



Quelles perspectives pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense ?



Florian Riou
Étudiant à la maîtrise
en droit international,
Université Laval, Québec.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a autorisé le 26 septembre dernier le déploiement d'une force internationale sur le flanc ouest du Darfour¹. Un nouvel acteur se prépare à intervenir militairement : l'Union Européenne. Sa mission : assurer la sécurité des 400 000 réfugiés dans l'Est du Tchad et au Nord-Est de la République centrafricaine.

Souvent méconnue, la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) constitue depuis plusieurs années un des domaines les plus dynamiques et ambitieux de la construction européenne. Elle est la conséquence directe de la réflexion menée sur le rôle de l'Union Européenne (UE) dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales depuis une quinzaine d'années. Les progrès ont été rapides, de la mise en place des premières structures politico-militaires au déploiement des premières opérations sur le terrain, dès 2003. Présente dans les Balkans, au Moyen-Orient, mais aussi en Afrique et dans le Sud Caucase, l'Europe est devenue un acteur militaire à part entière sur la scène internationale. Cette réalité nouvelle modifie la nature du projet européen et lui ouvre de nouvelles perspectives comme le confirme Javier Solana : « si nous voulons accomplir quelque chose de significatif, ce n'est pas dans le domaine du marché unique que cela se fera, mais dans celui de la politique étrangère et de sécurité² ».

Les succès variés de la PESD ne doivent cependant pas masquer les difficultés inhérentes à un tel projet : lourdeur décisionnelle, faiblesse budgétaire mais aussi divergences politiques au sein de l'UE, comme l'illustra la crise irakienne de 2003. À la veille du sommet de l'OTAN d'avril 2008, plusieurs signaux politiques forts en Europe traduisent un vif débat à propos d'un partage plus clair des

compétences entre les deux organisations. Un projet de sommet « Saint Malo 2 » est également à l'étude entre la France et la Grande-Bretagne. Situés à la croisée des chemins, deux options s'offrent aux vingt-sept : celle peu engageante du toilettage institutionnel

de la PESD, celle plus ambitieuse d'un nouvel élan donné à la défense européenne. Cinquante ans après le Traité de Rome, le moment n'est-il pas propice pour que l'Union franchisse ce nouveau pas ? →

1 Résolution 1778 du Conseil de sécurité des Nations Unies, New York, 25 septembre 2007.

2 *Le Monde*, édition du 13 octobre 2007. Javier Solana est le Haut représentant de l'Union Européenne pour la politique étrangère.

Surmonter les faiblesses institutionnelles et budgétaires

Premier texte à comporter des dispositions relatives à la sécurité de l'Europe, le Traité de Maastricht prévoit la définition d'une « politique de défense commune³ ». Le Traité rattache en outre formellement l'Union de l'Europe occidentale (UEO) à l'UE, qui devient le cadre du développement de la défense européenne. En 1998, le sommet de Saint-Malo voit le Royaume-Uni et la France reconnaître officiellement la nécessité de doter l'UE d'une « capacité d'action autonome, soutenue par des forces armées crédibles ». La PESD est officiellement lancée au sommet de Cologne en 1999. Le Traité de Nice la consacre en 2001 en lui attribuant le double objectif d'intégrer progressivement les politiques de défense nationales et de conférer à l'UE une capacité opérationnelle de gestion civile et militaire des crises en dehors de ses frontières⁴. Reprises dans le projet de Traité modifié, les propositions contenues dans le projet de Constitution intègrent les dernières avancées réalisées depuis Nice, comme la création de l'Agence européenne de défense (AED) et le concept de nation cadre⁵ utilisé en 2003 lors de l'opération Artémis en RDC. Le projet donne également de nouvelles compétences à l'UE dans le domaine de la lutte antiterroriste, susceptible d'être intégrée aux missions extérieures de la PESD⁶. L'ajout d'une clause de solidarité et de défense entre les membres de l'UE achève l'édifice institutionnel de la PESD.

Les décisions relevant de la PESD sont prises à l'unanimité des vingt-sept États membres du Conseil, l'organe décisionnel de l'Union. Aucun État membre ne peut être contraint de participer à une opération militaire européenne qu'il désapprouve. Si les membres de l'Union ont en effet souhaité se doter d'un outil militaire commun, ils n'entendent pas renoncer pour autant à l'exercice d'un contrôle strict sur cette nouvelle politique, grâce à



Source : www.nato.int

l'exercice de leur droit de veto. À vingt-sept, une seule voix suffit pour bloquer toute action. Le dialogue permanent au sein de l'UE vient

heureusement réduire le risque de paralysie institutionnelle, comme le démontre le nombre d'opérations menées depuis 2003.

La lourdeur du mécanisme décisionnel de la PESD handicape cependant triplement l'UE dans ses nouvelles missions. Source de lenteur, elle est incompatible avec un outil militaire censé être très réactif. Elle confère également un pouvoir décisionnel stratégique aux plus petits États membres de l'UE, sans rapport avec leurs contributions budgétaires, humaines ou matérielles à la PESD. Enfin elle autorise un véritable marchandage entre les principaux acteurs de cette nouvelle politique, afin de déterminer à chaque nouvelle opération qui fournit quoi. Afin de pallier ces faiblesses, un groupe d'États composé du tandem franco-allemand, de la Belgique et du Luxembourg avait soumis dès 2003 l'idée d'une coopération renforcée dans le domaine de la défense afin de contourner les réticences des pays les moins



Source : www.consilium.europa.eu

favorables à la PESD. Sans remettre en cause le principe du vote à l'unanimité, ce mécanisme aurait renforcé les obligations des États en matière de défense. Proscrite par le Traité de Nice, lancée peu de temps seulement avant la crise irakienne, cette initiative n'a malencontreusement pas su convaincre.

La question du budget de la défense européenne est également cruciale. Les textes en vigueur empêchent de mettre à la charge du budget général de l'Union les dépenses relatives à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Ces dépenses restent donc à la charge des États membres. L'argent, la PESD en manque pourtant cruellement : avec un budget propre de 102 millions d'euros en 2006, elle fait figure de parent très pauvre des politiques européennes. L'élargissement de 2004 a par ailleurs accentué les disparités au sein de l'Europe de

la défense : les douze nouveaux membres admis entre 2004 et 2007 ne contribuent qu'à hauteur de 3,5 % du total des dépenses militaires de l'Union, alors qu'ils représentent plus de 20 % de la population européenne⁷. Dans ces conditions, pourquoi ne pas envisager plus sérieusement la question d'une coopération renforcée qui permettrait aux États européens les plus engagés d'avancer plus efficacement dans cette nouvelle politique ?

L'émergence d'une identité européenne de défense

L'Europe a appréhendé ses nouvelles compétences et s'est dotée de structures lui permettant d'intervenir à l'extérieur de son territoire avec une rapidité remarquable. En onze ans, l'Union est passée de forces armées strictement nationales à des interventions militaires sous couleurs européennes. Les missions auxquelles l'UE peut prétendre participer sont encore modestes et limitées dans le temps. Néanmoins l'objectif annoncé en 1999 est atteint, à savoir disposer d'une capacité militaire autonome pour la prévention et la gestion de conflits internationaux. Depuis 2003, l'UE a multiplié les interventions, à la demande des Nations Unies ou sollicitée par les États : République Démocratique du Congo, Bosnie, Indonésie, Proche-Orient... et même Irak, pour le compte duquel elle forme une partie du personnel de la police et de la justice en Jordanie. Ces exemples montrent que l'Europe a acquis une identité propre et une crédibilité dans les questions de sécurité internationale. L'intervention européenne à la frontière du Darfour aura cependant valeur de test : politiquement, elle met à l'épreuve la volonté des États membres. Techniquement, elle impose à l'UE de mener une opération robuste et ambitieuse afin de valider sa capacité à entrer en premier sur un théâtre d'opérations sensible.

Les avancées réalisées dans le domaine de l'intégration sont moins spectaculaires mais tout aussi importantes que les opérations extérieures de l'UE. Si la PESD n'a pas pour vocation de supprimer les appareils militaires nationaux au profit d'une force supranationale, d'importants efforts ont cependant été déployés afin de renforcer la cohésion des différentes composantes de la PESD ainsi que la compatibilité des matériels utilisés par les États membres.

Le Traité de Nice a mis en place les structures politico-militaires indispensables au bon

3 Traité sur l'Union Européenne, *Journal officiel* n° C 191 du 29 juillet 1992, (92/C 191/01), Titre V Article J4.

4 Article 17 du Traité sur l'UE.

5 Le concept de nation cadre suppose qu'une nation constitue le noyau fédérateur d'une force multinationale européenne déployée hors des frontières de l'UE. Elle est en charge d'organiser la phase de planification des opérations, et assure la consultation régulière des partenaires afin d'anticiper les problèmes soulevés par le manque d'interopérabilité entre les équipements et les procédures.

6 Article III-210 Constitution pour l'Europe.

7 Élodie Bernard, « L'Europe en chantier-Débats : quelle défense pour l'Europe ? », *L'Express*, édition du 24 mai 2004.



Source : www.difesa.it

fonctionnement de l'outil européen. L'UE dispose ainsi d'un Comité politique et de sécurité (COPS), d'un Comité militaire de l'UE (CMUE) ainsi que de son propre État-major : l'EMUE. La mise en place de la Force de réaction rapide (FRR) et des Groupements tactiques d'intervention rapide (GTIR) opérationnels depuis 2007 offrent à l'UE la capacité de projeter jusqu'à 60 000 hommes hors de ses frontières sous ses propres couleurs.

Dans le secteur de l'armement les progrès sont tout aussi significatifs : outre la création de l'Agence Européenne de Défense (AED) déjà mentionnée, les vingt-sept se sont engagés sur la voie de la libéralisation et de la concentration du secteur industriel militaire, avec des succès notables, dont la création en 2001 du Groupe EADS en est l'exemple le plus marquant. Souhaité par les gouvernements français et allemand, capable aujourd'hui de rivaliser avec l'industrie militaire américaine, le géant coordonne plusieurs projets militaires communs aux États membres : avion gros-porteur A400M, hélicoptères de combat Tigre et NH-90, mais aussi chasseur Eurofighter qui connaît un très large succès à l'exportation. Progressivement, les États membres se dotent ainsi d'un matériel militaire commun et de structures de commandement intégrées.

L'avenir de la relation OTAN-PESD en discussion

La PESD n'a pas pour vocation de concurrencer l'OTAN et ne possède pour l'instant qu'une compétence militaire complémentaire. L'OTAN conserve en effet le monopole de la sécurité collective du territoire de l'UE, fonction traditionnelle héritée de la guerre froide. Prochainement cependant, la nature du lien PESD-OTAN sera discutée. La future présidence française de l'UE ne cache pas son intention de faire progresser la PESD vers une plus large autonomie, et souhaite voir l'OTAN entreprendre une profonde rénovation parallèlement au renforcement des capacités militaires européennes. Ce projet est largement soutenu par l'Allemagne et le Benelux.

Plus largement la relation PESD-OTAN est révélatrice de l'ambiguïté de certains États européens, qui transfèrent à l'OTAN la charge

budgétaire de leur défense. L'adhésion d'anciens pays du bloc de l'Est a renforcé le tropisme atlantiste au sein de l'UE, l'OTAN – et plus largement les États-Unis – étant toujours perçus pour des raisons essentiellement historiques comme les seuls protecteurs crédibles de la nouvelle Europe face au voisin russe. Bien que les pays européens soient aujourd'hui majoritaires au sein de l'Organisation, le *leitmotiv* des pays d'Europe de l'Est pour justifier le monopole de l'OTAN dans la sécurité collective de l'UE est invariablement répété : L'OTAN a fait ses preuves, la PESD tarderait à démontrer ses capacités.

Bien que les pays européens soient aujourd'hui majoritaires au sein de l'Organisation, le *leitmotiv* des pays d'Europe de l'Est pour justifier le monopole de l'OTAN dans la sécurité collective de l'UE est invariablement répété : L'OTAN a fait ses preuves,

Cet argumentaire invoqué sans relâche depuis la chute de l'URSS mériterait cependant d'être davantage discuté. La position bienveillante de l'Administration américaine à l'égard des pays d'Europe de l'Est et du nouvel outil militaire européen n'est en effet pas dénuée d'ambivalence : si elle loue régulièrement les progrès techniques réalisés par les européens – qui soulagent progressivement les États-Unis de nombreuses opérations extérieures – la diplomatie américaine ne dissimule pas ou peu ses réticences face au développement politique de la PESD, susceptible à terme de conduire les européens sur la voie d'une véritable autonomie décisionnelle, et d'une redéfinition aussi prévisible que nécessaire des missions de l'OTAN.

Et maintenant ?

Le projet de créer une défense commune est révolutionnaire pour l'Europe. Il provoque la mutation des différentes armées européennes et industries militaires. Il suppose également l'instauration d'un rapport plus équilibré avec les États-Unis. La corrélation entre la vigueur de l'industrie de l'armement européenne et la progression institutionnelle et opérationnelle de la PESD est susceptible de permettre à terme une véritable autonomie européenne en matière de défense. La question d'une répartition plus claire des compétences UE-OTAN, déjà soulevée par l'Allemagne en janvier 2007, se reposera assurément. Sans entrer dans une logique de concurrence, il appartient désormais à la jeune Europe de la défense d'affirmer davantage sa personnalité stratégique. Depuis 1999, elle a donné suffisamment de gages à ses membres pour former le socle d'une réelle communauté européenne de destin et d'intérêts. On la croyait théorique,

elle intervient sur le terrain. On la pensait faible, elle s'appête à déployer quelques 3 000 hommes avec un mandat robuste à la frontière du Darfour. Seize ans après l'effondrement du Pacte de Varsovie, cinquante ans après la signature du Traité de Rome, on attend de la première puissance économique mondiale qu'elle occupe une place plus significative sur la scène internationale. Cela commence par la prise en charge de sa propre sécurité. Il en va de sa crédibilité. Réponse au sommet de Bucarest en avril 2008, peu de temps avant le début de Présidence française de l'UE.

Pour en savoir plus...

- Le conseil de l'UE publie régulièrement une lettre d'information sur la PESD : <http://www.iss-eu.org/esdp/ESDPnews-04.pdf>
- La Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne a publié un petit guide de la PESD : <http://www.rpfrance.eu/IMG/0512%20Petit%20guide%20la%20PESD.pdf>
- L'Institut d'études de sécurité de l'UE contient de très nombreuses informations sur la PESD : <http://www.iss-eu.org/>

- L'Union Européenne est dotée d'une Force de réaction rapide (FRR) renforcée par des Groupements tactiques d'intervention rapide (GTIR) depuis 2007 : constituée de 60 000 hommes, la FRR peut être engagée en deux mois pour une opération hors du territoire de l'UE et ce pour une durée d'un an. Les groupements d'intervention sont composés de 1 500 hommes, projetables en quinze jours.
- L'Agence européenne de défense (AED) est une agence de l'Union Européenne créée le 12 juillet 2004. Elle a pour mission de soutenir le développement des capacités militaires de l'Union Européenne en appui de la Politique européenne de sécurité et de défense. Elle est organisée selon quatre divisions sur les capacités de défense, la R&T, l'armement et l'industrie/marché. Ainsi, elle couvre tous les domaines et travaille en relation étroite avec l'État-major de l'UE ainsi que son Comité militaire. Actuellement forte d'environ 100 personnes, l'Agence est située à Bruxelles.
- Les missions de Petersberg sont une série de missions définies en 1992 par les États membres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Progressivement intégrées dans le corpus de traités de l'Union Européenne, ces missions précisent les types d'actions que peuvent entreprendre ensemble les États membres de l'UE. Limitées initialement à des missions traditionnelles humanitaires ou de maintien de la paix, elles ont été élargies à d'autres missions telles que les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation. Elles peuvent autoriser également les opérations communes de lutte contre le terrorisme en dehors des frontières de l'UE.
- Véritable laboratoire de l'intégration militaire de l'UE mis en place par le couple franco-allemand dès 1992, l'EUROCORPS comprend désormais des contributions militaires de cinq pays : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et le Luxembourg. Son Quartier Général est implanté à Strasbourg, près du Parlement européen.

Mercredi
19 février
2008

Conférence

Présentée par le Programme
Paix et sécurité internationales

Philippe Lafortune
agent des politiques,
Forum sur la sécurité et la défense,
ministère de la Défense nationale, Ottawa

*La période des questions à l'ère du Blackberry :
Conseiller le Ministre de la Défense nationale
lors de la période des questions au Parlement*

11 h 30 à 12 h 30 Salle 3470,
Pavillon Charles-De-Koninck

Vendredi
22 février
2008

Table ronde

Présentée par le Programme
Paix et sécurité internationales

*Sécurité dans l'Arctique canadien :
Enjeu politique ou problème réel ?*

Stéphane Roussel
Département de science politique, UQAM,
Chaire de recherche du Canada en politiques
étrangères et de défenses canadiennes

Hugues Canuel
capitaine de frégate,
chef de cabinet,
chef des Forces maritimes du Canada

Philippe Hébert
directeur,
Direction de l'élaboration des politiques,
ministère de la Défense nationale

11 h 00 à 12 h 30 Salle 3470,
Pavillon Charles-De-Koninck

Sécurité mondiale

- **Rédacteur :** Professeur *Olivier Delas*
- **Assistante de rédaction :** *Oana Tranca*
- **Publiée par :** Le Programme Paix et sécurité internationales
Gérard Hervouet, Directeur
Institut québécois des hautes études internationales (HEI), Université Laval
- **Supervision éditoriale :** *Claude Basset*
- **Conception et réalisation graphique :** *Alphatek*

Le bulletin **Sécurité mondiale** est accessible sur Internet à l'adresse suivante :
www.hei.ulaval.ca

Pour informations : 418 656-7771