

La politique européenne de sécurité et de défense: enjeux et réalités

par Federico Santopinto, chercheur au GRIP

22 décembre 2005

L'objectif de cette note est de tracer un cadre didactique et synthétique de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ainsi que de ses principaux enjeux futurs. Au bout de six années de constante évolution, à quoi ressemble la PESD ? Quels sont ses principaux aboutissements et les problèmes auxquels elle se heurte ? Après l'adoption de la monnaie unique le rejet de la Constitution pour l'Europe, la défense est perçue aujourd'hui comme le nouveau moteur de l'intégration européenne. Ce moteur risque toutefois de fonctionner en marche-arrière faute d'accompagner le développement de la PESD d'une meilleure intégration qualitative de l'Union.

I. Qu'est-ce que la PESD ? La définition

Dans le domaine des relations extérieures, les compétences de l'UE sont partagées entre deux différents piliers : le pilier communautarisé et semi-supranational de l'UE et le pilier intergouvernemental. Le premier pilier intervient principalement dans les relations économiques et de coopération avec les pays tiers. Le deuxième pilier concerne la Politique étrangère de sécurité commune (PESC), qui reflète la volonté des Etats membres de se doter d'une politique étrangère qui aille au-delà du domaine purement économique, tout en évitant d'en perdre le contrôle au profit de la sphère supranationale de l'UE.

La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) fait partie de la PESC. Dans le cadre de celle-ci, la PESD traite des questions spécifiquement liées à la défense et à la sécurité. Elle concerne essentiellement trois domaines d'actions :

1) Les missions de l'UE de gestion civile et militaire des crises. L'objectif principal de la PESD consiste à doter l'UE d'une capacité d'intervention militaire et civile face aux crises et aux conflits qui se produisent hors de ses frontières. La PESD ne vise pas la création d'une armée européenne, mais plutôt l'identification des moyens militaires et civils que les Etats membres peuvent mettre en oeuvre dans le cadre d'une mission de l'UE. Dans le domaine militaire, depuis 2000, la PESD s'est fixé deux objectifs dans le but d'identifier et de développer les capacités militaires dont elle doit disposer pour mener à bien ses missions : le « *Headline goal* » et le « *Headline goal 2010* » (voir plus en avant). Quant aux capacités civiles, elles se concrétisent par la mise à disposition par les Etats membres, de personnel

civil oeuvrant dans les quatre domaines suivants : la police, le renforcement de l'Etat de droit (juges), l'administration civile et la protection civile (voir plus en avant).

2) La coordination et la rationalisation des capacités militaires européennes nécessaires aux missions de gestion des crises de l'UE. Pour disposer des équipements et des structures nécessaires à des missions militaires communes, l'UE doit être en mesure d'intervenir sur la production industrielle et technologique militaire des Etats membres, afin de favoriser une certaine complémentarité de celle-ci. Parmi ses compétences, la PESD comporte donc la promotion d'une base industrielle et technologique européenne forte et compétitive. En 2004, une Agence européenne de défense a été créée pour œuvrer dans le domaine des capacités de défense (industrie de l'armement, recherche et acquisition de l'armement). Dans cette même perspective, une timide ouverture des marchés de l'armement est prévue, notamment via un code de conduite non contraignant adopté en novembre 2005 par les Etats membres[1].

3) Enfin, la PESD doit être considérée comme un cadre dans lequel les Etats membres adoptent des lignes directrices et des principes communs qu'ils s'engagent à respecter, sans toutefois se soumettre à des contraintes juridiques. L'adoption récente d'une Stratégie de lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive (2003) ou de la Stratégie européenne de sécurité (2003) en sont des exemples.

La PESD exclut toute forme de défense territoriale. Celle-ci reste de la compétence exclusive des nations et de l'OTAN. La Constitution pour l'Europe avait prévu une clause de solidarité en cas d'agression armée, mais celle-ci n'entrera en vigueur que si ce texte est un jour ratifié.

II. La PESD pour quoi faire ? Les missions

Formellement, les missions attribuées à la PESD sont définies par les trois tâches de Petersberg qui furent adoptées en 1992 par l'Union européenne occidentale (UEO), et qui furent ensuite insérées dans le traité sur l'Union européenne. Celles-ci consistent en des :

- 1) missions humanitaires et d'évacuations des ressortissants,
- 2) missions de maintien de la paix,
- 3) missions de forces de combats pour la gestion des crises et/ou les opérations de rétablissement de la paix.

Cette formulation permet une interprétation large des missions que l'UE peut entreprendre. Au cours des années, les missions de la PESD ont néanmoins été mieux spécifiées. En 2002, par exemple, une déclaration du Conseil européen a expressément affirmé que la lutte contre le terrorisme était incluse dans les objectifs de la PESD. Depuis lors, la politique européenne de défense n'est plus seulement une projection extérieure, mais elle a acquis aussi une dimension intérieure, dès lors qu'elle vise à protéger les citoyens vivant en Europe.

En décembre 2003, l'adoption de la Stratégie européenne de sécurité (SES) par le Conseil européen a contribué à clarifier davantage les objectifs de la PESD ainsi que son rôle. La SES énonce en effet une véritable doctrine de l'UE en matière de politique étrangère, une doctrine qui n'exclut pas le recours à la force dans des cas extrêmes et qui reste ambiguë quant à la notion d'action préventive.

Mais pour bien comprendre ce que les Etats membres attendent aujourd'hui de la PESD, il est intéressant de jeter un regard sur les débats qui se sont tenus à ce propos au sein de la Convention européenne, et qui ont abouti à de nouvelles dispositions adoptées ensuite dans la Constitution pour l'Europe. Les missions de Petersberg ont en effet été mieux définies dans le traité constitutionnel. Bien que le sort de ce traité soit incertain, il n'en demeure pas moins que la nouvelle définition attribuée aux missions de la PESD correspond au rôle que les Etats membres attribuent aujourd'hui à cette politique. D'emblée, la Constitution annonce que la PESD doit assurer « le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale » (art. I-41). Par la suite, la Constitution ajoute aux trois missions de Petersberg déjà énoncées dans les actuels traités, quatre autres missions qui ne doivent toutefois pas être interprétées comme de nouvelles compétences, mais plutôt comme une mise au point des tâches préexistantes de Petersberg. Ainsi, la PESD inclut formellement les sept domaines suivants :

- missions humanitaires et d'évacuation (Petersberg),
- missions de maintien de la paix (Petersberg),
- missions de forces de combats pour la gestion des crises (Petersberg),
- missions de désarmement (ajoutées par la Constitution),
- mission de conseil et d'assistance militaire (ajoutées par la Constitution),
- missions de prévention des conflits (ajoutées par la Constitution),
- opérations de stabilisation à la fin des conflits (ajoutées par la Constitution).

Le traité constitutionnel précise, enfin, que « toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme » (art. III-309).

Les objectifs de la PESD ne peuvent toutefois être définis sur la base des seuls articles des traités européens qui les concernent directement. En effet, ils se déduisent aussi à partir des principes généraux que l'Union européenne a adoptés en tant qu'organisation ainsi qu'à partir des finalités globales attribuées à la PESC. Ainsi, les articles du Traité sur l'Union concernant la PESC (qui, rappelons-le, inclut la PESD) statuent que l'action extérieure de l'UE, outre le fait de défendre les intérêts et les valeurs européennes, doit promouvoir les droits de l'homme, la coopération internationale, le développement et la démocratie dans le monde. Il faut donc en conclure que les missions PESD doivent toujours se faire dans cette perspective. Cet aspect ne doit pas être considéré comme une simple formalité car, dans la plupart des constitutions nationales, les Etats ne lient

pas explicitement leur politique étrangère à la promotion de telles valeurs dans le monde.

Se pose enfin la question du mandat des missions de la PESD par rapport à l'ONU. Les missions militaires de l'UE doivent-elles être préalablement approuvées par le Conseil de sécurité de l'ONU lorsqu'elles ne concernent pas un cas de légitime défense ? Bien que de nombreux Etats membres souhaitent l'établissement d'un lien étroit entre toute action de la PESD et l'ONU, la crise du Kosovo a répondu à cette question : les actions militaires de l'UE peuvent se faire sans une relation de subordination au Conseil de sécurité. Dans sa formulation vague, d'ailleurs, la Stratégie européenne de sécurité laisse la porte ouverte à d'éventuelles missions préventives, sans préciser la façon dont celles-ci se rapporteraient à l'ONU.

III. Quelles capacités pour la PESD ? Les outils de gestion civile et militaire des crises

La création de la PESD a comporté la nécessité d'identifier les moyens civils et militaires que l'UE peut mettre en oeuvre lorsqu'elle lance une mission de gestion des crises.

1. Les capacités militaires de la PESD

Le processus d'identification et de mise à disposition des capacités militaires de la PESD représente un défi majeur pour l'Union européenne. Lorsque la PESD a été lancée en 1999, le Conseil européen d'Helsinki avait fixé un objectif qu'elle s'engageait à atteindre en 2003 en matière de capacités militaires : l' « **Objectif global** » d'Helsinki (« *Headline Goal* »).

a) Le « *Headline Goal* »

Cet objectif s'inspire de la force de l'OTAN qui était présente en Bosnie en 1999, et qui était composée d'un corps de 60.000 hommes devant maintenir la paix. L' « *Objectif global* » de l'UE consistait en la mise à disposition, pour la fin de 2003, d'une force de 50.000-60.000 hommes fournis par les Etats membres (correspondant à un corps d'armée), pouvant être déployés dans un délai de 60 jours et pour 1 an sur un théâtre lointain (en réalité, le nombre nécessaire pour atteindre cet objectif est de 180.000 si on considère la nécessité de garantir trois rotations par an). Selon l'« *Objectif global* », ces forces doivent être en mesure de mener à bien les missions de Petersberg et doivent être militairement auto-suffisantes. A ce titre, elles peuvent être appuyées par les moyens logistiques, aériens et navals nécessaires. Il convient de rappeler, toutefois, que le « *Headline goal* » ne constitue pas une armée européenne. Il s'agit plus simplement d'un réservoir d'unités nationales auquel le Conseil européen peut avoir recours s'il décide, à l'unanimité, d'intervenir dans une région du monde.

La poursuite de l'objectif global s'est caractérisée par plusieurs difficultés. En novembre 2000, une « *Conférence d'offre d'engagement en matière de capacités* » a établi un catalogue de forces que chaque pays acceptait d'affecter pour atteindre le but fixé. L'objectif quantitatif a été facilement atteint. Les Etats membres ont mis à disposition un « réservoir » de plus de 100.000 hommes, 400 avions et 100 bâtiments, et se sont engagés à identifier d'autres capacités militaires, encore au titre du « *Headline Goal Plus* »

(« Objectif général Plus »). Cependant, sous une perspective qualitative, au contraire, de nombreux problèmes se sont posés. Le Catalogue a, en effet, mis en exergue l'existence de graves insuffisances en termes de transports stratégiques des troupes, d'interopérabilité et de commandement (états-majors déployables).

En novembre 2001, les ministres européens de la Défense ont lancé un « Plan d'action européen sur les capacités » (PAEC) qui devait identifier les lacunes du Catalogue, et qui été organisé en groupes d'experts dirigés par un ou deux Etats. Le plan a révélé que si certaines lacunes pouvaient être comblées par de nouvelles contributions de la part des Etats membres, d'autres concernaient des capacités qui, tout simplement, n'existaient pas. Cela veut dire que les Etats membres devaient créer *ex novo* de nouvelles capacités, notamment dans le domaine de la déployabilité et de la mobilité des forces. A terme, la solution ne pouvait que passer par des grands projets d'acquisitions et d'investissements. Lors de la deuxième « Conférence d'offre d'engagement en matière de capacités » en mai 2003, des groupes de travail gérés par un Etat ont ainsi été créés afin de mettre en œuvre des projets concrets pouvant résoudre les lacunes identifiées dans la phase précédente. Ces projets concrets pouvaient comporter l'achat coordonné de nouveau matériel de la part les Etats membres.

En 2003 la PESD disposait ainsi d'un nouveau catalogue, dans lequel, toutefois, persistent toujours de nombreuses lacunes. Malgré les efforts réalisés, le catalogue de la PESD mis à jour en 2005 ne dispose toujours pas des moyens suffisants pour assurer la mobilité des troupes et pour leur garantir un soutien logistique lointain. En outre, les systèmes de commandement et de communication demeurent défectueux au niveau collectif. L'écart (*gap*) entre les objectifs déclarés par l'UE et ses capacités réelles a été ironiquement appelé « *gap* de crédibilité » lors d'une conférence organisée par le groupe libéral européen en novembre 2003[2]. Quant à la mission militaire organisée en RDC sous l'égide de la France en 2003 (l'opération Artemis), souvent citée en exemple comme première mission militaire de la PESD sur un théâtre lointain, il convient de rappeler qu'il s'agissait d'une action de très courte durée et de petite envergure (limitée à la seule ville de Bunia). Le problème des capacités reste donc intact et renvoie à la question délicate des budgets militaires européens et de leur restructuration, qui sera brièvement abordée dans le dernier paragraphe de cette Note.

b) Le « Headline Goal 2010 » et les « Groupements tactiques »

Alors que l'UE développait l' « Objectif global » d'Helsinki, de nouvelles menaces de type non traditionnelles sont apparues, entraînant avec elles de nouvelles exigences en matière de capacités militaires. La plupart des armées européennes sont encore structurées sur la base de la guerre froide, c'est à dire sur la défense du territoire européen contre une éventuelle invasion armée. L'« Objectif global » défini à Helsinki en 1999, qui n'a par ailleurs pas encore été réellement atteint, a été lui-même inspiré de la guerre du Kosovo, qui, finalement, était un conflit plutôt classique et proche du territoire européen. L'UE reste toutefois incapable d'effectuer des missions lointaines de nature hautement spécialisée. En effet, si les Etats membres comptent environ 1,8 millions de soldats, seul 12 % de ces forces peuvent être déployés à l'étranger. Or, malgré les nombreux efforts réalisés, la PESD ne

dispose toujours pas des moyens suffisants pour la mobilité des troupes et pour leur garantir un soutien logistique lointain.

La nécessité de disposer de forces de réaction rapide hautement spécialisées et hautement mobiles, en mesure d'intervenir sur des théâtres lointains, s'est donc rapidement imposée à la PESD. Cette capacité, implicitement invoquée dans la Stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003, a ainsi été insérée dans un nouvel objectif fixé par l'UE en matière militaire : l'« **Objectif global 2010** » (« **Headline Goal 2010** »).

L'« **Objectif global 2010** » se propose avant tout d'apporter une série d'améliorations afin de combler les lacunes mises en exergue dans le cadre de l'objectif d'Helsinki. Il établit en outre le concept de « Groupements tactiques » (« **Battle Groups** »), en s'inspirant d'une initiative de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni adoptée en avril 2003. Le but de cette initiative est de mettre à disposition de la PESD une série de forces composées chacune de 1.500 hommes, pouvant être déployées dans un délai de 15 jours dans des zones lointaines et particulièrement difficiles. Ces groupements tactiques devront disposer de tous les éléments de soutien nécessaires pour accomplir leurs missions, y compris des moyens de transports stratégiques. Ils devront être en mesure d'effectuer tant des missions autonomes que des actions nécessaires à préparer des interventions de plus grande envergure. Le calendrier fixé par le « **Headline Goal 2010** » comporte la création de treize premiers bataillons dès le premier semestre 2006. D'un point de vue organisationnel, les **Battle Groups** peuvent être composés d'un ou plusieurs Etats membres qui fournissent les troupes ou le matériel requis.

c) La Force européenne de gendarmerie

Enfin, en matière militaire, une dernière initiative a été adoptée en décembre 2004. Lors d'un Conseil informel des ministres de la Défense, la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et les Pays-Bas ont proposé de créer une Force de gendarmerie européenne de 3.000 hommes et femmes pouvant être déployés à l'étranger en 30 jours. Cette Force devrait se distinguer des autres initiatives militaires par son caractère hybride civilo-militaire. Elle répond en effet à un besoin de plus en plus pressant de la communauté internationale, qui est celui d'intégrer une dimension civile (notamment dans le domaine du renforcement de la police et de l'état de droit) dans les missions de gestion militaire des crises (voir le paragraphe suivant). La Force de gendarmerie, qui devrait être en mesure d'intervenir dès 2006, sera mise à disposition des missions de la PESD ainsi que de celles de l'OSCE, de l'OTAN et de l'ONU.

2. Les capacités civiles de la PESD

Après avoir lancé le processus de création de la PESD en 1999, les Etats membres se sont vite rendus compte que la gestion des crises ne pouvait pas être seulement militaire. Le renforcement de l'état de droit, via notamment la création d'une police honnête et d'un système judiciaire efficace, était perçu à juste titre comme une composante essentielle de toute action de rétablissement de la paix. Les missions de gestion civile des crises ont ainsi été intégrées à la PESD en 2000, lors du Conseil européen de Feira. Celles-ci concernent 4 secteurs :

- 1) la police,
- 2) le renforcement de l'Etat de droit,
- 3) l'administration civile,
- 4) la protection civile.

Concrètement, les Etats membres s'engagent à mettre à disposition des missions civiles de la PESD un réservoir de 5.000 policiers, 200 juges, plus de 2.000 experts dans divers domaines civils et, enfin, des équipes d'évaluateurs pouvant être déployées sur le terrain dans un bref délai. L'identification et la mise à disposition des capacités civiles utilisables par la PESD a été relativement rapide. L'UE a acquis un certain savoir-faire dans ce domaine, en intervenant dans plusieurs pays (Balkans, Géorgie, Aceh, Congo, Irak, Palestine, Union africaine / Soudan). Dans le secteur civil, on dénote cependant aussi des lacunes en matière de capacités (notamment dans le secteur de la police scientifique, du personnel de justice en matières financières, de la logistique). A l'instar du domaine militaire, un « **Objectif global civil** » a donc été identifié, afin de renforcer les capacités civiles d'ici 2008.

Les missions civiles de la PESD posent toutefois un problème de coordination avec la politique de coopération au développement, gérée par la Commission européenne dans le cadre des compétences semi-supranationales et communautarisées de l'UE (premier pilier). La politique de coopération européenne, en effet, comprend de nombreux programmes intervenant dans les domaines de l'état de droit, de la démocratie et de la reconstruction post-conflit. En outre, dans son ensemble, l'aide au développement est perçue à juste titre comme un précieux outil susceptible d'apaiser les tensions sociales et structurelles des pays du sud. Elle est donc considérée comme un instrument de prévention des conflits en soi. Sur le front civil, lorsqu'elle fait face à des conflits, l'Union européenne intervient donc sur la base de deux politiques distinctes et séparées entre elles : la PESD et la coopération au développement (à laquelle il faut encore ajouter l'aide humanitaire, elle aussi prérogative de la Commission et du premier pilier). Des problèmes de coordination et de cohérence entre ces deux sphères d'actions se sont posés à plusieurs reprises.

IV. Quelle PESD pour le futur ? Des choix stratégiques à venir

Depuis sa création, en 1999, la PESD a fait des progrès importants et inattendus, en s'imposant comme une réalité indéniable du processus d'intégration européenne. Le chemin à parcourir reste toutefois encore long et tortueux. Aujourd'hui, le débat concernant le développement futur de la PESD comporte plusieurs enjeux de taille, parmi lesquels on peut citer : le problème de la cohérence entre les moyens civils et les moyens militaires, la relation entre la PESD et l'OTAN, le problème du contrôle démocratique de la part du Parlement européen, la question du financement de la PESD, le problème des capacités militaires de l'UE et des budgets nationaux pour la défense. En réalité, ces enjeux renvoient à une question de fond qui est, elle, bien plus simple, et qui concerne la qualité de l'intégration européenne dans le domaine de la défense et de la politique étrangère. Sur ce point, la relation de la PESD

avec l'OTAN et le problème des capacités acquièrent une importance particulière, car ils sont destinés à redéfinir la physionomie future de l'UE.

1. La relation avec l'OTAN

Une fois la PESD créée, le problème de sa relation avec l'OTAN est posé. Quand les Etats européens doivent-ils intervenir dans le cadre de l'OTAN et quand doivent-ils le faire dans le cadre de la PESD ? Quelle est la valeur ajoutée de la PESD par rapport à l'organisation atlantique déjà existante ? Le risque de créer des doubles emplois a poussé l'UE et l'OTAN à conclure l'accord de « **Berlin plus** » (décembre 2002), dans le but de clarifier la relation entre les deux organisations. L'accord de « Berlin Plus » définit des arrangements permettant d'utiliser les capacités de l'OTAN en matière de planification et de commandement de la part de l'UE dans le cadre de ses propres missions. La reprise de l'opération SFOR de l'OTAN en Bosnie par la PESD, par exemple, s'est faite aux termes des dispositions de « Berlin Plus ».

La relation entre la PESD et l'OTAN, pourtant, ne peut être réduite à un simple problème de coordination. Elle concerne bien-sûr un enjeu plus important, qui est celui de l'autonomie militaire, et donc politique, de l'UE par rapport aux Etats-Unis. Une autonomie qui pourrait modifier le statut de l'Europe dans le monde et entraîner avec elle une certaine rivalité stratégique entre les deux continents. Sur ce plan, les Etats européens se divisent entre atlantistes et européistes. En 2003, en pleine crise irakienne, la volonté de démarquer la PESD de l'OTAN avait poussé la France, l'Allemagne et la Belgique à proposer la création d'un quartier général de l'UE totalement indépendant de l'organisation atlantique. Cette idée avait évidemment rencontré l'opposition de la Grande-Bretagne. Un accord a ensuite été trouvé : depuis 2004, une **cellule de planification** a été créée au sein du SHAPE de l'OTAN (le quartier général des puissances alliées en Europe) afin de préparer les missions PESD ayant recours aux moyens de l'OTAN selon les termes de « Berlin Plus ». Parallèlement, une **cellule de planification civilo-militaire** a été créée au sein du Conseil de l'UE dans le but de planifier les opérations autonomes de l'UE qui n'ont pas recours au support de l'OTAN[3].

La relation entre la PESD et l'OTAN n'est pas pour autant définitivement fixée. Si les Etats-Unis critiquent depuis longtemps l'UE pour ses carences en matière de capacités, la perspective d'une intégration militaire les préoccupe. En 2003, l'ambassadeur américain auprès de l'Alliance atlantique avait décrit la politique de défense de l'Europe comme la principale menace pour l'OTAN[4]. Guy Verhofstadt, au contraire, voyait dans la PESD une opportunité de renforcer l'alliance et de générer un nouvel « atlantisme »[5]. Ces points de vues diamétralement opposés prouvent que le développement futur de la PESD aura un impact important sur les relations transatlantiques.

2. Le problème des capacités de la PESD

La création progressive de la PESD a été accompagnée par une critique incessante des capacités militaires de l'Europe, tout particulièrement lorsque celle-ci est confrontée à l'allié américain. Comme on a pu le voir, l'« Objectif global » et l'« Objectif global 2010 » ont représenté l'occasion d'identifier les lacunes des forces européennes en matière de technologie, de transport, de

déployabilité et de commandement. Ainsi, afin de combler ces lacunes, dans les milieux politiques, militaires et industriels concernés, de nombreuses voix se sont élevées pour réclamer un plus grand soutien à l'industrie et à la recherche technologique en matière d'armement. Cet objectif est considéré comme prioritaire au sein de la PESD. Quels sont les choix politiques qui seront adoptés pour l'atteindre ? Les décideurs européens semblent s'orienter vers deux voies.

La PESD se propose avant tout de promouvoir une plus grande complémentarité et une meilleure coordination entre les différentes politiques nationales de défense, afin d'éviter les doubles emplois au niveau européen. La promotion d'une restructuration des budgets militaires des Etats membre, la rationalisation des ressources existantes, une meilleure coordination en matière d'achat d'équipement, une ouverture timide des marchés de la défense : de telles ambitions ont pour but de renforcer des capacités militaires aujourd'hui trop fragmentées et de favoriser des investissements plus importants dans le domaine de la défense. Cet enjeu peut être illustré à travers le problème du rééquilibrage entre les dépenses pour le personnel (correspondant en moyenne à la moitié des budgets militaires européens) et les dépenses d'investissement (généralement moins d'un quart). Actuellement, l'Allemagne compte 285.000 soldats, l'Italie 194.000, la France 259.000, la Belgique 41.000, la Grande- Bretagne 207.000 soldats. Si, au niveau national, de tels chiffres trouvent un certain sens, en les additionnant au niveau de l'UE ,on compte presque 2 millions d'hommes et de femmes en armes (les Etats-Unis en comptent 1,433 millions). Dans la perspective d'une politique européenne commune, ce chiffre est inutilement élevé et implique un gaspillage de ressources humaines et financières considérable. Les experts en matière militaire réclament donc un transfert de ressources du personnel vers l'industrie de l'armement et vers la recherche technologique, dans le cadre d'une harmonisation et d'une rationalisation au niveau européen. Un tel renforcement de l'industrie européenne devrait permettre à l'UE de disposer de meilleures capacités pour ses missions de gestion des crises.

La Politique européenne de sécurité et de défense, pourtant, ne se borne pas à la seule ambition de rationaliser les capacités militaires et les budgets de défense des Etats membres dans une optique d'intégration européenne. A travers la PESD, l'Union européenne semble vouloir promouvoir aussi une augmentation des budgets militaires et, à terme, un réarmement de l'Europe. Depuis sa naissance, en effet, la PESD s'est imposée comme une enceinte dans le cadre de laquelle sont véhiculées de fortes pressions pour accroître le potentiel militaro-industriel des Etats membres. Le débat qui tourne autour des capacités militaires nécessaires à l'UE afin qu'elle puisse accomplir ses missions ne se limite donc pas à une simple question d'intégration et d'harmonisation. Javier Solana a évoqué ce sujet à plusieurs reprises ce sujet. Lors d'un débat devant la 40e conférence des commandants de la Deutsche Bundeswehr, pour ne citer qu'un exemple, il avait explicitement affirmé que les Européens ne dépensent pas assez pour la défense, et jugé le budget militaire global de l'UE (180 milliards d'euros) trop restreint[6]. Les Etats européens, en effet, dépensent en moyenne 1,9 % de leur PNB pour la défense, alors que durant la guerre froide, cette moyenne était de plus de 3,5 %. Le souhait de revenir aux valeurs d'antan a été exprimé à plusieurs reprises par les décideurs européens.

3. Intégration ou désintégration de l'UE ?

A en croire la Constitution pour l'Europe, l'augmentation des budgets militaires des Etats membres est loin d'être un simple souhait. Celle-ci prévoit des dispositions discrètes mais incisives sur ce thème (notamment dans son protocole n° 36). Le texte constitutionnel stipule en effet que les Etats les plus « vertueux » en matière de défense peuvent lancer une « **coopération structurée permanente** », à laquelle les autres Etats membres ne pourront adhérer que s'ils revoient à la hausse leurs budgets militaires[7]. Une fois instituée, il est probable que la coopération renforcée s'imposera comme le véritable moteur de la politique étrangère de l'UE. Pour y participer, les Etats membres devront donc respecter des critères de convergences qui comporteront une augmentation des dépenses militaires (une sorte de « critère de Maastricht » à l'envers). Bien que la Constitution n'ait pas encore été adoptée, ces dispositions illustrent parfaitement les orientations actuelles de la PESD. A ce propos, d'ailleurs, le ministre français de la Défense, Mme Michèle Alliot-Marie, a clairement affirmé que lorsqu'il y a une volonté politique, il n'y a pas besoin de texte[8].

Se pose dès lors une question de taille sur l'évolution future de la PESD : les capacités de l'UE en matière de défense doivent-elles être améliorées via un approfondissement de l'intégration européenne ou via une augmentation des budgets militaires nationaux ? Bien-sûr, l'un n'exclut pas l'autre. Mais lorsqu'on parle de politique étrangère et de défense, de nombreux doutes surgissent quant aux réelles intentions d'intégration de la part des Etats membres. Jusqu'où les gouvernements nationaux seront-ils prêts à aller ? Les importants progrès accomplis par la PESD jusqu'à présent restent strictement circonscrits à une dimension purement intergouvernementale. Ainsi, l'Europe pourrait, dans le futur, augmenter les budgets militaires de chaque Etat membre, sans qu'il y ait une intégration européenne effective en termes qualitatifs. Or, si les Etats membres se retrouvent plus armés sans être parallèlement mieux intégrés, ils seront inévitablement moins interdépendants : chaque Etat aura moins besoin de l'autre pour être influent dans le monde[9]. Si la PESD comporte une intégration fictive de l'UE et un réarmement effectif de ses Etats membres, à terme, elle pourrait désintégrer l'Union.

* * *

Annexe I

Chronologie de la PESD

- **19 juin 1992** – L'Union européenne occidentale (UEO) adopte les « missions de Petersberg ».
- **16-17 juin 1997** – Le traité d'Amsterdam incorpore les « missions de Petersberg » au sein de la PESC.
- **3 et 4 décembre 1998, Sommet de St.- Malo** – La France et le Royaume-Uni adoptent une « déclaration commune sur la défense européenne » (dite Déclaration de St.- Malo). Pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, les Britanniques acceptent de doter l'UE de compétences en matière de défense. C'est la naissance de la PESD.

- **3 et 4 juin 1999, Conseil européen de Cologne** – Sous la présidence allemande, l'accord de St. -Malo est « européenisé ». La PESD est formellement lancée.
- **10 et 11 décembre 1999, Conseil européen d'Helsinki** – Définition de l'objectif global de la PESD (headline goal).
- **19 et 20 juin 2000, Conseil européen de Feira** – La gestion civile des crises est intégrée dans la PESD.
- **14 et 15 décembre 2001, Conseil européen de Laeken** – La PESD est déclarée opérationnelle.
- **21 et 22 juin 2002, Conseil européen de Séville** - Le Conseil européen étend la PESD à la lutte contre le terrorisme, qui est de fait intégrée aux missions de Petersberg.
- **16 décembre 2002** - Accord dit de « Berlin plus » entre l'UE et l'OTAN.
- **19 et 20 juin 2003, Conseil européen de Thessalonique** – L'UE adopte un plan sur la non-prolifération des armes de destruction massive.
- **12 et 13 décembre 2003** – Adoption de la Stratégie européenne de sécurité (SES).
- **12 juillet 2004** – Création de l'Agence européenne de défense.
- **5 et 6 avril 2004** – En réponse à la Doctrine Solana (SES) et aux nouvelles menaces qui y sont identifiées, les ministres de la Défense adoptent une initiative anglo-franco-allemande visant à créer des « groupements tactiques » (Battle Groups). Cette initiative s'insère dans le nouvel « Objectif global à l'horizon 2010 », qui doit améliorer les capacités européennes d'un point de vue qualitatif.
- **29 octobre 2004, Rome** – Signature de la Constitution pour l'Europe par les chefs d'état et de gouvernement de l'UE.
- **21 novembre 2005** – Les ministres de la Défense de l'UE adoptent un code de conduite non contraignant qui doit promouvoir une timide ouverture du marché de l'armement.

Annexe II

Liste des missions de gestion des crises de la PESD

A ce jour (décembre 2005), l'Union européenne a entrepris quatorze missions de gestion civile et/ou militaires de crises, dont dix sont encore en cours.

Dénomination	Date	Lieu	Type de mission et caractéristiques
Mission de police de l'UE - MPUE	2003-2007	Bosnie-Herzégovine	<p>Opération de gestion civile des crises – Police.</p> <p>L'UE a pris la relève du Groupe international de police de l'ONU (GIP), qui doit contribuer à la stabilisation de la région. La mission doit former et assurer le suivi des forces de police locale. Environ 500 policiers sont concernés.</p>
Concordia	31/3/03 - 15/12/03	Macédoine	<p>Opération de gestion militaire des crises.</p> <p>Concordia est la première mission militaire de l'UE. 350 soldats légèrement armés ont succédé à la mission de l'OTAN « Allied Harmony » pour faciliter la mise en œuvre de l'accord de paix d'Ohrid entre albanophones et slaves. Il s'agissait notamment de patrouiller la frontière entre la Macédoine et l'Albanie. La mission a été placée dans un premier temps sous le commandement de la France (nation-cadre) et, dans un deuxième temps, sous l'UE avec le soutien logistique et de planification de l'OTAN (selon les termes de l'accord dit de « Berlin Plus »).</p>
Artemis	12/6/03 - 1/9/03	République démocratique du Congo	<p>Opération de gestion militaire des crises.</p> <p>Artemis est la première mission PESD hors de l'Europe. Sous initiative de la France, qui a assumé le rôle de nation-cadre, l'UE a envoyé 2.000 soldats pour sécuriser la ville de Bunia, en Ituri, le temps que les casques bleus de la MONUC puissent s'y déployer. La mission s'est effectuée sans l'assistance de</p>

			l'OTAN. Le gros des troupes était fourni par la France (1.700 soldats).
Proxima	15/12/03 - 15/12/04	Macédoine	Opération de gestion civile des crises – Police. Cette mission était composée de 200 policiers de l'UE qui devaient encadrer la police locale, selon les termes de l'accord de paix de 2001.
EUJUST Themis	16/7/04 - 16/7/05	Géorgie	Opération de gestion civile des crises – Etat de droit. En Géorgie l'UE a lancé sa première mission de renforcement de l'état de droit au titre de la PESD. Une dizaine d'experts dans le domaine a été envoyée afin de conseiller les autorités géorgiennes en la matière.
EUFOR - Althea	2/12/2004 en cours	Bosnie-Herzégovine	Opération de gestion militaire des crises. Cette mission remplace la mission SFOR de l'OTAN. Elle est conduite avec l'appui logistique de l'Alliance atlantique selon les termes de « Berlin Plus ». Comme la force SFOR de l'OTAN, Althea déploie 7.000 soldats qui, au titre du chapitre VII de la Charte des Nations-Unies, doivent assurer la paix et la mise en œuvre de l'accord de Dayton/Paris.
EUJUST Lex	8/3/05 en cours	Irak	Opération de gestion civile des crises – Etat de droit. Après la visite de Bush en Europe en février 2005, l'UE a décidé de lancer une mission de renforcement de l'état de droit à la faveur de l'Irak. Celle-ci doit renforcer le système judiciaire irakien par des formations, qui, toutefois, ne se tiendront pas sur le sol irakien mais dans la région ou en Europe. La création d'un bureau de liaison à Bagdad est cependant prévu.
EUPOL - Kinshasa	1/4/05 en cours	République démocratique du Congo	Opération de gestion civile des crises – Police. Lancée en coordination avec l'ONU, EUPOL est la première mission de gestion civile des crises en Afrique

			menée par la PESD. La mission compte une trentaine de personnes, qui doivent encadrer et former l'Unité de police intégrée (UPI) congolaise dans le but de permettre à celle-ci de contrôler le territoire et de garantir le bon fonctionnement de l'état de droit.
UESEC	2/6/05 en cours (durée 1 an)	République démocratique du Congo	Opération de gestion civile et militaire des crises – Réforme du secteur de la sécurité. UESEC concerne une petite mission de conseil et d'assistance pour la réforme du secteur de la sécurité en RDC.
Soutien à la mission AMISS II au Darfour	18/7/05 en cours	Soudan	Opération de gestion civile et militaire des crises. Par cette mission, l'UE fournit un appui technique, financier et logistique à l'Union africaine dans le cadre de sa mission civile et militaire de maintien de la paix au Darfour.
AMM Aceh	15/9/05	Indonésie	Opération de gestion militaire des crises. En collaboration avec les pays de la région, l'UE a lancé une mission pour le monitoring de l'accord de paix entre les rebelles et les forces indonésiennes à Aceh.
EUPOL Copps	1/1/06 en cours	Palestine	Opération de gestion civile des crises - Police. La mission devra assister les autorités palestiniennes dans la création d'une police civile. La durée prévue est de trois ans.
EU BAM (Rafah)	12/05 en cours	Gaza	Opération de gestion militaire des crises. A la suite de l'accord intervenu entre l'Autorité palestinienne et Israël concernant la frontière de Gaza avec l'Egypte, l'UE a décidé de lancer une mission PESD pour garantir la mise en œuvre de cet accord et renforcer les capacités de contrôle frontalier de l'autorité palestinienne.
Mission	12/05	Moldavie –	Opération de gestion militaire des

d'assistance à la frontière Moldave-Ukrainienne	en cours	Ukraine	crises. Il s'agit d'une mission de contrôle des frontières lancée au titre de la PESD pour sécuriser la zone et contribuer à la lutte contre la prolifération des armes légères dans la zone.
--	----------	---------	--

[1]. Voir Luc Mampaey, « L'UE adopte un code de conduite pour libéraliser le marché de l'armement », *Les Notes d'analyses du GRIP*, 28/11/2005, www.grip.org/bdg/g0999.html.

[2]. Voir « EU Crisis Response Capability Revisited », International Crisis Group, 17 janvier 2005.

[3]. Il convient de rappeler, néanmoins, que la gestion militaire des missions PESD peut être conférée à un Etat ou à un groupe d'Etats pour le compte des autres membres de l'Union. Cette règle s'est affirmée notamment lors de la mission militaire Artemis en République démocratique du Congo en septembre 2004, lorsque la France avait assuré le rôle de « nation-cadre » dans la gestion de la mission, alors que certains pays membres de l'UE n'y avaient pas participé. Même si elles sont gérées par une seule nation, de telles missions doivent être considérées comme des actions de l'Union européenne.

[4]. Financial Times, 16 octobre 2003.

[5]. Fondation Notre Europe, « European Attitudes Towards Transatlantic Relations 2000-2003 : an Analytical Survey », Research and European Issue n°.6, mai 2006. Voir aussi « EU Crisis Response Capability Revisited », International Crisis Group, 17 janvier 2005.

[6]. Voir les Nouvelles Atlantiques du 13 octobre 2005.

[7]. Voir à ce propos sur le site Internet du GRIP : Luc Mampaey, « Champ libre à la militarisation de l'Europe - Regard critique sur la "Constitution" et l'AED », *Les Notes d'analyse du GRIP*, 13/6/2005 www.grip.org/bdg/g1046.html; et Federico Santopinto, « La Constitution européenne et la politique étrangère, quelles avancées ? », *Les Notes d'analyse du GRIP*, 5/8/2004 www.grip.org/bdg/g1049.html.

[8]. 21 novembre 2005, Table ronde organisée par la Fondation Robert Schuman « Quelle défense européenne dans le monde aujourd'hui et demain ? », Bruxelles. Voir aussi *Le Monde* du 23 novembre 2005, « L'Union européenne adopte un code de conduite pour les marchés d'armement », de Laurent Zecchini.

[9]. Il est vrai que lorsque les Etats agissent au niveau collectif au sein de la communauté internationale, ils disposent d'une légitimité politique beaucoup plus importante. Toutefois, rien n'oblige une action collective soit « européenne ».

© 2005, **GRIP - Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**

70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33 - Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.