

# Points de mire



**CEPES**  
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES  
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

## La PESD : un outil de relance du projet européen ?

**Par Emmanuel Dupuy**  
**Président de l'Institut Prospective et Sécurité en Europe (IPSE). Il préside le groupe de travail sur les évolutions de la PESD au Centre d'étude de recherche de l'École Militaire (CEREM)**

La France exercera la présidence de l'Union européenne au cours du second semestre 2008. Cela devrait être l'occasion de confirmer le « retour de la France en Europe », tout en favorisant le « retour de l'Europe en France », comme le répète le Président français, Nicolas Sarkozy. Les avancées concrètes en matière d'Europe de la défense revêtent ainsi une importance capitale à l'aune d'une double actualité particulièrement riche avec, d'une part, la ratification des 27 États membres du Traité institutionnel dit « simplifié » et, d'autre part, les élections européennes et la mise en place d'une nouvelle équipe dirigeante au sein de la Commission d'ici juin 2009.

Dans ce cadre, à défaut d'une véritable « Union européenne de défense », la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), instrument de la première, s'inscrivent dans une triple logique qu'il convient d'analyser sous une démarche collective et comparative, eu égard aux différentes perceptions des forces armées des 27 États : autonomisation, consolidation et approfondissement tout en préservant la capacité d'action militaire nécessaire à tout État pour préserver les éléments constitutifs de sa souveraineté.

## Dispositions multilatérales, pensée stratégique autonome et contraintes budgétaires partagées ?

La PESD s'inscrirait donc dans une volonté de préserver les alliances, de partager le coût, de maintenir l'autonomie nationale de décision, tout en prenant en compte la multinationalisation des opérations extérieures, avec en filigrane le souci des engagements internationaux (Charte de l'ONU, relation transatlantique, partenariats avec les organisations sub-régionales), notamment militaires.

La déclaration commune signée en mai 2006, portant sur la coopération entre les Nations unies et l'Union européenne dans la gestion des crises, tend à confirmer cette complémentarité dans la gestion des conflits en Afrique. Dans ce sens, le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, à travers notamment la sixième génération du programme RECAMP (renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) dont les trois missions sont l'équipement, la formation et l'entraînement), pourrait être conduit sur la période 2007-2009 avec l'Union Africaine au nom de

l'Union Européenne.

La « défense européenne » n'est pas synonyme de défense collective contre une agression, mission dévolue à l'OTAN. En revanche, la PESD tend à se légitimer à travers la gestion des crises par le biais d'opérations de soutien à la paix (Peace Support Operations - PSO - engagées sous le chapitre VII de la Charte de l'ONU) ou de missions humanitaires regroupées sous le nom de « Missions de Petersberg », comme c'est le cas dans le cadre de l'Eufor au Kosovo, au Congo et depuis peu au Tchad et en République centrafricaine. Des avancées très concrètes sont également en cours dans le cadre du dispositif de « Nation cadre » pour la conduite d'une opération autonome de l'Union.

## Une défense européenne qui existe mais qui a du mal à trouver sa légitimité

La PESD correspond donc à une légitimité acquise par ajouts successifs (Traité instituant l'UEO en 1948, échec de la CED puis timide relance via le Plan Fouchet en 1954, démarche volontariste relancée lors du Sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998, puis à Helsinki en 1999, le Traité de Nice ou enfin la déclaration d'opérationnalité de Laeken en décembre 2001...).

La défense européenne s'appuie sur une large panoplie d'outils (institutions, agences et objectifs) à disposition des États membres. En plus des organes structurants (Comité politique et de sécurité, Comité militaire de l'UE ou État-major de l'UE), les différents traités ont pris soin d'intégrer ces outils et des objectifs capacitaires, le tout dans une logique de renforcement des capacités de planification et de conduite des opérations propres à l'UE, et de complémentarité avec les mécanismes de prise de décisions propres à l'OTAN.

La défense européenne s'inscrit, en effet, dans une logique « gagnant-gagnant » avec l'OTAN, particulièrement perceptible à travers les accords dits de « Berlin + », qui permettent l'accès de l'UE aux moyens et capacités de planification et de logistique de l'Alliance - sans que soit pour autant réglé la question du « droit de premier refus ». Néanmoins, sans cet outil, l'UE n'aurait pu mener simultanément les opérations Concordia - au niveau militaire - et Proxima - au niveau des forces de police et le soutien à la formation en matière de sécurité - en Macédoine (2003), ni Altea (remplaçant ainsi la SFOR de l'OTAN à partir de décembre 2004). À cet égard, le Sommet de l'Alliance atlantique, qui se tiendra à Bucarest en avril prochain, viendra sans doute confirmer le rapprochement actuellement en cours entre les deux structures, comme par exemple sur

des sujets aussi importants que le bouclier anti-missiles américain (DAMB) en Europe et son acceptation tacite par les ministres de la Défense de l'Alliance atlantique en juin 2007.

Au titre des objectifs, enfin, l'objectif global des forces européennes, baptisé « *Headline goal* » a été fixé à 60 000 hommes, réellement opérationnels, quoique quelque peu oublié depuis. Par ailleurs, le concept « *Battle Groups 1500* », c'est à dire des forces de réaction rapide composées de 1500 hommes disponibles dans un court laps de temps, ainsi que la poursuite des logiques d'intégration par armes (Eurofor, Euromarfor, Black sea For, Eurogendfor – réunissant l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal, la France et sans doute la gendarmerie roumaine, sous la forme d'une force de 800 hommes déployables sous 30 jours, notamment pour la gestion de crise) traduit une volonté claire d'aboutir à « l'Europe des résultats » que le président José Manuel Barroso appelait récemment de ses vœux.

Étudier la PESD et son impact sur les forces armées des États membres de l'UE implique de se préoccuper de deux axes préalables à une doctrine militaire convergente. Le premier angle s'inscrit dans un souci de rationalité financière. Les 27 États membres de l'UE dépensent deux fois et demie moins pour leur sécurité que les États-Unis, soit 160 milliards d'euros. A eux deux, la France et le Royaume-Uni représentent déjà 40% des budgets européens. Ajoutons à cela que les 10 États membres appartenant à la fois à l'OTAN et à l'UE dépensent 190 millions de dollars, alors que les États-Unis en consomment approximativement le double, soit 385 millions de dollars. Le second, qui rejoint le premier, est de viser à la construction de « champions européens de l'industrie de défense », afin de privilégier la mutualisation des moyens, notamment en ce qui concerne la recherche et le développement ou encore les capacités techniques qui entrent en jeu dans la sécurisation des frontières et des approvisionnements énergétiques.

Au-delà des ces soucis comptables, la réflexion actuelle tend à aller dans la direction de critères de convergence des efforts de défense afin que chaque pays tende vers l'objectif de 2% du PIB (contre 4% consacrés à la défense outre-Atlantique). Le premier effet escompté, du moins proclamé, serait ainsi d'éviter les gaspillages liés à la multiplication des compétitions des programmes et des acteurs industriels européens, en considérant que les programmes bilatéraux doivent devenir l'exception et ceux élaborés en commun la règle (à l'instar de l'A-400M). Dans ce cadre, il convient ainsi de prendre en considération l'importance des travaux menés sur le « coût » de la non Europe.

### **La sécurité européenne : un test de fiabilité quant au projet collectif européen ?**

Si tout le monde s'accorde à penser que la défense peut être à la fois la condition et le levier de la relance politique, encore faut-il être déterminé à ce que la construction de cette autonomie si péniblement

acquise ne soit constamment mise en concurrence avec les modalités existantes de sécurité et de défense sur le continent européen. L'adoption évoquée d'une nouvelle Stratégie européenne de sécurité devrait, à cet égard, permettre une définition plus affinée des intérêts de sécurité communs européens ainsi qu'une vision commune des risques et des moyens à mettre en œuvre pour y faire face.

En effet, à défaut d'être un ministre des Affaires étrangères de l'UE, le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec sa « double casquette » de Secrétaire général du Conseil de l'Union et de Vice-président de la Commission européenne, sera en mesure de s'appuyer sur un service européen pour l'action extérieure (SEE) qui a vocation à être composé de diplomates des États membres et de fonctionnaires de la Direction générale des Relations extérieures de la Commission et du Conseil.

Toutefois, cet apparent volontarisme politique n'a de sens que s'il rejoint une nécessité d'ordre tactico-opératoire concrète, à travers la relance de l'idée d'un Livre blanc sur la sécurité européenne, laissé quelque peu en jachère depuis le « non-endossement » de celui élaboré en 2004 par l'Institut d'études de Sécurité de l'UE. Dans cette perspective, le Document Solana signé à Salonique en décembre 2003, qui devrait être actualisé au cours de la présidence française, n'est que la mise sur papier d'un pré-concept stratégique, les missions et tâches militaires n'étant précisées ni dans le domaine préventif, réactif ou coercitif. La première des garanties est de ne pas « s'aligner » sur les modèles existants, ce qui, faute de vision prospective, aboutirait à créer de nouvelles structures vides de sens, dans le contexte national et européen. C'est peut-être d'ailleurs à l'aune de ce travail de pédagogie que l'on pourra mesurer le poids l'UE comme acteur géopolitique suffisamment autonome pour être attractif et crédible, partout où elle est attendue.