

# LA PESD APRÈS L'ÉCHEC DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL EUROPÉEN : AVENIRS POSSIBLES

## DE LA FLEXIBILITÉ OPÉRATOIRE AUTOUR D'UN SOCLE COMMUN FRAGILISÉ

PAR

ANDRÉ DUMOULIN<sup>1</sup>

Depuis les «non» français et néerlandais lors des référendums sur le Traité constitutionnel européen<sup>2</sup> signé à Rome le 29 octobre 2004, l'Union européenne (UE) est en berne, l'Europe est malade. Fait «par le haut» à partir des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union revus et corrigés par une CIG, le projet de Traité a été rejeté par une majorité franche de citoyens qui ont fondé leur rejet dans un mixte d'argumentaires socio-économiques et géopolitiques. La peur de l'avenir, celle de l'élargissement à la Turquie, d'une Europe sans frontières, de l'ultralibéralisme, des délocalisations et de la mondialisation non contrôlée furent quelques-uns des multiples arguments avancés qui, paradoxalement, ne renvoyaient pas explicitement au contenu du Traité, ne proposaient aucune alternative et dont certains pouvaient, au pire, flirter avec le populisme, le nationalisme et la xénophobie. Cette apparente «erreur de cible» dans une Europe sans opinion publique unifiée<sup>3</sup> vivant une sorte de «*désenchantement démocratique*»<sup>4</sup>, dans une Union européenne qui a perdu une partie de son élan, pourrait renvoyer à une vision duale autour d'un «choc des cultures», davantage que la traditionnelle «lutte des classes». Nous pourrions être face à une dialectique où la culture du sentiment et de la contestation<sup>5</sup> coagulatrice d'angoisses disparates s'opposerait à la culture de la raison et du compromis nécessaire au «vivre ensemble» et à l'apaisement entre Etats membres et Etats non européens<sup>6</sup>. Pour d'autres, il s'agit avant tout d'une rupture entre, d'un côté, les élites dirigeantes et, de l'autre, les peuples qui estiment qu'une Union européenne ne peut se construire sans tenir compte des citoyens qui la composent et lui donnent en grande partie sa raison d'exister. En attendant la réunion des Vingt-Cinq – qui avait été décidée par le Conseil des 16-17 juin 2005 – au premier semestre 2006, sous présidence autrichienne, pour faire l'état des débats relatif à la ratification de la Constitution européenne, les dirigeants européens ont entamé d'abord une période d'introspection morose, avant de lancer çà et là quelques actions symboliques<sup>7</sup>, ainsi que plusieurs propositions pour tenter de remettre l'Union européenne sur les rails : geler quelque temps les procédures nationales de ratification afin de prendre le recul nécessaire et éviter une éventuelle contagion du «non»<sup>8</sup>; reprendre le processus de ratification après 2007<sup>9</sup>, dès lors que, début juillet 2005, plus de 50% des citoyens européens<sup>10</sup> avaient

<sup>1</sup> Attaché de recherche à l'Ecole royale militaire (Bruxelles, Belgique), maître de conférences à l'Université de Liège (Belgique) et à l'Université libre de Bruxelles (Belgique) et membre du Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques.

<sup>2</sup> Pour une analyse de l'échec des référendums français et néerlandais, cf. Valéry GISCARD D'ESTAING, «Réflexions sur la crise de l'opinion à l'égard de l'Europe», *Le Monde*, 15 juin 2005; Sabine VON OPPELN/Carina SPRUNGK, «Constitution et construction européennes : regards français et allemands», *Visions franco-allemandes*, n° 6, oct. 2005; Gaëtane RICARD-NIHOUL, «Le non français du 29 mai 2005 : comprendre, agir», *Etudes et recherches*, n° 44, oct. 2005; Thierry CHOPIN, «La culture politique française face à l'Europe», *Questions d'Europe*, n° 6, 17 oct. 2005.

<sup>3</sup> Cf. Bruno JEANBART, «Les opinions européennes face au traité constitutionnel», *Politique étrangère*, 2<sup>e</sup> trim. 2005.

<sup>4</sup> Pour reprendre l'expression utilisée par Jacques Delors dans son intervention à la conférence annuelle sur l'état de la PESC, Institut des études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), Paris, 26 sept. 2005.

<sup>5</sup> Qui ira jusqu'à confondre libéralisme et ultra-capitalisme, ratification du Traité constitutionnel européen et lancement des négociations d'adhésion de la Turquie.

<sup>6</sup> Marcel BOLLE DE BAL, «Europe : le choc des cultures?», *Le Vif-L'Express*, Bruxelles, 10 juin 2005.

<sup>7</sup> Annonce par la Commission européenne de la mise au rebut de quelque soixante-dix propositions de loi jugées inutiles ou inefficaces, «*alimentant l'europhobie*» (José Manuel Barroso).

<sup>8</sup> A ce moment-là, un nouveau calendrier d'échéance de processus de ratification pourra y être décidé par le Conseil afin de s'adapter aux décisions de report qui auraient été prises par certains Etats. Il s'agirait d'éviter une nouvelle fracture sur le mode français ou néerlandais pour cause de précipitation. Le Conseil de juin 2005 a donc décidé de ne plus pouvoir s'en tenir à la «Déclaration à l'acte final de la signature du Traité établissant une Constitution», qui stipulait que «*si, à l'issue d'un délai de deux ans [à savoir le 1<sup>er</sup> novembre 2006, NDLR] à compter de la signature du traité établissant la Constitution, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question*». Bref, on gèle avant de se recompter à la fin du processus de ratification.

<sup>9</sup> Après les élections municipales et provinciales néerlandaises (mars 2006 et mars 2007), les élections présidentielles françaises (2007).

<sup>10</sup> Soit directement (référendums comme en Espagne et au Luxembourg) soit indirectement (parlements). Au 6 juillet 2005, quatorze pays avaient adopté le Traité. Les neuf autres pays ont décidé de postposer leurs procédures de ratification afin d'engager préalablement une réflexion nationale sur l'avenir de l'Union.

déjà approuvé le Traité; enterrer le Traité constitutionnel et sortir de la théologie sur l'avenir de l'Union en remettant l'Union au travail dans le cadre du traité de Nice toujours d'application (José Manuel Barroso); lancer un «plan C» (comme consolidation, conditionnalité et communication)<sup>11</sup>, afin de mieux vendre l'élargissement, dont le principe est intimement lié à l'attitude des citoyens européens face à la «Constitution»; engager le plan «D» (comme démocratie, dialogue et débat)<sup>12</sup>, dont le cœur se situe autour des débats nationaux à engager auprès des citoyens européens afin de lutter contre l'«euro-frilosité» par une promotion de l'UE; entamer un dialogue avec les citoyens en proposant un plan en deux phases pour relancer le débat sur l'Europe<sup>13</sup>...

Compromis entre les fédéralistes et les intergouvernementalistes, entre la rupture et le «*possibilisme*» (Jacques Delors), le Traité constitutionnel rejeté par les deux référendums n'a pas empêché l'Union européenne de continuer à fonctionner à partir du Traité de Nice. Certes, la visibilité européenne est particulièrement brouillée depuis l'automne 2005 et la présidence britannique n'a rien fait pour l'améliorer. Entre la poursuite du processus d'approfondissement, la crise conjoncturelle autour des référendums, la crise structurelle de fonctionnement des institutions et une possible déconstruction<sup>14</sup> du modèle européen, le paysage européen n'a jamais été aussi complexe et déprimant, les choix pour l'avenir cornéliens et incertains.

Reste que la contestation d'une minorité agissante à l'échelle de l'Union à propos du Traité constitutionnel ne s'est pratiquement pas exprimée dans le volet sécurité et défense et encore moins sur l'Union comme acteur international. A cet égard existe un formidable différentiel de perception et de positionnement des citoyens selon les secteurs d'engagement de l'Union. Si l'économique, le social, l'identitaire national et l'institutionnel ont composé le champ de la tourmente et la déception citoyenne, le champ de la politique étrangère et de sécurité a été ignoré. Mieux, les Eurobaromètres continuent à indiquer un large consensus pour considérer favorablement les avancées en matière de politique étrangère et de politique de sécurité et de défense (PESD). Rappelons celui de janvier 2004 du souhait porté par 82% de la population de l'UE de voir édifier une politique commune de défense (PCD)<sup>15</sup>.

#### UNE PESD EPARGNEE

La politique étrangère européenne subit encore et toujours la prégnance intergouvernementale<sup>16</sup> et la PESD peut encore être lue comme un outillage sous contrôle subtil de l'Alliance atlantique par le biais de la «*complémentarité parfois compétitive*»<sup>17</sup> et d'une «visibilité par défaut» : cela s'exprime par des missions moins *hard* ou par des interventions palliant l'absence de l'Alliance (selon les termes des accords dits «Berlin plus»). Toutefois, cette posture n'implique pas de préséance automatique, car le choix d'intervenir se fait toujours à la carte, au cas par cas, selon les circonstances et fait jouer des paramètres institutionnels, mais aussi nationaux et relationnels autant politiques, économiques, militaires que psychologiques. En fait, les valeurs que cette PESD véhicule assurent une partie importante du soutien parlementaire et des opinions publiques très sensibles à l'interventionnisme humanitaire.

---

<sup>11</sup> Proposé par le Commissaire européen chargé de l'élargissement, Olli Rehn.

<sup>12</sup> Lancé le 13 octobre 2005 par la Commission européenne.

<sup>13</sup> L'objectif de la première phase serait d'aboutir à des accords sur des questions-clés liées à la démocratie, tels que la Charte européenne des droits fondamentaux, le besoin d'une transparence accrue et l'initiative législative des citoyens. Il s'agirait d'obtenir un texte provisoire sur un projet de Constitution d'ici à la fin 2006. La seconde phase serait destinée à répondre aux critiques et aux questions controversées sur l'avenir de l'UE, telles que l'élargissement, le rôle de l'UE dans le monde ou encore le modèle social et économique européen. En fin de procédure, un nouveau texte serait soumis à débat lors d'une convention s'étalant sur 2007 et 2008 pour être éventuellement mis aux voix dans le cadre d'un référendum consultatif européen. Cf. le document de travail rédigé par les députés Andrew Duff (ADLE, Royaume-Uni) et Johannes Voggenhuber (Verts/ALE, Autriche) de la commission institutionnelle du Parlement européen.

<sup>14</sup> Cf. Maxime LEFEBVRE, «Et si l'Europe se déconstruisait...», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 234 et suiv.

<sup>15</sup> Précisons que l'analyse d'un sondage SOFRES réalisé après l'échec des référendums français et néerlandais indique qu'une majorité (sauf chez les Britanniques) de citoyens de «grands» Etats européens interrogés estime que les questions de PESD et PESD doivent relever de l'échelon européen (*Le Monde*, 4 oct. 2005).

<sup>16</sup> Cf. Wolfgang WESSELS, «La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale? Les dispositions du Traité constitutionnel sur la PESD», *Annuaire français des relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 647 et suiv.

<sup>17</sup> Ainsi l'implication croisée des deux organisations en Afrique ou les concepts voisins mais compatibles entre la NRF (OTAN) et les *Battlegroups* (UE). Cf. André DUMOULIN, «L'Otan : opportunités et incertitudes de la 'boîte à outils'», in Patrice BUFFOTOT (dir.), *La Défense en Europe. Avancées et limites*, La Documentation française, Paris, 2005, pp. 207 et suiv.

Qui plus est, la PESD est un élément de la politique de sécurité pluridimensionnelle de l'Union européenne, qui ne veut être ni une «puissance civile» ni une puissance impériale. Pour ce faire, cette politique dispose d'un spectre entier d'instruments d'action, allant du dialogue politique jusqu'à l'action militaire, en passant par la coopération au développement, l'aide humanitaire, la prévention des conflits, la gestion policière, la formation à la bonne gouvernance. L'UE développe ainsi une conception holistique et globale de la sécurité, comme cela est exprimé à suffisance dans la Stratégie européenne de sécurité adoptée par les 25 ministres des Affaires étrangères à Bruxelles, fin décembre 2003.

Le fait que la PESD n'ait pas subi la tourmente référendaire – à l'exception de quelques voix isolées<sup>18</sup> à propos de la dépendance transatlantique relative à la solidarité en cas d'agression<sup>19</sup> – s'explique par le fait que celle-ci repose sur un substrat éthique et une liberté de manœuvre «totale» laissée à chaque capitale. D'une part, les missions dites de Petersberg, inscrites depuis le Traité d'Amsterdam depuis 1997 et enrichies par de nouvelles tâches reprises dans la Stratégie européenne de sécurité de décembre 2003<sup>20</sup>, contiennent pour l'essentiel un label «humaniste» : aide humanitaire, récupération de ressortissants et tout le champ des missions de combat de gestion de crise et de maintien de la paix. D'autre part, cette même PESD dispose de garde-fous au profit du caractère régalien de l'Etat-nation : en effet, elle est avant tout la mise en place pragmatique et flexible d'un dispositif politico-militaire intégrant des organes décisionnels et des forces armées et policières de projection sur appel, sous couvert d'approbations nationales, pour une politique que l'on souhaite commune mais qui reste encore aujourd'hui concertée.

Selon Javier Solana, il n'y a donc «aucune obligation de déclarer des forces, que ce soient en termes quantitatifs ou qualitatifs. Chaque Etat membre est libre de déterminer sa contribution au catalogue de forces de l'UE en fonction de ses contraintes propres. Il n'existe donc pas d'approbation collective des 'objectifs de forces' assignés à un Etat. Ce caractère volontaire des contributions se retrouve dans la mise à disposition effective des forces en cas de besoin. Les Etats membres, indépendamment de leur contribution au catalogue de force, sont libres de participer à une opération»<sup>21</sup>.

La construction de cette PESD consensuelle a donc pu se faire de manière pragmatique, mais prudente et modeste dans ces actions et orientations. Ces succès relatifs dans le domaine interventionniste<sup>22</sup> ont assurément renforcé son image positive. Cette image est elle-même soutenue et alimentée par un cadre légitimant. Celui-ci est constitué de plusieurs couches, qui reposent sur des valeurs à la fois historiques de la construction européenne, sur ses philosophies juxtaposées, mais aussi sur certains concepts qui furent progressivement mis en place à la suite des définitions opérationnelles de la PESD. Nous passons bel et bien de l'opérateur à l'identitaire, de l'outillage au substrat de légitimité<sup>23</sup>.

#### L'outillage de la PESD

- \*Un Comité politique de sécurité et de défense (COPS), instance politique de décision sous le contrôle des ministres des Affaires étrangères;
- \*Un Comité militaire;
- \*Un état-major militaire européen;
- \*Un objectif de forces (*Headline goal*, mis au point au Conseil d'Helsinki, en 1999), à savoir l'iden

<sup>18</sup> Général Henri PARIS, «Après l'échec du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, quelle Europe de la défense?», in Collectif, *L'Insurrection démocratique. Propositions pour une refondation du projet européen*, Paris (à paraître); Jean MICHEL/Jérôme RIVIERE, *Rapport d'information sur les nouveaux défis de la construction de l'Europe de la défense*, Assemblée nationale (doc. n° 2 531), Paris, 27 sept. 2005, pp. 25-27. D'autres, proches des mouvements de paix, voient dans le Traité constitutionnel une militarisation de l'UE (cf. Luc MAMPAEY, «Champ libre pour la militarisation de l'Europe», *Note d'analyse*, GRIP, Bruxelles, 13 juin 2005).

<sup>19</sup> Reste que cette dépendance est inscrite dans le cadre sécuritaire européen depuis le Traité de Bruxelles modifié de 1954, qui mentionnait expressément le lien institutionnel avec le Traité de l'Atlantique-Nord et qui est toujours d'application aujourd'hui entre les dix membres de l'Union de l'Europe occidentale.

<sup>20</sup> A savoir les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, la prévention des conflits, les missions de lutte contre le terrorisme.

<sup>21</sup> Javier SOLANA, «Le développement des capacités militaires de l'Union européenne», *Défense nationale*, juin 2002, p. 10.

<sup>22</sup> D'abord en Macédoine («Concordia») puis à Bunia, en Ituri (RDC), sous un mandat bien délimité; parallèlement en Bosnie, avec des missions de police spécifique; une première mission EUJUST Thémis «Etat de droit» en Géorgie (juillet 2004); en Bosnie, fin 2004, en remplacement de la SFOR, mais cette fois en mission civilo-militaire (Opération Althea EUFOR) de 7 000 hommes sous commandement britannique, en synergie avec les moyens capacitaires de l'OTAN; aide au renforcement de la force africaine de maintien de la paix au Soudan (Darfour); soutien à l'organisation de l'Union africaine (UA) via la présence de planificateurs militaires européens; participation à une mission de reconnaissance de l'UA en Somalie; mission EUPOL, à Kinshasa, d'encadrement d'une unité de police intégrée congolaise; mission EUSEC de conseil et d'assistance pour la réforme du secteur de sécurité en République démocratique du Congo (juin 2005); décision de former les magistrats et policiers iraqiens hors du pays; première mission d'observation et de supervision d'un accord de paix dans la province d'Atjeh, en Indonésie, entre forces gouvernementales et un mouvement rebelle (6 mois).

<sup>23</sup> Cf. André DUMOUIN / Raphaël MATHIEU / Gordon SARLET, *La Politique européenne de sécurité et de défense. De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

tification de forces sur appel (catalogue) aux alentours de 60000 hommes avec leurs équipements (hors réserve), forces reposant néanmoins sur des capacités encore à améliorer ou à acquérir. Cet objectif de forces et de capacités fut actualisé pour une posture à l'horizon 2010 impliquant une forte réactivité via les *Battlegroups*;

\*Un plan d'action européen sur les capacités (2001) associé à un objectif de forces;

\*Un objectif de réactivité avec la désignation de treize groupements tactiques *Battlegroups*(23) d'environ 1500 hommes, pour des interventions ultra réactives (10 jours et 5 jours pour les éléments précurseurs) et musclées en cas de crise, ce, afin de mieux répondre aux demandes onusiennes et d'éviter le scénario à la rwandaise(24);

\*Une Agence européenne dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition de l'armement (dite Agence européenne de défense)(25), qui vit le jour en juillet 2004, dans une configuration intergouvernementale encore légère, avec pour objectif de rendre cohérents au niveau européen l'identification des besoins, l'harmonisation et l'acquisition d'équipements, les programmes de recherche et le soutien à l'industrie qui, en Europe, a commencé à se constituer en grands groupes transnationaux (BAe Systems, EADS, Thalès);

\*Un mécanisme *Athéna* distinguant désormais les coûts nationaux des missions PESD imputables à chaque Etat participant (soldes et primes) et les coûts communs (comme les quartiers généraux de la force) qui sont financés par le budget multilatéral;

\*Le développement de cellules de coordination des mouvements;

\*Un objectif global civil 2008, défini en décembre 2004;

\*Une stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (décembre 2003);

\*Un plan d'action de lutte contre le terrorisme (novembre 2004);

\*La maîtrise de missions civiles de gestion de crise *via* la définition d'une force européenne de police(26) puis de gendarmerie(27), sur appel de quelques milliers d'hommes, qui va avoir pour fonction de flexibiliser le réactif et le préventif des missions de l'Union.

Au-delà, il s'agit des valeurs sous-entendues derrière le descriptif des missions dites de Petersberg, dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003<sup>29</sup>, dans le modèle de Livre blanc européen de la sécurité et de la défense mis au point par l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne<sup>30</sup>; derrière la création d'une Académie européenne de sécurité, sorte d'Erasmus militaire; derrière la création de l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures; derrière l'élaboration, sous la récente présidence luxembourgeoise, d'un document générique sur les normes de comportement applicables à toutes les catégories de personnel impliqué dans les opérations PESD, pour assurer que les militaires et les civils «soient des représentants dignes»<sup>31</sup> de l'Europe; derrière le futur et véritable Concept stratégique civilo-militaire européen dans une logique privilégiant la sécurité intérieure; derrière l'intégration, dans le Traité constitutionnel européen non ratifié, des notions de droits fondamentaux, de solidarité commune en cas d'agression naturelle ou terroriste – mais aussi du concept territorial de clause de défense mutuelle, certes encore enchâssé dans la compétence opérationnelle otanienne pour les Etats membres de l'UE également membres de l'Alliance atlantique.

Nous pouvons constater combien l'association entre structures, opérations et valeurs forment un cube aux angles interactifs redondants. Nous pouvons aussi observer que les concepts inscrits au sein même du Traité constitutionnel européen aujourd'hui malmené étaient particulièrement riches de solidarité autour de valeurs communes à défendre. En effet, les

<sup>24</sup> D'une part, quatre *Battlegroups* strictement nationaux français, italien, espagnol et britannique. D'autre part, des structures multinationales : 1) France, Allemagne, Belgique, Luxembourg et Espagne (à partir de l'Eurocorps); 2) France et Belgique; 3) Allemagne, Pays-Bas et Finlande; 4) Allemagne, République tchèque et Autriche; 5) Royaume-Uni et Pays-Bas; 6) Italie, Hongrie et Slovaquie; 7) Italie, Espagne, Grèce et Portugal; 8) Pologne, Allemagne, Slovaquie, Lettonie et Lituanie; 9) Suède, Finlande et Norvège (un Etat tiers). Relevons que le premier groupement de force a été mis en alerte un semestre en 2005. En 2007, une capacité de conduire des opérations simultanées sur deux théâtres distincts a été planifiée.

<sup>25</sup> Capacité de disponibilité, déployabilité, état de préparation, souplesse, capacité de durer, survivabilité, protection médicale des forces et interopérabilité.

<sup>26</sup> Cf. article III-212. L'accord des ministres de la Défense et des Affaires étrangères des Vingt-Cinq Etats européens date du 17 novembre 2003. L'Agence a son siège à Bruxelles et est placée sous la présidence de Javier Solana.

<sup>27</sup> Dont le renforcement des structures spécifiques des opérations policières (à savoir la planification, le support opérationnel, les entraînements tactiques, le financement, la formation commune).

<sup>28</sup> Adoption de la proposition française faite à l'automne 2003 de créer un Corps européen de gendarmerie de 2 300 hommes (France, Pays-Bas, Espagne, Italie, Portugal) apte à intervenir (avec un élément précurseur de 800 hommes déployables en 30 jours) dans les situations de transition, entre la phase des opérations militaires et la phase civile et policière. L'état-major est installé à Vicenza depuis octobre 2004. Le premier exercice d'état-major fut réalisé le 17 juin 2005.

<sup>29</sup> Cf. André DUMOULIN, «La sémantique de la 'Stratégie' européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconcept», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 632 et suiv.

<sup>30</sup> «European Defence. A proposal for a White Paper», Report of an independent task Force, IESUE, Paris, mai 2004.

<sup>31</sup> Luc FRIEDEN, ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, *Bilan de la présidence dans le domaine de la PESD*, Assemblée de l'UEO, Paris, 13 juin 2005.

Etats y avaient intégré le concept de coopération structurée permanente (articles I-41 §6 et III-312), une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée (article I-41, §7) et une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste, de catastrophe d'origine naturelle ou humaine (articles I-43 §1 et III-329), certes déjà suggérée lors du sommet de l'UE juste après les attentats de Madrid du 11 mars 2004. Bien entendu, ces articles contiennent bon nombre de garde-fous, comme les spécificités nationales et les engagements otaniens, alors que l'architecture PESD qui les soutient est nécessairement complexe lorsque l'on songe par exemple à la double casquette du futur ministre des Affaires étrangères. Néanmoins, un saut qualitatif devait être observé dans ce Traité constitutionnel en matière PESD<sup>32</sup>. D'une part, la solidarité entre Etats membres en difficulté se voulait en phase avec les valeurs<sup>33</sup> inscrites au titre de la Charte des droits fondamentaux (préambule; titre VI de la partie I; partie II contenant la Charte des droits fondamentaux). D'autre part, la coopération structurée permanente fixée à la majorité qualifiée pouvait apporter à la fois flexibilité et crédibilité militaire *via* les «critères plus contraignants» encore à définir précisément. Avec les difficultés que pose la ratification du Traité constitutionnel, plusieurs scénarios sont maintenant possibles concernant l'avenir de la PESD. Bien évidemment, des postures intermédiaires et des situations floues peuvent également apparaître pour le plus grand plaisir des futurologues.

#### LES SCENARIOS ENVISAGEABLES

##### *Premier scénario*

Il se peut que l'UE se rende à l'évidence : la non-ratification du Traité constitutionnel finit par sonner le glas du texte dans sa totalité, alors qu'en parallèle l'UE continue son fonctionnement sous le label du Traité de Nice. La PESD poursuit son «petit bonhomme de chemin» de manière pragmatique. Il s'agit alors pour l'UE de faire d'abord le gros dos, puis d'entamer de manière subtile<sup>34</sup> et intelligible une réintégration «par la fenêtre» de certaines parties du document controversé.

Nous pouvons imaginer une politique d'information, non pour relancer les opinions publiques françaises et néerlandaises à propos d'un nouveau référendum autour du Traité, mais pour convaincre les Européens de la nécessité de conserver certains volets de la PESD qui avaient été intégrés au document sans trop de problèmes. Ainsi, les droits fondamentaux, le ministre européen des Affaires étrangères<sup>35</sup>, la coopération structurée permanente en matière de défense et, pourquoi pas, la solidarité commune en cas d'agression territoriale, même si elle reste à usage symbolique vu la prégnance des moyens de l'OTAN et sa dialectique autour de son article 5. Nonobstant, il n'est pas impossible que la dimension solidarité territoriale européenne fasse les frais de la crise actuelle et ne soit pas reprise comme élément récupérable, les pays les moins favorables en 2004 revenant à la charge malgré les multiples garanties qu'ils étaient parvenus à faire intégrer dans le Traité constitutionnel *via* les articles I-41 §2 alinéa 2 et I-41 §7.

Il s'agira alors de faire adopter, dans le cadre d'une «simple» réunion du Conseil sur l'UE, quelques éléments repris dans le Traité préalablement à une nouvelle CIG récupérant aussi les

---

<sup>32</sup> Serge VINÇON, *Rapport d'information sur les apports du Traité constitutionnel en matière de politique étrangère et de défense*, Sénat (doc. n° 340), Paris, 12 mai 2005.

<sup>33</sup> André DUMOULIN, «Valeurs européennes et sécurité et défense», *Revue générale*, Hamme-Mille, mai 2005.

<sup>34</sup> Pour Javier Solana, il s'agit d'être prudent dès l'instant où l'on souhaiterait appliquer les éléments PESD inscrits nouvellement dans le Traité constitutionnel européen actuellement non ratifié, dans la mesure où les citoyens français et néerlandais y verraient un contournement de leur refus global (réponse de Javier Solana à une question de Tomas Ries, lors du discours du Haut Représentant de l'Union européenne pour la PESD, IESUE, Paris, 26 sept. 2005).

<sup>35</sup> Il devrait disposer d'un rôle inter et intra-constitutionnel, en étant à la fois président de la Commission et président du Conseil européen des Affaires étrangères, coordonnant les aspects civils et militaires de la PESD. Pour Wolfgang WESSELS (*op. cit.*), il sera «le gardien des règles du jeu de la PESD basé sur une conception douce entre pairs», mais surtout l'agent des Etats membres qui resteront les maîtres du jeu. Relevons que pour Jack Straw, ministre britannique du *Foreign Office*, «il est exclu que l'UE puisse mettre en œuvre les dispositions relatives au service extérieur diplomatique» rapidement, compte tenu de la crise autour du Traité constitutionnel européen (Discours de présentation de la présidence britannique au Parlement européen, Bruxelles, 12 juil. 2005).

éléments du Traité constitutionnel les moins polémiques : les droits fondamentaux, le préambule, le droit d'initiative populaire. Relevons que les accords «Berlin plus» sur la cession des moyens de l'OTAN au profit de l'Union européenne, l'Agence européenne de défense, la solidarité en cas de catastrophe naturelle et d'attentat terroriste, la cellule de planification civilo-militaire, l'objectif global 2010 et les *Battlegroups* avaient déjà été adoptés en dehors du cadre du Traité constitutionnel européen.

### *Deuxième scénario*

Un deuxième scénario est que la crise institutionnelle s'avère plus profonde que prévue. L'Union tétanisée persiste alors à fonctionner sur la base des dispositions institutionnelles actuelles, à savoir la prose juridique de Nice. Celle-ci empêche toute coopération renforcée en matière de PESD et, plus encore, toute coopération structurée permanente entre Etats qui veulent aller plus vite et plus loin en ces matières. Le peu d'audace du Traité de Nice en matière de défense pousse alors certains Etats à contourner l'obstacle en créant les conditions d'apparition de «directoires» ou de «structures de coopération renforcée» pour organiser de nouvelles avancées à quelques-uns, s'il s'avère que celles-ci s'imposent dans un environnement international troublé.

Citons quelques exemples de ce qui pourrait être initié : le groupe des Quatre<sup>36</sup> (France, Allemagne, Luxembourg et Belgique) d'une Europe rhénane, qui fut proposé par le Premier ministre belge en avril 2003 et qui représente 41% du PIB (prix courants) et 40% des dépenses de défense des Vingt-Cinq; la structure franco-germano-hispano-belgo-luxembourgeoise, qui table sur l'esprit coopératif autour de l'Eurocorps<sup>37</sup>; le groupe des trois «grands» européens, qui, souvent incontournables<sup>38</sup> en matière de diplomatie et de défense, représentent l'addition de traditions très différentes en matière de politique étrangère; le groupe des dix pays membres fondateurs de l'Union européenne dont le principe fut défendu par le ministre français des Affaires étrangères, Philippe Douste-Blazy<sup>39</sup> – autrement dit les dix Etats membres à part entière de l'Union de l'Europe occidentale<sup>40</sup> (UEO), déjà liés par un Traité de défense collective contraignant, une expérience commune de définition des risques et menaces (cf. la Déclaration de Madrid de novembre 1995) et une Assemblée interparlementaire.

Relevons que l'échec du processus de ratification du nouveau Traité constitutionnel signé à Rome en octobre 2004 a donné à l'UEO un nouvel appel d'air. En effet, la crise du printemps 2005, avec les «non» français puis «néerlandais» lors de référendums nationaux sur la ratification du Traité, va entraîner de nouvelles réflexions sur le devenir de la PESD de l'UE et, singulièrement, sur la clause de solidarité commune. Si les Allemands et les Néerlandais sont aujourd'hui encore les plus pressés de voir l'UEO disparaître, ils estiment néanmoins que cela ne peut avoir lieu qu'après la ratification du nouveau Traité. Sans cette procédure juridique qui exige l'unanimité des 25 Etats membres, plusieurs avancées en matière de défense européenne passent désormais à la trappe, sauf à organiser la récupération de certaines matières par des décisions intergouvernementales n'imposant pas un entérinement législatif national par ratification. Dès lors que la clause d'assistance mutuelle en cas d'agression territoriale, si difficilement et chèrement intégrée dans «feu» le Traité constitutionnel, est renvoyée comme tout le texte à de nouvelles réflexions européennes douloureuses, l'article V de l'UEO retrouve une forte et symbolique visibilité, certes bornée comme toujours par la dominance opératoire de l'Alliance atlantique.

---

<sup>36</sup> Pour plus de détails, cf. André DUMOULIN, *Belgique et coopérations structurées en matière de défense : le groupe des Quatre. Contexte, capacités, limites, scénarios*, Ecole royale militaire, Bruxelles, déc. 2004.

<sup>37</sup> En tablant sur les Etats membres de l'Eurocorps, Laurent Fabius (PS) parle d'un premier cercle incluant la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique, «qui souhaitent et peuvent aller vite de l'avant dans divers domaines» (d'après une interview parue dans *Le Monde*, 30 nov. 2004).

<sup>38</sup> Cf. aussi le ballon d'essai sur un «Super Conseil» à trois, afin d'éviter la paralysie post-élargissement (*Financial Times*, Londres, 21 janv. 2002).

<sup>39</sup> *Le Monde*, 27 sept. 2005.

<sup>40</sup> Jacques Chirac avait proposé en 1998 que l'UEO devienne une forme de «coopérations renforcées», proposition dépassée par la montée en puissance de la PESD et la déstructuration de l'Union de l'Europe occidentale.

Les années 2006 et 2007 seront d'ailleurs révélatrices de la manière dont les Européens vont structurer leur sécurité à la suite de la crise des fondements de 2005. Armand de Decker l'avait déjà imaginé en 2003 en ces termes : «*si la Constitution n'était pas adoptée, je ne pense pas que l'UE pourrait développer une politique de sécurité et de défense sur la base du Traité de Nice. Dans ce cas, la seule solution consisterait à la développer dans le cadre du Traité de Bruxelles modifié constitutif de l'UEO, à laquelle tous les Etats membres à la fois de l'UE et de l'OTAN seraient invités à adhérer. Nous assisterons alors, j'en suis sûr, à la deuxième revitalisation de l'UEO, à sa troisième vie*»<sup>41</sup>. Sans aller jusque-là – l'UE ayant déjà assimilé bien des éléments politico-militaires de l'UEO dans sa PESD et travaille aujourd'hui en synergie avec l'OTAN<sup>42</sup> –, de toute évidence, les champs «article V» et «Assemblée de l'UEO» pourraient voir prolonger leur existence en ces temps européens incertains<sup>43</sup>. Il est vrai que, entre l'écrasement des coûts du budget de l'Assemblée parlementaire organisé par les Dix dans les prochaines années, forçant l'UEO au silence au profit du Parlement européen, le maintien de la symbolique de l'article V, dont l'avenir est garanti tant qu'une nouvelle CIG ou un accord du Conseil à 25 ne fait pas entrer de nouveau la solidarité commune dans un futur nouveau Traité UE post-Nice (décembre 2000) et post-Rome (octobre 2004), l'utilisation des éléments juridiques de l'UEO pour réaliser une coopération renforcée en matière de défense au sein de l'UE<sup>44</sup>, une UEO amaigrie ou dénoncée par les Dix, rien n'est aujourd'hui dessiné.

Enfin, autre structure plausible : l'organisation d'une véritable fédération franco-allemande avec une armée commune, la fusion de la représentation diplomatique à l'étranger, la création d'un Congrès qui, composé des membres des deux parlements, se consacrerait en priorité aux problèmes de politique étrangère et de défense<sup>45</sup>. Le Traité de l'Elysée pourrait être ouvert à d'autres Etats volontaires, afin de contribuer à raffermir la symbolique politique européenne. Cette posture ne peut apparaître qu'après une mise à plat des ambiguïtés<sup>46</sup> alimentées par la crise de confiance franco-allemande post-référendaire. La coopération militaire entre les deux pays reste forte, à l'image de l'engagement de la brigade binationale en Afghanistan, de la formation commune des pilotes d'hélicoptère Tigre, du projet de la mise en commun d'un escadron de transport aérien ou de fédération des capacités d'observation spatiale nationale<sup>47</sup>, etc.

Dans tous ces modèles qui pourraient d'ailleurs, pour certains, être assimilés à une sorte de coopération structurée particulière, il s'agirait de créer plusieurs groupes pionniers, dont un sur la défense, sorte de Schengen politico-militaire avec ceux qui peuvent et veulent le faire, en créant un secrétariat commun sans toutefois créer un nouveau traité. Cela aboutirait à voir s'exprimer hypothétiquement les initiatives de trio, quatuor, «quintette», groupe décagone ou dodécagone en ces matières, puisque parallèlement l'Union serait gérée par le Traité de Nice, toujours d'application et dont le contenu ne fait pas la part belle à l'approfondissement. Précisons que, quels qu'en soient les prolongements et compte tenu du fait que le principe de différenciation et de flexibilité – que nous pouvons qualifier de «positive» – a toujours gouverné l'histoire européenne, ces différentes configurations ne peuvent que renforcer la

---

<sup>41</sup> Armand DE DECKER, Discours prononcé à l'occasion de son élection à la présidence de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Palais d'Iéna, Paris, 2 déc. 2003.

<sup>42</sup> Sans parler des coopérations renforcées, qui peuvent jouer hors du cadre institutionnel européen dans une opérationnalité à la carte, mais aussi les fortes disparités en matière d'intégration militaire entre les «non-alliés», les Danois, les Britanniques, les «otaniens» et les «européistes».

<sup>43</sup> Pour davantage de détails, cf. André DUMOULIN / Francis GEVERS (dir.), *La Déstructuration de l'Union de l'Europe occidentale (1998-2006)*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

<sup>44</sup> Il est à relever que, dans la réponse du Conseil à la question écrite des parlementaires de l'Assemblée Puig et Van Winsen du 12 mai 2005, le Conseil précise, en date du 22 juin, qu'«il n'envisage pas d'inscrire à son ordre du jour les modalités de coopération entre l'Union européenne et l'UEO tant que [souligné par nous] le processus de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe ne sera pas arrivé à son terme».

<sup>45</sup> Propositions faites en 2003 par Pascal Lamy, alors commissaire européen.

<sup>46</sup> *Revue des Deux Mondes*, oct.-nov. 2005.

<sup>47</sup> A propos de l'état de la coopération militaire franco-allemande, cf. la déclaration du Conseil de défense et de sécurité franco-allemand, lors du cinquième Conseil des ministres franco-allemand, Paris, 26 avr. 2005.

politique européenne de sécurité et de défense. A la condition que l'UE ait pour objectif de poser les jalons d'une maturation, d'une responsabilisation, d'une loyauté, d'une solidarité et d'une réactivité plus grandes dans ce domaine.

Certes, comme répété souvent, ces coopérations sectorielles n'auront de poids que si, parallèlement, la politique étrangère commune européenne se développe et s'unifie, au-delà de l'actuelle politique étrangère concertée et à la carte, ou, au mieux, «*de quelques positions communes sur des questions spécifiques sur lesquelles un accord est tombé*<sup>48</sup>». L'objectif serait la recherche d'une crédibilité mieux assurée en fonctionnant de manière flexible. Dans ce schéma, les Etats volontaristes concernés pourraient s'organiser pour voir naître des accords juridiques de coopération spécifique avec les organisations multilatérales de sécurité comme l'ONU, l'OUA ou l'OSCE. La PESD, née en grande partie d'influences nationales ou binationales particulières<sup>49</sup>, pourrait être alors soutenue par l'intensification des coopérations entre certains Etats membres, à la carte, selon les intérêts et les missions, dans le cadre de structures politico-militaires permanentes ou non, hors du champ de l'Union européenne, mais «à son service».

Cette configuration, qui impliquerait des coopérations intergouvernementales hors Traité, pourrait être alimentée par les avancées constatées au sein des relations bilatérales *ad hoc* – franco-britanniques<sup>50</sup>, franco-allemandes<sup>51</sup>, franco-italiennes, franco-espagnoles et anglo-allemandes. L'outillage coopératif pourrait parfois faciliter les interventions extérieures, dès l'instant où le système de décision européen autour de Nice impose encore de multiples garde-fous, dont l'unanimité en matière de défense. En outre, pour les quelques Etats concernés, ce contournement garantirait encore mieux la permanence, jamais abandonnée, d'objectifs nationaux spécifiques au détriment d'une identité commune parfois trop floue ou contradictoire. Ce scénario permettrait de favoriser l'application de certaines tâches et missions de façon plus rapide et volontariste. Les structures retenues deviendraient en quelque sorte les «ambassadeurs» à la carte de la dimension sécurité et défense de l'Union européenne, en donnant le ton et le «la» à une dimension PESD.

Certes, la recherche d'une efficacité opératoire se ferait au prix d'un affaiblissement du caractère collectif de la politique européenne de sécurité et de défense. Cependant, l'intervention Alba organisée à partir d'une coalition d'intérêts ponctuelle en 1997, le poids du Groupe de contact durant la guerre du Kosovo, la prégnance nationale en matière de soutien aux missions PESD : tout concourt depuis quelque temps à rendre crédible l'idée d'une plus forte visibilité des structures à la carte.

Gel du Traité constitutionnel, ambitions nationales et intérêts particuliers, lourdeurs et formalisme des procédures institutionnelles, marginalisation de la Commission et du Parlement européen dans les aspects les moins *soft* de la PESD et différences de moyens et de capacités militaires semblent crédibiliser un scénario où la PESD ne pourrait seulement rendre visible son étendard qu'après qu'une éventuelle visibilité de grands «directoires» ou «structures de force» aura pu opérer ou qu'une nation-cadre aura été désignée, ou plutôt sera désignée selon les circonstances. Ces unités de coopération en matière de sécurité et de défense deviendraient alors la méthode pour faire coopérer étroitement de vieilles nations autour de cette politique sectorielle ultrasensible. Elles peuvent être aussi bien subtilement

---

<sup>48</sup> Ferdinando RICCARDI, «Quelques observations sur la politique étrangère commune de l'Union», *Bulletin quotidien Europe*, 7 juil. 2004.

<sup>49</sup> Les non-alliés pour le soutien dans l'adoption des missions de Petersberg au sein de l'Union; le soutien historique du relationnel franco-allemand; le stimulant franco-britannique de Saint-Malo; l'intégrationnisme beneluxien; la prééminence militaire franco-britannique, etc.

<sup>50</sup> Frédéric CHARILLON, «De Suez à Skopje : un nouveau partenariat franco-britannique pour le XXI<sup>e</sup> siècle?», *Politique étrangère*, 4<sup>e</sup> trim. 2001, pp. 953 et ss.

<sup>51</sup> Cf. la proposition du commissaire européen Pascal Lamy, des anciens ministres Henri Nallet et Dominique Strauss-Kahn et de l'ancien secrétaire d'Etat Jean-Noël Jeanneney sur l'idée d'une «*force ramassée au cœur d'une solidarité continentale*», en organisant d'abord une «union à deux renforcée» entre la France et l'Allemagne.

sollicitées par certains petits Etats, moyennant certains garde-fous<sup>52</sup>, que rejetées par les mêmes pour des motifs communautaires. Rappelons-nous la déclaration du Premier ministre belge : «*nous devons même oser réfléchir à un rôle dirigeant confié aux Français, aux Britanniques et aux Allemands [en matière de PESD] qui ne relèverait pas les Etats membres plus petits au rang de quantité négligeable*»<sup>53</sup>.

Il est déjà assuré que chacun des Vingt-Cinq ne pourra ou ne voudra participer systématiquement à toutes les opérations décidées par le Conseil, qu'elles reposent sur le Traité de Nice ou sur un hypothétique futur Traité revu et corrigé. Cette souveraineté dans la décision de participation<sup>54</sup> ou d'abstention annonce ainsi une flexibilité qui nous renvoie en quelque sorte aux directoires ou à «un autre terme politiquement correct que l'on voudra bien leur donner», dans la mesure où la politique étrangère et son excroissance défense se prêtent naturellement à des coopérations approfondies.

### *Troisième scénario*

Un troisième scénario veut que, pour des raisons géopolitiques, juridiques et politiques, certains pays européens pourraient envisager de développer une intégration calquée sur le modèle des cercles concentriques<sup>55</sup> («*une Union dans l'Union*»). Cette Europe à vitesses différenciées ne serait pas construite à la carte comme le groupe Schengen, l'Eurogroupe ou le modèle des cercles de l'actuel député Edouard Balladur<sup>56</sup>, imaginant un cercle de droit commun, des cercles d'Etats concluant entre eux des coopérations spécialisées dans les domaines économique, monétaire, fiscal ou militaire et enfin un cercle des partenaires privilégiés. Il s'agit plutôt de constituer un noyau dur avec les Etats qui veulent aller de l'avant dans tous les domaines de l'intégration européenne en laissant temporairement à l'extérieur les pays réticents aux politiques communes, à l'image du modèle «saturnien». Certes, la relance actuelle du concept des cercles concentriques peut être aussi analysée comme un moyen détourné pour régler la question de l'intégration turque<sup>57</sup> ou s'affranchir des pays les plus «difficiles» à convaincre : Danemark, Royaume-Uni, Etats dit non alignés, Etats européens «trop atlantistes».

Plusieurs propositions furent «déposées» à propos de ces noyaux durs plurisectoriels. Pour Guy Verhofstadt, Premier ministre belge, cette Europe européiste pourrait être constituée d'Etats membres de la zone euro et ceux qui, parmi les dix Etats membres de l'élargissement de mai 2004, seraient intéressés par le projet d'établir une base structurelle de coopération. Certes, cela générerait une complexification des rapports entre les Etats<sup>58</sup>, imposerait une clarification juridique institutionnelle et poserait question dans le domaine de la défense<sup>59</sup>. En outre, la volonté des Etats à s'engager dans cette structure est toujours variable, aujourd'hui même si l'esprit communautaire est davantage perceptible dans l'eurozone. Nous sommes d'évidence ici dans une posture soutenant, non pas une Europe plus intergouvernementale comme réponse à la crise constitutionnelle européenne, mais plutôt une Europe davantage communautaire, en lui donnant un nouvel élan. C'est le choix qui est enfin fait entre Europe politique et zone de libre-échange.

Une autre proposition propose un groupe composé des six «grands», le G6 (à savoir France, Allemagne, Italie, Espagne, Pologne, Royaume-Uni), imaginé par Nicolas Sarkozy, président de l'UMP, afin de dépasser la faiblesse conjoncturelle franco-allemande – quand bien même on peut penser que l'opposition joue moins entre petits et grands Etats qu'entre grands Etats

---

<sup>52</sup> Stephan KEUKELEIRE, «Directorates in the CFSP/CESDP of the EU : a plea for restricted crisis management groups», *European Foreign Affairs Review*, n° 6, print. 2001, p. 83.

<sup>53</sup> Guy VERHOFSTADT, Premier ministre belge, intervention au colloque «European Defence. Convergence of the Partnerships», Proceedings, ministère de la Défense, Bruxelles, 16 avr. 2002.

<sup>54</sup> Avec le niveau d'engagement et les moyens que chaque capitale jugera pertinents et adéquats.

<sup>55</sup> Edouard BALLADUR, «Combien d'Europes?», *Le Monde*, 5 mars 2004.

<sup>56</sup> Edouard BALLADUR, «L'Europe : unité et diversité», oct. 2005. Cf. également son discours à la Convention de l'UMP sur l'Europe, Paris, 23-24 sept. 2005.

<sup>57</sup> Ankara ne serait alors pas admis dans l'UE, mais dans le cercle extérieur!

<sup>58</sup> En effet, dans la proposition belge, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni n'en font pas partie.

<sup>59</sup> Vu l'absence du Royaume-Uni, modèle en matière capacitaire militaire.

entre eux. Un autre cas de figure serait le groupe des six Etats membres historiques des Communautés européennes. Cette configuration franco-germano-italo-beneluxienne<sup>60</sup>, composée d'Etats membres de l'UE et de l'OTAN, a même été imaginée par la Fondation Heritage<sup>61</sup>, un centre d'études conservateur américain. Il ne faut pas confondre ce modèle avec l'architecture germano-franco-britannico-beneluxienne proposée par Clingendael dès janvier 1995.

## INCERTITUDES

Quoi qu'il en soit, la PESD, qui n'est que le reflet de ce que les Etats membres acceptent de lui fournir conceptuellement et militairement – avec ses excroissances civiles, policières et les gendarmeries militarisées –, devrait poursuivre sa subtile montée en puissance malgré la cicatrice constitutionnelle. Elle devra cependant veiller à garantir une certaine souplesse d'intervention et une ouverture à davantage d'approfondissements militaro-opérationnels, sur le modèle de la coopération structurée permanente, sous peine d'être marginalisée et «remplacée» par des missions *ad hoc* légitimée par l'ONU et organisées autour de nations cadres. Il y va de la visibilité de sa bannière et de ses valeurs.

Cette PESD sera également dépendante une nouvelle fois de l'évolution de la stratégie politico-militaire de l'Alliance atlantique, aujourd'hui ouverte à des missions lointaines et complexes. Elle sera fonction de la prise de conscience à l'échelle européenne de la nécessaire autonomie stratégique de l'Union en matière de défense, y compris territoriale, puisque l'approfondissement institutionnel de l'UE crée naturellement les conditions d'une solidarité de fait. Elle sera subordonnée à la crédibilité de ses missions sur le terrain. Elle ressortira nécessairement de la multitude des défis sécuritaires<sup>62</sup> de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle. Elle sera probablement consolidée si elle repose sur une définition précise des frontières de l'Union européenne, en sortant d'une logique d'extension permanente qui risque de se faire au détriment de l'identité d'une Europe politique.

Dès lors, l'avenir de la PESD aujourd'hui et encore demain devra être conjuguée sous la forme de scénarios globaux à choix multiples :

- une PESD qui, en toute discrétion, fonctionne sur le concret des missions extérieures<sup>63</sup>, lorsque les capitales s'accordent sur l'urgence et la nécessité;
- une PESD qui va être finalement minorée sur le modèle de l'histoire de l'UEO, parce qu'elle ne sera pas parvenue à accroître son potentiel de défense<sup>64</sup>;
- une PESD amaigrie, bousculée par le concept des directoires où les «grands Etats européens» prendront les décisions qui comptent;
- une PESD maillon mineur de la défense atlantique<sup>65</sup> et jouant sur la *soft security*;
- une PESD à plusieurs cercles, sous l'influence des coopérations militaires *ad hoc* en soutien et au profit indirect de la crédibilité extérieure de l'UE;
- une PESD à deux vitesses, avec les Etats les moins engagés et ceux les plus engagés (triptyque moyens, missions, exigences);

---

<sup>60</sup> «Il est clair que la convergence entre les six signataires du Traité de Rome – tous membres de l'OTAN – était à cet égard plus grande que celle qui peut exister entre les 15 membres de l'Union européenne, et dans quelques années entre les membres d'une Union élargie» (Jean-Marie GUEHENNO, «Le modèle européen», *Ramsès 2000*, 1999, p. 273). Cf. également la démarche du Comité d'action pour l'Union européenne à propos d'une PESC à Six (*Commentaire*, n° 96, hiv. 2001-2002, pp. 932 et ss.) et celle de Jacques Delors, en 2000, de reconstruire à côté de l'Union, un cercle plus intime et plus étroit à partir des Six, sur une base fédérale (Sylvie GOULARD, «L'Europe n'est-elle que stratégie?», *Critique internationale*, n° 7, Presses de Sciences Po, Paris, avr. 2000, pp. 10-11).

<sup>61</sup> «A conservative vision for US policy toward Europe», (Washington, 2004).

<sup>62</sup> Cf. les thématiques des derniers *Cahiers de Chaillot* de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne : «Les défis globaux» (n° 83), «La menace informatique» (n° 76), «La mauvaise gouvernance» (n° 80), «La protection civile» (n° 69), «Le développement» (n° 82), «La non-prolifération» (n° 77).

<sup>63</sup> En octobre 2006, l'UE menait de front sept missions militaires et de police.

<sup>64</sup> Pour une vision pessimiste, cf. la préface signée par deux anciens généraux de l'OTAN (Klaus NAUMANN et Joseph RALSTON), dans *European Defense Integration. Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, CSIS, Washington, oct. 2005.

<sup>65</sup> Aujourd'hui, les Européens dépensent 180 milliards d'euros par an pour leur défense (contre 387 milliards d'euros aux Etats-Unis). La moyenne européenne des dépenses militaires par rapport au PNB se situe à hauteur de 1,9% (contre 3,4% aux Etats-Unis). Selon Javier Solana, hors comparaison quantitative, l'efficacité opérationnelle européenne reste faible malgré les sommes dépensées et les deux millions d'Européens en uniforme.

- une PESD composées de pays à niches d'un côté et des pays à large balayage capacitaire de l'autre<sup>66</sup>;
- une PESD pilier majeur d'une sécurité européenne, soutenue par de multiples coopérations «structurées» entérinées par une nouvelle décision du Conseil;
- une PESD au service d'une Europe stratégique faisant suite à une hypothétique agression sans précédent;
- une PESD déboussolée par un nouveau tropisme germano-américain, par une posture plus ambitieuse de l'OTAN hors zone, une France indécise, une posture franco-allemande fragilisée dans une Union encore dépourvue de personnalité juridique unique.

Aujourd'hui, de toute évidence, le poids de l'intergouvernemental, les coopérations à la carte, l'influence des grands Etats européens, le brouillard institutionnel et la complémentarité partiellement compétitive entre UE et OTAN clôturent l'espace de travail et bousculent, sinon compliquent considérablement l'objectif à atteindre, toujours fortement connoté, d'une Europe puissance à laquelle adhérerait 71% des Européens<sup>67</sup> à la condition qu'elle ne soit pas construite en opposition avec les Etats-Unis. A la condition aussi que, pour une majorité de citoyens, elle devienne économiquement forte mais socialement équitable. Sans quoi une Europe ambassadrice de valeurs à l'extérieur à travers sa PESC et sa PESD serait en complète contradiction avec une partie de son «Europe intérieure», même si elle reste la région la «plus sociale du monde».

---

<sup>66</sup> Avec donc un mixte entre mise en commun des ressources, partage des tâches et spécialisation.

<sup>67</sup> Document de travail relatif au point 5 de l'ordre du jour : non-papier de la présidence – promouvoir la PESD, présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, 11 mars 2005.