

# QUELLE DÉFENSE EUROPÉENNE EN 2020 ?

Sous la direction de  
**Álvaro de Vasconcelos**

Préface de  
Catherine Ashton

En janvier 2002, l'**Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne (IESUE)** est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PSDC. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs européens à tous les niveaux.

**Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne. Paris**

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2010. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

Publié par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par Corlet Imprimeur, Conception graphique Metropolis (Lisbonne).



# Quelle défense européenne en 2020 ?

---


Claude-France Arnould, Juha Auvinen, Henri Bentégeat,  
Nicole Gnesotto, Jolyon Howorth, F. Stephen Larrabee, Tomas Ries,  
Jacek Saryusz-Wolski, Stefano Silvestri, Alexander Stubb,  
Nuno Severiano Teixeira, Álvaro de Vasconcelos, Alexander Weis  
et Richard Wright

Préface de Catherine Ashton

Sous la direction d'Álvaro de Vasconcelos

Troisième édition

*La version originale de cet ouvrage a été publiée en anglais en juillet 2009, puis mise à jour en octobre. Ce document a été traduit et révisé après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.*



**« ...des résolutions prudentes sont plus puissantes,  
contre un adversaire, que la force des actes  
dans une opération déraisonnable (...) »**

Thucydide, *Histoire de la Guerre du Péloponnèse*



## Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier les auteurs qui ont contribué à ce volume et Catherine Ashton, qui en a écrit la préface. Mes remerciements vont également à Maria do Rosário de Moraes Vaz, pour ses commentaires des premières versions de mes chapitres, ainsi qu'à Giovanni Grevi, Daniel Keohane et Burkard Schmitt. Je suis en outre reconnaissant à Nicole Gnesotto pour ses commentaires concernant le questionnaire. Enfin, je remercie Gearóid Cronin et Catherine Glière pour leur travail sur les versions anglaise et française de cet ouvrage, ainsi qu'Hanno Ranck et Metropolis (Lisbonne) pour la conception graphique. J'assume l'entière responsabilité des conclusions et des recommandations tirées des contributions des auteurs.

*Álvaro de Vasconcelos*

*Paris, mars 2010*

# Sommaire

## Préface

Catherine Ashton	7
------------------	---

## Note à l'édition française

Álvaro de Vasconcelos	11
-----------------------	----

## Introduction – 2020 : la défense au-delà du modèle transatlantique

Álvaro de Vasconcelos	15
-----------------------	----

## Partie I – Points de vue d'experts

29

Nicole Gnesotto <i>La nécessité de l'Europe stratégique</i>	31
---	----

Jolyon Howorth <i>Mettre en œuvre une « haute stratégie »</i>	41
---	----

F. Stephen Larrabee <i>Les États-Unis et l'évolution de la PSDC</i>	53
---	----

Tomas Ries <i>La mondialisation de l'environnement de sécurité et l'Union</i>	65
---	----

Stefano Silvestri <i>L'évolution progressive vers une identité européenne de défense</i>	81
--	----

## Partie II – Points de vue de praticiens

93

Claude-France Arnould <i>Une noble ambition</i>	95
---	----

Henri Bentégeat <i>Quelles aspirations pour la défense européenne ?</i>	105
---	-----

Alexander Weis <i>Améliorer les capacités pour répondre aux futurs besoins de la PSDC</i>	115
---	-----

Richard Wright and Juha Auvinen <i>Quelles ambitions pour la gestion des crises civile ?</i>	127
--	-----

## Partie III – Points de vue de responsables politiques

141

Alexander Stubb <i>En quête du smart power</i>	143
--	-----

Nuno Severiano Teixeira <i>La défense européenne : un défi pour l'avenir</i>	157
--	-----

Jacek Saryusz-Wolski <i>La sécurité et la défense dans l'Europe élargie</i>	167
---	-----

## Conclusions – Dix priorités pour les dix prochaines années

Álvaro de Vasconcelos	177
-----------------------	-----

## Annexes

189

<i>Les auteurs</i>	189
--------------------	-----

<i>Questionnaire : quelles ambitions pour la défense européenne à l'horizon 2020 ?</i>	193
--	-----

<i>Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</i>	195
---	-----

<i>Sigles</i>	209
---------------	-----

# Préface

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, doit donner une nouvelle impulsion au développement de la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC), anciennement Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD). Lancée lors du Conseil européen de Cologne, à la suite de l'initiative franco-britannique du sommet de Saint-Malo, cette politique s'est progressivement imposée comme un instrument d'intervention de l'Union européenne comme « acteur global ».

Avec le lancement de la mission EUTM Somalie, ce sont désormais 24 opérations que l'UE a déployées depuis 2003, sur trois continents différents. L'UE a su démontrer la crédibilité de son engagement dans la prévention des conflits et la gestion de crise, et sa capacité de projection de la Corne de l'Afrique à l'Afghanistan, ou encore au Proche-Orient. Elle mène aujourd'hui 15 opérations simultanément, en majorité civiles, avec la formation des forces de sécurité et de magistrats dans les Balkans, en Irak ou en Afrique par exemple. L'UE a en effet développé une approche globale spécifique, intégrant les dimensions civiles et militaires, en s'appuyant sur un large éventail d'instruments.

Aujourd'hui Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission européenne, j'ai pour priorité de renforcer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE. Le futur Service européen pour l'action extérieure (SEAE) aura pour objectif la promotion de l'approche globale des crises et le développement de nouvelles synergies. Il visera à répondre aux enjeux que constituent le lien entre sécurité et développement, la capacité de réaction rapide, la transition entre l'immédiate sortie de crise, la reconstruction et l'appui de long terme, ainsi que la corrélation des dimensions internes et externes de la sécurité. En outre, le Traité de Lisbonne prévoit de nouveaux cadres pour renforcer la PSDC, notamment la coopération structurée permanente et les clauses de solidarité et d'assistance mutuelle en cas d'attaque terroriste, de catastrophe ou d'agression armée, sur lesquelles la réflexion avec les États membres est d'ores et déjà engagée.

La question du renforcement des capacités constitue indéniablement l'un des défis majeurs pour la décennie qui s'ouvre. Par la réalisation des objectifs civils et militaires (*Headline Goals 2010*), l'Union doit se doter de moyens à la mesure de ses ambitions, qu'il s'agisse de la mobilisation rapide des ressources humaines, financières et matérielles, de

la formation, de l'interopérabilité ou encore de la planification. En période de crise économique et budgétaire, une coopération renforcée au niveau européen est d'autant plus nécessaire et légitime, en s'appuyant par exemple sur l'Agence européenne de Défense. Du fait de la spécificité de son approche, l'Union doit accorder la plus grande attention au développement des capacités de gestion civile de crise. De surcroît, le renforcement des capacités repose tant sur les instruments communautaires, tels que l'Instrument de Stabilité ou le Fonds européen de Développement, que sur les instruments de la PSDC. L'action combinée de ces outils dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité en Afrique (Somalie, Tchad, RDC) fournit une excellente illustration de leur complémentarité mais aussi d'une nécessaire coordination.

En poursuivant l'objectif d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace et respectueux du droit international, l'Union européenne doit renforcer ses partenariats stratégiques. Les relations de l'Union avec ses partenaires – pays voisins, alliés ou puissances émergentes – et avec les organisations internationales et régionales, sont aujourd'hui cruciales. La responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationale incombe au premier chef à l'ONU, et l'UE s'est engagée dans la voie d'une coopération bilatérale étroite dans le domaine de la gestion de crises, tout en soutenant le rôle des Nations unies comme clé de voûte du système international. L'OTAN occupe une place incontournable dans l'architecture de sécurité du continent européen, et la coopération transatlantique n'a cessé de se renforcer. Sur les théâtres d'opération (Balkans, Afghanistan, piraterie) comme dans le renforcement des capacités, l'UE et l'OTAN partagent des intérêts stratégiques. Dans un esprit de complémentarité et de respect de leur autonomie de décision, l'UE et l'OTAN ambitionnent d'approfondir cette coopération. La collaboration avec les organisations régionales, et notamment l'Union africaine, figure également parmi nos priorités.

Ces partenariats stratégiques doivent permettre de développer un cadre de coopération qui maximise les résultats de la PSDC. Ainsi, EU NAVFOR, première opération navale menée par l'UE, dans la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, ne peut pleinement remplir ses objectifs sans une coopération accrue avec l'ensemble de nos partenaires engagés sur le même théâtre d'opération : États-Unis, OTAN, Russie, Chine, Inde.

La décennie qui s'achève a permis de poser les jalons d'une politique de sécurité et de défense crédible. Les dix années à venir doivent permettre de renforcer les instruments dont dispose l'Union pour promouvoir à travers le monde les valeurs



qui ont présidé à sa création : la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

S'il reste des défis à affronter, ce processus nécessite une mobilisation de l'ensemble des acteurs et parties prenantes. Aussi, la réédition et mise à jour de cette publication constitue une contribution significative au débat sur le futur de la PSDC, dans le contexte de la mise en œuvre du Traité de Lisbonne. Je souhaite ainsi remercier l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE pour cette initiative, et l'ensemble des auteurs pour leur contribution à cette réflexion prospective à l'horizon 2020.

Catherine Ashton  
Haute Représentante de l'Union  
pour les affaires étrangères et la politique de sécurité  
Vice-présidente de la Commission européenne

Bruxelles, 10 juin 2010

# Note à l'édition française

*Álvaro de Vasconcelos*

Lors de la commémoration des dix ans de la Politique européenne de Sécurité et de Défense en 2009, l'IESUE a soumis à un groupe composé de spécialistes et de responsables politiques un questionnaire sur ce que devrait être l'ambition européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense. C'est leur verdict sur ces ambitions que nous publions maintenant en français, en présentant une vision prospective de ce que pourrait être l'Europe de la défense à l'horizon 2020 si les recommandations des auteurs de ce livre sont suivies. Au moment où les auteurs ont répondu à ce questionnaire, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et le lancement du processus de création du Service européen pour l'action extérieure n'étaient pas encore à l'ordre du jour ; ces deux récents développements, essentiels pour le futur de la politique européenne de sécurité et de défense, feront l'objet d'une prochaine publication de l'IESUE. Pour l'heure, l'essentiel de la révision à laquelle nous avons procédé a consisté principalement à réadapter les contributions à la nouvelle terminologie issue du Traité. Il nous a paru indispensable de faire connaître en français – la langue officielle, avec l'anglais, de la Politique extérieure et de Sécurité commune – les propositions de ce groupe de spécialistes issus de divers États membres sur ce que devait être, selon eux, l'ambition de la politique de défense européenne à l'horizon 2020. La pleine application du Traité de Lisbonne et notamment la création du Service européen pour l'action extérieure viendront créer les conditions adéquates pour produire l'impulsion nécessaire à la concrétisation des « nobles ambitions » dont il sera question ici.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une évolution rapide du système international qu'il faut adapter pour garantir une gouvernance efficace dans un monde multipolaire. « Multilatéraliser » la multipolarité émergente doit être l'ambition de l'Union européenne. Pour cela, l'Union doit unifier sa représentation internationale et rendre son action extérieure plus cohérente. Dans un monde multipolaire, la voix de l'Europe, si elle veut être entendue, se doit d'être unifiée. Les conditions actuelles y sont favorables, notamment un gouvernement américain particulièrement intéressé par l'idée de pouvoir compter sur une Europe capable de parler d'une seule voix dans les instances internationales, et qui ne s'oppose plus à l'expression d'une perspective européenne commune à l'OTAN. Comme

la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité Catherine Ashton l'a souligné dans sa préface, « en poursuivant l'objectif d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace et respectueux du droit international, l'Union européenne doit renforcer ses partenariats stratégiques. Les relations de l'UE avec ses partenaires – pays voisins, alliés ou puissances émergentes – et avec les organisations internationales et régionales sont aujourd'hui cruciales ». Le projet d'une Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC) ouverte, l'une des recommandations de ce livre, pourrait donc bien connaître sa concrétisation.

Il n'y a pas de temps à perdre. En 2010, forts désormais d'un nouveau traité, nous avons besoin d'une Union cohérente, fidèle à ses principes et à ses valeurs, parlant d'une voix unique et puissante sur la scène internationale. C'est à ce prix seulement que l'Union pourra surmonter le déficit politique qui a jusqu'ici empêché la PESD, rebaptisée Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC) dans le Traité de Lisbonne, d'être efficace. Avec la ratification de ce Traité, les conditions sont désormais réunies pour que soit pleinement appliquée la « feuille de route » en dix points, synthétisant les principales recommandations pour la défense européenne en 2020, proposée dans les conclusions de cet ouvrage.

De ces contributions écrites dans la perspective de 2020, il ressort l'urgence de mettre en œuvre et de clarifier rapidement les dispositions ayant un impact sur la Politique étrangère et de Sécurité commune. Le Traité de Lisbonne confère à l'Union une « nouvelle dynamique » renforçant sa capacité de promouvoir un multilatéralisme efficace et son identité internationale.

Le Traité entérine ainsi un certain nombre d'innovations en matière de politique étrangère et de défense – même si ce domaine demeure le pré carré des gouvernements nationaux – dont les auteurs ont souligné le caractère essentiel. Les contributeurs reconnaissent ainsi l'importance du poste de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR), qui exerce la fonction de Vice-président de la Commission en charge des relations extérieures et de président du Conseil Affaires étrangères, ainsi que de la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), fondement d'une diplomatie européenne sur laquelle peut s'appuyer l'Union européenne dans son action internationale. Ils attirent ainsi l'attention sur le caractère crucial des nouvelles responsabilités du HR, et sur la nécessité de définir rapidement et clairement les compétences liées à ce nouveau poste et à celui de Président du Conseil européen. Ce dernier aura bien entendu un rôle important à jouer en impliquant dans la politique extérieure les chefs d'État et de gouvernement qui doivent définir au sein du Conseil européen les grandes lignes d'orientation de la politique étrangère et de sécurité de l'Union, promouvant l'unité

parmi les États membres et la cohérence entre les institutions de l'Union. Pour sa part, le Haut Représentant est amené à jouer un rôle clé dans les nouvelles structures créées par le Traité de Lisbonne ; c'est du Haut Représentant que dépendra pour l'essentiel le *leadership* de la politique internationale de l'Union.

Dans la mise en œuvre de cette réforme ambitieuse, l'Union européenne doit trouver les moyens de continuer à intégrer les sensibilités, l'action et la capacité d'initiative de ses différents membres démontrée jusqu'ici par les présidences successives, non seulement dans le domaine de la politique étrangère mais aussi dans celui de la défense.

En substance, le Traité de Lisbonne confirme l'obligation de solidarité qui lie les États membres de l'Union, que ce soit par l'assistance mutuelle dans le cas improbable où l'un d'entre eux ferait l'objet d'une agression militaire, ou par l'engagement de venir en aide par tous les moyens dont ils disposent aux victimes d'actes terroristes, de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Les contributeurs s'accordent à reconnaître que c'est là une innovation significative, justifiant une mise en œuvre rapide, notamment dans le cadre de la PSDC, qui permettra d'appliquer sans délai les dispositions relatives à la solidarité en matière de protection civile en cas de besoin. Cela concerne les volets aussi bien civils que militaire de la PSDC. Enfin, il faut noter l'importance des dispositions du Traité permettant une plus grande flexibilité et une coopération approfondie entre les États membres, à la fois à travers les mécanismes de coopération renforcée approuvés par au moins neuf États membres sur la politique de sécurité, et la coopération structurée permanente en matière de défense parmi des États membres « volontaires et capables », dans le cadre de la PESC et de la PSDC. Comme le soulignent les contributeurs, il importe ici de ne jamais privilégier l'efficacité au détriment de la légitimité.

Nous souhaitons que cette publication, qui dispose désormais d'une édition anglaise et d'une édition française, puisse contribuer au débat nécessaire sur la PESC et la PSDC à la lumière des ambitions et de la solidarité exprimées dans le Traité de Lisbonne.

Paris, juin 2010

# Introduction – 2020 : la défense au-delà du modèle transatlantique

*Álvaro de Vasconcelos*

Le mois de janvier 2003 a marqué le déploiement de la première mission de police menée dans le cadre de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD), en Bosnie-Herzégovine. La toute première mission militaire PESD, menée en Afrique, devait bientôt suivre, lorsqu'au mois de juin quelque mille cinq cents soldats, majoritairement français, furent déployés en un temps record en République démocratique du Congo sous le commandement du général Bruno Neveux, pour mettre fin au siège de la ville de Bunia. Ainsi, la PESD donnait corps à la politique énoncée il y a une dizaine d'années, lors de la réunion du Conseil européen tenue à Cologne les 4 et 5 juin 1999. En donnant naissance à la PESD, les dirigeants européens souhaitaient faire passer le message « plus jamais ça » et marquer un tournant par rapport à leurs terribles échecs du passé, alors qu'ils s'étaient montrés incapables d'endiguer même les manifestations les plus abominables de la résurgence du nationalisme extrémiste, et notamment de stopper le génocide de Srebrenica en 1995.

C'est le « traumatisme » de la Bosnie et ses amers enseignements qui ont amené la France et le Royaume-Uni à allier leurs forces et à signer, à la fin de 1998, la déclaration de Saint-Malo. Ils décidaient ainsi de faire abstraction de leurs différences et de mettre en marche la défense européenne, dans le cadre d'une initiative visant à conférer à l'UE l'« autonomie » et la « crédibilité » nécessaires et à renforcer la coopération militaire européenne. Le fait que la PESD ait effectivement vu le jour signifie que les Européens étaient enfin prêts à surmonter le tabou dont souffrait la défense depuis l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954.

Le présent volume a pour objet d'examiner quelle ambition l'Europe pourrait avoir en matière de sécurité et de défense dans les dix années à venir, ou, plus exactement peut-être, de chercher à définir ce que devrait être cette ambition, et comment elle devrait se traduire en politique, et en actions. Toutefois, nous mettons sous presse sans pouvoir apprécier pleinement comment les choix et les budgets en matière de défense seront affectés

par la crise économique mondiale, et, ce qui est plus important, sans savoir comment le partage du pouvoir à l'échelle mondiale, mais aussi à l'échelle européenne, sera remodelé en conséquence. Pas plus que nous ne pouvons prédire si Paris et Londres seront un jour capables de trouver ensemble l'inspiration et la communauté de vues qui donneraient un second souffle à l'esprit de Saint-Malo. Et le succès ou l'échec de l'« expérience Obama » aux États-Unis, tout aussi déterminant pour l'avenir de l'UE en tant qu'acteur mondial, est également imprévisible. Le projet multilatéral se transformera-t-il en réalité politique, sera-t-il à la hauteur de la mission consistant à « multilatéraliser la multipolarité » et à permettre ainsi un jour l'avènement d'un monde régi par des normes et des règles, et donc de l'environnement le plus propice – peut-être le seul – susceptible de permettre au « modèle » européen de tenir pleinement ses promesses ? Ou sommes-nous en train de revenir en arrière, retombant malgré tous nos efforts communs dans un monde « multipolaire », façonné par les tensions et les dangers inhérents à la compétition entre grandes puissances ?

Bien sûr, on ne peut pas apporter de réponse définitive à des questions auxquelles seul l'avenir pourra répondre, même si c'est maintenant que les choses se jouent. Et pourtant, il s'agit là de questions relativement simples, celles dont nous savons déjà qu'il faut les formuler et qu'il faut y répondre d'une manière ou d'une autre afin de traiter les problèmes abordés dans les pages qui suivent. Mais il y a aussi les questions plus complexes, celles que soulèvent les facteurs complètement inconnus, les évolutions totalement imprévisibles qui peuvent encore intervenir pour façonner de manière peut-être plus décisive encore le système international, et donc l'Union et son avenir. Et nous ne savons pas exactement quel pourrait être le déclencheur de ces inconnues, parce que la complexité qui caractérise actuellement les relations internationales, ou plutôt les facteurs qui les déterminent, sont difficiles à saisir et que le degré d'imprévisibilité est élevé.

Quelles seront leurs conséquences pour les rêves de grande puissance, y compris ceux que caressent encore certains États membres de l'UE ? Non seulement ces ambitions sont contraires à l'essence même de l'adhésion à l'idéal de l'Union, mais elles sont aussi totalement irréalistes car, si l'on devait assister à l'avènement d'un monde de grandes puissances, les États européens les plus puissants, sans le soutien de l'Union, tiendraient au mieux les seconds rôles<sup>1</sup>. Le président Nicolas Sarkozy en a été conscient pendant son mandat à la présidence de l'UE, alors que le rôle de premier plan joué par la France sur la scène mondiale, notamment pendant la guerre en Géorgie, était subordonné à sa capacité à mobiliser le pouvoir de persuasion (*soft power*) de l'UE, en exerçant une pression sur la Russie

---

1. Voir Álvaro de Vasconcelos, « L'Union européenne parmi les grandes puissances », *Commentaire*, n° 104, hiver 2008-2009.

à travers les relations économiques et en déployant une mission d'observation PESD en Géorgie au plus fort de la crise.

## Une noble ambition

Nous ne pouvons pas prédire l'avenir, et nous ne le souhaitons pas. Essayer de lire l'avenir c'est surtout, et presque sans exception, exprimer ce que l'on souhaiterait voir arriver. Nous entendons définir, sur la base de nos connaissances actuelles, ce que devrait être une ambition réaliste pour une véritable coopération européenne dans le domaine de la défense, c'est-à-dire pour ce que le Traité de Lisbonne définit maintenant comme la PSDC (Politique de Sécurité et de Défense commune). Claude-France Arnould cite Montesquieu : « Une noble ambition est un sentiment utile à la société lorsqu'il se dirige bien. » Dans le cas de l'UE, la « noble ambition » constitue l'essence même du processus européen. Lorsque, après l'effondrement des rêves d'union politique et de défense européenne en 1954, Jean Monnet et Robert Schuman adoptèrent la politique des petits pas pour avancer progressivement, l'ambition était la même et tout aussi immense : instaurer la paix en Europe, se débarrasser de l'idée alors bien établie que la guerre était le « prolongement » naturel et légitime « de la politique par d'autres moyens ». En réalité, l'ambition, une « noble ambition » de grande envergure, constituait depuis le début un ingrédient essentiel du projet européen et, simultanément, son moteur.

Loin de s'inscrire dans le passé, l'Union européenne est une construction « contre le passé », tournée vers l'avenir et en perpétuel devenir : c'est pourquoi l'objectif ultime, la « finalité », liés au fait qu'elle est par essence non finie, demeurent indéterminés. Pour tenter de définir ce que devrait être l'ambition des Européens dans le domaine de la sécurité et de la défense, nous avons demandé à d'éminents experts et praticiens de la PSDC – du Conseil, de la Commission ou du Parlement pour certains – ainsi qu'à un certain nombre d'universitaires et d'hommes politiques, de se pencher sur un ensemble de dix questions précises. Parmi les thèmes traités figurent la nature des missions PSDC et leur portée géographique; la solidarité intra-européenne et les relations avec l'OTAN ; les objectifs et les capacités de la PSDC; la création d'un marché européen de la défense ; la question de savoir d'où la PSDC tient sa légitimité ; la question des valeurs et de l'autonomie; la cohérence et la souplesse.

Les limites de l'exercice sont celles de l'Union européenne elle-même et de son identité internationale. Il est tout aussi essentiel de savoir ce que l'UE n'est pas que ce qu'elle est, où elle va et ce qu'elle pourrait devenir. C'est pourquoi, avant de parcourir les différents chapitres du présent ouvrage et les conclusions à tirer des différentes perspectives qu'ils proposent, il convient de réfléchir brièvement à l'évolution probable, et espérons-le

positive, de la puissance européenne dans les années à venir et aux défis que pose l'ordre multipolaire émergent.

### **Pas de pouvoir normatif sans « pouvoir réel »**

L'identité internationale de l'Union européenne sera le reflet de son identité interne, ni plus ni moins. Les priorités de sa stratégie façonneront tant la vision européenne du système international que ses orientations de politique étrangère, et bien sûr également la PSDC. La capacité actuelle et future de l'UE à projeter des forces militaires ne peut être ni analysée ni conçue et concrétisée comme si l'Union européenne était strictement identique aux États-Unis, ou à la Chine en l'occurrence. Comme Jolyon Howorth le suggère, la spécificité de l'Union réside dans un « un multilatéralisme efficace fondé sur des normes et la promotion d'un monde dans lequel les droits de l'homme, la sécurité humaine, les institutions internationales et le droit international remplaceront la loi de la jungle. L'Union démontre déjà, de façon empirique, qu'elle peut *gérer les relations internationales autrement*. » Cela a amené certains à définir l'Union européenne comme un « bien public international »<sup>2</sup>. Cela explique également pourquoi les espoirs placés dans l'Union par ses voisins proches et moins proches demeurent importants, nonobstant la « révolution Obama ». Avec le Traité de Lisbonne, ces espoirs ne feront que croître dans les années à venir.

L'Union doit dégager une communauté de vues très claire concernant le système international actuel et les défis qu'il implique en matière de sécurité. La Stratégie européenne de sécurité de 2003 et le Rapport sur la mise en œuvre de 2008 constituent une bonne base à cet effet, puisque, dans ces deux documents, le multilatéralisme efficace est défini comme le fil directeur de l'action extérieure de l'Union. Mais celle-ci doit définir un concept stratégique plus vaste, regroupant toutes les dimensions de son action extérieure et trouvant le juste équilibre entre la sécurité et les autres questions de gouvernance mondiale. L'une des caractéristiques du monde actuel est la faible probabilité d'un affrontement militaire entre les principaux acteurs de la scène mondiale. C'est l'occasion idéale pour promouvoir un agenda international qui ne soit pas dominé par des préoccupations liées à la sécurité, mais au développement humain, y compris la protection des personnes contre toute forme de violence. Ce climat est très propice à l'exercice par l'Union de son pouvoir de persuasion.

Afin de maintenir ce « *soft power* » et de protéger son pouvoir d'attraction qui, sinon, s'éroderait inévitablement, l'Union devra éviter toute forme de « dérive sécuritaire » de ses

---

2. Celso Lafer, « The European Union – an international public good », *Issues*, bulletin de l'IESUE n° 24, novembre 2007.



politiques, dans son discours comme dans la réalité. À l'horizon 2020 toutefois, certains seront tentés de dire, comme Tomas Ries, que les problèmes ne sont plus confinés aux limites relativement claires de la sécurité de l'État, mais s'étendent à des domaines à prédominance économique, sociale et écologique, ce qui pourrait élargir au-delà du raisonnable le champ d'un recours justifié et légitime aux instruments militaires de l'Union. Rappelons une fois encore que la spécificité de l'Union européenne dépend beaucoup du fait qu'elle accorde durablement la préférence aux instruments relevant du *soft power*, c'est-à-dire à la persuasion plutôt qu'à la force. Déroger à cette règle, en particulier lorsque l'on fait face à des défis de nature « sociétale », non militaires et non liés à la sécurité, qu'ils soient sociaux, économiques, liés à l'énergie ou à l'environnement, réduirait à néant la spécificité de l'Europe et son pouvoir normatif. S'appuyer sur la force militaire pour régler des problèmes relevant du *soft power* – ce qui équivaut grosso modo à une « réponse disproportionnée » – serait non seulement incompatible avec les enseignements tirés de l'expérience européenne, mais ce serait également le moyen le plus sûr de nous aliéner nos partenaires et de rendre l'objectif d'une gouvernance mondiale hors d'atteinte.

Si l'UE refuse de mener une politique internationale privilégiant avant tout la sécurité, cela ne signifie pas pour autant que son pouvoir normatif – autrement dit, la réalisation de sa « noble ambition » – ne dépend pas de façon déterminante de son statut d'acteur international, aussi non conventionnel soit-il, possédant toute la gamme des moyens d'action, y compris une forte puissance militaire. La nécessité de combiner de façon équilibrée pouvoir d'attraction et puissance militaire a été l'une des conclusions importantes des débats menés autour de la Convention sur l'avenir de l'Europe : l'Union a été définie comme une entité fondée sur l'équilibre entre la diversité et l'unité, articulée autour du principe de subsidiarité, selon lequel l'Union n'intervient que lorsque les objectifs à atteindre peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire. L'Union européenne est une communauté d'États qui se sont regroupés pour façonner et partager un destin commun : elle est fondée sur une association étroite entre États isolés, qui ont porté la communauté et l'interdépendance à un degré tel que la division ou le conflit deviennent impensables. Rien dans le débat passé ou actuel sur l'avenir de l'Europe n'indique que l'Union deviendra dans les dix années à venir une sorte de super-État ou de superpuissance dotée d'une armée calquée sur le modèle des États-Unis d'Amérique. Inversement, rien n'indique que son ambition se limite à n'être qu'un marché géant (quoique d'une importance relative décroissante) soumis à une réglementation stricte. Le projet de cantonner l'Europe au seul rôle de « géant commercial », s'il a jamais véritablement existé, a été balayé par le débat de l'après-guerre froide, la guerre des Balkans et le processus d'évolution vers une union politique d'États-nations.

Une autre raison explique pourquoi l'Europe a une ambition différente de celle de la plupart ou même de toutes les grandes puissances actuelles : la raison d'être même du projet européen, à savoir créer un espace où prévalent la paix et la démocratie. La défaite du nationalisme extrémiste, qui a débouché sur la brutalité et l'horreur de la Seconde Guerre mondiale, ayant délégitimé le nationalisme, comme l'a fait observer Raymond Aron il y a de nombreuses années, adhérer à l'idéal européen signifie renoncer à la politique de puissance. Mais renoncer à cette politique « chez soi » signifie qu'on y renonce pour de bon. De toute évidence, cela a des conséquences considérables pour le projet de défense européenne. Il est peu probable qu'une armée européenne soit constituée pour défendre les intérêts européens « par d'autres moyens ».

L'Union européenne demeurera une puissance civile, mais, souhaitons-le, une puissance dotée d'une capacité militaire à sa mesure. Il n'est pas difficile de prédire que la PSDC ne se transformera pas en une sorte de nouvelle OTAN, alliance militaire fondée sur la défense collective, du moins aussi longtemps que les États-Unis continueront d'attacher de l'importance à la défense des États européens. Or rien ne laisse penser que l'appui américain risque de disparaître au cours des dix prochaines années. Il est vrai que l'on trouve dans le Traité une expression très forte de la solidarité européenne, qui fait clairement allusion à la défense ; l'article 42, paragraphe 7, énonce en effet que, dans le cas où un des États membres « serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir ». D'une certaine manière, il s'agit là d'une réaffirmation appuyée d'un principe de base de l'intégration européenne car il est inconcevable que, dans l'éventualité improbable d'une attaque armée contre un État membre de l'UE quel qu'il soit, les autres demeurent passifs et manquent à leur devoir de solidarité. Mais cela ne veut pas dire que la PSDC va se transformer en alliance militaire, car il n'est nullement sous-entendu que l'assistance doit se limiter aux seuls moyens militaires et, dans une éventualité aussi peu probable, l'assistance militaire n'aurait pas besoin de la PSDC pour se matérialiser. Sans préjudice des capacités militaires collectives ou conjointes, l'appartenance à l'Union européenne est en quelque sorte un facteur de dissuasion « existentiel » bien plus puissant que tout ce que l'on pourrait attendre de la PSDC.

En réalité, l'Union européenne est en train de faire de la PSDC un outil de sécurité indispensable à la conduite de sa politique extérieure : un instrument destiné à promouvoir ses normes internationales, qui ajoute un élément essentiel à sa capacité à promouvoir la paix, la démocratie et également, il convient de le noter, le développement. Dans les années à venir, la PESD étendra ses missions au désarmement et à la stabilisation post-conflit.

Pour l'UE, être capable de jouer un rôle important dans la gestion des crises est en effet utile pour réaliser un bon nombre de ses principaux objectifs. Nonobstant le déficit incontesté en matière de politique étrangère, la PSDC est un instrument au service des objectifs stratégiques plus vastes de l'Union. Il est peu probable que ceux-ci connaissent des bouleversements dans les années à venir et l'on peut les décrire dans les grandes lignes comme suit.

Premièrement, il s'agit de consolider l'intégration européenne elle-même, tandis que l'Union s'élargit et s'approfondit simultanément ; ce qui veut dire, à l'heure actuelle, en accord avec les décisions adoptées par le Conseil européen, étendre l'Union aux Balkans et à la Turquie. Mettre les Balkans sur la « voie de l'Europe » et consolider la démocratisation dans cette région n'aurait pas été possible sans les missions de stabilisation et de promotion de l'État de droit menées dans le cadre de la PSDC, et tel est certainement le cas actuellement pour la Bosnie et le Kosovo. Il convient d'associer solidement la Turquie à la PSDC et à des agences européennes telles que l'AED.

Deuxièmement, il s'agit d'instaurer la paix et de soutenir les réformes démocratiques dans son voisinage, le Proche-Orient étant naturellement aussi concerné ; pour ce faire, il faut être capable d'empêcher les crises de dégénérer en catastrophes humanitaires. L'Union est d'ores et déjà fortement présente en Afrique dans le cadre de missions de maintien de la paix des Nations unies et en coopération avec l'Union africaine. L'Afrique continuera certainement d'occuper le devant de la scène pour ce qui est de la contribution de l'UE à la paix dans le monde dans les années à venir.

Les ambitions de l'Union demeureront-elles essentiellement régionales et plus particulièrement axées sur l'Afrique (perçue comme « un voisinage méridional élargi ») ? Ou l'UE est-elle en passe de devenir un acteur mondial (et donc dans le domaine de la sécurité) sur la scène internationale, capable d'agir quel que soit le lieu où apparaîtront des menaces pour la paix internationale – de plus en plus liée à la paix au plan interne ? La réponse demeure incertaine. Certains feront valoir que la principale contribution de l'Union à la paix internationale consiste en l'intégration à l'échelle du continent, et que, si elle est capable dans la décennie à venir d'étendre la paix et la démocratie à ses voisins par l'inclusion, cela constituera une réussite formidable. Mais d'autres, comme le Général Henri Bentégeat, soutiendront que les défis que l'Union doit relever comportent inévitablement une dimension mondiale et qu'il est impensable de réduire à des aspirations purement régionales l'action diplomatique qu'elle réinvente progressivement, en s'exprimant d'une seule voix sur d'innombrables sujets et en agissant au nom de 27 États membres dans plus de 130 pays dans le monde.

Mais peut-être existe-t-il une raison plus importante expliquant pourquoi l'Union devra inévitablement assumer un rôle à l'échelle mondiale : les liens qu'elle entretient avec le vaste espace euro-méditerranéen qui se trouve dans son voisinage immédiat et, plus généralement, les enjeux de l'agenda en matière de gouvernance mondiale. Contentons-nous de rappeler que les pays du Moyen-Orient comptent parmi les voisins de l'Union ; que la Turquie est candidate à l'adhésion et Chypre membre à part entière ; est-il encore besoin de prouver que les défis auxquels est confrontée l'Union sont effectivement des défis mondiaux, qui ont une influence sur l'ordre mondial ? L'Union a besoin de la pleine participation des États-Unis et des autres grandes puissances si elle veut gérer son agenda international de façon satisfaisante. Et si elle veut influencer l'ordre international, alors il faut aussi qu'elle renforce ses liens avec les autres acteurs mondiaux. Pour ce faire, elle devra jouer sur la scène internationale un rôle qui passe nécessairement par celui de pourvoyeur de sécurité. Il s'agit là d'un élément essentiel dans une « relation d'égal à égal » avec les États-Unis, qui attendent notamment de l'Europe qu'elle joue un rôle important dans la reconstruction de l'Afghanistan et, en fait, cet élément est tout aussi essentiel pour établir des partenariats stratégiques avec les puissances mondiales actuelles et celles qui aspirent à ce statut. Si l'Union se focalise trop sur une approche régionale en matière de sécurité internationale, elle aura du mal à convaincre les autres de se montrer à la hauteur des responsabilités internationales que suppose le statut de puissance mondiale. En d'autres termes, si l'UE veut réellement avoir le statut de puissance mondiale, elle devra inévitablement se doter d'une dimension de sécurité internationale à la mesure de ses ambitions.

Selon toute probabilité, l'Union européenne demeurera fidèle à sa doctrine en matière de sécurité, généralement considérée comme s'articulant autour de la « sécurité humaine », dans la mesure où elle se fonde sur la protection des civils et sur la responsabilité de protéger. Comme tous les membres de la communauté internationale, qui, selon les termes du président Obama, doivent toujours être conscients qu'ils partagent une « commune humanité », l'Union doit se tenir prête à tout mettre en œuvre pour empêcher que des crimes contre l'humanité ne soient commis et à recourir à la force pour mettre fin aux atrocités de masse. Comme le soulignent plus loin Richard Wright et Juha Auvinen, l'une des conséquences en est le déploiement d'opérations PSDC « dans des régions où des atrocités de masse risquent de se produire » ; il est intéressant de noter à cet égard que « l'action commune du Conseil relative à l'EULEX Kosovo constitue le premier exemple d'une référence directe à la responsabilité de protéger. »

Il en découle que la PSDC n'est pas uniquement axée sur les opérations de maintien de la paix, mais également, de plus en plus, sur l'instauration de la paix. En envisageant l'avenir et en le préparant, nous devons songer que cette définition de la PSDC ne veut pas dire que les risques vont diminuer ni que seuls des conflits de faible intensité de-

vront en fait être résolus. Elle ne fournit pas non plus d'indications quant au nombre d'hommes qui pourraient être nécessaires, pas plus que concernant l'ampleur et la durée des opérations militaires que pourrait nous réserver l'avenir : Bosnie, Rwanda, Darfour, Congo ou Afghanistan, tous ces pays répondent aux critères justifiant la mise en œuvre d'un concept axé sur la sécurité humaine et l'exercice de la responsabilité de protéger. La Bosnie des années 1990 fournit un exemple des types de défis auxquels l'Union devra faire face si elle assume pleinement, quoique tardivement, la responsabilité de protéger dans le cadre de ses obligations internationales. Le maintien comme l'instauration de la paix exigent, par ailleurs, une composante civile solide. Cet aspect de la PSDC a beaucoup gagné en importance au cours des dix dernières années.

## Multilatéraliser la multipolarité

Le monde actuel est indiscutablement « multipolaire », quoique d'une façon inédite. La très forte interdépendance fait que tous ont intérêt à ce que soit mise en place une gouvernance multilatérale crédible, fondée sur des règles, mais elle donne en même temps lieu à des tensions, voire à des conflits : l'interdépendance énergétique entre la Russie et l'Union en est un bon exemple. Le seul moyen d'éviter des jeux de pouvoir à l'échelle mondiale, où l'UE deviendrait rapidement sans objet, consiste à créer un système de règles et de normes universellement acceptées sur lequel s'appuyer pour déployer des efforts communs et partager le fardeau du règlement des problèmes mondiaux et régionaux. C'est ce que l'on peut appeler « multilatéraliser la multipolarité », c'est-à-dire associer les acteurs mondiaux et les grands acteurs régionaux à des cadres de coopération stratégique afin d'agir ensemble<sup>3</sup>. L'Union n'a pas d'autre choix si elle veut réaliser son ambition de jouer un rôle important sur la scène politique internationale pour instaurer la paix et la sécurité. L'alliance avec les États-Unis est aussi indispensable qu'insuffisante pour faire face aux problèmes les plus urgents auxquels on est confronté. S'il est une idée qui prédomine dans tous les essais composant le présent volume, c'est que le monde a considérablement changé et qu'il va changer encore davantage dans les dix années à venir. Par conséquent, l'Occident a besoin du reste du monde ; c'était à prévoir et c'est l'un des éléments qui avaient déjà motivé la Stratégie européenne de sécurité de 2003. L'OTAN ne sera pas la seule possibilité, ni même une possibilité déterminante, pour traiter les problèmes de sécurité internationale. Le principal partenaire de l'Union pourra parfois être les États-Unis, mais, à d'autres occasions, ce pourra être l'Inde ou la Chine, l'Union africaine ou l'Amérique latine, ou même une grande coalition d'États légitimée par les Nations unies. Dans les années à venir, l'Union devra apprendre à organiser des missions

3. Voir Álvaro de Vasconcelos, « Multilateralising multipolarity », in Giovanni Grevi et Álvaro de Vasconcelos (dir.), « Partnerships for effective multilateralism », *Cahier de Chaillot* n° 109, IESUE, Paris, mai 2008.

PSDC avec la coopération d'autres acteurs internationaux. C'est ce qu'elle fait déjà dans une certaine mesure avec la Russie, le Canada, les États-Unis, la Norvège et la Turquie. En toutes circonstances, la capacité de l'Union à parler d'une seule voix dans toutes les institutions internationales sera la condition de sa capacité à gérer les changements extraordinaires qu'implique la multipolarité.

L'avènement de l'« ère Obama » aux États-Unis a créé une conjoncture favorable pour que le projet européen de multilatéralisme efficace devienne réalité. En ce sens, les quatre premières années de la décennie à venir auront une incidence déterminante sur ce que sera l'ordre international d'ici 2020. La priorité consiste sans aucun doute à se mettre d'accord avec les États-Unis sur la manière de gérer la multipolarité actuelle, afin d'éviter les tendances au « concert des grandes puissances » et de couper court à d'éventuels jeux de pouvoir. Cela signifie, bien entendu, que l'OTAN ne doit jamais devenir ou être considérée comme une alliance de l'Occident contre le reste du monde. Il existe une incohérence fondamentale dans le fait d'exiger que la Chine et la Russie assument leurs responsabilités internationales, tout en proposant simultanément une « OTAN mondiale » ayant l'allure suspecte d'une alliance militaire des démocraties contre les régimes autoritaires. La révision du concept stratégique de l'OTAN en 2010 sera l'occasion de définir le rôle de cette organisation et de faire un bilan précis du rôle civilo-militaire de la PSDC. Les États-Unis évoluent vers un concept stratégique beaucoup plus proche de celui de l'Union européenne, dans lequel les guerres préventives vont disparaître et où l'usage de la force militaire sera de plus en plus envisagé comme un dernier recours. Cela aura inmanquablement des conséquences importantes pour la stratégie de l'OTAN.

L'Europe doit dégager une communauté de vues sur le concept stratégique de l'OTAN. L'intégration pleine et entière de la France dans la structure de commandement militaire de l'Organisation ne devrait pas signifier que la PSDC devient sans objet, mais que les complémentarités et la division des tâches entre les deux peuvent à présent être définies de façon plus consensuelle. Il conviendrait d'améliorer les relations techniques entre la PSDC et l'OTAN, mais il faut songer que les États-Unis, avec lesquels notre agenda bilatéral va bien au-delà des questions relatives à l'OTAN ou même à la sécurité, demeureront le principal partenaire stratégique de l'Union. L'OTAN devrait demeurer une alliance militaire et non devenir une organisation avec une forte composante civile pour la gestion de crises. L'UE, avec sa composante civile unique en son genre, devra établir avec les États-Unis un partenariat stratégique allant bien au-delà de l'OTAN. Le contenu de ce dernier et l'étendue de la coopération comporteront nécessairement une forte dimension de gestion de crises, les États-Unis étant redevenus partisans du *soft power* ; l'UE serait en effet mal avisée de penser qu'elle peut continuer de revendiquer un monopole en la matière. L'amélioration des relations UE-États-Unis dans le domaine de la sécurité

est grandement facilitée par le fait que les États-Unis admettent que l'existence d'une PSDC forte et opérationnelle est dans leur intérêt et que, de plus en plus, l'Union agira de façon autonome par rapport à l'OTAN. À cette fin, comme le soulignent presque tous les auteurs ayant contribué au présent ouvrage, l'UE devra mettre sur pied un commandement européen à part entière afin de planifier et de conduire des opérations militaires. Tout porte à croire que les États-Unis le comprennent aujourd'hui : comme le souligne Stephen Larrabee, « le retour de la France dans la structure militaire de l'OTAN devrait (...) réduire la suspicion et la méfiance de part et d'autre et rendre moins conflictuelle et plus facile à gérer la mise en place d'une capacité de planification de l'UE. » Ce qui n'implique nullement que la coopération OTAN- PSDC doive en souffrir.

Dans dix ans, nous saurons si l'Europe, mais aussi les États-Unis, auront été capables de surmonter le vieux modèle transatlantique et d'établir un partenariat stratégique global, permettant de favoriser le multilatéralisme efficace, ou si les vieilles habitudes auront triomphé – des habitudes qui, comme le souligne Nicole Gnesotto, ont fait de la relation Union-OTAN un « critère majeur de stagnation de la PSDC, et l'alibi finalement d'une paralysie collective, aussi bien à l'Union qu'à l'OTAN ».

## **Pas de crédibilité sans légitimité ni efficacité**

La principale conclusion que l'on peut tirer des chapitres suivants est que l'UE doit faire face en priorité à trois déficits fondamentaux (et demeurer vigilante pour ne pas en créer un quatrième) afin de réaliser sa « noble ambition » d'une façon qui soit profitable à ses propres États membres et à la société internationale.

1) Le déficit dans le domaine de la PESC. La PSDC illustre les points forts de la politique étrangère de l'UE, mais témoigne aussi, paradoxalement, de sa faiblesse. Le fait est qu'il s'est révélé plus facile pour l'Union européenne de déployer des troupes et des policiers de terrain que de définir des positions communes et d'y donner suite, comme l'a montré l'exemple du Kosovo. Nicole Gnesotto souligne que « le décalage flagrant entre les progrès de la PSDC et le statu quo en matière de politique étrangère commune » constitue un handicap majeur : « les progrès réalisés en matière de défense ont été beaucoup plus rapides et visibles que les progrès réalisés sur la politique étrangère. » L'intervention de l'UE au Kosovo, par exemple, le démontre largement.

2) Le déficit de cohérence et de connaissances communes. Si le principal point fort de l'Union est sa capacité de combiner un large éventail d'instruments, il existe un déficit notoire au niveau de la mise en œuvre, soit entre les différentes institutions de l'UE, soit parfois également entre les politiques définies au niveau de l'Union et celles des États



membres. Nuno Severiano Teixeira souligne qu'il manque à la fois une « connaissance commune » des questions de sécurité et des « stratégies intégrées permettant de structurer l'action extérieure de l'Union européenne ». Ce problème peut être traité à deux niveaux : tout d'abord en promouvant une connaissance partagée et intégrée de la sécurité et en travaillant conjointement sur les questions liées à l'analyse et à la prospective ; deuxièmement, par la création d'équipes pluridisciplinaires qui mettent en commun leurs compétences en matière notamment de défense, d'affaires étrangères, de développement et de justice et affaires intérieures.

3) Le déficit de capacités conjointes. Le manque de capacités conjointes, qui est en contradiction flagrante avec l'énoncé de la mission de la PSDC, a une incidence négative sur la crédibilité de l'Union comme sur l'efficacité de la PSDC. La force de 60 000 hommes, qui devait être prête à être déployée en soixante jours selon les termes de l'Objectif global adopté par le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 et être opérationnelle en 2003, ne s'est pas pleinement matérialisée, et sa nécessité n'a été réaffirmée qu'en 2008 par la présidence française de l'Union. Comme le fait observer Alexander Weis, l'insuffisance de la dotation en matériel constatée dès le début demeure critique dans certains secteurs. Mille sept cents hélicoptères sont répertoriés dans les inventaires militaires, par exemple, mais « nombre d'entre eux ne sont pas disponibles pour des opérations de gestion de crises », soit faute de formation soit parce que les exigences techniques ne sont pas remplies. Ce qui montre que ce dont l'Europe a le plus besoin n'est pas de dépenser plus pour la défense, mais plutôt de dépenser mieux et de façon plus coordonnée.

La question de la légitimité est au cœur de la PSDC. La légitimité revêt un caractère central en matière de défense. Pour l'heure, cela ne constitue pas un problème pour la PSDC, mais il faut veiller à ce que cela ne le devienne pas. Actuellement, la PSDC bénéficie d'un soutien important, notamment de la part de tous les parlements nationaux et de 76% de l'opinion publique européenne, ce soutien emportant la majorité dans l'ensemble des vingt-sept États membres<sup>4</sup> ; elle se fonde en outre sur une solide légitimité multilatérale, y compris une coopération de plus en plus approfondie avec les Nations unies. Les futures évolutions risquent d'avoir une incidence sur l'équation de la légitimité. En effet, l'une des évolutions les plus intéressantes de la PSDC prévues dans le Traité de Lisbonne est la coopération structurée permanente ouverte à un nombre limité d'États membres qui peuvent et souhaitent y participer. Comme le fait valoir Stefano Silvestri, « le caractère intergouvernemental du processus décisionnel ne s'en trouvera pas changé, mais la PSDC fera partie intégrante du paysage politique et institutionnel de l'UE », alors qu'actuellement, le système est inclusif et ouvert à tous les États

4. Voir Eurobaromètre Standard, « The European Union Today and Tomorrow », fieldwork: March-May 2008, publication: novembre 2008. [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm).



membres, ce qui est essentiel pour garantir la légitimité européenne (aspect qui revêt une importance particulière dans les anciennes colonies d'Afrique). La mission menée au Tchad sous commandement irlandais illustre bien l'importance capitale que revêt un système inclusif pour réconcilier la force de persuasion de l'UE et la force militaire – ce que Joseph Nye appelle le *smart power*<sup>5</sup>. Le projet de construction européenne est un difficile compromis entre légitimité et efficacité, parfois au détriment de cette dernière, du moins en apparence ; il est très difficile d'imaginer que l'élaboration d'une politique européenne de défense dérogera à cette règle.

Dans les années à venir, le Parlement européen sera appelé à jouer un rôle plus important, en tandem avec les parlements nationaux, et il sera essentiel de trouver la bonne interaction entre eux. Comme l'indique Jacek Saryusz-Wolski, « le renforcement des pouvoirs du Parlement dans le domaine de la PSDC contribuerait (...) à donner davantage de légitimité aux missions de Petersberg tant au niveau européen qu'au niveau national ». Mais cela ne suffira pas ; il nous faudra encore trouver un moyen de promouvoir un plus grand engagement européen au sein des commissions de la défense des parlements nationaux, qui jouent un rôle capital lorsqu'il s'agit de définir les politiques de la défense de leurs pays et de conférer une légitimité nationale aux missions PSDC, aspect essentiel compte tenu de la nature intergouvernementale de la défense européenne.

Avec le Traité de Lisbonne, l'avenir semble plus prometteur dans la mesure où un environnement institutionnel plus favorable et plus équilibré doit être mis en place. Cependant, beaucoup de choses continueront de dépendre de la capacité de l'Union, de ses mécanismes multiformes et surtout de ses capitales, à mener une action cohérente et respectueuse des principes fondateurs et des valeurs universelles qui obligent l'Union européenne à agir *différemment* et à persuader les autres – idéalement tous les autres – d'agir tout aussi *différemment* dans les relations internationales. Idéalement, on devrait avoir moins besoin de la PSDC en 2020 qu'aujourd'hui. Ce serait la meilleure preuve de son succès.

---

5. Joseph Nye, « Smart power: In Search of the Balance between Hard and Soft Power » (critique d'ouvrage), in *Democracy: A Journal of Ideas*, n° 2, automne 2006.



# **Partie I**

## **Points de vue d'experts**

# La nécessité de l'Europe stratégique

*Nicole Gnesotto*

Dix ans après sa création, la Politique européenne de Sécurité et de Défense offre un bilan très contrasté. Le succès de cette nouvelle politique de l'Union est indiscutable, mais les lacunes voire les échecs de la PESD sont tout aussi manifestes. Depuis 2003, date de la première opération de l'Union en Bosnie-Herzégovine, vingt-deux interventions extérieures, militaires et/ou civiles, ont été conduites par l'Union sur quatre des cinq continents, mobilisant un total de 10 000 soldats et 4 000 policiers européens. Simultanément, l'Union reste perçue comme un acteur de sécurité marginal, peu connu, le plus souvent absent dans le règlement des grands enjeux stratégiques de la planète. La satisfaction face aux progrès accomplis est indéniable, mais la frustration à l'égard des performances réalisées n'en est pas moins aiguë. Sur quel bilan et pour quelles ambitions peut-on raisonnablement construire l'avenir de l'Union comme acteur majeur de la sécurité internationale ?

## Rapide anatomie d'un bilan

Aucune ambition pour l'avenir de la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC) ne peut faire l'impasse sur l'inventaire des atouts et des faiblesses enregistrés depuis dix ans. La valeur ajoutée de la PSDC est d'abord celle de la légitimité politique des interventions européennes. Lorsque l'Union agit dans le monde, c'est par consensus. Ce sont donc près d'un demi-milliard d'individus qui cautionnent indirectement son action. Aucun État membre ne peut afficher, à lui seul, une telle légitimité. Parce qu'elle agit toujours sous l'égide des Nations unies, l'acceptabilité d'une intervention de l'Union par les populations d'une zone de crise est également plus forte que celle des autres cadres d'intervention (la nation, les coalitions ad hoc, l'Alliance atlantique). Dans la zone du Moyen-Orient, pour la stabilisation des crises en Afrique, cette valeur ajoutée est considérable. Quant aux opinions publiques européennes, il n'est pas d'autres politiques de l'Union auxquelles elles apportent un soutien aussi massif et aussi constant : une moyenne de 70% des citoyens est favorable à un rôle plus important de l'Union sur la scène internationale, y compris dans les pays dont les gouvernements se montrent les plus réservés à l'égard de la PSDC, comme la Grande-Bretagne ou la Pologne.

Le second avantage tient à la globalité des compétences de l'Union, laquelle est nettement plus qu'une simple alliance de moyens militaires. Une intervention dans le cadre de

L'Union constitue en effet l'assurance que l'ensemble des moyens non militaires de gestion des crises – aide à la reconstruction, aide humanitaire, aide au développement, conseil juridique pour la réforme des gouvernances locales, etc. – peut être mobilisé parallèlement à la séquence purement militaire de l'intervention. L'Union est d'ailleurs le premier donateur mondial en matière d'aide au développement. Aucune autre organisation, à commencer par l'OTAN, n'est capable d'offrir une telle palette de moyens complémentaires. Quant aux États membres, aucun n'a les moyens de mobiliser autant de ressources financières dans un cadre purement national. Or la complexité des crises modernes, la relativité de l'outil militaire dans la solution des conflits, l'importance des phases de stabilisation et de reconstruction de régions ou de pays entiers font de l'Union européenne un acteur clé, de plus en plus sollicité pour le maintien de la stabilité internationale.

A l'inverse, le sentiment de frustration à l'égard de l'Europe de la défense se nourrit de trois handicaps tout aussi évidents. Il existe tout d'abord un décalage de plus en plus intenable entre l'augmentation de la demande extérieure et la stagnation, voire la régression des moyens mis par les États membres à disposition de l'Union. Alors que l'ONU, l'Union africaine, l'OSCE et l'OTAN ne cessent de faire appel aux capacités de gestion de crises de l'Union, la PSDC n'a même pas réussi en dix ans à créer le moindre réservoir permanent de forces, militaires ou civiles, dignes de ce nom. L'objectif d'un corps de 60 000 hommes, affiché dès 2001, a été tellement oublié que la présidence française a dû le ressusciter comme une grande innovation de sa présidence. Il faut parfois des mois de négociations au sein d'un pays pour que celui-ci accepte de mettre un ou deux policiers au service d'une opération PSDC. Et cette carence de moyens se double d'une incapacité des États membres à s'entendre sur un minimum de permanence : la PSDC reste à bien des égards une politique virtuelle. Très peu de structures ont un caractère permanent, visible, incarné dans un édifice ou une institution durable : il n'existe toujours pas de commandement européen, pas de manœuvres communes sur le terrain, pas d'unités constituées en permanence et le Collège européen tourne de ville en ville sans budget ni statut propre.

Le décalage flagrant entre les progrès de la PSDC et le statu quo en matière de politique étrangère commune constitue un second handicap. Et celui-ci est majeur. Les progrès réalisés en matière de défense ont été beaucoup plus rapides et visibles que les progrès réalisés sur la politique étrangère. La PSDC a même acquis une sorte d'autonomie, comme s'il s'agissait de construire une sorte de mini-OTAN européenne, séparée des politiques communes de l'Union. D'où parfois le sentiment d'une PSDC qui tourne à vide : à quoi sert en effet de déployer des forces à l'extérieur, si cet effort ne renforce pas l'influence politique de l'Union dans la solution politique des crises ? L'Union a-t-elle une politique étrangère commune sur l'Afghanistan ? Les missions à Rafah et

en Palestine ont-elle le moins du monde permis à l'Union d'influencer le processus de paix ? A l'exception notable du conflit géorgien de l'été 2008, la PESD a été trop souvent utilisée, non pas comme un outil au service d'un objectif politique commun aux Européens, mais comme un substitut de la politique elle-même.

Reste enfin l'immense sentiment de piétinement et de déjà-vu. La Grande-Bretagne, pourtant à l'origine du tournant de Saint-Malo il y a dix ans, s'est faite le champion du statu quo européen en matière de PSDC, refusant d'augmenter les budgets de l'Agence européenne de défense, de constituer un commandement européen pour la conduite des opérations, ou d'accepter tout ce qui pourrait faire sortir la PSDC du monde virtuel dans lequel elle évolue. Avec une constance remarquable, elle a maintenu l'opposition quasi idéologique à tout développement quantitatif ou qualitatif de la PSDC qui aurait pu faire ne serait-ce qu'un début d'ombrage à l'OTAN, ou insuffler ne serait-ce qu'un zeste d'autonomie stratégique au sein de l'Union européenne. Le monde a beau changer tous les jours, l'Amérique peut choisir telle ou telle direction stratégique, la mondialisation peut bien altérer profondément les conditions de la sécurité européenne, les mêmes contraintes politiques, ou idéologiques, n'en finissent pas de handicaper le développement de la PSDC. La relation Union-OTAN est ainsi devenue un critère majeur de stagnation de la PSDC, et l'alibi finalement d'une paralysie collective, aussi bien à l'Union qu'à l'OTAN.

## **Pourquoi une nouvelle ambition ?**

Paralysie confortable certes, et nul doute que la relance de l'Europe de la défense ne paraîtra pas forcément nécessaire à l'ensemble des États membres. Au-delà des convictions personnelles, sur quoi donc fonder la nécessité d'une nouvelle étape dans l'affirmation stratégique de l'Union ? Existe-t-il dans le contexte international, ou au sein de l'Union elle-même, une dynamique favorable à cette nouvelle ambition ?

A première vue, la réponse est plutôt négative. Parmi les arguments plaidant en faveur du statu quo, voire même du délitement progressif de la PSDC, l'honnêteté oblige à relever deux évolutions. La première est majeure, puisqu'elle concerne le virage insufflé par la nouvelle présidence Obama à l'ensemble de la politique étrangère et de défense des États-Unis. Après une décennie de régression unilatéraliste et militariste, assortie d'une gestion autoritaire des relations avec les alliés et d'un bilan catastrophique pour l'image et la réalité de la puissance américaine dans le monde, nul doute que Barak Obama constitue la bonne nouvelle universelle. Sur fond de réconciliation transatlantique, de rapprochement des visons stratégiques entre les États-Unis et l'Europe, le tout consacré par la réintégration de la France au sein de la structure militaire intégrée de l'OTAN, le bon sens ne serait-il pas désormais de privilégier l'efficacité et la vitalité de ce cadre atlan-

tique ? Pourquoi dupliquer dans l'Union ce qui existe et fonctionne déjà dans l'OTAN : si notre sécurité est indivisible, si la France se retrouve sur la même longueur d'onde que les États-Unis au sein de ce que le président français appelle désormais « la famille occidentale », pourquoi vouloir continuer de donner à l'Union les moyens de son autonomie stratégique ? Beaucoup diront n'en avoir ni les moyens ni, surtout, le besoin. Le retour de la France dans l'OTAN n'est donc pas de bon augure pour le maintien d'une ambition de défense européenne. On voit mal d'ailleurs comment une France plus otanienne pourrait amener la Grande-Bretagne à devenir plus européenne. On pourra certes développer un partenariat bilatéral entre les États-Unis et l'Union, pour tous les aspects non militaires de la gestion de la sécurité internationale. Mais sur le plan de la défense et de l'intervention militaire proprement dites, la tentation du « tout OTAN » risque d'être majoritaire. Elle peut même être d'autant plus grande que le nouveau leadership américain risque, en attirant les sympathies, de rendre difficile le maintien d'une ambition stratégique propre à l'Union européenne. L'Europe de la défense pourra certes progresser, mais dans un cadre atlantique, comme pilier européen de l'OTAN, pas forcément comme outil nécessaire au renforcement politique de l'Union elle-même.

Le deuxième argument en faveur du statu quo réside dans la violence de la crise économique et de la récession qui s'est abattue sur l'ensemble du monde, développé ou non. En période de vaches maigres, quand le contrat de base qui fonde l'Union européenne – celui de la prospérité partagée – est en passe d'être pulvérisé, l'urgence doit être au rétablissement de la cohésion et de la puissance intérieures de l'Union, davantage qu'au renforcement de l'action extérieure et à la construction d'une puissance stratégique européenne. Certes, l'insécurité des autres ne peut laisser totalement indifférent, ne serait-ce que dans le voisinage immédiat de l'Union : un minimum d'opérations extérieures et de stabilisation des crises périphériques restera donc nécessaire, et la PSDC continuera de ce fait à présenter quelque mérite. Mais l'ambition d'une nouvelle étape ne s'impose pas – parce que la sortie de crise à l'intérieur doit l'emporter sur la gestion des crises à l'extérieur et qu'un sain principe d'économie devrait amener l'Union à déléguer encore plus à l'OTAN la gestion de la sécurité internationale. Les opinions ne comprendraient pas que l'Union éparpille ses ressources disponibles sur un objectif de puissance extérieure désormais luxueux. Paradoxalement donc, l'ampleur de la crise économique, cumulée à l'évidence d'une alliance atlantique réconciliée, pourrait ressusciter le partage des tâches de la guerre froide : à l'Union l'objectif de prospérité, à l'OTAN celui de la sécurité.

Cette double évolution est indéniable et doit être prise en compte dans toute réflexion sur l'avenir de la PSDC. Celle-ci ne paraît en effet ni irréversible ni promise automatiquement à un grand avenir. Toutefois, la morosité ambiante n'annule pas pour autant quelques dynamiques favorables, à l'inverse, à l'émergence d'une nouvelle ambition stratégique de

l'Union. La première tient aux évolutions qui affectent la sécurité à l'heure de la mondialisation : les dimensions non militaires des crises – qu'il s'agisse de leur déroulement ou de leur pacification – ont pris une importance considérable depuis deux décennies. Qui peut croire encore que la solution du conflit libanais ou de la question iranienne passe par un affrontement militaire ? Comment ne pas reconnaître, pour l'Afghanistan, l'insuffisance des stratégies qui ne reposeraient que sur le décompte des rapports de forces ? Renforcées par l'apparition de menaces globales (climat, santé, criminalité, réseaux terroristes, etc.), l'insuffisance et la relativité de l'outil militaire dans la gestion de crises sont devenues un élément majeur face auquel la modernité stratégique du cadre européen saute aux yeux. L'Union possède en effet, répartis dans ses différentes institutions, tous les moyens nécessaires à la gestion globale d'une crise et aux nécessités de la reconstruction après un conflit – la PSDC formant un maillon parmi d'autres de ce continuum de moyens. L'OTAN a certes acquis une valeur ajoutée incomparable sur les aspects militaires de la sécurité, mais elle ne possède ni budget de reconstruction, ni moyens civils, ni compétences commerciales ou juridiques à l'égard des pays tiers : c'est à l'Union que se trouvent ces moyens indispensables au succès des opérations. Qu'ils le veuillent ou non, les Européens se retrouveront donc de plus en plus sollicités pour la gestion des crises : qu'ils le fassent dans le cadre de l'Alliance atlantique, au nom d'un partenariat Union/États-Unis, ou au nom de leur propre politique étrangère constituera un débat politique majeur. Mais, dans tous les cas, c'est d'un véritable outil professionnel, civilo-militaire, dont l'Europe aura besoin. D'autant que rien dans l'évolution du contexte international ne permet de parier sur une amélioration de la sécurité autour de l'Union, à échéance des dix prochaines années.

La deuxième dynamique propice au renouvellement des ambitions stratégiques de l'Union réside en Amérique. Quels que soient les mérites de Barak Obama, la crise stratégique que traversent les États-Unis est profonde, et sans doute durable. Pour de multiples raisons, à commencer par leur endettement considérable qui grèvera les budgets de défense, en continuant par leurs priorités en Irak et en Afghanistan, qui mobiliseront l'essentiel des troupes et des moyens, les États-Unis ne seront plus en mesure de prendre en charge l'ensemble des crises régionales, pas plus qu'ils ne seront capables d'insuffler seuls, au système international, une dynamique consensuelle. Cette relativité de la puissance américaine mettra de plus en plus les Européens au pied du mur : pour gérer des crises que les États-Unis ne pourront ou ne voudront pas prendre en charge, pour appuyer et compléter les interventions extérieures américaines, pour prendre en charge des pans entiers de la gestion civilo-militaire de telle ou telle région de crises. De son côté, l'Alliance atlantique a trouvé, en Afghanistan, sa priorité absolue, et peut-être la limite de ce que peut faire une organisation très peu réformée depuis la fin de la Guerre froide. La priorité afghane de l'OTAN ne laisse guère de place ni de moyens pour d'autres interventions.

De plus en plus d'ailleurs, l'OTAN a besoin de la puissance globale de l'Union pour réussir ses missions. Les Européens pourront-ils esquisser longtemps la responsabilité d'une prise en charge plus massive de la gestion des crises extérieures ?

### Trois conditions pour un renforcement de l'action stratégique de l'Union

Théoriquement, ces dynamiques différentes peuvent conduire à deux types de scénarios pour l'avenir de la PSDC. Dans l'hypothèse basse, la PSDC perd progressivement sa composante militaire au profit de l'OTAN qui devient la seule instance d'intervention militaire, avec la possibilité d'y insérer le développement d'un pilier européen de défense. Au sein de l'Union, la PSDC continue de se développer uniquement sur le volet civil. Elle intervient parfois en complément des interventions militaires de l'OTAN, dans le cadre d'un partenariat Union-OTAN. Dans l'hypothèse haute, l'Union continue de développer ses moyens militaires et civils de gestion de crises, en fonction de ses objectifs propres de politique étrangère. Des coopérations techniques peuvent se développer avec l'OTAN selon les besoins de telle ou telle crise, mais c'est entre les États-Unis et l'Union que se noue un partenariat politique et stratégique global.

C'est évidemment la seconde hypothèse qui est ici privilégiée. Elle est sans doute la plus exigeante, la plus improbable donc, mais certainement pas hors d'atteinte si les Européens maintiennent un minimum d'ambition pour l'entreprise européenne commencée il y a soixante ans.

Trois conditions président au renforcement de l'Europe comme acteur de sécurité :

- Remettre la PSDC à sa juste place, celle d'un outil au service du rôle international de l'Union. La PSDC n'est pas un pilier séparé. Elle n'est pas non plus un instrument militaire neutre, une sorte de boîte à outil utilisable aussi bien par l'Union que par l'OTAN. Elle n'est pas non plus le seul critère de mesure du rôle politique international de l'Union : comme acteur de sécurité globale, celle-ci fait en effet bien autre chose que de la PSDC. C'est donc ce rôle politique de l'Union sur la scène internationale qui doit demeurer l'objectif et la priorité : la PSDC n'en est qu'un des chemins possibles, mais certainement pas le premier, ni le seul. L'évolution de la sécurité internationale confère d'ailleurs aux moyens non militaires de gestion des crises une importance croissante : or l'Union est la seule organisation à posséder toute la gamme – économique, juridique, humanitaire, financière, civil et militaire – des moyens nécessaires. Sa modernité stratégique, et donc sa valeur ajoutée comme institution de sécurité globale, n'en sont que plus évidentes.



- Définir le rôle et l'ambition de l'Union dans le système international issu de la mondialisation. Si la défense est un élément au service d'une politique étrangère, encore faut-il que celle-ci ait clarifié ses objectifs et son ambition collective. Au-delà de la stabilisation de telle ou telle crise, au-delà des processus d'élargissement et de stabilisation de son pourtour proche, quel ordre international l'Union souhaite-t-elle conforter ? Quel système de sécurité correspond-t-il le plus aux valeurs et aux intérêts des Européens ? Faut-il viser avant toute chose la défense et la consolidation des intérêts et du leadership de l'Occident démocratique ? Faut-il mouler les intérêts stratégiques européens sur ceux de l'Amérique, sans en revendiquer une spécificité particulière ? Faut-il à l'inverse accepter cette révolution historique qui relativise désormais la puissance occidentale et tenter de construire une gouvernance mondiale qui intègre les différents pôles de puissance, y compris le nôtre, dans un ensemble de règles et d'institutions collectives ? En d'autres termes, l'objectif des politiques étrangères européennes doit-il être de conforter une suprématie occidentale défaillante, de valoriser le pôle européen au sein de cet ensemble, ou au contraire de partager avec d'autres les éléments de la puissance économique et politique ? Aussi longtemps que l'Union ne clarifie pas ses objectifs stratégiques globaux, aussi longtemps que l'Union ne se donne aucune priorité et répond au petit bonheur à telle ou telle sollicitation extérieure, la PESD a toutes les chances de rester une addition hétéroclite d'opérations militaires et civiles, sans influence réelle sur l'évolution des crises.
- Définir les termes d'un partenariat nouveau entre les États-Unis et l'Union européenne constitue la troisième priorité. Ni la PSDC ni l'OTAN ne sont en effet des acteurs politiques autonomes. La PSDC doit être d'abord l'outil civilo-militaire de la politique étrangère de l'Union de même que l'OTAN doit rester l'outil de la solidarité militaire entre les États-Unis et l'Europe. Il convient donc de distinguer entre, d'un côté, un partenariat tactique et technique OTAN-Union, parfois nécessaire selon les crises, mais toujours conjoncturel et temporaire ; et, de l'autre, un partenariat stratégique entre les États-Unis et l'Union, construit sur une base plus permanente et politique, sur un ensemble de sujets d'intérêt commun, y compris les opérations militaires qui nécessiteraient une intervention de l'OTAN. Autrement dit, si une crise requiert une intervention militaire et si les États-Unis décident de participer à cette opération, l'OTAN est l'organe légitime d'intervention ; les moyens de l'Union peuvent être utilisés en complément de cette mission de l'OTAN, dans le cadre d'un partenariat ponctuel entre l'OTAN et l'Union et sur la base d'une stratégie commune entre l'Union et les États-Unis. Dans tous les autres cas où l'élément militaire est marginal ou inopérant (le terrorisme, l'Iran, le processus de paix isarélo-palestinien, par exemple), de même que dans les crises militaires dans lesquelles les États-Unis décideraient

de ne pas intervenir (les crises africaines notamment), le rôle de l'OTAN ne se justifie pas. C'est un partenariat stratégique à construire entre les États-Unis et l'Union, ou l'Union toute seule dans le cadre de sa politique de sécurité, qui deviendrait dans l'un et l'autre cas l'instance responsable.

### Vraies pistes et faux débats

Sur la base de ces préalables politiques, il est donc possible de concevoir et de promouvoir les évolutions suivantes :

*Jouer complètement la carte de la cohérence de l'action extérieure de l'Union.* L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a levé un important obstacle. À l'échéance de 2020, la véritable logique, pour l'efficacité et la cohérence d'une politique étrangère et de sécurité intégrée, est la fusion du poste de Président de la Commission et de Président du Conseil européen.

*Passer du virtuel au permanent, de la coopération à l'intégration :* la discontinuité n'est pas en effet la bonne formule pour assurer l'efficacité et le professionnalisme de l'Union en matière de sécurité. Vingt ans après sa création, la PSDC devra s'appuyer sur des structures permanentes : un Conseil formel des ministres de la défense, présidé par le Haut Représentant. Un collège européen de défense, doté d'un immeuble et d'un budget propres, lequel formerait l'ensemble des personnels à une culture stratégique commune de l'Union. Un commandement européen propre, pour la planification et la conduite des opérations militaires de l'Union, à côté d'un commandement civil et d'une capacité intégrée de commandement civilo-militaire. Des manœuvres communes réelles, sur le terrain, entre les forces européennes. La constitution de quelques unités permanentes, une sorte de mini-force armée européenne immédiatement disponible : un ou deux groupements tactiques (*battlegroups*), le corps européen, une force d'intervention civile pour la gestion des crises naturelles et des catastrophes, un corps européen d'intervention humanitaire, un pool d'officiers civils de la PSDC, des stocks européens en matière de logistique médicale notamment. Enfin, la rapidité d'action de l'Union dépendra aussi de la constitution d'un budget européen de financement des opérations de la PSDC, à disposition de la Haute Représentante, dotée de moyens conséquents.

*Acquérir les moyens d'une certaine autonomie stratégique :* si l'Union veut pouvoir prévenir les crises, faire la différence dans telle ou telle opération, être crédible auprès de son partenaire américain, encore faut-il qu'elle ait les moyens de façonner sa propre analyse de la menace. Il faut donc doter la PSDC de capacités spatiales d'observation militaire, renforcer les moyens d'anticipation et d'analyse stratégique (Centre de situation, Direction

de la prospective dotée d'un budget comparable à celui d'un centre américain, rationalisation du recueil et du traitement de l'information fournie par les postes diplomatiques de l'UE dans le monde : la création d'un service diplomatique européen commun est une nécessité absolue à cet égard).

*Légitimer l'Europe qui protège.* Dans tous les pays de l'Union, une très large majorité de citoyens manifeste une préoccupation croissante pour les défis de la sécurité intérieure : la protection de l'environnement, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la criminalité organisée notamment. Or l'efficacité de l'Union en matière de sécurité intérieure souffre du cloisonnement entre les piliers institutionnels de l'UE et de contraintes politiques fortes. Ne pas répondre à l'attente des citoyens européens, pouvoir aider Bakou en cas de catastrophe naturelle mais ne pas avoir le droit d'aider La Haye ou Rome, est une aberration : dans les cas de terrorisme ou de catastrophes naturelles, les moyens militaires et civils de la PSDC doivent pouvoir être utilisés sur le territoire de l'Union. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la mise en œuvre de la clause de solidarité en cas de terrorisme ou de catastrophe naturelle doit avoir lieu sans délai.

*Eviter les faux débats.* A échéance des dix prochaines années, deux évolutions paraissent politiquement impossibles et donc inutiles. La première est la prise en charge par la PSDC de la défense territoriale collective de l'Union, parce que l'immense majorité des Européens considère que telle est et doit rester la mission première de l'OTAN. Aussi longtemps donc que les États-Unis accepteront de jouer le rôle de protecteur existentiel des pays européens, le débat sur la responsabilité d'autodéfense de l'Union ne méritera pas d'être ouvert. Or, d'ici 2020, il est peu probable que les États-Unis renoncent à ce contrat de base de l'OTAN. Si tel était le cas toutefois, si les évolutions de la politique américaine – et en particulier son évolution à l'égard de l'OTAN – devaient amener un doute et une faille dans la sécurité de l'Europe, l'Union n'aurait alors d'autre choix que d'assumer l'entière responsabilité de sa défense.

La deuxième fausse route concerne la flexibilité en matière de PSDC. Certes, il peut être utile, dans une Union de plus en plus hétéroclite, de créer des coalitions d'États plus volontaires que d'autres pour exécuter telle ou telle mission consensuelle, voire prendre l'initiative de telle ou telle avancée en matière d'armements et de capacités militaires. Mais la force de l'Union, c'est la collectivité de ses décisions et la solidarité de tous en cas d'engagement : ce principe de collectivité est indispensable en effet à l'utilisation des moyens communautaires, il fonde la valeur ajoutée de l'Union en matière de gestion de crises. Casser ce principe au nom d'une mini-défense européenne, par définition non consensuelle, serait se condamner à une impuissance réelle.

## Conclusion

Au regard de l'accélération continue du temps historique depuis un siècle, 2020 constitue une échéance largement inimaginable. La première décennie du XXI<sup>ème</sup> siècle a pour sa part largement contribué à changer le monde (attentats du 11 septembre, folie unilatéraliste américaine, folie du capitalisme financier, extraordinaire montée en puissance des pays asiatiques, élargissement massif mais crise rampante des institutions européennes, retour du nationalisme russe, etc.). La décennie qui s'annonce n'a aucune raison d'être moins productive en révolutions et surprises stratégiques diverses. Rester aux aguets de l'évolution internationale est sans doute une nécessité pour tout acteur politique. Décider de jouer un rôle actif et vouloir façonner plutôt que subir les évolutions de la mondialisation relève d'une autre ambition. Si l'Union européenne refuse d'affronter ce défi, si elle renonce à toute volonté d'influence collective sur le cours du monde, avec entre autres outils une PSDC efficace, la question de son utilité ne manquera pas de se poser.

# Mettre en œuvre une « haute stratégie »

Jolyon Howorth

Depuis la fin de la Guerre froide, universitaires et analystes politiques n'ont cessé de débattre sur la question de savoir quel type de nouvel ordre mondial était en train de voir le jour. La thèse *unipolaire* – selon laquelle les États-Unis règnent encore en maîtres suprêmes sur les affaires du monde (et continueront de le faire dans un avenir proche) – a été défendue de façon tout à fait convaincante par les spécialistes de sciences politiques de Dartmouth que sont Stephen Brooks et William Wohlforth<sup>1</sup>. Le numéro de janvier 2009 de la revue *World Politics* présente un débat animé sur les caractéristiques et les conséquences de l'unipolarité. L'une des conclusions est que le « pôle unique » qui perdure (les États-Unis), loin d'être une puissance du *statu quo* (comme ont eu tendance à l'être les puissances dominantes dans la plupart des systèmes mondiaux), a plus de chances de se révéler être une puissance *révisionniste*. L'ère de George W. Bush en a donné un avant-goût. Pour ceux qui pensent que c'est le système qui dicte l'action politique, le révisionnisme a de beaux jours devant lui – quel que soit le président des États-Unis. Quant à l'option *bipolaire*, elle a été expliquée par l'éminent économiste international C. Fred Bergsten, qui a fait valoir en 2008 que les États-Unis devaient « donner une réelle priorité à la Chine en faisant d'elle leur principal partenaire dans la gestion de l'économie mondiale », même si l'Europe doit pour cela être supplantée<sup>2</sup>. La thèse de la non-polarité a été avancée par Richard Haass, président du US Council on Foreign Relations, qui prévoit un chaos croissant sur la scène internationale à mesure que la prépondérance des États-Unis va céder la place à un ensemble désordonné d'influences exercées par toute une série d'acteurs disparates : États, régimes régionaux, ONG, entreprises multinationales, institutions, milices, particuliers, grandes villes, médias, bandes criminelles, pour n'en citer que quelques-uns. Selon lui, un tel ordre « aura des conséquences essentiellement négatives pour les États-Unis –

---

1. Stephen G. Brooks et William C. Wohlforth, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton University Press, Princeton NJ, 2008.

2. C. Fred Bergsten, « A partnership of Equals. How Washington Should Respond to China's Economic Challenge », *Foreign Affairs*, juillet/août 2008. Pour une réfutation des thèses relatives au G2, voir Elizabeth C. Economy et Adam Segal, « The G-2 Mirage », *Foreign Affairs*, mai-juin 2009.

ainsi que pour une bonne partie du reste du monde »<sup>3</sup>. Jusque-là, du point de vue de l'Europe, le tableau paraît sombre.

Si l'on se tourne vers ceux qui voient en la multipolarité le système de l'avenir, la situation n'est guère plus brillante. Les néoréalistes ont toujours fait valoir qu'une multipolarité déséquilibrée était le système international le plus dangereux et le plus propice à la guerre<sup>4</sup>. Dans *The Return of History and the End of Dreams*, Robert Kagan soutient que « le monde est redevenu normal » avec le retour des ambitions traditionnelles non dissimulées des États nations, et l'émergence de sept grandes puissances qui se font concurrence pour acquérir prestige et influence, rivalité à laquelle s'ajoutent de nouvelles formes de l'« ancienne compétition entre libéralisme et autocratie » et une « lutte encore plus ancienne » entre islam radical et laïcité moderne, autant d'éléments qui annoncent une « ère de divergences »<sup>5</sup>. L'enquête réalisée tous les cinq ans par le US National Intelligence Council<sup>6</sup> fournit une autre vision du monde multipolaire : elle prédit un monde caractérisé par « des discontinuités, des chocs et des surprises de grande ampleur » et propose quatre scénarios pour illustrer cette perspective, à savoir : i) un « monde sans l'Occident, dans lequel les puissances montantes supplantent l'Occident en tant que leaders mondiaux ; ii) une « querelle entre les BRIC », à propos des ressources vitales, qui déclenche une nouvelle guerre mondiale opposant la Chine à l'Inde ; iii) une « surprise d'octobre », dans le cadre de laquelle le monde paye un lourd tribut pour ne pas avoir réagi assez vite au changement climatique ; et iv) un scénario selon lequel « la politique ne se joue pas toujours au niveau local », dans lequel les réseaux mondiaux éclipsent les gouvernements dans la définition de l'agenda international. Tout cela est particulièrement inquiétant pour les Européens, qui ont été avertis en 2006 par leur propre Institut d'Études de Sécurité qu'en 2025 le monde sera plus petit, plus instable et plus dangereux qu'aujourd'hui et que, dans ce monde-là, les points forts et les atouts actuels de l'UE se trouveront considérablement amoindris<sup>7</sup>.

La seule perspective relativement encourageante, dans cette réflexion sur la nature du système mondial au XXI<sup>ème</sup> siècle est présentée par Giovanni Grevi, qui a forgé la notion d'« interpolarité », synthèse de la multipolarité et de l'interdépendance. Il soutient que, au cours des décennies à venir, toutes les puissances existantes et montantes (sans parler du reste du monde) seront soumises à de puissantes contraintes du fait de l'interconnexion de tous les grands domaines d'action (économie, énergie, sécurité et environnement) et

3. Richard N. Haass, « The Age of Non-Polarity: What Will Follow US Dominance? », *Foreign Affairs*, mai-juin 2008.

4. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, MA., 1979, pp. 161 à 163.

5. Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, Knopf, New York, 2008, pp. 3 et 4.

6. National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington DC, novembre 2008.

7. Nicole Gnesotto et Giovanni Grevi (dir.), *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?*, IESUE, Paris, 2006.

que l'« interdépendance existentielle » de toutes ces questions plaide inexorablement en faveur de la coopération. La multipolarité et le multilatéralisme doivent aller de pair pour tirer parti de l'établissement de liens positifs entre ces questions et constituer le moteur de l'évolution vers un ordre international plus harmonieux<sup>8</sup>.

Qu'advient-il de la relation transatlantique qui, au XX<sup>ème</sup> siècle, a servi de bouée de sauvetage aux Européens en détresse ? Doit-on attacher de l'importance, comme l'ont fait de nombreux journalistes, au fait que le président Obama a commencé son odyssée diplomatique mondiale en Europe ? Dans quelle mesure l'Europe *compte-t-elle* pour l'Amérique ? Où se situe le vieux continent par rapport à son principal allié, alors que nous entrons dans la deuxième décennie de ce siècle (jusqu'ici) extrêmement turbulent<sup>9</sup> ? Un retour en arrière est impossible. La relation qui existait pendant la Guerre froide était aberrante, mais les années Clinton (au cours desquelles l'Union s'est évertuée à se positionner sur la scène internationale) comme les années Bush (durant lesquelles les Européens ont accepté de faire les frais du principe « diviser pour régner ») l'étaient tout autant. Avec Barack Obama, les États-Unis et l'UE peuvent faire des déclarations enthousiastes sur les valeurs qu'ils partagent et affirmer qu'ensemble, ils peuvent contribuer à résoudre la plupart des problèmes mondiaux. Mais, comme Barack Obama l'a clairement indiqué à Strasbourg le 3 avril 2009, cela n'est possible que si l'Union se révèle être un partenaire *stratégique* sérieux pour les États-Unis<sup>10</sup>. Ces derniers ont en effet de nombreux partenariats stratégiques à promouvoir dans le monde entier et la perspective d'un condominium entre les États-Unis et la Chine n'est pas complètement irréaliste. Il n'est nullement certain que le président Obama considère la relation avec l'UE comme la première priorité des États-Unis. Ce qu'il veut en revanche, c'est une Union européenne qui puisse – collectivement – apporter quelque chose de réellement utile. Ce « quelque chose » ne doit pas nécessairement passer par l'OTAN. En effet, il est plus probable qu'il passe par la PSDC. Ces deux entités ont vu le jour et ont évolué de manière tout à fait différente, en réponse à des facteurs historiques très différents. Leurs histoires respectives, qui sont souvent assimilées par des hommes politiques ou des analystes désireux de subordonner la seconde à la première, sont à la fois distinctes et spécifiques. En 2009, on distingue assez clairement quel type d'acteur la PSDC va probablement devenir (voir plus loin).

8. Giovanni Grevi, « The inter-polar world: A new scenario », *Occasional Paper* n° 79, IESUE, Paris, juin 2009.

9. Concernant l'état actuel de la politique américaine à l'égard de l'Europe, voir la déclaration de Philip H. Gordon du 16 juin 2009 ; voir : <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/124870.htm>.

10. « So I've come to Europe this week to renew our partnership, one in which America listens and learns from our friends and allies, but where our friends and allies bear their share of the burden. Together, we must forge common solutions to our common problems. So let me say this as clearly as I can: America is changing, but it cannot be America alone that changes. » (« Je suis venu en Europe cette semaine pour renouveler notre partenariat, dans le cadre duquel l'Amérique écoute et apprend de ses amis et alliés, lesquels doivent cependant supporter leur part du fardeau. Ensemble, nous devons définir des solutions communes à nos problèmes communs. Alors je vais être le plus clair possible : l'Amérique est en train de changer, mais l'Amérique ne peut pas être la seule à changer. ») Disponible à l'adresse suivante : [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-President-Obama-at-Strasbourg-Town-Hall/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-President-Obama-at-Strasbourg-Town-Hall/).

En revanche, l'avenir précis de l'OTAN, après l'Afghanistan, est plus difficile à prévoir. Mais, de plus en plus, les États membres de l'UE pris collectivement devront coordonner leurs points de vue sur l'avenir de l'OTAN. Tandis que l'Alliance s'efforce de définir un nouveau « concept stratégique », la contribution de l'Europe au débat pourrait se révéler déterminante. Afin de coordonner cette contribution, il convient d'encourager la mise en place d'un « groupe UE » au sein de l'OTAN.

### **PESC et PSDC : valeurs, légitimité et influence**

Certains prétendent encore que le « pouvoir normatif » ou le « pouvoir civil » de l'Union dans le monde est la garantie la plus sûre de son influence mondiale et le véritable fondement de sa légitimité internationale<sup>11</sup>. Les autres acteurs mondiaux ne voient pas les choses de cette manière. Compte tenu de l'histoire du colonialisme et de l'impérialisme européens, la plupart des autres régions du monde ne perçoivent pas instinctivement l'UE comme foncièrement altruiste ou désintéressée. Malgré son bilan relativement positif en matière d'aide au développement, le fait que l'Union continue de se refuser à une suppression progressive de la Politique agricole commune et à l'ouverture de ses marchés agricoles annule en réalité une bonne partie des bienfaits de cette aide en faveur du Sud. L'Union jouit d'une légitimité (croissante) en tant qu'acteur international, mais celle-ci ne découle pas de son « pouvoir normatif ». Elle provient de sa capacité à mettre en œuvre, de façon constructive et efficace, les instruments et les capacités nécessaires à la gestion civile et militaire des crises, et en particulier de sa capacité à fournir des biens publics internationaux là où les autres acteurs internationaux – les États-Unis, l'OTAN, et même les Nations unies – ne sont pas capables d'intervenir pour une raison ou une autre. Les principes et les valeurs qui régiront ce processus seront ceux auxquels l'école du pouvoir normatif attache le plus d'importance, à savoir un multilatéralisme efficace fondé sur des normes et la promotion d'un monde dans lequel les droits de l'homme, la sécurité humaine, les institutions internationales et le droit international remplaceront la loi de la jungle. L'Union démontre déjà, de façon empirique, qu'elle peut *gérer les relations internationales autrement*. Mais si elle veut réellement atteindre ces objectifs normatifs, elle doit posséder toute la gamme des moyens d'action, y compris d'importants moyens de coercition. Quelle qu'en soit la raison – et les raisons varient considérablement – l'UE est désormais *saluée* comme une puissance combinant capacités civiles

---

11. Ian Manners, *Europe and the World*, Palgrave, Londres, 2009 ; Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2008 ; Mario Telo, *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Palgrave, Londres, 2006 ; Zaki Laidi, *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, Routledge, Londres, 2008 ; Sonia Lucarelli et Ian Manners (dir.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, Londres, 2006.



et capacités militaires par les États-Unis<sup>12</sup>, la Chine<sup>13</sup>, l'Inde<sup>14</sup>, le Brésil<sup>15</sup>, les Nations unies, l'ASEAN et l'Union africaine notamment<sup>16</sup>. Sa légitimité découle dans une large mesure de la crédibilité qu'elle a acquise aux yeux des tiers. Pour les autres acteurs internationaux, la valeur ajoutée de l'Union réside en sa capacité unique à combiner, de façon nouvelle et inédite, des ressources militaires et des moyens civils pour fournir des biens publics internationaux.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, cette légitimité internationale à l'extérieur est également renforcée au plan interne par le rôle croissant du Parlement européen. Celui-ci peut jouer un rôle plus visible et plus actif pour ce qui est de promouvoir l'amélioration de la politique étrangère et de sécurité européenne et de renforcer son efficacité, conférant ainsi à ces domaines d'action une légitimité populaire accrue. Cet effet sera accru par une plus grande interaction entre le Parlement européen et ses commissions des affaires étrangères et de la sécurité, d'une part, et les membres des commissions équivalentes des parlements nationaux de l'UE, d'autre part.

## PESC et PSDC : nécessité d'une approche stratégique

Le monde qui entoure l'Union connaît une mutation très rapide. Ne serait-ce qu'au cours des deux années écoulées, les récents soubresauts de l'Histoire ont provoqué plusieurs ondes de choc : décadence du modèle « occidental » du capitalisme de marché et retour en force de l'État en tant qu'acteur économique et financier ; réelle montée en puissance de la Chine (seul « acteur de poids » au sommet du G20 tenu à Londres en avril 2009) ; influence croissante de l'Inde en Asie du Sud et au-delà ; désignation de l'océan Indien comme principal théâtre des futures luttes entre grandes puissances – et de la piraterie<sup>17</sup> ; retour de la France dans l'OTAN après quarante-trois ans d'absence, mais en même temps, déconfiture croissante de l'OTAN dans sa toute première mission « hors zone », en Afghanistan ; tendance à l'élimination des armes nucléaires à l'échelle mondiale (discours de Barack Obama à Prague), mais accélération de l'acquisition du statut de puissance nucléaire par la Corée du Nord et l'Iran ; retour en force de la Russie sur la

12. Victoria Nuland, discours prononcé au Presse Club et à la Chambre de commerce américaine (AmCham), à Paris, le 22 février 2008 ; Joseph Biden, discours prononcé à la 45<sup>ème</sup> Conférence de Munich sur la politique de sécurité, tenue en février 2009.

13. Feng Zhongping, « A Chinese perspective on China-European relations », in Giovanni Grevi et Álvaro de Vasconcelos, « Partnerships for Effective Multilateralism », *Chaillot Paper* n° 109, IESUE, Paris, 2008, pp. 77 à 86.

14. Ummu Salma Bava, « The EU and India: challenges to a strategic partnership », in *ibid.*, pp. 105 à 113.

15. Marco Aurélio Garcia, « The strategic partnership between Brazil and the EU », in *ibid.*, pp. 49 à 57.

16. Mark Corner, « Towards a Global Sharing of Sovereignty », *European Essay* 44, Federal Trust, Londres, 2008.

17. James Rogers, « From Suez to Shanghai: the European Union and Eurasian maritime security », *Occasional Paper* n° 77, IESUE, Paris, mars 2009 ; Robert Kaplan, « Centre Stage for the 21<sup>st</sup> Century: Rivalry in the Indian Ocean », *Foreign Affairs* vol. 88, n° 2, mars/avril 2009.

scène stratégique en Géorgie ; politique de puissance menée grâce aux oléoducs ; naissance de l'Union pour la Méditerranée ; évolutions majeures en Afrique, où les nouveaux acteurs mondiaux rivalisent pour les ressources stratégiques dans ce qui était autrefois perçu comme le « pré carré » de l'Europe. Le monde est actuellement redéfini en termes de puissance relative. En calculant la puissance relative à partir du PIB/pouvoir d'achat et de la démographie, on a cherché récemment en Pologne à identifier les dix grandes puissances du XXI<sup>ème</sup> siècle. Si l'UE se montre unie, elle obtient facilement une place parmi les quatre premières puissances (par ordre d'importance : Chine, UE, États-Unis, Inde). Sinon, aucun État européen n'atteint les cinq premières places : l'Allemagne arrive en sixième position et la France et le Royaume-Uni obtiennent péniblement les neuvième et dixième places (derrière l'Indonésie)<sup>18</sup>.

Plus on avancera dans le XXI<sup>ème</sup> siècle, dans le turbulent contexte décrit plus haut, plus les Européens, s'ils n'ont pas une approche stratégique claire, se verront marginalisés dans les affaires internationales. Le moment est venu pour l'Union de commencer à élaborer et à mettre en œuvre une « haute stratégie », succinctement définie par deux historiens de Yale, Paul Kennedy et John Gaddis, comme « la relation calculée entre les moyens et les grands objectifs »<sup>19</sup>. L'Europe souffre de handicaps majeurs dans l'ordre hiérarchique international qui se fait jour : déclin démographique, ressources naturelles limitées, exigüité géographique, dépendance énergétique et inadéquation sur le plan militaire. Le « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité » présenté lors du Conseil européen de décembre 2008 reconnaît que, au cours des cinq années écoulées, les menaces pesant sur l'UE sont devenues « de plus en plus complexes », que « nous devons être prêts à influencer le cours des événements » en optant « pour une réflexion plus stratégique » et que cela suppose « d'agir de manière plus efficace et visible sur la scène internationale »<sup>20</sup>.

Cette ambition devrait être grandement stimulée par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et par la mise en œuvre de ses principales innovations institutionnelles, notamment la création du poste de Président du Conseil européen et de celui de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi que par le lancement du Service européen pour l'action extérieure. Beaucoup dépend de la répartition des responsabilités entre les deux postes, mais la logique et la dynamique intrinsèque de cette réforme impliquent une plus grande cohérence stratégique, une prise de

---

18. Krzysztof Rybinski, « A New World Order », *Open Democracy*, 31 mars 2009.

19. A ce sujet, voir Sven Biscop, Jolyon Howorth & Bastian Giegerich, « Europe: a Time for Strategy », Egmont Paper 27, Bruxelles, 2009.

20. Javier Solana, SG/HR, « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation », Bruxelles, 10 décembre 2008. Disponible à l'adresse suivante: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st17/st17104.fr08.pdf>.

décision plus rapide et plus efficace et une plus grande attention aux situations urgentes relevant de la PESC/PSDC.

La première question importante est celle de l'évaluation de la menace. Le rayon d'action géostratégique de l'Union devrait couvrir toutes les parties du globe où ses intérêts sont susceptibles d'être physiquement menacés. Il va sans dire que, dans les négociations multilatérales menées au sein des cadres institutionnels – sur le commerce, l'environnement ou le climat, l'agriculture ou les droits de propriété intellectuelle –, l'UE n'aura nul besoin d'intervenir par la force. Mais les menaces pesant sur ses voies maritimes commerciales, les actes de piraterie en haute mer, les conflits civils et la déstabilisation par la violence de certaines régions ayant des conséquences pour l'Union en termes de flux de migrants ou de réfugiés, la perturbation des canaux d'approvisionnement en ressources ou l'encouragement du terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et d'autres menaces physiques nécessiteront de la part de l'Union une capacité de réaction militaire constante et toujours plus professionnelle. Cela ne veut pas dire qu'elle doit se préparer à de grandes guerres expéditionnaires ou interétatiques. Une telle éventualité demeure une perspective hautement improbable au XXI<sup>ème</sup> siècle. Aucune des grandes puissances mondiales – y compris la Russie – n'a quoi que ce soit à gagner d'une guerre classique contre l'Union (ni contre aucune des autres puissances mondiales en fait). L'interdépendance structurelle d'un monde de plus en plus globalisé, associée à la puissance destructrice meurtrière des arsenaux modernes, suggère que le scénario traditionnel du grand conflit entre États est vraiment sur le déclin<sup>21</sup>. En revanche, le monde de demain comptera une multitude de « nouvelles guerres » (expression de Mary Kaldor), c'est-à-dire des guerres asymétriques et des conflits régionaux à petite échelle de différents types – insurrections, guerres civiles, banditisme, piraterie, criminalité et terrorisme<sup>22</sup>. Dès le début, c'est la réaction à ce type de conflits qui a été le moteur du développement de la PSDC. Mais c'est l'anticipation proactive de ces événements, conjuguée à une approche de plus en plus sophistiquée de la prévention des conflits, qui doit être le moteur de la PSDC au cours des décennies à venir.

La deuxième question est celle du rayon d'action. Les principaux théâtres d'intervention de l'Union sont relativement bien définis. La principale priorité doit être l'« étranger proche » de l'UE elle-même, à savoir les Balkans, la Méditerranée, la mer Noire et le Caucase, c'est-à-dire la région frontalière instable qui sépare l'Union et la Russie. Au-delà de cette fron-

21. John Mueller, *Retreat from Doomsday: the Obsolescence of Major War*, Basic Books, New York, 1989 ; Michael Mandelbaum, 'Is Major War Obsolete?', *Survival*, vol. 40, n° 4, 1998-1999 ; Andrew J. Bacevich, *The Limits of Power: the End of American Exceptionalism* Holt, New York, 2008 ; Christopher A. Preble, *The Power, Problem: How American Military Dominance Makes Us Less Safe, Less Prosperous and Less Free*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2009.

22. Martin van Creveld, *The Transformation of War*, Free Press, New York, 1992 ; Rupert Smith, *The Utility of Force* Knopf, New York, 2005 ; Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2007.

tière immédiate, les évolutions en Afrique et au Proche-Orient (en particulier en Israël, en Palestine et au Liban) exigent de la part de l'Union une action de stabilisation ciblée. Outre ces régions, qui, d'un point de vue stratégique, doivent être considérées comme le prolongement de l'« étranger proche », l'UE devra s'intéresser de plus en plus sérieusement à la zone côtière eurasiennne, une zone océanique vitale allant du canal de Suez à Shanghai, par laquelle transite une grande partie des échanges commerciaux de l'Union, dont le volume devrait augmenter de 121% entre 2006 et 2016<sup>23</sup>. Par ailleurs, dans la mesure où une déstabilisation de la région Asie du Sud – depuis la frontière de l'Iran avec l'Afghanistan et le Pakistan jusqu'au Bangladesh et à la Birmanie/au Myanmar, en passant par l'Inde – constitue une menace pour le régime de non-prolifération et aggrave le terrorisme et les trafics criminels, l'Union ne peut pas se permettre d'être absente de ce théâtre<sup>24</sup>. Avec le temps, l'Union se trouvera confrontée à des défis que l'on ne soupçonnait guère à Saint-Malo. La mission de lutte contre la piraterie menée actuellement au large de la Corne de l'Afrique est un avant-goût de ce qui attend l'UE, comme des opérations de lutte contre les insurrections, la prolifération et les trafics.

Troisièmement, avec quel type de forces l'Union peut-elle jouer un rôle constructif et stabilisateur sur ces théâtres ? En ce qui concerne la structure générale, rien ne plaide – et rien n'a jamais plaidé – en faveur de la constitution d'une « armée européenne ». Le cadre – politique, institutionnel ou militaire – d'une telle entité n'existe pas actuellement et n'est pas nécessaire. Dans un avenir proche, les forces armées européennes seront constituées à partir des contingents nationaux sur la base du volontariat et au cas par cas. La compétence, la formation et l'efficacité de ces forces dans les missions susceptibles de leur être confiées comptent plus que l'*étiquette* géopolitique qui leur est attachée. Grosso modo, ces missions seront du type envisagé dans la *déclaration sur le renforcement des capacités* adoptée par le Conseil européen le 11 décembre 2008<sup>25</sup>. L'UE devrait développer sa capacité à mettre sur pied plusieurs missions en même temps : deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, deux opérations de réaction rapide d'une durée limitée, une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens, une mission de surveillance/d'interdiction maritime ou aérienne, une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à quatre-vingt-dix jours, et une douzaine de missions PSDC civiles de différents formats. Il s'agit là d'un programme ambitieux et les évolutions enregistrées jusqu'à présent, depuis l'*Objectif global d'Helsinki* de 1999 jusqu'à l'*Objectif global à l'horizon 2010* (2004) et l'*Objectif global civil à l'horizon 2010* (2007), n'augurent rien de bon

23. Rogers, op. cit. dans la note 17, p. 22.

24. Rapport de l'IESUE sur le débat d'experts mené sur le thème « Indian and EU approaches to security », New Delhi, 23 février 2009. Disponible à l'adresse suivante: [http://www.iss.europa.eu/fileadmin/fichiers/pdf/seminars/2009/Indian\\_EU\\_approaches\\_to\\_security.pdf](http://www.iss.europa.eu/fileadmin/fichiers/pdf/seminars/2009/Indian_EU_approaches_to_security.pdf).

25. Conseil de l'Union européenne, *Déclaration sur le renforcement des capacités*, 11 décembre 2008. Cf. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st16/st16840.fr08.pdf>.

pour sa réussite si le processus continue d'être ascendant et réactif plutôt que descendant et proactif. Mais surtout, comme actuellement la *réalité* du déploiement de troupes et des capacités (par opposition aux *déclarations*) dépend entièrement des *ambitions nationales*, qui sont inévitablement liées à la culture et à la situation politiques locales, il est probable que peu de choses changeront avant que l'UE n'essaye de surmonter cette impasse, si elle décide de le faire, par une forme ou une autre de programmation collective et même d'élaboration collective des décisions en petit comité<sup>26</sup>. Les *missions de Petersberg* élargies, qui sont définies à l'article 28 B du *Traité de Lisbonne*, font explicitement référence à des « missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix » (jargon européen désignant la « séparation par la force »)<sup>27</sup>. L'UE devrait par conséquent se fixer comme objectif stratégique de disposer pour 2020 d'une force prête à intervenir d'une taille très importante – de l'ordre de 60 000 hommes (soit 180 000 pour permettre la rotation) – afin de pouvoir faire face à toute la gamme des défis opérationnels susceptibles de se présenter dans un monde de plus en plus complexe. Cela exigera de grands changements en matière de formation, de financement et d'acquisitions au cours de la décennie à venir.

Le *Traité de Lisbonne* prévoit déjà de nombreux engagements dans le domaine de la sécurité – une clause de solidarité, une clause d'assistance mutuelle, et les missions de Petersberg élargies – qui ne pourront être tenus si l'UE ne dispose pas d'une capacité militaire robuste et de plus en plus intégrée. L'un des aspects de cette capacité sera la coopération structurée permanente, dont la dynamique doit être aussi *ouverte* que possible<sup>28</sup>. L'objectif est que l'UE mobilise le maximum de capacités possible, en tirant parti de tous les instruments disponibles, quelle qu'en soit la source. La PSDC ne peut pas fonctionner et ne fonctionnera pas si elle s'appuie massivement sur un petit nombre de contributeurs, les autres jouant le rôle de spectateurs ou de bailleurs de fonds. Tôt ou tard, la logique du contexte stratégique dans lequel l'UE devra intervenir l'obligera à intégrer aux objectifs de la PSDC un article explicite sur la défense collective, comparable à l'article 5 des traités de l'UEO et de l'OTAN. En outre, tandis que les missions PSDC gagneront en taille et en importance, la création d'un état-major de planification opérationnelle de l'UE deviendra absolument indispensable. La plupart des États membres de l'UE ont déjà admis cette nécessité, tout

26. Voir surtout à ce sujet Bastian Giegerich, *European Military Crisis Management; connecting ambition and reality*, Adelphi Paper n° 397, Routledge, Londres, 2008.

27. D'après l'article 28B du *Traité de Lisbonne*, font partie des missions PSDC : « les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, [et] les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. » (les missions de Petersberg élargies sont indiquées en italique).

28. Sven Biscop, « Permanent Structured Cooperation and the Future of the ESDP: Transformation and Integration », *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, 2008.

comme les États-Unis eux-mêmes<sup>29</sup>. Quels que soient les arrangements qui seront retenus à l'avenir en ce qui concerne les synergies entre la PSDC et l'OTAN, l'autonomie de l'Union en matière de renseignement et de planification opérationnelle, à terme, est implicite dans l'ensemble des orientations régissant la politique européenne de sécurité et de défense depuis Saint-Malo. L'UE en tant qu'acteur international ne peut pas sous-traiter un outil aussi essentiel à une autre organisation et encore moins s'en passer. Par ailleurs, le renforcement constant de la coopération et de la coordination dans l'industrie de la défense sera un corollaire inévitable de l'extension des capacités militaires de l'UE comme des évolutions de la R&T dans le domaine de la défense. Des progrès considérables ont été réalisés en ce sens sous la présidence française de l'Union au cours du second semestre de 2008<sup>30</sup>. Ce processus ne peut que s'accélérer et s'intensifier.

Mais au-delà des capacités militaires, l'UE devra fournir un effort beaucoup plus concerté dans le domaine des capacités *civiles*. Il est beaucoup plus difficile de déployer à l'extérieur des policiers, des juges, des fiscalistes, des commissaires aux comptes, des agents des douanes, etc., lesquels sont tous invariablement volontaires. La principale raison pour laquelle l'UE a eu tant de mal à remplir les objectifs (très modestes) qu'elle s'était elle-même fixés pour les instructeurs de police en Afghanistan est que la perspective de passer une année dangereuse à Kaboul est peu engageante pour les policiers européens. Il est encore plus difficile de convaincre des juges de partir. Ils ont leur carrière et l'on comprend qu'ils n'aient pas envie de partir à l'étranger pour de longues périodes – et de sortir ainsi de leur système national et du circuit des promotions. Et pourtant, comme le Conseil l'admet pleinement, « il devient de plus en plus nécessaire de mettre en place un ensemble de capacités de gestion de crise et de faire en sorte que l'UE utilise tous les moyens qui sont à sa disposition afin d'assurer de manière cohérente tout l'éventail des tâches liées à la gestion des crises, y compris dans un scénario de substitution »<sup>31</sup>. Dans le cadre de l'*Objectif global civil à l'horizon 2010*, l'Union s'est fixé des objectifs ambitieux en matière d'amélioration de la qualité, de renforcement de la disponibilité, de développement d'instruments et de création de synergies avec les autres intervenants – forces armées, agence de sécurité intérieure, forces de police, ONG, etc. Concrétiser ces objectifs prendra du temps. Il faudra dresser un inventaire stratégique du personnel disponible, éventuellement en mettant l'accent sur les personnes ayant récemment quitté le secteur civil et qui peuvent rapidement suivre un recyclage pour acquérir les compétences nécessaires en matière d'édification d'une nation. C'est la formule suivie par le Pentagone aux États-Unis. L'UE ne peut pas se permettre de ne pas fournir un effort comparable.

---

29. Alessia Biava, « Vers un Quartier général européen? », *Cahiers du CEREM* n° 7, 2009.

30. Jolyon Howorth, « Quelles avancées pour la politique européenne de sécurité et de défense? » in *Annuaire français des Relations internationales*, La Documentation française, Paris, 2009, pp. 85 à 98.

31. Conseil Affaires générales et Relations extérieures, *Objectif global civil à l'horizon 2010*, 19 novembre 2007, in Catherine Glière (dir.), « Sécurité et défense de l'UE – Textes fondamentaux 2007 », Volume VIII, *Cahier de Chaillot* n° 112, IESUE, Paris, octobre 2008, p. 386.

Le général David Leakey, directeur général de l'État-major de l'UE, a indiqué que, lorsqu'il était commandant de la mission EUFOR-Althea menée en Bosnie en 2005, deux cents commissaires aux comptes lui avaient été plus utiles pour endiguer la corruption de l'État que deux mille soldats. Mais là encore, si l'on veut réaliser au mieux les objectifs, il faudra envisager sérieusement de mettre en place un cadre stratégique. Heureusement, les travaux sur ce point ont déjà commencé. Au sein de l'État-major de l'Union européenne, une réflexion approfondie a été consacrée à la difficulté (jusqu'à présent, apparemment insoluble) de planifier la coordination des aspects civils et militaires des missions de l'UE. Un document novateur a été élaboré pour la réunion du Conseil européen de décembre 2008. Ce travail comporte plusieurs pistes innovantes, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'un concept de gestion de crise pour chaque opération donnée, la formulation d'options stratégiques – militaires, civiles et policières – et la mise au point d'un concept d'opération (CONOPS) clairement ciblé et d'un plan d'opération. Il s'agit là d'un embryon d'approche stratégique à l'égard de la planification et de la constitution de capacités.

## Conclusion

Depuis 1945, les États-Unis ont été les pionniers en matière de haute stratégie. Le problème est qu'ils n'ont pas excellé dans ce rôle. Depuis la guerre de Corée, sans parler du ViêtNam, ils ont démontré qu'une haute stratégie essentiellement axée sur l'usage de la force militaire comporte de très sérieuses limites<sup>32</sup>. L'UE ne suivra pas cette voie. Le profil civilo-militaire unique en son genre qui la caractérise est bien mieux adapté aux défis du XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>33</sup>. Elle gère déjà les relations internationales différemment et continuera de le faire – mais seulement à condition d'adopter une approche stratégique globale. Les euro-sceptiques et les euro-réalistes rejeteront cette approche comme étant irréaliste. Pourtant, personne n'avait prévu la fin de la Guerre froide ni l'effondrement de l'Union soviétique ; personne ne croyait (encore en 1998) que l'Union deviendrait un jour un acteur important dans le domaine de la sécurité ; il y a seulement huit ans, avec la déclaration de Laeken sur l'opérationnalité des missions militaires de l'UE, les railleries étaient de mise dans les milieux stratégiques. Trois ans après seulement, l'opération Artemis démontrait que l'autonomie de l'Union était une réalité. Qui, en 2000, aurait imaginé que des troupes allemandes patrouilleraient en Afrique ou dans l'Hindou Kouch ? Jusqu'à très récemment, l'idée de « Global Zero » en matière d'armement nucléaire était rejetée comme une utopie chimérique. Aujourd'hui, c'est la politique officielle des États-Unis.

32. Christopher A. Preble, *The Power Problem: How American Military Dominance Makes Us Less Safe, Less Prosperous and Less Free*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2009.

33. À cet égard, voir le *2008 Yearbook on Civilian Crisis Management Studies* du Centre finlandais pour la gestion des crises, CMC Finland, Kuopio, 2008. Disponible à l'adresse suivante : [www.cmcfinland.fi](http://www.cmcfinland.fi).



L'Europe a mis un sacré désordre dans ce monde au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Les États-Unis l'ont sortie du mauvais pas dans lequel elle se trouvait et ont continué à être à ses côtés pendant la Guerre froide. Mais en 2009, le monde a un nouveau visage et l'Europe – même collectivement – est un acteur de plus en plus faible. Seuls, même les grands États européens ne peuvent espérer avoir une réelle prise sur ce qui se passe dans le monde – quant aux petits pays, ils n'en auraient absolument aucune. Pendant une décennie, les sceptiques et les cyniques ont raillé la notion même de réforme constitutionnelle et institutionnelle. Le Traité de Lisbonne est pourtant en vigueur et ses implications pourraient se révéler fondamentales. L'Histoire n'est pas seulement en train de nous rattraper. Elle est sur le point de tout emporter sur son passage. Si l'Union ne mobilise pas un maximum de ressources, les Européens pourraient bien se retrouver, au XXII<sup>ème</sup> siècle, comme travailleurs immigrés parcourant le monde à la recherche d'emplois à bas salaires en Asie et en Amérique latine. Soit l'Europe élabore une approche stratégique, soit elle échouera.



# Les États-Unis et l'évolution de la PSDC

*F. Stephen Larrabee*

L'attitude des États-Unis à l'égard de la Politique européenne de Sécurité et de Défense a été marquée par une grande ambivalence. Les États-Unis se sont longtemps demandé s'il fallait voir dans la PESD une amie ou une concurrente de l'OTAN<sup>1</sup>. En principe, ils veulent – et il leur faut – un partenaire européen fort pour les aider à faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité et qui, pour la plupart, trouvent leur origine au-delà des frontières de l'Europe. Cependant, Washington, qui ne voulait pas que l'évolution de la PESD porte atteinte à l'OTAN, a réagi fermement à toute tentative de l'UE visant à mettre en place une structure autonome qui ne soit pas étroitement liée à l'OTAN.

Témoigne de ce souci la réaction des États-Unis au sommet franco-britannique qui a eu lieu à Saint-Malo en décembre 1998. Si l'administration Clinton a dans son ensemble soutenu l'émergence d'un partenaire européen fort et uni, de nombreux responsables américains ont craint que ce sommet n'ait pour but de tenter de mettre sur pied une structure militaire européenne autonome en dehors de l'OTAN.

Cette inquiétude s'est temporairement dissipée lors du sommet de l'UE tenu un an plus tard à Helsinki. À cette occasion, l'Union a annoncé qu'elle n'agirait que là où l'OTAN n'était pas engagée. Cette déclaration semblait indiquer que la priorité serait donnée à l'OTAN en cas de crise et que l'UE n'agirait que si l'OTAN décidait de ne pas intervenir. Elle apaisait donc dans une certaine mesure – sans l'éliminer totalement – la crainte des États-Unis de voir la PESD devenir la rivale de l'OTAN.

Les préoccupations des États-Unis ont refait surface et se sont intensifiées lorsque l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg ont proposé, à l'occasion du « mini-sommet chocolat » d'avril 2003 que l'UE crée une cellule distincte de planification opérationnelle à Tervuren. Cette proposition a vivement inquiété Washington, car elle semblait indiquer que l'UE se distançait de la formule « Berlin plus » permettant à l'UE de recourir aux moyens de l'OTAN pour gérer une crise au cas où l'OTAN ne souhaitait pas intervenir. Pour de nombreux responsables américains, cela semblait être le premier pas sur une

---

1. Cf. Robert E. Hunter, *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor?*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2002.

penne glissante vers la création d'une structure militaire européenne en dehors de l'OTAN – et constituait donc une menace pour la primauté de l'OTAN en tant qu'instance essentielle de la coopération transatlantique en matière de sécurité.

La vive réaction des États-Unis face à la proposition de création d'une cellule de planification à Tervuren traduisait aussi une crainte plus large, celle de voir certains membres de l'Union, en particulier la France, chercher à faire de l'UE un « contrepoids » à l'OTAN. Cette inquiétude a été renforcée par l'importance accordée par le président Chirac à la « multipolarité » – terme diplomatique désignant une volonté d'équilibrer ou de limiter la puissance des États-Unis – et par l'opposition franco-allemande à l'invasion de l'Irak par les États-Unis. Aux yeux de certains responsables américains, la France semblait être passée du rang d'allié revêche à celui d'opposant déclaré à la politique américaine.

### Les vents du changement

Cependant, au cours des dernières années, l'attitude des États-Unis à l'égard de la PESD a commencé à évoluer de manière plus positive. Les difficultés rencontrées par les États-Unis en Irak ont clairement montré que Washington n'était pas en mesure de répondre seul aux défis actuels en matière de sécurité et qu'il avait besoin d'alliés. L'intervention militaire américaine en Irak a également mis en évidence le fait qu'il ne suffisait pas de simplement renverser un régime ignoble. Les États-Unis doivent aussi être capables de mettre en œuvre des mesures de stabilisation et de reconstruction une fois que la phase principale des combats est achevée, mais il faut pour cela des compétences et des capacités civiles. Après avoir critiqué la PESD pendant des années, les responsables américains commencent à admettre que l'UE, qui met l'accent sur les capacités civiles, a quelque chose à offrir, même si sa contribution dans le cas de conflits de haute intensité reste limitée.

Cela a des conséquences importantes pour l'avenir. Au cours de la prochaine décennie, les conflits auxquels les États-Unis ou l'OTAN devront faire face prendront en grande partie, voire en majorité, la forme d'insurrections et de conflits non classiques de faible intensité<sup>2</sup>, qui requièrent des capacités différentes de celles nécessaires dans la phase des combats – police, observation des élections, unités chargées d'affaires civiles, etc. L'OTAN, contrairement à l'UE, est mal équipée pour faire face à ces missions.

Les États-Unis ont également commencé à comprendre que la menace que représente cette politique pour l'OTAN était bien moins grande que le laissaient entendre de nombreux détracteurs américains. En dépit du vaste soutien dont elle bénéficie dans

---

2. Pour des informations plus détaillées, cf. F. Stephen Larrabee, John Gordon IV et Peter A. Wilson, « The Right Stuff. Defense Planning Challenges for a New Century », *The National Interest*, no. 77, Fall 2004, pp. 50-58.

l'opinion publique européenne, les obstacles qui empêchent l'émergence de ce que l'on appelle aujourd'hui la PSDC (Politique de Sécurité et de Défense commune) susceptible de remettre sérieusement en question la primauté de l'OTAN sont nombreux et importants. L'obstacle majeur est la politique britannique. Au cours des dernières années, il est apparu de plus en plus clairement qu'une PSDC forte ne pouvait exister sans le Royaume-Uni et que Londres n'était pas prêt à sacrifier pour cette politique sa relation privilégiée avec Washington.

Le Royaume-Uni est même aujourd'hui un obstacle plus important au développement de la PSDC que ne le sont les États-Unis. Par conséquent, les espoirs d'un nouveau Saint-Malo – un sommet franco-britannique visant à relancer la PSDC –, caressés un moment par la France, ne sont pas près de se réaliser dans un avenir proche. Le parti conservateur apparaît de plus en plus eurosceptique depuis quelque temps et ses dirigeants montrent peu d'enthousiasme à l'égard de la PSDC. Or, sans un soutien fort des Britanniques, celle-ci aura du mal à prendre un nouvel essor.

La France ne doit pas non plus attendre de l'Allemagne qu'elle soutienne vraiment la volonté ambitieuse de relancer la PSDC. La coopération franco-allemande n'a plus la chaleur et ne focalise plus l'attention comme au temps du président Jacques Chirac et du chancelier Gerhard Schröder. Si, en apparence, les relations peuvent paraître amicales, les sourires peinent à cacher une méfiance réciproque et la concurrence pour la première place en Europe. La différence de styles politiques accentue cette concurrence. L'hyperactivité de Sarkozy et sa tendance à lancer des initiatives sans coordination préalable avec ses partenaires de l'UE, en particulier Berlin, ont irrité la chancelière Angela Merkel, qui privilégie une diplomatie plus méthodique et fondée sur la concertation. En outre, Paris et Berlin sont en désaccord sur plusieurs questions de fond, notamment l'énergie nucléaire, l'énergie et le changement climatique, ainsi que le rôle de la Banque centrale européenne.

Dans le domaine de la défense, l'Allemagne continue de rester en-deçà de ses possibilités. Ses dépenses militaires stagnent à 1,27% environ du PIB, ce qui est bien inférieur aux contributions de la France et du Royaume-Uni et empêche l'Allemagne de jouer un rôle de tout premier plan tant au sein de l'OTAN qu'en ce qui concerne la défense européenne. En outre, le Bundestag semble de plus en plus préoccupé par la question de l'engagement de troupes allemandes dans des opérations de paix à l'étranger, comme l'ont démontré les réticences de Berlin à participer à la mission conduite par la France au Tchad. Il ne faut donc pas compter sur l'Allemagne pour combler le vide laissé par les Britanniques.

Parallèlement, l'arrivée de dix nouveaux États membres d'Europe orientale a modifié l'équilibre politique au sein de l'UE en renforçant le courant « atlantiste ». Bien que soutenant la PSDC, ces nouveaux membres ne veulent pas que son renforcement entraîne un affaiblissement de l'OTAN. Ces États « atlantistes » feraient sans aucun doute front avec certains pays d'Europe occidentale (Danemark, Italie, Pays-Bas et Portugal) appartenant également à l'OTAN pour bloquer tout effort visant à orienter la PSDC dans une direction anti-américaine.

L'évolution de l'attitude des États-Unis à l'égard de la PSDC s'inscrit dans une évolution plus large de la vision générale qu'ils ont de l'UE. Pendant la plus grande partie des années 1990, les États-Unis ont soit ignoré l'Union soit eu tendance à la considérer comme un rival potentiel de l'OTAN. Ces craintes étaient particulièrement vives au début du premier mandat de Bush. Abandonnant le soutien de principe accordé à l'UE par l'administration Clinton, l'administration Bush s'est montrée beaucoup plus sceptique face à l'intégration de l'Europe, craignant qu'une Europe plus forte soit un partenaire moins docile, qui porterait atteinte à l'OTAN.

Au cours du premier mandat du président Bush, l'administration américaine ne voyait pas d'un très bon œil les efforts visant à renforcer la cohésion européenne, en particulier dans le domaine de la sécurité et de la défense. Pendant le deuxième mandat, cette attitude est devenue beaucoup plus positive : lors de son voyage en Europe en février 2005, le président Bush ne s'est pas seulement rendu au siège de l'OTAN, mais il a également été le premier président américain à effectuer une visite auprès de l'UE. Dans le discours qu'il a prononcé à Bruxelles, le président Bush a souligné explicitement que les États-Unis étaient favorables à une Europe forte et unie<sup>3</sup>.

Ce discours soulignait que l'administration avait clairement abandonné son ambivalence initiale à l'égard de l'intégration européenne, en raison de l'évolution des réalités stratégiques du monde de l'après-Guerre froide, en particulier depuis le 11 septembre – besoin accru d'alliés afin de faire face aux nouveaux défis en matière de sécurité, efforts de l'UE en vue de créer une dimension de sécurité et de défense plus importante, et capacité limitée de l'OTAN à relever certains de ces nouveaux défis. Ces changements ont fait prendre conscience aux Américains qu'un partenaire européen plus fort et plus uni était dans leur intérêt – une position plus que largement reprise par l'administration Obama.

Pour autant, il ne faut pas s'attendre à ce que les dirigeants des États-Unis et de l'UE soient toujours d'accord sur l'évolution future de la PSDC et de l'OTAN. S'il est proba-

---

3. Pour le texte du discours du président Bush, voir : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050221.html>.

ble que les États-Unis seront moins crispés face au développement de la PSDC au cours de la prochaine décennie, Washington continuera de considérer l'OTAN comme la principale enceinte de discussion sur la sécurité européenne. Plusieurs pommes de discorde devraient par ailleurs subsister.

## Planification opérationnelle

La planification opérationnelle a été et reste l'une des préoccupations principales des États-Unis. Certains membres de l'UE, la France notamment, font valoir que l'Union doit disposer de ses propres capacités de planification opérationnelle pour les cas où les États-Unis ne souhaiteraient pas intervenir. Les États-Unis s'y sont toujours opposés, craignant que cela ne complique la planification et n'entraîne une duplication inutile des efforts. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles Washington a réagi si vivement à la proposition de création d'une cellule de planification de l'UE à Tervuren.

Cependant, le différend au sujet de Tervuren est apparu à un moment où les dissensions entre les États-Unis et la France s'aggravaient à propos de l'Irak et où Washington avait le sentiment que le président Chirac essayait d'ériger la PSDC en concurrente ou en contre-poids de l'OTAN. Le cadre dans lequel évolue la PSDC est aujourd'hui très différent. Les relations entre les États-Unis et la France sont beaucoup plus cordiales. À la différence du président Chirac, le président Sarkozy considère l'OTAN et la PSDC comme complémentaires et non comme rivales. Le retour de la France dans la structure militaire de l'OTAN devrait en outre réduire la suspicion et la méfiance de part et d'autre et rendre moins conflictuelle et plus facile à gérer la mise en place d'une capacité de planification de l'UE.

Les États-Unis ont besoin d'un partenaire européen fort et doté de capacités militaires permettant de faire face aux nouveaux défis et menaces. Si l'Union veut jouer un rôle efficace dans la gestion des crises, elle doit pouvoir agir indépendamment de l'OTAN dans certains cas limités, en particulier lors de crises telles que celles qui ont éclaté au Tchad ou en République démocratique du Congo, où les États-Unis ne souhaitent pas intervenir. Il est toutefois probable que ces cas seront relativement limités en nombre et en portée. Si une crise menaçant les intérêts occidentaux devait se produire, il est à peu près certain que les États-Unis interviendraient, sans nécessairement prendre la direction des opérations.

## Gestion des crises

Les États-Unis ont toujours donné la préférence à l'OTAN pour ce qui est de la gestion des crises et ils ont d'ailleurs demandé un « droit de premier refus » informel. Une de-

mande à laquelle se sont opposés la France et plusieurs autres États membres de l'UE, estimant qu'elle entraînait implicitement une subordination de l'UE à l'OTAN, ce qu'ils refusent absolument.

Le sommet d'Helsinki de décembre 1999 a semblé apporter une solution à ce différend par l'établissement du principe selon lequel l'UE participerait à la gestion de crises « là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée (...) ». Cela a été largement interprété comme signifiant que l'UE ne prendrait la direction d'une opération de gestion de crise que lorsque l'OTAN ne souhaite pas intervenir.

Cette interprétation, qui limite la liberté d'action de l'UE en subordonnant implicitement celle-ci à l'OTAN, n'a jamais vraiment convenu ni à la France ni à plusieurs autres États membres de l'UE. La France a beaucoup insisté pour que l'Union intervienne dans la crise au Congo en juin 2003 – ce fut le premier déploiement de l'UE hors d'Europe – et elle a fourni le gros des troupes pour cette opération (Artémis), menée sans recours aux moyens de l'OTAN et sans concertation avec celle-ci. Même s'il est peu probable que les États-Unis aient souhaité que l'OTAN intervienne dans cette crise, l'absence de consultation a irrité certains responsables des États-Unis et de l'OTAN et créé un précédent fâcheux.

Depuis lors, des efforts ont été entrepris afin d'assurer une concertation accrue et une plus grande complémentarité. Cependant, la coopération laisse beaucoup à désirer, comme l'a démontré la crise au Darfour (ouest du Soudan). Cette crise a donné lieu, dans un premier temps, à une rivalité indécente entre les deux organisations. Les États-Unis ont vu dans cette crise une occasion pour l'OTAN de prouver qu'elle conservait toute son importance et était davantage orientée sur le monde, tandis que la France faisait valoir que c'était à l'UE, et non à l'OTAN, de prendre la direction des opérations. Deux ponts aériens ont finalement été organisés : l'un par l'OTAN, l'autre par l'Union.

Les différends à propos du Darfour mettent en évidence les limites des dispositions ad hoc. Pour éviter de nouveaux problèmes à l'avenir, certains mécanismes devront être agréés au préalable, notamment en ce qui concerne la planification et la constitution des forces. À défaut de telles dispositions, il est probable que l'OTAN et l'UE auront du mal à s'entendre sur la manière de coopérer, comme cela a été le cas dans un premier temps au Darfour.

Parallèlement, il est nécessaire de repenser les modalités de la coopération OTAN-UE. Dans le passé, le dialogue entre l'OTAN et l'UE a porté en grande partie sur la manière dont l'OTAN pouvait aider l'UE à mener des opérations militaires. Cependant, comme l'a fait remarquer James Dobbins, c'est en réalité l'OTAN qui a besoin de l'aide de l'UE

pour mener à bien nombre des tâches qu'elle est appelée à exécuter aujourd'hui, et non l'inverse<sup>4</sup>. Comme il le fait observer, il est tout à fait possible d'envisager qu'une opération conduite par l'UE se déroule sans la participation de l'OTAN. En revanche, il est quasiment impossible d'imaginer qu'une opération de reconstruction d'un pays soit menée à bien par l'OTAN sans la participation de l'UE.

L'UE dispose d'un certain nombre de capacités civiles qui font défaut à l'OTAN et qui sont nécessaires dans les phases de stabilisation et de reconstruction des opérations de paix. Il ne serait pas très judicieux, politiquement et financièrement parlant, de tenter de dupliquer ces capacités au sein de l'OTAN. Dans certains cas, l'OTAN devrait plutôt avoir la possibilité de recourir aux moyens de l'UE. Il sera donc de plus en plus important, à l'avenir, de renforcer la coopération et la coordination entre l'OTAN et l'UE si l'on veut assurer une gestion des crises efficace.

Le retour de la France dans le commandement militaire de l'Alliance devrait faciliter cette coopération en diminuant le sentiment de concurrence et de rivalité entre l'OTAN et l'UE qui, par le passé, a gêné la coopération dans la gestion des crises. Actuellement cependant, le principal obstacle à un renforcement de la coopération entre l'OTAN et l'UE est la Turquie. Ankara a en effet empêché ce rapprochement dans le but d'inciter l'UE à faire des concessions au sujet de sa demande d'adhésion et de Chypre, une tactique qui a indisposé tant les responsables de l'UE que ceux de l'OTAN.

Puisqu'il est important de renforcer la coopération entre l'UE et l'OTAN pour améliorer la gestion des crises, des efforts plus importants doivent être consentis afin d'avoir raison des objections de la Turquie. Il n'est pas possible de régler cette question au niveau administratif car elle exige une intervention politique de haut niveau, en particulier du président des États-Unis. En outre, les dirigeants européens devront faire preuve d'une plus grande souplesse face aux préoccupations de la Turquie et exercer une pression institutionnelle plus forte sur les Chypriotes grecs afin que des progrès puissent être accomplis dans le règlement de la question chypriote.

## Un caucus européen

Les hauts fonctionnaires américains craignent également qu'une PSDC plus forte n'entraîne la formation d'un « caucus européen » au sein de l'OTAN, autrement dit que les pays membres de l'OTAN non membres de l'UE se heurtent à un front uni d'États membres de l'UE lors de discussions au sein de l'OTAN. Les administrations améri-

---

4. Cf. James Dobbins, « Friends Again ? », in Marcin Zaborowski (dir.), *Friends again: EU-US relations after the crisis*, IESUE, Paris, 2006, p. 26.

caines successives se sont toujours opposées fermement à la formation d'un tel caucus, considérant qu'il pourrait compliquer considérablement la prise de décision au sein de l'Alliance. Les alliés européens qui sont membres de l'UE pourraient ne pas être disposés à faire des concessions sur des positions acquises au prix d'efforts considérables dans le cadre de l'Union. En outre, un caucus européen pourrait ralentir le processus de prise de décision de l'Alliance si celle-ci devait attendre que l'UE arrête en premier lieu sa position avant de pouvoir agir.

La formation d'un caucus européen pourrait avoir des effets particulièrement déstabilisants sur les relations avec les États-Unis. Elle pourrait provoquer une réaction très hostile du Congrès et entraîner une réduction du soutien apporté tant à l'OTAN qu'à l'UE. Il semble en tout état de cause qu'avec l'élargissement de l'UE, les chances de voir se former un tel caucus diminuent. Il est peu probable que les pays atlantistes de l'UE, en particulier le Royaume-Uni, l'Espagne et les nouveaux membres d'Europe centrale et orientale, adoptent sur les questions de défense et de sécurité une position à laquelle les États-Unis seraient ouvertement opposés.

### Défense collective

La défense collective est l'une des missions essentielles de l'OTAN depuis sa création. Et pourtant, certains hommes politiques et analystes européens ont avancé l'idée que l'UE devrait apporter une garantie de sécurité à ses membres. Cela pose toutefois plusieurs problèmes.

Tout d'abord, l'UE ne dispose pas actuellement de la capacité militaire lui permettant d'assurer la défense collective de ses membres. Certains membres européens font valoir qu'il n'y a aucun danger à s'engager dans cette voie puisqu'il n'existe pas de menace d'attaque imminente. Il est toutefois extrêmement dangereux de prendre des engagements militaires qui ne peuvent être respectés, même si la probabilité qu'ils doivent l'être est faible.

D'autre part, un tel engagement fait double emploi avec l'article 5 du traité de Washington (OTAN) sans accroître de manière substantielle la capacité de défense européenne. En outre, certains Américains craignent qu'un tel engagement ne soulève la question des « engagements indirects », à savoir que, si un État membre de l'UE non membre de l'OTAN était victime d'une attaque, les États-Unis pourraient être entraînés dans le conflit par une voie détournée. Ces préoccupations ont été exprimées de manière particulièrement vive au sein du Congrès américain.



## Intégration de la défense européenne

L'Europe compte actuellement près de 1 700 000 hommes sous les drapeaux, mais seuls 10% d'entre eux peuvent être déployés. Même si des efforts ont été consentis ces dernières années pour remédier à ce problème, d'importantes lacunes demeurent, notamment en matière de transport stratégique, de renseignement stratégique et de commandement et de contrôle.

Compte tenu du climat économique et politique qui règne actuellement en Europe, il est peu probable que les dépenses d'armement sur ce continent augmentent dans un avenir proche. Une hausse des impôts ou une réduction des dépenses sociales au profit d'un accroissement des dépenses militaires ne serait pas bien accueillie par l'opinion publique européenne. Pour bon nombre d'Européens, la seule manière de dégager les ressources nécessaires à une amélioration de la défense consisterait à ne pas organiser la défense au plan national, mais de s'efforcer de créer une défense européenne plus efficace<sup>5</sup>.

L'intégration de la défense européenne aidera l'Europe à rationaliser ses pratiques en ce qui concerne la passation des marchés et à éviter tout gaspillage en matière de dépenses d'armement. Le développement des capacités ne peut se faire uniquement à travers l'OTAN ; il doit aussi passer par une coopération accrue en matière de défense au sein de l'UE. Par conséquent, si les États-Unis souhaitent vraiment voir augmenter les capacités européennes dans ce domaine, il leur faudra accepter une plus grande intégration de la défense européenne. C'est peut-être le seul moyen de débloquer les fonds nécessaires à la transformation.

## Portée géographique de l'OTAN

La difficulté majeure sera probablement liée au rôle et à la portée géographiques de l'OTAN. Les États-Unis souhaitent que l'OTAN joue un rôle étendu en matière de sécurité. De nombreux Européens s'y opposent, estimant que c'est ce n'est pas à l'OTAN, mais à l'UE qu'il revient d'agir à l'échelle de la planète et que la portée géographique de l'OTAN devrait se limiter essentiellement à l'Europe. Les efforts déployés par les États-Unis pour établir des « partenariats mondiaux » avec des pays tels que l'Australie, le Japon et la Corée du Sud ont suscité des réactions sceptiques de la part de nombreux Européens, craignant que cela n'affaiblisse l'orientation européenne de l'OTAN et ne sollicite de manière excessive les capacités de l'Alliance.

---

5. Cf. Rob de Wijk, « European Military Reform for Global Partnership », *The Washington Quarterly*, vol. 22, no. 1, Winter 2004, pp. 197-210.

L'Union n'est en principe pas limitée géographiquement ; son mandat lui permet d'agir n'importe où dans le monde. Toutefois, ses capacités ne sont toujours pas à la hauteur de ses ambitions. L'objectif de Helsinki 1999 – à savoir la création d'une force d'intervention de 60 000 hommes – doit encore être mis en pratique. L'UE mène actuellement douze missions PSDC, dont deux militaires. Cependant, la question essentielle, comme l'a fait observer Daniel Keohane, n'est pas tant le nombre de missions que leur taille, leur intensité et leur difficulté<sup>6</sup>. Les « groupements tactiques » (*battlegroups*) sont conçus pour fournir une capacité d'intervention loin des côtes de l'Europe, mais uniquement dans des crises réduites et limitées telles que la crise au Congo. Et même là, certains États membres de l'UE, tels que l'Allemagne, se sont montrés clairement réticents à fournir des contingents à ces opérations de paix.

Il ne sera pas facile de créer une capacité d'intervention plus importante, compte tenu notamment des effets de la crise économique mondiale. Il est probable que cette crise va exacerber, au niveau national, les tensions entre ceux qui souhaitent préserver les principaux acquis de l'État-providence mis en place en Europe après la Seconde Guerre mondiale et ceux qui préconisent une augmentation des dépenses d'armement. En l'absence d'une menace unifiée absolue, la plupart des États européens hésiteront à augmenter leurs budgets de défense.

### La voie à suivre

La PSDC a considérablement progressé au cours des dix dernières années et elle jouit d'un soutien important dans l'opinion publique. À mesure qu'elle évolue, les États-Unis et l'Europe doivent faire en sorte qu'elle renforce les relations transatlantiques plutôt que de les affaiblir. Plusieurs mesures sont nécessaires à cette fin.

Tout d'abord, les États-Unis doivent admettre que l'Europe a besoin d'une capacité de planification opérationnelle autonome en dehors de l'OTAN. Compte tenu des préoccupations engendrées aux États-Unis par la situation en Irak et la guerre contre le terrorisme, l'Europe peut à juste titre craindre que les Américains ne veuillent pas s'impliquer ailleurs. Par conséquent, là où les États-Unis ne veulent pas que l'OTAN participe à la gestion d'une crise, les Européens doivent avoir la capacité d'agir par eux-mêmes. Il est donc essentiel que la PSDC se développe d'une manière ouverte, transparente et qui renforce la capacité des États-Unis et de l'Europe à faire face de manière efficace aux futurs défis sécuritaires.

---

6. Daniel Keohane, « 10 years after St. Malo », *Issues* no. 27, IESUE, Paris, octobre 2008, p.6.

Deuxièmement, les processus et les priorités de transformation de la défense aux États-Unis et en Europe doivent être étroitement harmonisés. Les États-Unis et l'Europe doivent parvenir à une perception commune de la menace et à des doctrines militaires communes ou au moins compatibles. La nouvelle stratégie de sécurité de l'Union est un bon début. Elle représente la première étape de ce que Paul Cornish et Geoffrey Edwards ont appelé une « culture stratégique européenne »<sup>7</sup>. En outre, nombre des menaces recensées dans ce document sont très proches de celles énoncées dans la stratégie de sécurité nationale des États-Unis publiée en septembre 2002.

En troisième lieu, l'OTAN et l'UE doivent élaborer des mécanismes permettant de réagir rapidement et de manière coordonnée en cas de crise. Cela passe par la mise au point de mécanismes de planification et de constitution des forces, ainsi que par une concertation politique élargie. Sans une telle planification préalable, l'OTAN et l'UE risquent d'avoir des difficultés à coopérer à l'avenir et nombre des problèmes qui se sont posés au cours de l'opération au Darfour pourraient se répéter.

Enfin, les États-Unis doivent admettre que l'UE joue un rôle de plus en plus important sur le plan politique et de la sécurité. À l'avenir, les politiques et les décisions en matière de défense européenne seront prises de plus en plus souvent dans un cadre européen. Les États-Unis devront donc développer une relation de sécurité plus forte avec l'Union.

---

7. Cf. Paul Cornish and Geoffrey Edwards, « Beyond the EU/NATO Dichotomy: the Beginnings of a European Strategic Culture », *International Affairs*, vol. 77, no. 3, 2001, pp. 587-603. Pour un avis plus sceptique, cf. Sten Rynning, « The European Union: Towards a Strategic Culture? », *Security Dialogue*, vol. 34, no.4, 2003, pp. 479-496.

# La mondialisation de l'environnement de sécurité et l'Union

*Tomas Ries*

L'Union est un processus démocratique, non un acteur politique « fini ». Toute décision importante doit être approuvée par ses principaux États membres. Ceux-ci n'ayant pas les mêmes priorités, en particulier en matière de sécurité, les débats sur ce sujet et sur les questions plus générales se soldent soit par l'absence d'une politique commune (Russie, Chine, énergie) soit par un compromis édulcoré (Stratégie européenne de sécurité), ou encore par une réaction tardive à des événements extérieurs alors que les principaux États membres sont conscients de l'urgence d'y répondre (élargissement, Politique de Sécurité et de Défense commune).

Certes l'Union se consolide peu à peu, mais ce processus est lent et compliqué et cette faiblesse inhérente devrait persister jusqu'en 2020, même avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Il n'est donc pas réaliste de s'attendre à ce que l'UE mette en œuvre de manière proactive une stratégie mondiale cohérente ainsi que les instruments nécessaires. Il n'est pas exclu que se produisent des changements importants, mais ils résulteront probablement de réponses fournies a posteriori à des défis extérieurs. Nous allons examiner ici ce que pourraient nous réserver les dix prochaines années en termes de défis et quelles seront les capacités militaires dont l'UE aura besoin pour y faire face.

Il est cependant utile dans un premier temps de préciser ce qu'est réellement la PSDC et ce à quoi nous tentons de parvenir à travers elle. En d'autres termes, qu'est-ce que l'armée et qu'est-ce que la sécurité ?

## Qu'est-ce que l'armée ?

Comme l'a noté André Beaufre, la guerre est la dialectique des volontés employant la force pour résoudre leur conflit<sup>1</sup>. L'armée (au sens général du terme) est le principal instrument permettant d'appliquer cette force violente et ce, soit de manière apolitique – comme une sorte de rouleau compresseur brutal supprimant physiquement

---

1. André Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Armand Colin, 1963, p. 34.

l'opposition – soit de manière politique, par l'usage de la force violente ou de sa menace comme moyen de faire pression sur la volonté d'autrui. Enfin, l'armée peut être utilisée à des fins pour lesquelles elle n'est pas et ne devrait pas être prévue, mais que des gouvernements peuvent lui imposer lorsqu'ils n'ont pas d'autre solution. Ces trois fonctions sont décrites ci-après.

### *Par essence – l'exercice professionnel de la violence physique*

La compétence essentielle et spécifique de l'armée est l'exercice professionnel de la violence physique. C'est sa spécialité et aucune autre instance ne l'exerce pour infliger des dommages graves. Il existe d'autres instruments permettant d'exercer certaines formes de violence et de coercition – technologiques, économiques, psychologiques –, mais ils sont indirects et ne constituent pas encore une menace aussi immédiate et imminente que la violence physique directe. Il convient toutefois de noter que la situation change, à mesure qu'augmentent notre dépendance à l'égard des systèmes d'information et notre vulnérabilité face aux attaques technologiques. Il sera possible dans les décennies à venir d'infliger des dommages catastrophiques aux sociétés post-industrielles en frappant leurs cyberinfrastructures. La première constatation est donc qu'il est essentiel, pour notre sécurité, que nous soyons en mesure, d'ici 2020, de maîtriser les éléments d'une cyberguerre. Il est probable toutefois que, bien qu'étroitement liée à l'instrument militaire, cette mission ne sera confiée ni à l'armée ni à la PSDC.

Même si la limite n'est pas clairement définie, l'exercice de la force brutale peut se diviser en deux grandes catégories. Tout d'abord, la *violence cinétique déchaînée*, dans laquelle la destruction directe est utilisée pour supprimer physiquement une volonté opposée (par exemple la guerre contre Hitler ou la destruction en vol d'un avion détourné pour empêcher un nouveau 11 septembre). Ces combats de haute intensité peuvent se mesurer selon une échelle graduée : à une extrémité se trouve la grande violence, caractérisée par des opérations de destruction de grande ampleur, qui vont de la projection de la puissance (la guerre de 2003 contre Saddam Hussein), à la défense (la défense nationale, qui reste la priorité essentielle de l'armée finlandaise et que de nombreux États membres d'Europe orientale considèrent comme une réelle nécessité). À l'autre extrémité se trouve la violence « chirurgicale », caractérisée par la destruction ciblée pour des tâches spécialisées exigeant un savoir-faire élevé ; c'est le cas notamment de la défense antimissile balistique de théâtre, de l'interception et la destruction en vol d'un avion détourné ou de la recherche, la capture ou l'élimination de terroristes. Même si l'UE ne dispose pas des moyens extrêmes, elle aura besoin de la gamme complète des capacités nécessaires au combat de haute intensité jusqu'en 2020 au moins.

La deuxième forme principale de violence est la *violence cinétique contenue*. Il s'agit d'un usage actif de la violence, mais plus pour influencer la volonté opposée que pour la supprimer. C'est la guerre clausewitzienne, la continuation de la politique par d'autres moyens, dans laquelle la violence est – dans l'idéal – strictement proportionnelle à l'objectif psychologique. Au cours de l'ère industrielle, les États de même importance et leurs dirigeants constituaient le centre de gravité psychologique de ce jeu clausewitzien. Aujourd'hui, quatre tendances font évoluer la situation. Tout d'abord, l'élite des États du monde est de plus en plus intégrée dans une communauté pacifique et nantie, dans laquelle la coopération et l'intégration se révèlent largement plus profitables que les conflits violents. Cela dépend cependant entièrement du bon fonctionnement de l'économie mondiale, dont l'effondrement éventuel entraînerait probablement aussi l'érosion de l'ordre politique rassurant existant au sein de cette élite. En deuxième lieu, de nouveaux acteurs non étatiques acquièrent une puissance et une importance croissantes. Troisièmement, les grands clivages politiques générateurs de conflits violents ne se rencontrent plus tant au sein de cette élite, mais prennent davantage la forme de tensions entre des classes socio-économiques inégales de la société mondiale. Les éléments moteurs de cette violence entre sociétés se sont déplacés de la concurrence horizontale westphalienne entre égaux vers les tensions verticales asymétriques du village planétaire. Enfin, la suprématie militaire classique des États qui constituent aujourd'hui l'élite du monde, ou plutôt celle de leur champion, les États-Unis, est tellement écrasante qu'il serait suicidaire pour n'importe quel État plus faible de les défier par des moyens militaires classiques dans un jeu traditionnel entre nations (par exemple, Serbie en 1999, Irak en 2003).

Au contraire, la violence clausewitzienne se déplace vers deux nouveaux champs, et c'est là que nous apprenons actuellement comment exercer la violence contenue. Tout d'abord, les opérations sur le terrain (*Boots on the Ground* – BOG), qui assurent la sécurité dans le cadre du règlement d'un conflit ou de la mise en place d'un appareil d'État et dont les activités vont du maintien de la paix consensuel à l'imposition de la paix. Ces opérations de soutien de la paix diffèrent de l'usage déchaîné de la violence en ce qu'elles sont, par essence, un élément secondaire d'une campagne d'ingénierie sociale plus vaste. Dans ce cas, la force militaire est peut-être essentielle, mais elle est néanmoins strictement subordonnée à l'effort général de construction de la société et à ses contraintes psychologiques. C'est là-dessus que les priorités militaires actuelles mettent l'accent, et tant la PSDC que les groupements tactiques de l'UE sont des produits typiques de cette exigence. La grande difficulté consiste cependant à apprendre les règles psychologiques de ce jeu, qui diffèrent considérablement de celles du cadre interétatique westphalien.

La deuxième forme de violence contenue est tout autre : il s'agit du maintien de l'ordre au niveau régional et mondial, en recourant à l'armée pour des actions de répression,

d'endiguement, de sauvetage et d'évacuation. Citons comme exemples caractéristiques l'application des normes écologiques (protection des pêcheries), les opérations de lutte contre la contrebande et l'immigration clandestine (efforts déployés le long du Rio Grande ou en Méditerranée) et le sauvetage et l'évacuation des citoyens de l'Union à l'étranger (Afrique occidentale, Liban). Ces trois exemples revêtent une importance croissante pour l'UE, de la mer de Barents (pêcheries) aux eaux situées au large de la Somalie (piraterie) en passant par la Méditerranée (migrations). D'ici 2020, leur importance, et en particulier celle des missions de protection écologique, aura considérablement augmenté. Et peu importe que ces tâches soient exécutées par des organisations militaires, paramilitaires ou civiles : il s'agit en tout état de cause d'opérations de maintien de l'ordre très exigeantes. Quoi qu'il en soit, étant donné que leur portée géographique ne fera que s'étendre, ce sera probablement l'armée qui en sera chargée au premier chef.

### *Effets indirects – la capacité d'influencer*

La capacité de l'armée à infliger une violence désagréable a un effet indirect essentiel qui a traditionnellement donné à l'instrument militaire son utilité principale. Il s'agit de sa capacité à venir en appui à la diplomatie, ici encore grâce à sa capacité à influencer une volonté autre, mais cette fois nettement opposée puisque la politique étrangère entre en jeu. La différence entre une opération militaire de soutien à la politique étrangère et une opération sur le terrain (BOG) est que la première vise un acteur hiérarchique centralisé, tandis que la seconde cherche à influencer et à obtenir l'appui d'une société aux contours peu précis, ainsi que de toute une variété d'acteurs souvent mal définis et changeants. C'est, comme l'a indiqué le général sir Rupert Smith, le passage d'une guerre industrielle interétatique à une guerre au sein des populations<sup>2</sup>.

Cette utilisation politique de l'armée afin d'influencer un opposant clairement reconnaissable est moins onéreuse que l'effort brutal qui serait nécessaire pour le supprimer physiquement. Elle exige toutefois des compétences psychologiques et peut facilement échouer du fait des tensions émotionnelles inhérentes aux conflits ou des contraintes techniques et tactiques auxquelles il faut se plier pour l'emporter dans un conflit violent. Aujourd'hui cependant, le nombre d'États à l'égard desquels a été exercée cette forme d'influence militaire westphalienne diminue et ils ne sont plus que quelques-uns actuellement à représenter une menace directe (la Corée du Nord) ou potentielle (peut-être la Russie et l'Iran). Cette situation pourrait toutefois changer si l'économie mondiale s'effondrait, entraînant une régression historique.

---

2. Général Sir Rupert Smith, *The Utility of Force, The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, London, 2006, p. 428.

L'exercice de l'influence militaire à l'appui de la politique étrangère revêt aussi deux formes distinctes : la première, la plus évidente, consiste à brandir la menace de la violence potentielle ou réelle pour soumettre, par la peur, une autre volonté, que ce soit par la dissuasion ou par la coercition. La Corée du Nord en est un exemple typique, mais les mêmes principes de dissuasion et de coercition peuvent s'appliquer à tous les régimes hostiles si la situation se détériorait. La seconde est moins évidente, mais très courante : elle consiste à utiliser les services de l'armée comme un appât pour susciter l'intérêt et exercer une influence. Dans ce cas, les moyens militaires servent à séduire, attirer favorablement l'attention et accroître son influence auprès de ses partenaires. Cette forme d'influence consiste par exemple à proposer des troupes pour des opérations internationales, un savoir-faire technologique, une aide et des compétences militaires, des zones d'exercice, etc., ou encore un siège et une voix dans les cénacles bruxellois (OTAN et UE), voire un accès au trône impérial (la Maison Blanche). Elle constitue aussi un élément moteur essentiel de la PSDC aujourd'hui (et bien entendu des opérations menées par l'OTAN).

### *Par défaut – l'utilisation improvisée des moyens militaires, faute de mieux*

La troisième raison de faire appel à l'armée est l'exécution de tâches pour lesquelles elle n'a jamais été prévue et qu'elle ne devrait pas effectuer, mais que la société lui demande d'exécuter lorsqu'elle n'a pas d'autre solution. Il s'agit en majorité de tâches ayant pour objet de venir en aide à la société à l'occasion et à la suite de catastrophes et qui peuvent notamment consister à fournir des services logistiques lorsque les infrastructures utilisées normalement en temps de paix cessent de fonctionner, seconder les autorités civiles et la police dans des périodes d'alerte terroriste renforcée, assurer l'ordre public et la sécurité au lendemain de catastrophes majeures, remplacer les services civils lorsqu'ils sont en grève (par exemple éboueurs à Naples, pompiers à Liverpool ou contrôleurs aériens aux États-Unis), nettoyer les plages à la suite d'une marée noire, etc. Autant de tâches pour lesquelles l'armée n'est pas conçue et qu'elle ne devrait pas avoir à accomplir, mais que la société lui demande d'effectuer, faute d'avoir une autre solution, lorsque se produisent des catastrophes majeures.

La plupart de ces actions gagneraient à être confiées à des organisations civiles, mais celles-ci font défaut et les efforts déployés pour les mettre en place sont lents. En leur absence, l'armée devra rester prête à effectuer des missions improvisées de soutien à la société et ce besoin ne fera qu'augmenter au cours de la prochaine décennie, avec l'urbanisation croissante d'une société de plus en plus vulnérable et dépendante à l'égard des autorités centrales.



### Qu'est-ce que la sécurité ?

La deuxième question fondamentale consiste à savoir ce que nous recherchons réellement. En d'autres termes, qu'est-ce que la sécurité ? Fondamentalement, par sécurité, on entend des systèmes vitaux qui fonctionnent. Pour la société humaine, ceux-ci peuvent se diviser en deux catégories principales. Le système vital le plus profond est l'harmonie spirituelle, ou la capacité d'être en harmonie psychologique avec son environnement et sa vie. Cet aspect est primordial, mais nous ne le traiterons pas ici car il est très éloigné des préoccupations liées à la PSDC.

Le deuxième système vital est matériel et comprend trois systèmes. Tout d'abord, la dimension sociale, où sécurité veut dire harmonie entre des sociétés ou des êtres sensibles ou absence de peur. En deuxième lieu, la dimension fonctionnelle, où sécurité signifie disposer de moyens de subsistance durables ou être à l'abri du besoin. Elle se divise en deux principaux sous-systèmes : une économie qui fonctionne, qui permette de se nourrir, et une base technologique opérationnelle, offrant à chacun un toit pour s'abriter et une charrue pour labourer son champ. La troisième dimension de la sécurité est écologique : elle consiste à trouver un habitat confortable et à avoir accès aux ressources naturelles, mais aussi à adapter sa vie de telle manière que ces deux éléments perdurent.

Ces trois dimensions sont essentielles pour notre sécurité, puisque des menaces existentielles peuvent apparaître dans chacune d'elles. Des dangers tels que celui du syndrome du passage à l'an 2000 (défi technologique) pour le fonctionnement de nos infrastructures technologiques, celui d'une pandémie mortelle (défi écologique) pour la société et l'économie mondiale, ou celui de la crise économique mondiale actuelle pour l'ordre mondial post-westphalien qui se met en place, sont beaucoup plus profonds et catastrophiques que ceux que représentent actuellement les acteurs étatiques traditionnels ou les nouveaux facteurs non étatiques, tels que le terrorisme transnational. Nous devons donc adopter pour notre analyse une approche à la fois globale et fragmentée, c'est-à-dire élargir notre vision de la menace afin que, de purement politique, elle en vienne à couvrir la totalité des trois dimensions, mais en nous concentrant en même temps sur les défis qui présentent un réel danger systémique et dépassent le cadre de la doctrine « choc et stupeur », « pleine de bruit et de fureur, et qui ne signifie rien ».

En même temps, cependant, les trois dimensions sont étroitement interdépendantes. Une pandémie, avec ses morts et ses mourants, aurait d'abord un effet direct sur les sociétés ; puis nos infrastructures technologiques seraient atteintes, en cas de maladie ou de décès des experts qui les font fonctionner ; ce serait ensuite l'économie mondiale qui serait ébranlée, en raison d'une limitation de la libre circulation des marchandises

et des personnes, ce qui aurait un effet de ricochet atteignant une nouvelle fois la société, du fait d'une pénurie et d'une pauvreté accrues, qui, dans le scénario du pire, auraient elles-mêmes des répercussions sur la politique mondiale. Il nous faut donc une perspective dynamique, multidimensionnelle et synergique, permettant de déterminer à l'avance quelles seront les différentes étapes et mutations d'une crise frappant nos systèmes vitaux.

Et nous ne parlons ici que d'un type de crise. Plusieurs crises simultanées peuvent interagir et entraîner une mégacrise beaucoup plus grave que la somme de ses différents éléments ; ce serait le cas, par exemple, si une pandémie ou un attentat visant certaines de nos infrastructures technologiques mondiales s'ajoutait à la crise économique actuelle. Nous pouvons peut-être espérer parvenir à gérer à peu près cette crise ; mais, si elle devait être aggravée par d'autres crises, la situation serait tellement complexe qu'elle pourrait en devenir ingérable.

Chaque dimension fonctionne en partie selon une logique qui lui est propre. La dimension sociale est dominée par la logique politique, qui consiste en une quête psychologique d'influence. La dimension fonctionnelle est dominée par une logique d'ingénierie, qui est une quête de construction plus mécaniquement causale. La dimension écologique quant à elle est dominée par des ensembles de systèmes complexes échappant au contrôle de l'homme et dans lesquels une intervention majeure de celui-ci crée plus de problèmes qu'elle n'en résout. Ce qui constitue un nouveau défi : la nécessité de limiter notre propre appétit et de faire passer volontairement nos désirs après les besoins de notre environnement, en cherchant une symbiose entre nos moyens de subsistance et les exigences de l'écosystème.

Enfin, la diversification de nos défis en matière de sécurité et leur interaction complexe signifient que le monde devient beaucoup plus changeant et imprévisible. La nécessité d'une perspective globale et synergique fait que nous ne pouvons plus nous fonder exclusivement sur l'analyse d'hier, étroite, réductrice, linéaire et causale. Si ces connaissances étroites et spécialisées restent essentielles, elles doivent désormais être complétées par une perspective plus large. Plutôt que de tenter d'apporter une lumière artificielle et trompeuse sur notre environnement de sécurité, nous devons accepter une perspective plus floue. Elle sera moins claire, mais elle nous évitera aussi de penser à tort que nous pouvons voir ce qui arrive. La conséquence pour nos décideurs est que nous devons compléter les efforts accomplis afin de nous préparer à des crises spécifiques par une capacité à réagir aux imprévus. Il faudra pour cela abandonner planification et limitations rigides au profit d'une réaction improvisée et souple et d'une résilience flexible. Pour l'ensemble de la société, ainsi que pour nos lentes administrations, il s'agit là d'une mutation, qui, en dépit de plusieurs signaux d'alerte, semble encore hors de portée.

La sécurité de l'UE (et bien entendu de la société humaine dans son ensemble) repose sur ces trois systèmes vitaux. La mission de la politique de sécurité est tout d'abord de faire en sorte que l'ensemble de ces trois systèmes vitaux fonctionnent harmonieusement et, en deuxième lieu, d'adapter le comportement de la société afin qu'il n'entre pas en conflit avec leur fonctionnement. C'est là que la dimension spirituelle prend toute son importance et que le matérialisme de la société industrielle moderne fait le plus de dégâts. Le retour à des normes éthiques plus strictes est toutefois presque garanti, dans la mesure où les limites d'un monde qui se réduit deviennent de plus en plus apparentes, en particulier dans le domaine écologique. Dans les décennies à venir, la mission de l'armée consistera de plus en plus à aider ces trois systèmes vitaux à fonctionner. Voyons comment cela se fera.

### **L'environnement de sécurité en 2020**

L'examen des tendances actuelles permet d'identifier trois changements majeurs dans nos systèmes de vie. Sur le plan social, une transformation profonde de l'ordre politique mondial est en cours. Sur le plan fonctionnel, notre puissance économique et technologique augmente (même si cela est désormais lié à l'impact de la crise économique mondiale), mais en contrepartie les sociétés s'en trouvent plus vulnérables et plus dépendantes du point de vue technologique. Sur le plan écologique, nous entrons dans une crise mondiale qui s'accroît. Ces tendances sont décrites ci-après. Elles auront toutes une incidence sur le type de stratégie militaire dont l'Union aura besoin dans les dix prochaines années.

Ce qui précède est une extrapolation des tendances lourdes actuelles. En outre, des événements imprévus vont à coup sûr se produire. Certaines évolutions peuvent atteindre un équilibre critique et provoquer un effondrement systémique régional ou mondial. C'est le cas de la crise économique actuelle et de certaines problématiques écologiques. Les spéculations sur d'autres aspects sont possibles, mais sortent du propos du présent chapitre. Il ne faut pas non plus oublier que les conséquences d'un effondrement systémique de grande ampleur seraient telles que la pertinence, voire l'existence même, de la PSDC et même de l'UE seraient remises en cause.

#### *Dimension sociale*

La dimension sociale est en pleine transformation et prend ses distances par rapport à l'ère westphalienne. Les grandes fractures politiques qui créent les confrontations violentes majeures évoluent actuellement, passant de la compétition horizontale entre égaux d'hier à laquelle se livraient les États d'élite à des tensions verticales entre les différentes

couches socio-économiques mondiales. La technologie réduit le monde à un village planétaire, mais un village au bord de la révolution. Si nous nous trouvons en présence d'une communauté d'élite de plus en plus soudée, nous devons également faire face à des tensions explosives croissantes provenant des couches inférieures les plus pauvres.

En s'inspirant des thèses de Robert Cooper et Thomas Friedman<sup>3</sup> et en les simplifiant considérablement, on pourrait diviser la carte politique mondiale actuelle en une société de classes hiérarchisée, se décomposant en six catégories :

<b>Facteurs de mondialisation</b>	<b>Exemple</b>	<b>% de la pop. mondiale</b>
Sociétés transnationales	Classement Fortune Global 1 000	0,1%
Communauté postmoderne	OCDE +	15%
Sociétés en transition rapide	Chine, Inde, Brésil +	5%
<b>Facteurs de localisation</b>		
États modernes en difficulté	Majeure partie du monde arabe	10%
États modernes hostiles	Corée du Nord, Birmanie, Russie ?	5%
Sociétés prémodernes	Pays les moins avancés, où vivent un milliard d'êtres humains avec moins d'un dollar par jour	65%

Pour l'UE, qui fait partie de la communauté postmoderne dominante, chacune de ces catégories présente un défi différent. Avec les sociétés transnationales, nous devons trouver une relation symbiotique. Celles-ci exercent un pouvoir économique et technologique toujours croissant, dont découlent d'autres formes de pouvoir. Elles ont cependant besoin de l'État et l'État a besoin d'elle. Au sein de la communauté postmoderne, nous devons veiller en partie à ce que notre système mondial dominant ne s'effondre pas (pensons à la crise économique actuelle) et en partie à nous unir afin de mettre en œuvre une stratégie commune nous permettant de faire face aux défis mondiaux qui nous sont communs. Les sociétés en transition rapide rejoignent à toute vitesse la sphère économique de la communauté postmoderne et les transformations politiques suivent progressivement. Il faut dans ce cas faciliter leur intégration. Les régimes des États modernes en difficulté s'efforcent de suivre les sociétés en transition rapide, mais avec plus ou moins de succès. Il faut les assister, tant sur le plan économique que sur celui de la sécurité. C'est également au sein de ces sociétés frustrées qu'une grande partie du terrorisme transnational et de la criminalité organisée trouve sa source. Les États modernes hostiles sont franchement

3. Cf. Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Books, London, 2003, p. 180 ; Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, Anchor Books, New York, 2000, p. 490.

en marge de la communauté postmoderne et voient la mondialisation de notre système comme une menace. Nous devons les amener à changer si possible et, à défaut, gérer la menace qu'ils constituent pour notre monde interdépendant. Il faudra pour cela disposer de la capacité d'exercer une politique de coercition. Enfin, tout en bas de l'échelle, les sociétés prémodernes sont la source de toute une série de problèmes transnationaux, qui requièrent la mise en place d'un appareil d'État.

Les priorités politiques face auxquelles nous nous trouvons sont donc fort variées. La PSDC joue un rôle dans certaines d'entre elles (les opérations de soutien de la paix de faible intensité) mais est cruellement absente dans d'autres, celles nécessitant une politique de coercition. Il est probable que d'ici 2020, la PSDC devra effectuer plusieurs tâches. Pour les sociétés transnationales, c'est l'attrait de la haute technologie. Pour les États modernes en difficulté, c'est l'aide militaire, qu'il s'agisse de la réforme du secteur de la sécurité (RSS), du règlement de crises ou d'opérations de soutien à la paix. Pour les États modernes hostiles, être capable de soutenir une politique de coercition, dans une logique clausewitzienne, voire aller jusqu'à l'affrontement militaire direct. Pour les sociétés prémodernes, aider à la mise en place d'un appareil d'État. Et enfin, pour les régions les moins développées du monde en général, être capable de contenir les problèmes transnationaux. Cela comprend des opérations visant à endiguer l'immigration et les trafics et à évacuer les citoyens de l'Union des régions en crise. Ces mesures n'éliminent pas les causes profondes des problèmes, mais elles seront de plus en plus nécessaires tant que ceux-ci ne seront pas réglés.

La mission stratégique de la communauté postmoderne pour les décennies à venir sera non seulement de veiller à ce que la mondialisation se développe de manière stable, mais aussi de contribuer à la mise en forme du nouveau système politique en gestation, dans lequel apparaissent de nouveaux acteurs et de nouveaux rapports de force. Si nous faisons ce qu'il faut, l'Union peut devenir un partenaire essentiel d'un nouveau système politique et économique mondialisé. Dans le cas contraire, nous risquons de basculer dans un monde multipolaire violent de sociétés appauvries et en conflit les unes avec les autres. Si nous ne faisons les choses qu'à moitié, nous pourrions peut-être éviter l'effondrement du système, mais l'UE pourrait se retrouver cantonnée dans un rôle de deuxième rang, un peu comme une station balnéaire désuète où aiment à se retrouver les grands de ce monde, qui conserve beaucoup de charme, mais n'a plus guère d'influence.

### *Dimension fonctionnelle*

La tendance profonde qui se dessine en ce qui concerne la dimension fonctionnelle – en partant du principe que nous surmonterons la crise économique actuelle – est celle d'un

pouvoir économique et technologique accru, mais avec des sociétés urbanisées de plus en plus vulnérables. Les principaux défis à relever ici consistent tout d'abord à gérer les flux mondiaux économiques, technologiques et humains sur lesquels est fondé le système mondialisé et, en deuxième lieu, à aider la société postindustrielle urbanisée à se relever des catastrophes qui pourraient se produire.

À l'époque westphalienne, assurer la sécurité consistait dans une large mesure à défendre les frontières nationales et à protéger les systèmes politiques et économiques à l'intérieur de ces frontières. Aujourd'hui, notre sécurité est de plus en plus tributaire de flux fonctionnels transnationaux se déroulant à l'échelle planétaire. La protection de ces flux et de leurs nœuds critiques constituera la principale préoccupation des acteurs majeurs de la mondialisation (sociétés transnationales, communauté postmoderne et sociétés en transition rapide) en matière de sécurité d'ici 2020, pour la raison très concrète que, si ces flux cessent de fonctionner, tout le reste s'effondrera. Les défis sont de tous ordres : friction (piraterie, criminalité, corruption), choc (instabilité régionale, attentats contre des flux ou nœuds critiques, opérations menées par des régimes hostiles, tremblements de terre), étranglement (pandémies), corrosion (mauvaise conception ou maintenance), etc. Pour protéger les flux, il faudra disposer de capacités de police militaire mondiales (protection des voies de circulation maritime et des nœuds critiques, etc.) et d'une certaine projection de puissance (prévention des blocages et gestion de l'instabilité régionale). Une coopération complexe entre les gouvernements et une coopération très étroite entre le secteur privé et le secteur public seront également nécessaires.

Concernant le soutien à la société, les progrès technologiques donneront probablement naissance à des sociétés plus résilientes à long terme, mais d'ici 2020, les sociétés de la communauté postmoderne resteront urbanisées et vulnérables. Les tâches militaires entreprises dans ce cadre seront menées « par défaut » (aide à la société civile pour limiter des catastrophes majeures ou s'en relever). La société devenant de plus en plus vulnérable, le soutien de l'armée – ou idéalement d'organisations civiles parallèles de gestion des catastrophes – prendra de plus en plus d'importance.

### *Dimension écologique*

Enfin, la tendance profonde en matière d'environnement est une intensification de la crise mondiale, qui va au-delà du changement climatique. Elle inclut l'épuisement des ressources non renouvelables (pétrole, minerais), la dégradation des biotopes régionaux qui fournissent les ressources renouvelables (eau, pêcheries, terres arables) et une perturbation de l'écosystème mondial, à l'origine du changement climatique.

Notre mission stratégique principale consiste à limiter et à réduire la crise écologique dans la mesure du possible. Cela passe par des actions à plusieurs niveaux : renforcement de notre compréhension scientifique de cette problématique, réduction de l'impact de nos activités sur l'environnement grâce à des solutions technologiques plus respectueuses de celui-ci, réduction de l'impact de nos activités sur l'environnement par une modification de notre comportement et diminution de notre appétit de consommation grâce à la fixation de normes écologiques (plan d'action multilatéral) et enfin mesures de police et d'imposition de règles, afin de garantir le respect des normes écologiques.

C'est dans ce dernier domaine – mesures de police et d'imposition de normes au niveau écologique – que la PSDC devrait devenir de plus en plus importante. À mesure que la crise écologique mondiale s'accroîtra, ses effets pour les sociétés de l'Union (et du monde entier) seront de plus en plus pénibles. Dans ces conditions, les pressions exercées en faveur d'une protection des normes écologiques peuvent atteindre les sphères de la haute politique.

Sur le plan militaire, cela comprendra diverses tâches, principalement d'ordre policier, parmi lesquelles des missions de police écologique et de contrôle et d'imposition des normes écologiques au niveau national, par exemple la protection des pêcheries. Toutefois, d'ici 2020, si la crise écologique devient réellement aiguë, cela pourra inclure également des exigences plus élevées en matière de projection de puissance afin de protéger des forêts tropicales lointaines, des zones piscicoles ou d'autres ressources écologiques mondiales critiques jugées tellement essentielles pour le système écologique mondial dans son ensemble qu'elles deviendront un patrimoine universel, échappant à la juridiction souveraine d'un État unique. À n'en pas douter, cela donnera lieu à des controverses majeures, comme celles qu'on connaît aujourd'hui dans le domaine des droits de l'homme, mais plus vives. Toutefois, à la différence des droits de l'homme, les conséquences qu'aurait pour l'environnement le fait de ne pas imposer le respect des normes peuvent devenir suffisamment tangibles et désastreuses pour qu'une imposition universelle des règles semble indispensable et prenne le pas sur les considérations de souveraineté nationale. Si la sécurité humaine figure aujourd'hui parmi les priorités, la sécurité écologique devrait devenir infiniment plus importante d'ici 2020. Il est évident que la communauté scientifique, dont les avis sont à l'origine des normes, acquerra une importance politique mondiale majeure.

Une autre tâche essentielle de l'armée consistera à gérer les effets de la crise écologique sur nos propres sociétés. Il s'agit là de tâches menées « par défaut », qui peuvent aller de la gestion de flux soudains de réfugiés ou d'immigrants dans l'UE ou autour de l'UE jusqu'à la gestion de catastrophes, en passant par l'aide d'urgence à la société en cas d'incendies, d'inondations, de tempêtes, etc.



## Éléments militaires de base en 2020

Des prévisions concernant la PSDC en 2020 seraient incomplètes si elles ne traitaient pas de la transformation des trois éléments de base qui constituent l'instrument militaire : i) la volonté des dirigeants, des soldats et de la société; ii) leur aptitude à exercer cette volonté; et iii) les instruments dont ils disposent pour mettre en œuvre leurs décisions. Deux de ces éléments sont en profonde mutation actuellement et cela aura des conséquences sur la forme que revêtira la PSDC en 2020.

En premier lieu, la volonté d'une grande partie des dirigeants de l'Union, et d'une partie de la société européenne, s'émousse. L'UE est devenue, selon les termes de Robert Inglehart, une société post-moderne molle<sup>4</sup>. Comme l'a souligné Christopher Coker<sup>5</sup>, ces sociétés ont une aversion pour la souffrance et le sacrifice et répugnent autant à les subir qu'à les imposer aux autres. Si cette tendance se maintient, on peut se demander si l'UE sera toujours disposée à conserver une capacité de violence militaire de haute intensité d'ici 2020 et à y recourir. Or, en l'absence d'une telle volonté, l'armée n'a pas beaucoup de sens. Avec une réserve toutefois : la volonté dépend du contexte. La perception d'une grave menace parmi les dirigeants et au sein des sociétés de l'UE peut faire renaître une volonté plus forte d'agir. Celle-ci n'émergerait cependant qu'après l'apparition du problème, ce qui ne constitue pas la meilleure des stratégies.

La deuxième mutation majeure est d'ordre technologique. Dans les prochaines décennies, trois technologies révolutionnaires devraient transformer tant notre environnement que nos outils militaires. Les progrès des nanotechnologies, de l'informatique et des systèmes de capteurs, et en particulier la fusion de ces trois technologies, auront au moins deux conséquences majeures. Tout d'abord, un réseau de capteurs beaucoup plus étendu. Le monde qui nous entoure, et nous-mêmes, serons de plus en plus truffés d'innombrables capteurs miniatures reliés en réseau. Nous vivrons dans un océan de capteurs et il sera de plus en plus difficile à chacun de se déconnecter de ce réseau d'informations, qui sera dans un premier temps le fait des sociétés les plus avancées, mais gagnera progressivement le monde entier. En outre, nous serons en mesure d'implanter très rapidement des capteurs dans des parties du monde non encore couvertes. la sphère de la vie privée s'en trouvera considérablement réduite ; cela pose d'énormes problèmes éthiques et politiques, mais, dans ce monde, le pouvoir de décision restera entre les mains de ceux qui contrôlent le réseau de capteurs et les données qui en résultent.

4. Robert Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, Princeton 1997, p. 453.

5. Christopher Coker, *Humane Warfare*, Routledge, London and New York, 2001, p. 170.



Une autre conséquence importante de l'association de ces trois nouvelles technologies est que les outils des forces armées se transformeront et deviendront plus petits, plus autonomes, plus intelligents et très étroitement intégrés. Les grands systèmes d'armements centralisés actuels commandés par des hommes devraient être progressivement remplacés par des armées de robots miniaturisés et dispersés. Des grappes de minuscules sous-composants, possédant chacun des capacités spécifiques (capteurs, communications, agents destructeurs) et intégrées dans des réseaux seront capables d'agir de manière cohérente et de se transformer de diverses manières afin d'effectuer de nombreuses tâches variées. Cela se concrétisera après 2020, mais la tendance émerge et la robotique, la miniaturisation et les véhicules inhabités vont être de plus en plus présents. Les moyens technologiques nous permettront peut-être finalement de compenser notre perte de volonté.

Ces deux tendances auront comme conséquence, tout d'abord, que la puissance physique sera davantage centrée sur la cybersphère et ensuite que la destruction cinétique sera progressivement remplacée par ce que nous pourrions appeler la destruction corrosive, capable d'infliger des dommages beaucoup plus graves, mais aussi plus limités et précis, que la destruction cinétique.

## Conclusion

D'ici 2020, nos défis de sécurité seront plus variés et plus sérieux. Ils exigeront des instruments militaires capables d'effectuer les six tâches critiques énumérées ci-après par ordre d'importance :

**Sécurité des flux** – protection des flux technologiques et économiques mondiaux. Elle deviendra notre première priorité car elle est vitale aussi bien pour la survie de nos sociétés que pour l'ordre politique mondial. Parallèlement, notre vulnérabilité à des interruptions de ces flux augmentera, même si de nouveaux concepts et de nouvelles technologies créeront une plus grande résilience. Une interaction très étroite entre les entreprises, les gouvernements et les communautés scientifiques sera nécessaire, de même que toute une gamme de capacités militaires permettant aussi bien de protéger la puissance régionale que de garantir que les voies maritimes de communication restent ouvertes ou d'effectuer des interventions hautement techniques.

**Protection écologique** – mesures de police et d'imposition des normes écologiques au niveau mondial. La crise écologique mondiale s'accroissant, ses effets vont augmenter et la sécurité écologique deviendra une priorité politique essentielle. Il nous faudra alors intensifier nos efforts afin de protéger l'environnement en Europe, mais plus encore au

niveau planétaire. Nous devons pour cela disposer de toute une gamme de capacités de police et d'imposition de normes au niveau mondial, y compris, dans le pire des cas, d'une solide capacité de projection de la puissance.

**Opérations d'endiguement** – protéger les riches du monde contre les tensions et les problèmes des pauvres. Puisque la proportion de la population mondiale vivant dans la misère et la frustration continuera d'être très élevée, les tensions entre ce monde et le monde des riches continueront de s'accroître, avec les conséquences que cela suppose. Comme il est peu probable que nous ayons supprimé les causes du problème d'ici 2020, en remédiant aux dysfonctionnements dont souffrent les sociétés, nous devons renforcer nos barrières. C'est une stratégie de perdant, très contestable du point de vue éthique, mais elle sera inévitable si nous ne sommes pas en mesure d'éliminer les causes du problème. La situation ne fera que s'aggraver si nous limitons l'action que nous menons actuellement au niveau mondial afin de trouver une solution à ces problèmes (voir point suivant).

**Ingénierie sociale** – stabilisation en vue de régler les conflits et de mener des opérations de mise en place d'un appareil d'État. Cette question est au cœur même de la problématique sociale à l'échelle mondiale, mais les leçons tirées des efforts déployés au cours de la dernière décennie montrent que les défis dépassent largement nos capacités. Ni les objectifs du Millénaire pour le développement définis par les Nations unies ni nos efforts en vue de mettre en place des appareils d'État n'aboutissent, alors même que notre volonté s'émousse et que nos moyens deviennent insuffisants ; le degré de priorité de cette mission devra donc probablement être réduit d'ici 2020.

**Politique de coercition** – influence clausewitzienne sur les régimes hostiles. Il existera encore quelques régimes hostiles en 2020, le plus gros point d'interrogation étant le Kremlin. Si tel est le cas, nous devons conserver des moyens de faire face à leur contestation délibérée de notre vision du monde. Il nous faudra pour cela disposer d'une puissance de coercition militaire, mais nous devons également mettre davantage l'accent sur des formes asymétriques de destruction, notamment dans la cybersphère. C'est là une préoccupation majeure pour les États membres d'Europe orientale et si la PSDC ne parvient pas à donner satisfaction à ces pays sur ce plan, ils se tourneront vers l'OTAN ou directement vers les États-Unis.

**Soutien à la société** – opérations « par défaut » pour venir en aide à la société en cas de catastrophe. La société postindustrielle dépendant de plus en plus d'une base fonctionnelle complexe, et la société urbaine étant de moins en moins autonome, la probabilité de catastrophes sociétales augmentera. Tant que nous ne modifierons pas notre base fonctionnelle et sociale afin d'avoir une plus grande résilience, nous serons vulnérables

aux catastrophes majeures, pour lesquelles l'armée n'aura souvent que des réponses d'urgence à apporter.

Cette vaste gamme de missions et de capacités reflète la diversité des défis qui se présenteront sur le plan de la sécurité en 2020. Il faudra non seulement adopter une orientation, une organisation et des capacités nouvelles, mais il sera en outre de plus en plus nécessaire d'interagir avec un éventail de plus en plus varié d'acteurs non militaires, au nombre desquels figurent tout d'abord d'autres agences gouvernementales, puis la communauté des sociétés transnationales et enfin les ONG et la société civile. Il sera également impossible pour un État de faire face seul aux divers défis ou de financer un tel effort, et une coopération multinationale encore plus grande sera nécessaire.

L'expérience nous montre que les capacités militaires de l'Union à l'horizon 2020 évolueront lentement, péniblement et de manière réactive. La seule exception à cela pourrait être le domaine scientifique, où des technologies révolutionnaires (nanotechnologies, capteurs, informatique) pourraient provoquer un bouleversement de notre capacité à contrôler notre environnement social et technologique. Quoi qu'il en soit, tout cela dépasse nos conceptions actuelles de l'armée et de la PSDC et ces technologies ne seront opérationnelles qu'après 2020.

# L'évolution progressive vers une identité européenne de défense

*Stefano Silvestri*

Il est assez difficile de prévoir comment la PSDC va évoluer, compte tenu de son caractère intergouvernemental actuel. Chaque gouvernement peut non seulement changer d'avis à tout moment, mais aussi choisir un modèle qu'il juge le plus adapté à une situation donnée et le rejeter ensuite complètement dans une autre situation. La coopération intergouvernementale étant à la carte, les prévisions que l'on peut faire concernant la PSDC sont très incertaines. Ce qui est sûr, c'est que les traités indiquent que la PSDC devrait évoluer « à terme » vers une politique commune, une défense européenne à part entière. L'ambition est là, et le Traité de Lisbonne introduit deux avancées possibles : l'instauration d'une coopération structurée permanente, entre les États membres qui sont capables et désireux de s'engager en ce sens, et la création (effective depuis 2004) de l'Agence européenne de défense (AED). Le caractère intergouvernemental du processus décisionnel ne s'en trouvera pas changé, mais la PSDC fera partie intégrante du paysage politique et institutionnel de l'Union. Reste à savoir si cela donnera lieu à des politiques concrètes.

Jusqu'ici, la PSDC a évolué de façon assez chaotique, répondant tantôt à tel ou tel besoin, comblant tantôt certaines lacunes, sans qu'il y ait de stratégie ou de plan global clair (cela vaut aussi pour ses capacités, en dépit de tous les objectifs définis à Helsinki). Il continuera à en être ainsi, à moins que l'on ne s'intéresse davantage aux ambitions stratégiques de l'UE en tant qu'acteur international dans le domaine de la sécurité.

## **Quelles ambitions ?**

Quelles devraient être nos ambitions concernant la PSDC ? Si notre objectif reste d'accélérer autant que possible son évolution vers une défense européenne à part entière, nous devrions être en mesure de définir ce que l'on entend exactement par défense européenne. Les documents de nature assez générale, comme la Stratégie européenne de sécurité (2003), ne sont pas d'un grand secours. Ils ajoutent même parfois à la confusion. Le Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité

approuvé par le Conseil européen en 2008, par exemple, mentionne entre autres que « notre approche doit viser avant tout à empêcher les menaces de devenir des sources de conflit, et ce à un stade précoce »<sup>1</sup>. Qu'est-ce que cela signifie? Comment peut-on empêcher qu'une menace existante devienne une source de conflit, et à un stade précoce, qui plus est ? Parle-t-on uniquement de menaces potentielles qui n'existent pas encore? Alors que Franklin Roosevelt estimait que les cinq grands du Conseil de sécurité des Nations unies devaient jouer le rôle de « gendarmes du monde », l'Union, si l'on retient cette interprétation, pourrait en devenir le « *Big Brother* ». Si l'Union tentait de traduire cette approche en stratégie militaire opérationnelle, elle serait obligée d'intervenir sans cesse, de façon préventive, dans des situations de menace potentielle, courant ainsi le risque d'en faire des conflits réels. Si, au contraire, une telle approche ne vise que des initiatives économiques et diplomatiques, elle suppose une volonté permanente d'intervenir dans l'ensemble des zones et des situations de crise potentielle, avec ce que cela implique inévitablement en termes de « changement dans la nature de la mission » chaque fois qu'une tentative de prévention échoue.

Plus sérieusement, la PSDC devrait être considérée comme le bras opérationnel de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) de l'UE. Aucune des deux ne peut être efficace sans l'autre. Il en découle que la PESC devrait aussi être façonnée d'une manière qui tienne compte de l'évolution de la PSDC, et pas uniquement l'inverse. Il existe un lien étroit entre une mission PSDC et la politique étrangère. Ainsi, la mission EULEX menée au Kosovo ne peut réussir si aucune stratégie n'a été clairement définie dans le cadre de la PESC pour faire face à la situation sur le terrain. Il faut se demander quelles conséquences un échec de la mission aurait pour le Kosovo et pour les autres acteurs de la région, et quel prix il leur faudrait payer. La question est de savoir si l'Union est prête à accroître autant qu'il le faudrait les moyens nécessaires pour que la mission soit un succès. C'est ce qu'on appelle en principe la crédibilité, qui est un élément essentiel de toute politique de défense.

Il va de soi que les travaux menés à la fois par l'État-major de l'UE (EMUE) et par l'AED donnent déjà une idée plus précise de ce que les capacités européennes existantes nous permettent d'entreprendre, de ce qui pourrait être entrepris et des améliorations à apporter d'urgence. Ces travaux pourraient également faire prendre davantage conscience aux Européens des absurdités structurelles, des lacunes militaires et du gaspillage économique engendrés par l'actuel système de défense européen, qui est fragmenté et dispersé entre les différents États membres. Or un débat politique explicite, mené à l'échelle européenne, sur le rôle mondial de l'UE fait défaut.

---

1. Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation, S407/08, Bruxelles, 11 décembre 2008.

Généralement, la politique de défense d'un État commence par une définition de la nécessité de défendre le territoire et les intérêts vitaux nationaux contre toutes les menaces militaires. Une politique de défense européenne devrait comprendre une clause de solidarité qui s'inspire de l'article V du Traité de Bruxelles modifié (UEO). Toutefois, si le Traité de Lisbonne renforce et développe la solidarité entre les États membres, il ne va pas jusqu'à prévoir un engagement automatique de leur part en matière de défense. Dans la pratique, il semble assez improbable qu'une attaque militaire dirigée contre un État membre ou ses intérêts vitaux puisse être ignorée par le reste de l'UE et demeurer sans suite. Et pourtant, en raison de l'absence de clause de solidarité automatique, il est plus difficile de préparer à l'avance les forces armées requises, d'élaborer des plans pour des situations d'urgence, de mettre en place des structures communes de commandement et de bâtir une dissuasion crédible. Pour l'heure, la défense collective reste une compétence nationale à exercer au sein de l'OTAN (pour ceux qui en font partie) et une sorte de « mission fantôme » européenne susceptible ou non d'être entreprise, si le besoin s'en faisait sentir (et s'il y avait une volonté en ce sens). Il n'existe aucune raison impérieuse de maintenir un tel clivage. Au contraire, l'efficacité et la rationalisation des politiques de défense requièrent une approche européenne intégrée, qui soit cohérente avec le maintien de l'Alliance transatlantique. La situation actuelle accroît les coûts et atténue la perception d'un front commun allié crédible face aux menaces extérieures. Les arguties quelque peu absurdes auxquelles se livrent l'OTAN et l'UE pour façonner leur coopération future le confirment.

## L'UE et l'OTAN

Si cette division stérile n'a pas été surmontée, c'est sans doute en raison de l'absence de menace précise à l'échelle continentale, requérant l'existence d'une grande armée permanente. Les crises actuelles ne mobilisent qu'une quantité limitée de ressources militaires, souvent projetées à l'étranger, ou affectées à des missions spécialisées comme la surveillance, le renseignement, la lutte contre le terrorisme ou le maintien de l'ordre. Les forces armées européennes et américaines ne sont pas conçues pour accomplir ces « nouvelles » missions. En Europe, en particulier, la majeure partie des forces existantes sont armées et formées pour mener des opérations de combat conçues durant la Guerre froide, qui ne correspondent plus aux nouvelles missions. Depuis les années 1990, les pays de l'Union européenne ont déployé un nombre croissant de soldats pour des missions spécifiques de gestion de crises (jusqu'à 80 000 soldats, à l'exclusion des guerres de grande envergure et des présences de troupes permanentes) dans un nombre croissant de pays (pas moins de 38). Néanmoins, alors que cela représente moins de 4% des forces armées disponibles au total, nos pays ne sont pas vraiment capables d'augmenter significativement ce contingent de forces projetables.

L'OTAN, l'UE et les États membres sont confrontés au même problème, à savoir comment moderniser leurs forces en période de fortes restrictions budgétaires, afin d'être mieux à même de mener les nouvelles missions tout en maintenant une capacité suffisante pour réagir à une crise majeure susceptible d'éclater soudainement au niveau continental. En fait, aucun État européen ne dispose aujourd'hui des ressources nécessaires, même si certains, comme la France et le Royaume-Uni, possèdent un peu plus de moyens que les autres. L'OTAN n'a pas de ressources propres et doit surmonter la difficulté supplémentaire d'adapter ses forces aux nouvelles missions tout en conservant impérieusement la capacité de faire face à une grande guerre continentale (car cela reste sa raison d'être).

L'UE peut mobiliser quelques ressources additionnelles, n'a pas d'impératifs stratégiques et présente l'avantage supplémentaire de pouvoir mobiliser des moyens économiques et civils, ainsi que militaires. Il lui manque toutefois une chaîne de commandement politique et militaire clairement définie, des capacités de planification et de contrôle autonomes suffisantes, un concept stratégique cohérent et peut-être aussi le poids nécessaire et une vision claire quant aux objectifs à atteindre pour éviter qu'une situation instable ne dégénère.

Il n'y a pourtant pas d'autre solution. Même si c'est l'OTAN qui consent l'effort le plus important pour moderniser les forces armées européennes, il est peu probable qu'elle y parvienne. Les investissements nationaux requis ne sont pas au rendez-vous et les capacités permanentes de l'OTAN (comme sa force de réaction - NRF) sont réduites en termes d'effectifs et de moyens, alors que les Alliés sont confrontés à d'énormes difficultés dans les opérations qu'ils mènent en Afghanistan. Un nouveau « concept global » est en cours d'élaboration en vue d'adapter les capacités et les stratégies de l'OTAN aux exigences complexes des nouvelles missions de gestion de crises, de lutte contre le terrorisme, de mise en place d'appareils d'État et de maintien de la paix. Toutefois, il est presque impossible de concevoir des opérations cohérentes faisant intervenir en même temps des acteurs très différents, fortement indépendants les uns des autres et ayant des objectifs distincts. S'il est vrai qu'un « concept global » clairement défini peut renforcer l'efficacité des opérations militaires, en diminuant la probabilité d'erreurs dues à l'ignorance ou à une rigidité excessive, on ne peut concevoir que toutes les organisations présentes et actives sur le théâtre d'opérations (publiques et privées, religieuses et laïques, à but lucratif ou non, transnationales, internationales et nationales, armées et non armées, etc.) suivront les ordres émanant de la chaîne de commandement militaire, en dépit de son éventuel caractère global, a fortiori lorsque d'autres instances légitimes exercent leur rôle indépendamment (autorités locales, Nations unies, représentants d'autres organisations internationales, etc.). Le risque est de voir s'établir une chaîne de commandement théorique

n'ayant aucun contrôle réel sur les activités en cours sur le théâtre d'opérations, accentuant ainsi l'incertitude au lieu de la diminuer.

Si l'on songe à la multiplicité des crises, à leurs différences, à l'existence d'objectifs différents et parfois antagonistes et à l'approche sur mesure retenue pour chaque intervention, il paraît illusoire d'essayer d'élaborer une nouvelle doctrine militaire bien définie et globale, qui serait appliquée partout. Souvent, chaque crise exige une approche et une stratégie qui lui sont propres, qui doivent sans cesse faire l'objet d'un suivi, de vérifications et de modifications selon les circonstances. Il s'agit d'une question de « gouvernance », dépassant largement les compétences et les attributions de tout état-major militaire, et nécessitant une instance décisionnelle politique qui soit continuellement et réellement responsable. Une telle évolution pourrait se produire plus aisément au sein de l'UE qu'à l'OTAN, à condition qu'une chaîne de commandement politique et militaire clairement définie soit établie et que les pays délèguent expressément des pouvoirs au niveau européen.

Le budget que les pays de l'Union européenne consacrent actuellement à leur défense est d'un peu plus de la moitié de celui des États-Unis. Toutefois, étant donné que les forces armées américaines sont quantitativement inférieures de 30% à celles dont les Européens disposent au total, et que les dépenses européennes sont réparties de manière inefficace entre des budgets nationaux distincts, les dépenses d'investissement européennes représentent seulement 27% des dépenses américaines, et celles relatives à la recherche et au développement environ 10%. Néanmoins, si l'on considère ces dépenses dans l'absolu, et qu'on les compare à celles des autres grands acteurs internationaux (à l'exclusion des États-Unis), le budget de défense européen reste de loin le deuxième plus gros budget au monde et pourrait amplement suffire pour entreprendre toutes les modernisations nécessaires, pour autant qu'il soit utilisé de manière plus rationnelle et plus coordonnée.

Les opérations de gestion des crises, d'imposition de la paix ou de mise en place d'appareils d'État et autres opérations similaires peuvent se poursuivre pendant des années, entraînant des charges de plus en plus lourdes en termes d'argent et d'équipements et nécessitant des effectifs considérables. Ce dernier point peut devenir crucial. À ce jour, l'Europe et l'OTAN ont démontré qu'elles étaient capables de déployer à tout moment « à l'étranger » entre 50 000 et 80 000 hommes, les Nations unies ayant quant à elles déployé effectivement plus de 90 000 hommes en plus, tandis que les États-Unis à eux seuls peuvent probablement maintenir en moyenne 150 000 soldats en déploiement permanent.



Pour importants qu'ils soient, ces chiffres ne sont pas très impressionnants si on les compare au nombre de soldats servant dans les armées des pays contributeurs. La comparaison change cependant lorsqu'on tient compte des budgets et des équipements. Il est extrêmement difficile de faire face aux dépenses nécessaires sans cesse plus importantes avec des budgets relativement serrés et offrant une marge de manœuvre assez limitée. De plus, les militaires employés reçoivent rarement une formation spécifique correspondant aux missions à accomplir. L'un des aspects positifs est que l'UE et l'OTAN s'emploient à renforcer la capacité expéditionnaire de leurs forces et leur capacité à rester sur zone plus longtemps. Mais d'autres efforts sont nécessaires pour former et équiper un plus grand nombre de forces spécialisées. L'AED et une cellule de planification renforcée sont chargées d'évaluer l'expérience acquise à ce jour et de déterminer les changements nécessaires, mais aucun engagement précis n'est encore intervenu au niveau européen.

La décision de créer les groupements tactiques (*battlegroups*) de l'UE (GTUE) visait à renforcer la capacité expéditionnaire de l'Union. Toutefois, aucun GTUE n'a jamais été utilisé en réalité, même lorsque cela aurait été possible d'un point de vue technique. La force expéditionnaire de l'Alliance atlantique (NRF) suscite les mêmes doutes. Contrairement aux GTUE, la NRF a été déployée en tout ou en partie à quatre reprises : pour assurer des services de protection lors des Jeux olympiques d'Athènes, pour apporter son concours lors de l'élection présidentielle en Afghanistan, pour apporter des secours après la catastrophe causée par l'ouragan Katrina aux États-Unis ainsi qu'après le tremblement de terre qui a frappé le Pakistan en 2005. La NRF avait pour ambition de devenir la force de combat la plus moderne et la plus efficace de l'OTAN, la première à intervenir dans des scénarios de combat de haute intensité, mais dans les faits ses interventions ont été plus modestes; une certaine déception est donc perceptible.

Des facteurs politiques ont pesé sur le développement de ces forces et sur la décision de les déployer. On imagine aisément combien il est difficile pour l'UE de déployer une quelconque force associée dès le départ au terme « combat ». Des raisons techniques ont aussi été invoquées : les GTUE sont sans doute trop spécialisés et ont une taille assez limitée, tandis que la NRF, après le retrait d'une partie du contingent américain, a vu sa taille quelque peu réduite et est à présent à un « niveau de préparation gradué », ce qui signifie en clair qu'elle n'est pas prête ; elle attend la fin des opérations en cours de l'OTAN pour récupérer certaines de ses capacités.

En revanche, la capacité européenne d'intervention civile a été beaucoup utilisée dans ses cinq domaines d'action prioritaires : i) maintien de l'ordre (5 000 personnes disponibles en cas de besoin, dont 1 400 maximum en moins de trente jours); ii) État de droit

(quelque 600 juges, procureurs et agents pénitentiaires); iii) administration civile (réserve d'environ 550 experts déployables à bref délai); iv) protection civile (quelque 600 experts et deux équipes d'intervention d'environ 4 500 personnes déployables dans un délai allant de quelques heures à une semaine); v) surveillance (quelque 500 personnes). La réalité est bien entendu en deçà de ce que suggèrent ces chiffres, pour la simple raison qu'il est très difficile de projeter ces capacités civiles à bref délai avec les garanties de sécurité voulues et de les maintenir longtemps sur zone. Par ailleurs, pour que les opérations civiles donnent d'excellents résultats, il est essentiel de pouvoir établir des relations durables avec les populations concernées. Malheureusement, la rotation rapide du personnel civil a des conséquences très négatives sur les relations personnelles, sur la connaissance de la situation et de la culture locales, ainsi que sur la capacité d'obtenir la coopération et la confiance de la population locale.

Une stratégie intégrée efficace recourant aux capacités civiles pourrait être mise en œuvre afin de réduire fortement le risque de subir de nouveaux échecs dus à une intervention tardive ; cette stratégie devrait être de nature militaro-civile et bien adaptée aux opérations de rétablissement de la paix, de mise en place d'appareils d'État et autres opérations de gestion de crises complexes. Il ne saurait toutefois être question de créer une division artificielle entre une phase militaire et une phase civile de gestion de crise, comme le proposent ceux qui pensent que l'OTAN, ou une coalition de circonstance, pourrait se charger du volet militaire et l'UE des aspects civils, de la reconstruction et de la gouvernance. Premièrement, il n'existe aucune division temporelle ou territoriale bien définie entre ces deux phases : elles vont généralement de pair. L'existence de deux commandements séparés et de deux responsabilités politiques distinctes ne ferait qu'accroître la confusion et l'inefficacité. Deuxièmement, il est clair que les décisions militaires conditionneront les actions civiles et inversement, et que seul un plan stratégique unique peut permettre d'éviter une multiplication des interférences négatives.

Par ailleurs, certaines ambiguïtés doivent être levées. On a tendance aujourd'hui à insister sur l'importance de la « sécurité humaine » comme principe directeur de la PSDC. La réalité est plus complexe. La sécurité humaine est certainement un critère important, mais elle ne devrait pas être le seul. Il est important d'éviter de limiter artificiellement le champ d'action des Européens. Placer l'UE en dehors du volet militaire de la sécurité réduirait grandement sa liberté d'action et son rôle sur la scène internationale. De même, la priorité des Européens ne peut pas simplement consister à « faire le bien » ; elle doit aussi viser la protection de leurs intérêts vitaux, ce qui peut nécessiter le recours à la force.

## Un acteur civil mais aussi un acteur de sécurité

L'Union est en général considérée comme un « acteur civil » international. La PSDC a pour but d'en faire un « acteur de sécurité », ce qui correspond davantage à la réalité des engagements et des actions de l'Europe sur le terrain. Il faut néanmoins préciser que l'UE est capable d'employer sa « puissance dure », à commencer par ses moyens militaires, et qu'elle est prête à le faire, si besoin est. À cette fin, il conviendrait de doter la PSDC de tous les moyens nécessaires, depuis les structures de commandement jusqu'aux forces armées requises. Bien entendu, comme il est indiqué dans la Stratégie européenne de sécurité, « aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires »<sup>2</sup>. L'importance accordée aux approches multidimensionnelles rend d'autant plus utile la mobilisation de tout l'éventail des capacités civiles et militaires de l'UE, mais il ne faut pas y voir une contrainte tendant à exclure le recours à la force militaire.

Aucune capacité militaire européenne utile ne peut être développée ou employée sans un système de commandement effectif, c'est-à-dire un véritable état-major, qui assure pleinement et continuellement la liaison avec les états-majors projetés des différentes missions. Le principe de la « non-duplication » devrait être appliqué de façon plus équitable à l'OTAN, à l'Union et aux États membres disposant des capacités nécessaires. Une réévaluation complète de toutes les structures de commandement existant en Europe permettrait de recenser facilement un certain nombre de structures nationales et alliées qui pourraient être modifiées, complétées et européanisées. Il est important que la structure de commandement européenne acquière un caractère opérationnel permanent au lieu d'être « en alerte » et pleinement activée uniquement si cela est jugé nécessaire.

Le renseignement revêt un caractère de plus en plus prioritaire, mais les structures existantes de l'Union (Centre satellitaire, Centre de situation conjoint, Unité de planification de la politique et d'alerte rapide, etc.) ne peuvent satisfaire la demande en la matière. L'une des difficultés est que le renseignement relève à la base des services nationaux, qui préfèrent le maintenir en dehors du cadre commun ou procéder à des échanges bilatéraux. Un autre problème est que le « renseignement de crise » diffère du renseignement militaire classique car il est à la fois beaucoup plus fragmenté et beaucoup moins « exclusif ». Dans de nombreux cas, les sources ouvertes se sont révélées plus rapides et plus efficaces que les capacités de renseignement technique sophistiquées ou de renseignement humain « officielles ». Les nouvelles dimensions de la criminalité organisée et du terrorisme, ainsi que la prolifération des armes de destruction massive, pourraient être mieux combattues si

---

2. « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 décembre 2003, p. 8.

L'on créait un nouveau type de « renseignement de sécurité » international. Cela pourrait être l'occasion de mettre en place de nouvelles capacités de renseignement au niveau de l'Union, lesquelles pourraient être réunies directement dans le cadre d'une agence européenne et coopérer ensuite sur une base plus équilibrée avec les services nationaux.

## Ressources et dépenses

La PESC et la PSDC étant encore en grande partie de nature intergouvernementale, l'essentiel des dépenses repose sur les épaules des pays qui mettent des forces à disposition. Pour ces pays, les charges financières et les risques sont donc plus importants, ce qui pose la question de la solidarité européenne. Quelques tentatives ont été faites pour changer cette situation, comme dans le cas de l'opération Althea. Il conviendrait de faire davantage, d'aller plus loin que l'actuel mécanisme Althea. Il faudrait établir un budget commun pour financer les structures communes et la majeure partie, sinon la totalité, des missions.

D'autres régimes de financement commun devraient être examinés en vue du financement des modifications ou des améliorations à apporter aux forces, dans la perspective éventuelle de la création de capacités européennes communes (en particulier pour des domaines spécifiques comme le transport stratégique et sur le théâtre, le renseignement ou les télécommunications spatiales). La logistique pourrait aussi être revue afin d'alléger la charge qu'elle représente. Aujourd'hui, l'Europe (comme l'OTAN) mobilise presque autant de chaînes logistiques qu'il y a de forces nationales projetées. Cela est en partie dû au faible niveau de normalisation et d'interopérabilité; ce problème fait déjà l'objet d'études au sein de l'AED, mais, pour l'heure, celle-ci n'a que très peu de moyens d'y remédier. Le principe d'une chaîne logistique commune pour les forces expéditionnaires devrait être approuvé, ce qui renforcerait par ailleurs l'objectif d'une véritable normalisation.

La question de l'augmentation des ressources pour la défense n'a pas été résolue. Les États membres de l'UE dépensent chaque année environ 180 milliards d'euros pour la défense. Or seuls quelque 22% de cette somme considérable sont consacrés aux investissements et aux acquisitions. Les modernisations et les renforcements qui s'imposent, ainsi que la réalisation des objectifs d'Helsinki, nécessitent davantage de moyens financiers (le budget d'investissement devrait atteindre environ 30% du montant total des dépenses, soit quelque 15 milliards d'euros en plus chaque année). Il est impossible d'augmenter les différents budgets de défense nationaux pour régler ce problème de financement. Il faut donc une autre stratégie, qui permette de réduire les doubles emplois et d'accroître l'efficacité des dépenses. La solution la plus logique serait d'accroître les mises en commun et d'intégrer une grande partie des acquisitions au niveau européen.

Avec la mise en œuvre d'une coopération structurée permanente, comme le prévoit le Traité de Lisbonne, entre quelques États membres de l'UE capables et désireux de s'engager en ce sens, des normes communes en matière de dépenses de défense, assortie d'objectifs et de conditions, se profileraient à l'horizon, à l'instar de ce qui s'est fait dans le domaine monétaire pour les États fondateurs de la zone euro. Toutes les décisions pertinentes devraient être prises par les États participant à la coopération structurée permanente ; le protocole n° 10 (sur la coopération établie par l'article 42.6 du Traité sur l'Union européenne) fixe déjà plusieurs objectifs tels qu'un développement plus intensif des capacités de défense, une harmonisation des programmes d'armement, la mise en service de nouvelles forces, la réalisation d'objectifs budgétaires arrêtés d'un commun accord, l'identification en commun des besoins militaires, etc. Il serait donc utile que les institutions de l'UE préparent une position commune sur ces questions, en indiquant les meilleurs critères et objectifs, afin de garantir une entente et une solidarité plus grandes entre les États qui forment le noyau de la PSDC et ceux qui n'en font pas partie.

Tout cela est indissociable de la politique industrielle et de la politique relative au marché. L'AED et la Commission européenne ont proposé une première série de mesures positives (code de conduite, directive sur la passation des marchés publics, etc.), mais la mise en place, au niveau européen, d'un marché unique dans le domaine de la défense reste un objectif très lointain. Ce n'est pas seulement une question de libéralisation du marché, mais aussi de politiques publiques. Les politiques menées dans les domaines de la défense, de l'industrie et de la recherche sont étroitement liées. L'AED n'a ni les compétences ni les moyens financiers nécessaires pour remplacer les agences nationales existantes. La politique européenne de défense et le marché européen de la défense demeurent donc un inconfortable méli-mélo de politiques et de marchés nationaux. La mise en place d'une politique européenne commune plus forte dans le domaine de la défense, ou l'établissement d'une coopération structurée permanente, nécessiterait un important volet « industrie » et un important volet « marché ».

## Conclusion

On est donc encore bien loin de la création d'une armée européenne unique ou du jour où les différentes autorités militaires nationales cesseront d'exister. Tout cela est également incompatible avec le fait que les pays exercent aujourd'hui pleinement leur souveraineté sur les questions de défense. Un processus de transfert progressif de la souveraineté nationale au niveau européen devrait être approuvé, de sorte que le principe de subsidiarité s'applique au domaine de la défense et de la sécurité. Il n'est pas inconcevable que les moyens engagés puissent repasser en tout ou en partie sous contrôle national, en cas de besoin impérieux (comme la guerre des Malouines, par exemple). Toutefois, il sera

de plus en plus difficile de concevoir que des crises nationales majeures ne bénéficient pas d'un soutien intégral de l'Europe, en particulier si d'importants moyens militaires et des engagements en matière de politique étrangère font l'objet d'une gestion commune.

Si toutes ces évolutions sont possibles, rien ne garantit qu'elles auront lieu. Il n'existe pas, au niveau européen, d'obligation ou d'engagement officiel quant au développement de la PESC et de la PSDC telles qu'elles se présentent actuellement. En revanche, les critiques abondent en ce qui concerne ces politiques, et les États membres sont peu enclins à renoncer à des compétences ou à des prérogatives nationales. Toutes les décisions ont été officiellement maintenues dans le cadre de la coopération intergouvernementale, afin de permettre une marche arrière complète. Malgré cela, des progrès s'esquissent et des mesures sont progressivement prises, qui accroissent les compétences de l'Europe et créent des précédents. Personne ne croyait l'Union capable de gérer efficacement une opération navale dans l'océan Indien, mais l'opération Atalanta est un franc succès. L'UE a fait appel pour cela aux compétences nationales existantes, en les « européenisant » autant que nécessaire. Les évolutions pratiques précèdent les évolutions institutionnelles et doctrinales, justifiant ainsi leur nécessité. La résistance au changement subsiste, mais faiblit.



## **Partie II**

# **Points de vue de praticiens**

# Une noble ambition

*Claude-France Arnould*

Parler d'ambitions de la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC) est toujours ambivalent, et peut évoquer soit une recherche un peu vaine de se faire valoir soit, à l'opposé, cette ambition bénéfique évoquée par Montesquieu, pour qui : « Une noble ambition est un sentiment utile à la société lorsqu'il se dirige bien ». L'ambition de la PSDC peut certainement être « utile à la société », européenne et internationale.

Les paramètres essentiels d'une prospective à dix ans vont au-delà de la question posée sur la PSDC, mais détermineront la réponse. Que sera l'UE dans une décennie?

Quel sera son fonctionnement institutionnel ? Quels seront le rythme, l'ambition et le succès de la mise en œuvre ? D'autres modifications institutionnelles interviendront-elles entre-temps? Entre 1990 et 2000, trois traités se sont en effet succédé. Des dispositions auront-elles été mises en œuvre sans nécessiter de traité, comme cela a été le cas de l'Agence européenne de défense ?

Quels seront ses États membres? Combien y aura-t-il d'élargissements et seront-ils accompagnés de réformes institutionnelles, avec ou sans des coopérations plus étroites dans le cadre ou hors des traités ?

Enfin, quel sera le contexte mondial, en termes stratégiques, économiques, d'accès aux ressources naturelles et de climat, avec les tensions que cela peut induire?

Cette cascade de questions illustre les incertitudes. Or la politique de sécurité et de défense est éminemment sensible à l'état des institutions et au périmètre de l'Union européenne. Cette politique ne peut se développer que dans un contexte d'institutions qui fonctionnent, avec des niveaux de responsabilité et de décision clairement définis, une cohérence des politiques, une solidarité des États membres, sauf à recourir à des coopérations plus étroites.

Je ne reprendrai pas ici les analyses du Général Bentégeat, que je partage, mais je me concentrerai sur quelques défis qui me paraissent devoir être surmontés pour donner à la PSDC, la chance de répondre aux attentes qu'elle a fait naître et aux besoins qu'elle est la mieux à même de satisfaire.



## Les défis à surmonter

La PSDC a derrière elle une décennie de succès aussi indéniables que méconnus. Ils sont amplement illustrés dans le présent ouvrage : l'Union a su passer à l'action, en privilégiant, contrairement au travers qui lui est généralement imputé, la conduite des opérations à la fois militaires et civiles à l'architecture conceptuelle et institutionnelle ; c'est-à-dire, en agissant sur le terrain plutôt qu'en peaufinant des structures. Née du consensus sur la nécessité pour l'Union d'assumer ses responsabilités dans les Balkans, y compris par le déploiement de la force, elle s'est adaptée à l'évolution des besoins, qu'il s'agisse des opérations militaires en Afrique ou des missions civiles sur des théâtres très exigeants, comme l'illustrent les deux dernières opérations conduites ces derniers mois en Géorgie et au Kosovo. Concernant les capacités, les derniers projets confiés à l'Agence européenne de défense et les programmes de Recherche et Technologie ou d'équipements illustrent, là aussi, le caractère pragmatique des travaux de la PSDC.

Les défis sont pourtant de taille.

Le plus important, ou du moins le plus immédiat, est certainement d'éviter un décalage entre ce qui est attendu de la PSDC et les moyens qui sont mis à sa disposition. Car cet écart risque de se creuser, sous le double effet des difficultés financières actuelles et de l'engagement accru des Européens, au sein de l'Alliance atlantique, en Afghanistan.

La demande pour que l'Union européenne intervienne face aux crises est exponentielle, particulièrement dans le domaine civil. L'Union européenne a vocation, grâce à la panoplie d'instruments qu'elle peut déployer, à répondre à ce besoin et ce sont des capacités massives d'intervention qui sont attendues d'elle, qu'il s'agisse de policiers, de juges, d'observateurs, etc. Or, à la différence des militaires, les policiers et les juges ont a priori une vocation première interne et, sous une pression budgétaire croissante, la priorité ira nécessairement aux besoins domestiques. Mais dans le domaine militaire aussi, la contraction des budgets de défense, les besoins opérationnels en Afghanistan, qui pèseront en tous cas pendant les premières années de la prochaine décennie, vont réduire de plus en plus les capacités de contribuer à des opérations de l'UE. Cela est encore plus vrai de certaines capacités critiques, la recherche désespérée d'hélicoptères et d'avions étant une constante bien connue de toutes les opérations tant à l'OTAN et aux Nations Unies qu'à l'Union.

D'opération en opération, on constate un paradoxe : l'implication de plus en plus faible des plus gros États membres et de plus en plus forte des autres États, notamment parmi ceux qui ont rejoint l'UE lors des derniers élargissements. Cette tendance peut surprendre, et elle n'était pas nécessairement prévisible, par exemple, lorsque la clause de

coopération structurée permanente du Traité de Lisbonne a été rédigée. Pourquoi cette abstention ? Parce que la légitimité d'une telle opération n'aura pas pleinement convaincu ou qu'elle n'aura pas paru justifier de remettre en cause d'autres priorités. Pourquoi en revanche cette participation des moins grands États membres ? Pour certains, parce que, non membres de l'OTAN, ils ne se trouvent pas soumis aussi fortement aux exigences de l'opération en Afghanistan ; pour tous, parce que la volonté d'être des acteurs exemplaires en tant que membres de l'Union européenne, et de concrétiser leur soutien aux Nations unies, a pu l'emporter sur les réticences naturelles à s'engager sur un théâtre parfois étranger à tous égards.

Une question hante bien des esprits à Bruxelles, malgré la confirmation explicite de l'engagement français en faveur de la PSDC : la France va-t-elle continuer, dans les prochaines années, d'être le principal contributeur des opérations de l'UE, dans sa nouvelle position au sein de l'OTAN et du fait des mesures de réorganisation de son système de défense ? Y aurait-il une alternative ? Quelle que soit la valeur des « groupements tactiques » (*battlegroups*), qui ont le mérite d'être des capacités de réaction rapide et, pour certains d'entre eux, de réunir – avec un niveau de préparation remarquable, comme cela est le cas pour le Groupement de combat nordique – plusieurs moyens et petits États membres, ils ne peuvent, à eux seuls, répondre à des crises susceptibles d'une escalade qui changerait l'ampleur et la durée de l'opération.

Malgré l'atout majeur que donnent à l'Union la mobilisation des petits et moyens États et la participation d'États tiers, la PSDC ne peut se développer ou même se poursuivre sans l'engagement des États membres ayant les plus fortes capacités de défense. Le Traité de Lisbonne doit permettre une radicale amélioration. Certes, il ne met pas tous ces instruments dans une même main, sauf au niveau du Conseil européen ; mais la Haute Représentante, dans sa double capacité, a les moyens et la responsabilité de veiller à la cohérence, y compris en utilisant le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

La question des capacités elles-mêmes va également se poser différemment dans le proche avenir : les engagements dans des programmes en coopération risquent d'être compromis par les restrictions budgétaires ; pour les éventuels achats sur étagère, les attentes en termes de prix compétitifs et de retours industriels et sociaux seront accrues ; ces attentes sont d'ailleurs en partie contradictoires.

Même si, là encore, le phénomène ne va pas toucher spécialement l'UE, démontrer, notamment à nos partenaires américains, la valeur de la PSDC en tant que créatrice de capacités accrues sera de plus en plus difficile.

Cette tendance à une raréfaction des ressources de la PSDC ne peut être contrebalancée que par une perception accrue de sa nécessité, non pas seulement parce qu'elle est politiquement une belle idée, mais parce qu'elle répond effectivement aux besoins de sécurité que les États membres devront satisfaire en priorité. Or, pour le moment, la PSDC s'assimile essentiellement à un effort de l'Union face à des situations humanitaires douloureuses et à une incarnation de l'engagement politique de l'UE. Ici ou là, la PSDC reste même soupçonnée de « s'inventer des opérations ou des missions » pour exister... Curieusement, ce soupçon lui reste réservé.

L'objectif humanitaire, pour impératif qu'il soit, et la manifestation d'un engagement diplomatique ne pourront peut-être pas être à eux seuls des moteurs de la PSDC suffisants pour que les États s'engagent, dans le contexte de pénurie de moyens qui va caractériser les prochaines années. Les États membres ont des intérêts vitaux de défense, qu'ils préservent aujourd'hui, pour la plupart d'entre eux, dans le cadre de l'OTAN, mais aussi des intérêts de sécurité plus larges : sécurité intérieure, notamment en termes de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, sécurité des approvisionnements, stabilité du voisinage, protection des citoyens (catastrophes, évacuations, prises d'otages, piraterie). La PSDC, en même temps qu'elle doit répondre à ses objectifs humanitaires et diplomatiques, doit contribuer à répondre à ces exigences plus larges de sécurité et le faire visiblement.

En outre, la PSDC ne sera pleinement légitime que si elle s'accompagne d'une réelle solidarité, à la fois financière et politique. Financièrement, parce que la PSDC militaire est aujourd'hui la seule politique de l'Union qui ne comporte quasiment pas de solidarité. Certes, de par le traité, dès lors qu'une politique a des implications militaires, son financement ne peut relever que de contributions nationales et non du budget communautaire, mais rien ne dit que ces contributions nationales doivent se répartir nécessairement selon le système : « qui contribue paie pour ses coûts », système pratiqué depuis le début de la PSDC (avec une proportion très faible de coûts communs). Mais la PSDC doit aussi faire preuve de solidarité politique et répondre aux attentes de l'ensemble des États membres, dans la mesure évidemment où la situation stratégique permet à l'UE de les concrétiser et ne pas donner le sentiment qu'elle se concentre sur les zones d'intérêt traditionnel de certains de ses États membres.

Les États membres de l'UE doivent également pouvoir répartir rationnellement leurs efforts entre les différents cadres multilatéraux et le niveau national. Pour déterminer le cadre le plus approprié, il importe de répondre à la question : avec qui voulons-nous agir et pouvons-nous agir au mieux ? Est-ce entre partenaires de part et d'autre de

l'Atlantique (dans le cadre de l'OTAN ou de coalitions spécifiques), entre Européens, éventuellement en incluant la Russie ou d'autres voisins, méditerranéens par exemple, qui ont manifesté, les uns et les autres, leur volonté de se joindre à l'Union pour agir, ou avec l'ensemble de la communauté internationale, dans le cadre des Nations unies, quitte éventuellement à ce qu'une force de l'UE, capable de se déployer rapidement, vienne faciliter un engagement ultérieur plus global de l'ONU ou soutenir celle-ci dans une situation difficile comme on l'a fait en République démocratique du Congo (RDC) et au Tchad ? Ce sont les circonstances propres à la crise qui doivent déterminer la préférence, et l'Union doit pouvoir en discuter en toute clarté avec ses partenaires, et en particulier avec les États-Unis. Il faut aussi que les États membres fassent un choix clair entre action nationale et action de l'Union, y compris pour l'assistance aux pays exposés à des crises externes ou internes. Les deux niveaux peuvent se renforcer utilement, mais uniquement s'ils sont efficacement coordonnés.

## Les atouts

Abordée de manière conceptuelle, la question du développement de la PSDC est aussi sensible et potentiellement conflictuelle que l'a été celle de la monnaie ou de la politique étrangère. Elle est même plus explosive encore, car elle touche au plus vif de la souveraineté nationale et à la relation de défense avec les États-Unis. C'est pourquoi la PSDC a été développée avec tant de prudence, au prix de compromis porteurs d'ambiguïtés et de limitations, rendant la tâche de ses acteurs complexe et parfois frustrante. Mais l'approche pragmatique a donné à la PSDC toutes ses chances et elle devrait s'imposer à l'avenir avec de plus en plus de force. Le pragmatisme ne peut, en effet, que porter à constater que répondre aux crises et assurer la sécurité appelle une approche conjointe, alors que régler à Bruxelles certains détails de la vie quotidienne des citoyens, ce qui pourrait s'accommoder d'un traitement subsidiaire, suscite de plus en plus de critiques. C'est sans doute pourquoi, si l'on se tient à l'écart des dogmes ou des slogans autour d'une « armée européenne », le traitement des questions de crise et de sécurité au niveau de l'Union est un objet de consensus, ce qu'expriment les sondages, même dans les États où l'euro-scepticisme prévaut. On entend beaucoup évoquer le besoin d'une Europe protectrice. C'est dans le domaine de la sécurité que cette fonction protectrice est la plus attendue et la moins contestable.

Aucun État membre n'a les moyens – budgétaires et en personnel – d'être un acteur isolé face aux crises, a fortiori du fait de l'évolution démographique. De surcroît, politiquement, la légitimité à agir seul est de plus en plus douteuse. Il ne s'agit plus en effet d'intervenir au nom d'un intérêt national plus ou moins cyniquement assumé, comme

l'ont fait les États européens qui en avaient les moyens tout au long de leur histoire, jusqu'à une période somme toute assez récente, mais d'intervenir au nom de valeurs et objectifs communs et validés par les Nations unies ; le niveau européen renforce cette légitimité et évite les tête-à-tête sensibles du fait de l'histoire, même s'il induit des contraintes auxquelles il faut s'accoutumer.

La PSDC, indissociable de la PESC, a profondément transformé celle-ci, la faisant progressivement échapper aux travers de la coopération politique ; dès lors que le but est de faire et non pas seulement de s'accorder sur des déclarations, le poids de l'action et les responsabilités qu'elle comporte changent la nature du travail à 27, comme l'a remarquablement démontré la crise géorgienne de l'été 2008 : les sensibilités des États membres étaient a priori largement divergentes ; la décision d'envoyer immédiatement une mission d'observateurs a contraint les États à s'entendre sur les modalités de l'action ; la conjonction des efforts a alors succédé à la cacophonie des premiers jours.

Mais la valeur de la PSDC ne se limite pas à sa complémentarité évidente avec la PESC ; la politique de sécurité et de défense doit converger avec l'ensemble des politiques de l'Union.

Quelle que soit la crise ou la menace, la solution ne peut reposer que sur la mise en œuvre, au service d'une politique à définir, des instruments appropriés : aide économique, mesures commerciales, visas, développement, assistance humanitaire, opérations de gestion de crise, civile et militaire, mesures concernant les trafics illégaux, coopération policière, etc. Toute réponse doit donc reposer sur l'ensemble des instruments de l'UE ainsi que sur les politiques et capacités des États membres. Le Traité de Lisbonne va permettre une radicale amélioration. Certes, il ne met pas tous ces instruments dans une même main, sauf au niveau du Conseil européen ; mais la Haute Représentante a les moyens et la responsabilité de veiller à la cohérence.

La PSDC s'inscrit donc dans une synergie globale de l'action extérieure mais pas exclusivement de celle-ci. L'UE doit veiller à ne pas « autonomiser » à l'excès son action extérieure vis-à-vis des autres politiques de l'Union et, la PSDC doit ainsi pouvoir être associée à l'ensemble des politiques relatives à la sécurité, y compris la sécurité intérieure.

Il est impensable que, dans le futur, les capacités développées au titre de la PSDC ne soient pas mises à la disposition d'un État membre qui le souhaiterait parce qu'il serait frappé par un désastre dépassant ses ressources nationales de réaction. Cela se ferait assurément en respectant la chaîne de commandement (civile dans la plupart des cas) qui s'impose dans ce cas. La clause de solidarité du Traité de Lisbonne mentionne explicitement l'utilisation de moyens militaires et la coordination de l'assistance portée par les

États membres au sein du Conseil, assisté par le COPS, avec le soutien des structures développées dans le cadre de la Politique de Sécurité et de Défense commune et par le Comité compétent en matière de sécurité intérieure.

Ce qui serait, par excellence, de nature à faire adhérer les citoyens à l'Union européenne serait la démonstration concrète, à l'appui des autorités d'un pays sinistré, d'un soutien solidaire et efficace par tous les moyens mobilisables à cet effet au sein de l'Union, y compris militaires. Ceci ne vaut pas que pour les catastrophes, mais aussi, par exemple, pour la surveillance des mers, de l'espace, etc.

### **Comment surmonter les défis et tirer parti des atouts de la PSDC ?**

Cette possibilité est accrue avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Il est impensable que d'ici à 2020, sous la pression budgétaire prévisible et face aux enjeux en termes de sécurité globale (stabilité, non-prolifération, sécurité énergétique et d'approvisionnement), l'on accepte de consacrer 8 milliards d'euros par an à l'action extérieure de la Communauté sans être assuré que les politiques financées à ce prix servent efficacement les valeurs et intérêts essentiels des États membres. Nous devons donc nous assurer que toutes nos actions dans le cadre de l'Union européenne sont inscrites dans une stratégie et authentiquement coordonnées.

Concrètement, comment y parvenir ? Les structures et procédures du Traité de Lisbonne, si elles sont mises en œuvre dans un souci d'efficacité et dans une volonté de coopération réelle, feront franchir un pas décisif. Mais ces améliorations ne feront que faciliter une mise en œuvre cohérente des moyens d'action. Trois éléments détermineront la réussite. Le premier est que le Conseil – et le Conseil européen pour les décisions relevant de son niveau – joue pleinement son rôle de mise en cohérence ; cela suppose que le Conseil Affaires étrangères et le Conseil européen travaillent en réelle synergie. Car c'est le Conseil qui oriente non seulement les acteurs de la PESC et de la PSDC, mais aussi la Commission dans la mise en œuvre des politiques communautaires. Cela implique que le travail des ministres soit préparé dans ce sens, à Bruxelles (ce à quoi le rôle de la Haute Représentante contribue fortement) mais aussi dans les capitales, avec le niveau requis de coordination interministérielle.

Il faudrait, deuxièmement, que la Commission ait la possibilité de mieux assurer l'impact opérationnel de ses programmes et de ses instruments financiers. Or, à la différence des acteurs de la PSDC, elle n'opère pas directement. Elle ne s'appuie pas non plus directement sur les capacités des États membres. Pour des raisons tout à fait légitimes liées à la sécurité comptable et à l'équité entre États Membres – contraintes d'ailleurs largement

imposées par le Conseil et le Parlement européen – elle doit choisir la voie des appels d'offre qui la conduisent dans bien des cas à financer des agences des Nations unies, des ONG ou des cabinets de consultants plutôt qu'à faire appel à l'expertise, plus directement opérationnelle, disponible dans les États membres. Il est difficilement imaginable que d'ici à dix ans, les politiques communautaires d'action extérieure ne soient pas guidées par une plus forte exigence d'efficacité, mesurable et visible, et ne soient pas davantage liées à la PESC/PSDC et aux capacités des États membres, y compris grâce à la symbiose que facilitera le Service européen pour l'action extérieure. La visibilité n'est certes pas une fin en soi, mais elle n'est pas non plus une atteinte à la souveraineté des États bénéficiaires ou à leur « appropriation » (« *ownership* »), et elle est nécessaire à l'efficacité politique de l'action. Si aucun État ne renonce à la visibilité de ses actions d'assistance, pourquoi l'UE le ferait-elle ? Dernier élément, très lié au précédent, il faut faire converger non seulement tous les instruments de l'Union, mais aussi améliorer la synergie avec l'action bilatérale des États membres, qu'il s'agisse des actions bilatérales d'assistance ou des positions dans les instances multilatérales autres que l'UE, notamment aux Nations unies et au sein des institutions financières internationales.

La deuxième condition pour réussir est de savoir et de pouvoir opérer ensemble, ce qui comporte plusieurs exigences : l'interopérabilité des matériels, mais aussi des hommes. Il ne s'agit pas de créer une armée européenne – d'ailleurs est-ce encore une notion pertinente ? – mais que les Européens puissent, quand ils le décident, déployer dans les meilleures conditions d'efficacité leurs forces militaires et leurs moyens d'action civils, avec des matériels interopérables, des concepts d'action communs, éprouvés à l'occasion d'exercices sur le terrain et d'entraînements communs, des capacités communes testées et validées. La formation sera certainement de plus en plus commune elle aussi, à tous les niveaux, depuis l'enseignement des cadets jusqu'aux formations des cadres à des stades ultérieurs de la carrière et ce, pour l'ensemble des personnels civils et militaires amenés à intervenir dans les tâches de gestion de crise européennes. Les diverses perspectives de coopération renforcées, y compris la coopération structurée permanente, pourraient, en cas de blocage persistant, permettre des avancées significatives de la part de ceux des États membres qui seraient prêts à aller plus avant sur tous ces points. Enfin, l'UE devra disposer des moyens de planification et de conduite les mieux à même de lui permettre de faire converger en une approche globale sa stratégie politique, ses capacités militaires et civiles, et l'ensemble des moyens, y compris communautaires, mais aussi d'offrir la meilleure garantie de professionnalisme et d'efficacité. Ces structures doivent demeurer légères, permettre de réagir vite et de soutenir l'effort aussi longtemps que l'exigent les circonstances, d'offrir enfin le maximum d'expertise et d'expérience fondée sur les leçons enseignées d'opération en opération, et sur un entraînement à travailler ensemble. La



chaîne de commandement des opérations devra être renforcée. Le Traité de Lisbonne en offre la perspective, notamment par deux dispositions importantes : le rôle reconnu de la Haute Représentante dans l'exécution de la PSDC et la possibilité, déjà citée, de confier une mission à un groupe d'États membres, voie dont le potentiel peut être considérablement renforcé par la coopération structurée permanente.

La réussite dépendra de cette cohérence de l'action. Mais elle dépendra également de la capacité de l'Union à mieux gérer l'information concernant la PSDC : celle qu'il faut recueillir et celle qu'il faut diffuser afin de « connaître et faire connaître ».

C'est peut-être le domaine où l'UE a le plus de progrès à accomplir dans la décennie à venir. Le premier impératif est de disposer pleinement de l'information nécessaire, pour guider l'action au niveau de l'Union. L'UE a besoin d'améliorer significativement ses moyens en renseignement.

L'acquis est déjà spectaculaire, si l'on prend en considération la difficulté du sujet. Le Centre de situation a remarquablement développé et mis en commun le renseignement fourni par les services, à la fois intérieurs et extérieurs des États membres. A partir de ces capacités et de celles de l'État-major de l'UE, l'Union dispose pour ses opérations d'une capacité de renseignement (*Single Intelligence Analysis Capacity* – SIAC). Par ailleurs, le Centre satellitaire de Torrejón apporte un appui de plus en plus opérationnel en termes d'imagerie spatiale, d'autant que ses capacités sont renforcées par la mise à disposition d'imagerie gouvernementale. En outre, la coopération entre la Commission et le Secrétariat général du Conseil devrait permettre au Conseil de s'assurer d'une réelle prise en compte des besoins de sécurité, intérieure et extérieure, dans la mise en œuvre du programme GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*), et demain des programmes concernant la surveillance des débris spatiaux (SSA).

L'Union devra aussi s'être dotée des technologies de l'information et des réseaux sécurisés propres afin de partager l'information pertinente, selon des schémas adaptés à son fonctionnement institutionnel et à celui des États membres.

Mais l'Union doit aussi être capable de faire connaître ce qu'elle fait à ses citoyens et à leurs élus ainsi qu'à ses partenaires. La relation avec les parlementaires dans le domaine de la défense et de la sécurité est nécessairement double : elle concerne à la fois le Parlement européen et les parlements nationaux, compétents pour adopter les budgets de défense nationaux et, pour un grand nombre d'États membres, l'engagement des troupes ; elle doit aussi permettre de ne pas perdre l'investissement qui a été fait, vis-à-vis de la PSDC, par l'Assemblée parlementaire de l'UEO.



Cette relation avec les peuples et avec leurs représentants sera sans doute une des responsabilités essentielles de la Haute Représentante, ainsi d'ailleurs que du Président du Conseil européen. Il faudra qu'ils soient appuyés par des structures de communication suffisantes. Mais Bruxelles ne pourra faire entendre ce que fait l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense que si les États membres relaient le même message. Si l'on n'a pas échappé, d'ici quelques années, à la perpétuelle tentation de présenter tout succès comme une réussite nationale et toute difficulté comme une insuffisance bruxelloise, dans le domaine de la défense et de la sécurité comme ailleurs, l'adhésion des citoyens à la construction européenne continuera de vaciller.

Le pari que l'on peut faire est que, d'ici dix ans, sauf événement majeur venant bouleverser la donne, événement extérieur à la construction européenne ou interne, une politique de défense commune mise en œuvre dans le cadre de l'Union restera peut-être encore une perspective malgré la clause de défense mutuelle, mais qu'une politique commune de sécurité sera en place, fondée sur la cohérence des instruments de l'Union. C'est peut-être un pari trop audacieux, peut-être au contraire trop timoré ; mais il correspond à un développement naturel après dix premières années de succès et à une ambition réaliste à laquelle il est possible de s'atteler.

# Quelles aspirations pour la défense européenne ?

*Henri Bentégeat*

La prospective est souvent prétentieuse. Mais il est difficile aux entreprises humaines de s'en passer pour la simple raison que les décisions d'aujourd'hui forment, pour une part, les réalités de demain. Pour progresser de manière ordonnée et cohérente, il faut définir une stratégie, c'est-à-dire avoir un objectif dans le futur et faire des choix successifs pour l'atteindre.

Il n'est ainsi pas tout à fait illégitime de vouloir, aujourd'hui, estimer ce que la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC) pourrait ou devrait être à la fin de la prochaine décennie. Tracer les contours de l'objectif et les grands axes qui devraient permettre d'y parvenir nous donnera, au moins, les moyens de décider à bon escient.

## **Quelles ambitions pour la défense européenne en 2020 ?**

Avant de répondre, avec la circonspection qui s'impose, peut-être est-il sage d'admettre comme postulat que l'Europe a vraiment une ambition pour sa défense en 2020, tant il est vrai que seule une volonté politique commune saura faire progresser cette question. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne nous offre une opportunité unique, non seulement à travers ses principales dispositions en matière de politique étrangère et de défense, mais aussi grâce à la forte orientation politique qui accompagnera sa mise en œuvre.

D'aucuns s'interrogent sur la légitimité d'une politique de défense européenne indépendante de toute autre organisation de sécurité. Il est vrai que pourrions conduire des opérations de gestion des crises et des missions civiles de reconstruction au sein des Nations unies ou de l'OTAN, à qui nous confions aujourd'hui, pour la plupart, notre défense collective. Mais, si nous voulons fermer définitivement la porte à nos déchirures internes, nous avons absolument besoin de ce que seule l'Union peut nous apporter : le partage d'un destin commun. Un destin commun implique des responsabilités communes de défense et de sécurité.

### *Une politique*

La place de la PSDC dans l'édifice de l'Union doit-elle évoluer ? Faut-il chercher à lui donner une plus grande importance au sein de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) ? La réponse à cette question doit d'abord être le fruit de l'expérience et du pragmatisme. En réalité c'est l'importance des questions de sécurité dans la relation de l'Union avec tel ou tel Etat ou région du monde qui y détermine le poids de la PSDC. Néanmoins, dans la mesure où la Politique étrangère et de Sécurité commune devient plus cohérente, il est clair que la politique européenne de sécurité et de défense doit être plus présente, comme le prévoit le Traité de Lisbonne, en amont (prévention) et en aval (stabilisation et reconstruction) de la gestion des crises.

Le moteur de la PSDC est entre les mains des États membres. Ce sont eux qui décident du lancement d'une mission ou d'une opération, ce sont eux qui fournissent les capacités qui permettront d'atteindre les objectifs qu'ils ont eux même approuvés. Les dix premières années d'engagements de la Politique européenne de Sécurité et de Défense ont montré d'une part, la difficulté qu'ont les Etats membres à s'accorder sur les modalités d'exécution d'une opération mais aussi l'étonnante réactivité dont ils peuvent faire preuve lorsque l'urgence de la crise l'exige. Il a fallu plusieurs mois pour monter l'opération au Tchad et en République centrafricaine, mais moins de trente jours pour déployer des observateurs en Géorgie. La lourdeur du processus de prise de décision à vingt-sept n'est donc pas une constante. Et il est fort probable que les outils de la coopération structurée permanente et des coopérations renforcées, proposés par le Traité de Lisbonne, apporteront de la flexibilité. Pour surmonter un obstacle politique ou pour réaliser rapidement, à quelques-uns, un rapprochement significatif de nos appareils de défense au sens large, ils devraient pouvoir fournir la souplesse d'une accélération contrôlée.

La possibilité, ouverte par le Traité, d'établir des coopérations renforcées dans le domaine de la PESC est, en particulier, porteuse d'un grand potentiel pour les opérations de l'Union. Un tiers seulement des Etats membres peut ainsi décider au Conseil le lancement d'une opération, s'il est avéré que cette opération permettra la réalisation des objectifs de l'Union, qu'elle défend ses intérêts et qu'elle ne peut être lancée, à vingt-sept, dans des délais raisonnables. Si, en plus, l'Union accepte de mettre à disposition ses structures pour la planification et la conduite (OHQ), on perçoit tout l'avantage de cette démarche qui permet de décider et d'agir vite, quitte à compléter ultérieurement les capacités d'intervention nécessaires, par les contributions d'autres Etats membres. Bien entendu, cela demande, dès l'origine, une détermination et une solidarité politiques fortes de la part des États membres initiateurs.

### *Des missions claires*

Faut-il, pour être plus réactifs, imaginer une armée européenne à moyenne échéance ? Cela ne pourra avoir de sens que le jour où l'Union européenne aura décidé de se doter d'une défense unique, c'est-à-dire aussi d'une autorité politique unique. Cet objectif étant au mieux l'affaire de plusieurs générations, il faut laisser à l'Europe le temps de parcourir le chemin qui marquera son histoire. En particulier, les missions qui relèveraient de la mise en œuvre de la clause d'assistance mutuelle, inscrite dans le Traité de Lisbonne, se trouvent sans doute sur la dernière partie du chemin... La force du maillage transatlantique de l'article 5 du traité de Washington nous donne du temps, si nous le souhaitons, pour envisager cette assistance mutuelle avec tout le réalisme qu'elle exige. Sur ce point, il convient d'être très clair : une volonté politique affichée d'assumer cette responsabilité nouvelle entre Etats membres de l'Union serait dérisoire sans un engagement concret à se doter des moyens nécessaires pour le faire. Qui peut prédire aujourd'hui le niveau des ressources que les Européens consacreront à leur défense dans dix ans ? Les effets potentiels de la crise économique sont encore aujourd'hui trop difficiles à décrypter.

Dans la décennie qui vient, l'essentiel des missions de la PSDC restera donc tourné vers la gestion des crises à l'extérieur de l'Union, de leur phase chaude à leur stabilisation. Dans cette perspective, nous devons continuer à développer la meilleure interopérabilité de nos forces armées, puisque nos intérêts communs et nos valeurs partagées nous conduiront inexorablement à participer ensemble aux mêmes opérations militaires. Nous avons mis en place des outils et des procédures pour cela. Ne doutons pas qu'à la fin de la prochaine décennie, nous serons en mesure d'en récolter des fruits.

Une réflexion particulière devra sans tarder porter sur la mise en œuvre de la clause de solidarité. En effet, l'originalité de cette clause réside dans son champ d'application, à l'intérieur des frontières de l'Union européenne. L'utilisation de moyens militaires sur le territoire des États membres requiert, on le comprend, un minimum d'attention. La clause de solidarité a deux volets dont le premier concerne la prévention de la menace terroriste. Il est probable que l'efficacité de sa mise en œuvre passe par une très étroite coordination des organismes nationaux de lutte contre le terrorisme, qu'ils relèvent du recueil et du traitement du renseignement, de l'action policière ou du travail des appareils judiciaires. Les moyens militaires contribuent régulièrement à cette prévention mais, en général, dans un cadre purement national. Le second volet est plus engageant puisqu'il envisage l'intervention de moyens militaires sur le territoire d'un Etat membre, à la demande de ses autorités politiques et pour lui porter assistance dans le cadre d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle. Compte tenu du caractère sensible du

déploiement, même à l'intérieur de l'Union, d'un élément de force armée sur un territoire qui n'est pas le sien, il est indispensable de rechercher au préalable un accord à vingt-sept sur un corpus de règles de comportement et de règles d'engagement éventuelles dédié à ces missions d'assistance en solidarité.

### *Des capacités adaptées*

Il est cependant probable que le plus important chantier qui s'ouvre devant nous concerne la réalité de la plus value de l'Union européenne dans la gestion des crises, c'est-à-dire la capacité d'utiliser simultanément, sur une même crise, l'ensemble de nos instruments civils et militaire. Notre expérience dans ce domaine est encore faible. Cependant, nous savons bien que le besoin existe et qu'il n'est pas près de disparaître. Pour y répondre, nous devons encore améliorer notre organisation.

La création de la Direction de la planification et de la gestion des crises (CMPD – *Crisis Management and Planification Directorate*) contient les germes d'une réorganisation plus profonde du Secrétariat général à Bruxelles. Soutenue par la volonté politique, elle peut, en effet, être le prologue de la construction d'une structure complète de gestion des crises réunissant civils et militaires et reliant le deuxième pilier et la Commission de façon plus solide et permanente. Une telle structure intégrerait, aux côtés de la Direction de la planification, la capacité, déjà existante, de planification et de conduite des missions civiles (CPCC – *Civilian Planning and Conduct Capacity*) et une capacité similaire de planification et de conduite des opérations militaires (MPCC – *Military Planning and Conduct Capacity*). Les domaines transverses que sont le renseignement, la gestion des systèmes d'information et de communication, la logistique et la gestion et l'administration des ressources, qu'elles soient humaines, financières (Athéna) ou matérielles, seraient intégrés, en tout ou partie, dans cette structure.

Ainsi, nous disposerions d'un ensemble cohérent, permettant :

- de planifier sans rupture nos engagements aux niveaux stratégique et politique (CMPD), stratégique militaire (MPCC) et stratégique civil (CPCC) ;
- de s'affranchir de toute élongation géographique pénalisante pour nos chaînes de commandement militaires ;
- de bénéficier de l'unicité de lieu pour le commandement stratégique de tous nos engagements qu'ils soient civils ou militaires et de leur proximité avec le centre de décision politique ;

- d'entretenir avec la plus grande justesse, la planification de niveau politique et de niveau stratégique militaire ou civil, grâce au croisement des expertises au sein du deuxième pilier et à la Commission.

Cette organisation modifierait la structure actuelle de l'État-major militaire de l'Union européenne dans la mesure où ses directions actuelles se trouveraient réparties dans les grands ensembles de planification et de conduite ou dédiées aux fonctions transverses (logistique, gestion des ressources, renseignement, etc.). Faut-il s'en inquiéter ou se féliciter d'une occasion unique de donner du corps au traitement global des crises sur lequel repose, depuis dix ans, le succès de la PSDC ? Sachant que le principe immuable d'une chaîne de commandement exclusivement militaire ne saurait être transgressé au sein de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC), il n'y a lieu de craindre, dans cette construction, ni confusion ni désordre.

Avec la mise en œuvre des dispositions du Traité de Lisbonne, certaines des tâches actuelles de l'état-major militaire, comme la rédaction des avis militaires et le soutien courant du comité militaire pourraient d'ailleurs être assumées avec profit par un cabinet du président du comité militaire plus étoffé, lui donnant aussi la possibilité d'assurer efficacement un rôle de conseiller militaire unique de la Haute Représentante et du Président du Conseil européen.

Au-delà de la simple recherche de cohérence de fonctionnement des organes opérationnels de la PSDC, il y a une logique institutionnelle à vouloir disposer d'une telle structure de gestion des crises. En effet, selon les termes du Traité de Lisbonne, la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Vice-présidente de la Commission, dispose, pour son action diplomatique, d'un Service européen pour l'action extérieure. L'ensemble de gestion des crises décrit plus haut, est, pour la Haute Représentante, l'assurance de pouvoir agir concrètement sur le théâtre de la crise, en parfaite cohérence avec les pistes tracées ou les efforts déjà réalisés dans le champ diplomatique et de la prévention des crises par les acteurs de ce service. Toujours dans le même esprit de synergie, nous devrions réfléchir à la présence de quelques militaires au sein de ce service diplomatique. Il paraît de bon sens, au minimum, de placer un ou plusieurs conseillers militaires auprès des Représentants spéciaux ou des chefs de délégations en poste dans les régions les plus soumises aux foyers de crises.

Il est aisé de percevoir tout l'avantage qu'une telle organisation de nos institutions à Bruxelles pourrait offrir aux agents de l'Union, civils ou militaires, déployés sur le terrain d'une crise. Le commandant de la force militaire, les chefs de missions civiles et, le cas échéant, le chef de la délégation de l'Union auraient la certitude de recevoir des

ordres et des directives parfaitement en phase avec la gestion politique globale de la crise pour conduire des actions mutuellement efficaces. La coordination locale de ces actions restera, cependant, nécessaire. Normalement assurée par le Représentant spécial, lorsque cette fonction existe, elle mérite une attention particulière, ne serait-ce qu'en raison des échelles de temps généralement très différentes dans lesquelles s'inscrivent l'action de la Commission, une mission civile ou une opération militaire.

### *Des axes de progrès*

Dans le cadre du renforcement de la sécurité internationale et en toile de fond des opérations de gestion de crises, nous pourrions développer deux axes.

Le premier concerne ce que l'on pourrait appeler la diplomatie de défense, c'est-à-dire l'ensemble des missions de conseil et d'assistance en matière militaire. Nous conduisons déjà, dans ce domaine, des missions de réforme du secteur de sécurité qui consistent à aider les forces armées, la police, l'appareil de justice d'un pays demandeur, à se réorganiser pour atteindre la meilleure efficacité au coût le plus juste. Si nécessaire, ces missions peuvent être précédées d'une mission de démobilisation, désarmement et réinsertion comme l'Union en a conduit en partenariat avec l'ASEAN, dans la province indonésienne d'Aceh.

Ce type d'engagement pourrait cependant être complété ou soutenu par des missions d'assistance plus pérennes. Nombreux sont, par exemple, les Etats membres qui détachent, pour plusieurs années, auprès des forces armées de pays tiers, des experts militaires au titre d'une coopération bilatérale. Ces efforts pourraient être rationalisés en regroupant ces coopérations au niveau européen. Un modèle dérivé a été réalisé avec le transfert à l'Union européenne du programme français de renforcement des capacités africaines au maintien de la paix (RECAMP). Une démarche similaire pourrait permettre de créer, par exemple au sein du futur Service européen pour l'action extérieure, un pool d'experts formateurs européens, aptes à engager l'Union dans des missions d'assistance auprès des forces armées des pays qui en feraient la demande. Ce type de mission participe au renforcement de la sécurité, donc à la prévention des crises.

Le second axe qui doit guider nos réflexions est celui de l'action en mer. Au-delà de l'actualité qui nous a conduits à déclencher la première opération navale de l'Union européenne pour lutter contre les actes de piraterie dans l'océan Indien, nous devons, dans les années à venir, devenir capables de maîtriser notre espace maritime et de garantir la sécurité des routes maritimes essentielles à notre commerce et à nos intérêts au sens large. Il faut, pour cela, rapprocher les travaux de la Commission de ceux de la PSDC et,

en particulier, de ceux de l'Agence européenne de défense (AED) dans le domaine de la surveillance maritime. L'anticipation et la connaissance de ce qui se passe dans notre espace maritime est la première condition de l'efficacité dans la lutte contre les trafics utilisant la mer comme vecteur, qu'ils concernent la drogue, les armes ou les éléments de la prolifération d'armes de destruction massive. Une gestion juste et humaine des flux de migrants vers l'Union passe aussi par un recueil et un partage approprié de l'information. Nos moyens aéronavals doivent pouvoir travailler près des côtes comme en haute mer en parfaite synergie avec les agences européennes concernées par la sûreté et la sécurité en mer. L'échange d'officiers de liaison entre ces agences et les structures de gestion des crises ne peut que faciliter ce travail commun.

Bien entendu, pour cette action de l'Union européenne en mer comme pour bien d'autres, l'utilisation des moyens spatiaux jouera, d'ici 2020, un rôle de premier plan. C'est en réalité une grande partie de la capacité de connaissance et d'anticipation qui repose sur les systèmes de satellites, qu'ils soient dédiés à la surveillance, à l'alerte précoce ou aux communications. Les programmes que l'Union développe avec le soutien de l'Agence spatiale européenne, comme Galileo ou Kopernikus, tout comme ceux qui sont portés par des accords multilatéraux entre Etats membres, comme Mosis, sont fondamentaux pour la crédibilité future de l'action de l'Union européenne, que ce soit dans le domaine politique ou dans celui, plus restreint, de la sécurité et de la défense. Compte tenu des sommes en jeu et de la complexité de la technologie spatiale, nous devrions pouvoir confier à l'AED le soin d'harmoniser au mieux les besoins spatiaux identifiés des Etats membres avec ceux de l'Union et d'explorer les possibilités d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec les acteurs tiers, de manière à bénéficier du meilleur rapport coût/satisfaction du besoin.

### *Une crédibilité opérationnelle*

Rien ne sert de mettre en place des organisations, forcément complexes à vingt-sept, ni de développer des capacités d'action globale si l'une de nos ambitions n'est pas d'acquérir une crédibilité opérationnelle suffisante pour que l'Union, en 2020, soit reconnue sans ambiguïté comme un acteur fiable et efficace sur la scène mondiale.

Le premier élément de la crédibilité de nos opérations réside dans la légitimité dont elles se réclament. En complément du cadre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, préalable indispensable à tout engagement, le soutien des opinions publiques est un élément clé. Qu'il soit exprimé par les représentations nationales sous forme d'un accord de mise à disposition de troupes et de capacités ou par toute autre résolution ou déclaration parlementaire européenne, il reste et restera essentiel d'un bout à l'autre de l'opération.



Le deuxième élément est la reconnaissance sans réserve du bien-fondé d'une intervention de l'Union européenne dans la résolution d'une crise. Et cette reconnaissance s'appuiera sur la combinaison d'une logique géographique de voisinage – c'est le cas des Balkans ou de l'Afrique – d'une logique de savoir-faire – le bénéfice de l'approche globale – et d'une logique politique comme cela peut être le cas au Proche-Orient ou lorsque l'Union intervient dans un théâtre pour y protéger ses propres intérêts.

Enfin, le troisième élément de notre crédibilité s'appelle l'efficacité. Et ce troisième critère est le fruit de notre interopérabilité, de notre savoir-faire, de notre expérience passée et des leçons que nous en avons tirées. C'est aussi le fruit d'une génération de force adaptée, cohérente et suffisante.

C'est d'abord cette crédibilité opérationnelle qui va permettre à la PSDC d'être une politique active de sécurité, c'est-à-dire une politique qui ne se contente pas de réagir à l'émergence d'une crise mais une politique qui anticipe, prévient et résout durablement les crises.

A cet égard, la tendance, relevée ici ou là, qui promeut une PSDC principalement orientée vers la notion, un peu floue, de « sécurité humaine » (*human security*), centrée sur la sécurité des individus plutôt que sur celle des États et sur une utilisation de la force armée en tâches de protection plutôt qu'en tâches de combat, mérite une réflexion attentive. L'éventail des missions présenté dans le Traité sur l'Union européenne fait la part belle aux missions qui relèvent du concept de sécurité humaine : missions de désarmement (Lisbonne), missions humanitaires, missions de conseil et d'assistance en matière militaire (Lisbonne), missions de prévention des conflits (Lisbonne) et de maintien de la paix. Mais les missions des forces de combat pour la gestion des crises, y compris pour le rétablissement de la paix, sont bien inscrites. En réalité, la PSDC ne peut pas faire l'économie d'une composante militaire active, suffisamment entraînée et équipée pour effectuer des missions de combat. Si elle se cantonne à la partie « protection » du spectre des missions de gestion de crise, elle peut n'être plus capable de répondre à sa vocation de défense des intérêts stratégiques de l'Union, identifiés comme tels par le Conseil européen dans sa définition des lignes stratégiques et des orientations de la politique étrangère et de sécurité commune. La mise en œuvre d'une approche globale dans les engagements de l'Union, sert, à l'évidence et avec souplesse, le concept de sécurité humaine mais en faire un concept directeur pour la PSDC porterait le risque de conduire à la plus grande confusion.

### *Un champ d'action ambitieux*

La PSDC doit d'abord être l'instrument de la protection des intérêts de l'Union européenne. Non seulement ces intérêts ne se limitent pas au voisinage du territoire de l'Union, mais

ils sont variés et leur défense exige une gamme de capacités étendue. Réduire l'Union à une organisation régionale uniquement préoccupée de la stabilité de sa sphère immédiate irait à contre sens des ambitions précisées dans la Stratégie européenne de sécurité. Les défis du monde actuel et à venir ne permettent à personne de se contenter d'assurer sa propre sécurité. Surtout pas à une organisation politique qui regroupe cinq cent millions de citoyens et qui rassemble un quart de la richesse du monde et qui ambitionne d'être un acteur premier au service d'une gouvernance mondiale efficace fondée sur le multilatéralisme. L'Union affiche sa volonté d'assumer de plus en plus clairement ses ambitions stratégiques dans de nombreux domaines comme l'environnement, l'approvisionnement énergétique, la protection de ses citoyens où qu'ils se trouvent et, surtout, l'action diplomatique qu'elle « réinvente », petit à petit, en parlant d'une voix unique sur de nombreux dossiers et en agissant au nom de vingt-sept États, dans plus de cent trente pays à travers le monde. Peut-on imaginer que tout cela se réduise au cadre d'une ambition seulement régionale ? Si l'Union, dans les dix ans à venir, renonçait à la dimension mondiale de sa fonction de fournisseur de sécurité, il est fort probable qu'elle ne compterait que pour peu dans l'agencement du monde du XXI<sup>ème</sup> siècle : un acteur économique régional respectable et respecté, certes, mais absent dans l'élaboration des solutions aux grands problèmes du monde.

### *Un partenaire à part entière*

C'est bien pour asseoir cette ambition sur des bases saines que doivent encore évoluer les relations de l'Union avec la puissance de premier plan que sont les États-Unis. Aujourd'hui, vue de l'autre rive de l'Atlantique, l'Europe n'est pas « une ». Sur des questions fondamentales pour notre avenir comme l'approvisionnement énergétique ou la rationalisation de l'industrie de défense, nos divergences internes sont encore trop fortes. Et pourtant, le contexte de la crise financière devrait imposer à tous l'évidence que la dimension critique pour faire face à de tels défis est bien la dimension européenne et non le seul cadre national. Nous devons donc progresser pour présenter une image plus unie, politiquement plus dynamique sinon, il est fort probable que « la tentation de l'Asie et du Pacifique », zone en pleine expansion, amènera les États-Unis à revoir l'équilibre de leurs partenariats au détriment de l'Union européenne.

Dans le domaine particulier de la défense, tout ce qui précède, dans cette courte analyse, montre le chemin qui reste à parcourir pour pouvoir assurer l'équilibre d'un lien transatlantique fort, reposant sur une coopération plus étroite. Les relations de l'Union européenne avec l'OTAN devraient nous aider à progresser dans ce sens. A deux conditions. La première est que l'Union règle au plus vite la question de Chypre. C'est une responsabilité politique urgente. La seconde est que soit comprise et respectée, par nos partenaires d'outre-Atlantique comme par les États membres qui sont aussi signataires du Traité de

Washington, la nécessaire autonomie de décision des deux organisations. Mais là encore, c'est l'unité de l'Union européenne qui nourrira ce respect. Tant que nous restons incapables d'assurer notre propre développement capacitaire en raison de divisions internes, tant que notre vision politique n'est pas unanime, nous serons comme un joueur qui possède les meilleurs atouts mais qui se trouve dans l'impossibilité de s'en servir.

L'avenir de l'Union est entre ses propres mains. La décennie à venir sera celle du choix. Ou bien, affectée par ses barrières internes, elle reste un espace économique sans autre ambition internationale que celle de son commerce ou bien, elle traite ses problèmes au plus haut niveau politique et dispose alors de la capacité de se forger une stature d'acteur mondial effectif, partenaire respecté des plus grands.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'est que la première étape. Ne perdons pas de temps, notre monde est déjà celui de demain.

# Améliorer les capacités pour répondre aux futurs besoins de la PSDC

*Alexander Weis*

Faire des projections à l'horizon 2020 et au-delà est un exercice auquel s'est déjà livrée l'Agence européenne de défense (AED). Peu après sa création, l'Agence a proposé une évaluation des besoins à long terme en matière de capacités militaires pour les opérations à mener dans le cadre de la PESD. La raison en est que le calendrier de l'actuel Objectif global à l'horizon 2010 pose problème : les décisions relatives aux investissements à consentir pour le développement et l'acquisition des équipements qui font partie des inventaires des forces armées aujourd'hui et qui en feront partie en 2010 ont été prises il y a cinq ans et souvent bien avant, les calendriers fixés pour la recherche et la technologie remontant à plus longtemps encore, car il faut compter cinq à dix ans pour que les nouvelles technologies fournissent des produits concrets à destination des utilisateurs. Afin d'orienter le développement des capacités, une « vision à long terme pour les capacités et les besoins en capacités de l'Europe en matière de défense », axée sur la période 2020-2025, a été élaborée par l'AED et approuvée par son comité directeur réuni au niveau ministériel en octobre 2006<sup>1</sup>.

## Plan de développement des capacités

La phase suivante a consisté à élaborer un Plan de développement des capacités (PDC), sur la base d'une coopération étroite entre l'Agence et le Comité militaire de l'UE (CMUE), ainsi qu'avec l'entière participation des États membres. Quatre volets ont été définis. Le CMUE a été chargé du volet A, c'est-à-dire des résultats des travaux liés à l'Objectif global à l'horizon 2010. À la base, cette contribution au PDC visait à recenser les lacunes et les besoins capacitaires collectifs de l'UE à court terme. Le volet B, placé sous la direction de l'AED, a été inspiré par la « vision à long terme ». Il a consisté à définir plus en détail les besoins capacitaires et les développements technologiques futurs. Pour ce qui est du volet C, également placé sous la direction de l'AED, il s'est agi de créer une base de données électronique en collaboration, où faire figurer les projets à moyen et long terme

---

1. Agence européenne de défense, « An initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs », Bruxelles, 3 octobre 2006. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146>.

des États membres afin que les possibilités de collaboration avec d'autres partenaires européens puissent être rapidement recherchées. Enfin, le volet D a été axé sur les enseignements tirés des opérations de gestion de crises récentes ou en cours, le but étant en quelque sorte de dresser un bilan concret. Ce volet a été placé sous la direction du CMUE. L'ensemble des travaux ont été menés à bien en dix-huit mois environ. Les contributions ont été regroupées en un seul document et, en juillet 2008, le comité directeur réuni en formation « Capacités » a approuvé le PDC.

Le PDC n'est pas un plan au sens classique du terme. Il ne définit pas le nombre d'unités ou de chars, de navires et d'aéronefs nécessaires pour des opérations relevant de la PESD, comme cela aurait été le cas au temps de la guerre froide. Il décrit plutôt les défis à venir, jusqu'en 2025, et, sur cette base, il définit les besoins, les tendances et les lacunes en matière de capacités. Le PDC aide les États membres à élaborer leurs plans capacitaires nationaux en fonction de ces besoins, tendances et lacunes. Il a également pour but de dynamiser les activités de recherche et de technologie, la coopération en matière d'armements et le secteur de l'armement – l'PAED est somme toute une agence axée sur les capacités.

Les principales conclusions découlant de l'analyse du PDC peuvent se résumer aux points suivants :

- l'importance croissante de la « connaissance » pour les opérations à mener dans des environnements complexes, qui met clairement en évidence la nécessité d'avoir à disposition un large éventail de capacités de collecte, d'analyse et de transmission d'informations ;
- l'intérêt de l'approche globale des opérations de gestion de crises menées par l'UE, qui impose de disposer de structures civilo-militaires mais aussi de rechercher des synergies au niveau du développement des capacités civiles et militaires ;
- la nécessité d'une souplesse et d'une capacité de réaction toujours plus grandes afin de pouvoir obtenir les effets recherchés au moment et à l'endroit voulus – définition d'exigences, par exemple, pour les systèmes de commandement et de contrôle et les munitions de précision ; et
- l'importance du facteur humain, critère fondamental pour ce qui est de recruter, de former et de garder du personnel militaire motivé pour relever les défis les plus importants.

Sur la base des conclusions tirées du PDC, le comité directeur a retenu dans un premier temps douze domaines d'action jugés prioritaires, énumérés ci-après par ordre alphabétique :

- i) amélioration de la disponibilité d'hélicoptères ;
- ii) approche globale et incidences militaires ;
- iii) architecture du renseignement, de la surveillance et de la reconnaissance ;
- iv) capacités en réseau (NEC) ;
- v) défense contre les attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ;
- vi) mesures anti-mines dans les zones maritimes littorales ;
- vii) mesures de protection contre les engins explosifs improvisés ;
- viii) mesures de protection contre les systèmes antiaériens portables (C-MANPADS) ;
- ix) opérations de réseaux informatiques (CNO) ;
- x) renseignement humain militaire et formation culturelle/linguistique ;
- xi) soutien logistique par des prestataires tiers ;
- xii) soutien médical.

La plupart de ces priorités ne sont pas surprenantes dans la mesure où elles sont liées à des lacunes existantes, comme la disponibilité d'hélicoptères, les mesures de protection contre les engins explosifs improvisés, les capacités en réseau et la logistique. D'autres sont le résultat d'une analyse à long terme. Ainsi, la menace que représentent les systèmes antiaériens portables devrait s'accroître, et il se pourrait que des éléments incontrôlés se mettent à acquérir ce type d'armes à l'avenir. La liste des douze domaines d'action retenus, établie en étroite concertation avec les États membres, constitue donc une excellente base pour définir les améliorations prioritaires en matière de capacités. Mais ce n'est évidemment qu'un début. D'autres domaines d'action devront être choisis le moment venu, sur la base d'une analyse appropriée réalisée dans le cadre du PDC.

Trois des domaines d'action retenus initialement font l'objet de travaux menés par le CMUE, avec le concours de l'État-major de l'UE : les CNO, l'approche globale et le renseignement humain militaire. Les autres domaines d'action sont tous placés sous la direction de l'AED.

Les projets qui avaient déjà été lancés avant que le PDC ne soit approuvé se poursuivront. En fait, les conclusions tirées du PDC fournissent également une base utile en termes de capacités pour les activités menées dans ce cadre, comme la surveillance maritime, différents travaux liés à l'espace, les drones et les capacités non létales.

## Autres stratégies

Le PDC constitue l'« instrument stratégique global », mais il existe trois autres stratégies à long terme reflétant les autres fonctions de l'Agence, à savoir :

- la *stratégie en matière de recherche et technologie de défense européenne (RTDE)* visant à rendre

encore plus efficace la R&T en faveur des capacités militaires. Cette stratégie définit les « finalités » (technologies clés dans lesquelles investir), les « moyens » (manières d'y parvenir) et les « voies à suivre » pour concrétiser ces finalités et moyens à l'aide de feuilles de route et de plans d'action;

- la *stratégie de coopération européenne en matière d'armements (CEA)* visant à promouvoir et à rendre encore plus efficace la coopération européenne en matière d'armements pour répondre aux besoins en capacités de la PSDC. Cette stratégie définit les moyens permettant d'améliorer l'efficacité des programmes européens en matière d'armements par une série d'actions, en appliquant les leçons tirées des expériences passées à l'aide d'un « Guide des bonnes pratiques pour la coopération en matière d'armements » ;
- la *stratégie relative à la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE)*, qui décrit le futur paysage de l'industrie européenne de défense, sur la base des trois « C » (capacités, compétence et compétitivité). Il convient de faire en sorte que la future BITDE soit plus intégrée, comporte moins de doublons et soit plus interdépendante, ainsi que davantage spécialisée, par exemple en créant des centres d'excellence industriels. Elle touche aux domaines d'action dont les États seront responsables, comme le regroupement des demandes et des investissements. La stratégie établit de façon logique un lien entre les travaux de réalisation de la future BITDE et les activités de l'Agence consacrées au marché européen des équipements de défense. Une attention particulière est accordée à l'importance des petites et moyennes entreprises (PME), qui se caractérisent par leur souplesse et leur capacité d'innovation.

Associées au PDC, ces stratégies indiquent à l'AED les objectifs à atteindre et la manière de procéder. Mais elles ne produisent pas en soi de capacités. Celles-ci doivent être créées au moyen d'activités et de projets concrets.

### Travaux concrets

Il serait impossible d'énumérer ici l'ensemble des projets et des initiatives. Les plus importants sont les suivants:

- *Hélicoptères*. Quelque 1 700 hélicoptères sont répertoriés dans les inventaires des forces armées européennes, mais nombre d'entre eux ne sont pas disponibles pour des opérations de gestion de crises car certains équipages n'ont pas la formation voulue pour voler dans des environnements complexes (déserts ou zones montagneuses, par exemple) ou parce que certains appareils ne disposent pas de l'équipement technique

nécessaire pour survoler ce type d'environnements. L'AED s'intéresse à ces deux éléments, en mettant d'abord l'accent sur la formation, domaine dans lequel des capacités supplémentaires peuvent être rapidement obtenues. Une première série de dispositions en matière de formation a déjà été prise en 2009 pour répondre aux besoins urgents. En 2010, une solution plus structurelle sera mise en place avec le *programme de formation tactique pour équipages d'hélicoptères*, dans le cadre duquel des équipages d'hélicoptères seront formés au niveau européen pour voler dans des environnements complexes. En ce qui concerne la *modernisation des hélicoptères*, l'Agence coopère étroitement avec les hélicoptéristes européens. La priorité est d'abord donnée aux hélicoptères de transport du type MI, qui occupent une place importante dans les inventaires de nombreux États membres d'Europe centrale et orientale. Le travail de coordination mené par l'AED aidera ces pays à rationaliser leurs programmes de modernisation et à en accélérer la mise en œuvre tout en réduisant éventuellement leurs coûts. Enfin, il y a la voie à long terme. En mai 2009, la France et l'Allemagne ont confié leur initiative bilatérale de *futur hélicoptère de transport (2020+)* à l'AED, ouvrant ainsi le projet à d'autres États membres intéressés. Une coopération transatlantique est également envisageable dans ce cadre, car le marché européen à lui seul est trop petit pour ce type d'hélicoptère.

- *Transport aérien.* Le 10 novembre 2008, les ministres de la défense de douze pays européens ont signé une déclaration d'intention visant à ce que l'AED engage des travaux portant sur la création d'une *flotte européenne de transport aérien*, le but étant de réduire les lacunes en matière de transport aérien européen en mettant en commun des appareils comme l'A400M et le C130 (Hercule). Différentes formes de mise en commun seront envisagées: mettre les appareils existants ou commandés à la disposition d'autres utilisateurs; offrir ou obtenir des heures de vol; et combiner formation, logistique et maintenance. La signature d'une lettre d'intention est prévue pour la fin de l'année 2009, après qu'un modèle économique aura été élaboré. Le 10 novembre 2008 toujours, les ministres de la défense de l'Allemagne, de la Belgique, de la France et du Luxembourg ont également signé une déclaration d'intention concernant la création d'une unité multinationale d'A400M, qui fera partie de la flotte européenne de transport aérien.
- *Domaine maritime.* Il s'agit d'un ancien volet des travaux de l'AED, désormais étayé par les conclusions tirées du PDC. Celles-ci mettent en exergue l'accroissement des risques et des défis qui se poseront au niveau maritime, en particulier dans les eaux littorales. Dix États membres et la Norvège ont lancé, sous l'égide de l'AED, un projet visant à remplacer la génération actuelle de mesures anti-mines dans les zones maritimes (à compter de la période 2018-2020). Un autre groupe composé de sept États membres a



entamé les préparatifs de l'élaboration d'un futur drone, capable de décoller du pont d'un navire et d'y atterrir, en vue d'accroître la capacité de surveillance d'une zone étendue. Ce projet est lié aux travaux de l'AED relatifs à la surveillance maritime.

- *Surveillance de la terre depuis l'espace.* À nouveau, le PDC souligne l'importance que revêt cette capacité. Des satellites d'observation de la terre sont indispensables pour la collecte d'informations. Six pays européens, à savoir l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce et l'Italie, ont constitué un groupe pour la mise en place du système multinational d'imagerie spatiale (MUSIS), dont le but est d'assurer la continuité des services de surveillance de la terre depuis l'espace à partir de 2015. Début 2009, les partenaires du futur système MUSIS ont confié leur projet à l'AED, invitant ainsi d'autres États membres à y participer. L'AED aura également pour rôle spécifique d'assurer la liaison avec la Commission européenne afin de rechercher des synergies avec les investissements en technologies destinées au secteur civil et avec des projets tels que la surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES).
- *Drones.* Vu la multitude de drones qui existe déjà, l'Agence s'intéresse non pas à une autre plateforme, mais bien à un facteur important, à savoir réaliser l'intégration de ces systèmes dans l'espace aérien normal. Comme les drones deviennent plus grands et prennent de l'envergure, ils seront de plus en plus amenés à rejoindre par eux-mêmes les zones d'opérations. Cela n'est actuellement possible que lorsque des créneaux spécifiques sont attribués par les autorités européennes chargées du contrôle de la circulation aérienne. Dans certains cas, cela peut prendre des semaines, ce qui n'est pas vraiment conciliable avec les impératifs de la gestion de crises. Le défi ambitieux que s'est fixée l'AED est de faire voler des drones dans l'espace aérien normal d'ici 2015. Pour ce faire, de nombreux acteurs, dont la Commission et les organisations spécialisées dans la circulation et la sécurité aériennes, devront coordonner leurs efforts pour modifier les dispositions réglementaires en vigueur. Mais il faudra aussi de nouvelles technologies (du type « *Sense and Avoid* » [détecter et éviter], par exemple), qui permettent à un drone de surveiller l'espace aérien environnant (et de détecter un autre appareil) plutôt que d'avoir uniquement une vision du sol et de repérer ce qui s'y passe. Un autre aspect important des travaux de l'AED est la gestion des fréquences (militaires).

Les autres domaines dans lesquels l'AED s'attache à trouver des solutions concrètes pour répondre à des besoins capacitaires déterminés sont notamment : les capacités en réseau, la défense contre les attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, les mesures de protection contre les engins explosifs improvisés, le renseignement, la logistique, la radio logicielle et l'équipement du soldat du XXI<sup>ème</sup> siècle.

## Évolution de l'investissement en matière de recherche et technologie

En octobre 2005, une réunion informelle du Conseil européen s'est tenue à Hampton Court sous présidence britannique. Cette réunion visait principalement à faire progresser l'agenda de Lisbonne de 2000 pour améliorer les résultats économiques de l'Europe, notamment à travers la recherche et le développement. À cette occasion, le chef de l'Agence et Haut Représentant/Secrétaire général, Javier Solana, a lancé l'idée d'investir davantage ensemble dans la recherche et technologie (R&T) de défense. En décembre 2005, M. Solana a adressé un rapport plus détaillé au Conseil européen.

Forte de cette impulsion politique de haut niveau, l'Agence a entrepris une série d'activités R&T. La plus importante a consisté à préparer le premier programme d'investissement conjoint (JIP) en matière de R&T de défense. Une nouvelle formule a été élaborée, rompant avec l'ancien système des collaborations multinationales en la matière. Les principales différences sont exposées ci-après.

- Premièrement, un JIP est un *programme* d'investissement s'adressant à un grand nombre d'États membres plutôt qu'une collaboration entre quelques pays. Cette collaboration (projets dits de la catégorie B) se poursuit au sein de l'AED et met l'accent sur la recherche dans des domaines technologiques spécifiques. Les programmes d'investissement conjoint (catégorie A) sont axés sur des thèmes et, donc, s'adressent davantage à un grand nombre de contributeurs. Des projets individuels sont définis et sélectionnés ultérieurement. L'autre avantage d'un programme constitué de différents projets est que la passation de marchés peut reposer sur un seul arrangement juridique tandis que, pour les projets relevant de la catégorie B, il faut à chaque fois procéder par projet.
- Deuxièmement, l'investissement prévu dans le cadre d'un JIP est vraiment conjoint. Une fois que le thème a été défini, tous les États membres de l'AED sont invités à participer et à faire part de leurs contributions financières. Les règles relatives aux plafonds financiers et aux contributions minimales empêchent les gros contributeurs de jouer un rôle dominant et permettent l'apport de contributions plus modestes mais néanmoins importantes. Les États membres contributeurs forment le comité de gestion, qui se prononce sur les définitions des projets et les attributions de marchés.
- Troisièmement, les projets sont attribués à des soumissionnaires (universités, instituts de R&T, laboratoires, entreprises, etc.) sur la base de la *mise en concurrence* plutôt que selon le principe du *juste retour* (ancien principe prévoyant le versement de fonds

à des prestataires nationaux de R&T dans la même proportion que la contribution financière nationale apportée à un projet multinational). Les soumissionnaires doivent former un consortium avec au moins un autre soumissionnaire d'un autre État membre contributeur, et le consortium doit comprendre une PME. Cette règle favorise la création de réseaux transnationaux en matière de R&T en Europe.

Deux programmes d'investissement conjoint sont en cours d'exécution. Celui sur la protection des forces (JIP-FP) a été lancé en novembre 2006 et la signature du premier contrat est intervenue un peu plus d'un an après. Il s'agit d'un record comparé au délai moyen à prévoir pour les projets relevant de la catégorie B, qui voient s'écouler deux à trois ans entre leur lancement et la phase de la signature. Dix-neuf États membres et la Norvège participent au JIP-FP. Les responsables de la planification des capacités et les experts en technologies ont coopéré très étroitement pour sélectionner les domaines capacitaires et les associer à des objectifs technologiques. Dix-huit objectifs spécifiques en matière de R&T ont été retenus et répartis en cinq domaines capacitaires : la capacité de survie collective reposant sur l'amélioration des performances en matière de détection, d'identification et de réaction ; la protection individuelle ; l'analyse des données ; les systèmes de communications tactiques sans fil sécurisés en milieu urbain ; et la planification des missions dans un environnement asymétrique et la formation des personnels à ces missions. L'investissement consenti (par dix-neuf États membres et la Norvège) dans le cadre du JIP-FP s'élève à quelque 55 millions d'euros. L'industrie fournit des fonds supplémentaires pour les marchés.

Le deuxième programme d'investissement conjoint, consacré aux « concepts innovants et technologies émergentes » (JIP-ICET), a été lancé en mai 2008. Le JIP-ICET porte sur l'étude de technologies telles que les nanomatériaux et structures, la télédétection et le suivi de santé. Dix États membres et la Norvège contribuent à ce programme pour un montant légèrement inférieur à 16 millions d'euros.

Le PDC jouera un rôle moteur important pour ce qui est de sélectionner les thèmes des futurs JIP. Des travaux sont en cours pour examiner les possibilités d'association entre les douze priorités définies dans le cadre du PDC et les technologies clés relevant de la stratégie RTDE, à commencer par les quatre domaines suivants : la défense contre les attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN), les mesures de protection contre les systèmes anti-aériens portables (C-MANPADS), les mesures de protection contre les engins explosifs improvisés et les mesures anti-mines maritimes (MMCM).

## Le marché de la défense

Enfin, l'Agence a d'importants projets concernant le Marché européen des équipements de défense (MEED). Conformément à la stratégie en matière de BITDE, les industries de défense européennes devront être compétitives, tant à l'échelle mondiale qu'au niveau européen. Toutefois, le marché européen de la défense a toujours été caractérisé par un manque de transparence et de concurrence, dans la mesure où les États membres se sont généralement appuyés sur la clause de « sécurité nationale » figurant à l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (ancien article 296 du Traité instituant la Communauté européenne). Cet article a essentiellement permis aux États membres de réaliser la majeure partie de leurs achats de matériel militaire sur une base nationale.

Afin de créer une certaine ouverture au niveau des possibilités offertes en matière de marchés de défense et de permettre des soumissions transnationales, l'AED a instauré le « régime intergouvernemental visant à accroître la concurrence sur le marché européen des équipements de défense ». En novembre 2005, le comité directeur de l'Agence réuni au niveau ministériel a approuvé le code de conduite sur les marchés publics de la défense. Vingt-cinq États membres et la Norvège, couvrant un territoire où se situent la grande majorité des industries de défense européennes, ont adhéré au code, qui est volontaire et politiquement non contraignant. Ce code porte sur les achats de matériel militaire (d'une valeur supérieure à un million d'euros) auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 346. Les marchés sont publiés sur le panneau d'affichage électronique de l'Agence<sup>2</sup>. La mise en œuvre du code a commencé le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Au mois de septembre 2009, plus de 450 marchés d'une valeur estimée à quelque 16 milliards d'euros étaient publiés sur le panneau d'affichage électronique. Les adjudications transnationales sont quant à elles passées de 20 à 28% entre 2007 et 2008, ce qui constitue une augmentation encourageante. L'avenir dira si ce pourcentage continuera d'augmenter – il est encore trop tôt pour tirer des conclusions. En tout état de cause, le code de conduite sur les marchés publics de la défense représente une avancée. Il a permis d'ouvrir un segment caché du marché, la passation des marchés de défense étant légalement le dernier bastion du protectionnisme.

En mai 2006, un code de bonnes pratiques dans la chaîne d'approvisionnement a été approuvé. Ce code favorise une plus grande concurrence au niveau de la chaîne d'approvisionnement, multipliant ainsi les avantages qui en découlent, notamment en faveur des entreprises secondaires et des PME. Il s'accompagne d'un panneau d'affichage électronique pour les marchés entre entreprises. Lancé le 27 mars 2007, cet outil offre

---

2. Accessible à toute personne consultant le site web de l'AED ([www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)).

une plateforme électronique pour la publication des possibilités de sous-traitance par les maîtres d'œuvre et les acheteurs.

Enfin, le comité directeur a approuvé un code de conduite sur les compensations en octobre 2008. Ce tout nouveau code s'appliquera à l'ensemble des pratiques de compensation requises comme condition d'achat ou résultant de l'achat de biens ou services en matière de défense. Les compensations peuvent être considérées comme faussant le marché mais elles resteront probablement une réalité tant que le marché européen des équipements de défense sera loin d'être parfait. Ce nouveau code ne mettra pas fin à l'utilisation des compensations. Cependant, il rendra cette utilisation transparente et la limitera de façon à ce que la valeur du marché d'acquisition ne soit pas dépassée (limite de 100%). Il a pris effet le 1<sup>er</sup> juillet 2009.

### **Synergies civilo-militaires**

La raison d'être de l'Agence européenne de défense est d'améliorer les capacités militaires européennes au service de la PSDC. Toutefois, la distinction qui est habituellement faite entre la défense et la sécurité au sens large tend à s'estomper. Premièrement, des moyens militaires et civils sont utilisés tant dans le cadre d'opérations de gestion de crises menées sur des théâtres lointains qu'en Europe pour y assurer la sécurité des citoyens. Deuxièmement, il y a des doublons en matière de capacités, notamment en ce qui concerne les communications, le commandement et le contrôle et ainsi que la collecte d'informations. Troisièmement, les activités de recherche et développement de technologies sont de plus en plus régies par l'« utilisation duale » de ces technologies, en ce sens que les clients sont à la fois civils et militaires.

La structure segmentée de l'Union européenne se heurte à cette logique d'interaction civilo-militaire. Mais cela ne signifie pas que les efforts ne puissent pas être harmonisés. C'est précisément ce à quoi s'attache l'AED, par exemple en recherchant des synergies civilo-militaires avec les investissements que la Commission consent en matière de recherche dans le cadre du 7<sup>ème</sup> programme-cadre, ainsi qu'avec l'Agence spatiale européenne. Dans le même contexte, l'AED définit des besoins militaires pouvant être pris en compte pour des programmes qui, jusqu'à présent, ne visent que des utilisateurs civils. Le programme de surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES) en est un bon exemple. Les services GMES (recourant à des images provenant de satellites et d'autres sources) peuvent également être utiles pour des opérations de gestion de crises. Il n'est pas question ici de « militarisation » de projets civils, mais bien d'utilisation optimale des moyens et services disponibles par différents clients, de façon à empêcher les doubles dépenses.

## Conclusion

L'Agence européenne de défense a tout à fait conscience des contraintes budgétaires qui pèsent sur ses États membres en matière de défense, en raison notamment de la crise économique et financière. Par ailleurs, les coûts d'équipement connaissent une augmentation annuelle comprise entre 5 et 10%. Les possibilités d'investissement des ministères de la défense vont logiquement diminuer. En conséquence, les pays européens n'auront d'autre choix que d'investir davantage ensemble et de rechercher des synergies civilo-militaires. Une coopération au niveau européen permettra de réduire les coûts, ce qui est primordial. L'AED est bien placée parmi les institutions européennes pour coordonner et favoriser cette évolution.

---

*Les auteurs tiennent à remercier Kristin de Peyron pour sa contribution, mais se considèrent comme seuls responsables des erreurs éventuelles. Les points de vue exprimés ici le sont à titre strictement personnel et ne représentent pas ceux de la Commission européenne.*

# Quelles ambitions pour la gestion des crises civile ?

*Richard Wright et Juha Auvinen*

Le présent chapitre traite des aspects civils de la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC) sur la base de l'expérience de la Commission européenne avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Il dresse tout d'abord un bilan du volet civil de la PSDC, assorti d'une analyse des défis les plus importants et de propositions de solutions. Si le défi ultime est d'ordre politique – lié à la question de savoir si les États membres sont-ils ou non disposés à accepter un transfert de souveraineté sur les questions de sécurité –, nombre d'autres défis sont d'ordre pratique et peuvent être relevés à court ou à moyen terme, c'est-à-dire bien avant 2020. La Commission a un rôle important à jouer : elle gère en effet le budget de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC), qui finance l'ensemble des opérations civiles de la PSDC. Elle contribue à renforcer l'efficacité de cette dernière en assurant la formation du personnel, en établissant des contrats-cadres pour les acquisitions des équipements et des services essentiels, et elle gère les mesures préparatoires au lancement des missions de la PSDC. La Commission finance également un certain nombre d'opérations dans le vaste domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises, certaines de ces opérations servant directement les objectifs des missions de la PSDC.

Ce chapitre examine ensuite le volet civil de la PSDC dans le contexte général de l'UE. Le succès relatif des opérations civiles tient en grande partie à la légitimité de l'UE, à sa capacité d'utiliser son pouvoir de persuasion en recourant à différents instruments, et au fait qu'elle est généralement perçue comme une puissance civile. Le réexamen de la Stratégie européenne de sécurité effectué en décembre 2008 souligne que les menaces auxquelles l'UE doit faire face sur le plan de la sécurité incluent désormais des questions telles que l'énergie et le changement climatique. Ce réexamen met également en évidence le lien entre sécurité et développement, comme en témoignent de manière éclatante les données em-



piriques concernant les conflits internes survenus au cours des trente dernières années<sup>1</sup>. Si elle veut que son action ait une efficacité optimale, l'Union doit combiner de manière appropriée les instruments qu'elle met en œuvre et qui vont des opérations militaires ciblées aux opérations civiles de gestion de crises, en passant par la prévention des conflits, la consolidation de la paix, la médiation, les mesures humanitaires, l'aide à la mise en place d'institutions viables et la lutte contre la pauvreté. L'Union est particulièrement bien placée pour jouer un rôle important à l'échelle planétaire. S'intéresser uniquement aux aspects civilo-militaires de la PSDC serait une erreur ; ces aspects ne devraient constituer qu'un volet d'une politique cohérente de l'UE en matière de sécurité d'ici 2020 et au-delà.

Nous concluons en attirant l'attention sur le fait que la légitimité dont jouit actuellement le volet civil de la PSDC sera mise à l'épreuve par la participation de l'Union à des missions plus dangereuses, où elle sera appelée à s'acquitter d'un mandat exécutif dans des environnements peu sûrs. Si elle veut réaliser ses ambitions en ce qui concerne les aspects civils de la PSDC, l'UE a besoin d'une stratégie claire pour faire en sorte que cette composante de la PSDC soit plus efficace, dotée de budgets suffisants et d'une capacité de planification renforcée, et qu'elle puisse continuer à s'appuyer sur le concept de sécurité au sens large et sur un pouvoir de persuasion.

### Volet civil de la PSDC : point de la situation et défis actuels

Il ressort du **bilan** du volet civil de la PSDC que les succès les plus manifestes ont été ceux des missions de surveillance ou d'observation, la mission de surveillance à Aceh et la mission d'observation en Géorgie. Dans les deux cas, il a fallu réagir rapidement pour maintenir ou rétablir la stabilité. La mission de surveillance à Aceh (1995-96) a assuré avec succès la surveillance de l'accord de cessez-le-feu conclu entre le gouvernement indonésien et le mouvement rebelle GAM, qui avait été négocié par le président Ahtisaari. La mission s'est retirée après la tenue d'élections qui ont été jugées dans l'ensemble libres et régulières. La mission d'observation en Géorgie a été lancée en septembre 2008 pour assurer une présence de l'UE sur le terrain en Géorgie. L'envoi de 340 personnes, dont plus de 200 observateurs provenant de 22 pays de l'UE, dans un délai de trois semaines seulement (pour le 1<sup>er</sup> octobre au plus tard), était une condition sine qua non du retrait des forces russes de Géorgie (à l'exclusion de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie) et fut une prouesse pour l'UE. Il convient de noter toutefois que, à bien des égards, ces missions

---

1. Paul Collier, « Doing well out of war » in Mats Berdal et David M. Malone (dir.) *Greed and Grievance: Economic Agents in Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 2000 ; et Paul Collier, « Economic causes of civil conflict and their implications for policy », Banque mondiale, Washington DC, juin 2000. Ces documents peuvent être consultés à l'adresse : <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.htm>. Voir aussi : Juha Auvinen et Wayne Nafziger, « The Sources of Humanitarian Emergencies », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, n° 3, juin 1999, p. 267-90 ; E. Wayne Nafziger et Juha Auvinen, *Economic Development, Inequality, and War. Humanitarian Emergencies in Developing Countries*, Palgrave Macmillan, Basingstoke et New York, 2003.

étaient des missions civiles atypiques dans la mesure où il s'agissait d'une mobilisation rapide par les États membres de l'UE des effectifs, de l'équipement et des ressources nécessaires plutôt que d'un renforcement progressif des capacités et de l'équipement (comme c'est le cas pour la plupart des missions).

L'expérience montre que, après un conflit, les opérations destinées à appuyer la police et l'État de droit peuvent aussi se révéler efficaces à long terme. Le suivi, l'encadrement et les conseils à l'intention de la police et de l'administration locale sont les concepts clés de ce type de missions. Leur bilan est certes plus mitigé que celui des missions de surveillance, mais elles peuvent avoir une importance politique en ce qu'elles confèrent une visibilité à l'UE dans une région ou un pays donné. La difficulté est de concevoir des stratégies de désengagement appropriées, assurant un suivi approprié grâce à des mesures de développement des institutions bénéficiant du soutien de programmes communautaires.

S'agissant des **capacités** dont a besoin le volet civil de la PSDC, l'absence de système de recrutement commun pour les opérations civiles constitue l'un des plus grands problèmes. Les missions reposent pour l'essentiel sur la mise à disposition de personnel détaché ; or cela s'avère de plus en plus difficile, surtout pour les missions qui se déroulent dans des environnements dangereux. Il devrait exister, au niveau de l'Union, un fichier de candidats aux missions, avec une description précise des tâches à accomplir. Les États membres doivent aussi honorer l'engagement qu'ils ont pris lors du Conseil européen de décembre 2008 d'adopter des stratégies nationales pour le recrutement de personnel destiné aux missions civiles de la PSDC. La participation aux missions devrait également contribuer à l'avancement au sein des administrations nationales.

Les missions civiles de la PSDC ont également besoin de spécialistes tels que policiers, juges et experts en matière d'État de droit. La Commission a financé la formation de personnel des États membres appartenant aux équipes d'intervention civile, ainsi que de 600 policiers spécialisés dans la gestion civile des crises ; cette formation est assurée par le Centre national de formation de gendarmerie de Saint-Astier, qui passera le relais aux Carabinieri de Vicence, dans le respect des normes de formation onusiennes, l'objectif étant d'améliorer la solidité, la flexibilité et l'interopérabilité des éléments de police de l'Union, qu'ils soient déployés par l'UE, par les Nations unies ou par l'OSCE. La Commission est prête à mettre au point des activités de formation pour répondre aux besoins opérationnels de l'Union dans le domaine de la gestion des crises.

Il faut aussi des personnes qualifiées pour s'occuper de l'administration, des acquisitions et des finances ; ces aspects les moins passionnants de la gestion des crises sont toutefois déterminants pour l'efficacité d'une mission. La Commission a dispensé au personnel

affecté aux missions de la PSDC une formation en matière d'acquisitions et de gestion financière en vue d'assurer la livraison rapide de biens et services de qualité. Elle loue également les services de spécialistes des acquisitions qui sont affectés immédiatement à des missions pour en faciliter encore le démarrage. En outre, la Commission envisage de déléguer progressivement la responsabilité des acquisitions et des questions financières aux chefs de mission, passant ainsi du système actuel de contrôle ex-ante des dépenses à un contrôle ex-post.

Nous avons également besoin d'un *stock d'équipements et de services de base* pouvant être déployé lors de la mise sur pied d'une nouvelle opération. Il peut s'agir d'un stock virtuel (contrats-cadres) ou, une fois la masse critique atteinte, d'un entrepôt. La Commission a établi des contrats-cadres pour des véhicules blindés et des véhicules tout-terrain et elle a l'intention d'élargir le nombre de fournisseurs « pré-agrés » dans d'autres domaines comme les télécommunications, l'équipement informatique et l'assurance « haut risque ».

Les structures et les mécanismes de *préparation* des missions PSDC devront être renforcés. La Commission continuera à développer le concept de « mesures préparatoires », qui permet de lancer une mission avant que les décisions politiques ne soient finalisées. Dans le cas de la mission d'observation en Géorgie, ce sont ces mesures qui ont notamment permis que la mission dans son intégralité soit déployée en temps utile.

La capacité opérationnelle est également tributaire des structures. À l'heure actuelle, les fonctions de soutien opérationnel, administratif et financier sont dispersées entre les missions civiles elles-mêmes, la capacité civile de planification et de conduite et la Commission. Le regroupement de toutes ces fonctions au sein d'une *Agence de gestion des crises* serait de nature à créer des synergies et à accroître l'efficacité à long terme. Cette agence pourrait gérer l'externalisation, les acquisitions, les moyens, de la logistique, les ressources humaines et le recrutement pour toutes les missions civiles. L'agence, qui pourrait aussi gérer les mesures de réaction aux crises financées par l'Instrument de stabilité dans le cadre du premier pilier, devrait faire l'objet d'un contrôle politique serré de la part des institutions compétentes de l'UE et du Service européen pour l'action extérieure.

## L'Union européenne, puissance civile

### *Les caractéristiques des opérations civiles*

Pourquoi les missions menées par l'UE sont-elles jugées légitimes du point de vue des États hôtes ? Pourquoi ceux-ci sont-ils prêts à accepter les missions de l'UE ? Cela s'explique en partie par les caractéristiques de ces opérations.

Premièrement, les États membres de l'UE participent largement aux opérations. Les opérations civiles portent l'étiquette « UE ». Les opérations de la PSDC sont menées sous la direction d'un chef de mission nommé par le Conseil et agissant sous l'autorité de la Haute Représentante pour la PESC, auquel il ou elle<sup>2</sup> rend compte. Les missions sont ainsi perçues comme des missions représentant l'Union, ce qui leur confère visibilité et poids politique<sup>3</sup>. En outre, la majeure partie du personnel est détaché par les États membres de l'UE.

Les États membres ne sont pas tous prêts à détacher des effectifs auprès des missions. La décision de détachement dépend des ressources dont disposent les États membres, de la coopération de ministères aussi importants que ceux de l'intérieur et de la justice, ainsi que de l'intérêt porté à une question politique ou à une région géographique particulière. Même si les intérêts et les ressources des États membres varient, les missions sont identifiées comme étant des missions de l'Union européenne et non comme des missions menées par tel ou tel État membre, ce qui les rend plus acceptables pour les États hôtes.

Deuxièmement, la manière dont nous nous acquittons de notre tâche (correctement, avec efficacité et impartialité) détermine la légitimité de notre action. Le Conseil n'a jamais chargé des experts indépendants d'évaluer la mesure dans laquelle les missions ont atteint leurs objectifs, mais les instances du Conseil s'efforcent de tirer des enseignements des missions, au cours d'exercices qui n'évident pas l'analyse critique. Au cours des prochaines années, la Commission mènera des évaluations des missions civiles conformément au règlement financier de la CE, en s'attachant aux aspects économiques et à l'efficacité. Même en l'absence de toute évaluation indépendante rigoureuse, aucune des opérations ne saurait être considérée comme un échec. Les deux missions d'observation et de surveillance, menées à Aceh et en Géorgie, ainsi que la mission militaire au Tchad et en République centrafricaine, peuvent être qualifiées de francs succès.

Troisièmement, lorsqu'il s'agit de juger du succès des opérations, il y a lieu de tenir compte du fait que, jusqu'à récemment, aucune des missions civiles entreprises dans le cadre de la PSDC ne disposait de pouvoirs exécutifs. C'est pourquoi les conflits entre le personnel de la mission et la population locale ont été extrêmement rares. Aucun incident grave n'a été signalé. Le risque d'un conflit aurait été plus grand si les missions avaient disposé de pouvoirs exécutifs ou de pouvoir de rectification leur permettant de se substituer aux autorités locales en matière de répression. La mission EULEX Kosovo, qui a atteint sa pleine capacité opérationnelle le 6 avril 2009, est la première mission civile de la PSDC qui soit dotée de pouvoirs exécutifs.

2. A ce jour, les seules femmes dirigeant des missions civiles dans le cadre de la PSDC sont Sylvie Pantz (EUJUST THEMIS en Géorgie) et Maryse Daviet (EUMM dans les Balkans occidentaux).

3. Liisa Laakso, « A Capability-implementation Gap in the Making: Multi-level Governance and European Crisis Management », in G. Walzenbach (dir.), *European Governance: Policy Making between Politicisation and Control*, Ashgate, Aldershot, 2005, pp. 190-221.

### *Le pouvoir d'influence de l'Union*

Les caractéristiques des missions de la PSDC n'expliquent qu'en partie que l'UE soit si bien acceptée comme partenaire dans la gestion des crises. Le pouvoir d'influence dont jouit globalement l'Union est aussi un élément important du point de vue de l'État hôte. Les organisations internationales qui s'occupent de gestion de crises, comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ne possèdent pas toutes ce pouvoir.

Dans toutes les missions de police et les missions en faveur de l'État de droit, l'accent est mis sur la notion de suivi, d'encadrement et d'inspection. Les fonctions d'encadrement en particulier supposent dans une large mesure de répondre à des besoins structurels à long terme, ce qui les rapproche du concept de développement des institutions que prônent les programmes de la Commission européenne. Ces programmes ne jouissent toutefois pas de la même visibilité que celle qui est reconnue aux opérations relevant de la PSDC. Ils sont mis en œuvre par l'intermédiaire de tiers, comme les organismes des Nations unies, les consultants indépendants ou les organisations non gouvernementales. Pour les États hôtes, il est moins évident de rattacher à l'Union européenne les programmes de la CE que les opérations civiles de la PSDC. Pourtant, le volume de l'aide fournie par la Commission est supérieur à celui de l'aide apportée par n'importe quelle autre organisation internationale. La Commission négocie les accords commerciaux au nom de l'UE. L'Union dans son ensemble est le plus important donateur d'aide au développement du monde et le plus important partenaire commercial de bon nombre de pays moins développés.

En résumé, grâce aux nombreux instruments dont elle dispose, l'Union possède un poids accru sur la scène internationale. Elle tire notamment du commerce, de la coopération économique et de la coopération au développement un pouvoir de persuasion que viennent nourrir également les aspects extérieurs des politiques internes de l'UE (énergie, transports, réseaux transeuropéens), le marché intérieur (avec une monnaie forte), un espace Schengen qui fonctionne et la capacité de l'UE à réagir de manière coordonnée aux menaces que représentent les pandémies, le changement climatique et la concurrence pour les ressources rares.

### *Les instruments communautaires*

Les instruments communautaires ont permis pendant des années à la Commission de contribuer à l'action menée par l'Union en réponse aux crises en général, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou de crises politiques dans des pays tiers ; dans ce dernier cas, ils ont souvent été utilisés en parallèle avec des opérations PESC.

Le lancement, en 2007, de l'Instrument de stabilité a considérablement accru la capacité de réponse aux crises de la Commission<sup>4</sup>. Par rapport au mécanisme de réaction rapide qui l'a précédé, le volet « riposte aux crises » de l'Instrument de stabilité représente une augmentation considérable en ce qui concerne la dotation financière (environ 130 millions d'euros en 2009) et la durée des programmes (18 mois, avec possibilité de prorogation ou de mesures de réponse intérimaires).

Les mesures de réponse aux crises prévues dans le cadre de l'Instrument de stabilité concernent un grand nombre d'activités, dont le soutien aux actions de médiation, à l'instauration d'un climat de confiance ainsi qu'au fonctionnement d'administrations intérimaires, au renforcement de l'État de droit, à la justice transitionnelle, au processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration des combattants, à l'accès équitable aux ressources naturelles, aux interventions en cas de catastrophe et aux actions de réhabilitation menées dans ce cadre.

Ces activités peuvent bénéficier d'un soutien dans des situations de crise avérée ou émergente, lorsqu'il est impossible de fournir rapidement un soutien au titre d'autres instruments financiers de la CE. En règle générale, l'Instrument de stabilité peut être mobilisé lorsque survient une nouvelle crise politique majeure ou une catastrophe naturelle, lorsque se présente une possibilité de prévenir une crise ou de faire progresser le règlement d'un conflit ou lorsqu'il est urgent de sécuriser l'acheminement de l'aide communautaire ; il peut également l'être parallèlement à des missions au titre de la PESC ou de la PSDC, en vue de faciliter la réalisation de leurs objectifs politiques. Les procédures d'approbation sont conçues pour assurer l'adoption rapide des programmes.

En deux ans, le volet « riposte aux crises » de l'Instrument de stabilité est devenu un instrument à part entière de gestion des crises de l'Union, présentant une forte complémentarité. Au total, un montant de 220 millions d'euros a été engagé en 2007 et en 2008 en faveur de 58 actions dans diverses régions du monde. C'est l'Afrique qui a été la principale bénéficiaire de l'aide (surtout la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, le Tchad, la Somalie – pour 29%), suivie de l'Asie (principalement l'Afghanistan, le Sri Lanka, le Népal, le sud de la Thaïlande, Aceh, Timor-Oriental – 19%), du Proche-Orient (Liban, Palestine, réfugiés irakiens en Syrie – 12%), du Kosovo (24 millions d'euros) et de la Géorgie (17 millions d'euros).

Une des priorités de l'Instrument de stabilité consiste à financer des mesures d'accompagnement efficaces pour les missions de la PSDC, à l'appui des objectifs poli-

---

4. Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité (Journal officiel des Communautés européennes L 327, pp. 1 à 11, notamment l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2a). L'instrument comprend également des dispositions concernant la préparation pour aborder les situations de crise et la création des capacités afin de faire face aux menaces mondiales et transrégionales spécifiques (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2b).

tiques de ces missions. L'UE a réalisé des progrès dans la mise en œuvre de telles approches « globales » de la gestion des crises, par exemple au Kosovo, en RDC, au Tchad, en Afghanistan et en Géorgie.

Ainsi, en Géorgie, l'Instrument de stabilité a fourni après le conflit une aide s'élevant à 15 millions d'euros en 2008, qui a été consacrée principalement aux besoins des nouvelles personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, à l'élimination des munitions non explosées, au soutien aux personnes déjà déplacées avant le conflit et aux mesures visant à promouvoir la paix et la confiance. Il s'agissait des actions les plus urgentes pour la stabilité du pays et elles ont été menées en étroite coopération est en parfaite complémentarité avec la mission d'observation de l'UE déployée en Géorgie.

L'Instrument de stabilité a été mobilisé rapidement, dès la fin du conflit, lorsque des fonds supplémentaires ont permis au Centre commun de recherche, en étroite coopération avec le Centre satellitaire de Torrejon, de fournir une évaluation détaillée des dommages, établie grâce à l'imagerie satellitaire à haute résolution et portant notamment sur des régions situées à l'intérieur et autour de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, qui n'étaient pas accessibles. Cette évaluation a été effectuée à la fin du mois d'août dans le cadre de la mission d'enquête de la Commission ; elle est une contribution à l'évaluation conjointe des besoins menée par la Banque mondiale et a servi de base à la conférence des donateurs qui a eu lieu en octobre.

Au Kosovo, l'Instrument de stabilité finance les frais du Bureau civil international (dont le chef, Pieter Feith, est aussi le Représentant spécial de l'UE), de la procédure d'habilitation des nouveaux juges et procureurs et de la suppression progressive du quatrième pilier de la MINUK.

En Afghanistan, la Commission a mobilisé l'Instrument de stabilité pour mettre au point un programme destiné à permettre au gouvernement afghan de réformer le secteur de la justice civile, parallèlement au lancement de la mission EUPOL Afghanistan. Il s'agit là d'un autre bon exemple de mobilisation efficace des premier et deuxième piliers à l'appui d'une approche globale visant à mettre en place un appareil d'État.

On peut également citer le Tchad et la République centrafricaine où, parallèlement à la mission EUFOR et à l'appui de celle-ci, l'Instrument de stabilité fournit 15 millions d'euros pour le programme de police de la MINURCAT visant à protéger les camps de réfugiés et pour le recensement électoral au Tchad, ainsi que 6,5 millions d'euros pour la réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine.



Les objectifs déclarés de la PESC ont trait à la sécurité, que ce soit à l'intérieur des frontières de l'UE ou au niveau international, tandis que le but principal de l'Instrument de stabilité est de fournir une aide pour contribuer au rétablissement des conditions nécessaires à un développement à long terme. Dans la pratique, les deux instruments ont des champs d'application similaires et la gageure consiste à les utiliser de telle manière qu'ils se complètent et se renforcent mutuellement, en vue de consolider une approche globale de l'Union. Cette approche sera facilitée par la création du Service européen pour l'action extérieure dirigé par la Haute Représentante/Vice-présidente de la Commission.

Les mesures d'assistance prévues par l'Instrument de stabilité, combinées avec les mesures plus classiques de coopération au développement visant à lutter contre la pauvreté et à développer les institutions, peuvent se révéler efficaces pour prévenir un conflit en transformant le contexte de celui-ci<sup>5</sup> et en supprimant les sources de frustration économique et politique relative dans les sociétés. La Commission a également fait un effort pour intégrer de manière systématique la recherche des causes profondes des conflits dans la planification des programmes au titre de ses mesures de coopération au développement.

Il est important de prendre conscience de ce que les grandes actions de gestion civile des crises ne sont pas les seules qui soient de nature politique ; la coopération au développement est elle aussi politique et elle est rarement perçue comme neutre dans les pays hôtes. Même les interventions les plus politiques dans leur motivation peuvent se révéler bénéfiques pour la population des États concernés. Néanmoins, l'Union ne serait pas si bien acceptée comme partenaire dans la gestion des crises si elle donnait l'impression de ne servir que ses propres objectifs politiques (et économiques). Si elle agissait ainsi, même son pouvoir d'influence ne suffirait pas à faire accepter son action.

### *La sécurité humaine et la responsabilité de protéger*

Les principes fondateurs de l'Union sont : la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'État de droit. Ces piliers de l'Union européenne, qui en constituent probablement les valeurs essentielles, seront tout aussi fondamentaux en 2020 qu'ils le sont aujourd'hui. L'Union cherchera sans relâche à promouvoir ces valeurs dans son action extérieure, seule ou en partenariat avec d'autres, notamment avec les Nations unies.

Concrètement, cela peut se faire en mettant en œuvre une **approche fondée sur la sécurité humaine**, axée sur la protection et l'autonomisation des populations, notamment

5. Voir Raimo Väyrynen, « To Settle or to Transform? Perspectives on the Resolution of National and International Conflicts », in Raimo Väyrynen (dir.), *New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation*, Sage Publications, Londres, 1991.



des groupes ayant le plus difficilement accès à la sécurité, à la justice et à des moyens d'existence durables. Cela pourrait signifier que plutôt que de viser, comme cela a été le cas jusqu'à présent, à développer les capacités des autorités nationales<sup>6</sup>, les mandats relatifs aux missions de la PSDC mettraient davantage l'accent sur la protection des personnes menacées par la violence et l'insécurité (par exemple, la protection des camps de réfugiés ou la formation de forces locales par la gendarmerie et la police), les effets de la violence et de l'insécurité sur les possibilités de survie et de développement des individus, et l'action visant à permettre aux populations de mieux assurer leur propre sécurité.

La **responsabilité de protéger** les populations contre les génocides, les crimes de guerre, la purification ethnique et les crimes contre l'humanité est un concept qui a été entériné par les membres des Nations unies en 2005 lors du sommet mondial et qui est plus restreint et plus ciblé que le concept de « sécurité humaine », puisqu'il est centré sur la prévention des atrocités de masse. Ce concept repose sur la responsabilité première des États de protéger leur propre population, ainsi que sur la responsabilité de la communauté internationale d'aider les États à se doter de la capacité d'assumer cette responsabilité souveraine. Toutefois, il implique aussi la responsabilité pour la communauté internationale de prendre des mesures si les États ne veulent pas ou ne peuvent pas protéger leur population. Les actions de prévention et de renforcement des capacités menées en partenariat avec les États afin de leur permettre de s'acquitter de leur responsabilité de protéger, de même que les actions que la communauté internationale est susceptible de mener en cas de crise grave revêtent différentes formes.

L'Union est particulièrement bien placée pour apporter sa contribution, en mettant en œuvre son vaste éventail de politiques et d'instruments, y compris les aspects civils et militaires de la PSDC. Il est également possible d'intégrer des éléments de prévention dans les mandats des opérations menées au titre de cette politique dans des régions où des atrocités de masse risquent de se produire ou se sont déjà produites dans le passé : l'Action commune du Conseil relative à la mission EULEX Kosovo constitue le premier exemple d'une référence directe à la responsabilité de protéger<sup>7</sup>. Une mission PSDC peut agir avec le consentement du gouvernement concerné – par exemple, pour appuyer une action de médiation et de diplomatie préventive ou pour aider le gouvernement à pro-

---

6. Comme par exemple dans le cas du soutien en faveur de la réforme du secteur de la sécurité (RSS), où il est vrai que les éléments de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) peuvent aussi être perçus comme ayant clairement des incidences en matière de sécurité humaine et où les effets indirects de la réforme du secteur de la sécurité sur la population peuvent à terme contribuer à accroître la sécurité humaine.

7. Action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo. Voir JO L 42 du 16.2.2008, p. 92, paragraphe (3) : « Il y a lieu d'empêcher, pour des raisons humanitaires, de possibles accès de violence et actes de persécution et d'intimidation au Kosovo, en tenant compte, le cas échéant, de la responsabilité envers la population visée dans la résolution 1674 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 28 avril 2006 ».

téger sa population contre des groupes armés – mais aussi dans des situations plus délicates de non-consentement du gouvernement concerné, si l'UE décide, sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies, de déployer une force militaire pour protéger physiquement des populations face à un risque aigu d'atrocités de masse.

Juridiquement, l'Union a besoin d'un mandat du Conseil de sécurité pour mener des opérations militaires au titre de la PSDC. Alors que, pour les actions civiles, nous disposons d'une très grande marge de manœuvre, il est probable que, dans le domaine de la paix et de la sécurité, nous continuerons en fait, au cours des années à venir, à développer notre partenariat avec les Nations unies ainsi qu'avec d'autres organisations internationales (et régionales). Cela est inévitable, car les besoins sont immenses et les moyens limités dont disposent l'ensemble des acteurs sont parfois engagés sur plusieurs théâtres en même temps. Les Nations unies et l'UE sont actuellement les seuls acteurs multilatéraux capables de mobiliser un vaste éventail d'instruments à tous les stades du cycle de conflit et de faire la jonction avec les efforts de stabilisation et de développement à long terme. Toutefois, les organisations régionales et sous-régionales devraient, à long terme, assumer une plus grande responsabilité dans la prévention des conflits. À cet effet, il est indispensable de renforcer les capacités de ces organisations, celles de l'Union africaine par exemple.

Au sein de l'Union, la sécurité commune est une des questions qui recueille le plus d'opinions positives dans les sondages menés dans les États membres. La cote de la sécurité commune réside en partie dans le fait que nous œuvrons de concert en tant qu'Union européenne et que nous sommes perçus comme une entité collective par le monde extérieur. On imagine difficilement qu'une PSDC à géométrie variable puisse être efficace.

À l'extérieur, l'image de l'UE en tant que puissance civile opérant dans le contexte du multilatéralisme et reflétant une expérience positive d'intégration, d'État de droit et de 50 ans de paix à l'intérieur de ses frontières<sup>8</sup> constitue une source de légitimité. Cette image de l'UE, conjuguée aux caractéristiques des opérations civiles de la PSDC et au pouvoir d'influence que lui confèrent sa puissance économique et la variété d'instruments dont elle dispose, fait qu'elle est particulièrement bien placée pour œuvrer en faveur de la paix et de la sécurité dans le monde.

## Conclusion

L'Union a montré qu'elle était en mesure de jouer un rôle stabilisateur dans (et après) les conflits ; son aide sera donc de plus en plus sollicitée. Elle sera appelée à intervenir dans des

8. François Duchêne, « Europe's Role in World Peace », in Richard Mayne (dir.) *Europe Tomorrow*, Fontana, Londres, 1972.

situations plus difficiles. Dans le cadre de la PSDC, elle s'est surtout attachée à promouvoir la sécurité et la stabilité dans le monde. Si l'Union intervient, c'est parce qu'elle s'attend à ce que son action ait directement et indirectement des effets positifs sur la sécurité en Europe. Cette optique soulève toutefois des questions fondamentales quant à son niveau d'ambition. Devrait-elle être un acteur d'envergure mondiale ou faire davantage porter ses efforts sur son voisinage immédiat ? Il est clair qu'elle ne devrait pas solliciter à l'excès ses capacités, mais à l'évidence se concentrer sur son voisinage immédiat tout en continuant à jouer un rôle clé en Afrique en raison des liens traditionnels et des liens historiques étroits qui la rattachent à ce continent. Cela étant, devons-nous refuser d'intervenir dans d'autres régions du monde si nous considérons que nos intérêts politiques et sécuritaires fondamentaux sont en jeu et si nous sommes les mieux placés pour aider les populations sur le terrain ? L'Union veut-elle jouer le rôle de « gendarme du monde » ?

Comme nous l'avons indiqué, l'une des caractéristiques des missions civiles de l'UE a été jusqu'à récemment l'absence de pouvoirs exécutifs ou de pouvoirs de rectification. L'Union a « formé des gendarmes à l'échelle mondiale » plus qu'elle n'a été un « gendarme du monde ». Toutefois, le risque de conflit devient plus réel. Les pouvoirs exécutifs de l'EULEX Kosovo s'étendent à des aspects tels que la répression des émeutes et la protection des témoins. Les missions s'engagent sur des terrains plus risqués et plus dangereux. La mission de police de l'Union en Afghanistan est déployée dans différentes zones dangereuses sur l'ensemble du territoire. Elle doit mettre en œuvre des mesures de sécurité considérables pour protéger son personnel.

La réputation dont les États hôtes créditent l'Union en tant que partenaire sera mise à l'épreuve bien plus sérieusement qu'elle ne l'a été dans le passé. Plus elle assumera de responsabilités en matière de gestion de crises, plus elle rencontrera des difficultés dans ses contacts avec les populations locales. C'est ce que l'on pourrait appeler la « malédiction du gendarme du monde ». Car ceux qui ont la capacité et la légitimité pour agir sont appelés à intervenir dans des environnements comportant plus de risques, donc d'autant plus de difficultés à mener leur mission à bien.

Si l'UE veut jouer un rôle mondial, de quoi a-t-elle besoin ? Premièrement, elle a besoin de fonds suffisants pour mener à bien ses missions. Cet objectif est en voie de réalisation : au cours des quatre dernières années, la PESC a été le domaine des relations extérieures dont le budget a augmenté le plus rapidement. La question du financement n'a pas été un obstacle à la réalisation des ambitions politiques de la PESC. Il faut veiller à ce que des ressources suffisantes soient dégagées également dans le futur cadre financier 2014-2020.

Deuxièmement, les États membres doivent appuyer leurs ambitions en affectant des ressources humaines au volet civil de la PSDC. Les arrangements en vigueur en matière de mise à disposition de personnel ne sont pas suffisamment solides, avec pour conséquence des pénuries d'effectifs dans des missions importantes et des appels répétés à contribution. Pour agir vite, il faut pouvoir puiser dans des listes de candidats dans les États membres afin que les missions puissent être rapidement opérationnelles. La rapidité avec laquelle a été déployée, en septembre 2008, la mission en Géorgie témoigne de ce qui peut être accompli lorsque la volonté politique existe.

Troisièmement, les fonctions de planification stratégique pour les missions civiles et militaires s'inscrivant dans le cadre de la PSDC doivent être renforcées. Ce travail est en cours au sein du Secrétariat du Conseil.

Quatrièmement, pour accroître son efficacité, l'UE doit regrouper toutes les fonctions de soutien aux opérations civiles au sein d'une instance unique, l'« Agence de gestion des crises » mentionnée plus haut. La possibilité de créer une telle agence devrait être étudiée dans un proche avenir. On pourrait explorer à un stade ultérieur comment y joindre un soutien aux opérations militaires.

Enfin et surtout, ce dont l'Union a besoin, c'est une stratégie claire, fondée sur des objectifs et des politiques approuvés d'un commun accord. La Stratégie européenne de sécurité<sup>9</sup> doit être mise en œuvre. Il n'est pas difficile de prédire qu'elle reposera de plus en plus sur un concept de la sécurité au sens large, tenant compte de la nécessité d'une approche globale. L'ensemble des instruments de l'UE devront donc être utilisés de manière plus efficace et mieux coordonnée. Cet objectif sera plus facile à réaliser dans le cadre du Service européen pour l'action extérieure.

---

9. Conseil de l'Union européenne, « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 décembre 2003. Ce document a fait l'objet d'un réexamen en décembre 2008.



## **Partie III**

# **Points de vue de responsables politiques**

# En quête du *smart power*

*Alexander Stubb*

Le mois de décembre 2008 a marqué le dixième anniversaire du sommet de Saint-Malo. Cette rencontre entre le président français Jacques Chirac et le Premier ministre britannique Tony Blair en 1998 est souvent considérée comme un événement historique car elle a ouvert la voie au développement de l'Union européenne en tant qu'acteur dans le domaine de la sécurité et, plus particulièrement, à l'avènement de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD). C'est à Helsinki en 1999 que le cadre de cette politique a été mis en place, pendant la présidence finlandaise de l'Union.

Les développements intervenus depuis Saint-Malo sont considérables. L'Union a progressivement établi le cadre institutionnel requis pour monter des opérations et des missions, à la fois militaires et civiles. Ses États membres sont convenus qu'ils devaient être capables de déployer soixante mille hommes en soixante jours. Les structures décisionnelles nécessaires sont établies de longue date, et les structures créées pour entreprendre des opérations continuent d'évoluer.

Depuis le lancement des premières opérations PESD en 2003, l'Union a entrepris plus de vingt opérations de gestion de crises, civiles et militaires, allant de missions de conseil de faible envergure à des opérations militaires s'accompagnant du déploiement de milliers de soldats. Peu d'entre nous auraient pu imaginer cela lorsque la PESD a vu le jour.

Et pourtant, il règne un certain scepticisme, dans la mesure où l'Union et ses États membres peinent à trouver les ressources dont ils ont besoin pour réaliser leur ambition : renforcer le rôle de l'Union sur la scène internationale. Lorsque le bilan de la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité a été dressé l'an dernier, il a été pris acte des progrès accomplis, mais il a aussi été souligné que l'UE devait consentir davantage d'efforts.

Les années qui viennent auront valeur de test pour la détermination de l'UE à agir selon la vision stratégique qu'elle s'est forgée. Le Traité de Lisbonne ouvre de nouvelles perspectives pour la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité plus forte pour l'Union.

## Un monde plus sûr et une Europe plus sûre

### *Renforcement de l'action extérieure de l'Union*

La scène internationale évolue rapidement, tout comme l'Union elle-même. Celle-ci est à la fois un produit et un élément moteur de la mondialisation, un exemple de ce qu'Anne-Marie Slaughter, directeur actuel de la planification politique du département d'État des États-Unis, a appelé « puissance en réseau » (*networked power*)<sup>1</sup>, à savoir une organisation politique post-souveraine qui dépend des institutions et des normes qu'elle établit en corrélation avec d'autres acteurs.

Dans le même temps, nous sommes confrontés à un défi – il est possible que nous nous orientions vers un monde plus multipolaire dans lequel les puissances émergentes, les « BRIC » (Brésil, Russie, Inde, Chine) gagnent en importance et cherchent à exercer plus d'influence. Nous devons nous demander si l'UE est prête à faire face à l'évolution de l'ordre international et si elle dispose des moyens nécessaires pour jouer un rôle de premier plan et défendre ses intérêts.

La nature des défis évolue aussi. Nos intérêts ne cessent de se mondialiser et sont de moins en moins liés à un territoire donné ; par ailleurs, la distinction entre sécurité extérieure et sécurité intérieure s'estompe de plus en plus. Face à un tsunami, à une crise financière, à la déliquescence d'États, à des conflits plus classiques ou à des défis nouveaux comme le changement climatique ou une pandémie, nous ne pouvons rester inactifs car nous sommes concernés.

L'Union doit être capable d'agir de façon cohérente et de parler d'une seule voix. Trop souvent, les sessions du Conseil qui se tiennent à Bruxelles se transforment en réunions multilatérales classiques, où tout l'intérêt consiste, pour les pays, à présenter leurs positions et à marquer des points. Au lieu de rechercher des compromis entre les considérations nationales et celles de l'Europe, nous devrions trouver des solutions qui profitent aussi bien aux pays qu'à l'Union. Nous devons éviter de nous orienter vers des positions plus nationales et une Europe plus fragmentée. En tout état de cause, avec les réformes prévues par le Traité de Lisbonne, nous progressons réellement vers plus de cohérence et d'unité.

### *La quête de sécurité commune de l'Union*

Mais l'idée n'est pas seulement que l'Union se dote d'une politique étrangère plus forte. L'Union joue également un rôle majeur en ce qui concerne la sécurité et la stabilité de

---

1. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2004.

l'Europe à l'intérieur de ses frontières et dans son voisinage. La perspective d'une défense commune fait donc partie de la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC) depuis le début.

L'approfondissement de l'intégration, l'adoption d'une monnaie commune, l'établissement des politiques d'élargissement et de voisinage de l'UE, la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union et la mise en place de partenariats évolutifs sont autant d'éléments qui contribuent à notre sécurité commune. Par conséquent, la PSDC n'est pas qu'une question de relations extérieures. Elle influe directement sur la sécurité de notre propre région – n'oublions pas que cette politique a débuté avec des actions dans les Balkans, région dont la transformation est actuellement guidée par la perspective d'adhésion à l'UE.

Ce double objectif – renforcement de la politique étrangère et développement de la dimension « sécurité et défense » de l'Union – a toujours été au centre du développement de la PSDC.

### *Aller de l'avant*

Le Traité de Lisbonne va permettre de renforcer la politique étrangère de l'Union et de doter celle-ci de moyens d'action plus efficaces. Au nombre des mesures bienvenues figurent le nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE), la double fonction du Haut Représentant, qui est à la fois Vice-président de la Commission en charge des relations extérieures et président du Conseil Affaires étrangères, et le nouveau poste de président du Conseil européen.

En outre, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a imprimé une nouvelle dynamique au développement de la PSDC. Ce traité comprend plusieurs innovations importantes : la clause d'assistance mutuelle en cas d'attaque armée, la clause de solidarité en cas de catastrophe, la coopération structurée permanente pour les États membres qui souhaitent s'engager davantage dans le domaine de la défense, ainsi que l'application de la coopération renforcée dans le cadre des missions de Petersberg élargies.

L'obligation d'assistance mutuelle inscrite dans le Traité de Lisbonne renforce la solidarité entre les États membres, qui prennent l'engagement de se prêter assistance par tous les moyens disponibles en cas d'agression armée. Il s'agit d'une mesure importante, contraignante pour tous les États membres.



Compte tenu de ces développements, le récent rapport du gouvernement finlandais sur la politique de sécurité et de défense de la Finlande<sup>2</sup> souligne le rôle de l'Union en tant que choix fondamental de Helsinki dans ce domaine. Ce Livre blanc considère la poursuite du renforcement de la PSDC comme une perspective favorable, confirme l'intention des Finlandais de participer à la coopération structurée permanente. Le traité promet des avancées en matière de mutualisation et de partage des capacités militaires et sert la cause de la coopération européenne dans le domaine des équipements de défense. Il faut y voir une contribution à notre propre sécurité, mais aussi une évolution importante pour le développement de l'UE et de son rôle dans le monde.

Dès le début de l'adhésion de notre pays à l'Union, il était clair pour nous que l'Union revêtait également une dimension sécuritaire. L'opinion publique finlandaise continue d'être fermement attachée au rôle joué par l'UE dans le domaine de la sécurité. Nos citoyens attendent de l'Union qu'elle leur procure un avantage en matière de sécurité. La Finlande a donc été et demeure une fervente partisane de la PSDC. Nous avons participé activement à cette politique, y compris à des opérations à la fois civiles et militaires de gestion des crises, et nous allons continuer de le faire.

## La PSDC aujourd'hui : enseignements tirés

### *Agir à temps*

Si l'Union a montré qu'elle était capable de lancer une opération très rapidement, comme cela a été le cas avec sa mission d'observation en Géorgie, la mise sur pied complète d'opérations demeure un processus difficile et laborieux. Dans le passé, l'UE a été confrontée à des défis analogues, lorsqu'elle a entamé sa mission de surveillance à Aceh (Indonésie) en 2005-2006.

Il faut apporter des améliorations à tous les stades de la gestion de crises, de l'alerte rapide au déploiement et à l'exécution des opérations, en passant par la prévention des conflits, la planification d'anticipation et la préparation. Il faut pour cela rationaliser les structures décisionnelles à Bruxelles. Les services de planification stratégique et opérationnelle, d'appréciation de la situation et de soutien aux opérations doivent tous être renforcés.

La phase de planification et le lancement d'une opération restent particulièrement problématiques. Par ailleurs, le système d'états-majors en place pour la conduite d'opérations

---

2. « Finnish Security and Defence Policy 2009. Government Report, Prime Minister's Office Publications 13/2009 », Helsinki, 2009. Voir : <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j11-turvallisuus-j12-sakerhets-j13-finnish/pdf/en.pdf>.

militaires de gestion de crises doit être examiné de plus près. Il serait beaucoup plus efficace et plus simple que l'Union dispose en propre d'un état-major opérationnel permanent. Les autres possibilités actuelles que sont les états-majors nationaux ou les quartiers généraux de l'OTAN pourraient toujours être utilisées pour les opérations de l'UE d'un certain type ou particulièrement complexes. Ainsi, les états-majors nationaux pourraient être utilisés pour les opérations navales, comme l'opération Atalanta qui est actuellement menée au large des côtes de la Somalie.

De nombreux efforts ont été consentis pour créer des instruments de réaction rapide, tant sur le plan militaire qu'au niveau civil.

L'Union a créé un système de groupements tactiques (*battlegroups*), dont deux sont toujours en état d'alerte. La Finlande y a participé à deux reprises et se prépare à prendre la relève de deux groupements tactiques en 2011. Il est paradoxal que l'UE soit confrontée à des difficultés lors de la constitution de forces pour des opérations militaires de gestion de crises « normales », alors qu'il y a deux *battlegroups* en état d'alerte en même temps, qui attendent d'être activés dans le cadre d'une réaction rapide. Nous devons trouver des moyens de mieux utiliser cette capacité. Il convient d'étudier plus en détail des idées telles qu'une utilisation modulaire de ces groupements tactiques ou leur utilisation à l'appui d'une opération militaire de gestion de crise en cours. Les modalités de financement devraient être également développées, afin que la charge financière représentée par les opérations des groupements tactiques soit partagée.

Des efforts supplémentaires s'imposent aussi pour améliorer la capacité de réaction rapide destinée à la gestion de crises civile. Le fonctionnement des équipes d'intervention civile pourrait être encore amélioré afin que celles-ci puissent être utilisées de manière efficace – un instrument global en quelque sorte – à différentes étapes et pour différentes sortes de missions civiles de gestion des crises. Il importe en outre de garantir que l'UE dispose du matériel nécessaire pour un déploiement rapide en cas de besoin.

### *Le caractère fondamental des capacités*

« Tout est une question de capacités », s'accorde-t-on à reconnaître. Néanmoins, faire correspondre les capacités aux ambitions politiques reste un défi. Vu le montant total des dépenses que consentent ses États membres dans le domaine de la défense, l'Union devrait pouvoir combler davantage ce qui lui fait gravement défaut, comme les moyens de transport aérien. Une autre question importante est le financement de la gestion des crises. Le mécanisme Athena, qui couvre certains coûts des opérations de l'UE, devrait

être développé. Ainsi, une avancée importante serait d'inclure le transport stratégique dans les coûts communs.

Nombre d'experts font valoir que l'Europe dépense trop à des fins qui ne sont pas vraiment utiles et que, vu le montant total de son budget de défense, elle devrait pouvoir faire davantage en matière de gestion des crises. Les États membres de l'UE sont convenus qu'ils devaient être capables de déployer 60 000 hommes en 60 jours. Mais la constitution de forces pour des opérations d'une envergure même beaucoup plus faible tend à être difficile, comme l'illustrent les dernières opérations menées en Afrique – en République démocratique du Congo (RDC) et celle au Tchad et en République centrafricaine.

Cela étant, des efforts sont actuellement consentis, par exemple en mutualisant les ressources et en intensifiant la coopération industrielle. L'on attend beaucoup de l'Agence européenne de défense pour le développement des capacités. Tout dépend de la mesure dans laquelle les États membres sont prêts à soutenir ses travaux.

Parfois, on pourrait croire qu'il y a un antagonisme entre les impératifs de la gestion des crises et ceux de la défense nationale. Il n'en est rien puisqu'il s'agit là des deux faces d'une même pièce. L'amélioration des capacités et de l'interopérabilité est importante du point de vue à la fois de la gestion des crises et de la défense nationale.

Le même défi continue de se poser dans le domaine de la gestion civile des crises. L'Union compte un grand nombre de missions qui font de l'excellent travail. Dans le même temps, des efforts considérables ne cessent d'être déployés pour s'assurer que les missions disposent du personnel nécessaire. La procédure de recrutement devrait être améliorée dans son ensemble. En particulier, des efforts s'imposent pour répondre à la demande de personnel dûment formé, suivant les mêmes procédures opérationnelles. À terme, cela pourrait nécessiter de nouveaux arrangements institutionnels au niveau européen, afin de soutenir le développement rapide de la dimension civile de la gestion des crises et de garantir une approche uniforme.

### *Renforcer l'approche globale*

Un des enseignements essentiels – peut-être le plus important – des opérations de gestion des crises menées récemment est qu'une approche plus globale s'impose.

L'Afghanistan en est la meilleure illustration. Le défi à relever dans ce pays va de la lutte contre l'insurrection à la mise en place de l'appareil d'État en passant par l'aide au développement économique et social, la lutte contre le trafic de stupéfiants, le renforcement de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, et le soutien à la création de structures

de sécurité propres à l'Afghanistan. L'engagement à long terme de la communauté internationale est incontournable.

Dans le même temps, plusieurs acteurs internationaux participent à ces efforts : organisations de l'ONU, OTAN, UE, OSCE, ainsi que certains pays et organisations non gouvernementales. La question est de savoir comment s'assurer que les efforts entrepris par les différents acteurs, internationaux ou locaux, vont dans la même direction, et comment la cohérence et l'efficacité peuvent être améliorées. Une autre question est de savoir s'il existe un plan cohérent et en quoi il consiste. Ce sont là des questions auxquelles chaque État membre est souvent confronté dans le cadre de débats internes.

Une approche globale exige d'avoir à disposition une « boîte à outils », c'est-à-dire tous les outils nécessaires pour obtenir les résultats voulus. Il doit y avoir une continuité d'action aux différents stades de la gestion des crises et de la consolidation de la paix après un conflit. Il importe qu'il y ait une coordination entre la gestion militaire et civile des crises, l'aide au développement et la coopération humanitaire afin que les efforts de la communauté internationale gagnent en efficacité et en cohérence.

On ne saurait trop insister sur le rôle des acteurs locaux. La mise en place d'un appareil d'État, y compris de structures de sécurité reposant sur l'État de droit et fonctionnant sous contrôle démocratique, est capitale pour la mise en œuvre d'une approche globale. La prise en charge du processus par les autorités locales est cruciale : les chances de succès en matière de gestion de crises seront minces si nos plans sont considérés comme étant importés et s'ils manquent de légitimité aux yeux de la population locale.

En conséquence, le débat sur les activités de réforme du secteur de la sécurité (RSS) est devenu extrêmement important. Il est la clé du succès et s'inscrit dans l'élaboration d'une stratégie de sortie pour les acteurs internationaux présents dans le cadre de la gestion d'une crise. L'aide à la formation des forces armées et des services de police, ainsi que le soutien au système judiciaire, sont des domaines où la communauté internationale, et l'UE en particulier, doit consentir davantage d'efforts. Ainsi, nous pourrions améliorer notre capacité à envoyer des équipes de conseillers ou des équipes de formation mobiles de petite taille pour appuyer les activités liées au secteur de la sécurité.

L'état d'esprit peut jouer un certain rôle dans le défi que représente l'approche globale. Plusieurs acteurs (sphère militaire, secteur civil, développement) devraient apprendre à mieux coopérer, voire à mieux se comprendre. Il est indispensable à cet égard de faire des efforts en matière de formation et de promouvoir les parcours professionnels combinant une compétence civile spécialisée et une expertise militaire.

L'UE a l'avantage de disposer de tous les outils nécessaires à une approche globale. Pour elle, le défi consiste davantage à adapter ces outils et à les utiliser plus efficacement.

En particulier, l'effort qui est actuellement mené en vue d'unifier la planification stratégique dans le cadre de la nouvelle direction « Gestion des crises et planification » sert l'objectif d'une approche globale. Cela contribuera à l'élaboration d'un plan global recourant aux instruments à la fois militaires et civils de gestion des crises. La création d'un état-major civilo-militaire serait logiquement l'étape suivante. Des travaux complémentaires consacrés à l'approche globale devraient être effectués sur des questions telles que l'appréciation de la situation, le renseignement, la logistique et la passation de marchés.

### *Coopérer avec les autres acteurs*

Enfin, une des caractéristiques particulièrement intéressantes de la PSDC est son degré d'ouverture sur l'extérieur. Aujourd'hui encore, un grand nombre de personnes provenant de pays tiers comme les États-Unis, la Turquie et la Norvège participent aux missions civiles de gestion des crises dirigées par l'Union. De nombreux pays, dont la Russie, ont pris part aux opérations militaires de l'UE.

L'Union a également tiré des leçons de sa coopération avec les Nations unies. Nous devrions garder à l'esprit le rôle fondamental que les Nations unies jouent dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. C'est de loin la plus grande organisation active dans le domaine de la gestion des crises. Surtout, à de très rares exceptions près, toutes les opérations de gestion des crises entreprises par l'Union, l'OTAN ou d'autres organisations l'ont été sur mandat des Nations unies. Le Conseil de sécurité est sans aucun doute l'instance la plus à même de conférer une légitimité internationale à la gestion des crises. La coopération de l'Union avec les Nations unies a également des aspects concrets, comme l'a illustré dernièrement le transfert à l'ONU de l'opération militaire de gestion de crise menée par l'UE au Tchad et en République centrafricaine.

Hormis les Nations unies, un autre partenaire majeur de l'Union est l'OTAN. Concernant l'établissement des plans de défense et le développement des capacités, les relations sont et devraient être étroites. Que ce soit pour une opération de l'Union ou une opération de l'OTAN, la réserve de forces dans laquelle les Européens puiseront les effectifs nécessaires à un déploiement sera en grande partie la même. C'est pourquoi il importe que le développement des capacités se fasse d'une manière qui soit mutuellement cohérente.

S'agissant des opérations de gestion de crises, il existe actuellement plusieurs modes d'organisation pour la coopération entre l'UE et l'OTAN. En Bosnie, l'Union a entre-

pris une opération militaire dans le cadre des arrangements « Berlin plus », qui lui permettent d'avoir accès aux moyens de l'OTAN pour la gestion de crises. Au Kosovo et en Afghanistan, elle mène ses propres missions civiles de gestion de crises parallèlement aux opérations militaires de l'OTAN, et la coopération s'effectue à un niveau pratique sur le terrain. Au large des côtes de la Somalie, les deux organisations sont associées, dans le domaine de la gestion militaire des crises, aux efforts globaux que déploie la communauté internationale pour lutter contre la piraterie.

Ce type d'approche flexible de la coopération semble positif. Cependant, davantage d'efforts pourraient être consentis pour renforcer le dialogue stratégique entre l'UE et l'OTAN. Mais il reste à relever le défi consistant à parvenir à une coopération efficace avec divers acteurs associés à la gestion de crises.

L'Union travaille avec un grand nombre d'autres acteurs parmi lesquels peuvent figurer d'autres organisations internationales, des organisations non gouvernementales, des gouvernements nationaux et des organismes de développement. Elle agit avec ses propres moyens, à savoir la Commission européenne et les instruments de gestion de crises dont elle dispose, et aux côtés de ses États membres. L'Union a mis au point le système des Représentants spéciaux, qui sont bien placés pour coordonner l'ensemble des efforts qu'elle déploie dans une zone de conflit donnée. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) réduira la concurrence au sein de l'Union, non seulement entre la Commission et le Conseil mais aussi entre les institutions européennes et les États membres.

La concertation est plus que jamais souhaitable. C'est notamment le cas en ce qui concerne la stabilisation et la reconstruction, des domaines où l'Union perd de l'influence parce que trop d'acteurs sont impliqués et que les avis divergent aussi bien sur le terrain que dans les capitales.

## **La PSDC en 2020 : une dimension « sécurité et défense » renforcée**

L'Union est un parfait exemple de puissance en réseau. Elle dispose d'un large éventail d'instruments : moyens politiques, mécanismes d'aide au développement, politiques de voisinage et dispositif de gestion de crises. Dans de nombreux domaines, elle montre l'exemple et joue un rôle de premier plan dans l'élaboration des normes. Elle est un acteur influent en matière de changement climatique. Elle contribue de façon essentielle à la défense des droits de l'homme et de l'État de droit et, à travers ses activités, elle a développé une approche de la sécurité humaine qui lui est propre.

L'Union est donc parfaitement à même de jouer un rôle actif dans un univers plus mondialisé. Elle dispose d'une stratégie de sécurité, qui est revue et actualisée périodiquement. L'Agence européenne de défense a élaboré une vision à long terme, qui sera d'une grande utilité pour le développement futur des capacités. Tôt ou tard, l'UE devra également se doter d'un Livre blanc sur la sécurité et la défense. La vraie question est de savoir ce à quoi l'Union peut parvenir en termes d'action et d'influence.

### *Du smart power...*

Dans son rapport de 2007, la CSIS Commission on Smart Power, coprésidée par Richard Armitage et Joseph Nye, faisant valoir que les États-Unis avaient eu tendance dernièrement à privilégier le recours à la coercition, a proposé qu'ils adoptent une stratégie davantage axée sur le *smart power*.

On pourrait, en revanche, faire le reproche inverse à l'Union. Elle dispose en effet des instruments nécessaires pour exercer un pouvoir de persuasion et joue un rôle de premier plan en ce qui concerne la gestion civile des crises. L'Union fait un travail extraordinaire en matière de développement et de reconstruction. Mais ses moyens de coercition sont faibles. Comme le soulignent Richard Armitage et Joseph Nye, le *smart power* n'est ni coercitif ni persuasif – il combine les deux notions de façon judicieuse<sup>3</sup>.

Ces dernières années, la PSDC n'a cessé d'évoluer. Cela devrait continuer à être le cas. D'ici 2020, l'UE sera plus efficace et plus unie dans la mise en œuvre de sa politique étrangère. Grâce au Traité de Lisbonne, l'Union pourra se faire davantage entendre, à travers notamment le SEAE.

### *... au pouvoir de coercition*

En conséquence, l'UE devrait voir sa dimension « sécurité et défense » considérablement renforcée en 2020.

Tout dépend de la volonté politique des États membres et de leur disposition à fournir les capacités et ressources nécessaires pour développer la PSDC. Nous avons fixé ensemble le niveau d'ambition mais il est clair qu'il continue d'y avoir une divergence de vues entre les États membres quant à la manière de procéder. Il y aura donc au sein de l'Union un débat interne plus ou moins régulier, qui, espérons-le, donnera continuellement lieu à des progrès.

---

3. Richard Armitage and Joseph S. Nye, (co-chairs), CSIS Commission on Smart Power, 'A Smarter, More Secure America', Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 2007, p. 7.

La question se pose de savoir si l'UE devrait se positionner comme une alliance militaire d'ici 2020. La réponse est non. L'UE est bien plus qu'une alliance militaire ordinaire. Ses États membres entretiennent des liens très étroits et l'Union est fondée sur la solidarité qui existe entre eux ; c'est dans ce contexte que se fera le développement de la dimension « sécurité et défense » de l'UE.

L'obligation d'assistance mutuelle prévue dans le Traité de Lisbonne jouera sans conteste un rôle dans les discussions à venir sur la dimension « défense » de l'Union. D'aucuns se demandent si cela ne va pas amener l'UE à entrer en conflit direct avec l'OTAN. Le Traité de Lisbonne indique clairement que cela ne sera pas le cas – les engagements de l'UE sont compatibles avec ceux de l'OTAN. On ne se trouve pas face à un dilemme : l'UE et l'OTAN sont toutes deux nécessaires et continuent de jouer un rôle dans l'intégration future de la défense en Europe.

### *Une intégration à plusieurs vitesses*

Les États membres de l'UE mutualisent, partagent et synchronisent de plus en plus leurs moyens militaires, non seulement par volonté politique mais aussi par nécessité, car c'est le seul moyen d'utiliser rationnellement les ressources dont ils disposent. La plupart d'entre eux ont déjà participé au développement de forces multinationales, comme le Corps européen, et continueront à le faire.

Il est beaucoup question d'intégration à plusieurs vitesses ou d'intégration différenciée. Le Traité de Lisbonne offre davantage de possibilités pour ce type d'évolution, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense, par exemple au travers de la coopération renforcée et de la coopération structurée permanente. Le Traité fournit ainsi le cadre général d'une Union d'« avant-garde », fondée sur les éléments existant déjà dans la coopération européenne actuelle en matière de défense. Au moment voulu, la Coopération structurée permanente fournirait de nouveaux moyens de remédier aux difficultés actuelles liées à l'insuffisance des capacités, aux dispositifs de commandement et de contrôle de l'UE, ainsi qu'à la solidarité financière en matière de PSDC.

Par ailleurs, il importe de veiller à ce que le système soit ouvert à tous plutôt qu'exclusif, et que ceux qui le souhaitent et en sont capables puissent y participer.

La perspective d'une « force de solidarité » commune a également été évoquée. Comme l'a suggéré Hans-Gert Pötering, ancien président du Parlement européen, cette force pourrait avoir une doctrine standard et des règles d'engagement communes. Elle pourrait être utilisée pour des opérations menées à la fois par l'UE et par l'OTAN ou pour



appuyer des opérations des Nations unies, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre des forces multinationales, comme le Corps européen, et des groupements tactiques de l'UE.

### *Investir dans les partenariats*

Notre sécurité dépend de l'architecture de sécurité mondiale et régionale. Le président de la Fédération de Russie, Dimitri Medvedev, a demandé que l'architecture européenne de sécurité soit revue. Nous avons déjà des structures qui fonctionnent, à savoir l'UE, l'OTAN, l'OSCE et le Conseil de l'Europe, et aucune refonte n'est nécessaire. Nous avons également des valeurs et des principes communs. Il s'agit davantage de mieux utiliser ce dont nous disposons déjà. Mais un dialogue sur les intérêts que nous partageons dans le domaine de la sécurité est le bienvenu. Et par ce dialogue, nous pourrions aussi renforcer notre coopération avec la Russie.

Compte tenu des développements qui interviennent au niveau mondial, nous devrions approfondir nos relations avec les Nations unies, principal garant de la sécurité internationale. En 2020, notre coopération avec l'ONU sera encore plus étroite qu'aujourd'hui. Il est incontestable que les Nations unies sont actuellement très sollicitées en matière d'opérations de maintien de la paix, avec plus de 90 000 hommes et femmes déployés de par le monde, et il en sera encore ainsi en 2020. En Afrique, l'Union africaine (UA) devrait jouer un rôle plus important, notamment dans le domaine de la gestion de crises. Investir dans la coopération est dans notre intérêt.

Les relations de l'UE avec l'OTAN ont été très compliquées à ce jour mais nous espérons tous que, à l'horizon 2020, les deux organisations travailleront main dans la main. D'ici là, il se peut que des effectifs de l'UE soient déployés dans le cadre de missions de l'OTAN. Le concept des groupements tactiques de l'UE et la fonction exercée par la force de réaction de l'OTAN pourraient évoluer à terme vers un système intégré. Le tandem que forment l'UE et l'OTAN n'a donné lieu à aucun double emploi : les deux organisations sont nécessaires et peuvent contribuer à la réalisation d'objectifs stratégiques communs.

L'importance d'une coopération transatlantique étroite augmentera à mesure que le développement de la PSDC se poursuivra. Une coopération triangulaire efficace devrait s'instaurer entre l'UE, l'OTAN et les États-Unis. Le président Obama a insufflé un nouveau dynamisme à la coopération internationale, et les espoirs sont grands de voir ainsi s'ouvrir de nouvelles perspectives dans les relations transatlantiques.

### *Évolution du contexte*

Dans la perspective de 2020, nous devons garder à l'esprit les leçons tirées de la décennie écoulée. Les changements interviennent à un rythme rapide. Il se peut que le système que nous connaissons évolue et que nous nous orientions vers un ordre vraiment mondialisé, un ordre plus multipolaire. Mais des événements imprévus ont aussi façonné notre environnement, et il continuera très certainement à en être ainsi. Nous devons nous préparer à l'avenir en conjuguant judicieusement souplesse et détermination. L'Europe a besoin d'un *smart power* qui lui soit propre.

# La défense européenne : un défi pour l'avenir

*Nuno Severiano Teixeira*

Le dixième anniversaire de l'adoption de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD) par le Conseil européen de Cologne a été célébré l'année dernière. Appelés à agir par le sommet bilatéral franco-britannique de Saint-Malo, en juin 1999, les quinze États membres que comptait à l'époque l'Union européenne (UE) ont décidé de s'attaquer à la question de la dimension militaire de l'intégration européenne – sujet tabou depuis l'échec de la Communauté européenne de défense en 1952 – et d'établir les conditions permettant à l'UE de « jouer pleinement son rôle sur la scène internationale [et de] doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense »<sup>1</sup>. Cette intention, consacrée formellement par le Traité de Nice en 2000, a représenté une étape historique du processus d'intégration européenne.

Depuis lors, ce que l'on appelle désormais la PSDC (Politique européenne de Sécurité et de Défense) a été l'un des domaines les plus dynamiques de l'intégration européenne, indépendamment des avancées et des reculs marqués par les divers traités de l'Union.

L'intégration européenne a progressé selon deux processus essentiels. Avec l'élaboration d'une part, ces dernières années, du traité constitutionnel de l'Union européenne, notamment les efforts entrepris pour trouver une vision politique élargie et l'architecture institutionnelle appropriée pour l'UE (laquelle, par définition, sera toujours imparfaite et incomplète). Et, de l'autre, le processus lancé lorsque Robert Schuman a inauguré en 1950 le projet européen, dont le but était d'associer l'« idéal européen » à une véritable capacité européenne capable de régler les problèmes quotidiens de ses citoyens.

Nous ne pouvons ignorer le passé – en l'occurrence l'échec de la Communauté européenne de Défense au début du processus d'intégration européenne, et celui du traité constitutionnel en 2005 – qui nous montre qu'en voulant progresser à un rythme trop rapide,

---

1. Conseil européen de Cologne, Conclusions de la présidence, Annexe III – Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, 3 et 4 juin 1999. Disponible à l'adresse suivante: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/kolnfr.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/kolnfr.htm).

on risque des déconvenues sérieuses, dont il n'est pas toujours facile de se remettre. En revanche, la politique des « petits pas » est peut-être plus astreignante et demande plus de patience, mais elle s'est aussi révélée fructueuse. La PSDC est l'exemple même du succès de la deuxième méthode.

En se fondant sur les valeurs et les principes communs qui inspirent l'action de l'Union – la démocratie, le respect des libertés et des droits fondamentaux –, la PSDC s'est développée depuis 1999 grâce à des mesures prudentes et concrètes dans les domaines institutionnel et opérationnel, voire en matière de doctrine, allant même parfois au-delà des termes du traité qui l'établit.

Sur le plan institutionnel, l'UE dispose maintenant de structures lui permettant de donner suite à des décisions ayant des implications militaires. Lors du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, les États membres sont convenus de créer le Comité politique et de Sécurité (COPS), le Comité militaire et l'État-major de l'UE, établissant ainsi le cadre et les mécanismes de prise de décision nécessaires pour traiter des questions militaires.

En termes de capacités, l'*Objectif global 2010* a été approuvé en 2004<sup>2</sup>, selon une méthode proche de celle suivie à Helsinki, avec cependant des objectifs renouvelés. Ce document d'orientation a permis la création de capacités européennes de réaction rapide afin de participer à des missions militaires de maintien de la paix et d'instauration de la paix et d'aider à gérer les crises. Il prévoyait la formation de groupements tactiques, qui ont été déclarés pleinement opérationnels en janvier 2007. Cela a été suivi par la publication du *catalogue des progrès accomplis vers l'Objectif d'Helsinki* au cours du deuxième semestre 2007, sous la présidence portugaise du Conseil de l'UE. Ce document décrivait l'état des capacités militaires européennes et recensait les principales priorités et lacunes sur le plan stratégique, dont l'impact opérationnel doit être examiné avant 2010. Trois domaines ressortent en particulier : la protection par les forces armées, la capacité de déployer des forces armées (notamment le transport stratégique) et le renseignement (afin d'acquiescer une supériorité en matière d'information).

Sur le plan opérationnel, l'UE n'a cessé de mener des missions sur le terrain, que ce soit en coordination avec l'OTAN, dans le cadre des arrangements « Berlin plus », ou de manière autonome. Afin de répondre aux demandes visant à assurer la sécurité et la stabilité dans telle ou telle région, l'UE est à l'origine de plus de vingt missions PSDC dans le monde,

---

2. L'Objectif global 2010 a été approuvé par le Conseil Affaires générales et Relations extérieures du 17 mai 2004, puis par le Conseil européen des 17 et 18 juin de la même année. Ce document est disponible à l'adresse suivante : <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

tant civiles que militaires, et actuellement douze missions sont en cours, dans le cadre desquelles plus de 6 600 hommes et femmes sont déployés sur le terrain.

En quelques années seulement, l'UE s'est également révélée capable de réagir rapidement dans des situations de crise – comme l'a montré le conflit en Géorgie pendant l'été 2008 – et de déployer rapidement des missions dans des endroits spécifiques (comme cela a été le cas pour la mission EUFOR Tchad/RCA, qui a passé le relais à la mission des Nations unies sur le terrain).

Enfin, sur le plan de la doctrine, la Stratégie européenne de sécurité a été présentée en 2003<sup>3</sup> ; elle recensait les principales menaces pesant sur la sécurité commune. Ce document était novateur en ce sens qu'il était le premier de l'histoire de l'intégration européenne à définir une vision stratégique commune dont pouvaient désormais s'inspirer les actions extérieures de l'Europe. En décembre 2008, cinq ans après l'adoption de cette stratégie, le Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la politique étrangère, Javier Solana, a présenté au Conseil européen un document évaluant la mise en œuvre de la stratégie<sup>4</sup>, compte tenu de la situation internationale et des nouveaux défis que doit relever l'Union, et proposant de nouvelles mesures pour rendre la politique étrangère européenne plus efficace et faire en sorte que les objectifs et les ambitions que l'UE s'est fixés en la matière soient réalisés au cours de la décennie à venir.

En ce qui concerne les réalisations de la PSDC, deux avis opposés s'affrontent, qui trouvent leur origine dans le clivage historique entre deux visions stratégiques différentes de la sécurité européenne : la vision continentale et la vision atlantique. On trouve en effet d'une part les défenseurs du modèle d'une « armée européenne », qui considèrent que nous sommes loin du but ; et d'autre part ceux qui pensent que la sécurité européenne, c'est la défense de l'Atlantique, et qui considèrent donc que nous avons été beaucoup trop loin. Mais cette dichotomie n'a plus de sens aujourd'hui. Si nous voulons faire face aux menaces et aux dangers actuels et futurs, nous devons laisser de côté les préjugés du passé et répondre aux besoins de sécurité et de défense tant européens que transatlantiques.

3. La « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur » a été adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003. Ce document est disponible à l'adresse suivante : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>.

4. Le Conseil européen de décembre 2007 a invité le Secrétaire général du Conseil/Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, en association avec la Commission et les États membres, à examiner la mise en œuvre de cette stratégie en vue de proposer de nouveaux éléments permettant de l'améliorer. Le rapport final présenté au Conseil de l'UE est disponible à l'adresse suivante : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st17/st17104.fr08.pdf>.

### Défense européenne : quels défis ?

Pour que la « défense européenne » soit à même de relever les défis stratégiques et de sécurité de la prochaine décennie, nous devons tout d'abord déterminer le niveau d'ambition que l'UE souhaite pour sa politique de sécurité et de défense telle qu'est définie dans le Traité de Lisbonne et, dans un deuxième temps, voir quels ajustements institutionnels, opérationnels et conceptuels sont nécessaires pour atteindre nos objectifs.

En ce qui concerne les dispositions du Traité de Lisbonne<sup>5</sup>, et compte tenu du fait que la PSDC s'inscrit dans le cadre de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC), il importe d'attirer l'attention sur trois innovations fondamentales. Il y a tout d'abord l'introduction de deux clauses de solidarité essentielles en matière de sécurité et de défense : une clause de défense mutuelle (article 42, paragraphe 7), aux termes de laquelle « au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir », et une clause de solidarité (article 222), qui entre en jeu en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou en cas d'attaque terroriste. Conformément à ces clauses, les États membres s'engagent à s'assister mutuellement dans des situations données, promouvant ainsi le principe fondateur de l'UE qu'est la solidarité entre les États membres.

Deuxièmement, le Traité de Lisbonne a élargi la portée des missions, connues au départ sous le nom de missions de Petersberg, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires (article 43) et a, pour la première fois, précisé le type de missions relevant de cette catégorie<sup>6</sup>.

Enfin, deux importants mécanismes de coopération en matière de sécurité et de défense ont été mis en place dans le cadre du Traité de Lisbonne : le mécanisme des « coopérations renforcées »<sup>7</sup>, et le mécanisme de coopération structurée permanente<sup>8</sup>. Le mécanisme de coopération renforcée a été établi par les traités d'Amsterdam et de Nice et il couvre maintenant la politique étrangère et de sécurité commune dans des situations dans lesquelles les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf

---

5. Pour la version consolidée du Traité sur l'Union européenne, voir annexe 3.

6. Ceci inclut les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

7. Voir les articles 326-334 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

8. Articles 42 et 46 du traité UE, et protocole sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne.

États membres participent à l'action proposée. Le mécanisme de coopération structurée permanente prévoit, quant à lui, une coopération plus étroite entre les États membres ayant les capacités et la volonté d'accroître leurs efforts dans le domaine de la sécurité. Le but de ce mécanisme est clair : faciliter la mise en place d'un cadre et d'un instrument politiques efficaces permettant de développer les capacités européennes de défense, conformément à des critères arrêtés par les États membres. Plus particulièrement, le but est d'encourager les États à affecter davantage à des intérêts collectifs les ressources qu'ils consacrent déjà à la défense, notamment lorsqu'il s'agit de déployer des forces armées et de les maintenir sur le théâtre des opérations, ainsi que de promouvoir la recherche et le développement en matière de défense (R&D).

La mise en place de ce mécanisme de coopération peut être considérée sous deux angles différents. Ses détracteurs estiment qu'il ne fait que donner la possibilité aux principales puissances européennes de renforcer leur coopération en écartant tous les autres États membres, tandis que, pour d'autres, il s'agit d'un mécanisme susceptible de favoriser le développement des capacités de défense de tous les États membres, petits et grands confondus, prêts à contribuer à des objectifs communs de défense et de sécurité, en l'occurrence en leur permettant de participer à des missions militaires internationales. Il appartient aux États membres de l'UE de décider laquelle de ces interprétations leur paraît la plus convaincante.

Le but essentiel de ces nouveaux instruments est de donner à l'UE une vision large et cohérente qui lui permette de devenir un acteur mondial jouant un rôle décisif dans la construction d'un monde plus sûr et plus stable. Pour cela, il est essentiel de considérer que la défense européenne est une priorité et il faut donc renforcer la PSDC.

À cette fin, et compte tenu des défis que doit relever l'UE au niveau international, il est indispensable d'encourager toute une série de changements dans les domaines institutionnel, conceptuel et opérationnel (en termes de capacités).

Tout d'abord, sur le plan institutionnel, en plus de définir des « menaces » (déjà exposées dans la Stratégie européenne de sécurité), nous devons examiner les liens entre ces menaces et voir comment l'Union peut y faire face de manière efficace. Il est évident qu'il est important de favoriser la coordination des actions interpilliers, de sorte que la stratégie se reflète dans les politiques et les mécanismes adoptés afin d'encourager une action planétaire et intégrée. Même s'ils sont complémentaires, les domaines de la sécurité et du développement relèvent de deux piliers distincts de l'intégration européenne : le pilier communautaire, qui est géré par la Commission, et le pilier PESC/PSDC, placé sous l'égide du Conseil et des États membres. Il faudrait donc mettre l'accent sur la coor-

dination interne à l'UE, tant entre les institutions ayant des compétences en matière de sécurité et de développement (le Conseil et la Commission) qu'entre les politiques nationales des États membres.

De plus, il est indispensable non seulement de faire en sorte que le public, les partis politiques et la société civile dans son ensemble soutiennent les objectifs de la PSDC, mais il faut également améliorer le contrôle démocratique des instruments militaires dont dispose l'UE. Il s'agit là de l'une des fonctions de l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et sans préjudice des compétences du Parlement européen, cela sera également une responsabilité renforcée des parlements nationaux. Il convient de sensibiliser le public européen à l'importance des questions de sécurité et de défense, non seulement au niveau international, mais aussi pour le processus d'intégration européenne même.

Ensuite, il est nécessaire de procéder à un changement conceptuel : plus précisément, nous devons mettre à jour la Stratégie européenne de sécurité. L'Union doit être consciente des nouveaux risques et des nouveaux défis ; elle doit y faire face en ayant à l'esprit non seulement le contexte international actuel, mais aussi la nécessité se poser en acteur mondial prêt à prendre sa part de responsabilités en matière de sécurité internationale. Pour ce qui est des défis, l'UE ne peut ignorer l'importance des relations avec la Russie et avec les nouvelles puissances émergentes telles que l'Inde, la Chine et le Brésil ; elle doit également s'occuper des questions liées à la mondialisation et à l'accélération des transactions financières, de la circulation de l'information, etc. En ce qui concerne les risques, en plus de ceux déjà recensés dans la Stratégie européenne de sécurité, nous devons examiner des concepts tels que la sécurité énergétique, maritime, alimentaire, la sécurité de l'Internet, ainsi que les dangers posés par le changement climatique, notamment les catastrophes naturelles et les pandémies.

Il est en outre nécessaire de définir des règles et un cadre pour l'intervention militaire, particulièrement dans les environnements à haut risque. Nous ne pouvons faire comme si le système international était à l'abri des incertitudes, ni ignorer les demandes de plus en plus nombreuses d'intervention civile et/ou militaire de l'Union ; nous devons également tenir compte du fait que le nombre de scénarios d'intervention peut augmenter avec l'introduction dans le Traité de Lisbonne des clauses de défense mutuelle et de solidarité entre les États membres.

De plus, l'UE doit assumer des responsabilités croissantes en matière de sécurité et de défense non seulement à l'intérieur de ses propres frontières sur le territoire européen, mais également afin de favoriser la stabilité dans son « voisinage proche », notamment



en Afrique et dans le Bassin méditerranéen. Elle ne peut, pour cette raison, dépendre exclusivement des capacités militaires de l'Alliance atlantique, ce qui reviendrait à ne pas assumer ses propres responsabilités en matière de défense. Il faut être clair : le but n'est pas de créer une rivalité avec l'Alliance atlantique, mais au contraire de faire en sorte que les capacités soient complémentaires et autonomes afin que l'Europe devienne un allié utile et crédible au service de la paix et de la stabilité du système international.

En troisième lieu, nous devons adapter les moyens dont nous disposons. Parler de défense européenne, c'est parler du développement de capacités militaires autonomes, crédibles et adaptées, qui tiennent compte du nouvel environnement stratégique international.

Compte tenu des défis que doit relever l'Union, il sera nécessaire de renforcer les capacités de réaction rapide de l'Europe afin de faire face aux situations de crise, essentiellement de trois manières : en formant des groupements tactiques terrestres, aériens et navals, en renforçant la capacité d'effectuer des planifications et de conduire des opérations de manière autonome et en créant une base technologique et industrielle de défense européenne. Un mécanisme intergouvernemental est nécessaire à cette fin, pour promouvoir l'harmonisation des besoins militaires, en créant des économies d'échelle susceptibles de soutenir une industrie de défense commune dans les États membres de l'UE. Tel devrait être le rôle essentiel de l'Agence européenne de défense (AED).

Concernant le développement des capacités européennes, il convient de suivre trois grandes orientations : commencer par développer des capacités incluant des mécanismes européens de réaction rapide, puis des capacités qui permettent de conduire des opérations de plus en plus complexes, enfin des projets dans le cadre de l'AED. Le but ultime de cet effort, auquel doivent participer tous les États membres, est la création d'un marché de défense européen compétitif et efficace.

Enfin, pour ce qui est de la dimension opérationnelle, l'UE joue un rôle de plus en plus important dans les missions de prévention, de gestion et de règlement des conflits, en particulier sur le continent africain. Ces missions ont une composante civile et militaire et elles associent diverses institutions d'État (forces armées et de police, appareil judiciaire) et instruments (aide au développement). En d'autres termes, le but est de favoriser la mise en place de capacités intégrées de sécurité, d'un appareil d'État et d'infrastructures de développement. Cela peut se faire à deux niveaux : tout d'abord en promouvant une connaissance partagée et intégrée de la sécurité et en travaillant conjointement sur les questions de développement et, dans un deuxième temps, par l'établissement d'équipes pluridisciplinaires, comprenant des représentants des secteurs de la défense, des affaires

étrangères, du développement, de la justice et des affaires intérieures, entre autres afin de favoriser l'adoption de stratégies intégrées permettant de structurer l'action extérieure de l'Union européenne.

D'autre part, nous devons nous efforcer d'améliorer les résultats opérationnels des forces armées européennes. Plus précisément, il est indispensable d'augmenter la part des forces déployables par rapport à l'effectif global et de développer les capacités de les maintenir sur le théâtre des opérations à l'étranger, en créant davantage de petits groupes expéditionnaires de forces combinées ou conjointes. C'est d'ailleurs la voie qu'ont choisie plusieurs pays européens pour la modernisation de leurs forces armées.

Enfin, nous devons repenser les mécanismes de financement de la PSDC et les adapter aux besoins créés par les crises internationales, en particulier celles exigeant une réponse rapide. Les États membres doivent assumer les coûts civils et militaires de ces missions de la même manière qu'ils ont accepté les responsabilités associées à la création de conditions de sécurité internationale. D'autre part, il est également important d'envisager, aussi bien au niveau national qu'au niveau communautaire, des modèles de financement novateurs, qui pourraient faciliter l'accès et le recours aux forces armées dans le cadre de l'UE.

### **Quel avenir pour la défense européenne et transatlantique ?**

L'Alliance atlantique et l'UE sont deux piliers fondamentaux de la sécurité et de la défense multilatérales. Dans ce contexte, toute action dans le cadre de la PSDC devra être menée en coordination avec l'OTAN, qui joue un rôle central dans la défense de l'Europe occidentale, et en complément de celle-ci. Nous devons trouver les moyens institutionnels qui nous permettront en permanence d'articuler leurs priorités respectives, de coordonner leurs missions et d'optimiser leurs capacités et ressources en matière de sécurité et de défense. Le but n'est pas de créer une rivalité entre les deux, mais plutôt d'établir une alliance utile et crédible entre elles.

La défense européenne ne devrait pas être en concurrence avec le système international de sécurité ni avec l'OTAN ; elle devrait, sans l'ombre d'un doute, jouer un rôle complémentaire. Tel est l'esprit des arrangements « Berlin plus », qui sont la base du partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN et qui devraient guider l'action des États membres et de l'Alliance atlantique.

Nous devons définir clairement et renforcer le cadre stratégique des relations entre l'Alliance atlantique et l'Union européenne dans les domaines de la sécurité, de la défense et de la gestion des crises. Il est vrai qu'il existe déjà une coopération concrète entre les

deux institutions, mais ce dont nous avons le plus besoin, c'est une vision stratégique commune, sans laquelle la complémentarité entre l'Alliance atlantique et l'Union européenne dans le domaine de la défense et de la sécurité ne peut évoluer de manière stable et permanente. Tel doit être notre objectif dans le cadre des relations transatlantiques afin de rétablir pleinement la confiance entre les deux piliers de l'alliance : l'Europe et l'Amérique du Nord. Et c'est maintenant que nous devons agir. Aujourd'hui, les États-Unis sont conscients de la nécessité d'avoir une Europe forte et unie et de renforcer les capacités européennes autonomes de défense dans un cadre qui permette à l'UE et à l'Alliance atlantique de partager la responsabilité de la défense collective des citoyens européens. Il faut aussi que les États membres de l'Union confirment leur volonté de rejeter les stratégies qui entravent, plutôt qu'elles ne favorisent, la cohésion interne de l'Union, ainsi que la cohésion des relations transatlantiques.

Telle est la voie dans laquelle nous devons nous engager afin que l'Alliance atlantique puisse faire face à ses responsabilités croissantes dans le domaine de la sécurité internationale et que l'Union européenne puisse remplir sa mission en matière de défense européenne et pour ce qui est de la sécurité de ses proches voisins.

L'Union doit accepter de prendre ses responsabilités pour que l'Europe puisse jouer un rôle international à l'avenir. Elle restera une puissance économique, et sera toujours une puissance civile, mais elle doit aussi avoir une dimension militaire. C'est sans aucun doute le « destin » de l'Europe, une vision à laquelle le Portugal ne peut que se rallier.

Il y a trente ans, l'idée que la Communauté européenne puisse devenir un acteur international était pure utopie. Aujourd'hui, ce rôle est jugé indispensable pour la Sécurité européenne et la stabilité mondiale. Nos efforts en vue de renforcer la Politique de Sécurité et de Défense commune devraient être guidés par la volonté de faire de l'Union un acteur mondial doté de capacités importantes.

# La sécurité et la défense dans l'Europe élargie

*Jacek Saryusz-Wolski*

Le processus d'intégration européenne de l'après-guerre était mu par l'idée de créer en Europe une communauté pacifique de nations. Ainsi, tant que l'Union s'est employée à consolider la paix entre ses membres, la notion de puissance militaire a été en quelque sorte rayée du vocabulaire de l'intégration européenne. Même le plan Pleven, qui visait à créer une armée européenne supranationale, était dans une large mesure une réponse politique à la controverse suscitée par la reconstruction de la *Bundeswehr* plutôt qu'au défi posé par la puissance grandissante de l'URSS. Pendant toute la période de la guerre froide, ce sont en fait les États-Unis qui ont supporté, par l'intermédiaire de l'OTAN, le poids de la défense de l'Europe. C'est dans ce contexte que François Duchêne écrivait, au début des années 1970, que devenir une grande puissance militaire était la seule chose que l'Europe ne pouvait pas accomplir. Selon lui, même si l'Europe était fédérée et dotée d'une dissuasion nucléaire contrôlée par un président européen, étant donné la vulnérabilité psychologique et physique aux menaces d'attaque nucléaire caractérisant les sociétés hyperurbanisées et la diversité existant entre les membres de ce qui ne serait toujours qu'un agglomérat de puissances sans véritable cohésion politique, une dissuasion européenne ne pourrait avoir d'autre finalité que l'autoprotection<sup>1</sup>. Cette observation reste pertinente, mais la situation qui prévaut actuellement dans le monde sur le plan de la sécurité oblige l'Europe à s'efforcer de la faire mentir. À notre époque d'après-guerre froide, marquée par l'apparition de nouveaux centres de pouvoir dans le monde et par la superposition d'anciens et de nouveaux types de menaces pour la sécurité, l'Europe doit avoir un certain pouvoir militaire, pas seulement pour être considérée comme un véritable acteur sur la scène mondiale, mais aussi pour assurer la défense de ses citoyens.

Mais, outre le nouveau contexte sécuritaire, deux autres choses ont joué un rôle décisif dans l'émergence d'une politique européenne de défense. Premièrement, le Traité de Maastricht (1992) a lancé le processus qui a conduit à la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC), qui inclut « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union

---

1. François Duchêne, « Europe's role in world peace » in Richard Mayne (ed.), *Europe tomorrow. Sixteen Europeans look ahead*, Royal Institute for International Affairs, Fontana, Londres, 1972, pp.37 et 38.

européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune »<sup>2</sup>.

Deuxièmement, si le Traité de Maastricht a servi de cadre institutionnel au développement de la Politique européenne de Sécurité et de Défense de Saint-Malo à Lisbonne, ce sont les deux élargissements de l'Union, en 1997 et en 2004, qui ont conféré à la défense européenne une base géographique solide et un nouveau contexte géopolitique. L'adhésion de nouveaux États membres a clairement enrichi le paysage stratégique de l'Union en lui apportant différentes perspectives en matière de politique étrangère et de sécurité qui avaient été jusque là absentes du débat européen sur la sécurité. Les possibilités pour l'UE d'intervenir, d'agir en qualité de médiateur et d'apporter une aide dans différentes régions du monde ont ainsi été multipliées. Mais, d'un autre côté, il est devenu plus difficile que jamais d'avoir une vision claire de la sécurité et de la défense en Europe. Cela exige une approche nouvelle et impartiale des intérêts et des sensibilités politiques de tous les États membres de l'UE.

### **UE-OTAN : partenaires indispensables**

Un partenariat euro-atlantique fort et dynamique est le meilleur garant de la sécurité et de la stabilité en Europe. Il faut donc, pour que la PSDC et l'OTAN puissent grandir, que les deux organisations se considèrent mutuellement comme des partenaires incontournables et jouissent de la confiance de leurs membres. Il s'agit là d'une évidence, que l'on a toutefois eu tendance à perdre de vue. L'année 2009 semble annonciatrice d'un nouveau débat transatlantique qui pourrait voir des perspectives communes remplacer les rivalités institutionnelles. L'attitude de l'administration Obama à l'égard de l'Europe et la décision de la France de renforcer son rôle au sein de l'OTAN offrent un nouveau point de départ pour les relations entre l'UE et l'OTAN. Pour les Européens, en effet, peu importe que ce soit l'UE ou l'OTAN qui assure leur sécurité et leur défense pourvu qu'ils se sentent en sécurité. L'efficacité est donc le critère le plus important pour la coopération entre l'UE et l'OTAN. Elle exige un leadership politique, un processus décisionnel efficace et souple et des ressources qui puissent être mobilisées au service d'actions communes. Par conséquent, chaque fois que nous débattons des relations entre l'UE et l'OTAN, nous devons partir du principe que l'Europe, comme d'ailleurs tout l'espace transatlantique, a besoin des deux organisations.

Tout au long de la période de l'après-Guerre froide, la question s'est posée de savoir s'il fallait une répartition des rôles entre l'Union et l'OTAN. Il était tacitement admis que

---

2. Titre V, article J.4 du Traité sur l'Union européenne, février 1992.

L'UE devait rester un acteur civil avec une faible composante militaire, tandis que l'OTAN demeurerait chargée des missions militaires difficiles. Mais voir « l'OTAN aux fourneaux et l'Europe à la plonge » a toujours relevé de la caricature. Cette vision procède d'une approche dépassée de la sécurité, aux relents de guerre froide, selon laquelle la dimension militaire serait prioritaire et strictement séparée des aspects politiques de la sécurité. Le débat a donc été infructueux, et reflétait certaines préférences nationales plutôt qu'un consensus européen. Il n'y a donc pas lieu de le poursuivre. La rivalité transatlantique qui existait au départ entre les notions de pouvoir d'attraction (*soft power*) et de pouvoir de contrainte (*hard power*) a disparu. De nos jours, les opérations civiles et l'action en faveur de la stabilité et de la reconstruction à long terme ne sont pas moins difficiles à mener que les frappes aériennes de précision. Les exemples de l'Afghanistan et de l'Irak sont éloquentes à cet égard. La seule différence entre l'OTAN et la PSDC tient en effet à l'inégalité des budgets que l'Europe et les États-Unis consacrent à la défense.

L'UE et l'OTAN devraient donc se renforcer mutuellement en évitant toute concurrence et en intensifiant leur coopération dans des opérations de gestion de crises sur la base d'une division pragmatique du travail. L'OTAN et l'Union européenne ont toutes deux besoin de s'attacher surtout à renforcer leurs capacités de base, à améliorer l'interopérabilité et la coordination des doctrines, de la planification, des technologies, de l'équipement et des méthodes de formation. Toute décision sur la question de savoir à quelle organisation il incombe de déployer des forces devrait être fondée sur la volonté politique exprimée par les deux organisations, sur les besoins opérationnels et la légitimité politique sur le terrain, et surtout sur leur capacité à apporter la paix et la stabilité dans une situation de conflit donnée. La réalisation de cet objectif exige que le Conseil de l'Atlantique Nord et le Comité politique et de Sécurité coopèrent lors de l'élaboration du nouveau concept stratégique de l'OTAN et des futures révisions de la Stratégie européenne de sécurité. Les stratégies de sécurité de l'UE et de l'OTAN devraient être non seulement complémentaires, mais aussi convergentes, chacune d'elles attachant l'importance voulue au potentiel de l'autre.

Il faut améliorer les arrangements « Berlin plus », qui permettent à l'UE d'avoir recours aux moyens et aux capacités de l'OTAN, afin que, en cas de crise, les deux organisations puissent intervenir et apporter une aide efficace, surtout lorsqu'une réponse civilo-militaire multitâches se révèle nécessaire. Il est capital, pour cela, d'améliorer la mise en commun des renseignements entre les alliés de l'OTAN et les partenaires de l'UE.

Il ressort des enseignements tirés des déploiements effectués dans le cadre de la PSDC qu'une capacité permanente de planification et de commandement pour les opérations de l'UE permettrait à coup sûr d'accroître l'efficacité et la crédibilité de ces opérations. Le

projet d'état-major opérationnel de l'UE offre la solution à ce problème. Vu l'orientation civilo-militaire de l'UE, une telle structure ne ferait double emploi avec aucune autre. Un état-major opérationnel de l'Union devrait être considéré comme étant complémentaire des structures de commandement actuelles de l'OTAN et non comme constituant une atteinte à l'intégrité transatlantique de l'OTAN.

### Rôle et compétences

La défense européenne est un processus dont les seules limites sont les besoins stratégiques de l'Europe et les capacités militaires que les membres de l'UE veulent et peuvent lui consacrer. La PSDC sera donc ce que nous pourrons en faire. Une approche pragmatique, axée sur des projets, est essentielle pour que cette politique reste prioritaire pour l'Europe. Autrement dit, il est inutile de s'attarder à définir quel type de missions devraient ou ne devraient pas être menées dans le cadre de la PSDC. Vu le contexte changeant de la sécurité européenne, l'Union doit être préparée à organiser à l'avenir les types de mission les plus divers. Les deux dernières décennies ont abondamment montré qu'il n'est pas en notre pouvoir de définir les menaces qui sont les plus susceptibles de se concrétiser et qui, en conséquence, devraient se voir accorder la priorité. La sécurité et la défense européenne ne sauraient pas davantage s'inscrire dans le cadre d'un paradigme pré- ou postmoderne. Depuis les attentats terroristes de Madrid et de Londres, il y a eu une cyberguerre en Estonie, un conflit classique entre États (la guerre d'août 2008 entre la Russie et la Géorgie) et une nouvelle vague de piraterie en mer. L'instabilité régionale de l'Afrique, les conflits plus ou moins gelés dans le Caucase et la fragile stabilité dans les Balkans constitueront, à moyen terme, autant de défis pour la sécurité de l'Europe. L'hétérogénéité et la diversité des contextes sécuritaires dans lesquels opère la PSDC constituent la meilleure preuve que la demande de missions et de tâches ne tarira jamais et qu'il est impossible de les définir à l'avance. Il nous faut plus d'alerte précoce et de prévention, mais en définitive la prévention des situations de crise nécessite d'autres partenaires que les seuls membres de l'UE. La Stratégie européenne de sécurité devrait donc rester un document qui définit clairement la nature exacte des menaces et énonce ensuite les lignes directrices générales de l'action à entreprendre ainsi que les mesures qui s'imposent.

Pour opérer la transformation que demande l'adaptation au nouveau contexte sécuritaire, il faut faire preuve de créativité intellectuelle et de souplesse institutionnelle. Les solutions nécessaires sont fournies par le Traité de Lisbonne, avec le rôle renforcé de la Haute Représentante, à la fois présidente du Conseil Affaires étrangères et Vice-présidente de la Commission et qui va bénéficier de l'appui du Service européen pour l'action extérieure. Nous devons en même temps nous garder de l'illusion que les nouveaux changements

institutionnels permettront à eux seuls de dynamiser la PSDC. Dix ans après Cologne et Helsinki, la PSDC perd du terrain dans le débat public européen. Dans un rapport datant de janvier, la commission des affaires étrangères du Parlement a déploré que, en dépit de longs travaux préparatoires, la révision de la Stratégie européenne de sécurité ait abouti non pas à une nouvelle orientation stratégique mais à un simple rapport exprimant des préoccupations de gestion courante, parce que l'impasse à propos du Traité de Lisbonne avait brisé la dynamique qui s'était engagée. Le fait qu'il n'y ait eu qu'un débat parlementaire limité et aucun débat public avant l'adoption du rapport proposant la révision de la Stratégie européenne de sécurité aura à terme des incidences négatives sur la défense européenne. Sans un débat politique animé, l'Union ne progressera jamais dans la définition des intérêts européens communs en matière de sécurité ou dans celle des critères pour le lancement de missions PSDC ; elle n'élaborera pas non plus de propositions pour un nouveau partenariat entre l'UE et l'OTAN et n'abordera pas la question des oppositions de certains États membres, qu'elles soient déclarées ou non.

Le Parlement européen a un rôle important à jouer à cet égard. Il supervise le budget de la PSDC pour les opérations civiles, possède ses propres compétences en matière de sécurité et de défense et facilite le dialogue avec les parlements nationaux. Il examine à la loupe les opérations PSDC et est le garant d'une approche européenne commune sur les questions de sécurité et de défense, servant ainsi de tribune pour un large débat européen sur les questions de sécurité. Le renforcement des pouvoirs du Parlement dans le domaine de la PSDC contribuerait donc à donner davantage de légitimité aux missions de Petersberg tant au niveau européen qu'au niveau national.

## Capacités

Le fait que la sécurité et la défense européennes dépendent de tendances et d'événements sur lesquels nous n'avons que rarement prise constitue une difficulté pour les capacités de la PSDC. Il est plus aisé d'avoir une approche globale de la sécurité et des missions européennes que de posséder des capacités militaires et civiles qui soient à la mesure des objectifs stratégiques de l'Union. L'Objectif global d'Helsinki, puis l'Objectif global 2010 ont été adoptés pour permettre le renforcement des capacités militaires des États membres. Les forces armées européennes devaient en fait devenir professionnelles à tous égards, c'est-à-dire être plus mobiles, être capables de mener des actions de manière autonome, être équipées de systèmes de haute technologie (C4SIR) et être intégrées au niveau tant national qu'euro-péen. Or les progrès réalisés jusqu'à présent sont plutôt décevants. Selon l'ancien directeur de l'Agence européenne de défense, les États membres de l'UE n'ont pas suffisamment modernisé leurs forces armées pour les besoins de la PSDC. Selon lui en effet, près de deux décennies après la fin de la Guerre froide, la plupart des armées



européennes sont toujours équipées pour une guerre totale à la frontière intérieure de l'Allemagne plutôt que pour le maintien de la paix au Tchad ou l'action en faveur de la sécurité et du développement en Afghanistan<sup>3</sup>.

Les membres de l'Union dépensent à eux tous plus de 200 milliards d'euros par an pour la défense, soit plus de la moitié du budget militaire des États-Unis. Pourtant, le manque d'efficacité et de coordination dans l'utilisation de ces fonds est à l'origine de doubles emplois entre Européens. La spécialisation, la mise en commun et le partage des capacités existantes ainsi que le développement conjoint de nouvelles capacités est le seul moyen rationnel de combler le déficit capacitaire. L'Agence européenne de défense (AED) joue à cet égard un rôle moteur. Mais, sans un sérieux engagement politique et financier à long terme des gouvernements nationaux, l'AED ne pourra pas s'acquitter de sa mission. Les ministres de la défense de l'Union doivent donc jouer un rôle plus important et plus visible.

C'est le décalage entre les ambitions déclarées et l'insuffisance des capacités pour les missions de Petersberg qui compromet les perspectives d'avenir de la PSDC. Il est source d'inaction et accroît les tensions entre les membres qui s'inquiètent du déficit capacitaire et ceux qui ont tendance à s'en désintéresser.

Même en temps de crise économique et financière, la mise en œuvre de l'Objectif global européen, tant militaire que civil, doit se poursuivre. La PSDC nécessite également que la coopération entre les forces armées nationales soit intensifiée afin d'en améliorer la synchronisation. Le Parlement a donc proposé que ce processus, et les forces armées elles-mêmes, soient baptisés « Forces européennes synchronisées » (SAFE), dénomination qui décrit plus clairement ce dont la PSDC a réellement besoin. Il ne s'agit pas pour l'Union de mettre sur pied une armée européenne. Elle n'attend pas des États membres qu'ils renoncent à leur souveraineté sur leurs forces armées et les vies des soldats-citoyens. SAFE est un modèle de coopération militaire librement consentie, fondée sur une synchronisation volontaire plus marquée. Le Parlement a également approuvé, dans ce cadre, l'idée d'un statut européen des militaires qui régit les normes de formation, la doctrine d'intervention et la liberté de manoeuvre en opération, les questions relatives aux droits et aux devoirs, ainsi que le niveau de qualité de l'équipement, les soins médicaux et la couverture sociale en cas de décès, de blessure et d'incapacité.

Le volet civil de la PSDC – les capacités civiles de gestion de crises – présente aussi des insuffisances. Le problème ici n'est pas le manque de matériel sophistiqué et onéreux,

---

3. Nick Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*, European Council on Foreign Relations (ECFR), février 2008, p.1.

mais l'insuffisance de personnel expérimenté, formé et déterminé à prendre le risque de partir en mission à l'étranger. Le fait que la gestion civile des crises exige un type de personnel qui est très prisé et recherché par les institutions nationales comme la police et la justice est source de problèmes supplémentaires. Il faut donc que le Conseil et la Commission déploient en concertation de patients efforts afin de créer un cadre pour le recrutement de personnel civil destiné aux opérations menées dans le cadre de la PSDC. Mais, comme dans le cas des capacités militaires, la principale responsabilité à cet égard incombe aux gouvernements nationaux. Si les États membres n'offrent pas d'incitations suffisantes aux experts civils nationaux et ne surmontent pas les blocages institutionnels nationaux, le rôle que pourra jouer l'UE pour ramener la stabilité après un conflit et reconstruire un pays sera sérieusement limité et la crédibilité de la PSDC gravement ébranlée. Ce problème se fera aussi ressentir dans les relations de l'Europe avec les États-Unis. Une Europe qui se révélerait incapable de fournir des moyens civils pour la reconstruction par exemple en Afghanistan ne peut s'attendre à être considérée à Washington comme un partenaire fiable.

## Clause de défense

Depuis le rejet, dans les années 1950, par l'Assemblée nationale française, du projet de Communauté européenne de défense, la question se posait de savoir si les membres de l'Union devaient être liés par une clause de défense en cas d'agression militaire extérieure. Selon l'article V du Traité de Bruxelles modifié, au cas où l'un des signataires du Traité « serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres parties contractantes lui porteront (...) aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres ». Le libellé de cette clause est antérieur à celui de la clause de défense énoncée à l'article V du Traité de l'Atlantique Nord et, en théorie, offre une garantie de sécurité plus solide que le Traité de Washington. Pourtant, pendant la Guerre froide, le Traité de Bruxelles est resté dans l'ombre. C'étaient l'OTAN et le parapluie nucléaire américain qui assuraient la sécurité en Europe et pour l'Europe. Après la Guerre froide, on a vu dans la clause de défense européenne une idée dangereuse, qui risquait d'affaiblir les garanties de sécurité de l'OTAN ; c'est pourquoi elle a été rejetée par les conférences intergouvernementales qui ont suivi. De Maastricht à Lisbonne, tous les traités de l'Union prévoient donc que la politique de sécurité et de défense commune inclue « la définition progressive d'une politique de défense commune, [qui] conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi »<sup>4</sup>. Le traité établissant une constitution pour l'Europe est allé un peu plus loin en ajoutant l'obligation selon

---

4. Version consolidée du Traité sur l'Union européenne, Titre V, Section 2, article 42, paragraphe 2, Bruxelles, 30 avril 2008.

laquelle « au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir (...) »<sup>5</sup>. Le Traité de Lisbonne maintient cette obligation. La défense européenne était-elle donc simplement une question de mise en œuvre des traités ? Ou l'obligation susmentionnée restera-t-elle lettre morte, comme l'article V du Traité de Bruxelles modifié ? Mais l'Union a-t-elle vraiment besoin d'une clause de défense mutuelle ?

La réponse à la dernière question est clairement « oui ». L'Europe a beau connaître actuellement une ère de paix et de stabilité sans précédent, la défense européenne ne devrait pas se résumer aux missions de Petersberg. Nous ne devons pas prendre le risque d'une évaluation trop optimiste des dynamiques sécuritaires dans le voisinage de l'Europe. Deux vagues d'élargissement ont étendu le territoire de l'Union aux États baltes, à l'Europe de l'Est et aux Balkans. L'Union partage maintenant des frontières avec des régions où les intérêts européens et les valeurs européennes ne suscitent pas une large adhésion et où elle se heurte souvent aux intérêts sécuritaires d'autres acteurs. Si l'OTAN de l'après-Guerre froide a décidé de maintenir son engagement d'assurer la défense de ses membres et si elle recherche même à présent des moyens de le renforcer dans un nouveau contexte sécuritaire, il n'y a pas de raison pour que l'Union européenne n'en fasse pas autant. Tant que nous maintenons l'OTAN et la future planification de la défense européenne sous un même toit, il n'y a pas lieu de s'inquiéter. À l'heure où l'OTAN acquiert une dimension mondiale, l'Europe doit développer une approche régionale de la défense. Peut-être devrions-nous envisager à l'avenir une disposition de type « article V Berlin plus », qui permette à l'Union d'assurer sa défense lorsque les États-Unis ne peuvent être à ses côtés. Nous devrions y voir un processus destiné à compléter les liens transatlantiques en matière de sécurité, et non à les supplanter.

Une défense européenne à part entière n'exige pas seulement une adaptation pertinente sur le plan juridique et institutionnel; elle exige avant tout une adaptation d'ordre politique. La défense européenne ne méritera jamais son nom tant que l'Union ne sera pas une alliance. Or, pour qu'elle soit une alliance, l'UE a besoin de bien plus que de la PSDC, de ses institutions et de ses capacités. Elle a besoin d'une solidarité politique et d'une politique étrangère commune qui lui permette de parler d'une seule voix sur les problèmes d'importance stratégique. Aussi longtemps que l'Union sera divisée et/ou qu'elle tolérera que d'autres sèment la discorde entre ses membres sur des questions comme la sécurité énergétique, la défense antimissile ou les questions de guerre et de paix, la PSDC ne sera pas synonyme d'une véritable défense européenne. Il s'ensuit que la PSDC n'est que le premier pas vers la création d'une véritable alliance. Le deuxième pas consisterait à

---

5. Op. cit. dans note 4, paragraphe 7.

la considérer comme le noyau d'un système sécuritaire en Europe, qui relie l'intégration politico-économique interne à une approche stratégique à l'égard du monde extérieur.

Lors de la conférence sur la sécurité qui s'est tenue cette année à Munich, le président Sarkozy a lancé que l'Europe devait décider si elle veut la paix ou si elle veut qu'on la laisse en paix. On ne saurait mieux formuler le principal problème auquel se heurtent la sécurité et la défense européennes, à savoir la conviction profonde de certains que l'histoire s'est achevée en Europe avec la chute du mur de Berlin et l'effondrement du communisme. Pourquoi dès lors accroître les dépenses consacrées à la défense ou envoyer des forces au combat ? La guerre survenue en août 2008 et l'instabilité que continue de connaître l'Europe sur ses flancs stratégiques Sud et Est ne laissent toutefois planer aucun doute sur le fait que l'histoire a incontestablement un avenir. Tout comme d'ailleurs la défense européenne, si l'Union est résolue à lui donner une chance.

# Conclusions – Dix priorités pour les dix prochaines années

*Álvaro de Vasconcelos*

Tous les spécialistes et analystes qui ont contribué au présent ouvrage sont à l'évidence d'accord sur plusieurs conclusions. Nous tenterons, dans ce dernier chapitre, de résumer les principaux points abordés et d'établir une feuille de route pour la politique commune de sécurité et de défense de l'Union européenne. La feuille de route en dix points pour 2020 repose sur l'idée consensuelle que l'Union doit mettre en place au cours de la prochaine décennie une structure à la fois militaire et civile solide pour sa politique étrangère, de sécurité et de défense ; celle-ci doit se fonder sur ce qui a été déjà été accompli et s'accompagner d'une volonté manifeste de remédier au manque de cohérence et de combler les lacunes en matière de capacités, qui sont moins le fait d'une pénurie que d'une inaptitude à mettre en commun, regrouper et coordonner les moyens existants. Il est pratiquement impossible de prévoir avec certitude quels seront dans dix ans les besoins spécifiques de l'Union en matière de sécurité. Mais sur ce point les autres puissances mondiales ne sont pas mieux loties. La première chose à faire, si l'on veut définir les ambitions européennes pour 2020, est de veiller à ce que les objectifs et les engagements actuels soient respectés. Comme le fait remarquer très justement Claude-France Arnould, l'Union doit être consciente du « décalage entre ce qui est attendu de la PSDC et les moyens qui sont mis à sa disposition » et empêcher « cet écart (...) de se creuser, sous le double effet des difficultés financières actuelles et de l'engagement accru des Européens, au sein de l'Alliance atlantique, en Afghanistan ». La deuxième idée unanimement partagée est que l'Union européenne doit être préparée à agir de manière à la fois autonome et conjointe dans la plupart des situations, car c'est dans le cadre de l'UE que de plus en plus de décisions sont susceptibles d'être prises dans le domaine de la défense et de la sécurité. C'est pourquoi il convient de mettre l'accent sur l'ambition stratégique ; rien ne permet de penser que les prochaines années seront moins riches en événements inattendus et en révolutions stratégiques que les précédentes. Les besoins de la PSDC dépendront donc de l'ambition que l'Union européenne va se fixer en ce début de décennie et au-delà. En conséquence, la troisième idée émise ici est que les

États membres de l'UE seront toujours conscients du fait que le profil civilo-militaire unique et caractéristique de l'UE est parfaitement adapté aux défis du XXI<sup>ème</sup> siècle et adopteront donc l'approche « pas de pouvoir normatif sans pouvoir 'réel' » décrite dans le chapitre d'introduction. Il faudra donc pour cela développer des moyens de gestion des crises tant militaires que civils qui correspondent aux objectifs de politique étrangère que l'UE s'est fixés de manière indépendante. Par conséquent, et malgré une amélioration de la coopération technique entre la PSDC et l'OTAN, il convient de bien garder présent à l'esprit que le principal partenariat euro-atlantique politique et stratégique est celui qui lie les États-Unis et l'Union européenne. De même, si l'on veut que l'élaboration d'un système multilatéral dans un monde multipolaire reste au cœur de la politique étrangère de l'Union, si celle-ci veut jouer un rôle de « catalyseur » dans le règlement des crises régionales et la recherche de la paix et de la dignité humaine, alors la sécurité ne doit pas être laissée à l'écart des partenariats stratégiques conclus par l'UE avec les acteurs mondiaux et régionaux en place et ceux qui aspirent à le devenir.

Les auteurs reconnaîtront dans la feuille de route de la PSDC pour 2020 présentée ci-après les avis qu'ils ont exprimés, repris parfois dans leurs propres termes.

### **1. La gestion des crises aujourd'hui – une défense commune pour l'après 2020**

La PSDC repose sur l'idée que la défense collective des États membres de l'Union dépasse le cadre de son mandat. Les missions de Petersberg étendues peuvent donc être définies simplement comme « tout, sauf la défense collective ».

On ne peut pas exclure que la solidarité européenne – fondée sur un destin européen commun – évolue de telle manière qu'elle finisse par inclure l'aide à tout État membre de l'UE qui « serait l'objet d'une agression armée sur son territoire ». Il est inutile de mettre en place aujourd'hui un mécanisme de défense collective. L'OTAN est l'expression militaire de la solidarité transatlantique et, à ce titre, le garant de la sécurité européenne. La perspective d'une « force de solidarité » commune, assortie d'une doctrine et de règles d'engagement communes, serait un pas en avant sur la voie de l'établissement d'une défense européenne à part entière, mais elle n'est pas à l'ordre du jour actuellement et il semble très peu probable qu'elle le soit d'ici 2020.

Cela ne signifie pas pour autant que la PSDC puisse se permettre de se passer d'une composante militaire active suffisamment entraînée et équipée pour effectuer des missions de combat. La gamme des missions PSDC *militaires* est très vaste et elle va du désarmement aux opérations humanitaires en passant par le conseil et l'aide militaires, la préven-

tion des conflits et les missions de maintien de la paix. Le Traité de Nice (comme le Traité de Lisbonne) prévoyait déjà d'utiliser des forces de combat dans une gamme plus vaste de missions, parmi lesquelles le rétablissement de la paix figure en bonne place.

L'Union devrait continuer à faire ce qu'elle fait déjà et devrait s'efforcer de le faire mieux : gérer des conflits très divers, qui sont en général des guerres internes dans des États non européens, ainsi que lutter contre le banditisme, la piraterie, la criminalité transnationale, y compris le terrorisme, et le cyberterrorisme. Il est peu probable que la portée géographique des missions PSDC, déjà fort vaste, s'étende encore beaucoup : l'Union agit indépendamment de l'OTAN dans le cadre des Nations unies et a déployé des missions non seulement en Europe, mais aussi dans le Bassin méditerranéen, en Afrique et dans d'autres régions du monde. La participation d'États de l'Union à la mission expéditionnaire de l'OTAN en Afghanistan doit être considérée comme une exception à la règle. Inversement, l'« européanisation » des contributions d'États membres de l'UE à des missions des Nations unies – le Liban en étant un exemple typique – ne signifierait pas nécessairement une extension importante du périmètre.

## **2. Une doctrine de sécurité humaine peut requérir l'usage de la force**

Les principes fondateurs de l'Union sont inscrits dans le Traité sur l'Union européenne : liberté, démocratie, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et État de droit. Ces valeurs primordiales le seront toujours en 2020. Le principal objectif de la politique étrangère de l'UE continuera d'être leur promotion généralisée et la sécurité et la défense ne devraient permettre aucune violation de ces valeurs. Le respect des droits de l'homme et de la justice internationale à tous les niveaux des opérations militaires est un élément essentiel de sa légitimité et de son efficacité. En outre, le concept de ce qu'il est convenu d'appeler les « dommages collatéraux » va à l'encontre de la doctrine de l'UE en matière de sécurité et n'est donc pas acceptable.

Il n'y a pas d'opposition entre adhérer à la notion de sécurité humaine et s'engager dans toute la gamme des opérations militaires, y compris d'imposition de la paix – bien au contraire. Cela signifie que si la prévention échoue, il faut reconnaître explicitement la nécessité de recourir à la force militaire pour empêcher que ne soient commis des crimes contre l'humanité.

### 3. Les objectifs de « constitution des forces » civiles et militaires doivent être atteints

La constitution de forces communes et d'une défense collective ayant fort peu de chances de voir le jour, il est inutile de nous y attarder dans les années à venir : nous devrions plutôt concentrer nos moyens sur la mise en place d'un important corps de paix militaire et civil de l'UE capable d'assurer efficacement la gestion des crises. Il faut pour cela que les engagements pris dans le cadre des objectifs globaux tant militaires que civils soient respectés.

- Les engagements militaires et civils pris au niveau national devraient être portés à la connaissance du public afin d'augmenter la transparence et un système amélioré de suivi de critères de référence établis devrait être mis en place pour faciliter l'évaluation. Des sessions spéciales du Conseil des ministres (en formation défense, affaires étrangères et intérieures, cette dernière dimension s'ajoutant à ce qui existe déjà) devraient être organisées régulièrement pour suivre la mise en œuvre (et éventuellement pour adapter les engagements conformément à des objectifs fixés d'un commun accord). Un commandement civilo-militaire devrait être établi pour assister le Conseil dans cette tâche. Sur le plan militaire, trois domaines sont reconnus comme étant critiques : la protection des forces dans des scénarios de guerre, le déploiement (le transport stratégique constituant une priorité) et le renseignement. La vision à long terme 2020-2025 (*Long-Term Vision 2020-2025*) publiée par l'Agence européenne de défense (AED) peut être utilement mise à profit pour recenser les lacunes et proposer des solutions appropriées faisant appel à la mise en commun et au partage pour les combler. Il ne faut pas perdre de vue que, dans l'élaboration de la composante militaire de la PSDC, les États membres devraient contribuer de manière concomitante à une profonde réforme militaire nationale concernant tous les États membres de l'UE. Sur le plan civil, il est essentiel de se préparer et de s'adapter aux missions tant civiles que civilo-militaires détaillées ci-après.
- L'UE cherche à développer des capacités suffisantes pour mettre en place simultanément plusieurs missions civilo-militaires, dont une partie nécessitera une composante militaire solide : deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée, une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens, une mission de surveillance/interdiction maritime ou aérienne, une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours et une douzaine de missions PESD civiles de différents formats, incluant une mission majeure qui pourrait durer plusieurs années. L'UE devrait donc



se fixer comme objectif stratégique pour 2020 d'avoir une force très importante prête à intervenir, dotée des équipements adéquats, en particulier en termes de transport et de logistique. L'objectif de 60 000 hommes (c'est-à-dire 180 000 compte tenu des roulements) devrait être atteint le plus tôt possible, mais l'ambition de l'UE devrait être de le doubler d'ici 2020.

Le développement de capacités de l'Union devrait se faire par une « européanisation » des capacités nationales existantes. Il sera nécessaire, pour parvenir à mettre en commun ces capacités, d'harmoniser d'une manière ou d'une autre les besoins de modernisation, ce qui permettra d'accélérer le rythme de l'européanisation. La défense territoriale occupant une place résiduelle dans les doctrines nationales – et même à l'OTAN –, la modernisation des forces armées nationales vise naturellement à ce que celles-ci soient de plus en plus adaptées aux opérations et missions tant PSDC que nationales.

- Un budget commun devrait être fixé pour assurer le financement des structures communes et d'une partie importante des missions militaires PSDC, notamment par la fourniture d'un appui logistique, en particulier le transport. Il faudrait pour cela élaborer des mécanismes de financement adaptés pour les groupes de combat, afin de partager équitablement les dépenses liées à la préparation et aux opérations de ces troupes.
- Les capacités de gestion civile des crises prêtes à intervenir doivent être améliorées. Des équipes civiles permanentes, au niveau national, pourraient être mises en place, afin de constituer une sorte de corps de l'Union pour la gestion des crises capable d'intervenir dans différents types et à différentes phases de missions civiles et civilo-militaires.

Le soutien à la formation militaire, ainsi que le soutien et l'aide à la formation de forces de police, sont des domaines d'action importants en matière de gestion civile des crises. De petites équipes de conseillers et des équipes de formation mobiles chargées de soutenir la réforme du secteur de la sécurité devraient être intégrées dans le corps de gestion civile des crises.

- La possibilité de lancer des missions avant que toutes les décisions politiques finales ne soient prises doit être envisagée, afin de réduire au minimum les délais de procédure. Des mécanismes devront être mis en place afin d'assurer un état de préparation pour entreprendre des missions, mécanismes dans lesquels la Commission devrait jouer un rôle important.

## 4. L'intérêt d'un marché unique européen de la défense et d'une politique commune d'acquisitions

La réussite du marché unique doit encore s'étendre au secteur de la défense. En Europe, le marché de la défense est toujours caractérisé par une fragmentation, un manque de transparence et de concurrence. Les États membres continuent de recourir à la clause de « sécurité nationale » consacrée par l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, et effectuent la majeure partie de leurs acquisitions en matière de défense sur une base nationale.

À l'avenir, il est probable que, avec le récent « paquet défense » de la législation de l'UE – lancé par la Commission européenne et approuvé par les gouvernements et par le Parlement européen –, les gouvernements auront de moins en moins besoin d'invoquer l'article 346, créant ainsi dans toute l'Europe un marché de la défense plus ouvert, qui serait progressivement soumis aux règles du marché unique.

La mise en place d'un marché européen de la défense compétitif et efficace est une condition indispensable si l'on veut améliorer les capacités militaires dans toute l'Union par la mise en commun et le partage, et elle exige une programmation commune pour combler comme il convient les lacunes. L'AED a été créée à cette fin, sur laquelle il semble y avoir un consensus. « Européaniser » les acquisitions est le premier pas important dans cette direction. Un élément essentiel dont il faudra tenir compte est le caractère déterminant de la recherche en matière de sécurité et l'importance croissante d'une « base de connaissances » pour des opérations menées dans des environnements extrêmement variés et souvent complexes.

Les armes du futur nécessitent des investissements considérables dans les nouvelles technologies, grâce auxquels les outils des forces armées deviendront plus petits, plus autonomes, plus intelligents et très étroitement intégrés. Les budgets de défense combinés des 27 gouvernements de l'UE placent celle-ci au deuxième rang mondial, derrière les États-Unis. Ce montant collectif de dépenses militaires (plus de 200 milliards d'euros) devrait être suffisant pour que puisse être menée à bien la modernisation nécessaire, à condition qu'il soit dépensé d'une manière plus rationnelle et mieux coordonnée.

Les difficultés financières croissantes peuvent être surmontées en partie par l'établissement de synergies civilo-militaires ; l'idée de regrouper l'AED et les investissements en matière de recherche dans le domaine de la sécurité au sein de la Commission en est un bon exemple. La stratégie de Lisbonne pour le développement et l'innovation offre un cadre permettant d'établir des synergies, y compris avec les pays non membres de l'Union, en

particulier les États-Unis. Une société mondiale fondée sur la connaissance peut difficilement se permettre d'ignorer les résultats de la recherche avancée quel que soit l'endroit où elle a été menée.

## 5. Privilégier la création d'un commandement militaire et civil européen

Les auteurs reconnaissent tous que l'autonomie de l'Union est implicite dans l'élan global qu'a connu la Politique européenne de Sécurité et de Défense depuis Saint-Malo. Dans les années à venir, plusieurs structures permanentes devraient donc être mises en place : un Conseil formel des ministres de la défense, présidé par le « ministre des affaires étrangères » de l'UE ; un Collège européen de sécurité et de défense, doté d'un immeuble et d'un budget propres, lequel formerait l'ensemble du personnel à une culture stratégique commune de l'Union ; un commandement européen propre pour la planification et la conduite des opérations militaires de l'Union, à côté d'un commandement civil et d'un commandement civilo-militaire intégré ; des manœuvres communes réelles sur le terrain, entre les forces européennes. L'AED et d'autres agences concernées de l'Union devraient également être dotées de moyens à la mesure des ambitions internationales de l'UE. La mise en place du commandement civilo-militaire autonome pour les missions de l'Union est la tâche la plus urgente à entreprendre.

Après la mise en place de ces structures, il conviendrait d'organiser la collecte de renseignements, directement par une agence européenne. Il importe toutefois de garder à l'esprit que le type de renseignements nécessaire aux opérations de gestion de crises diffère du renseignement militaire traditionnel ; les sources ouvertes sont généralement plus efficaces et d'un accès plus rapide.

## 6. Donner une perspective européenne au rôle de l'OTAN

Compte tenu des caractéristiques propres à l'OTAN, alliance militaire, et à la défense européenne, composante de l'Union chargée de la sécurité et de la gestion de crises, il devrait être très facile de déterminer le rôle de chacune dans la sécurité internationale. Cela devrait être en outre le point de départ de la définition d'une perspective européenne concernant l'OTAN.

L'idée d'une « répartition des tâches » (conférant plutôt le rôle diplomatique à l'Union et le rôle militaire aux États-Unis), dans laquelle l'OTAN, reprenant progressivement la composante militaire de la PSDC, sous la forme éventuellement d'un pilier de défense européen, deviendrait la seule instance d'intervention militaire, est fermement rejetée. Pour que

L'OTAN continue de jouer un rôle essentiel dans la défense collective de ses membres et garantit la paix et la sécurité sur tout le continent, les Européens doivent faire trois choses en priorité.

- Les États membres de l'Union doivent arrêter une position commune sur l'avenir de l'OTAN, à savoir sur son concept stratégique, et l'autonomie décisionnelle nécessaire aux deux organisations doit être comprise et respectée par tous. Ce débat essentiel sur le concept stratégique de l'OTAN aboutissant à son adoption en 2010 est susceptible de dessiner le paysage stratégique des dix prochaines années.
- Une relation stratégique UE/États-Unis plus forte doit être mise en place et les États-Unis doivent pour cela admettre clairement, comme ils semblent d'ailleurs le faire déjà, que les décisions en matière de politique européenne de défense, y compris celles ayant une incidence sur l'Alliance atlantique, seront prises de plus en plus dans un cadre européen. Dans cette relation de sécurité plus forte avec l'UE, l'OTAN n'est qu'un élément parmi d'autres, et peut-être pas l'élément dominant.
- Il ne faut pas laisser la relation PSDC-OTAN servir de prétexte à la paralysie collective, pas plus au sein de l'UE qu'au sein de l'OTAN. Au contraire, le fait que de plus en plus de pays fassent partie des deux structures devrait permettre une coopération plus efficace et plus dynamique. Il convient de repenser les modalités de cette coopération, qui suppose un règlement rapide de la question chypriote, en mettant davantage l'accent sur la nécessité de mener à bonne fin les tâches que les deux organisations sont appelées à effectuer actuellement, en particulier lorsqu'elles sont engagées sur le même théâtre d'opérations.

## 7. Créer un Conseil parlementaire européen pour la sécurité et la défense

Le contrôle démocratique de la PSDC prend de plus en plus d'importance, à mesure que l'opinion publique européenne demande davantage de comptes et exige une plus grande transparence en ce qui concerne toute la gamme des décisions de l'Union. Cela requiert un investissement des parlements nationaux et du Parlement européen. Grâce à un débat parlementaire de plus grande ampleur sur la PSDC, l'opinion publique exercera un contrôle croissant sur les missions PSDC et en aura une meilleure connaissance, ce qui renforcera leur légitimité, tant au niveau européen qu'au niveau national.

L'« européenisation » des commissions parlementaires nationales spécialisées dans les problèmes de défense est donc une condition du succès de la PSDC. Elle devrait se faire par une plus grande interaction entre la sous-commission « Sécurité et défense » du Par-

lement européen et les commissions équivalentes des parlements nationaux de l'UE. Un Conseil parlementaire européen de la sécurité et de la défense devrait rapidement remplacer l'actuelle Assemblée de l'UEO.

## 8. Construire une PSDC « ouverte »

L'Union européenne doit prendre en compte toutes les conséquences que pourraient avoir pour la PSDC quatre conclusions stratégiques concomitantes.

- Le système international a considérablement changé et, à l'avenir, la réalisation de la plupart des objectifs de l'Union en matière de sécurité et de défense dépendra de la coopération non seulement avec les États-Unis au sein ou, le plus souvent, à l'extérieur de l'OTAN, mais aussi avec d'autres États et d'autres organisations internationales.
- L'Union partage avec plusieurs pays du monde le souci de ne pas entraver la marche de la mondialisation, de manière à permettre le développement d'une véritable coopération multilatérale. La participation actuelle d'un grand nombre d'États de plusieurs continents aux opérations de lutte contre la piraterie menées au large de la Corne de l'Afrique illustre bien l'existence d'intérêts de sécurité mondiaux communs.
- Des missions de l'UE seront normalement mises en place dans le cadre des Nations unies, ce qui suppose une légitimité considérable et une convergence avec d'autres États membres des Nations unies.
- La participation de l'UE à des opérations de gestion de crises est généralement bien accueillie.

Rien ne s'oppose à ce que l'Union européenne ouvre la PSDC à des partenaires stratégiques et mette en place avec eux la formation commune et l'interopérabilité nécessaires à l'efficacité des missions. Il en est déjà ainsi dans plusieurs cas particuliers, mais cela devrait devenir la règle. Plusieurs autres États, d'Afrique et d'Amérique latine, ont déjà manifesté leur intérêt pour l'établissement d'une coopération poussée avec l'UE.

Il conviendrait de chercher à renforcer la coopération en premier lieu avec les pays candidats et les pays voisins. La Turquie en particulier devrait être associée pleinement à la PSDC et à toutes les agences de l'UE.

L'UE devrait avoir des représentants de la PSDC dans ses missions auprès des Nations unies, des États-Unis, du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de la Russie afin d'encourager la coopération en matière de sécurité.

La cohérence et la cohésion sont des préalables indispensables pour que l'Union européenne, point central d'une large coalition multilatérale, renforce simultanément son efficacité et l'identité internationale qui lui est propre.

### **9. Surmonter le déficit politique : priorité à la cohérence**

À défaut d'une stratégie d'action internationale bien définie, l'Union européenne voit sa capacité à exploiter pleinement ses multiples points forts, à savoir faire fonctionner de manière cohérente tous ses instruments de politique étrangère, fortement réduite. Puisse la puissance civile ayant ôté toute légitimité aux rapports de force, l'Union dispose d'une capacité unique à mettre en œuvre un concept global d'action internationale, y compris dans le domaine de la sécurité et de la défense. La PSDC n'est qu'une partie de ce que fait l'UE en tant qu'acteur mondial de la sécurité. Le rôle politique mondial de l'UE sur la scène internationale doit rester la préoccupation essentielle.

Sur le plan politique, la PSDC a retrouvé la place qui lui revient en tant qu'instrument de la politique étrangère de l'Union – elle ne constitue pas un pilier séparé. Mais tant la politique étrangère que la politique de sécurité et de défense doivent aller dans le même sens que toutes les politiques de l'Union. La PSDC est un instrument parmi tous ceux dont dispose l'Union européenne, et le succès de cette dernière dépend de sa capacité à intégrer la composante militaire dans une stratégie politique commune. Ce n'est pas une faiblesse de l'Union, puisque l'évolution de la sécurité internationale est telle que les moyens de gestion non militaire des crises sont de plus en plus importants, et l'Union est la seule organisation à posséder toute la gamme des moyens nécessaires – économiques, juridiques, humanitaires, financiers, civils et militaires. Sa modernité stratégique, et donc sa valeur ajoutée en tant qu'institution mondiale dans le domaine de la sécurité, n'en sont que plus saillantes.

La cohérence de l'action internationale de l'Union va être facilitée par le fait que la Haute Représentante soit également la Vice-présidente de la Commission, étendant ainsi la pratique de la double casquette à la représentation extérieure de l'Union. Le rôle de la Commission européenne dans la PESC et la PSDC n'est pas négligeable : elle gère le budget de la PESC, qui finance toutes les opérations PSDC civiles et joue un rôle important dans la prévention et la reconstruction.

### **10. La participation du plus grand nombre, condition indispensable à la légitimité**

La nécessité de faire avancer la dimension militaire de la PSDC s'est articulée autour de la proposition de coopération structurée permanente, qui sera établie par quelques États

membres de l'Union capables et désireux de le faire, comme l'ont fait les États de la zone euro dans le domaine monétaire. Cela peut augmenter l'efficacité sans menacer la légitimité européenne, à la seule condition que, de même qu'avec l'Union monétaire, la participation soit ouverte à tous les États membres sur la base de « critères de convergence » bien définis et connus de tous, établis par le Conseil. C'est à celui-ci qu'il revient de décider à quel moment les critères de convergence de la coopération structurée permanente sont remplis par les États membres qui souhaitent y participer. En outre, lors de la définition des critères, le Conseil doit garantir un degré de légitimité plus élevé pour la coopération structurée permanente. Il convient de tenir compte du fait que, dans le cas de l'Union européenne, il existe un lien évident entre son efficacité et sa légitimité européenne, la dimension européenne d'une opération donnée étant un élément important contribuant à ce qu'elle soit bien acceptée là où elle est déployée.

L'un des critères de base devrait être la volonté pour un État de participer et de contribuer à l'effort commun en fonction de ses capacités et de ses possibilités. En outre, si une opération est lancée au nom de l'Union européenne par un nombre limité d'États, aucun État membre souhaitant contribuer utilement à une telle opération ne devrait en être empêché.

L'ambition de l'Union pour 2020 ne devrait pas être un mini-projet de défense européenne, dirigé par les États membres dotés des capacités militaires les plus importantes, mais une politique étrangère, de sécurité et de défense puissante, capable de rassembler, de manière cohérente, tous les États membres et toutes les institutions européennes.

# Annexes

## Annexe 1 : Les auteurs

**Claude-France Arnould**, ministre plénipotentiaire, est directeur général adjoint en charge de la gestion des crises et de la planification de l'Union (CMPD) de 2001 à 2009. Elle a été directrice pour les questions de défense (direction VIII), au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne de 2001 à 2009. Elle a été directrice des affaires internationales et stratégiques au Secrétariat général de la défense nationale française de 1998 à 2001 et première conseillère à l'ambassade de France en Allemagne de 1994 à 1998. Secrétaire générale de l'École nationale d'administration (ENA) de 1987 à 1989, Claude-France Arnould a également été conseillère technique auprès du cabinet du ministre chargé des affaires européennes en 1986.

**Juha Auvinen** est chef de l'unité « Opérations PESC » à la direction générale des relations extérieures de la Commission européenne. Son unité gère le budget PESC et représente la Commission au sein du comité chargé des aspects civils de la gestion des crises et du groupe des conseillers pour les relations extérieures du Conseil. Avant de rejoindre la Commission en 1997, il était professeur de relations internationales à l'université de Laponie à Rovaniemi, en Finlande. Il est titulaire d'un doctorat en études du développement de l'université du Sussex et enseigne la politique internationale à l'université d'Helsinki. Il a publié plusieurs articles sur la sécurité et le développement, par exemple dans le *Third World Quarterly*, dans le *Journal of Peace Research*, et dans le *Journal of Conflict Resolution and World Development*.

**Le général Henri Bentégeat** a obtenu le diplôme de l'École militaire de Saint-Cyr en 1967, puis il a servi en France et en Afrique. En 1990, il a été envoyé à Washington en tant qu'attaché de défense adjoint et est revenu à Paris en 1992 afin de suivre une formation au Centre des hautes études militaires. Il est alors devenu adjoint au chef de l'état-major particulier du président de la République en 1993. Promu général de brigade en 1996, il a pris le commandement des forces armées françaises aux Antilles. En 1998, il a été promu général de division et est devenu directeur adjoint de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense. En avril 1999, il a été affecté au palais de l'Élysée en tant que chef de l'état-major particulier du président de la République. Il a été promu général de corps d'armée le 1<sup>er</sup> septembre 1999 et général d'armée le 4 janvier 2001. Il est devenu chef d'état-major des armées en octobre 2002. De fin 2006 à fin 2009, il a été président du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE).



**Nicole Gnesotto** est actuellement professeur de relations internationales, titulaire de la chaire d'études sur l'Union européenne au Conservatoire national des arts et métiers à Paris. Ces trois dernières années, elle a également été vice-présidente du think tank « Notre Europe », créé par Jacques Delors. Elle a été directrice de l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE, de 2002 à mai 2007, après avoir été directrice de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) du 1<sup>er</sup> octobre 1999 au 31 décembre 2001. Elle était auparavant (de 1994 à 1999) professeur à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et chargée de mission auprès du directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI). Spécialiste des questions de sécurité, elle a été chef-adjoint du Centre d'analyse et de prévision du ministère français des affaires étrangères de 1986 à 1990. Elle est l'auteur de nombreuses publications et articles. Son ouvrage le plus récent, intitulé *Notre Europe*, corédigé avec Michel Rocard, a été publié aux éditions Robert Laffont en octobre 2008.

**Jolyon Howorth** est professeur titulaire d'une chaire Jean Monnet ad personam de politique européenne à l'université de Bath (Royaume-Uni) et, depuis 2002, il est professeur invité permanent en sciences politiques à la Yale University. Il est l'auteur de très nombreuses publications concernant la politique européenne de sécurité et de défense et les relations transatlantiques : quatorze ouvrages et plus de deux cents articles de journaux et chapitres d'ouvrages. Il a, entre autres, publié : *Security and Defence Policy in the European Union* (2007) ; *Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy* (2003, co-auteur) ; *L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi?* (2000).

**F. Stephen Larrabee** est titulaire de la chaire de sécurité européenne de la Rand Corporation. Il est docteur (Ph.D.) en sciences politiques de la Columbia University, où il a enseigné, de même qu'à l'université Cornell, à l'université de New York, à la Paul Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), à l'université de Georgetown, à l'université George Washington, et à l'université de Californie du Sud. Avant de rejoindre la Rand Corporation, il a été vice-président et directeur des études à l'Institute of East-West Security Studies de New York de 1983 à 1989, où il a été professeur émérite en résidence de 1989 à 1990. De 1978 à 1981, F. Stephen Larrabee a fait partie du Conseil national de sécurité de la Maison Blanche en tant que spécialiste des affaires soviétiques et est-européennes et des relations politico-militaires Est-Ouest. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles.

**Tomas Ries** est directeur de l'Institut suédois des affaires internationales. Il travaille dans le domaine des études de sécurité depuis 1979. Pendant la guerre froide, il s'est plus particulièrement intéressé aux intérêts militaires soviétiques dans les régions septentrionales, à la sécurité des pays nordiques et à la politique de la Finlande en matière de sécurité. Depuis 1992, il s'intéresse principalement à la mondialisation des enjeux de sécurité et aux tendances futures en la matière. Il a notamment occupé les postes de directeur de recherche au Collège national de la défense de Finlande (1997-2004), de directeur adjoint du Centre de politique de sécurité de Genève (1996-1997), de directeur du programme de formation *International Training Course* à Genève (1992-1996) et de

directeur de recherche à l'Institut d'études de défense à Oslo (1988-1992). Tomas Ries est titulaire d'une licence en économie de la London School of Economics and Political Science et d'un doctorat de l'Institut universitaire des hautes études internationales de l'université de Genève.

**Jacek Saryusz-Wolski** est président de la délégation du PE pour les relations avec l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Il a obtenu un doctorat d'économie de l'université de Lodz en 1980. Il a étudié au Centre européen universitaire de Nancy, en France, et a été Jean Monnet Fellow à l'Institut universitaire européen de Florence (1989-1990). À divers stades de sa carrière universitaire, il a été professeur et chercheur invité aux universités de Lyon, Grenoble, Oxford, Edimbourg et Paris (1972-1990). Actif au sein du mouvement Solidarność, il est ensuite devenu le premier ministre polonais chargé des affaires européennes (1991-1996 et 2000-2001) et a été l'artisan de l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne. Il a été président du Natolin European Centre et de la Fondation Collège d'Europe, ainsi que vice-recteur du Collège d'Europe, campus de Bruges et de Natolin (1997-1999). Il a été vice-président du Parlement européen de 2004 à 2006 et président de la commission des affaires étrangères du Parlement européen de 2007 à 2009. Il a été président de la délégation du PE pour les relations avec l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

**Stefano Silvestri** est président de l'Istituto Affari Internazionali (IAI) italien, avec lequel il a entretenu divers liens depuis 1966. Journaliste professionnel, il a travaillé pour les principaux journaux italiens (*La Stampa*, *Corriere della Sera*, *Repubblica* et *Il Sole 24 Ore*). Il a exercé des fonctions de conseiller auprès de plusieurs premiers ministres italiens, ainsi qu'auprès des ministères italiens des affaires étrangères, de la défense et de l'industrie et auprès de la Commission européenne. Il a également été membre du Conseil économique de la défense français, et secrétaire d'État à la défense en 1995-1996. Il est l'auteur de très nombreux textes sur les questions stratégiques et militaires.

**Alexander Stubb** est le ministre finlandais des affaires étrangères. Avant sa nomination en avril 2008, il a été membre du Parlement européen de 2004 à 2008. Il possède une grande expérience des affaires européennes : il a été membre de la délégation finlandaise à la Conférence intergouvernementale de 1999 à 2001 et de 2003 à 2004 et a exercé les fonctions de conseiller du président de la Commission européenne de 2001 à 2003. Il est diplômé du Collège d'Europe, où il a occupé le poste de professeur visiteur (2000-2007). Il possède un doctorat de la London School of Economics et a publié de nombreux ouvrages sur l'Union européenne.

**Nuno Severiano Teixeira** a été ministre de la défense nationale du gouvernement portugais de juillet 2006 à octobre 2009. Il était auparavant professeur de relations internationales à l'Université nouvelle de Lisbonne. Il a été professeur invité à l'université de George-town (2000) et au Centre d'études européennes de l'université Berkeley, en Californie. De 2000 à 2002, il a été ministre de l'intérieur et de 1996 à 2000, directeur de l'Institut de la défense nationale à Lisbonne. Il est l'auteur de nombreuses publications

sur la politique étrangère et l'histoire militaire du Portugal.

**Álvaro de Vasconcelos** est directeur de l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE depuis mai 2007. Avant cela, il a dirigé, de 1981 à 2007, l'Institut d'études stratégiques et internationales (IEEI) à Lisbonne, dont il est le cofondateur, et où il a lancé plusieurs réseaux, dont le Forum Europe-Amérique latine et EuroMeSCo. Éditorialiste dans la presse portugaise et internationale, il a écrit et codirigé de nombreux ouvrages, articles et rapports, notamment sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE et sur l'ordre mondial. On peut citer entre autres : *Portugal: A European Story*, *La PESC : Ouvrir l'Europe au monde*, *The European Union, Mercosur and the New World Order*, et *A European Strategy for the Mediterranean*. Il a codirigé (avec Giovanni Grevi) le *Cahier de Chaillot* n° 109, « Partnerships for effective multilateralism – EU relations with Brazil, China, India and Russia » (mai 2008), et dirigé le rapport de l'IESUE n° 4, intitulé *The EU and the world in 2009 – European perspectives on the new American foreign policy agenda* ; il a également dirigé la rédaction du rapport de l'IESUE n° 5, intitulé *The European Security Strategy 2003-2008 – Building on common interests* (janvier 2009), et y a contribué ; il est en outre l'un des auteurs du rapport de l'IESUE n° 1, intitulé *Union for the Mediterranean – Building on the Barcelona acquis* (mai 2008).

**Alexander Weis** possède un diplôme de droit des universités de Sarrebruck et de Trêves. Au début de sa carrière, il a travaillé à l'Office fédéral allemand chargé de la technologie militaire et des approvisionnements de défense, a été adjoint à l'attaché pour l'armement à l'ambassade d'Allemagne à Paris et fonctionnaire allemand détaché auprès du ministère de la défense à Paris. Il a ensuite travaillé au cabinet de plusieurs secrétaires d'État à Berlin jusqu'à sa nomination au poste de chef d'état-major de la direction générale pour l'armement, puis de directeur de l'armement à Bonn. Il a été nommé directeur de l'Agence européenne de défense à Bruxelles le 1<sup>er</sup> octobre 2007.

**Richard Wright** est le représentant de la Commission européenne au Comité politique et de Sécurité (COPS), affecté à la direction générale des relations extérieures ; il était auparavant directeur chargé des relations avec l'Amérique du Nord, l'Asie orientale, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'EEE, l'AELE, Saint-Marin, Andorre et Monaco. Il est également responsable de la plateforme de crise et de la coordination politique dans la PESC. Ancien ambassadeur et chef de la délégation de la Commission européenne dans la Fédération de Russie, à Moscou, il possède une expérience considérable acquise dans divers postes à la Commission européenne.

# Annexes

## Annexe 2 : Questionnaire : quelles ambitions pour la défense européenne à l'horizon 2020 ?

*Dix questions sur la PSDC posées aux auteurs de cet ouvrage*

1) Quel type de missions faudrait-il mener dans le cadre de la PSDC ? (L'Union devrait-elle accepter de faire figurer parmi les objectifs de la PSDC un article analogue à l'article 5 du traité instituant l'UEO et de celui instituant l'OTAN) ?

- Les engagements (explicites et implicites) en matière de sécurité déjà présents dans le Traité de Lisbonne peuvent-ils être honorés en l'absence d'une PSDC solide ?
- Quels autres types d'opérations (civiles ou militaires) l'UE pourrait-elle mener à l'avenir ?

2) Quelles doivent être précisément les capacités de la PSDC ? Allons-nous évoluer vers une armée européenne ? Dans la négative, quel doit être le modèle des forces armées européennes ?

- Comment intégrer les capacités militaires et non militaires ? De quel type de capacités non militaires avons-nous besoin (c'est l'un des principaux problèmes auxquels l'UE est confrontée dans le cadre de la gestion de crises) ?

3) Disposerons-nous d'un marché européen de la défense ? En quoi consistera-t-il ?

4) Quel type d'organisation faut-il mettre en place pour la PSDC ? Y aura-t-il un quartier général opérationnel permanent européen, aux côtés du SHAPE ?

5) D'où la PSDC tire-t-elle sa légitimité ? Quel devrait être le rôle du Parlement européen ? L'Assemblée parlementaire de l'UEO a-t-elle un rôle à jouer ? Faut-il créer un troisième type d'organisation interparlementaire pour la PSDC ?

6) Quelle devrait être la zone d'action géographique de la PSDC ? Doit-elle se cantonner à un rôle purement régional ? Doit-elle avoir un rôle régional, plus l'Afrique, ou un rôle mondial ?

- Quelles sont les perspectives qu'offre la coopération structurée permanente pour les missions multilatérales entreprises à l'initiative de l'Europe, qu'elles soient ou non menées sous la bannière de l'UE ?

Comment devraient-elles s'articuler avec la chaîne de commandement de l'UE ?

7) De quels principes et de quelles valeurs la PSDC devra-t-elle s'inspirer ? La sécurité humaine constituera-t-elle le fil conducteur de la PSDC ? Quelle importance la responsabilité de protéger revêtira-t-elle dans les priorités de l'UE en matière de sécurité ?

## Quelle défense européenne en 2020 ?

- 8) Quelles sera la place de la PSDC dans la PESC et quelle importance y prendra-t-elle? Comment pouvons-nous mettre en commun, au niveau européen, les compétences morcelées de nos ministres nationaux des affaires étrangères et de la défense ?
- 9) La PSDC sera-t-elle une politique commune menée pour et par l'ensemble des États membres ou une politique menée par quelques-uns, avec un noyau dur d'États membres ? En d'autres termes, quelle sera sa flexibilité ?
- 10) Quelle sera l'articulation des relations avec les États-Unis et l'OTAN à l'horizon 2020?

# Annexes

## Annexe 3 : Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

*Bruxelles, 15 avril 2008*

### **TITRE V – DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION ET DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE**

#### **CHAPITRE 1 – DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION**

##### *Article 21*

1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin:

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;
- d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté;
- e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international;

- f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable;
- g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine; et
- h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

3. L'Union respecte les principes et poursuit les objectifs visés aux paragraphes 1 et 2 dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les différents domaines couverts par le présent titre et par la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que de ses autres politiques dans leurs aspects extérieurs.

L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet.

### *Article 22*

1. Sur la base des principes et objectifs énumérés à l'article 21, le Conseil européen identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union.

Les décisions du Conseil européen sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union portent sur la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que sur d'autres domaines relevant de l'action extérieure de l'Union. Elles peuvent concerner les relations de l'Union avec un pays ou une région, ou avoir une approche thématique. Elles définissent leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres.

Le Conseil européen statue à l'unanimité sur recommandation du Conseil, adoptée par celui-ci selon les modalités prévues pour chaque domaine. Les décisions du Conseil européen sont mises en œuvre selon les procédures prévues par les traités.

2. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, pour le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, et la Commission, pour les autres domaines de l'action extérieure, peuvent présenter des propositions conjointes au Conseil.

## **CHAPITRE 2 – DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE**

### **SECTION 1**

#### **DISPOSITIONS COMMUNES**

##### *Article 23*

L'action de l'Union sur la scène internationale, au titre du présent chapitre, repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre 1.

*Article 24*

(ex-article 11 TUE)

1. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.

La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres.

3. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine.

Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.

Le Conseil et le haut représentant veillent au respect de ces principes.

*Article 25*

(ex-article 12 TUE)

L'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune:

- a) en définissant les orientations générales;
- b) en adoptant des décisions qui définissent:
  - i) les actions à mener par l'Union;
  - ii) les positions à prendre par l'Union;
  - iii) les modalités de la mise en œuvre des décisions visées aux points i) et ii);

et

- c) en renforçant la coopération systématique entre les États membres pour la conduite de leur politique.



### Article 26

(ex-article 13 TUE)

1. Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Il adopte les décisions nécessaires.

Si un développement international l'exige, le président du Conseil européen convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen afin de définir les lignes stratégiques de la politique de l'Union face à ce développement.

2. Le Conseil élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen.

Le Conseil et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité veillent à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

3. La politique étrangère et de sécurité commune est exécutée par le haut représentant et par les États membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union.

### Article 27

1. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui préside le Conseil des affaires étrangères, contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil européen et le Conseil.

2. Le haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.

3. Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission.

### Article 28

(ex-article 14 TUE)

1. Lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée.

S'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une telle décision, le Conseil révisé les principes et les objectifs de cette décision et adopte les décisions nécessaires.

2. Les décisions visées au paragraphe 1 engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action.
3. Toute prise de position ou toute action nationale envisagée en application d'une décision visée au paragraphe 1 fait l'objet d'une information par l'État membre concerné dans des délais permettant, en cas de nécessité, une concertation préalable au sein du Conseil. L'obligation d'information préalable ne s'applique pas aux mesures qui constituent une simple transposition sur le plan national des décisions du Conseil.
4. En cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une révision de la décision du Conseil visée au paragraphe 1, les États membres peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux de ladite décision. L'État membre qui prend de telles mesures en informe immédiatement le Conseil.
5. En cas de difficultés majeures pour appliquer une décision visée au présent article, un État membre saisit le Conseil, qui en délibère et recherche les solutions appropriées. Celles-ci ne peuvent aller à l'encontre des objectifs de la décision visée au paragraphe 1 ni nuire à son efficacité.

#### *Article 29*

(ex-article 15 TUE)

Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union.

#### *Article 30*

(ex article 22 TUE)

1. Chaque État membre, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou le haut représentant avec le soutien de la Commission peut saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre, respectivement, des initiatives ou des propositions au Conseil.
2. Dans les cas exigeant une décision rapide, le haut représentant convoque, soit d'office, soit à la demande d'un État membre, dans un délai de quarante-huit heures ou, en cas de nécessité absolue, dans un délai plus bref, une réunion extraordinaire du Conseil.

#### *Article 31*

(ex-article 23 TUE)

1. Les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue.

Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.

2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée:

lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 22, paragraphe 1;

lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du haut représentant;

lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union,

lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément à l'article 33.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le haut représentant recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.

3. Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2.

4. Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

5. Pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité de ses membres.

### *Article 32*

(ex-article 16 TUE)

Les États membres se concertent au sein du Conseil européen et du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue de définir une approche commune. Avant d'entreprendre toute action sur la scène internationale ou de prendre tout engagement qui pourrait affecter les intérêts de l'Union, chaque État membre consulte les autres au sein du Conseil européen ou du Conseil. Les États membres assurent, par la convergence de leurs actions, que l'Union puisse faire valoir ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale. Les États membres sont solidaires entre eux.

Lorsque le Conseil européen ou le Conseil a défini une approche commune de l'Union au sens du premier alinéa, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les ministres des affaires étrangères des États membres coordonnent leurs activités au sein du Conseil.

Les missions diplomatiques des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales coopèrent entre elles et contribuent à la formulation et à la mise en œuvre de l'approche commune.

*Article 33*

(ex article 18 TUE)

Le Conseil peut, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, nommer un représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières. Le représentant spécial exerce son mandat sous l'autorité du haut représentant.

*Article 34*

(ex-article 19 TUE)

1. Les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions de l'Union. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité assure l'organisation de cette coordination.

Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions de l'Union.

2. Conformément à l'article 24, paragraphe 3, les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas tiennent ces derniers, ainsi que le haut représentant, informés de toute question présentant un intérêt commun.

Les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concerteront et tiendront les autres États membres ainsi que le haut représentant pleinement informés. Les États membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations unies.

Lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations unies, les États membres qui y siègent demandent que le haut représentant soit invité à présenter la position de l'Union.

*Article 35*

(ex-article 20 TUE)

Les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des décisions qui définissent des positions et des actions de l'Union adoptées en vertu du présent chapitre.

Elles intensifient leur coopération en échangeant des informations et en procédant à des évaluations communes.

Elles contribuent à la mise en œuvre du droit de protection des citoyens de l'Union sur le territoire des pays tiers, visé à l'article 20, paragraphe 2, point c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que des mesures adoptées en application de l'article 23 dudit traité.

### *Article 36*

(ex-article 21 TUE)

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune.

### *Article 37*

(ex-article 24 TUE)

L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre.

### *Article 38*

(ex-article 25 TUE)

Sans préjudice de l'article 240 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un comité politique et de sécurité suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci, du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des attributions du haut représentant.

Dans le cadre du présent chapitre, le comité politique et de sécurité exerce, sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise visées à l'article 43.

Le Conseil peut autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération.

### *Article 39*

Conformément à l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par dérogation à son paragraphe 2, le Conseil adopte une décision fixant les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du présent chapitre, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.

### *Article 40*

(ex-article 47 TUE)

La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application

des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

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

#### *Article 41*

(ex-article 28 TUE)

1. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par la mise en œuvre du présent chapitre sont à la charge du budget de l'Union.
2. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité.

Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget de l'Union, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement. Pour ce qui est des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, les États membres dont les représentants au Conseil ont fait une déclaration formelle au titre de l'article 31, paragraphe 1, deuxième alinéa, ne sont pas tenus de contribuer à leur financement.

3. Le Conseil adopte une décision établissant les procédures particulières pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence d'initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, et notamment aux activités préparatoires d'une mission visée à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43. Il statue après consultation du Parlement européen.

Les activités préparatoires des missions visées à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43, qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union, sont financées par un fonds de lancement, constitué de contributions des États membres.

Le Conseil adopte à la majorité qualifiée, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les décisions établissant:

- a) les modalités de l'institution et du financement du fonds de lancement, notamment les montants financiers alloués au fonds;
- b) les modalités de gestion du fonds de lancement;
- c) les modalités de contrôle financier.

Lorsque la mission envisagée, conformément à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43, ne peut être mise à la charge du budget de l'Union, le Conseil autorise le haut représentant à utiliser ce fonds. Le haut représentant fait rapport au Conseil sur l'exécution de ce mandat.

## SECTION 2 – DISPOSITIONS CONCERNANT LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

### Article 42

(ex-article 17 TUE)

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

3. Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune.

Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (ci-après dénommée « Agence européenne de défense ») identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

4. Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le haut représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission.

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 44.



6. 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. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43.

7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

#### *Article 43*

1. Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

2. Le Conseil adopte des décisions portant sur les missions visées au paragraphe 1 en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions.

#### *Article 44*

1. Dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'article 43, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États membres, en association avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission.

2. Les États membres qui participent à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État membre. Les États membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés par les décisions visées au paragraphe 1. Dans ces cas, le Conseil adopte les décisions nécessaires.

#### *Article 45*

1. L'Agence européenne de défense, visée à l'article 42, paragraphe 3, et placée sous l'autorité du Conseil, a pour mission:



- a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres;
- b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles;
- c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques;
- d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs;
- e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

2. L'Agence européenne de défense est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Cette décision tient compte du degré de participation effective aux activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin.

### *Article 46*

1. Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

2. Dans un délai de trois mois suivant la notification visée au paragraphe 1, le Conseil adopte une décision établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant.

3. Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au haut représentant.

Le Conseil adopte une décision qui confirme la participation de l'État membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente, le Conseil peut adopter une décision suspendant la participation de cet État.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l'exception de l'État membre concerné, prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin.

6. Les décisions et les recommandations du Conseil dans le cadre de la coopération structurée permanente, autres que celles prévues aux paragraphes 2 à 5, sont adoptées à l'unanimité. Aux fins du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants.

# Annexes

## Annexe 4 : Sigles

AED	Agence européenne de défense
AELE	Association européenne de libre-échange
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BITDE	Base industrielle et technologique de défense européenne
BOG	Opérations sur le terrain (Boots on the Ground)
BRIC	Brésil, Russie, Inde et Chine
CBRN	Chimique, biologique, radiologique et nucléaire
CE	Commission européenne ou Communauté européenne
CEA	Coopération européenne en matière d'armements
C-MANPADS	Mesures de protection contre les systèmes antiaériens portables ( <i>Counter-Man-Portable Air Defence Systems</i> )
CMUE	Comité militaire de l'UE
CNO	Opérations de réseaux informatiques ( <i>Computer Network Operations</i> )
CONOPS	Concept d'opération
COPS	Comité politique et de Sécurité
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
EEE	Espace économique européen
EMUE	État-major de l'Union européenne
EUMM	Mission d'observation de l'UE (Géorgie) ou Mission de surveillance de l'UE (autres contextes)
GMES	Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité ( <i>Global Monitoring for Environment and Security</i> )
GTUE	Groupement tactique de l'UE
IESUE	Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne
JIP	Programme d'investissement conjoint ( <i>Joint Investment Programme</i> )
JIP-FP	Programme d'investissement conjoint sur la protection des forces ( <i>JIP on Force Projection</i> )
JIP-ICET	Programme d'investissement conjoint sur les concepts innovants et les technologies émergentes ( <i>JIP on Innovative Concepts and Emerging Technologies</i> )
MEED	Marché européen des équipements de défense
MINUK	Mission des Nations unies au Kosovo
MINURCAT	Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad
MMCM	Mesures anti-mines maritimes

MUSIS	Système multinational d'imagerie spatiale
NEC	Capacités en réseau
NRF	Force de réaction de l'OTAN ( <i>NATO Force Response</i> )
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAEC	Plan d'action européen sur les capacités
PDC	Plan de développement des capacités
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense commune
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
R&D	Recherche et développement
R&T	Recherche et technologie
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
RTDE	Recherche et technologie en matière de défense européenne
SAFE	Forces armées européennes synchronisées ( <i>Synchronised Armed Forces Europe</i> )
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SG/HR	Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne/Haut Représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune
SHAPE	Quartier général des puissances alliées en Europe ( <i>Supreme Headquarters Allied Powers, Europe</i> )
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques