

17 septembre 2008

**CYCLE**

**“QUELLE PRÉSIDENTENCE FRANÇAISE  
POUR QUELLE EUROPE ?”**

*“Bientôt 10 ans de PESD :  
Quel bilan et quel avenir ?”*

*Compte rendu du onzième séminaire*

**Yves Boyer  
Nicole Gnesotto  
Olivier Louis  
Hans Stark**



**Programme**  
**“Quelle présidence française  
pour quelle Europe ?”**



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Compte rendu rédigé par Guillaume Adam

Ce programme reçoit le soutien du groupe international d'audit et de conseil Mazars et du cabinet d'avocats Gide Loyrette Nouel



Ce programme bénéficie d'un partenariat avec le portail Euractiv.fr



ISBN : 978-2-86592-409-7

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

**Ifri**

27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 - France  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : 33 (0)1 40 61 60 60  
Courriel : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

**Ifri-Bruxelles**

Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 - Bruxelles, Belgique  
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10  
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15  
Courriel : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

# **COMPTE RENDU DU SÉMINAIRE « BIENTÔT 10 ANS DE PESD : QUEL BILAN ET QUEL AVENIR ? »**

*Mme Nicole Gnesotto*, professeur titulaire de la chaire Union européenne au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

*M. Yves Boyer*, Directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et professeur à l'École Polytechnique

*M. Hans Stark*, Secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa), Institut français des relations internationales (Ifri)

*M. Olivier Louis*, chercheur à l'Ifri, responsable du programme

Ce séminaire était le onzième et le dernier du programme de réflexion et de débat « Quelle présidence française pour l'Europe ? » organisé par l'Ifri sur la présidence française de l'Union européenne (UE). Ce programme reçoit le soutien du groupe international d'audit et de conseil Mazars et du cabinet d'avocats Gide Loyrette Nouel. Ce programme bénéficie d'un partenariat avec le portail Euractiv.fr.

\*\*\*\*\*

M. Olivier Louis, qui assure la présidence de ce séminaire, remercie les auditeurs présents – dont nombre d'entre eux ont été assidus à ces séminaires qui ont permis de se connaître et d'approfondir ensemble les principaux dossiers européens.

Ce séminaire a été intitulé « Bientôt 10 ans de PESD : quel bilan et quel avenir ? », car la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est née au sommet franco-britannique de Saint-Malo qui s'est tenu le 4 décembre 1998. Ses principales conclusions ont été reprises lors du Conseil européen de Cologne en juin 1999. La PESD est un instrument de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) prévue par le titre V du Traité de Maastricht.

Olivier Louis remercie les intervenants de leur présence et les présente à l'auditoire. Il invite l'auditoire à consulter les nombreux ouvrages et publications des différents intervenants qui apportent des éclairages sur les problématiques européennes.

Le séminaire commence avec l'intervention de Mme Nicole Gnesotto.

## I/ Exposé de Mme Nicole Gnesotto

Mme Gnesotto remercie l'Ifri de son invitation et souligne qu'elle n'exerce plus de responsabilité au sein de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE) qui analyse la PESD. Les opinions qu'elle va exposer sont donc personnelles.

Mme Gnesotto détaille les trois changements majeurs que la PESD a connus depuis 1998. Dans un second temps, elle développe les réussites et les insatisfactions de la PESD.

### A/ Les changements de la PESD depuis 1998

Selon Mme Gnesotto, la PESD a connu **trois changements** majeurs depuis son lancement en 1998 :

- le déplacement des enjeux de sécurité du Kosovo à la Géorgie. Ceci démontre que le continent européen n'est pas stabilisé et que la gestion des suites de la décomposition de l'ancien empire soviétique demeure la question de sécurité majeure pour les Européens ;
- un paysage légèrement inversé dans la gestion des conflits entre l'Europe et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). En 1998 et 1999, l'Europe était d'une part empêtrée dans sa honte de n'avoir pas su gérer les conflits dans les Balkans et au Kosovo – ce qui a d'ailleurs déterminé la « révolution » de M. Blair, ancien Premier ministre britannique, devenu le promoteur d'une défense européenne. D'autre part, l'OTAN restait l'instance de sécurité et de gestion des crises, en particulier dans les Balkans et au Kosovo.
- Le paysage est aujourd'hui légèrement inversé. Sans estimer, à l'image du Premier ministre luxembourgeois en 1991, que la Géorgie ouvre « l'heure de l'Europe », les Européens ont une large marge de manœuvre dans la gestion de la question russe. L'OTAN est dans une situation plus contrainte que l'UE, car elle est à la fois la solution et le problème de la sécurité européenne. L'OTAN protège l'Europe mais son élargissement attise les tensions avec la Russie ;

L'axe franco-britannique n'est plus l'axe porteur de la PESD. En 1998, la France et le Royaume-Uni ont porté la PESD. Depuis 2003 et la guerre en Irak, le Royaume-Uni a disparu de la PESD, sans aller toutefois jusqu'à s'en retirer, comme l'avait fait la France en 1966 en se retirant de l'OTAN. Il applique néanmoins une politique d'abstention, car il ne participe à aucune mission de la PESD, bloque le budget de l'Agence européenne de défense (AED) et s'oppose à toute innovation institutionnelle. Le couple franco-britannique n'est donc plus porteur en matière de PESD. Lors des préparatifs de la présidence française de l'UE un « Saint-Malo bis » était évoqué et semble aujourd'hui oublié. Mme Gnesotto souhaite raviver l'intérêt des Britanniques pour la PESD.

## B/ Les réussites et les insatisfactions de la PESD

Le bilan de la PESD depuis dix ans conduit à deux conclusions. D'une part, la PESD est une des grandes *success stories* de l'UE. La PESD est une politique qui fonctionne et où des progrès considérables ont été accomplis en dix ans, alors qu'il a fallu cinquante ans pour réaliser l'euro. Si l'Europe ne dispose pas d'une défense commune, elle s'est dotée d'instruments communs de gestion de crise à un rythme soutenu. D'autre part, le sentiment d'insatisfaction et de frustration à l'égard de la PESD demeure important : l'Europe de la défense progresse mais rate l'essentiel.

### 1. La réussite de la PESD

**Cinq succès principaux** peuvent être mis au crédit de la PESD :

- Partie de néant en 1998, la PESD a accompli en dix ans l'ensemble des évolutions qu'elle pouvait accomplir au niveau géographique, industriel et institutionnel. Depuis 2003, le bilan est positif car l'UE a mené 19 opérations civiles et militaires sur quatre continents ;
- la diversification des missions. La PESD agit dans l'ensemble des champs d'action de la défense hormis celui de la défense collective. La PESD intervient notamment dans la gestion des crises, le désarmement, des missions civiles (formation des policiers et des magistrats) et le contrôle de cessez-le-feu ;
- une montée en puissance et une extension géographique de ses missions. Les premières actions au titre de la PESD ont été menées en Europe. Elles se sont étendues à l'Afrique et au Moyen-Orient, notamment dans le cadre du conflit israélo-palestinien. Environ 10 000 soldats et 5 000 policiers européens sont déployés à travers le monde sous drapeau européen ;
- une diversification des capacités, correspondant à la diversification des missions. En 2001, les premiers DLAD Goal (Defense Logistic Acquisition Directives) portaient sur un corps européen de gestion des crises très statique de 60 000 hommes. En s'inspirant du modèle américain, la PESD a créé des unités mobiles légères, les *battle groups* (groupes de combat) capables de se déployer rapidement à une longue distance dans les premières heures d'un conflit ;
- l'articulation entre les capacités militaires et les capacités industrielles. C'est la grande innovation de 2004 avec la création de l'Agence européenne de défense (AED), en dehors du cadre des traités. Même si le Traité de Lisbonne qui institutionnalise l'AED n'entre pas en vigueur, cette dernière pourrait continuer de fonctionner. Un budget important pourrait lui permettre d'anticiper les évolutions du contexte stratégique donc les besoins militaires communs des Européens de façon à maintenir, voire à renforcer, une base industrielle et technologique de défense proprement européenne.

Le bilan général de la PESD est donc extrêmement positif. Le cadre européen possède de surcroît des vertus propres en matière de défense :

- la valeur ajoutée du cadre de l'UE elle-même, que l'OTAN ne possède pas. Une opération au titre de la PESD permet de bénéficier de l'ensemble des moyens (économiques, commerciaux, financiers) de l'UE dans la gestion des conflits extérieurs qui sont supérieurs à ceux que les États individuellement pourraient mobiliser ;
- la grande popularité de la PESD dans l'opinion publique. 77 % des Européens et même 60 % des Britanniques sont favorables à la PESD et à ce que l'UE assume davantage de responsabilité en matière de relations et de sécurité internationales. Ceci confère à la PESD une légitimité considérable ;
- une culture de sécurité mixte, efficace pour la gestion de la sécurité dans un contexte mondialisé. Cette culture métisse, issue à la fois des vieux États militaires, des anciens États communistes et des États neutres, est plus adaptée que la culture militariste et technologique des États-Unis. L'enseignement des crises récentes, y compris de la Géorgie, est que les crises politiques complexes ne peuvent être réglées par les seuls outils militaires. La stratégie européenne de sécurité reconnaît que les outils militaires sont indispensables mais qu'ils ne constituent pas les premiers et seuls instruments de gestion des crises.

## 2. Les insatisfactions liées à la PESD

Selon Mme Gnesotto, les frustrations relatives à la PESD proviennent d'un double décalage entre d'une part l'offre européenne et la demande mondiale en matière de sécurité et, d'autre part, entre la politique de défense et la politique étrangère de l'UE.

a. Concernant le **décalage entre l'offre et la demande de sécurité**, la demande en termes de gestion de crise envers l'UE explose. En revanche, l'offre européenne en matière de PESD stagne à son niveau de 1998-1999.

L'**explosion de la demande** adressée à l'UE par rapport au début des années 1990 s'explique par plusieurs raisons :

- la détérioration du contexte de sécurité dans le voisinage Est et Sud de l'UE et les perspectives d'instabilité autour de l'UE, qui devraient s'aggraver avec la crise économique et financière ;
- le risque que États-Unis soit indisponibles pour la gestion des crises non stratégiques est grand. Quel que soit le prochain président américain, les États-Unis auront des difficultés à gérer leurs priorités irakiennes, iraniennes et moyennes orientales. La capacité militaire et politique des États-Unis à s'investir dans la gestion des crises périphériques semble donc réduite ;
- le développement d'un continuum entre les questions de sécurité intérieure et extérieure au sein de l'UE par le biais de la lutte contre le terrorisme et de la grande criminalité.

En parallèle, l'offre européenne en matière de défense reste constante :

- les budgets de défense restent bas ;

- les capacités de défense régressent. L'objectif d'un corps européen de 60 000 hommes déployables a été abandonné au profit de l'objectif de constituer des groupes de combats de 1 500 hommes. C'est une régression des ambitions de la PESD. Il conviendrait de revenir à l'objectif d'un corps de 120 000 hommes déployables sur un long moment pour la gestion des crises. Le besoin en hommes est fondamental ;
- la PESD reste virtuelle en terme d'organisation dix ans après sa création. Les Britanniques refusent qu'un bâtiment destiné à accueillir un collège européen de défense soit construit. Les manœuvres sur le terrain restent virtuelles. Il n'existe pas de commandement européen car il serait supposé faire concurrence à l'OTAN.

Une des faiblesses de la PESD est de ne pas s'adapter à l'évolution du contexte international. Le décalage entre la demande de sécurité adressée à l'UE et l'offre de sécurité que l'UE propose augmente. Les moyens de la PESD, et c'est un autre paradoxe qui apparaît aberrant aux yeux du citoyen européen, ne peuvent être utilisés sur le territoire de l'UE. L'utilisation des moyens de la PESD serait par exemple impossible pour répondre aux besoins qui proviendraient d'un tremblement de terre dans un État membre de l'Union, alors que ce serait envisageable pour un tremblement de terre ayant lieu hors du territoire de l'UE.

**b. Le décalage entre la politique militaire et la politique étrangère** des Européens est également un point essentiel.

Les progrès techniques et militaires de la PESD n'ont pas été suivis par des progrès similaires en matière d'intégration des politiques étrangères et de constitution d'une vision commune européenne en termes d'action extérieure. Depuis sa création, la PESD a même acquis une certaine autonomie par rapport à la politique étrangère.

L'objectif initial de la PESD était de conférer des moyens militaires à l'UE afin de lui donner plus de poids dans son action diplomatique. Or, la PESD s'est presque développée comme un quatrième pilier de l'UE et comme politique distincte de la PESC. La défense européenne génère un comportement que l'on pourrait qualifier de pervers : plus la politique de défense s'affirme au sein de l'UE, plus le contrôle des souverainetés sur cette politique s'accroît et moins l'intégration se renforce. C'est une des raisons pour lesquelles la Grande-Bretagne est favorable à la PESD.

**Certaines opérations menées au titre de la PESD ne répondent pas à une vision politique.** Par exemple, l'UE entretient une opération civile en Afghanistan avec 170 policiers sans savoir quel est le but politique de cette opération. De même, l'UE est engagée dans trois opérations en Palestine (dont notamment la surveillance du point de passage de contrôle de Rafah et l'entraînement de la police du futur État palestinien) sans posséder de vision politique sur le conflit israélo-palestinien, hormis un suivisme absolu de la politique américaine.

Inversement, la politique étrangère de l'UE est totalement déconnectée de la situation actuelle. L'UE a dépensé quatre milliards d'euro en faveur de l'Afghanistan sans savoir dans quel but et sans connaître les résultats de cette dépense. 50 % de l'aide publique au développement dans le monde provient de l'UE. Or, rien n'indique que le monde est plus pacifié grâce à cet apport européen.

La politique de défense de l'UE conduit à engager un nombre croissant de soldats dans de nombreuses opérations, souvent à la demande de l'ONU, des États-Unis et de l'OTAN, pour un **bénéfice politique invisible**. Les Européens n'ont fait la différence dans aucune crise. La crise en Géorgie donnera peut-être à la sophistication stratégique des Européens l'occasion de se manifester.

En conclusion, la PESD fonctionne très bien et il ne semble pas nécessaire de l'améliorer. En revanche, **la carence essentielle est l'absence de discussions stratégiques au sein de l'UE**. Il n'existe pas d'enceinte où les chefs d'État et de gouvernement pourraient discuter de la mondialisation, de l'évolution de la sécurité internationale et de l'apport de l'UE pour traiter ces enjeux. Il conviendrait de réfléchir à la définition du système international que souhaite l'UE, telle la vision américaine de l'alliance des démocraties contre le reste du monde. La révision de la stratégie européenne de sécurité devrait être l'occasion pour les Européens de réfléchir à leur identité stratégique, qui constitue le déficit majeur de la PESD et de la politique étrangère de l'UE.

## II/ Exposé de M. Yves Boyer

M. Boyer souhaite centrer son propos sur la dimension « défense » de la PESD en développant cinq idées majeures.

### A/ L'UE, une entité politique non solidifiée

Selon M. Boyer, l'UE possède différents atouts :

- l'UE a accueilli douze nouveaux États membres, soit un quasi-doublement du nombre d'États membres en dix ans. L'UE est devenue moins atlantique, plus slave. Elle reste néanmoins maritime (environ 70 000 km de côtes) et la mer Noire constitue une nouvelle frontière de l'UE depuis l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007. Le territoire de l'UE s'étend sur plusieurs continents : la frontière entre l'UE et le Brésil (700 km), c'est-à-dire entre la Guyane française et le Brésil, dépasse par sa taille la frontière entre l'UE et la Turquie (450 km). La superficie de l'UE est supérieure à 4 millions de km<sup>2</sup> ;
- sa population approche 500 millions d'habitants ;
- le produit national brut (PNB) de l'UE représente 22,4 % du PNB mondial (Banque mondiale, 2007) devant celui des États-Unis, de la Chine (environ 10 % du PNB mondial), du Japon et de la Russie (3,2 % du PNB mondial).

## B/ Les difficultés de l'UE à s'affirmer comme un pôle de puissance

En dépit de ces atouts géopolitiques et économiques, l'UE éprouve d'énormes difficultés à affirmer son rôle de pôle de puissance. Ces difficultés marquent aussi bien l'action extérieure de l'UE que la PESD. Quatre faiblesses pourraient, à l'avenir, affecter la PESD et la PESD :

- une décroissance démographique. La croissance démographique de l'UE est parmi les plus faibles au monde ;
- la crise d'identité de l'UE. Les multiples processus d'élargissement de l'UE – qui présentent des avantages mais également une toxicité pour l'UE et son fonctionnement en raison de leur survenance trop hâtive – en sont une explication. Une des conséquences de cet élargissement est la multiplicité des structures de prise de décision qui affecte la PESD comme les autres politiques de l'Union.
- le contexte idéologique prévalant en Europe en matière de sécurité. L'UE tarde à prendre conscience du retour d'une géopolitique fondée sur les rapports de puissance. L'UE continue au contraire de mettre l'accent sur la promotion des droits de l'homme, le *peacekeeping*, l'aide au développement et la libéralisation des échanges au détriment de tout autre mode d'action. Selon M. Boyer, l'idéologie postmoderne en Europe conduit à une vision édulcorée de la puissance militaire, perçue comme un mal. Pour conjurer l'aspect dévastateur de la puissance militaire, les Européens se réfugient dans une vision tronquée de la guerre. La guerre est pensée soit avec une approche *soft* qui peut être associée à certains concepts militaires (maîtrise de la violence, caveat ou avertissements permettant de limiter l'intensité de l'engagement des forces sur un théâtre d'opération), soit au contraire avec une approche très technologiste. Dans ce contexte, l'action militaire extérieure des Européens repose sur approche intergouvernementale ou interalliée, et se fonde sur concepts militaires à la mode venus des États-Unis, par exemple le concept d'opération basée sur les effets (*effect based operations*) qui conduit à ne plus mobiliser des forces importantes.
- l'érosion du soutien de la population aux forces armées. Si les Européens soutiennent la PESD, leur soutien aux forces armées en tant que telles s'effrite. Les forces armées sont en effet engagées dans des opérations menées par des coalitions. Ceci conduit à une nouvelle configuration militaire occidentale dans laquelle les relations historiques entre une nation et une armée se distendent. Dans le cadre des coalitions présentes en Irak et en Afghanistan, les Européens sont dépossédés du contrôle des chaînes de commandement et les concepts et doctrines militaires sont alignés sur ceux du plus puissant de la coalition. Les conséquences en termes d'équipements sont considérables.

## C/ L'horizon de la PESD se réduit au profit de celui de l'OTAN

Plusieurs éléments démontrent que l'OTAN se trouve dans une position dominante par rapport à la PESD :

- **la PESD ne peut que prendre le relais de l'OTAN** (comme en Bosnie dans le cadre de l'opération européenne Althéa) **ou mener des opérations marginales** pour la plupart des pays européens. C'est notamment le cas de l'opération EUFOR Tchad – République centrafricaine (RCA) où la France joue un rôle prépondérant avec 2 100 soldats sur 3 700 soldats européens ;
- **l'OTAN dispose, contrairement à l'UE, d'une vraie structure de commandement et de planification des opérations.** 20 000 hommes travaillent à la planification militaire au sein de l'OTAN contre 150 à 200 personnes au sein de l'UE ;
- **l'OTAN est animée par un leader**, les États-Unis, qui définit les concepts et les doctrines militaires, leader dont ne dispose pas la PESD.

**En dépit des avancées des années 1998-2003, la PESD demeure imparfaite.** Pour renforcer la PESD, il faut des conditions politiques favorables et un faisceau d'éléments :

- **il convient de redécouvrir les bases d'un savoir-faire militaire** théorique et pratique aux niveaux stratégique, opératif et tactique où se pensent et se conduisent les opérations militaires, qu'il s'agisse d'opérations de *peacekeeping* ou de haute intensité. Ce savoir-faire a largement disparu dans les États européens, hormis au niveau tactique. Dans une telle conjoncture, l'UE peine à définir et à mener une politique européenne de sécurité et de défense en dépit des acquis engrangés depuis dix ans ;
- **la PESD n'a pas atteint un seuil critique de maturité** qui en ferait un outil adapté aux besoins de l'UE. Si la PESD est une politique européenne comme les autres, elle n'a pas atteint le même stade de maturité. Une des raisons de ce déficit de maturité est l'hétérogénéité des politiques militaires des 27 États membres, notamment en termes de budgets militaires. Trois États membres (le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France) représentent 65 % des dépenses militaires au sein de l'UE. En y ajoutant l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède et la Pologne, huit États réalisent 81 % des dépenses militaires. Or, bien que les 19 États restants ne constituent que 19 % des dépenses militaires, ils disposent d'une voix identique dans le système de prise de décision. L'insuffisance des budgets militaires conduit la plupart des États européens à ne plus avoir de vision complète du champ de la politique de défense aux niveaux stratégique, opératif et tactique ;
- **un « trirectoire », c'est-à-dire une entente entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne**, pourrait faire progresser la PESD. Or, la constitution de ce « trirectoire » paraît peu envisageable. L'Allemagne ne prendra aucune initiative forte en matière de défense européenne et son modèle d'armée, sensiblement différent de celui des armées française et britannique, accroît l'hétérogénéité des sensibilités militaires en Europe.

Au Royaume-Uni, le gouvernement de Gordon Brown n'est pas en mesure de prendre des initiatives en faveur de la PESD en raison des difficultés politiques qu'il rencontre. Au contraire, le Royaume-Uni torpille certaines initiatives européennes. À titre d'exemple, lors de la mise en place de l'opération EUFOR Tchad – RCA, un *battle group* scandinave était prêt à intervenir. Les Britanniques ont bloqué cette intervention car le commandement de ce *battle group* dépend du commandement britannique (PJHQ ou *Permanent Jointed Headquarters*). L'opposition conservatrice qui pourrait succéder au gouvernement de Gordon Brown n'est pas favorable au développement de la PESD. Le *shadow Defense Minister*, M. Liam Fox, est résolument atlantiste et peu convaincu par les idées françaises en matière de PESD.

Christopher Coker, spécialiste des questions politico-militaires au Royaume-Uni, a écrit un article intitulé « Why Nato should return home? »<sup>1</sup> relatif à l'engagement de l'OTAN en Afghanistan dans *The RUSI Journal (the Royal United Services Institute for Defence and Security Studies Journal)*. M. Coker se félicite que la France souhaite insuffler un nouvel élan à l'OTAN en réintégrant pleinement l'Alliance atlantique. Cependant, il explique qu'en dépit de leur expérience militaire, personne n'écouterait les Français au sein de l'OTAN (« *But, with their trackrecord, why should anyone listen to them?* »).

Au-delà du contexte politique, les armées britanniques connaissent une véritable crise. Elles sont sur-employées et sous-entraînées pour certaines missions qui correspondent à leur métier de base. Elles sont minées par des enjeux de court terme liés à l'Irak et l'Afghanistan et connaissent de graves difficultés à conserver leurs officiers. Leur potentiel s'est considérablement érodé, la *Royal Air Force* (RAF) étant passée de 30 à 14 escadrons de combat en dix ans.

Selon M. Boyer, **l'avenir de la PESD ne réside pas dans la définition d'un grand dessein mais davantage dans un travail concret de rapprochement des appareils militaires** européens. Cet effort a pour objectif de rendre à terme les armées européennes compatibles, capables de synergies et complémentaires, avant un hypothétique grand saut vers une PESD qui ait un sens stratégique et militaire.

## D/ Les objectifs de la PESD

Différents objectifs pourraient être discutés par les Européens :

- **l'élargissement des tâches de Petersberg** (missions humanitaires, de maintien de la paix et de gestion de crise), c'est-à-dire du spectre dans lequel la PESD peut s'appliquer ;
- **les moyens de posséder la *strategic awareness***, autrement dit la capacité de l'UE de posséder d'un système de renseignement global lui donnant des informations pertinentes sur des situations de crise à l'échelle planétaire ;

---

<sup>1</sup> C. Coker, "Why NATO Should Return Home: The Case for a Twenty-First Century Alliance," RUSI, août 2008, vol. 153, n° 4.

- **un dialogue sur la dissuasion nucléaire dans un cadre européen.** Dans quelques années, la quasi-totalité des armes nucléaires américaines stationnées sur le territoire européen dans le cadre de l'OTAN vont devenir techniquement obsolètes ;
- **la création d'un *Operational Headquarters (OHQ)***, un quartier général de niveau stratégique. Bloqué par les Britanniques, cet OHQ est indispensable à la PESD pour planifier et utiliser des forces armées ;
- **le développement de moyens stratégiques collectifs** en termes de communication, de surveillance et de reconnaissance ;
- **le dépassement de l'objectif des *battle groups*.** Il existe 15 *battle groups* (dont deux activés en permanence), véritable succès politique, comprenant 1 500 hommes chacun. Le *battle group* a néanmoins montré le déficit énorme de planification stratégique de la PESD et de projection des forces, notamment aériennes ;
- **l'uniformisation des méthodes d'entraînement** (en organisant des entraînements communs dans le désert, la jungle, etc.) **et de règles d'engagement des troupes sur le terrain.**

## E/ L'avenir de la PESD

M. Boyer développe en conclusion trois lignes de réflexion qui pourraient permettre d'améliorer la PESD à l'avenir :

- **un grand dessein en matière de PESD est peu probable.** Il convient d'abord de réfléchir à la nature des forces militaires dont les Européens ont besoin afin de permettre un fonctionnement efficace de la PESD ;
- **les Européens doivent s'atteler à la mise en place de moyens de réaction rapides** pour les forces aériennes et maritimes. *L'Air Transport Command* – ou Commandement européen de transport aérien – sera mis en place le mois prochain entre la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas afin de planifier en commun les moyens de transports. Des discussions sont en cours pour créer un *Maritime Rapid Reaction Concept* qui créerait des forces maritimes européennes destinées à des opérations amphibies, de déminage et anti-sous-marines ;
- **il conviendrait de tirer les leçons des *battle groups* 1 500 interarmes.** Les Européens ne créeront pas la force de 60 000 hommes initialement prévue, mais doivent se concentrer sur la création d'une *task force* composée de 5 000 hommes, interarmées (terre, air, mer) et permanente, afin de donner à l'UE des moyens plus significatifs d'agir.

### III/ Exposé de M. Hans Stark

M. Stark souhaite dans un premier temps tirer un bilan de la PESD avant de montrer, dans un second temps, que la PESD s'est développée en dehors du cadre la PESC.

#### A/ Le bilan de la PESC

##### *Considérations générales*

Le contexte de 2008 n'est plus celui de 1998 car de nombreuses évolutions ont eu lieu en matière de PESD depuis dix ans.

- **Le contexte de 1998 était marqué par la crise du couple franco-allemand** qui a duré jusqu'en 2002 alors que le Royaume-Uni refusait de participer à l'Union économique et monétaire et à la mise en œuvre de l'euro. La défense était donc un des rares domaines où les Français et les Britanniques pouvaient progresser de concert. Le contexte de 2008 se caractérise par une meilleure relation franco-allemande malgré de nombreuses péripéties et, en parallèle, par une relation franco-britannique peu satisfaisante ;

- **Le *capacity gap* en termes de moyens militaires entre les États-Unis et l'Europe, constaté lors de la guerre du Kosovo en 1999, est moins criant aujourd'hui.** Les Britanniques estimaient à l'époque que la PESD pouvait être un moyen de moderniser les armées européennes et de réduire ce *capacity gap*. Cela incitait les petits États membres, et même l'Allemagne, à faire un effort accru en matière de dépenses militaires et à réorienter leurs structures militaires encore très marquées en 1998 par les traditions de défense du territoire vers la projection des forces à l'extérieur.

La traduction concrète fut les objectifs d'Helsinki en 1999, dont le bilan est positif. Les armées européennes se sont lancées dans une modernisation, y compris en Allemagne. Si les structures militaires restent très différentes en Allemagne, plus d'un tiers de l'armée allemande est en théorie capable de participer à des opérations de projections de force ce qui n'était pas le cas en 1998. Grâce à ce processus de modernisation des armées européennes, le *capacity gap* est aujourd'hui moins criant et moins ostentatoire dans le contexte des guerres en Irak et en Afghanistan.

- **La PESD souffre encore aujourd'hui des dissensions majeures apparues entre les États membres de l'UE sur la guerre en Irak.** Ces divergences de vue ont conduit les Britanniques à se retirer de la PESD depuis 2003 et à se rapprocher très étroitement des États-Unis.

- **La PESD est cependant aujourd'hui moins utilisée comme un moyen d'autonomisation vis-à-vis des États-Unis que de rapprochement avec les États-Unis à des fins de *coalition warfare*.** Les opérations en Irak et en Afghanistan démontrent que les Européens peuvent mener des actions en commun même si elles ne s'inscrivent pas strictement dans le cadre de l'OTAN. En Irak, bien qu'il s'agisse d'une *coalition of the willings*, les opérations sont menées dans un cadre euro-américain avec quelques États européens seulement. Cela explique en partie la volonté des Britanniques de se retirer de la PESD, politique qui ne répond plus à leurs besoins.

En France, le président Nicolas Sarkozy ne considère plus que l'autonomie de la France vis-à-vis de l'OTAN soit un objectif fondamental, à la différence de 1998. Le débat sur la création d'une Europe puissance, très présent en 1998-1999, a également disparu en France. L'UE donne davantage l'impression d'être un complément de l'ONU et de l'OTAN qu'une force propre et autonome, ce qui explique également un besoin moins important en matière de PESD.

#### *Les opérations civiles et militaires au titre de la PESD*

**Une vingtaine d'opérations civiles et militaires ont été menées depuis 2003, dont treize sont encore en cours.** Depuis deux ou trois ans, l'UE est donc capable de mener un nombre important d'opérations extérieures. L'UE est présente sur quatre continents même si les contingents ne représentent que 150 ou 200 hommes. Bien qu'elle n'ait pas de culture stratégique, l'UE est aujourd'hui engagée notamment en Afrique, en Irak, en Afghanistan et en Palestine. **L'Europe se détache peu à peu de son statut de puissance régionale pour devenir une puissance mondiale.**

##### a. Les opérations militaires au titre de la PESD

Le bilan est plus nuancé voire négatif si l'on considère en détail les actions militaires de la PESD :

- Seules cinq opérations sur vingt menées par l'UE sont proprement militaires ce qui signifie que l'UE est avant tout une puissance civile. Or, en 1998, l'objectif était de développer un outil militaire. La pression des pays scandinaves et de l'Allemagne, réticente à s'engager sur le plan militaire, a conduit à ajouter un volet civil à la PESD qui est désormais prédominant ;
- Les opérations Concordia en Macédoine et Althea en Bosnie-Herzégovine ont été menées sous l'empire de l'accord de Berlin + qui permet à l'UE d'utiliser les moyens logistiques et de planification de l'Alliance atlantique. En Bosnie-Herzégovine, l'UE a succédé à l'OTAN de sorte qu'Althea n'est pas une opération menée dans le seul cadre de la PESD. Ceci démontre que les Américains ne souhaitent pas que les Européens s'engagent seuls dans la gestion de certains conflits. La question demeure de savoir si l'UE est capable de mener une opération hors du cadre de Berlin +, c'est-à-dire avec les seuls moyens de la PESD ;
- Seules trois missions en Afrique sont des opérations réalisées uniquement avec les moyens de la PESD : La mission près de Bunia en Iturie,

région de la République démocratique du Congo (RDC), a été un complément utile à l'action de l'ONU à partir de 2003 mais cette mission de trois mois est demeurée éloignée des massacres autour des grands lacs. Cette mission relevait d'une volonté politique de montrer que l'Europe, comme les États-Unis, pouvait agir en matière de sécurité

En 2006, l'UE a mené une opération de six mois à Kinshasa en RDC afin de surveiller le bon déroulement des élections. Si les élections avaient conduit à des affrontements, l'UE aurait dû prolonger sa mission. Or, l'Allemagne, nation leader de l'opération, s'est interrogée pendant six mois sur le bien-fondé de sa présence à Kinshasa et de son engagement en Afrique. La mission s'est cependant déroulée sans difficultés majeures.

La mission EUFOR Tchad (2008) représente 3 700 soldats sur un territoire de 350 000 km<sup>2</sup>, c'est-à-dire la taille de l'Allemagne, et dispose de 500 km de routes goudronnées. Le port le plus proche est à plus de 2 000 km et la mission est éloignée du Darfour, cœur des besoins. Il est difficile de contrôler la circulation des personnes sur une frontière aussi étendue que celle entre le Tchad et le Soudan. Cette opération limitée à un an, qui sera sans doute prolongée, est importante. Si cette mission regroupe des pays qui ne s'engagent pas traditionnellement au plan militaire, tels l'Irlande et la Pologne, l'Allemagne n'en fait pas partie. Le soutien de l'Allemagne à cette mission est uniquement financier car elle a préféré, à la différence de la France, soutenir les opérations de l'Onu au Soudan.

Ces trois missions démontrent le manque de culture stratégique commune et de moyens au sein de l'UE.

#### b. Les opérations civiles de la PESD

**Le bilan est plus positif.** La dimension civile de la PESD, dont l'importance est croissante, est un complément utile au volet militaire, car les crises ne peuvent être réglées que par les seuls moyens militaires. L'opération civile la plus importante de l'UE est celle menée au Kosovo, mais les Européens sont également présents en Afghanistan et viennent de décider l'envoi d'une délégation de 200 personnes en Géorgie. Cette délégation est un moyen de montrer une présence occidentale en Géorgie plutôt que d'engager un plan d'action pour l'adhésion (MAP) de la Géorgie au sein de l'OTAN qui serait une catastrophe tant pour la région du Caucase que pour l'UE dans le contexte de crise avec la Russie.

**La culture stratégique européenne est donc davantage dirigée par les besoins civils que par les besoins militaires,** ce qui est en contradiction avec les objectifs initiaux de la PESD définis en 1998.

## B/ Le développement de la PESD en dehors du cadre de la PESC

Sur le plan institutionnel, la PESD s'est considérablement développée hors du cadre de la PESC. Les réformes prévues dans le Traité de Lisbonne, notamment la fusion des fonctions du commissaire chargé des Affaires extérieures et du Haut représentant pour la PESC et la création d'un service diplomatique européen, auront un impact positif sur la PESD si le Traité entre en vigueur.

Le Traité de Lisbonne devrait également avoir un impact bénéfique sur le rapprochement des armées européennes. Depuis 1998, différentes institutions ont été créées en matière de PESD, notamment le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'UE (CMUE). La coopération des représentants des États membres au sein de ces structures facilite la création d'une culture stratégique européenne. Ceci permet d'envisager une communauté stratégique et des liens de confiance entre les États membres dans la mise en œuvre de la PESD.

Il existe encore une absence totale de communication stratégique entre les chefs d'État et de gouvernement et des visions géopolitiques différentes entre les États membres, par exemple entre Polonais et Allemands à l'égard de la Russie. Ces structures de défense européennes conduiront à une socialisation européenne dans le domaine de la défense à un horizon de dix ans.

## IV/ Débat

Après avoir invité les orateurs à réagir aux différentes présentations qui ont été réalisées, M. Louis donne la parole à l'auditoire.

Un auditeur souhaite revenir sur le **couple franco-britannique**, moteur de la PESD en 1998 aujourd'hui en panne. Selon l'orateur, la controverse entre les Européens relative à la guerre en Irak n'est pas à l'origine du retrait britannique de la PESD. Au contraire, la fracture entre la « Vieille Europe » et la « Nouvelle Europe » – qui affectait également l'OTAN – a révélé à Tony Blair que le Royaume-Uni pouvait être un pont entre les États-Unis et l'Europe. C'était également une occasion pour Tony Blair de se positionner en leader de la PESD.

Certaines avancées en matière de défense européenne ont pu être accomplies depuis 2003, telles la création de l'Agence européenne de défense et des groupements tactiques. La désaffection du Royaume-Uni à l'égard de la PESD date de l'année 2005. Lors des élections législatives partielles, M. Blair s'est rendu compte que son soutien aux politiques de l'UE et à la PESD était davantage un handicap qu'un atout politique pour conserver le pouvoir. Le Royaume-Uni a retrouvé sa vision antérieure de la construction européenne : l'UE ne serait pas un projet mais un système de gestion, une sorte de syndicat de communes à grande échelle (une « utility » en anglais).

Dans ce contexte, les Français ne peuvent donc promouvoir la relance de la PESD ni avec le Royaume-Uni, ni avec l'Allemagne qui est à la fois peu capable et peu volontaire en la matière. Le soutien des Slovénes et des Maltais sera certainement insuffisant. La France souhaite donc favoriser un rapprochement entre l'Europe et les États-Unis, matérialisé par sa réintégration dans les structures militaires de l'OTAN, afin de permettre le renforcement de la PESD avec le soutien franco-américain. Or, comme le démontrent les propos de M. Coker cités par M. Boyer, la voie de la France trouverait peu d'écho auprès de ses partenaires sur ces thématiques de défense.

\*\*\*\*\*

Un auditeur souhaite analyser les **rapports entre l'OTAN et la PESD** que les trois intervenants n'ont pas abordés de front : le président de la République française a annoncé le retour de la France dans l'ensemble des structures de l'OTAN pour faire plaisir au président des États-Unis et marquer l'excellence de la relation franco-américaine. En contrepartie, cette réintégration était conditionnée à des assurances très fortes des États-Unis sur la PESD. Or, ces assurances semblent s'être dissipées et le processus de rapprochement de la France avec l'OTAN devrait se poursuivre sans aucune garantie en matière de défense européenne.

La PESD conservera-t-elle encore une capacité d'évolution si la France réintègre pleinement l'OTAN ? La France est déjà membre de l'OTAN sans participer aux structures militaires intégrées ce qui représente la situation la plus commode pour elle. La France gardera-t-elle la moindre liberté d'action dans le domaine de PESD si elle rentre définitivement dans les structures de l'OTAN ? Si la France perd toutes ses marges de manœuvre en matière de défense européenne, la PESD est morte car les Britanniques s'en désintéressent et les Allemands émettent de fortes réserves à son encontre. Selon l'orateur, le rapprochement entre la France et les États-Unis ne permettra pas une relance de la PESD. Si l'armée française est favorable à une pleine réintégration de la France dans l'OTAN, c'est parce qu'elle obtiendra un certain nombre de postes dans l'état-major et les structures militaires de l'Alliance atlantique. Les chances de survie de la PESD si la France rentre dans l'OTAN sont donc douteuses.

\*\*\*\*\*

Une auditrice désire revenir d'une part sur l'absence de stratégie européenne et, d'autre part, sur les réticences voire les tentatives de blocages britanniques de la PESD.

En premier lieu, l'oratrice note que la PESD, dépourvue d'un forum de concertation, souffre d'un déficit politique et de l'absence de stratégie européenne. L'Europe de la défense a connu deux précédents historiques. La Communauté européenne de défense a été rejetée par le Parlement français en 1954. En revanche, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) a été créée en 1948, puis démantelée et saucissonnée en différentes agences comme l'Institut d'études de sécurité dont Mme Gnesotto a assuré la présidence. L'UEO a mis en place un début d'armée européenne avec l'Eurocorps disposant de deux flottes en Méditerranée et d'un centre satellitaire à Torerone.

En second lieu, concernant les réticences du Royaume-Uni à l'égard de la PESD, l'auditrice rapporte les propos d'un membre allemand du Collège européen de Rome citant M. Robert Bud, selon lequel la plus grande menace pour l'Amérique à l'époque était les efforts que consentaient les Européens pour leur propre défense. Par ailleurs, un éditorial du journal britannique *The Guardian* soutenait que le Royaume-Uni avait participé à l'opération en Irak car le Premier ministre Tony Blair et l'ensemble de son gouvernement avait été soumis à de fortes pressions américaines. Ce serait deux explications des difficultés de la PESD. Toutefois, les représentants de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, organe toujours actif, pourraient contribuer au sauvetage de la défense européenne.

\*\*\*\*\*

Mme Gnesotto souhaite revenir sur le lien entre le Royaume-Uni et l'absence de projet européen, ainsi que sur la relation entre la France et l'OTAN.

Le projet européen et l'utilitarisme européen ne doivent pas être opposés. Même porté par la France, un projet européen ne peut se concrétiser s'il ne satisfait pas des intérêts nationaux ou les citoyens. Les problèmes de l'UE résident davantage dans la conception idéaliste que les Français ont de l'Europe que dans la vision utilitariste des Britanniques. La France et le Royaume-Uni ont tous deux une responsabilité dans le déficit d'explication du projet européen aux opinions publiques.

Selon Mme Gnesotto, le Royaume-Uni considère aujourd'hui qu'elle ne tire aucun bénéfice d'une implication dans le projet européen. Cette situation pourrait néanmoins changer, comme ce fut déjà le cas en 1998. Le contexte actuel est en effet marqué par la coïncidence d'une crise financière majeure, d'une crise géostratégique montante avec la Russie, d'une crise démographique aiguë en Occident – qui ne représentera plus que 10 % de la population mondiale dans vingt ans – et d'une crise institutionnelle de l'UE. Les Britanniques pourraient estimer que l'UE deviendra un cadre utile à la résolution de ces crises. Le projet français d'« Europe puissance » ou d'« Europe influence » n'est pas plus louable et valable que le projet utilitariste de certains autres États membres. Il est plus profitable de soutenir un projet utile qu'un projet rhétorique pour l'UE, à quoi s'est souvent réduite la politique européenne de la France.

Concernant la relation entre la France et l'OTAN, la révolution stratégique que représente sa réintégration dans la structure militaire de l'Alliance est née d'un double constat. D'une part, les partenaires européens de la France étaient terrorisés par l'idée d'un affaiblissement de l'OTAN. D'autre part, les propositions françaises étaient soupçonnées de vouloir réduire le rôle de l'OTAN. La France a pris conscience de cette méfiance et du fait que la PESD ne pourrait être renforcée en affaiblissant le rôle de l'OTAN. La France a donc choisi d'inverser sa position. La pleine réintégration de la France dans l'OTAN démontrera la loyauté de la France envers les États-Unis et mettra un terme à la concurrence entre la PESD et l'OTAN, qui pourront se développer de manière complémentaire.

Toutefois, Mme Gnesotto ne partage pas cette thèse des autorités françaises et souligne que le soupçon des autres États membres à l'égard de l'anti-atlantisme de la France est structurellement inscrit dans l'histoire de la construction européenne. Certains pays soupçonnent d'ores et déjà la France de réintégrer l'OTAN pour pouvoir la miner de l'intérieur. Ce rapprochement de la France vis-à-vis de l'OTAN ne réglera donc pas le problème de l'absence de confiance des États membres à l'égard des autorités françaises, quel que soit le talent du président de la République.

Le problème de l'UE n'est pas lié à l'OTAN mais à l'Europe elle-même. Si les Européens n'agissent pas suffisamment en faveur de la défense européenne, ce n'est pas à cause des États-Unis puisque ceux-ci encouragent depuis quelque temps l'UE à renforcer sa politique de défense. En fait, il n'existe pas au sein de l'UE une conscience stratégique qui permettrait de franchir le cap d'une véritable capacité européenne en matière de politique étrangère et de défense.

Mme Gnesotto est donc sceptique quant au bénéfice pour la France et la PESD de la réintégration de la France au sein de l'Alliance atlantique. De toute façon, cette réintégration même sans condition sera mal reçue par certains pays européens, ne serait-ce que parce qu'il faudra céder quelques postes au bénéfice d'officiers généraux français.

Sans préjuger de l'évolution du contexte stratégique en Europe, l'OTAN constitue à la fois une solution et un problème à la situation actuelle. L'élargissement de l'OTAN est en

effet une question explosive pour la Russie, partenaire de l'UE. Lors du dernier Sommet de l'OTAN, certains pays, notamment la France et l'Allemagne, étaient prudents vis-à-vis de l'élargissement de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine et l'ont fait valoir auprès des autorités américaines. Dans les mois à venir, la tension à l'intérieur de l'OTAN devrait se renforcer. La France aurait donc intérêt à conserver une certaine marge de manœuvre sur le plan politique. Mme Gnesotto n'est pas personnellement favorable à l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie car le bénéfice politique pour ces pays est incertain et le risque pour la stabilité du continent européen est important.

Selon Mme Gnesotto, la prudence française à l'égard de l'élargissement de l'OTAN ne nous vaudra pas de crédit auprès des pays non membres et peu favorables à l'OTAN, car ils retiendront surtout notre participation de la France aux structures de l'OTAN. Néanmoins, la sophistication de la stratégie de sécurité européenne semble plus efficace que le simplisme stratégique de certains Américains, comme celui de Mme Palin qui n'exclut pas une guerre contre la Russie.

En résumé, la PESD ne bénéficiera pas de la rentrée de la France dans l'OTAN. La méfiance envers la France est structurelle et demeurera car cette méfiance possède une fonction politique en France et dans d'autres pays. Les efforts supplémentaires en matière de défense devraient par conséquent davantage être réalisés dans le cadre de l'OTAN que de la PESD dans les années à venir. La question centrale est donc de savoir si la France bénéficiera de sa réintégration totale dans la structure militaire de l'OTAN en termes de postes et d'influence dans le monde.

\*\*\*\*\*

Selon M. Stark, **l'intégration de la France dans l'OTAN** est fondamentale du point de vue allemand. L'Allemagne pousse à ce retour depuis des décennies, même si les raisons actuelles ne sont pas celles d'autrefois. L'Allemagne considère aujourd'hui que l'Alliance atlantique, depuis son élargissement à l'Est, est devenue un outil au service des intérêts stratégiques des États-Unis. La culture de discussion y aurait ainsi disparu. Le retour de la France pourrait contribuer à améliorer la situation.

La stratégie américaine s'inscrit depuis quelques années dans une logique d'endiguement de la Russie, notamment par l'intermédiaire d'éventuels élargissements de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine et l'installation de boucliers anti-missiles en Pologne et en République tchèque, sources d'inquiétudes majeures en Allemagne, en particulier en ce qui concerne la Pologne.

Les Allemands estiment que la France, en réintégrant pleinement le système militaire intégré de l'OTAN, pèsera certainement davantage sur le débat interne à l'OTAN. L'Allemagne se trouve pour le moment un peu isolée dans ses critiques vis-à-vis des positions des États-Unis au sein de l'OTAN, critiques que la France pourrait appuyer. L'Allemagne est aujourd'hui dans une situation qui ressemble à celle de la France en 1965, avant son départ des structures militaires intégrées. La réintégration de la France dans l'Alliance atlantique a donc une utilité politique pour l'Allemagne.

Cette réintégration a également une utilité militaire. La création d'un corps d'armée européen de 60 000 hommes, déployable rapidement sur une durée d'un an, objectif initial de la défense européenne, permettrait en effet à l'UE d'intervenir dans une logique de maintien de la paix. L'OTAN n'a pas été créée pour réaliser des opérations de maintien de la

paix. L'Afghanistan le démontre : dans le Nord et l'Est du pays, zones difficiles, les forces occidentales engagées agissent dans une logique de collusion entre le maintien de la paix et le rétablissement de la paix. Les États-Unis n'ont pas la culture du maintien de la paix qui serait une culture proprement européenne. Sur certains théâtres, les forces européennes de maintien de la paix pourraient donc être utiles, en particulier en Ukraine. Le retour de la France dans le système militaire intégré de l'OTAN ne signifie donc pas la fin de la PESD.

\*\*\*\*\*

M. Boyer partage l'avis de Mme Gnesotto et de M. l'Ambassadeur sur l'**OTAN**, selon lequel la pleine **réintégration de la France dans l'OTAN** ne permettra pas de renforcer la PESD. Néanmoins, sa position est plus nuancée. Selon M. Boyer, il existe un marché de dupes qui sous-tend cette réintégration. La décision du président de la République Nicolas Sarkozy intervient à un moment où la France baisse la garde sur le plan militaire. Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*<sup>2</sup> annonce en effet une réduction de l'outil militaire français. La réintégration dans l'OTAN permettrait dès lors de pallier ce « rapetissement » de l'armée française.

Parallèlement, et c'est là que peut-être se trouve le marché de dupes, des actions continuent d'être menées dans un cadre européen en matière de défense. Ces actions ne concernent certes pas nécessairement le *hardware* militaire mais elles auront néanmoins une importance majeure pour l'UE, à l'image des grands projets technologiques européens liés à l'espace. Le projet de satellite européen Galileo se réalise en dépit de l'opposition des Américains et donnera aux Européens une certaine autonomie par rapport à l'utilisation du GPS. Par ailleurs, le projet GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) offre aux Européens la *strategic awareness*, cette capacité à comprendre les événements au niveau planétaire, sous couvert de la surveillance de la dégradation de l'environnement.

Des projets sont également menés dans le cadre de l'Agence européenne de l'espace, notamment un projet porté par les Français qui permettrait d'accroître l'autonomie européenne en termes d'évaluation stratégique dans les situations de crise. Les Français et les Allemands soutiennent pleinement ce projet. Les Britanniques, extrêmement favorables à ce projet jusqu'à une date récente, refusent désormais de le mettre en oeuvre. Les Britanniques soutenaient le développement de la PESD en 1998, ce qui a créé une tension très forte entre les Anglais et les Américains au moment de la crise en Bosnie-Herzégovine, moment où les Britanniques retrouvent les Français sur un théâtre d'opérations.

Néanmoins, le tissu militaire et technologique anglais est de plus en plus lié aux sociétés américaines. Le commissariat à l'énergie atomique britannique est détenu par des capitaux américains et les ingénieurs américains y officient. Cette dépendance est valable pour des secteurs d'activité qui ont des prolongements dans le domaine de la défense. Dans le domaine de l'armement nucléaire, par exemple, le Royaume-Uni est dépendant à 100 % des États-Unis. Le Royaume-Uni est donc lié aux États-Unis pour l'avenir de sa posture militaire. C'est un frein énorme qui pèse sur son choix politique en matière de défense. Néanmoins, la situation pourrait évoluer car il existe des forces politiques qui restent acquises à l'idée de la PESD. Il convient donc de ne pas rejeter les Britanniques, sans toutefois attendre de leur part un soutien farouche à la PESD dans l'immédiat.

---

<sup>2</sup> Paris, La Documentation française, 2008.

L'intégration de la France dans l'OTAN répond en partie de la réduction des moyens de l'armée française. Néanmoins, cette réintégration handicaperait sérieusement la France pour soutenir le développement de la PESD. M. Boyer cite un article intitulé « Le retour à Canossa » qu'il a rédigé sur ce thème. Si la France soutient le développement de la PESD, modèle de défense alternatif à l'OTAN, ses partenaires pourront lui opposer le fait qu'elle ait réintégré l'OTAN – après avoir reconnu ses erreurs passées – et qu'il existe déjà au sein de l'OTAN des instruments militaires adaptés. Ce serait un retour à l'identité européenne de défense prônée au milieu des années 1990, avec le dispositif de Berlin +, donc l'abandon de l'idée d'une défense européenne autonome. Or, cette logique est paradoxale car l'UE va acquérir les moyens de l'autonomie d'appréciation de situation.

\*\*\*\*\*

Le général Maurin, ancien chef d'état-major des armées françaises (1971-1975), revient en premier lieu sur les **projets européens** en cours en matière de défense. Le projet Galileo est essentiel en termes de renseignement. Néanmoins, la réalisation de ce type de projets ne se réalise pas sur la base d'une volonté politique européenne et en vue d'effort industriel commun destiné à développer ou à acquérir des équipements nécessaires au bon fonctionnement de la PESD. Concernant la projection des forces, le projet d'avion A400M est lancé depuis longtemps mais certains pays ne souhaitent pas y participer. Dans le domaine de l'équipement (renseignement, transports et transmission de forces interarmées), on ne peut que constater le manque total de moyens nécessaires au fonctionnement efficace de la PESD.

En second lieu, la réalisation d'une mission en commun nécessite au préalable la **définition des résultats** que l'on souhaite obtenir. Certaines missions internationales durent depuis longtemps sans aboutir et conduisent à engager des dépenses de plus en plus importantes en termes de personnels, sans aucuns résultats apparents.

\*\*\*\*\*

Un auditeur souligne que les trois intervenants présentent des « visions consolidables » de la PESD, bien que leur angle d'approche soit différent. Le Traité de Lisbonne, issu du débat institutionnel engagé depuis dix ans, a une chance d'être mis en œuvre si M. Cameron ne devient pas Premier ministre de Grande-Bretagne. Le Traité de Lisbonne consacre dans le paysage stratégique européen la notion de sécurité nationale, issue des États-Unis, qui a fait débat en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne.

En France, le Livre blanc ajoute à la défense la notion de sécurité nationale. Ceci laisse penser que les budgets de l'analyse stratégique pourraient être consacrés prioritairement à la sécurité nationale. Au Royaume-Uni, les travaux réalisés par les services du Premier ministre en mars 2008 ont démontré que l'approche britannique de la sécurité nationale était proche de l'approche américaine. En Allemagne, les partis ont débattu sur le fait de savoir si l'approche traditionnelle allemande de la sécurité était compatible avec l'approche américaine de la sécurité nationale.

L'impact que pourrait avoir la consécration de la sécurité nationale par le Traité de Lisbonne sur l'avenir des politiques relevant du deuxième pilier n'a pas été analysé, que ce soit sur la PESD ou sur la PESC. La création d'une communauté européenne de la sécurité nationale pourrait être bénéfique à la PESD. Cette communauté permettrait de faire converger les visions stratégiques des États membres sur la sécurité nationale et la défense.

La France a avancé des propositions en la matière. Tant que cette communauté n'existera pas, les dirigeants politiques ne pourront s'engager pleinement en faveur d'une défense européenne.

Cette notion de sécurité nationale recouvre tous les sujets qui intéressent aujourd'hui les citoyens européens, tels la sécurité des approvisionnements énergétiques, la lutte contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, la défaillance de certains États à la périphérie de l'UE ou sur des théâtres d'opérations où l'UE a des intérêts stratégiques. La reconnaissance de la sécurité nationale dans le Traité de Lisbonne pourrait ainsi permettre un nouvel essor de la PESD.

\*\*\*\*\*

Une auditrice demande aux intervenants si la présidence française de l'UE a prévu des projets destinés à développer la **culture stratégique européenne** évoquée par M. Stark. Cette notion de culture stratégique avait déjà été évoquée lors de la dernière présidence française de l'UE en 2000, notamment au cours des discussions relatives au Traité de Nice qui a conduit à certaines avancées.

M. Howorth, professeur à l'université de Yale, expert des structures militaires de l'UE, notamment du Comité politique et de sécurité (COPS) et du Comité militaire de l'UE (CMUE), soulignait les changements qui avaient lieu en matière de culture stratégique européenne, y compris chez les Britanniques, bien que cela n'apparaisse pas de manière flagrante aux yeux de l'opinion publique. Le contexte actuel est marqué par la question du renouvellement du partenariat stratégique entre l'UE et la Russie et l'UE et d'autres régions, ainsi que par la situation en Afghanistan et au Moyen-Orient. En ce sens, il semble difficile de pouvoir progresser plus avant dans la résolution de ces questions sans l'expérience de la Grande-Bretagne. Bien que la situation soit radicalement différente de celle de 1998, le poids du Royaume-Uni ne doit pas être négligé.

Néanmoins, Une auditrice s'interroge donc sur les moyens d'instituer un **collège européen de défense** malgré l'opposition du Royaume-Uni.

Enfin, selon l'Amiral Combarieux, **l'Assemblée parlementaire de l'UEO** reste le forum où peut se développer le débat stratégique entre les Européens.

\*\*\*\*\*

Selon M. Boyer, l'UE souffre bien d'un **déficit dans sa capacité de projection de forces**, notamment par voie aérienne. La sécurité de l'Europe dépend aussi de son réseau ferroviaire et de ses liens avec les pays voisins. L'Europe dispose d'un réseau extraordinaire de voies ferrées qui constitue un atout majeur pour le déploiement rapide de forces. Les Russes portent d'ailleurs une attention particulière à leur propre réseau ferré.

Les avancées en termes de **culture stratégique européenne** existent mais elles restent marginales. La dimension défense de la PESD doit demeurer prioritaire. En ce sens, il est impératif de promouvoir le dialogue entre les militaires européens, à tous les échelons, des jeunes lieutenants jusqu'aux généraux. Il convient en effet d'échanger des méthodes et surtout de créer des liens pour forger une communauté de perspectives entre militaires européens. Un jeune lieutenant autrichien pourrait ainsi venir se former dans une unité de chasseurs alpins français et réciproquement.

**Les échanges sont déjà plus intenses au niveau civil et politique.** Il existe une communauté des experts européens, qui s'expriment dans les cénacles européens et se comprennent en dépit de certaines divergences d'appréciation. M. Boyer participe à un cercle de réflexion entre la *Rand Corporation* et les experts européens. Il constate que les Allemands, les Néerlandais, les Britanniques bloquent davantage sur les questions de l'avenir transatlantiques que les Français. La manière de penser la politique extérieure et la stratégie de l'UE devient donc commune.

Concernant la **communauté européenne de sécurité nationale**, M. Boyer doute que les opinions publiques européennes s'intéressent à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Créer une telle communauté conduirait à rajouter une strate supplémentaire à l'empilement des structures existantes, sans permettre de donner une direction unique à la défense et à la sécurité européenne. L'unité de direction dans la PESD est la défense.

\*\*\*\*\*

Selon Mme Gnesotto, le **développement d'une culture stratégique** est indispensable mais elle constitue un leurre de la politique européenne de défense. On ne crée pas une culture stratégique commune sans budget. Or, le Collège européen de défense n'a aucun budget communautaire. Pour sa part, l'Institut d'études de sécurité de l'UE, dont l'une des missions est de rapprocher les cultures stratégiques notamment entre les experts et les opérationnels, dispose du plus faible budget alloué à une structure européenne (3 millions d'euros). Le budget de l'Institut est le plus faible de tous les instituts de sécurité à travers l'Europe et il demeure minime comparé aux 100 millions de dollars de budget de la *Rand Corporation*. Pour les mêmes raisons, le financement de l'important projet d'Erasmus militaire soutenu par la présidence française de l'UE n'est pas assuré.

La nécessité du **couple franco-britannique** est proportionnelle à l'ambition donnée à la défense européenne. Si l'ambition de la PESD est grande (règlement du conflit au Moyen-Orient, interventions extérieures, etc.), le Royaume-Uni semble indispensable. Si son ambition est moindre (observation, gestion civile, etc.), le soutien des Britanniques n'est pas nécessaire comme l'a montré le fonctionnement de la PESD depuis 2003. Or, la majorité des États membres ne partage pas la nécessité du couple franco-britannique afin de renforcer la défense européenne.

Selon Mme Gnesotto, **le Traité de Lisbonne est mort**. Il ne devrait pas y avoir de mise en œuvre consensuelle de ce traité lors de la prochaine législature. L'UE pourra essayer de sauver par la méthode intergouvernementale certaines dispositions de ce traité en matière de défense.

Concernant l'**autonomie stratégique des Européens**, la plupart des réalisations ont été accomplies dans le domaine civil (Galileo, GMES, etc.). Trois quarts des pays concernés ne souhaitent pas développer les implications militaires de ces systèmes. En Géorgie, l'UE disposait d'une quantité abondante de renseignements donnés par la délégation de la Commission européenne et le représentant spécial de M. Solana pour cette région, dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Or, l'UE ne s'est pas servi de ces moyens de renseignement humains en raison de la fracture stratégique au sein de l'UE, entre les compétences qui relèvent de la Commission et celles qui relèvent du Conseil.

Selon M. Boyer, la **question de l'OTAN** se résume à la vision que l'on a de l'avenir de la sécurité européenne. Si l'on se place dans un contexte géopolitique brutal et d'opposition accrue entre les démocraties et les autres acteurs (Chine, Russie, extrémistes islamistes, etc.), l'entrée de la France dans l'OTAN se justifie parfaitement. Dans le cas d'un retour à une bipolarité agressive, la sécurité de la France est mieux assurée par sa réintégration dans l'OTAN. Si l'on considère au contraire que le monde sera plus complexe que cette simple bipolarité et que l'émergence de l'Europe comme troisième acteur majeur de la sécurité mondiale est utile pour trouver des solutions, l'opportunité de l'entrée de la France dans l'OTAN est plus discutable. La vision politique doit donc diriger l'avenir de la PESD.

Concernant l'**UEO**, l'Assemblée parlementaire de l'UEO a joué un rôle historique fondamental au moment où l'élargissement de l'UE était une perspective et non une réalité. Cette Assemblée était le seul cadre purement européen où les parlementaires des futurs États membres de l'UE pouvaient débattre de sécurité.

Par ailleurs, l'évolution institutionnelle de l'UE donne au Parlement européen davantage de pouvoir, notamment en matière budgétaire (sauf pour la PESC et la PESD) et de légitimité démocratique. Les rapports rédigés par le Parlement européen portent sur l'ensemble des politiques de l'UE. Son rôle institutionnel et médiatique est nettement supérieur à celui qu'il avait dans le passé, quand l'UEO était la seule enceinte pour préparer la transition des futurs entrants en matière de sécurité et de défense. Les relations entre le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire de l'UEO sont très bien gérées depuis dix ans. Néanmoins, il conviendrait à l'avenir de ne conserver qu'une seule enceinte parlementaire pour aborder les questions de sécurité européenne, plutôt que deux ou 29 en comptant les parlements nationaux.

\*\*\*\*\*

Concernant la **sécurité nationale**, M. Stark souligne le clivage droite/gauche qui règne en Allemagne sur ces thématiques. La CDU est favorable à l'emploi de la Bundeswehr à des fins de sécurité intérieure (attentats terroristes, etc.). Le SPD et les Verts s'y opposent afin d'éviter une militarisation de l'espace public allemand. Comme le consensus n'existe pas, il est peu probable que les Allemands acceptent ce type d'opérations de sécurité, sauf si Mme Merkel remporte les prochaines élections avec une majorité absolue. Ce genre d'opérations de sécurité intérieure au niveau européen semble donc peu plausible sans l'assentiment de l'Allemagne.

En ce qui concerne la **culture stratégique**, il faudrait hiérarchiser les menaces. L'Afghanistan est en voie de talibanisation. Par ailleurs, le risque d'une disparition du Pakistan en tant qu'État n'est pas exclu. Le Pakistan est un État doté de l'arme nucléaire et son conflit avec l'Inde sur le Cachemire n'est pas réglé. L'Inde compte davantage de musulmans que nombre de pays majoritairement musulmans (Iran, Arabie saoudite, etc.). L'Iran est en voie de nucléarisation. Les menaces sur la sécurité des Européens proviennent davantage de cette région que de la Russie. Mais, certains considèrent que la Russie actuelle ressemble à l'URSS de Staline et qu'elle constitue la menace prioritaire.

La guerre en Géorgie a mis en évidence l'existence de politiques unilatérales de certains États membres au sein de l'UE. À titre d'exemple, les pays baltes et la Pologne apportent un soutien à la Géorgie face à la Russie, comme l'a montré le voyage des présidents polonais, ukrainiens et baltes à Tbilissi. Or, les causes du conflit géorgien ne sont pas discutées en

public. Les conclusions du Conseil européen ne font pas clairement apparaître l'agression, certes provoquée, de la Géorgie en Ossétie du Sud.

Cela traduit un manque criant de culture stratégique en Europe. Il est impossible d'empêcher les Polonais de se sentir menacés par les Russes ou de ne pas aimer les Allemands. Cependant, le fait que ces considérations aveuglent les Européens et les détournent des vraies menaces est problématique. Contrairement à l'esprit de la PESD et de la PESD, des politiques unilatérales sont mises en œuvre au sein de l'UE. Ce défaut de culture stratégique est sans doute le problème le plus important de la PESD.

\*\*\*\*\*

Un auditeur souligne que la PESD est née d'un rapprochement franco-britannique. La dépendance du Royaume-Uni à l'égard des États-Unis en termes d'armement nucléaire influence la position des Britanniques dans le domaine de la défense. Qu'en est-il du **rôle de la force nucléaire française** ?

\*\*\*\*\*

M. Bertrand de Cordoue a participé au lancement de l'Agence européenne de défense (AED) chargée des acquisitions de défense. Deux remarques réalisées en introduction appellent des commentaires de sa part. D'un côté, les Britanniques soutiennent la PESD qui est l'affaire des nations ce qui permet de réintroduire les nations dans le fonctionnement de l'UE et donc de freiner l'intégration européenne. De l'autre, les pays membres de l'UE ne sont pas sur un pied d'égalité en matière de budget de défense.

En premier lieu, il est d'ores et déjà possible de pratiquer la **géométrie variable** en matière de PESD, sans même attendre l'entrée en vigueur des dispositions du Traité de Lisbonne relatives aux coopérations structurées permanentes ou aux coopérations renforcées. Certains projets peuvent être lancés uniquement avec la participation des États volontaires, aussi bien dans le domaine des opérations extérieures que de l'armement. Ce cadre institutionnel de l'AED permet de transcender le débat sur les éventuels participants à l'Europe de la défense ou de l'armement puisque la PESD pourra se concrétiser avec les seuls États de bonne volonté.

En second lieu, les statuts de l'AED précisent que les décisions doivent s'y prendre dans la plupart des cas à la **majorité qualifiée**, ce que l'OTAN envie beaucoup à l'UE. L'action commune qui a créé l'AED, votée par le Royaume-Uni, consacre le principe d'un poids différencié des États dans le système de prise de décision, fondé sur les règles de décision applicables au Conseil issues du Traité de Nice.

En mariant les deux variables, la géométrie variable et la pondération du poids des acteurs dans le système de prise de décision, il est possible de mettre en œuvre des actions où le pays qui paie décide, et ce malgré le blocage d'une minorité d'États. Si ce système ne s'applique que de manière limitative au développement des technologies et des programmes d'armement, il démontre que les petites avancées permettent d'espérer des progrès de la PESD dans son ensemble.

\*\*\*\*\*

M. Colin Cameron, Secrétaire général de l'**Assemblée européenne de sécurité et de défense**, anciennement Assemblée parlementaire de l'UEO, indique que l'Assemblée se réinvente en proposant le même statut aux 27 États membres, en coordination avec les pays associés (Islande, Norvège, Turquie), et dans le cadre de relations privilégiées avec la Géorgie et la Russie.

M. Cameron propose à M. Louis que l'Ifri offre une **plate-forme de discussion** à l'Assemblée européenne de sécurité et de défense afin qu'elle débattenne du nécessaire renforcement des liens entre les parlements nationaux et le Parlement européen sur les questions de défense. Les parlements nationaux sont en effet en contact direct avec l'opinion publique, dont l'avis est essentiel comme l'ont montré les échecs des référendums en France, aux Pays-Bas et en Irlande. Certains parlementaires britanniques demeurent enthousiastes au sein de l'Assemblée de l'UE pour renforcer la PESD.

\*\*\*\*\*

M. Louis prend note de la proposition de M. Cameron.

\*\*\*\*\*

Selon Mme Gnesotto, la **question de la dissuasion nucléaire**, prérogative nationale, ne sera pas abordée dans le cadre de la PESD. Soulever la problématique de la dissuasion nucléaire européenne compliquerait le fonctionnement de la PESD.

Concernant l'hétérogénéité des **budgets de défense** des États membres, il semble logique qu'un pays balte dépense moins que la France pour son outil militaire. Il serait absurde, au nom de l'égalité entre les États, de demander aux 27 États membres de consacrer 2 à 3 % de leur PIB à leur budget de défense. Les différences entre les budgets de défense et le fait que la France et le Royaume-Uni réalisent 80 % des dépenses de recherche et développement de l'UE dans le domaine militaire n'est pas problématique. Les autres pays moins dépensiers en termes de défense doivent néanmoins manifester leur solidarité d'une autre manière.

À ce titre, Mme Gnesotto propose de modifier non pas le pourcentage de budget national que chaque État consacre à la défense, mais le mode de financement des opérations au titre de la PESD. Cette proposition a été en partie reprise par la présidence française de l'UE. Le système actuel du « soldat payeur » est absurde : plus un État engage de force dans une opération de l'UE, plus il paie et vice et versa. Même dans le domaine de l'environnement, la logique est inversée avec le principe du « pollueur payeur ».

Si un État n'apporte pas de moyens humains, il doit manifester sa **solidarité financière** en prenant à sa charge certains des frais de l'opération militaire. Il est donc possible de coupler les différences de budgets de défense entre les États membres, héritage historique, avec un égalitarisme dans le financement des opérations au titre de la PESD. Les sommations du général Rogers en 1982, dépourvues de sens politique, exigeant que chaque État consacre 2 % de son budget à la défense n'ont pas produit d'effet.

\*\*\*\*\*

En ce qui concerne le **renseignement**, M. Boyer souligne qu'il est nécessaire de distinguer la nécessité de l'usage. L'usage est la façon dont les décideurs politiques et

militaires interprètent les résultats qui leur sont fournis. La nécessité a un sens différent. L'intérêt que porte aujourd'hui l'UE à la piraterie maritime à travers certains mécanismes est une nécessité. Certains moyens satellitaires pourraient permettre à l'UE de mieux comprendre ce phénomène.

En matière de **forces nucléaires**, le point clé est la façon dont cette problématique sera insérée dans le débat européen. Si la France indiquait qu'elle souhaite débattre de la dissuasion nucléaire dans le cadre de la PESD, cela conduirait à un blocage. En revanche, certaines questions majeures, comme la fin de la dissuasion nucléaire américaine en Europe telle qu'elle s'est pratiquée depuis 60 ans, pourraient être débattues dans certaines instances confidentielles. Si l'UE décidait de réaliser certaines opérations d'ampleur à l'avenir engageant des forces françaises, il conviendrait alors de réfléchir à la question de la dissuasion nucléaire. Plutôt qu'une feuille de route, il faut davantage engager une réflexion dans des cénacles confidentiels afin de parvenir à une maturation européenne sur ce sujet.

En ce qui concerne l'**hétérogénéité des budgets militaires**, les affaires militaires contemporaines impliquent de penser des concepts et des matériels afférents qui sont de plus en plus complexes. La France participe à cet effet au MIC (*Multinational Interoperability Council*) au sein duquel ne coopèrent que les « mieux disant » militaires (États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Canada et l'Australie, et peut-être bientôt le Japon). Ces discussions sont d'une grande complexité technique et conceptuelle même pour un État comme la France ou le Royaume-Uni.

Or, ces concepts sophistiqués et ces outils englobants devront être débattus à l'avenir dans le cadre de la PESD. Certains États ont à ce titre un rôle prioritaire par rapport à d'autres : un État qui ne consacre que trois milliards d'euro chaque année à sa défense ne possède plus le savoir-faire militaire pour participer efficacement à l'élaboration de ces doctrines très novatrices en coopération avec les États-Unis. La PESD ne pourra pas faire indéfiniment l'économie de discuter de ces doctrines et concepts très modernes qui entraînent l'acquisition de matériel et de systèmes d'armes à la pointe de la technologie.