

QUELLES AVANCEES POUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE ?

PAR

Jolyon HOWORTH*

Dès l'été 2007, la relance de l'Europe de la défense fut annoncée comme l'une des priorités de la présidence française de l'Union européenne (UE). Lors de sa conférence aux ambassadeurs, le 27 août 2007, Nicolas Sarkozy a clairement dévoilé ses intentions : « *je souhaite que, dans les prochains mois, nous avançons de front vers le renforcement de l'Europe de la défense et vers la rénovation de l'OTAN et donc de sa relation avec la France. Les deux vont ensemble. Une Europe de la défense indépendante et une organisation atlantique où nous prendrions toute notre place.* »¹

Dans un numéro spécial de la revue *Défense nationale et sécurité collective* daté de février 2008, une véritable pléiade d'experts passait en revue les perspectives d'une relance de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)². Dans son discours à la 44^e Conférence sécuritaire à Munich, le 9 février 2008, le ministre français de la Défense Hervé Morin a fait un plaidoyer vigoureux en faveur d'une UE dotée des « *moyens d'avoir une influence dans le monde* »³. Dans le *Livre blanc* publié en juin 2008⁴, un très fort chapitre fut consacré à l'« *ambition européenne* », qui est devenue, en l'occurrence, la plaque tournante du rapport tant attendu. Début juillet 2008, pour saluer le baptême de la présidence française, une livraison spéciale de la revue *Défense nationale et sécurité collective* consacrait pas moins de seize articles à la problématique du rapport entre la France et l'Europe de la défense⁵. Jamais les trompettes de la PESD n'aient été aussi ostensiblement embouchées.

Le 2 juin 2008, devant la 54^e Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale, Jean-Pierre Jouyet avait annoncé les quatre priorités de la présidence en matière de sécurité et de défense : actualisation de la stratégie de sécurité européenne pour la prochaine décennie ; renforcement des capacités civiles et militaires de gestion des crises ; développement des instruments de l'Europe de la défense ; renforcement des « partenariats

* Professeur à l'Université Yale (Etats-Unis).

¹ Cf. le site Internet www.elysee.fr/documents/index.php?lang=fr&mode=view&cat_id=7&press_id=303.

² Jean-Pierre JOUYET, « Les nouveaux défis de la Politique européenne de sécurité et de défense » ; Jean-Pierre MASSERET, « L'Europe de la défense : *quo vadis* ? » ; Jean-Dominique GIULIANI, « Comment relancer l'Europe de la défense ? » ; Véronique ROGER-LACAN, « Traité de Lisbonne et défense européenne » ; Denis GYLLENSPORRE, « L'Evolution de la doctrine militaire de l'UE » ; Pierre MAGNUSZEWSKI, « L'Europe et sa PESD – ou l'OTAN ? », etc.

³ Cf. le site Internet

www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2008=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=205&.

⁴ *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, Odile Jacob, Paris, 2008.

⁵ Articles de Nicolas SARKOZY, François FILLON, Hervé MORIN, Javier SOLANA, Jean-Pierre TIFFOU, Jean-René LE GOFF, Yves DE KERMABON, Vincenzo CAMPORINI, François LUREAU, Pierre BOURLLOT, Monique LIEBERT-CHAMPAGNE, Jean-Dominique GIULIANI, Jolyon HOWORTH, Groupe de travail du CARA, Jaap DE HOOP SCHEFFER et George W. BUSH, disponible sur le site Internet www.defnat.com/fs_accueil+rf.asp?cchemin=acc_frames/boutique.asp.

sécuritaires » de l'UE (OTAN, Russie, ONU, Union africaine)⁶. Si la PESD ne fut pas la seule priorité de la présidence, puisque figuraient également à l'ordre du jour du semestre les dossiers du changement climatique et de la sécurité énergétique, de l'immigration, de l'Union de la Méditerranée et, dans une moindre mesure, du modèle économique européen, de la PAC et du budget, nul ne doutait de la détermination du président N. Sarkozy de mettre toute son énergie derrière le dossier de la PESD. Le 7 juillet, le Quai d'Orsay, en collaboration avec l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE), a organisé un Séminaire de haut niveau UE-OTAN, rassemblant deux cents officiels et experts pour débattre des objectifs et des modalités d'une telle ambition. Dans son discours liminaire, le ministre français des Affaires étrangères Bernard Kouchner, tout en rappelant que « *la relance de l'Europe de la défense est l'un des grands chantiers que mon pays souhaite prendre à bras le corps durant cette présidence* », a dressé une liste d'objectifs concrets que la France souhaitait promouvoir (cf. en annexe)⁷. Cinq mois plus tard, le bilan de la présidence française de l'UE se doit d'être mesuré à l'aune de cette liste.

L'ambition tonitruante des autorités françaises devait cependant faire face à trois événements majeurs qui, arrivant comme autant de cheveux sur la soupe, ont contribué de façon importante sinon à désarçonner, du moins à relativiser sensiblement la dynamique volontariste des rénovateurs de la PESD. Le 13 juin, l'Irlande a rejeté le Traité de Lisbonne, obligeant les autorités françaises à dépenser beaucoup d'énergie et de capital politique à trouver une solution à ce problème majeur. Le 7 août, la Géorgie, en attaquant la ville sud-ossète de Tskinali et en déclenchant une courte guerre russo-géorgienne, a considérablement détourné de leurs préoccupations annoncées et le président N. Sarkozy et le ministre des Affaires étrangères B. Kouchner. Enfin, à la mi-septembre, la crise financière s'est installée de façon durable et globale, avec la faillite de l'American International Group et l'intervention massive et sans précédent de l'administration Bush sur les marchés américains. Cinquante ans auparavant, le premier ministre britannique Harold Macmillan avait remarqué la tendance lourde des « *events* » à détourner de leur objectif les plans de tout dirigeant politique⁸. Pendant trois mois critiques, la présidence française s'est vue sensiblement déviée de son cap annoncé. L'effort en faveur de la PESD, comme toute l'activité du gouvernement, en a été sensiblement affecté. Comment, dès lors, en dresser le bilan ?

Trois ou quatre grandes manifestations ont marqué la progression effective de l'UE dans le sens d'une véritable relance de la PESD. Du 1^{er} au 2 octobre, les ministres européens de la Défense se sont réunis à Deauville et ont annoncé une série de décisions importantes en matière de PESD. Les 30 et 31 octobre, une nouvelle Conférence de haut niveau a réuni, à Marseille, une centaine d'officiels et d'experts autour de trois « tables-rondes » pour faire le point sur les aspects les plus critiques de la relance : 1) quelles capacités de défense pour quelles missions européennes ? ; 2) la mutualisation et la spécialisation : jusqu'où ? quand ? ; 3) la rationalisation de l'industrie d'armement européenne : blocages, déblocages⁹. Cet événement fut en plus marqué par un discours fort positif, prononcé par Hervé Morin, établissant un bilan provisoire de la relance de la PESD. Troisièmement, les ministres de la

⁶ Cf. le site Internet discours.vie-publique.fr/texte/083001783.html.

⁷ Cf. le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisations-internationales-europe_1126/otan_1134/seminaire-haut-niveau-ue-otan-7-juillet-2008_19024/discours-m.bernard-kouchner_64303.html.

⁸ Cf. le site Internet en.wikiquote.org/wiki/Harold_Macmillan.

⁹ James BLITZ, « EU verges on common defence plans », *Financial Times*, 3 nov. 2008.

défense des Vingt-Sept, se réunissant de nouveau le 10 novembre, ont annoncé encore une série d'accords significatifs ainsi que de nouvelles initiatives. Enfin, le 12 décembre s'est tenu le Conseil européen de fin de semestre présidentiel, où furent annoncés et avalisés les grands pas en avant. Faisons-en le point.

LA STRATEGIE DE SECURITE EUROPEENNE

Lors du Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre 2007, il a été décidé d'« examiner la mise en œuvre » de la Stratégie de sécurité européenne de décembre 2003, afin d'identifier des mesures d'amélioration et de complémentarité à soumettre au Conseil de décembre 2008. Pendant toute l'année 2008, de nombreuses études, contributions et rapports ont été publiés dans cette perspective¹⁰. La Commission européenne a pour sa part transmis, en juin 2008, un document interne au Comité de politique et de sécurité. Surtout, l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne a organisé pas moins de quatre séminaires internationaux qui ont permis aux hommes politiques, aux officiels et aux experts européens de débattre de la Stratégie européenne – à Rome (5-6 juin 2008), à Varsovie/Natolin (27-28 juin), à Helsinki (18-19 septembre) et enfin à Paris (2-3 octobre). De solides rapports de ces quatre séminaires ont été publiés par l'Institut¹¹. Comment synthétiser le fruit de tous ces travaux, alors qu'il s'est instauré un véritable débat entre « experts » concernant la validité du document de 2003 et la nécessité de rédiger un « véritable » document stratégique ?

Tandis que la majorité des experts considère que le document de 2003 garde toute sa validité en tant qu'expression de la vision européenne du monde, de nombreux analystes estiment que, dans la mesure où l'UE cherche vraiment à devenir un acteur conséquent sur la scène globale, notamment un partenaire stratégique des autres grands acteurs internationaux, il lui faudrait impérativement esquisser les contours d'une véritable « *grand strategy* » à l'américaine – concept défini comme « *the calculated relationship between means and large ends* »¹². Ce refrain se faisait surtout entendre au séminaire organisé par l'IES-UE à Helsinki

¹⁰ Tomas VALASEK, « Europe's defence and its new Security strategy », *Bulletin of the Center for European Reform*, n° 57, janv. 2008, disponible sur le site Internet www.cer.org.uk/articles/57_valasek.html ; Jean-Yves HAINE, « The European Security Strategy coping with threats », in Sven BISCOP, *The EU and the European Security Strategy – Forging a Global Europe*, Routledge, Londres, 2008 ; Jolyon HOWORTH, *The Future of the European Security Strategy : Towards a White Book on European Defence*, European Parliament/Directorate General External Policies of the Union, mars 2008, disponible sur le site Internet www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=20867 ; Kari MÖTTÖLÄ, « To address and shape power by norms and institutions : a critical review of the European Security Strategy », communication présentée à la 49e convention annuelle de l'International Studies Association, San Francisco, mars 2008, disponible sur le site Internet www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/0/6/2/p250629_index.html ; Helmut KUHNE, *Report on the Implementation of the European Security Strategy and ESDP*, European Parliament Committee on Foreign Affairs, 15 juin 2008, disponible sur le site Internet www.helmut-kuhne.de/bruessel/ESS-Report%202008_adopted%20in%20plenary.doc ; Antonio MISSIROLI, « Revisiting the European Security Strategy », *Policy Brief of the European Policy Center*, avr. 2008, disponible sur le site Internet www.epc.eu/TEWN/pdf/835822279_Revisiting%20the%20ESS.pdf ; Giovanni GREVI, « Framing the European strategic debate », *Studia Diplomatica*, n° 3, 2008. Cf. également le numéro special de *Studia Diplomatica*, vol. LXI, n° 3, 2008, consacré à « The European Security Strategy 2003-2008 : review and implementation », avec des articles de Sven BISCOP, Giovanni GREVI, Antonio MISSIROLI, Alexander MATTELAER, Daniel KEOHANE, Roland DANNREUTHER, Alyson J. K. BAILES, Uwe WISSENBACH, Youri DEVUYST, Michel LIÉGEOIS et Galia GLUME.

¹¹ Cf. le site Internet www.iss.europa.eu/index.php?id=247.

¹² John Gaddis.

en septembre¹³. Les événements de l'été 2008, notamment la guerre russo-géorgienne et le retour sur la scène internationale d'une Russie musclée, mais aussi la crise financière internationale, ont définitivement mis fin au monde quelque peu artificiel de l'« unipolarité » américaine : nous entrons dans un monde clairement multipolaire, dont un des pôles les plus évidents est et restera l'UE. Il s'agit alors de tirer les leçons des cinq années qui ont suivi la publication de la Stratégie et de les intégrer dans une vision plus ambitieuse du rôle de l'Union dans le monde¹⁴. Ces changements sont fondamentaux : la mise en œuvre de pas moins de 25 missions sous l'égide de la PESD ; les conséquences stratégiques des guerres d'Iraq et d'Afghanistan ; le rééquilibrage du rapport UE/Etats-Unis – surtout dans la perspective d'une administration Obama – ; l'émergence de nouvelles menaces presque inaperçues – en tout cas pas mentionnées – en 2003 (cyber-attaques, réchauffement climatique, sécurité énergétique, flux migratoires, piraterie, résurgence de combats territoriaux, retour de la géopolitique, pauvreté mondiale et prix des denrées, gestion des conséquences d'attaques terroristes, etc.).

Il est néanmoins à noter que, malgré le volontarisme, à cet égard, de la présidence française (cf. le *Livre blanc*, p. 97, le discours de Bernard Kouchner le 7 juillet et celui de Hervé Morin du 31 octobre¹⁵), le document de 2003 n'a subi que des retouches cosmétiques lors du Conseil de décembre¹⁶. Il y est rappelé que le « *multilatéralisme effectif* » reste le socle de la stratégie européenne – malgré le fait que les institutions du multilatéralisme sont souvent battues en brèche, qu'aucun progrès n'est perceptible sur la mise en œuvre des traités, que l'ONU tend à la sclérose, que, dans le cas du Kosovo, « *multilatéralisme* » et « *efficacité* » se sont révélés des termes contradictoires plutôt que complémentaires et que les rapports PESD-OTAN restent toujours bloqués par la Turquie. Il y est également noté que la Politique européenne de voisinage garde toute son actualité – bien que l'instrument de l'élargissement soit devenu peu opérant en raison de la « *fatigue de l'élargissement* » ressenti par les peuples européens et que les conséquences de la guerre russo-georgienne obligent l'UE à repenser ses aspirations géographiques. Le rapport note à plusieurs reprises que l'Union doit devenir « *plus stratégique* » dans son approche, mais on ne trouve nulle part la moindre tentative d'en définir le comment. Nous savons qu'il manque toujours à l'Union européenne une « *culture stratégique* » bien définie, que le *leadership* stratégique pose toujours problème – sauf sous présidence sarkoziste ! –, que la réactivité aux événements l'emporte toujours sur toute velléité proactive et qu'il reste à faire d'énormes progrès en matière de capacité. Le rapport sur la Stratégie européenne de sécurité met un nouvel accent sur des défis négligés en 2003 : cyber-crime, sécurité de l'énergie, changement climatique, rapport sécurité/développement. Toutefois, il se limite à des exhortations en faveur de plus d'efforts sur la même voie. La

¹³ Pour le rapport sur les discussions de Helsinki, cf. les sites Internet www.iss.europa.eu/fileadmin/fichiers/pdf/seminars/ESS_seminar_reports/Helsinki_Seminar_Report.pdf et www.upi-fia.fi/fi/event/184/. Cf. également Stephan KEUKELEIRE, « Solana's security review should introduce 'structural' foreign policy », *Europe's World*, aut. 2008.

¹⁴ Cf. à cet égard l'étude de James ROGERS, « From Suez to Shanghai : the future of European Union geostrategy », *Ocasionalk Paper of the IES-UE*, n° 75, 2009.

¹⁵ Dans le *Livre blanc*, on peut lire : « *la France considère qu'il serait naturel que l'Union européenne se dote d'un Livre blanc européen en matière de défense et de sécurité* ». B. Kouchner précise : « *nous savons bien [...] que l'on ne peut se contenter d'aller de l'avant, de multiplier les forces sans qu'une stratégie vienne fonder nos espoirs* ». Quant à H. Morin, il affirme que « *la présidence française n'est que la première étape de la relance de l'Europe de la défense. Il reste beaucoup à faire pour bâtir une Europe capable d'assumer au plan politique le poids cumulé de ses membres.* »

¹⁶ *Report on the Implementation of the European Security Strategy*, Bruxelles, 11 déc. 2008, disponible sur le site Internet www.eu-un.europa.eu/documents/en/081211_EU%20Security%20Strategy.pdf.

vision stratégique indispensable sera – espérons-le – pour la prochaine fois... Cependant, des progrès réels ont été marqués en matière de capacité militaire.

VERS UN BOND EN AVANT EN MATIERE DE CAPACITES

Nous l'avons vu, pour Bernard Kouchner, ce n'est qu'en prenant des engagements concrets que l'Union européenne réussira le test de la capacité militaire et civile¹⁷. Or, malgré les distractions massives de l'été 2008 (Lisbonne, Géorgie, crise financière), il faudrait faire preuve d'un scepticisme exacerbé pour ne pas reconnaître les réels pas en avant qui ont été marqués par les réunions des ministres européens de la Défense à Deauville (1^{er}-2 octobre) et à Bruxelles (10 novembre). A Deauville, une réunion informelle a su forger un consensus sur des propositions fort concrètes, qui ont été par la suite formellement adoptées à Bruxelles sous forme d'un document « Engagements des ministres de la Défense pour le développement des capacités militaires », lequel a été avalisé par le Conseil européen de décembre 2008¹⁸.

La plupart de ces projets, qui seront développés par le biais de l'Agence européenne de défense (AED), consistent dans :

- le renforcement de l'information et du renseignement spatial : lettre d'intention pour le développement en commun de la nouvelle génération de satellites d'observation – le programme « MUSIS »¹⁹ (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce) – ; les Européens fourniront au Centre satellitaire de Torejon les images des satellites Helios 2 (Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie), Cosmo-Skymed (Italie) et Sar-Lupe (Allemagne).

- l'amélioration de la projection des forces en opérations : déclaration d'intention sur la mise en place d'une flotte européenne de transport aérien stratégique autour de l'A-400M et des C-130 (comprenant douze pays²⁰) ; constitution d'un groupe aéronaval européen (neuf pays²¹) ; développement du futur drone de surveillance (UAV) capable de décoller de et d'apponter sur des bâtiments de la marine (sept pays²²) ; modernisation et remise à niveau de la flotte européenne d'hélicoptères et formation d'équipages européens ; transfert éventuel à l'AED du projet franco-allemand sur le future hélicoptère de transport, projet auquel la Pologne a annoncé son intention de s'associer.

¹⁷ L'étude la plus complète et la plus équilibrée sur la capacité militaire européenne est sans aucun doute celle dirigée par Bastian GIEGERICH, *European Military Capabilities : Building Armed Forces for Modern Operations*, International Institute for Strategic Studies, Londres, 2008, 172 p. Sur cette étude elle-même, cf. Alexander NICOLL, « The long hard slog of strengthening Europe's defence capabilities », *Europe's World*, aut. 2008. Cf. également Bastian GIEGERICH, « European military crisis management : connecting ambition and reality », *Adelphi Paper*, n° 397, 2008.

¹⁸ Conclusions du Conseil sur la Politique européenne de sécurité et de défense, disponibles sur le site Internet www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/103924.pdf ; cf. aussi, sur le site Internet de l'European Defence Agency, www.eda.europa.eu/newsitem.aspx?id=422. Les ministres se sont d'abord réunis en tant que « steering group » de l'Agence européenne de défense, avant de se regrouper, par la suite, en tant que Conseil européen.

¹⁹ Multinational Space-Based Imaging System.

²⁰ Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Pays-Bas, République tchèque, Slovaquie.

²¹ Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni.

²² Allemagne, Espagne, Finlande, France, Pologne, Portugal, Suède.

- l'accroissement de la protection des forces et des moyens : nouveau programme de déminage maritime (onze pays²³) ; mise en réseau de systèmes militaires dans le domaine de la surveillance maritime ; préparation, dans le cadre de l'AED, du programme d'équipement de lutte contre les agents biologiques ; coordination des moyens militaires pour les opérations d'évacuation des ressortissants.

- développement de l'interopérabilité des forces : intensification des échanges de jeunes officiers sur le modèle du programme Erasmus ; continuation des travaux sur les perspectives futures du Collège européen de sécurité et de défense ; création d'un forum de l'UE pour les autorités de navigabilité aérienne militaire.

En plus de ces initiatives « capacitaires », il a également été décidé à Bruxelles, le 10 novembre, de lancer un certain nombre de projets industriels et technologiques. Il est à remarquer en passant que, nulle part dans la Stratégie de sécurité européenne de 2003, on ne trouve les mots « technologie » ou même « industrie ». La Stratégie européenne de recherche et technologie en défense (EDRT) prévoit ainsi : un effort accru en matière de R&T de défense, coordonné avec la Commission ; un projet d'appels d'offres pour des programmes de recherche dans les concepts innovants et les technologies émergentes – surtout la nanotechnologie (dix pays²⁴) ; une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) solide et compétitive, capable de répondre aux besoins capacitaires des Etats membres et de soutenir la PESD ; la sécurité d'approvisionnement, l'ouverture des marchés nationaux et le renforcement des chaînes d'approvisionnement – notamment par des actions en faveur des PME ; des liens plus étroits entre l'AED et l'OCCAR, celui-là devenant en effet l'arme exécutive de la première, permettant ainsi à l'AED de se concentrer sur la R&T.

A toutes ces initiatives, il convient d'ajouter les propositions de la Commission européenne, en décembre 2007, en faveur de la compétitivité des industries et des marchés de la défense, connues sous le nom de « Paquet défense » (*Defence Package* en anglais) et poussées avec enthousiasme par la présidence française. Ces propositions comportent « une communication cadre fixant une stratégie pour l'industrie européenne de l'armement, une proposition de directive simplifiant les transferts d'armes dans l'espace communautaire et une proposition de directive relative à la passation des marchés publics de défense ». Selon la Commission, cet ensemble de dispositions « a pour objectif de lever les obstacles à la création d'un marché européen des équipements de défense et de favoriser la compétitivité des industries de l'armement »²⁵.

Quant à l'AED en tant que telle, son budget annuel a été augmenté pour atteindre 30 millions d'euros – la première fois qu'une augmentation de ce budget n'a été contestée par aucun pays membre – et son personnel augmenté de 10, pour plafonner à 09. Il est attendu que, à partir de 2009, l'Agence passera à un régime budgétaire trisannuel. L'Agence semble, pour la première fois, assurée d'un avenir robuste. Le Conseil de décembre a fait sien la liste dressée par B. Kouchner le 7 juillet (*cf.* en annexe)²⁶.

²³ Allemagne, Belgique, Estonie, Finlande, France, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, plus la Norvège.

²⁴ Allemagne, Chypre, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, plus la Norvège

²⁵ Luc MAMPAEY / Manuela TUDOSIA, « Le 'Paquet défense' de la Commission européenne : un pas risqué vers le 'marché' européen de l'armement », *Note d'Analyse du GRIP*, 25 juin 2008, disponible sur le site Internet www.grip.org/bdg/pdf/g0916.pdf.

²⁶ Conseil européen, Bruxelles, 11-12 déc. 2008, Conclusions de la présidence, p. 16, disponibles sur le site Internet www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/104669.pdf.

A première vue impressionnante, cette série d'initiatives concrètes permet de regrouper les Etats membres en « géométrie variable », leur donnant ainsi la possibilité de s'associer à la PESD en fonction de leurs forces respectives. Tous les pays membres prennent part à au moins une de ces initiatives, à l'exception de l'Irlande – qui passe fin 2008 par un moment politique fort délicat –, de l'Autriche et de la République Tchèque – toutes deux également bloquées politiquement –, de la Bulgarie, de la Lettonie et de la Lituanie. La présidence française avait beaucoup misé sur ses promesses de réintégration de l'OTAN pour désamorcer les objections à l'encontre de la PESD de la part des pays de l'Est ; ce fut un pari en partie réussi, sensiblement facilité par le feu vert américain aux avancées de l'Europe de la défense²⁷ : ainsi la Pologne s'annonce présente dans quatre projets, la Roumanie et la Slovaquie dans deux et l'Estonie, la Slovaquie et la Hongrie dans un seul. S'il est à regretter que le Royaume-Uni ne soit présent que dans un seul projet (le groupe aéronaval), toutefois, le ministère de la Défense britannique a salué la constitution de ces « groupes pionniers » en estimant que cette tendance correspond pleinement à sa vision du rôle de l'AED²⁸ ; il faudrait aussi saluer l'arrivée au ministère de Londres, le 3 octobre 2008, d'un Européen convaincu en la personne du nouveau ministre, John Hutton.

En outre, il semblerait que la crise financière ait eu pour corollaire – pas trop paradoxal – une reconnaissance accrue de l'inévitabilité d'un partage plus rationnel du fardeau et du *pooling*. La présidence française a, certes, répondu avec vigueur au cri d'alarme poussé en juin par l'ancien directeur de l'Agence européenne de la défense, Nick Witney, dans un rapport largement commenté²⁹. Il ne fait guère de doute que le Conseil européen, lors de sa réunion du 12 décembre, ne se saisisse formellement, pour la première fois au niveau politique, du dossier de la PESD. La géométrie variable, réclamée à corps et à cri depuis plusieurs années par tout un chacun, a enfin pris forme à Deauville et à Bruxelles. Au plus haut niveau, l'urgence de la mutualisation et de la spécialisation a finalement été reconnue et entérinée. Et tous les pays membres acceptent, pas seulement du bout des lèvres, l'impératif de nouvelles restructurations de l'industrie européenne, même si, assez souvent, des mesures protectionnistes continuent à saper l'essor d'une véritable industrie européenne³⁰.

Cependant, il ne faut pas surestimer la portée réelle de ce qui ne consiste encore, pour la plupart, qu'en manifestations d'intention. En un sens, tout reste à faire. Comme l'a remarqué N. Witney lui-même le 27 octobre à Bruxelles, beaucoup dépendra des prochaines présidences. Alors qu'on ne peut vraisemblablement attendre que peu d'énergie dans ce domaine de la part de la présidence tchèque (1^{er} semestre 2009), les deux présidences suivantes (la Suède au 2nd semestre 2009 et l'Espagne au 1^{er} semestre 2010) pourraient bien reprendre la balle au bond. Pourtant, même après Deauville, il y a des carences évidentes : pourquoi ne pas disposer de davantage de troupes en état d'alerte ? ; pourquoi ne pas constituer un corps de réserve civil ? ; pourquoi retarder davantage la mise en place du QG opérationnel ? ; pourquoi continuer à mettre l'accent sur les catalogues de forces et les

²⁷ Victoria NULAND, Discours de l'ambassadrice américaine à l'OTAN, Paris, 22 fév. 2008, disponible sur le site Internet www.america.gov/st/texttrans-english/2008/February/20080222183349eaifas0.5647394.html.

²⁸ Julian HALE, « EU members adopt joint development, other initiatives », *Defence News*, 13 nov. 2008.

²⁹ Nick WITNEY, *Re-Energising Europe's Security and Defence Policy*, Rapport du European Council on Foreign Relations, 2008, disponible sur le site Internet ecfr.eu/page/-/documents/ESDP-report.pdf.

³⁰ Sur la restructuration des industries européennes de défense, cf. Jean-Pierre DARNIS *et al.*, « Lessons learned from European defence equipment programmes », *Occasional Paper of the IES-UE*, n° 69, oct. 2007, disponible sur le site Internet [www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&tx_ttnews\[cat\]=22&tx_ttnews\[pS\]=1167606000&tx_ttnews\[pL\]=31535999&tx_ttnews\[arc\]=1&tx_ttnews\[tt_news\]=977&tx_ttnews\[backPid\]=154&cHash=e5f77345e2](http://www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&tx_ttnews[cat]=22&tx_ttnews[pS]=1167606000&tx_ttnews[pL]=31535999&tx_ttnews[arc]=1&tx_ttnews[tt_news]=977&tx_ttnews[backPid]=154&cHash=e5f77345e2).

objectifs globaux au lieu de dresser la liste des urgences ? ; pourquoi ne pas donner à l'AEED les fonds dont elle a véritablement besoin pour faire son travail ? La plupart des forces armées européennes restent figées sur des structures et des objectifs hérités de la Guerre froide et n'ont pas encore entamé la transformation nécessaire. Bien que plusieurs industries européennes soient à la hauteur de la concurrence américaine – n'oublions pas qu'EADS a décroché le contrat pour les avions ravitailleurs³¹ –, il existe un important fossé technologique entre les deux côtés de l'Atlantique : aux Etats-Unis, on dépense sept fois plus qu'en Europe en matière de R&D³².

Verre à moitié vide ou à moitié plein ? Le récit de la PESD depuis Saint Malo permet les deux interprétations. Il y a peut-être deux ou trois raisons d'être optimiste. Tout d'abord, la méthodologie de la génération capacitaire semble ne plus se faire chercher : tout le monde accepte l'inévitabilité de la mutualisation, du partage, du *pooling*, de la rationalisation³³ – même le Royaume-Uni vient de reconnaître qu'il doit dépendre de ses partenaires européens pour sa défense anti-aérienne basée au sol³⁴. Deuxièmement, le besoin d'une approche stratégique se fait de plus en plus sentir : alors que, jusque-là, l'UE a surtout réagi à l'événement, il s'agira dorénavant de l'anticiper, de se doter de capacités de planification stratégique, de pro-agir. Enfin, la PESD est de plus en plus perçue bien moins comme le résultat d'une combinaison politique entre des dirigeants politiques ambitieux (Tony Blair, Jacques Chirac) et davantage comme ce qu'elle est, c'est-à-dire la conséquence inéluctable de la restructuration du monde suite au mouvement des plaques tectoniques de l'histoire le 9 novembre 1989, le 11 septembre 2001 et le 7 août 2008. Ce que le monde exige de l'Europe n'est ni plus ni moins que ce à quoi elle devrait contribuer – dimension normative – et ce qu'elle est en mesure d'apporter – dimension empirique³⁵. L'arrivée au pouvoir à Washington d'une administration Obama qui attend énormément de son principal allié donnera peut-être un coup de fouet supplémentaire à cette prise de conscience. Un aperçu d'autres décisions prises par l'UE sous présidence française en matière de missions civilo-militaires éclaire davantage cette dimension.

DE NOUVELLES MISSIONS... IMPOSEES PAR LA FORCE DES CHOSES

Nous avons constaté que, en un sens, la crise géorgienne d'août 2008 a dévié la présidence de l'objectif qui était le sien de donner la priorité à la relance de la PESD. Cela étant, dans le même temps, la crise a contribué à mettre la PESD en valeur. Ainsi, quand il s'est agi, en septembre, de répondre de façon concrète au défi géorgien, le Conseil a décidé, le 15 septembre 2008, de créer une mission civile d'observation en Géorgie (European Union Monitoring Mission ou EUMM), dans le prolongement des conclusions du Conseil européen extraordinaire qui s'était tenu le 1^{er} septembre 2008. En l'espace de deux semaines

³¹ David HERSZENHORN / Jeff BAILEY, « How Airbus gambles and won a huge US military contract », *International Herald Tribune*, 2 avr. 2008. Notons également l'achat, en octobre 2008, par l'Italien Finmeccanica, de l'importante société américaine DRS Technologies.

³² SDA/ECFR Debate, *Re-Energising ESDP*, disponible sur le site Internet www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/Reports/Oct_SDA_ECFR_ESDP.pdf.

³³ Jean-Pierre MAULNY / Fabio LIBERTI, *Pooling of EU Member States' Assets in the Implementation of ESDP*, European Parliament Directorate General External Policies of the Union, mars 2008, disponible sur le site Internet www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_142_08-02epstudy-pooling.pdf.

³⁴ D'après un entretien avec un haut représentant du ministère britannique de la Défense, 31 oct. 2008.

³⁵ Julian BORGER, « Tutu and De Klerk plead with EU leaders to send force to Congo », *The Guardian*, 27 nov. 2007.

seulement – le 1er octobre 2008 –, l'UE a déployé sur le terrain plus de 200 observateurs provenant de 22 Etats membres. Cette mission a attiré deux fois plus de volontaires qu'il n'y avait de postes de moniteurs – une première pour l'UE. L'EUMM a pour mandat de surveiller la mise en œuvre des accords du 12 août et du 8 septembre 2008, y compris le retrait des forces armées russes et géorgiennes aux positions tenues avant le déclenchement des hostilités ; elle est chargée de contribuer à la stabilisation et à la normalisation de la situation dans les zones touchées par la guerre, de surveiller le déploiement des forces de police géorgiennes et d'observer le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit³⁶. L'UE semble donc vouée à demeurer longtemps un acteur important en Géorgie...

Parallèlement, face à la recrudescence de la piraterie au large de l'Afrique orientale, le Conseil a décidé, le 10 novembre, de lancer la mission EU-NAVFOR, Opération Atalanta – qui vient en appui des résolutions 1 814 (2008), 1 816 (2008) et 1 838 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il s'agit de contribuer à la protection des navires du Programme alimentaire mondial (PAM) qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées de Somalie, à la protection des navires vulnérables naviguant au large des côtes de Somalie, ainsi qu'à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et des vols à main armée au large de ces côtes. Cette opération est commandée par l'amiral britannique Philip Jones³⁷ : c'est la première fois que le Royaume-Uni prend ainsi le commandement d'une opération PESD.

En revanche, l'UE n'a pas su se mettre d'accord sur une mission en République démocratique du Congo (RDC) pour faire face à la violence déclenchée par l'offensive de Laurent Nkunda dans le Nord-Kivu. La proposition française de déployer une force de 1 500 soldats, le cas échéant dans le cadre d'un des « groupements tactiques » ou *battle-groups*, dont aucun n'a à ce jour été utilisé. Le Royaume-Uni a opposé son veto à cette proposition, insistant sur la nécessité de renforcer la MONUC – déjà déployée en RDC –, plutôt que de lancer une mission parallèle. La Belgique s'est déclarée prête à participer à une mission européenne avec un mandat clair. L'Allemagne, pour sa part, a annoncé sa non-participation à une telle mission³⁸. N'évoquons même pas la mise en route complexe et partielle – certains diraient boiteuse³⁹ – de la mission au Kosovo⁴⁰. Saluons néanmoins le succès relatif de la mission Althéa en Bosnie, dont le Conseil Affaires générales et Relations extérieures de novembre 2008 a relevé les progrès décisifs réalisés vers l'achèvement des tâches militaires et de stabilisation prévues dans l'Accord de Dayton-Paris⁴¹.

Le fait semble indéniable : l'Union européenne, sollicitée de toutes parts, ne saurait guère échapper à ses obligations internationales autoproclamées en tant qu'ingénieur de la gestion des crises. Qu'elle le veuille ou non, elle est devenue, par la force des choses, un acteur de plus en plus majeur sur la scène internationale. Afin d'aborder ses nouvelles responsabilités de la manière la plus efficace possible, elle élabore, depuis plusieurs mois,

³⁶ Cf. le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081023-EUMM_in_Georgia-version3_FR.pdf.

³⁷ Cf. le site Internet www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1520&lang=en.

³⁸ « Conflict in Congo », *Financial Times*, 9 nov. 2008 ; « Belgium prepared to join EU force in Congo », *Irish Times*, 27 nov. 2008 ; Andrea BÖHM, « Mission im Kongo spaltet Europa », *Zeit OnLine*, 20 nov. 2008.

³⁹ International Crisis Group, « Kosovo's fragile transition », *Europe Report*, n° 196, 25 sept. 2008, disponible sur le site Internet www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5695&l=1.

⁴⁰ Cf. le site Internet www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1352&lang=en.

⁴¹ Cf. le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081113FactsheetEUFORAlthea%20-vers12_FR.pdf.

sous présidence française mais sans que cela soit directement impulsé par Paris, ce qui est connu sous l'appellation d'« Approche compréhensive ». L'objectif de cette démarche, menée essentiellement par l'EMUE sous la direction du Général Leakey, vise à identifier les besoins fonctionnels et organisationnels nécessaires pour aboutir à l'amélioration – voire au perfectionnement – de la capacité de la PESD en matière de planification civilo-militaire au niveau stratégique⁴². Il s'agit-là d'un énorme défi, qui correspond à la réalité des missions du XXI^e siècle et que même l'armée américaine n'a pas encore essayé de relever de façon globale⁴³. Cette démarche a été saluée et encouragée au Conseil de décembre 2008⁴⁴ et son aboutissement marquera un pas en avant de premier ordre vers la mise en œuvre d'une cohésion et d'une cohérence sans précédent dans la stratégie de gestion des crises, défi fondamental du XXI^e siècle.

* *

*

Tout compte fait, le bilan des avancées réalisées en matière de PESD sous la présidence française de l'Union européenne en 2008 s'avère équilibré. Alors que l'actualisation de la Stratégie de sécurité européenne n'a pas su franchir le seuil d'une véritable approche stratégique, la mise en commun d'éléments importants de capacité militaire promet de faire passer la PESD de l'étape de laboratoire au stade de force opérationnelle. Beaucoup dépendra de la volonté politique dont feront preuve les présidences successives de l'UE, entre janvier 2009 et fin juin 2010 (République tchèque, Suède, Espagne). La ratification du Traité de Lisbonne aiderait sensiblement à la mise en œuvre d'une cohérence politique et stratégique accrue. Entre-temps, le monde ne va pas prendre congé : des crises continueront à éclater, tant dans le voisinage de l'UE que loin de ses frontières. Dans le contexte d'un renouveau de l'Alliance atlantique sous l'administration Obama, l'UE sera obligée de se prendre davantage au sérieux sur la plan de la PESD/PESC. Les avancées réalisées sous la présidence française peuvent – les Etats membres n'y faisant pas obstacle – lui servir de tremplin pour une accélération importante de son engagement international. L'histoire et la géographie n'en demandent pas moins.

⁴² Entretiens avec des officiers de l'EMUE. Sur ce sujet, cf. H.-G. EHRHART, *Civil-Military Cooperation and Coordination in the European Union and in Selected Member States*, European Parliament/Directorate General for External Policies of the Union, 2008, disponible sur le site Internet www.ifsh.de/pdf/aktuelles/2008-11-05_artrel_114_07-10-epstudy-civmil.pdf.

⁴³ Sur le débat interne aux armées américaines, cf. Andrew J. BACEVICH, « The Petraeus Doctrine », *The Atlantic Online*, oct. 2008, disponible sur le site Internet www.theatlantic.com/doc/print/200810/petraeus-doctrine.

⁴⁴ Council of the European Union, Declaration on Strengthening Capabilities, Bruxelles, 11 déc. 2008, disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf, p. 2.

ANNEXE :
OBJECTIFS PROPOSÉS PAR BERNARD KOUCHNER LE 7 JUILLET 2007

« Concrètement, pour la décennie à venir, il nous semble que l'Union européenne devrait avoir la capacité de mener en même temps :

- *deux opérations militaires importantes de stabilisation et de reconstruction, jusqu'à 10 000 hommes, pendant une durée d'au moins deux ans, avec une composante civile adaptée pour la phase de reconstruction ;*
- *deuxièmement, deux opérations de réaction rapide, limitées dans le temps, utilisant les groupements tactiques, soit 1 500 hommes environs ;*
- *troisièmement, une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens ;*
- *quatrièmement, une mission de surveillance ou d'interdiction maritime ou aérienne, dans une zone où nos intérêts sont mis en cause ;*
- *ensuite, une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire pouvant durer 90 jours ;*
- *enfin, une dizaine de missions civiles (de type police/justice) de taille variable, dont une plus importante et plus durable : la capacité unique de l'Union européenne à mener des missions civiles de gestion des crises constitue, en effet, une vraie valeur ajoutée.*

Pour y parvenir, nous devons unir nos efforts autour de quelques projets capacitaires structurants dans des domaines-clefs, notamment :

- *la projection : nous avons besoin de plus d'hélicoptères – on l'a vu encore récemment au Tchad –, de plus d'avions de transport stratégique ou de ravitaillement en vol – nos capacités aéronavales européennes sont trop limitées – ;*
- *sur l'espace : pour agir, l'Europe doit développer ses capacités d'observation depuis l'espace et de surveillance de l'espace ;*
- *troisièmement, la dimension maritime : les espaces maritimes étant devenus un enjeu fondamental pour la sécurité de nos pays, nous devons renforcer nos capacités de surveillance et d'interception en mer, aussi bien dans les approches maritimes de l'Europe qu'en haute mer ;*
- *enfin, la gestion des crises, pour avoir une capacité coordonnée d'évacuation des ressortissants européens, de déminage ou de soutien à la réforme du secteur de sécurité dans les pays en sortie de crise. Cet effort capacitaire commun pourra s'appuyer sur un « plan de développement » préparé par l'Agence européenne de défense qui doit pouvoir jouer tout son rôle.*

Pour améliorer l'efficacité de la dépense militaire dans le long terme, nous proposons :

- *de définir des solutions souples et innovantes, dans des contextes budgétaires contraints, comme la mutualisation de moyens, de fonctions ou de formations ;*
- *de reconnaître ensemble la nécessité de restructurer et de rationaliser l'industrie européenne et de renforcer notre effort : c'est une nécessité stratégique et économique, pour favoriser l'affirmation de maîtres d'œuvres industriels européens de taille mondiale. Il n'y aura pas d'Europe de la défense sans une base industrielle et technologique de défense forte et compétitive et je sais que ce ne sera pas facile. Pour accompagner cet effort portant sur les capacités, nous proposerons également de poursuivre l'amélioration des instruments existants de la PESD : au niveau politique, avec la création d'une formation du Conseil Affaires générales réunissant les ministres de la Défense ; au niveau des capacités de planification et de conduite des opérations européennes, qui doivent être renforcées. Non pas pour le principe, ou pour le symbole, mais pour être en mesure d'offrir, le moment venu, à l'Europe, un potentiel auquel on ne peut pas renoncer. »*