



**Promotion Romain Gary  
«2003-2005»**

**Cycle International Long  
Master en Administration Publique**

**Quelle culture de sécurité et de défense  
pour l'Union européenne ?**

**Les défis d'une approche civilo-militaire globale pour la  
Politique européenne de Sécurité et Défense**

Mémoire présenté par  
**Mlle Katharina KASTNER**

« Avec le militaire vous ne pouvez pas tout faire,  
mais sans le militaire vous ne pouvez rien faire »  
(Raymond Aron)

## **DECLARATION SUR L'HONNEUR**

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma main, sans aide extérieure non autorisée, qu'il n'a été présenté auparavant dans aucune autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, dans sa totalité ou en partie. Toutes parties, mots ou idées, aussi limités soient-ils, y compris des tableaux, graphiques, cartes etc. qui sont empruntés ou qui font référence à d'autres sources bibliographiques sont présentées comme tel, sans exception aucune.

# REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier à Muriel DOMENACH de la Direction des Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense pour sa contribution au choix du sujet, puis à Olivier COSTA de l'IEP de Bordeaux pour ses conseils académiques, qui m'ont été très utiles pour trouver la bonne approche théorique à la problématique. Ce mémoire doit également beaucoup aux diplomates de la Représentation permanente d'Autriche et aux militaires de la Représentation militaire d'Autriche auprès de l'Union européenne qui m'ont accueilli à Bruxelles pendant trois semaines. J'exprime aussi mes remerciements aux bibliothécaires de l'ENA, du Collège d'Europe de Bruges et du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense pour leur soutien sans faille. Je remercie également toutes les personnes qui m'ont reçu pour des entretiens malgré leur emploi du temps surchargé. Sans eux, je n'aurais pas pu réaliser ce master. Finalement, un grand merci à Ernesto et Anne-Christine pour leurs encouragements.

# TABLE DES MATIERES

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>I- Problématique de la recherche.....</b>	<b>8</b>
<b>II- Méthodologie de la recherche .....</b>	<b>9</b>
A- Précisions terminologiques .....	9
B- Méthode adoptée .....	10
<b>III- Procédé.....</b>	<b>12</b>
<b>CHAPITRE 1 : L’HISTORIQUE ET LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PESD – A LA LUMIERE DES THEORIES ET APPROCHES DE L’INTEGRATION EUROPEENNE .....</b>	<b>13</b>
<b>I- L’émergence de la PESD expliquée par les grandes théories classiques .....</b>	<b>13</b>
I.1 Néoréalisme et inter-gouvernementalisme : monopole explicatif pour une politique intergouvernementale ? .....	13
I.2 Un système décisionnel qui confirme les théories intergouvernementalistes ?.....	14
I.3 Une histoire de la PESC et la PESD qui confirme les théories intergouvernementalistes ? .....	15
I.3.1 La Coopération Politique Européenne (CPE).....	15
I.3.2 LA PESC prépare le terrain pour la PESD.....	15
1.3.2.1 Le Traité de Maastricht crée le pilier PESC et renforce les structures centralisées .....	16
1.3.2.2 Le traité d’Amsterdam renforce la PESC et facilite l’émergence d’une PESD .....	16
1.3.2.3. Le Traité de Nice légalise les structures PESD informelles.....	17
I.3.3 Le tournant de Saint Malo remet en question les théories intergouvernementalistes .....	18
I.3.4 La pertinence du néo-fonctionnalisme – la commande politique de Saint Malo exige une série de décisions fonctionnelles pour réaliser la ‘PESD autonome’ .....	18
1.3.4.1 De Helsinki à Laeken : La PESD devient opérationnelle .....	19
<b>II- Le système institutionnel de la PESD à la lumière des approches et concepts plus récents.....</b>	<b>21</b>
II.1 Ouvrir la boîte d’outil : du néo-institutionnalisme et constructivisme à l’eupéanisation et bruxellisation de la PESD .....	21
II.1.1 La théorie néo-institutionnaliste - les institutions de la PESD deviennent acteurs .....	21
II.1.1.1 Le néo-institutionnalisme rationnel.....	22
II.1.1.2 Le néo-institutionnalisme historique .....	22
II.1.1.2 Le néo-institutionnalisme sociologique.....	23
II.1.2 La PESD sous influence de l’eupéanisation, insitutionnalisation et bruxellisation .....	24
II.2 La mise en place d’un système institutionnel propre et permanent facilite la bruxellisation et eupéanisation de la PESD .....	26
II.2.1 Le Haut représentant permanent pour la PESC devient ‘Monsieur PESD’ .....	26
II.2.2 Les comités permanents et l’Etat-major de l’Union européenne .....	28
II.2.2.1 Le Comité Politique et de Sécurité (COPS).....	28
II.2.2.2 Le Comité Militaire de l’Union européenne (CMUE) .....	29
II.2.2.3 L’État-major de l’Union européenne (EMUE) .....	30
II.3 Compléter la boîte d’outil : Du constructivisme à l’effet de la socialisation et des politiques bureaucratiques dans la PESD.....	31
II.3.1 Le constructivisme : les structures et acteurs de la PESD se constituent mutuellement .....	31
II.3.2 L’effet de la socialisation au sein des institutions facilite l’émergence d’une propre culture.....	32

## **CHAPITRE 2: COMMENT TROUVER SA PROPRE CULTURE ? – LA PESD ENTRE INFLUENCES NATIONALES ET OTANIENNES. ....34**

<b>I- L'émergence d'une culture européenne de sécurité et de défense malgré l'intergouvernementalisme ?</b>	
<b>L'influence du national.....</b>	<b>34</b>
I.1 Une structure institutionnelle qui favorise l'éloignement du national et l'émergence d'une culture de sécurité et de défense : Socialisation à la bruxelloise.....	34
I.1.1 L'ingénierie institutionnelle comme première phase de bruxellisation: La création d'institutions propres facilite l'émergence d'une culture de sécurité et de défense .....	35
I.1.2 La deuxième phase de bruxellisation et européanisation : le Secrétariat général du Conseil échappe au contrôle des forces nationales des Etats-membres.....	37
I.1.3 La troisième phase de la bruxellisation : Le développement d'un sentiment d'appartenance bureaucratique et l'émergence d'une communauté des décideurs sur la PESD.....	38
I.2 Sécurité : entre traditions nationales fortes et efforts pour une culture de sécurité et une culture stratégique européenne .....	41
I.2.1 Des politiques nationales de sécurité contrastées : européanistes versus atlantistes et neutres versus actifs ? .....	42
I.2.2. Les précurseurs d'une culture stratégique européenne: les missions de Petersberg et la Stratégie européenne de sécurité .....	44
I.3 Cultures et traditions militaires nationales : la PESD comme promoteur d'une européanisation ? .....	45
I.3.1 Les armées en Europe : entre traditions nationales et besoin de réformes qui favorisent l'européanisation .....	45
I.3.2 La PESD comme cadre pour optimiser les capacités militaires sans dépenser plus.....	47
I.3.3 La PESD dispose d'une doctrine militaire implicite : l'approche globale civilo-militaire.....	49

<b>II L'émergence d'une culture européenne de sécurité et de défense malgré l'OTAN? S'émanciper de ou grandir avec l'OTAN ? .....</b>	<b>50</b>
II.1 La PESD a des liens organisationnelles avec l'OTAN.....	50
II.1.1 Chaque pas vers l'autonomie s'accompagne d'un renforcement du lien .....	51
II.1.2 Des consultations mises en place, mais soumise à la conjoncture politique .....	51
II.2 La PESD a des liens opérationnels avec l'OTAN.....	53
II.2.1 L'opération Concordia : tester le partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE .....	54
II.2.2 L'opération EUFOR Althéa : tester l'approche globale de la gestion de crise .....	55
II.3 La PESD a des liens avec l'OTAN en matière des capacités militaires .....	55
II.3.1 L'arrivée d'une capacité européenne de conduite d'opérations : une cellule de planification civilo-militaire au sein de l'Etat-major de l'Ue .....	56
II.3.2 Un développement concerté de capacités militaires pour atteindre l'interopérabilité entre Otan et Ue... ..	56

## **CHAPITRE 3 : UNE CULTURE DE SECURITE ET DEFENSE FONDEE SUR L'APPROCHE GLOBALE CIVILO-MILITAIRE : LA SPECIFICITE DE LA PESD .....59**

<b>I. Des structures institutionnelles peu favorables à une articulation efficace civilo-militaire ? .....</b>	<b>60</b>
I.1 Quelle coordination civil-civil ? L'articulation interpillière de la gestion de crise .....	60
I.1.1 Les politiques bureaucratiques compliquent la coordination avec la Commission, expert de la gestion civile des crises.....	61
I.1.2 Les cultures institutionnelles différentes favorisent la compétition au lieu de la complémentarité entre le Conseil et la Commission .....	62
I.2 Quelle coordination civilo-militaire ? L'articulation intrapillière de la gestion des crises.....	63
I.2.1 Le Conseil élargit ses capacités civiles de gestion de crise – quelle place pour les militaires ?.....	64
I.2.2 La structure complexe au sein Conseil entrave une relation politico-militaire efficace .....	65
I.2.3 La nature dynamique de la PESD facilite néanmoins le progrès dans la coordination politico-militaire. ..	67
I.2.4 L'opération Artemis, première opération autonome de l'Ue – la coordination civilo-militaire réalisée ? ..	68
<b>II. Les relations politico-militaires de la PESD : Une bonne entente entre militaires et civils qui surmonte des déficits institutionnels ? .....</b>	<b>69</b>
II.1. Les civils et les militaires : deux cultures à part qui se rapprochent ? .....	69
II.1.1 La relation entre civils et militaires a toujours été complexe.....	69
II.1.2 Une transformation de la culture militaire en Europe rapproche les civils et militaires .....	70
II.1.3 Le changement d'image du militaire facilite l'émergence de la PESD.....	71
II.1.4 Le militaire perd le lien étroit avec l'Etat-nation. La PESD comme nouvelle tâche valorisante ? .....	72
II.2 Au sein de la PESD, le rapprochement des civils et militaires est source de nouvelles tensions ? .....	73

II.2.1 La socialisation antérieure et extérieure: L'impact du modèle national et de l'affinité des militaires avec l'OTAN .....	74
II.2.2 Les différences des métiers : la collaboration sous le signe de méthodes de travail différentes .....	76
II.2.3 Une propre formation pour une propre culture politico-militaire européenne ? Le Collège Européen de Sécurité et Défense .....	78
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>80</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>82</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>87</b>
Annexe 1- Liste des personnes rencontrées.....	87
Annexe 2- Dispositions des traités communautaires concernant la PESD .....	89
Annexe 4- Les multiples facettes de la culture stratégique de la PESD .....	90
Annexe 4- Les multiples facettes de la culture stratégique de la PESD .....	91
Annexe 5 .....	92
1- Décision du Conseil instituant le Comité politique et de sécurité .....	92
2- Décision du Conseil portant création du Comité militaire de l'Union européenne.....	95
3- Décision du Conseil instituant l'État-major de l'Union européenne .....	98

# INTRODUCTION

## I- Problématique de la recherche

La légitimité de l'Union européenne (UE) est souvent mesurée par son efficacité, efficacité en terme de production de droit européen et en degré d'intégration de différentes politiques au niveau européen. Les progrès rapides, voir surprenants dans le domaine de la Politique européenne de sécurité et défense (PESD) ces dernières années, sont pour beaucoup la preuve la plus pertinente que l'intégration européenne ne s'est pas arrêté pas avec le marché commun. La PESD, par ailleurs, est devenu objet d'analyse fascinant pour les théoriciens de l'intégration européenne parce que pour certains son émergence peut sembler une contradiction : Qu'est-ce qui explique le consensus des Etats-membres avec des traditions très différentes en sécurité et défense de transférer les décisions à Bruxelles dans une politique qui touche au cœur de leur souveraineté ? Dans cette perspective intergouvernementale, il faudrait tout d'abord étudier les différentes positions nationales par rapport à la sécurité et de défense.

Pour se rapprocher de la réalité politique de la PESD, pourtant, une analyse qui suit une logique intergouvernementale, est trop restrictive. Puisque la sécurité et la défense touchent à des questions souvent techniques, on peut observer dans la PESD des développements qui s'inscrivent dans des mécanismes fonctionnels ou incrémentales, tels que décrits par les néo-fonctionnalistes pour expliquer l'intégration économique.

La PESD et ses institutions se trouvent dans une phase de construction dynamique. L'identité et la culture de ses structures (les structures politico-administratives et leurs fonctionnaires) se forment en continu. En même temps, les structures déterminent la PESD. Même si la PESD est une politique intergouvernementale, l'étude approfondie des institutions bruxelloises de la PESD est légitime et porteuse parce qu'elles sont de plus en plus entraînées dans une dynamique d'émancipation de leurs capitales. Cette étude s'inscrit de ce fait dans des interrogations suivante : Quelles sont les conditions pour le policy-making au sein de la PESD ? L'environnement institutionnel et ses fonctionnaires (civils et militaires), permettent-ils une prise de décision de qualité « européenne » ? Est-ce qu'elles permettront de faire émerger une culture de sécurité et de défense « originale », qui apporte un plus comparé aux politiques nationales ou à l'OTAN ?



La montée en puissance des structures bruxelloises de la PESD, s'explique par un manque de "surface administrative" dans une majorité de pays (surtout depuis l'élargissement) pour traiter en profondeur les questions PESD. Cette situation renforce mécaniquement les structures bruxelloises. Par ailleurs, le fonctionnement à 25 conduit les Etats, et notamment les "grands", à chercher à influencer en amont les structures du Conseil. Les structures bruxelloises, malgré les difficultés, constituent donc bien une véritable force d'entraînement, comme la Commission pour le premier pilier, mais dans une moindre mesure en raison de leurs moindres compétences institutionnelles.

La mise en place d'une action extérieure européenne qui est cohérente était difficile même avant l'émergence de la PESD. La séparation entre le premier pilier (politiques communes, dont l'aide au développement, l'élargissement, le commerce extérieur) et le deuxième pilier (Politique étrangère et de sécurité commune – PESC) représentait une véritable entrave. Les déclarations régulières du Haut Représentant pour la PESC et des Commissaires européennes aux Relations extérieures affirmant une démarche commune ne facilitèrent pas le travail quotidien, à un niveau technique. L'arrivée de la PESD ajoute probablement un autre niveau qui complique les relations inter-institutionnelles (Commission-Conseil) et intra-institutionnelles (Conseil). L'arrivée du volet militaire en de la PESC importe à Bruxelles une nouvelle culture professionnelle. En 2000, l'apparition d'uniformes dans les couloirs du Conseil de l'UE, la dite 'puissance civile', a provoqué un choc culturel initial. Comment, donc, les militaires se sont-ils insérés dans le milieu politique et diplomatique de l'UE ? Et comment s'est développée une articulation politico-militaire dans les institutions afin de permettre l'émergence d'une culture européenne de sécurité et de défense qui se définit par son approche globale et intégrative de la sécurité. De la même manière la question se pose pour l'architecture des jeunes institutions de la PESD, comme le Comité politique et de sécurité et l'Etat-major de l'UE. Est-ce qu'ils facilitent l'échange entre militaires et civiles ?

Beaucoup d'auteurs doutent le succès de la PESD à cause de capacités militaires lacunaires. Pourtant, la PESD n'est pas une simple question de technologie. Le succès de la PESD dépend d'autant plus d'une culture européenne de sécurité et de défense qui facilite la convergence d'abord entre conceptions nationales de la sécurité et de défense.

## **II- Méthodologie de la recherche**

### **A- Précisions terminologiques**

La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), créée en juin 1999 signifie à la fois une politique spécifique et une structure institutionnelle spécialisée. Au début nommé PECSD, Politique

européenne commune de sécurité et de défense, le « C » pour « commune » a été abandonné pour ne pas créer confusion entre une défense européenne commune qui, aujourd'hui n'est pas objet de cette politique et la vraie vocation de la PESD, la gestion des crises, militaire et civile.

Par ailleurs, il faut, à tout moment, rester conscient du fait que la PESD a été conçue comme faisant partie de la PESC qui elle-même est un aspect de l'action extérieure européenne (qui comprend l'aide au développement, la politique commerciale extérieure, l'élargissement etc.) Si les expressions de l'« Europe de la défense » ou de « défense européenne » sont assez courantes, elles ne reflètent pas le caractère officiel de la PESD. Les gouvernements des Etats membres à ce jour ne s'engagent pas vers une politique militaire gérée sous tous ses aspects au niveau de l'Union européenne. Avec la PESD, il s'agit de doter l'Europe d'une capacité de gestion civile et militaire des crises.

Par ailleurs, nous emploierons le terme « institution » non dans son sens strict juridique<sup>1</sup> tel qu'inscrit dans les Traités, mais dans le sens de « structures administratives » qui peut recouvrir aussi les institutions de la PESD, le Comité Politique et de Sécurité, le Comité Militaire de l'UE et les directions du Secrétariat du Conseil.

On a évité de chercher une définition rigide au terme « culture » souvent utilisé dans ce travail. On emploie ce terme pour décrire l'état général de la PESD, ses caractéristiques, particularités, son identité et les valeurs qu'elle représente. Dans l'esprit du néo-institutionnalisme sociologique ou des approches constructivistes, la relation entre l'institution et ses acteurs est réciproque : la structure forge l'acteur et l'acteur forge la structure. En se constituant mutuellement, il en peut émerger ce qu'on appelle dans ce travail une culture politico-militaire propre à l'Ue.

Les adjectifs « civilo-militaire » et « politico-militaire » sont fréquemment utilisés dans cette étude et sont utilisés comme synonymes. Tous les aspects qui ne touchent pas au militaire sont désignés soit comme civil soit comme politique.

## **B- Méthode adoptée**

Inscrit dans une approche d'analyse institutionnelle, ce travail se concentre sur le niveau de travail des institutions bruxelloises impliquées dans la PESD. Le niveau politique, les positions des différents Etats-membres par rapport à l'Ue et à la PESD ne font qu'indirectement objet de l'étude.

La réalisation de cette étude s'appuie sur l'analyse des sources officielles de l'Union européenne, sur l'étude des publications scientifiques (en grande partie en anglais) et sur un grand nombre d'entretiens avec des hauts fonctionnaires, réalisés entre le 4 et 22 octobre 2004 à Bruxelles. L'auteur aimerait bien souligner qu'une partie considérable de ce travail est basée sur les résultats tirés des entretiens, une

---

<sup>1</sup> Dans le droit européen, il n'y a que les institutions suivantes : le Conseil de l'UE, le Parlement européen, la Commission, la CJCE et la Cour des comptes.

démarche nécessaire parce que la partie centrale de ce travail, la relation entre diplomates et militaires au sein des institutions européennes, à la connaissance de l'auteur, n'a pas fait objet d'études à ce jour.

**L'entretien** comme méthode de recherche a de nombreux atouts, peut voire être passionnant parce qu'il permet de se rapprocher de la réalité et vivacité de l'objet d'étude. Procéder par entretien présente pourtant des risques et il faut tirer les conclusions avec prudence. Premièrement, même à travers de nombreux entretiens qualitatifs d'une durée de une à deux heures, on ne peut obtenir qu'un instantané de la réalité politico-administrative. Deuxièmement, le haut fonctionnaire est toujours obligé de rester discret sur une série de sujets puisqu'il est représentant d'une institution et de son image. Le risque de devoir se contenter de réponses de type « langue de bois » qui se limitent à un langage officiel de l'institution est présent. Par ailleurs, l'interlocuteur, dans la plupart des cas, a une vision limitée des enjeux. Elle reflète probablement sa place dans l'institution et la place de l'institution dans l'ordre institutionnel. De ce fait, il ne peut probablement pas être neutre, impartial ou donner des réponses pondérées. Lors de mes vingt-trois entretiens, je devais donc prendre plusieurs précautions :

- 1) **Préparer chaque entretien individuellement**, adapté à la position hiérarchique, à la fonction de l'interlocuteur et à l'institution dans laquelle il se trouvait. Une bonne connaissance de la matière évite que l'interviewée dédie trop de temps à l'explication des éléments de base.
- 2) **Créer une ambiance de confiance**. Pour la garantir, l'auteur avait plusieurs moyens à disposition : l'exploit de plusieurs réseaux de connaissance s'est avéré très utile. Ceux-ci étaient tout d'abord le réseau diplomatique autrichien à Bruxelles qui a été de grande utilité pour établir des contacts et obtenir des rendez-vous. Par ailleurs, lors des entretiens, l'auteur était plus facilement considérée comme un membre du système. Puis, on pouvait avoir recours au réseau des anciens du Collège d'Europe, fort représentés dans les institutions européennes et les délégations diplomatiques. Finalement, l'appartenance à l'ENA a beaucoup aidé à établir un dialogue confiant lorsque l'auteur se retrouvait en face d'un « énarque ».
- 3) **Assurer l'anonymat** : Bien qu'aucun interviewé n'ait exprimé des inquiétudes par rapport à la publication du contenu de l'entretien, l'auteur tenait toujours à l'assurer du traitement confidentiel de l'information. En règle générale, l'impression que les fonctionnaires à Bruxelles cherchent à communiquer de manière ouverte, transparente et disponible prévalait.

Dans le choix des interlocuteurs, on a évité des fonctionnaires très haut placés dans l'hierarchie, sur des postes souvent politiques. Le risque d'obtenir des messages politiques n'aurait pas correspondu au but du travail : pouvoir tracer une image et arriver à une analyse du fonctionnement, au niveau quotidien, de la PESD. L'auteur a tenu à réaliser un nombre plutôt élevé d'entretiens afin d'obtenir la vision la plus riche et variées possible sur tous les aspects de la recherche. Toutes les institutions impliquées dans la PESD, à part le Parlement européen, étaient représentées.

Une **phase d'observation** a été utile pour obtenir une première impression sur la relation entre diplomates et militaires. Entre le 4 et 8 octobre, l'auteur a assisté au sein de la délégation autrichienne en tant qu'observateur à plusieurs réunions du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), du Comité politique et de sécurité (COPS), au groupe de travail Politico-militaire (PMG) et au Comité pour les aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM).

L'auteur tient particulièrement au fait que ce travail représente un regard instantané de la réalité PESD qui l'éclaire mais qui ne prétend pas de pouvoir l'expliquer dans sa globalité.

Toutes les citations des entretiens réalisés en allemand, anglais ou italien ont été traduites par l'auteur le plus soigneusement possible.

### III- Procédé

Le **premier chapitre** donne un aperçu sur l'histoire, le système décisionnel et institutionnel de la PESD à travers le prisme de différentes théories et concepts de l'intégration de l'Union européenne. L'auteur cherche à mettre en question l'idée que pour l'analyse d'une politique intergouvernementale – comme la PESD – seulement les théories intergouvernementales sont applicables. L'historique de la PESD et son système décisionnel sont expliqués à l'aide des théories d'intégration classiques : le néo-réalisme, l'inter-gouvernementalisme libéral et le néo-fonctionnalisme. Pour présenter le cadre institutionnel de la PESD, on a choisi d'avoir recours au néo-institutionnalisme, constructivisme ainsi qu'en utilisant quelques concepts comme celui de la bruxellisation, l'eupéanisation, la socialisation et de politiques bureaucratiques.

Le **deuxième chapitre** s'interroge sur les conditions pour l'émergence d'une culture *eupéenne* de sécurité et de défense avec la PESD. Pour mesurer ceci, on évalue l'influence de deux facteurs qui déterminent de manière significative la nature de la PESD : les influences nationales (probablement fortes puisqu'il s'agit d'une politique intergouvernementale) et l'influence d'une autre organisation impliquée dans la sécurité et défense, également basée à Bruxelles : l'OTAN.

Le **troisième chapitre** est construit sur l'hypothèse que la culture européenne de sécurité et de défense se base sur une approche globale de la gestion des crises qui intègre de manière cohérente et efficace les moyens d'une Union européenne, « puissance civile » et les nouveaux moyens de gestion militaire de crise. On essaye d'évaluer jusqu'à quel degré cette approche est réalisée au niveau institutionnel à ce jour en se concentrant sur deux aspects : le degré de coordination entre les structures institutionnelles impliquées dans la gestion de crise et la relation entre le personnel civil et militaire en se concentrant sur l'intégration des militaires dans les structures européennes.

# CHAPITRE 1 : L'HISTORIQUE ET LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PESD – A LA LUMIERE DES THEORIES ET APPROCHES DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Utiliser les différentes théories et approches de l'intégration européenne ainsi que celles pour les processus de *policy-making*, est particulièrement utiles pour éclairer la PESD au-delà de sa nature juridique, telle que prévue dans le Traité sur l'Union européenne. Dans ce travail, les approches constituent une « boîte d'outil » et sont utilisées là où ils peuvent le mieux expliquer un certain phénomène. Il faut tout d'abord distinguer entre les théories expliquant le pourquoi de l'intégration européenne et le fonctionnement du processus intégratif et les théories, ou souvent approches, plus près de l'analyse des politiques publiques, qui expliquent le *policy-making*. Pour un aperçu de l'histoire de la PESD et de son système décisionnel, on a choisi de le donner sous le prisme des théories d'intégration classiques : le néo-réalisme, l'inter-gouvernementalisme libéral et le néo-fonctionnalisme. Pour expliquer le cadre institutionnel de la PESD on a choisi de le présenter dans la perspective des néo-institutionnalistes, et constructivistes ainsi qu'en présentant quelques concepts comme celui de la bruxellisation, l'eupéanisation, la socialisation et de politiques bureaucratiques.

## I- L'émergence de la PESD expliquée par les grandes théories classiques

### I.1 Néoréalisme et inter-gouvernementalisme : monopole explicatif pour une politique intergouvernementale ?

Dans les années 1970 et 1980 deux approches, des théories issues des relations internationales dominant le débat : le néo-réalisme et le néo-fonctionnalisme. Pour les **néo-réalistes**, qui placent le développement de la Communauté européenne dans le contexte du système international des questions de défense et de sécurité, qui appartiennent aux politiques dites hautes (*high politics*) parce qu'elles

représentent le cœur de la souveraineté nationale, ne sont pas enclin à une dynamique d'intégration. Les Etats-nations sont, de ce fait, prêts à participer aux politiques de la Communauté européenne et à mettre ensemble leurs souverainetés dans ses politiques pour maximiser leurs 'gains relatifs' dans la mesure qu'elles ne menacent pas la souveraineté nationale. Dans une perspective **néo-réaliste**, qui met l'accent sur des questions de distribution de puissance mondiale, la fin du système bipolaire et la primauté de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) a augmenté la préoccupation des Etats européens pour les questions de sécurité et les a contraints de manière drastique de développer l'intégration européenne. Les néo-réalistes cependant ne peuvent pas expliquer le développement de la coopération en politique étrangère les trois derniers siècles. De plus, parmi les Etats européens, les petits Etats ont joué des rôles plus significatifs dans le développement de cette coopération de ce qu'un réaliste pourrait s'attendre.<sup>2</sup>

Dans l'**intergouvernementalisme libéral**, développé par Andrew Moravcsik, les préférences politiques de chaque Etat ont l'origine dans la politique domestique. Les grandes décisions en faveur de l'intégration européenne sont le reflet des préférences des gouvernements nationaux, non des institutions supranationales. Selon cette théorie, la PESD est le produit de négociations entre Etats-membres qui sont motivés par des politiques domestiques. Le progrès tardif et lent de la PESC et de la PESD donnerait raison à ces théoriciens pour qui la PESD ne peut être qu'une création politique.

## **I.2 Un système décisionnel qui confirme les théories intergouvernementalistes ?**

La base pour la PESD dans les traités communautaires est l'article 17 de la version consolidée du TUE (voir Annexe 1). Selon ses dispositifs, la PESD est une politique purement intergouvernementale et fondée sur le consensus : l'unanimité comme modalité de vote protège les États de devoir déployer des forces ou financer des opérations de gestion des crises. Seule l'abstention qualifiée peut être considérée comme souplesse au caractère intergouvernementale : un ou plusieurs Etats peuvent s'abstenir du vote ce qui lui permet de s'abstenir de la participation d'une opération et de son financement sans bloquer sa réalisation. La souplesse qui existe pour la PESC (de laquelle la PESD est partie intégrante), de procéder à un vote à la majorité qualifiée à été expressément exclue pour les décisions « ayant des implications en matière de défense » à Maastricht. Deuxième forme de souplesse, l'« opt out », le Danemark a choisi de rester en dehors de toutes les obligations en matière de défense à Amsterdam. Il ne participe jamais à la mise en œuvre des décisions à moins qu'il ne décide le contraire. Toutefois, depuis le Traité de Nice (en vigueur depuis février 2003), l'introduction de la « coopération renforcée » pour le deuxième pilier, ne

---

<sup>2</sup> Smith, Michael E., *European Foreign and Security Policy*, p.20

vaut pas pour « les questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » (Art. 27B de la version consolidée du TUE). La PESD est sous contrôle des ministres des affaires étrangères, aucun conseil officiel des ministres de la défense ou « intégration » militaire a été mise en place. Comme l'évoque MISSIROLI : « Au vu de telles contraintes, il est même surprenant de constater que la PESD a fait autant de progrès en l'espace de cinq ans seulement, et ce, malgré des divisions politiques fréquentes entre le 15/25. »<sup>3</sup>

## **I.3 Une histoire de la PESD et la PESD qui confirme les théories intergouvernementalistes ?**

### **I.3.1 La Coopération Politique Européenne (CPE)**

Il est vrai, jusqu'au Traité de Maastricht, seule la Coopération Politique Européenne (CPE), coopération informelle entre les ministères des affaires étrangères, existait. Pour la sécurité et défense, l'idée d'une Communauté Européenne de Défense est née et avortée en France en 1954. Après l'échec de 1954, les questions de sécurité, en quelque sorte, sont restées taboues pour les Etats européens qui soutiennent l'OTAN comme seule organisation responsable de la sécurité européenne. De ce fait, pendant presque trente ans, la coopération informelle CPE reste le seul forum d'échange en questions de politique étrangère, de sécurité et défense. Lancée en 1970 et institutionnalisée par l'Acte unique européen en 1987, la CPE consistait essentiellement en une consultation entre les Etats membres sur les questions de politique étrangère. Elle reposait sur deux instruments, le Comité politique (COPO), composé des directeurs nationaux des affaires politiques des Ministères des affaires étrangères, le réseau télex COREU qui reliait les Etats membres et à partir de 1973, à la suite du Sommet de Copenhague, d'un "groupe de correspondants européens", responsables du suivi de la CPE dans chaque Etat membre. La coordination entre les ministères des Affaires étrangères des neuf pays membres se déroulait sous forme de réunion informelle.

La CPE a été intégrée dans les traités par l'Acte unique, une institutionnalisation des pratiques développées au cours des années précédentes.

### **I.3.2 LA PESD prépare le terrain pour la PESD**

---

<sup>3</sup> Missiroli, Antonio, *Qui décide et comment ça marche?* Dans : Gnesotto, Nicole (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE – Les cinq premières années (1999-2004)*, p.62.

Dans l'esprit des approches intergouvernementalistes, et se référant à un niveau de décision le plus élevé, on revisite ici les changements dans les traités des communautés européennes portant sur la Politique étrangère commune à partir des années 1990 qui ont préparé le terrain pour une PESD.

### 1.3.2.1 Le Traité de Maastricht crée le pilier PESC et renforce les structures centralisées

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, crée un nouveau pilier PESC dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne. Ce pilier confirme le caractère intergouvernemental de l'action en matière de politique étrangère et de sécurité, mais est doté de nouveaux instruments : l'UE peut arrêter des positions communes (sous forme de sanctions économiques, par exemple), des lignes de conduite obligatoires sur certains sujets ou des positions à défendre au sein des Organisations internationales. L'Union peut entreprendre des actions communes à l'unanimité.<sup>4</sup> Le traité prévoit également « la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Sur le plan institutionnel, le traité renforce les structures : le rôle de la Présidence, le Secrétariat général du Conseil auquel vient incorporé le Secrétariat politique de la CPE. Le traité de l'Union européenne jette ainsi la base d'un renforcement progressif des structures bureaucratiques à Bruxelles du premier pilier. L'emploi de ces nouveaux moyens européens reste pourtant timide : l'inaction de l'UE en ex-Yougoslavie (à part les actions humanitaires et l'administration de la ville de Mostar) et la domination de la diplomatie américaine lors des négociations de l'accord de Dayton en 1995 est jugée comme preuve d'impossibilité de mener une politique étrangère commune en raison d'absence de volonté politique, et à cause de la prédominance d'intérêts nationaux divergents.

### 1.3.2.2 Le traité d'Amsterdam renforce la PESC et facilite l'émergence d'une PESD

Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, est un pas important vers une PESD. Premièrement, il intègre les missions de Petersberg, telles que développées dans le cadre de l'UEO, dans les traités<sup>5</sup>. Deuxièmement, il améliore les procédures de décision en créant la fonction du Haut représentant pour la PESC<sup>6</sup> et en introduisant la possibilité de " l'abstention constructive " <sup>7</sup> qui facilite la prise de décision.

---

<sup>4</sup> Les instruments de la PESC sont :

- les stratégies communes adoptées par le Conseil européen
- les actions et positions communes qui relèvent de la compétence de la formation « affaires générales » du Conseil
- les décisions
- la conclusion d'accords internationaux.

<sup>5</sup> Ces missions sont aujourd'hui expressément incluses dans l'article 17 du traité sur l'Union européenne et font partie intégrante de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Il s'agit des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

<sup>6</sup> La Présidence de l'Union, qui a la responsabilité de la mise en œuvre de la PESC, est assistée par le Secrétaire général du Conseil qui exerce ces fonctions de Haut représentant.



### 1.3.2.3. Le Traité de Nice légalise les structures PESD informelles

Le traité de Nice (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003), négocié et signé en 2000 sous présidence française de l'UE, intègre les fonctions de gestion de crise de l'UEO dans l'Union. Par ailleurs, il confirme et rend permanent les organes politiques et militaires, le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE), créés en 2000 comme organes intérimaires. Ces organes renforcent l'action autonome de l'UE, surtout en cas de crise : le COPS, par exemple, peut être autorisé par le Conseil, d'assurer le contrôle politique et la direction stratégique d'une opération de gestion de crise. Le traité de Nice permet de rassembler les différentes contributions des quinze Etats membres dans un réservoir de forces correspondant à l'objectif global sur les capacités fixé au Conseil européen de Helsinki (« Helsinki Headline Goal »). Nice introduit également la notion de coopération renforcée entre les Etats membres en ce qui concerne certaines questions de politique étrangère de l'Union. Dans le cas où huit Etats membres au minimum seraient disposés à prendre une décision de politique étrangère, ils peuvent le faire, sans qu'une décision à l'unanimité de tous les membres soit requise. Le mécanisme des coopérations renforcées reste toutefois fermé au domaine de la PESD.

Cette évolution de la PESC et PESD dans les traités souligne la perspective intergouvernementaliste selon laquelle les Etats-membres contrôlent, à tout moment, le processus d'intégration.

#### **Jean-Yves Haine cite quatre facteurs pour expliquer l'émergence de la PESD qui montrent la pertinence d'explication de ces théories classiques.<sup>8</sup>**

- 1) Le changement de système à la fin des années 1980 fait de l'Europe un continent de moindre importance stratégique pour les Etats-Unis, qui se retirent au fur à mesure. La nécessité pour la défense collective recule et fait place à la sécurité collective et à l'intervention à l'étranger.
- 2) L'Europe est devenue économiquement trop importante au niveau international pour s'abstenir d'un rôle politique. Elle a commencé à être confrontée à une pression d'attente extérieure.
- 3) Le voisinage conflictuel, les Balkans, ont montré qu'une plus grande coordination entre les pays européens aurait été nécessaire pour gérer cette crise. Avec l'approche coordonnée au sein du Groupe de contact (Allemagne, Etats-Unis, France, Italie, Royaume-Uni et Russie), l'eupéanisation de cette nécessaire action collective est devenue pour l'Union le principal sujet du débat sur les institutions.<sup>9</sup>
- 4) Dans la tradition des néo-fonctionnalistes figure l'explication de la logique d'intégration progressive. Une fois l'intégration économique presque achevée, le volet politique du processus européen est tout naturellement devenu le prochain domaine d'intégration.

<sup>7</sup> Les dispositions relevant de la PESC sont prises par le Conseil statuant à l'unanimité mais l'abstention n'empêche pas l'adoption des décisions. Ainsi, certains membres ne sont pas tenus d'appliquer la décision, mais ils acceptent que la décision engage l'Union.

<sup>8</sup> Jean-Yves Haine: Brève histoire de la PESD, dans: PESD: les cinq premières années, p. 37f. <http://www.iss-eu.org/books/5esdpfr.pdf>,

<sup>9</sup> Jean-Yves Haine: Brève histoire de la PESD, dans: PESD: les cinq premières années, p. 38. <http://www.iss-eu.org/books/5esdpfr.pdf>

### **I.3.3 Le tournant de Saint Malo remet en question les théories intergouvernementalistes**

A partir du **sommet franco-britannique à Saint-Malo en 1998**, le processus d'intégration européenne a été dynamisé dans un domaine politique qui traditionnellement avait été perçu comme un domaine exclusif d'Etat-nations souverains.<sup>10</sup> Le succès de ce sommet franco-britannique a été le rapprochement de la France, sceptique de l'OTAN et en faveur d'une défense autonome européenne et la Grande-Bretagne, atlantiste et eurosceptique. Après l'expérience traumatisant des guerres en ex-Yougoslavie, notamment en Bosnie et une bonne expérience dans la coopération sur le terrain entre la France et la Grande Bretagne, le président français Jacques Chirac se rapproche à l'OTAN et le gouvernement britannique de Tony Blair, pour qui le développement des moyens militaires est primordial, désormais accepte le cadre UE pour arriver à cette but. Soucieux des relations transatlantiques et de la sauvegarde de l'OTAN, un engagement européen dans ce domaine améliorerait l'équilibre entre ces deux organisations et continents. Les Britanniques acceptent ainsi une déclaration contenant l'indication que

« L'Union doit avoir *une capacité autonome d'action*, appuyé sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à la faire afin de répondre aux crises internationales. »<sup>11</sup>

Pour la France « l'autonomie » représente une politique européenne de défense, indépendante de l'OTAN et des Etats-Unis alors que pour les Britanniques il s'agit de la capacité de mener quelques opérations sans le recours aux moyens de l'OTAN, mais aussi « sans dupliquer les moyens de l'OTAN, sans se découpler des relations transatlantiques et sans discriminer les membres de l'OTAN, non membres de l'UE » (Madeleine Albright).

### **I.3.4 La pertinence du néo-fonctionnalisme – la commande politique de Saint Malo exige une série de décisions fonctionnelles pour réaliser la 'PESD autonome'**

Si les théoriciens classiques sus-mentionnés évalueraient cet accord comme une preuve que la défense européenne est envisagée essentiellement « comme un marchandage entre des Etats-nations, généralement les grands – France, Royaume-Uni, Allemagne – qui poursuivent de façon rationnelle leurs intérêts nationaux »<sup>12</sup>, le néo-fonctionnalisme, autre théorie classique d'intégration européenne pourrait également servir d'outil explicatif pertinent.

Le **néo-fonctionnalisme** analyserait les efforts pour développer la PESD comme une conséquence logique du processus européen d'intégration. Ainsi, les événements de 1998, perçu comme le

---

<sup>10</sup> Pour plus de détails voir, Haine, Jean-Yves, Brève histoire de la PESD, p. 45 ff.

<sup>11</sup> voir déclaration complète: <http://www.france.diplomatie.fr/actual/evenements/stmalo2.html>

<sup>12</sup> Irondelle, Bastien, *La défense européenne, quel objet pour quels outils d'analyse ? Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique*, p. 82

grand tournant, ne représentent-ils pas une émergence abrupte et surprenante sur l'agenda de l'UE, mais comme ayant été précédée par une lente et latente évolution : La sécurité étant présente sur l'agenda de l'Ue dès le début des années 1990 avec les étapes sous-mentionnées : le Traité de Maastricht, l'incorporation des missions de Petersberg dans le Traité d'Amsterdam.

Selon les néo-fonctionnalistes, l'effet de *spill-over* oriente le processus d'intégration européenne en dehors du sphère de contrôle des gouvernements nationaux. L'intégration dans une politique entraîne le besoin d'intégration (non-prévue) dans une politique voisine jusqu'à arriver les domaines de la haute politique dont la politique de sécurité, étrangère et de défense.<sup>13</sup> Cet effet œuvre grâce à une marge de manœuvre importante des institutions communautaires par rapport aux Etats. Pour la politique étrangère de l'UE, selon Smith, le processus de *spill-over* a été significatif : La CPE a été établie, en partie, pour concourir à la protection des politiques économiques de la CE, ce qui suggère un *spill-over* fonctionnel et par ailleurs elle a impliqué quelques institutions de la CE, ce qui suggère un *spill-over* politique.<sup>14</sup>

L'intégration économique, l'introduction de politiques communes a renforcé la présence internationale<sup>15</sup> de la Communauté et puis Union européenne et, inversement, a augmenté les attentes du monde international envers une Ue forte sur le niveau de politique extérieure.<sup>16</sup> Dans ce contexte naît la très citée notion de *capability-expectations gap* (CEG) par Christopher Hill, désignant le décalage entre les attentes des Européens et des autres acteurs de la scène internationale, et les capacités institutionnelles et opérationnelles de l'Union.<sup>17</sup> Afin d'assumer ses responsabilités qui l'influence économique et politique lui donnent, l'Ue doit renforcer sa capacité d'acteur international en matière de sécurité.

#### 1.3.4.1 De Helsinki à Laeken : La PESD devient opérationnelle

Le processus vers une défense européenne, accéléré par Saint-Malo, par la suite prend une dynamique remarquable dont les étapes les plus importantes peuvent être esquissées comme suit :

Le conflit du Kosovo en 1999 a, de manière significative, donné un effet d'accélérateur dans la mise en œuvre de l'accord de Saint-Malo.

---

<sup>13</sup> Pourtant, un débat sur l'effet de la mise en commun de la politique étrangère, de sécurité et de défense sur le processus d'intégration dans son ensemble s'ouvre. La question est posée si l'émergence de la PESD et PESD représente soit un effet d'« entraînement » soit un frein sur le processus d'intégration. Jolyon Howorth, "European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n°4, 2001, p.765-789

<sup>14</sup> Smith, Michael E., *European Foreign and Security Policy*, p.28

<sup>15</sup> La présence internationale se manifeste dans quatre domaines : politique de commerce, coopération en développement, politique étrangère (élargissement, p.ex.) et dialogue interregional. Etant un acteur international, l'action extérieure de l'Ue, pourtant, n'est pas assimilable à celle d'un Etat. Christopher Hill (1994) ainsi développe les qualificatifs « *actorness* » et « *présence* » pour désigner le rôle de l'Ue dans le monde. *Actorness* c'est par exemple la personnalité juridique ou la capacité de mener des négociations avec un tierce-partie : *Présence* c'est la réalité de l'impact cohésif de l'UE dans les relations internationales : Pour une analyse plus détaillée de la question, Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, chapitre 7 « Europe and the World »

<sup>17</sup> Hill, Christopher, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n°3 septembre 1993, p.305-328 et repris par *ibid.*, Closing the Capability-Expectations Gap, dans Peterson, John/ Sjurson, Helen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Londres, Routledge, 1998

Au **Conseil européen de Cologne** en juin 1999, les Etats membres définissent comme objectif de l'Ue de « jouer pleinement son rôle sur la scène internationale »<sup>18</sup>, affirment la nécessité de se doter d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles pouvant intervenir dans des crises internationales en exerçant les missions dites de Petersberg<sup>19</sup>, sans préjudice aux actions OTAN. Pour cela, l'Ue entreprend des changements institutionnels considérables en ajoutant les propres structures en charge de la PESD et PESC, inscrites plus tard dans le Traité de Nice.

Le **Conseil européen d'Helsinki**, en décembre 1999, a réaffirmé la nécessité pour l'Europe de se doter de moyens autonomes de gestion de crises et, « là où l'Alliance atlantique en tant que telle n'est pas engagée », de lancer et d'effectuer des opérations militaires. Les Etats membres de l'UE se sont ainsi fixé, à Helsinki, deux types d'objectifs de capacités : l'objectif « global » (« *Headline goal* ») et les objectifs de capacités collectives. L'objectif global consiste à mettre à la disposition de l'Ue des forces capables d'effectuer les missions de Petersberg, y compris les plus complexes. Les Etats membres devraient être en mesure, en 2003, de déployer, en 60 jours sur une durée au moins égale à un an, cette force de réaction rapide de 60 000 hommes. Cette force devra être autonome. Helsinki a donné une attention particulière aux moyens nécessaires à une gestion des crises efficace

Pour le développement de la gestion civile des crises, le **Conseil européen de Santa Maria Da Feira** en juin 2000 a été significatif : Ainsi, définit-il les quatre domaines prioritaires pour l'Ue d'acquérir des compétences civiles de gestion de crise: la police, le renforcement de l'Etat de droit, l'administration civile et la protection civile.

Lors du **Conseil européen de Laeken** de décembre 2001, la « déclaration de Laeken » proclame opérationnelle la PESD, élément essentiel pour la crédibilité de l'Europe en matière de gestion de crise. La déclaration se montre ambitieuse en affichant le but pour l'UE de pouvoir conduire des opérations de gestion de crise « de plus en plus complexes ».

---

<sup>18</sup> Conseil européen, Helsinki, annexe 1, dans « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne », réunis par Maartje Rutten, Cahier de Chaillot 47, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, mai 2001, pp. 91-91.

<sup>19</sup> Les missions de Petersberg ont été définies lors de la réunion des Ministres des Affaires étrangères et de la Défense des Etats membres de l'UEO à Bonn, le 19 juin 1992. Elles comprennent, aux termes de la partie II de la déclaration, « des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ; des missions de maintien de la paix ; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ».

## **II- Le système institutionnel de la PESD à la lumière des approches et concepts plus récents**

Pour éclairer le fonctionnement de la PESD, dans un sens des sciences politico-administratives, les théories d'intégration classiques nous semblent moins pertinentes que de nouvelles approches, qui parfois se recoupent et ne représentent pas de véritables théories. Ces approches s'apprêtent particulièrement à éclairer le « chantier institutionnel dynamique » de la PESD. Le fonctionnement du système institutionnel, affirme-t-on, est la base pour le succès et le progrès de la défense européenne (sur les aspects politiques, militaires ou industriels). De ce fait, un grand nombre d'études sur la PESD sont aujourd'hui dominées par des approches institutionnalistes sur le fond d'une lecture fonctionnaliste de l'intégration européenne, dans laquelle la dynamique institutionnelle est le moteur de l'intégration. Ils mettent en lumière les enjeux institutionnels et bureaucratiques qui découlent de la PESD tels que la dynamique de « bruxellisation » de la PESD, la concurrence entre les différentes institutions européennes spécialisées de la PESD et les institutions traditionnelles (COREPER, COMMISSION). Cette étude s'intéresse de la même manière avant tout aux aspects institutionnels-administratifs de la PESD et aux agents au sein de ses institutions.

De ce fait, il convient d'expliquer de manière plus exhaustive les théories et approches utiles à une telle analyse de la PESD. Ceux-ci sont les (trois) néo-institutionnalismes, les approches constructivistes, le concept d'Européanisation, de bruxellisation, de politique bureaucratique (*Bureaucratic Politics*) et de socialisation institutionnelle.<sup>20</sup>

### **II.1 Ouvrir la boîte d'outil : du néo-institutionnalisme et constructivisme à l'européanisation et bruxellisation de la PESD**

#### **II.1.1 La théorie néo-institutionnaliste - les institutions de la PESD deviennent acteurs<sup>21</sup>**

Née dans les années 70, cette nouvelle approche critique de la place et du rôle des institutions dans le jeu politique, s'oppose clairement à une approche réaliste de l'intégration européenne qui tend à envisager la construction européenne comme le seul résultat de la volonté des Etats membres. Les néo-institutionnalistes ne nient pas le rôle essentiel de l'Etat, mais ne le considèrent pas comme l'acteur unique et central. Le néo-institutionnalisme va au-delà de la simple description des institutions pour examiner par

---

<sup>20</sup> Cette liste d'approche n'est pas exhaustive mais sont les approches privilégiées dans cette étude. On pourrait également employer les approches de « communautés épistémiques », de « advocacy coalitions », etc. pour l'analyse de la PESD.

<sup>21</sup> Pollack, Mark A., *The New Institutionalism and European Integration*, dans: Wiener, Antje/ Diez, Thomas, *European Integration Theory*, pp.137-156.

quels moyens elles agissent sur le processus politique. Selon cette approche, les institutions peuvent devenir des acteurs œuvrant en faveur de l'intégration européenne. Le postulat de ce courant théorique est de ce fait que les « institutions comptent », (« institutions matter »). Ainsi, au niveau communautaire ne peuvent-ils pas être regardées comme des instruments créés par les Etats et au service des Etats, mais comme des structures « capables d'intégrer des expériences et des normes au cours du temps »<sup>22</sup>. Les institutions s'émancipent des Etats et représentent un propre univers, de plus en plus difficilement transformables pour les Etats.

La littérature distingue traditionnellement trois variantes, les néo-institutionnalismes « historique », « rationnel » et « sociologique ». Ce que recouvre le terme « **institutions** » diffère selon les variantes du néo-institutionnalisme.

#### II.1.1.1 Le néo-institutionnalisme rationnel

La variante « **choix rationnel** » définit les institutions comme des entités légales formelles et des séries de règles de décision qui imposent des obligations aux acteurs politiques qui poursuivent des intérêts propres. Elle reprend la théorie de l'agence (*principal-agent theory*) pour analyser les problèmes que pose la délégation par le principal (les gouvernements) à un mandataire (les institutions de l'Ue) d'un certain nombre de fonctions dans le domaine de la politique de défense. Les acteurs (les institutions) agissent de manière stratégique dans le but de maximiser leur utilité (*utility*). Une telle approche s'apprêtera par exemple pour l'analyse du rôle de l'Agence européenne d'armement.

#### II.1.1.2 Le néo-institutionnalisme historique

Le **néo-institutionnalisme historique** adopte une définition d'institution plus large qui inclut à part les règles formelles aussi les « procédures formelles et informelles, routines, normes et conventions inhérent à une structure organisationnelle. »<sup>23</sup> De ce fait, l'analyse d'une institution ne peut pas se limiter au rôle légal, formel de l'institution et à sa structure organisationnelle, mais comprend de plus les conventions et codes de conduite informels. Au cours du temps, les institutions deviennent de véritables protagonistes du jeu politique, elles font effet : une fois établies, elles peuvent influencer ou contraindre le comportement des acteurs qui les ont créés<sup>24</sup> sans que les acteurs prennent pleinement conscience des conséquences. L'idée que les créateurs d'une institution (donc les Etats-membres dans le cas de l'Ue) ne peuvent mesurer les impacts à long terme de la création vie d'une institution, a été importée par PIERSON aux études de l'Ue. Il montre que la politique au sein de l'Ue n'est plus conçue comme une succession de décisions stratégiques mais comme une série de décisions qui dépendent du chemin pour lequel l'UE s'était décidée dans l'histoire et qui reste presque irréversible. A l'origine de ces *path dependency* (« sentiers de

---

<sup>22</sup> Lequesne, Christian, *Comment penser l'Union européenne*, dans Smouts, Marie-Claude, *Les nouvelles relations internationales – Pratiques et théories*, p.117.

<sup>23</sup> Hall, Peter A./ Taylor, Rosemary C.R., *Political Science and the Three New Institutionalisms*, MPIFG Discussion Paper 96/6, p.6.

<sup>24</sup> *ibid.*

dépendance », « série de trajectoires») sont les institutions, qui reflètent le poids de l'histoire dans la formulation des politiques (par exemple on reste attaché par tradition à une certaine procédure de formuler une politique, une manière de coordonner entre les différents acteurs etc. sans les remettre en cause). Une décision précédente encourage les acteurs de perpétuer des choix institutionnels ou de politiques même si les résultats ne sont pas efficaces. Institutions sont résistantes aux changements, du fait d'un coût élevé du changement. Ces effets arrivent voire dans des politiques soumises à l'unanimité, tel que la PESD qui a fait objet d'ingénierie institutionnelle considérable en 2001. Cette approche a été utilisée pour, par exemple, expliquer la politique britannique de la PESD après Saint-Malo ou bien les problèmes d'efficacité auxquels se heurte la PESD.<sup>25</sup>

### II.1.1.2 Le néo-institutionnalisme sociologique

Les différents néo-institutionnalismes ne s'excluent pas, mais peuvent se compléter. Ainsi, est-il pour les travaux de MARCH et OLSEN (1984) qui, pour ROSAMOND<sup>26</sup>, sont des précurseurs de l'institutionnalisme historique mais affichent des enjeux également intéressants pour les **néo-institutionnalistes sociologiques**.

Pour eux, les institutions sont porteuses de croyances, connaissances, idées, valeurs et de procédures établies. De ce point de vue, des idées prédominantes et des **cultures institutionnelles** sont considérées comme facteurs importants qui forgent le comportement des acteurs. De plus, ces attributs culturels tendent à être stables en cours du temps et facilitent la reproduction de modes de comportement. Dans les institutions européennes, de nombreuses études s'intéressent au phénomène de l'émergence de différentes cultures, parfois contradictoires qui peuvent représenter une entrave à la production de politiques cohérentes.<sup>27</sup>

La variante sociologique reflète un intérêt croissant des sociologues pour l'analyse de la capacité des institutions à participer à la formation des préférences, des intérêts et des identités des acteurs dans le monde social. Pour eux, les institutions « constituent » les acteurs, façonnent leurs préférences, intérêts, identités et visions du monde.<sup>28</sup> De ce fait, il est utile d'étudier les normes et les cultures de l'environnement institutionnel qui est toujours social. Cette théorie soutient, par ailleurs, l'argument que les institutions tendent à adopter une nouvelle pratique institutionnelle non pas parce qu'elle augmente l'efficacité de l'organisation mais parce qu'elle augmente la légitimité de l'organisation ou de ses participants. Au sein de la PESD, par exemple le côté militaire a d'abord été développé institutionnellement pour réparer l'image d'une PESD non-existante ou « faible ».

---

<sup>25</sup> Menon, Anand, *Playing with Fire – The European Union's Defence Policy*, dans: *Politique européenne*, n°8, automne 2002, p.32-45.

<sup>26</sup> Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, p. 118

<sup>27</sup> Voir, par exemple, les travaux d'Irène Bellier et de Michelle Cini sur les différences de cultures entre les Directions générales de la Commission.

<sup>28</sup> Pollack, Mark A., *The New Institutionalisms and European Integration*, p. 139, dans: Wiener, Antje/ Diez, Thomas, *European Integration Theory*.

### **L'institutionnalisme sociologique permet d'exploiter plusieurs enjeux**

- Il permet d'établir un lien entre 'culture' et 'institution'. L'approche redéfinit la « culture » elle-même comme une institution, donc partie intégrante et constituante de l'institution.
- Il permet d'étudier l'effet de socialisation (voir infra) : les individus qui ont été socialisés dans un rôle institutionnel particulier intériorisent les normes qui sont associées à ce rôle. Dans cette manière, les institutions influent sur le comportement des acteurs.<sup>29</sup>
- Il permet d'étudier un réseau politique à travers plusieurs institutions : les connaissances communes (communautés épistémiques) et des croyances partagées (les *advocacy coalitions*) au sein d'une institution mais surtout à travers plusieurs institutions (fonctionnaires nationaux, européens, lobbyistes) laissent émerger des réseaux d'action qui établissent des règles du jeu internes à un certain secteur (donc plutôt une politique ou une vision d'une politique que strictement au sein d'une institution formelle).
- Il permet de distinguer des communautés professionnelles qui ont l'autorité culturelle d'imposer quelques standards à leurs membres (comme les militaires à Bruxelles).

Cette approche théorique est souvent adoptée pour des recherches sur les identités européennes de défense ou sur l'émergence d'une culture stratégique européenne.

### **II.1.2 La PESD sous influence de l'eupéanisation, insitutionnalisation et bruxellisation**

Le concept de l'eupéanisation peut s'avérer utile pour analyser les développements institutionnels et de politique au sein de la PESD ces dernières années. Il permet d'expliquer à la fois les transformations au niveau national et européen suite à l'émergence de cette politique. L'idée de base de ce concept est l'existence de changement de préférences fondamentales (visions, intérêts) des Etats-membres à travers le processus européen d'intégration. Selon ce concept, un Etat change sa manière de penser et de négocier, il s'adapte à et se socialise au sein du « club Ue ». Eupéanisation peut décrire deux phénomènes : D'un côté, le développement d'institutions au niveau européen avec leurs capacités centrales d'action, de coordination et de cohérence. Dans une perspective historique, l'eupéanisation peut décrire le processus par lequel la PESC, et avant elle la CPE, ont produit de normes, de politiques et des coutumes de la Communauté européenne sans pour autant devenir supranationales;<sup>30</sup> en même temps, ces procédures et coutumes (d'abord de la CPE, puis de la PESC et enfin de la PESD) qui s'institutionnalisent dans un corps de normes et de valeurs européennes, ont entraîné des changements d'attitudes et de

<sup>29</sup> Hall, Peter A./ Taylor, Rosemary C.R., *Political Science and the Three New Institutionalisms*, MPIFG Discussion Paper 96/6, Juin 1996, p.15

<sup>30</sup> Michel E.Smith, *The Europeanization of European Political Cooperation*, Berekeley (Ca.), Center for European Studies, 1996, repris dans: White, Brian, *Expliquer la défense européenne : un défi pour les analyses théoriques*, p.94.



préférences chez les Etats membres. On constate aujourd'hui dans tous les Etats-membres, l'adaptation des systèmes nationaux de gouvernance au centre et aux normes européennes (en terme d'organisation institutionnelle de l'administration et en terme des contenus des politiques).

Proche de l'Européanisation et la perspective des études de **l'institutionnalisation**. D'après SMITH, un des représentants de cette approche, la coopération entre Etats-membres dans un contexte intergouvernemental peut encourager les acteurs de procéder à la création d'institutions, chargées de faciliter la cette coopération. Selon Smith la présence de ces institutions, par conséquent, peut promouvoir une attitude coopérative des Etats.<sup>31</sup> L'institutionnalisation est aussi le processus par lequel des normes communes de comportement sont créées ou transformées. Les comportements communs, la désignation commune des choses crée une espace sociale commune avec un propre dynamisme interne (d'où la différence probable entre une culture OTAN et une culture PESD. Les institutions, qui d'abord émergent parce qu'elles ont de la valeur ajoutée que les Etats découvrent au fur à mesure, peuvent par la suite développer leur propre pouvoir et légitimité ce qui dépossède les Etats de la volonté de contrôler ou de renverser le processus. Cet effet de l'institutionnalisation vient également décrit par l'approche suivante : la bruxellisation.

Au lieu d'étudier l'effet d'européanisation soit au niveau européen soit au niveau national, **l'approche de « bruxellisation »** fait le lien entre les acteurs et les institutions qui opèrent à chaque niveau. Développé dans le contexte de la mise en place d'institutions propres à la PESD, la bruxellisation<sup>32</sup> désigne le transfert progressif de la gestion d'une politique précise des capitales vers des instances composées de représentants des Etats membres et établies à Bruxelles. Dans la plupart des cas, la gestion d'une politique au niveau bruxellois implique une perte de contrôle des capitales et, progressivement, remet en cause le pouvoir des autorités présentes dans les capitales. Les difficultés de contrôle peuvent voire émerger dans des politiques formellement sous le contrôle des Etats. La politique étrangère, par exemple est devenue de plus en plus réalisée à Bruxelles par des représentants des Etats membres - un transfert graduel du *decision-making* des capitales à Bruxelles.<sup>33</sup>

Pour ce qui est de la PESD et la PESD, des politiques formellement sous contrôle des Etats-membres, on présente ici les structures administratives et les comités de représentants permanents chargés de participer à la gestion de la PESD et mis en place, à Bruxelles, donc fortement enclins à renforcer leur poids dans le *policy-making*.

---

<sup>31</sup> Smith, Michael E., *European Foreign and Security Policy*, p.18

<sup>32</sup> David ALLEN est à l'origine du concept de « bruxellisation » pour ce qui concerne la PESD. Le terme est proche de l'européanisation : « a gradual transfer, in the name of consistency, of foreign policy-making authority away from the national capitals to Brussels. » Allen, David, *Who speaks for Europe?*, dans: Peterson, John/ Sjurson, Helen (ed.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, p. 54.

<sup>33</sup> David ALLEN, « Who speaks for Europe ? The search for an effective and coherent foreign policy » in John PETERSON and Hélène SJURSEN (dir.), *A common Foreign Policy for Europe ? Competing visions of the CFSP*, Londres, Routledge, 1998, p. 41-58.

## **II.2 La mise en place d'un système institutionnel propre et permanent facilite la bruxellisation et européanisation de la PESD**

Pour obtenir l'opérationnalité de la PESD, telle qu'identifiée comme objet au Conseil de Helsinki, l'Ue se dote de « la capacité de décider » à travers de nouvelles structures militaires qui s'ajoutent aux institutions propres à la PESC. D'abord intérimaires, les structures chargées de la gestion de crise par l'UE ont pris leur forme définitive en janvier 2001. Ces organes politico-militaires sont le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire (CMUE) et l'État-major (EMUE). La grande nouveauté de ces organes est l'arrivée de militaires désormais basés sous forme permanente à Bruxelles. Ces comités et le personnel permanent, envoyés par les Etats membres, permettent la prise de décision directement au niveau de l'UE en cas de crise nécessitant une réponse militaire. D'autres structures déjà existantes et importantes pour la PESD sont le Conseil européen, le Conseil Affaires générales et Relations extérieures, le Secrétaire général/Haut-Représentant du Secrétariat général, les Représentants spéciaux, les différentes présidences, le Comité des représentants permanents COREPER (II), la Commission et le Parlement dans une certaine envergure.

### **II.2.1 Le Haut représentant permanent pour la PESC devient 'Monsieur PESD'**

Créé par le Traité d'Amsterdam en 1997, le Haut Représentant (HR) pour la PESC s'ajoute à la fonction du Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne qui existe depuis le traité de Maastricht et a comme fonction de coordonner les activités du Secrétariat du Conseil qui apporte un soutien à la présidence tournante de l'Ue. Le poste du HR répond au besoin de plus de cohérence dans la politique étrangère de l'Ue et du développement du rôle de l'Ue dans la gestion civile et/ou militaire de crises. En 1999, Javier Solana, Secrétaire général sortant de l'OTAN vient nommé pour exercer les deux fonctions en même temps.<sup>34</sup> Par ailleurs, il assume le poste de Secrétaire général de l'UEO en novembre 1999. Ce cumul était destiné à faciliter l'inclusion partielle dans l'UE de certaines instances et fonctions de l'UEO. Le Secrétariat général assiste le Conseil pour les « questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique et, le cas échéant, (...), en conduisant le dialogue politique avec des tiers » (art. 26 TUE, voir Annexe 1). Le rôle de « Monsieur PESD » confère à Solana le rôle de coordinateur du projet de PESD au

niveau européen, au sein des institutions, pour le travail au jour le jour, de porte-parole et de défenseur du projet PESD. Dans la gestion de crises par l'UE, le SG joue un rôle important d'impulsion.<sup>35</sup> Après consultation de la présidence, il peut voire présider le COPS, notamment en cas de crise.<sup>36</sup>

Dans le Secrétariat général du Conseil, le SG/HR dispose des structures suivantes pour la mise en œuvre de la PESD et la gestion de crise :

- Son **Cabinet** d'une dizaine de personnes
- **Les Directions du Secrétariat général du Conseil** : chargées d'assister la Présidence en exercice dans le domaine de la PESD, la direction générale « E » « Relations économiques extérieures, politique étrangère et de sécurité commune », depuis 2000/2001, s'est enrichie des directions chargées de la PESD, la direction VII, « Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) » et la direction VIII, « Aspects de défense », et la direction IX, « Gestion civile des crises et coordination ». Ces directions, majoritairement composées de fonctionnaires des Etats membres, jouent un rôle de plus en plus croissant dans la définition des orientations. Les principaux documents de travail sur la PESD émanent d'eux. Comme on le démontrera plus tard, ces directions sont en pleine expansion à la fois en terme d'influence et en taille.
- **L'Unité de planification politique et d'alerte rapide (UPPAR)**, aujourd'hui appelée « Unité politique », équipe assez réduite d'une vingtaine de conseillers venant des quinze Etats membres. A Amsterdam<sup>37</sup> conçu comme une unité qui développe des stratégies d'action en politique étrangère et des analyses approfondies, semblable à celles d'un *think tank* politique qui reflètent et développent des visions **européennes**, elle est restée réduite à un « cabinet élargi » de Solana et fusionne aujourd'hui progressivement avec le Secrétariat général. Une Task-force PESD « planifie la politique » à travers, par exemple des *Policy Options Papers*, souvent destinés au COPS.
- **Centre de situation** : auparavant intégré dans l'UPPAR, il est aujourd'hui séparément attaché au SG. Composé de diplomates, militaires et experts en traitement d'information il est responsable d'une approche européenne dans le suivi des évolutions internationales et chargé d'alerte rapide. Selon les procédures de gestion de crise, il peut se transformer en Cellule de crise en cas de crise.
- Les deux Agences le **Centre satellitaire** à Torrejon (qui devrait donner à l'UE une autonomie dans l'observation spatiale) et **l'Institut européen de sécurité** à Paris (ancien institut de recherche de l'UEO)

---

<sup>35</sup> Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, Conclusions de la Présidence, Annexe VI Rapport de la présidence sur la Politique européenne de sécurité et de défense, II. La création de structures politiques et militaires permanentes, dernier paragraphe.

<sup>36</sup> Ibid., Annexe III à l'annexe VI, Comité politique et de sécurité, paragraphe 3.

<sup>37</sup> Déclaration n° 6 annexée au Traité d'Amsterdam.

- Les **Représentants spéciaux** qui assistent le SG à l'étranger, ne traitent pas directement de la PESD et de son élaboration, mais ils contribuent à sa mise en œuvre avec leur rôle de coordination sur place dans les missions de gestion des crises.
- **L'Etat-major militaire** (voir Infra.)

## II.2.2 Les comités permanents et l'Etat-major de l'Union européenne

D'abord créés sous forme intérimaire en février 2000<sup>38</sup>, les organes de l'Union européenne en matière de défense le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité militaire (CMUE) et l'État-major (EMUE), ont été pérennisés par le Traité de Nice. Sous l'autorité du Conseil, ces organes, composés de représentants permanents des Etats membres, devront permettre la prise de décision directement au niveau de l'UE en cas de crise nécessitant une réponse militaire<sup>39</sup>.

### II.2.2.1 Le Comité Politique et de Sécurité (COPS)

Placé auprès du Conseil de l'Union, le COPS représente le « centre névralgique du processus décisionnel et le principal acteur dans la définition des orientations politiques européennes en matière de PESC et de PESD. »<sup>40</sup> Il est composé de représentants permanents nationaux, au rang d'Ambassadeurs, se réunit deux fois par semaine et, selon l'article 25 du Traité de l'UE, est chargé de surveiller la situation internationale, d'émettre des avis, de présenter des propositions au Conseil, et de surveiller la mise en œuvre des politiques convenues. Sous la responsabilité du Conseil, il exerce le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. De plus, il peut exercer un contrôle politique et donner une orientation stratégique aux opérations pendant une situation de crise s'il a été autorisé ainsi par le Conseil.<sup>41</sup> Toutes les questions dites politiques, tels les rapports entre l'UE et l'OTAN, sont examinées à son niveau. En outre, il adresse des directives au Comité militaire, et en reçoit les avis et les recommandations. La décision des Quinze de faire du COPS le corps unique de décision et de coordination de la PESC et de la PESD de l'Ue répond à de réels besoins, en termes de cohérence, de consistance et d'effectivité globale.<sup>42</sup> Le COPS est aujourd'hui un exemple utile pour observer les phénomènes de bruxellisation de la PESC et de le PESD, d'eupéanisation dû à la concentration de pouvoirs au COPS et de socialisation européenne avec un groupe d'ambassadeurs, basé en permanence à Bruxelles à développer une politique étrangère *commune*. Ils sont susceptibles de développer un *ethos* propre et d'agir de plus en

<sup>38</sup> Décisions du Conseil de l'UE du 14 février 2000, n° 2000/143/PESC, n° 2000/144/PESC et n° 2000/145/PESC.

<sup>39</sup> Décision du Conseil, du 22 janvier 2001, instituant le Comité politique et de Sécurité (2001/78/PESC/L 27/1/30.01.2001), décision du Conseil, du 22 janvier 2001, portant création du Comité militaire (2001/79/PESC/L 27/4/30.01.2001), décision du Conseil, du 22 janvier 2001, instituant l'Etat-major militaire de l'UE (2001/80/PESC/L 27/7/30.01.2001).

<sup>40</sup> Dumoulin, André/ Mathieu, Raphael/ Sarlet, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire. Genèse, structuration, ambitions, limites*, p.328

<sup>41</sup> Article 25 du Traité de l'UE

<sup>42</sup> Duke, Simon, *CESDP: Nice's Overtrumped Success?*, , pp.174-175

plus comme les représentants de leurs propres institutions vis-à-vis de leurs capitales<sup>43</sup>. Pour HOWORTH l'émergence de cette éthique collective propre est à l'origine d'un « intergouvernementalisme supranational ». <sup>44</sup>

Le COPS peut avoir recours à plusieurs groupes de travail : le **groupe Nicolaidis** qui prépare l'agenda du COPS et le **Groupe politico-militaire**, à l'origine le seul groupe de travail pour le COPS en charge des aspects politiques de la PESD. Avec ses réunions d'un rythme accéléré (jusqu'à quatre fois par semaine) et sa composition est assez hétérogène<sup>45</sup>, il est également interface utile entre les aspects civils et militaires de la PESD, puisqu'il est composé à la fois de représentants diplomatiques et militaires des Etats-membres. Le **Comité pour les aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM)**, créée en 2000<sup>46</sup>, se compose d'un représentant de chaque pays membre et de la Commission. Si, officiellement, il rend compte au COREPER, dans la pratique, ses liens avec le COPS sont plus importants. Celui-ci, dans le but de coordonner les instruments civils et militaires, reçoit les informations, des recommandations et des propositions de la part du CIVCOM, malgré son nom un groupe de travail comme les autres.

### II.2.2.2 Le Comité Militaire de l'Union européenne (CMUE)

Créée en même temps que le COPS<sup>47</sup>, il apporte à la PESD l'expertise militaire nécessaire, à la fois pour la gestion de crise et pour le développement des capacités militaires. Mis en place au sein du Conseil de l'Ue, il rassemble les Chefs d'Etat-major des armées (CEMA) des 25 pays membres de l'Ue. Ceux-ci se réunissent environ quatre fois par ans, alors que le travail quotidien du Comité est effectué des Représentants militaires (REPMIL ou MILREP), basés à Bruxelles, au cours des réunions hebdomadaires. Le Comité a une présidence permanente – un officier 4 étoiles, élu au sein du Comité pour un mandat de trois ans (actuellement, l'Italien Mosca Moschini), qui peut, le cas échéant participer au COPS avec le droit de contribuer aux discussions ou au Conseil.

Le Comité militaire, qui se réunit tous les mercredis, formule des avis militaires et des recommandations destinées au COPS, ainsi que des directives à l'Etat-major, constituant ainsi l'interface entre les niveaux politique et militaire. Ces avis et recommandations sont formulés à la demande du COPS ou de sa propre initiative. En période de gestion de crise, le rôle d'interface entre le niveau opérationnel et le niveau politique est appelé à devenir primordial puisque, à la demande du COPS, le CMUE adresse une directive initiale au directeur général de l'EMUE (DGEMUE) pour définir et présenter des options militaires stratégiques, qu'il évalue ensuite et transmet au COPS, en les assortissant de son évaluation et de

---

<sup>43</sup> Gilles ANDREANI, « Why institutions matter », *Survival*, vol. 42, n°2, summer 2000, p. 85

<sup>44</sup>

<sup>45</sup> Il y a des Représentations permanentes qui y envoient que des fonctionnaires du Ministère de la Défense (civils ou militaires), d'autres où les diplomates dominent clairement, la plupart des délégations ont une composition mixte.

<sup>46</sup> Décision du Conseil de l'Union européenne du 16 juin 2000

<sup>47</sup> Décision du Conseil 2001/79/PESC du 22 janvier 2001 portant création du Comité militaire de l'Union européenne, p.4.

son avis militaire. Pendant une opération militaire de l'Ue, le président du CMUE sert de contact principal avec le commandant de l'opération et le CMUE contrôle le bon déroulement de l'opération.

Le Comité est assisté par un groupe de travail (*EUMCWG – EU Military Committee Working Group*), constitué des adjoints et assistants des Représentants militaires qui se réunissent environ deux fois par semaine, et par un Task Force (groupe de travail temporaire) chargé du développement des capacités et des forces (Helsinki Headline Goal Task Force).

### **II.2.2.3 L'État-major de l'Union européenne (EMUE)**

L'EMUE, créé par le Conseil européen de Nice, est la source de l'expertise militaire de l'Ue et est chargée d'un nombre très important de tâches techniques et de coordination avec les forces nationales. Au service de la conduite des opérations militaires de gestion de crise menées par l'Union, son personnel détaché des États membres (environ 130 personnes) exécute d'abord les tâches qui lui sont confiées par le CMUE, fournissent de l'expertise militaire aux institutions de l'Ue, avant tout au HR, assurent l'alerte rapide en collaboration avec le Centre de situation et sont chargés de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales<sup>48</sup>. Statutairement, un service du Secrétariat du Conseil directement rattaché au Secrétaire Général/Haut Représentant, le Directeur général de l'EMUE (l'officier général 3 étoiles, le Français Perrouche) assume également la fonction de conseiller militaire auprès du SG/HR pour toutes les questions militaires.

L'Etat-major dispose d'une certaine autonomie d'organisation. D'ailleurs, l'actuel organigramme de L'EMUE a été réalisé par ses propres services au cours de l'année 2000 et soumis à approbation aux Etats membres.

On formule ici l'hypothèse que ces institutions jeunes sont caractérisées par un dynamisme qui est porté à la fois par leur volonté de définir leur rôle politico-culturel dans l'équilibre institutionnel sensible de l'Ue, d'affirmer leur légitimité d'existence (voir par exemple l'échec de l'Unité politique d'accomplir sa mission initiale) et d'éteindre la sphère d'influence dans la définition et mise en œuvre des politiques PESD.

Deux approches ont conceptualisé ces phénomènes dans le contexte administratif de l'UE ou dans un autre contexte administratif : le constructivisme social et l'approche des politiques bureaucratiques.

---

<sup>48</sup> Décision du Conseil, du 22 janvier 2001, instituant l'Etat-major militaire de l'UE (2001/80/PESC/L 27/7/30.01.2001).

## II.3 Compléter la boîte d'outil : Du constructivisme à l'effet de la socialisation et des politiques bureaucratiques dans la PESD

### II.3.1 Le constructivisme : les structures et acteurs de la PESD se constituent mutuellement

Les thèmes développés par les institutionnalistes sociologiques (voir INFRA) sont très proches des problématiques du **constructivisme**, mouvement qui s'est développé dans les sciences sociales dès les années 1960 et qui influence de plus en plus la théorie des relations internationales depuis le début des années 1990. Ces approches mettent l'accent sur le lien qui peut exister entre les idées et le discours d'un côté, et le comportement des individus de l'autre. L'idée est que la réalité ne doit pas être envisagée comme une donnée objective mais qu'elle est socialement construite. Les représentants de cette approche s'interrogent sur la façon dont les acteurs (dans une institution) sont déterminés par des règles, des normes, des idées et par des modes de comportement qui sont acceptés et mis en pratique au sein de la structure. Ces pratiques, ensuite, jouent un rôle majeur pour former les identités et les intérêts des acteurs. Le rôle des institutions, dans cette optique, est de donner aux individus des schémas de lecture du monde qui forgent en partie leurs préférences et contribuent à influencer leur comportement et la prise de décision. Inversement, les acteurs, à travers leurs interactions sociales, contribuent à la construction sociale de leur propre environnement.

En résumé, structure et acteur se constituent mutuellement. Comme le résume RISSE :

« ...constructivists insist on the mutual constitutiveness of (social) structures and agents. The social environment in which we find ourselves, defines ('constitutes') who we are, our identities as social beings. 'We' are social beings, embedded in various relevant social communities. At the same time, human agency creates, reproduces, and changes culture through our daily practices.»<sup>49</sup>

Pour la PESD, la question s'oriente dans cette optique dans deux directions : d'un côté, il s'agit de savoir en quoi les structures de la PESD impactent sur l'identité des acteurs et en quoi les acteurs forgent les structures. La PESD est un champ qui s'apprête particulièrement à ce questionnement parce que cette politique est en voie de construction, ses institutions sont jeunes et ses acteurs sont souvent depuis peu de temps à Bruxelles ou confrontés à la PESD.

En ce qui concerne la question de l'identité des acteurs dans les institutions européennes, les néo-fonctionnalistes parlent d'un transfert des allégeances (« shift of loyalties ») du niveau national à un niveau supranational pour les experts nationaux ou les représentants nationaux basés à Bruxelles alors que les constructivistes défendent l'idée que de nouvelles identités forgées à Bruxelles ne remplacent pas complètement les identités nationales préexistantes. Au contraire, il s'agit d'identités complémentaires.

---

<sup>49</sup> Risse, Thomas, *Social Constructivism*, dans: Wiener, Antje/ Diez, Thomas, *European Integration Theory*, p. 161

### **II.3.2 L'effet de la socialisation au sein des institutions facilite l'émergence d'une propre culture**

La **socialisation** implique un processus social à travers le quel un agent réoriente ses préférences, caractéristiques, attitudes et comportements selon les normes d'une institution. L'interaction sociale dans les institutions européennes, souvent caractérisée comme un processus d'argumentation et d'apprentissage, peut conduire à un tel changement de préférences et peut transformer l'intérêt des agents d'Etat dans les environnements supranationaux au niveau de l'UE. Le degré de socialisation dépend du temps passé au sein d'une institution, du degré de participation, si l'environnement institutionnel est nouveau et incertain, si l'acteur a peu d'a priori et de croyances établies et un bon réseau de contacts.<sup>50</sup> La socialisation est par ailleurs plus probable si les groupes ou les institutions où l'acteur se trouve occupe une place important dans sa vie.<sup>51</sup> Avant tout de nouveaux acteurs (tels que les militaires de la PESD ou les représentants des nouveaux pays membres) doivent constamment adapter leurs propres perspectives à celles de l'institution (et vice versa) ce qui ajoute du dynamisme au développement institutionnel.<sup>52</sup>

L'enjeu de la socialisation des acteurs au sein et avec les institutions européennes démontre que l'intergouvernementalisme ne peut expliquer que la réalité institutionnelle formelle mais ne considère pas l'effet des institutions sur les acteurs et à la longue les prises de décisions et les politiques. Si les Etats peuvent avoir le contrôle formel, le processus de socialisation et les dynamiques institutionnelles sont responsables d'un certain nombre de décisions.

### **II.3.2 L'effet des politiques bureaucratiques entrave l'émergence d'une propre culture**

La théorie de **politique bureaucratique** a été introduite par Graham ALLISON il y a 30 ans pour analyser la crise de Cuba en 1962. Un outil d'analyse décisionnelle pour la politique étrangère nationale, la théorie vise à expliquer les décisions de politique étrangère en mettant l'accent sur le jeu des acteurs bureaucratiques impliqués dans le processus de décision. La décision de politique étrangère est perçue comme étant le résultat d'un jeu de négociation et de « marchandage » entre plusieurs individus dans les unités bureaucratiques. Cette négociation est déterminée avant tout par une compétition pour la position et le pouvoir d'influence de ses individus. Cette façon de voir la prise de décision postule que l'appartenance bureaucratique ou organisationnelle des individus détermine en partie la position qu'ils adopteront vis-à-vis de l'enjeu qui les préoccupe. En d'autres termes, les normes, les intérêts particuliers,

---

<sup>50</sup> Checkel, Jeffrey T., "Going Native" in Europe? *Theorizing Social Interaction in European Institutions*, p.210

<sup>51</sup> Hooghe, Liesbet, *The European Commission and the Integration of Europe – Images of Governance*, p.14

<sup>52</sup> Smith, Michael E., *European Foreign and Security Policy*, p.33.



les routines organisationnelles, le champ d'opération, la culture, etc. de leur organisation bureaucratique influenceraient leur façon de définir le problème et les solutions qui leur semblent appropriées.

Cette approche permet de faire le lien avec le concept de socialisation puisque la socialisation y est au centre. Il devient ainsi important de réaliser qu'un contexte organisationnel est capable de socialiser son personnel à certains valeurs liées à une certaine unité administrative qui restent supérieurs aux systèmes de valeurs de l'Etat (ou de l'organisation) dans l'ensemble.<sup>53</sup> De ce fait, le personnel du ministère des affaires étrangères devait poursuivre des priorités très différentes de celles du militaire. Des rivalités inter-service deviennent un facteur pour le *policy-making* quotidien. Il en suit l'hypothèse que l'éventuelle compétition entre les différentes unités participant à la politique étrangère peut affaiblir la politique étrangère effective. Pourtant, l'idée d'un micro-impérialisme entre des entités bureaucratiques, en quête de pouvoir, ne doit être appliquée sans la relativiser. En plus, beaucoup de systèmes développent des réseaux informels qui peuvent couvrir les divisions interdépartementales et créent des élites avec une forte préoccupation de direction globale ou de l'intérêt commun.<sup>54</sup> Dans ce contexte, le rôle des fonctionnaires est considérable. Dans des systèmes complexes, tels que l'Ue, il faut s'attendre à des effets de politiques bureaucratiques puisque les décisions sont toujours le résultat de négociation et de compromis entre les entités, ainsi suboptimales. Par ailleurs, on peut s'attendre au phénomène d'« éléphantiasis »<sup>55</sup>, c'est-à-dire la tendance inhérente à la bureaucratie de s'étendre si elle n'est pas sous contrôle.

La PESD et ses institutions sont dans une phase de définition et redéfinition. Il y s'agit probablement d'un des plus grands chantiers bruxellois. L'identité et la culture de ces structures (les entités politiques et administratives, les fonctionnaires etc.) viennent constamment forgées. Dans le deuxième chapitre, on veut regarder de près l'influence de deux facteurs qui déterminent de manière significative la nature, l'identité et la culture des structures de la PESD : les influences nationales (naturels puisqu'il s'agit d'une politique intergouvernementale) et l'influence d'une autre organisation impliquée dans la gestion des crises et également basée à Bruxelles : l'OTAN.

---

<sup>53</sup> Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, p.88

<sup>54</sup> Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, p.90

<sup>55</sup> Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, p.94

# **CHAPITRE 2: COMMENT TROUVER SA PROPRE CULTURE ? – LA PESD ENTRE INFLUENCES NATIONALES ET OTANIENNES.**

Pour mesurer si avec la PESD émerge une culture européenne de sécurité et de défense, il faut évaluer l'influence de deux facteurs qui déterminent de manière significative la nature de la PESD : les influences nationales (probablement fortes puisqu'il s'agit d'une politique intergouvernementale) et l'influence d'une autre organisation impliquée dans la gestion des crises et également basée à Bruxelles : l'OTAN

## **I- L'émergence d'une culture européenne de sécurité et de défense malgré l'inter gouvernementalisme ? L'influence du national**

On assume l'idée que l'émergence d'une culture de sécurité et militaire européenne nécessite un minimum de convergence de cultures nationales. Pourtant, cela ne signifie pas que pour cette émergence d'une culture de sécurité et de défense commune suffit une simple disparition des différences nationales. Au niveau institutionnel (I.1), elle demande un processus de socialisation parmi les fonctionnaires bruxellois vers un ethos européen commun. Un consensus doit émerger sur le type de sécurité et quels moyens et mixe de politiques pour l'atteindre. Cette *culture stratégique* devrait être la base de la PESD (I.2. Convergence et compatibilité doit également être trouvée en terme de capacités et ressources (I.3), un consensus sera nécessaire sur « la taille long-terme et optimale du muscle militaire européen »<sup>56</sup>.

### **I.1 Une structure institutionnelle qui favorise l'éloignement du national et l'émergence d'une culture de sécurité et de défense : Socialisation à la bruxelloise**

Par la théorie, le rôle des institutions pour l'éloignement du national peut-être expliqué ainsi : les néo-fonctionnalistes adopteraient la perspective d'un transfert de loyauté des élites nationales d'un niveau

---

<sup>56</sup> Howorth, Jolyon, *The CESDP and the forging of a European security culture*, p.90

national au niveau supranational grâce à l'effet des institutions européennes. Chez les constructivistes, l'analyse se concentrerait sur la possibilité d'identités multiples qui ne s'excluent pas, voire se recoupent. Comme on a vu, pour la PESC et la PESD une propre structure permanente est à disposition des Etats-membres au niveau européen. Les agents, soit le personnel des Représentations permanentes nationales ou le personnel dans les structures du Secrétariat, sont, en grand nombre des fonctionnaires nationaux. Il est de ce fait question dans quelle mesure ces structures facilitent l'émergence d'une PESD qui vise des solutions européennes ou une PESD qui se limite à des solutions de type « le dénominateur le plus petit »

### **I.1.1 L'ingénierie institutionnelle comme première phase de bruxellisation: La création d'institutions propres facilite l'émergence d'une culture de sécurité et de défense**

La nature permanente des comités, groupes de travail et unités administratif pour la PESD a plusieurs effets : Comme le dit le concept de bruxellisation un transfert graduel du policy-making au niveau bruxellois. Les capitales ne sont plus l'arène primordiale pour la formulation de la PESD.

L'effet de bruxellisation est favorisé par plusieurs facteurs :

- La nature permanente des structures facilite la socialisation et la meilleure compréhension des différentes positions
- L'existence d'une communauté épistémique : les personnes, ceci constatent surtout les militaires, travaillant dans le même domaine, font partie d'un groupe pionnier. Un militaire britannique affirme par exemple que dans l'administration britannique il y a peut-être même pas dix personnes ayant l'expertise PESD. Ceci donne une position d'autorité. Les entretiens confirment que la nature des instructions des capitales est flexible, une tendance que le Président du EUMCWG essaye par exemple de renforcer, pour augmenter l'efficacité des négociations.<sup>57</sup> Pour les diplomates au service de la PESC et PESD à Bruxelles, David Spence écrit qu'il s'agit de diplomates qui ont une position d'influence dans leurs ministères nationaux, dont l'expertise dans la PESC est très reconnue. Ils se considèrent comme les créateurs et développeurs d'une entreprise politique commune, la PESC et la PESD. Même si dans leur discours officiel, ils maintiennent la logique intergouvernementale, en privé, ils croient à une politique étrangère qui défend intérêts européens avec son propre service diplomatique. L'appartenance à une communauté épistémique qui partage l'avantage d'expertise objective.<sup>58</sup>

Ils existent des critiques sur l'obsession de quelques Etats-membres de l'Ue – souvent ceux dotés de capacités militaires faibles- de se concentrer sur la création de nouvelles institutions au lieu de se concentrer sur l'amélioration des forces armées.<sup>59</sup> La logique d'intégration de l'UE de créer d'abord des institutions avant de les combler avec de la substance de politiques, a, au contraire, ses avantages : En

<sup>57</sup> Interview avec un militaire du Secrétariat général du Conseil, Bruxelles, 19 Octobre 2004.

<sup>58</sup> Spence, David/ Hocking, Brian (eds.), *Foreign Ministries in the European Union – Integrating Diplomats*, pp.32-33.

<sup>59</sup> Everts, Steven/ Freedman, Lawrence / Grant, Charles/ Heisbourg, Francois, *A European way of war*, p.61

mettant en commun des fonctionnaires et militaires des différents Etats-membres et en les exposant à des visions contraires, ils devraient à long terme contribuer à forger une culture stratégique plus européenne. L'échange et le transfert d'expertise créent de la pression chez les différentes élites militaires nationales.<sup>60</sup>

Le lien entre institutionnalisation et socialisation :

Dans l'histoire de l'UE, les institutions étaient toujours au cœur du projet européen, ils pouvaient toujours être moteurs d'intégration. De même, on peut assumer, que les institutions de la PESD ont un effet sur la culture de l'UE. En accumulant de l'expertise et de la confiance dans ce nouveau domaine politique, l'UE peut graduellement renforcer sa crédibilité en tant qu'acteur militaire potentiel. Adréani souligne l'importance de l'existence de propres institutions, de l'institutionnalisation: « ...only in a specialised institutional setting will such a culture hopefully be imported into it [the EU], and solidify.»<sup>61</sup> L'institutionnalisation crée une pression de socialisation dans les structures formelles et les processus et procédures plus informels.

En 2002, Müller-Brandeck-Bouquet affirmait pour la PESC l'affaiblissement du principe intergouvernemental suite à l'établissement de structures bruxelloises comme le HR et ses services. La politique étrangère européenne est de plus en plus développée à Bruxelles au lieu dans les capitales nationales. Une nette dénationalisation de la PESC peut être observée.<sup>62</sup> Puisque la PESD est définie dans les mêmes institutions, l'effet devrait être le même pour ses structures. Une éthique collective propre.

Les institutions bruxelloises représentent une des forces structurelles qui incitent les Etats européens et notamment ceux plus pacifiques, neutres ou favorisant la défense du territoire à reconsidérer leurs orientations vers un activisme accru. Cet effet d'eupéanisation s'explique par une logique des théories institutionnalistes : les structures bruxelloises qui tendent à profiter des lacunes de contrôle de côtés des Etats-membres pour déterminer l'agenda et proposer et vendre des solutions « européennes » au lieu de solutions intergouvernementales aux Etats-membres. Les comités et groupes de travail, basés à Bruxelles, succombent au même effet. De ce fait, Solana a réussi de vendre l'idée de la création d'une agence européenne d'armement ou bien la EUSS. De plus les Etats sont d'accord d'institutionnaliser la coopération pour la rendre plus efficace de plus les référentiels parmi les élites politiques sur le rôle possible pour l'UE en terme de sécurité et stratégie.

L'institutionnalisation entraîne un effet de socialisation qui contribue à plus de confiance et de manque de visions communes du monde parmi les acteurs-clés de négociation à Bruxelles. Les structures du HR se sont développées en une véritable « machine de socialisation »<sup>63</sup>, de liaison et de travail en réseau avec à la fois des acteurs nationaux et européens. Elles créent, graduellement, de la confiance entre les bureaucraties nationales de défense, le personnel militaire, les communautés de renseignement et d'autres

---

<sup>60</sup> Everts, Steven/ Freedman, Lawrence / Grant, Charles/ Heisbourg, Francois, *A European way of war*, p.61

<sup>61</sup> Adréani, Gilles, *Why institutions matter*, dans *Survival* 42:2, summer 2000, p.83.

<sup>62</sup> Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, *The new CFSP and ESDP decision-making system of the European Union*, p.270

<sup>63</sup> Meyer, Christoph O., *Theorising European Strategic Culture between Convergence and the Persistence of National Diversity*, p.12

acteurs en politique étrangère. Le personnel de l'Unité politique, COPS et CMUE travaillent ensemble dans le même bâtiment à une base quotidienne. Peuvent s'appuyer sur des moyens de communication sûrs, ont accès aux informations venant d'agences de renseignement nationaux et à l'analyses européanisés du Sitcen et PU. Les canaux communs pour l'analyse et la délibération commune : le système COREU ou PESD ou le réseau de correspondants européens. L'appartenance à ces réseaux d'information, a surtout changé les modes de comportements, identités et idées de petits Etats-membres. Meyer, Christoph O., *Theorising European Strategic Culture between Convergence and the Persistence of National Diversity*, p.13

### **I.1.2 La deuxième phase de bruxellisation et européanisation : le Secrétariat général du Conseil échappe au contrôle des forces nationales des Etats-membres**

« Le Secrétariat du Conseil s'émancipe de plus en plus par rapport aux Etats-membres, la présidence du COPS et d'autres structures est presque finie. Le Secrétariat a sa propre tactique: il augmente le rythme de travail, leurs papiers présentés restent ainsi souvent inchangés ou sont même pas présentés aux groupes de travail.<sup>64</sup>

Au cours des entretiens, il apparaît plusieurs fois la critique d'un appareil trop flexible autour de Solana, qui ne respecte pas les règles juridiques ou procédures. Des procédures informelles qui rendent un contrôle détaillé ou approfondi de la part des Etats-membres de plus en plus difficile les remplacent.

Le facteur de temps est utilisé pour accélérer une bruxellisation. Les décisions sont prises à un rythme très accéléré. Le niveau national perd le contrôle dans les questions de détail. LE Secrétariat du Conseil a une approche expansive à sa fonction. Les militaires le critiquent de se « mêler dans des questions purement militaires » (comme OPLAN).<sup>65</sup> Un Secrétariat du Conseil très ambitieuse qui veut faire de l'UE un acteur global. Ressemble à une Commission pour le 2ème pilier.<sup>66</sup>

Dans le cas des nouveaux services du Secrétariat du Conseil, s'ils sont juridiquement destinés à assister la Présidence, la question des conséquences sur le sort de la PESD que leur existence peut entraîner reste ouverte. Les récents développements institutionnels ne sont pas sans implications pour l'avenir de la PESD, même s'il est trop tôt pour en mesurer la réelle portée. Il apparaît en effet impossible d'affirmer que la structure administrative mise en place agira inévitablement dans le sens d'un renforcement de la PESD et qu'elle constituera un puissant contrepoids, voire un obstacle, au pouvoir des instances de décisions des capitales. Une montée en puissance qui est accepté par les représentants des EM au nom de l'efficacité. Pression politique que la PESD deviennent un succès.

L'EMUE est de même perçu comme une structure en quête d'autonomie, constructive et proactive.

<sup>64</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

<sup>65</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 12 Octobre 2004.

<sup>66</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 12 Octobre 2004.

L'endroit de travail unique, l'Avenue Corthenberg où se trouvent toutes les directions du Secrétariat du Conseil pour la PESD facilite la socialisation. Ils disposent de leurs propres locaux, indépendants du reste de l'administration, et qu'elles partagent avec l'EMUE. Il s'agit d'un signe fort de l'institutionnalisation de la bureaucratie du Conseil en charge de la PESD.

Un Secrétariat général ambitieux qui centralise de plus en plus toutes les fonctions. Comme dans toute organisation, entreprise ou groupe, l'intégration d'un nouvel élément suscite doute, crainte, questionnement sur la présence et parfois même opposition.<sup>67</sup> LE fait que les services PESD au sein du SG sont jeunes, ils sont soucieux de « conquérir le terrain, à l'intérieur et à l'extérieur. »<sup>68</sup>

L'UPPAR a par exemple été séparée de sa fonction d'alerte rapide en la séparant du Centre de situation. A l'origine faisant partie de l'UPPAR, il a été rattaché au Secrétaire général. De même, quelques uns des différents Task Forces de l'UPPAR, chargés de l'analyse et propositions d'options de politiques, ont été fusionnés avec les directions géographiques du Secrétariat du Conseil (la direction Balkans p.ex.). Ceci est indicateur du fait que le Secrétariat, pour la PESC et PESD, s'évolue de plus en plus d'un secrétariat dans le sens propre qui soutient la présidence vers un acteur plus autonome qui développé des capacités d'influencer/ de contrôler l'agenda politique. Sa production de textes comme base de négociation pour les Etats-membres (COPS) est considérable. Le fait que les diplomates et militaire ne restent que trois ans a un effet. Ils profitent du passage au SG pour « booster » leur carrière. Cela provoque une compétition permanente.<sup>69</sup> Le Secrétariat veut se construire une position de force. Des fois il y a compétition avec la Présidence sur qui forge l'agenda.

### **1.1.3 La troisième phase de la bruxellisation : Le développement d'un sentiment d'appartenance bureaucratique et l'émergence d'une communauté des décideurs sur la PESD**

De nombreuses études ont essayé de scinder l'identité européenne des personnes travaillant dans les institutions européennes et en quoi l'identification avec son pays d'origine évolue. EGEBERG conclut, que étant encadré dans des structures de l'Ue et étant (géographiquement) séparé de l'affiliation institutionnelle primaire, les agents ont tendance à développer un sens d'allégeance au niveau supranational. Pourtant, l'identité évoquée au niveau européen ne remplace pas les identités évoquées dans le institutions nationales. Elle est plutôt complémentaire et secondaire.<sup>70</sup> Les agents (par exemple les membre d'un groupe de travail permanent) développent un sens de responsabilité pour le groupe et de ce fait de ses

---

<sup>67</sup> Dumoulin, André/ Mathieu, Raphael/ Sarlet, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, p.581.

<sup>68</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, Bruxelles, 15 Octobre 2004

<sup>69</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, Bruxelles, 15 Octobre 2004

<sup>70</sup> Egeberg, Morten, *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*, p.470

résultats de négociation.<sup>71</sup> Ce degré considérable de responsabilité est reflété dans la volonté fréquente des participants aux négociations observées de reformuler leurs positions pendant les réunions.

Même si les militaires, une petite communauté de 300 personnes (avec les agents de l'Agence) alors que l'OTAN compte 19,500, ont, par leur formation et leurs affectation précédentes, une identité de technicien, d'expert, à Bruxelles, ils ne se retrouvent pas dans les comités du Conseil, institution nettement plus politique que la Commission. Le défi du travail politique, des fois, rend difficile l'adaptation aux méthodes de travail, à l'institution. Un sentiment d'exclusion, de rester à côté, de ne pas être pleinement intégré et accepté. Le travail en comité militaire, à la base, reste dépolitisé, consensuel et technocratique.

« Committees are arenas in which discussion and persuasion through arguing are *the* legitimate ways of reaching decisions. Thus, groups may be sites for educating and (slightly) resocialising people.»<sup>72</sup>

Selon Egeberg, la socialisation et développement d'une identité d'appartenance à la structure européenne dépend de

- 1) La durée de l'adhésion du pays à l'UE
- 2) L'ancienneté dans le comité, la structure : si la participation est intense, la loyauté peut être considérable : on se connaît personnellement, se tutoie, responsabilité mutuelle pour les résultats
- 3) Les expériences positives ou négatives dans le comité, la structure
- 4) L'attitude personnelle envers l'Ue et l'intégration

Le potentiel de socialiser et de forger l'identité des militaires dépend de la fréquence des réunions des comités. Selon Egeberg and Hooghe, seul les fonctionnaires affiliés à la Commission, la Cour, le Parlement ou le Secrétariat du Conseil pouvaient développer des identités supranationales primaires.

Les structures bruxelloises tendent à obtenir une autonomie de plus en plus prononcée dans le sens où elles disposent désormais d'une certaine liberté dans l'organisation de leur travail et de leurs structures, de moyens matériels et humains. Cette relative « autonomie » leur permet de peser potentiellement sur le *policy-making* de la PESD. Le Secrétariat du Conseil, quant à lui, dispose d'une réelle autonomie pour son organisation. Comme nous l'avons indiqué, l'organigramme est, à l'heure où est rédigé ce mémoire, en voie d'être réorganisé en fonction des besoins du moment.

Un sentiment d'appartenance à l'Ue émerge de la participation des fonctionnaires de toutes les institutions européennes à une routine administrative similaire ainsi que sur le partage d'une expertise technique et juridique propre. Ces points concernent tous les fonctionnaires et militaires concernés par cette étude. Tous connaissent une expérience commune de travail dans un environnement multilingue et multinational, et tous doivent dépenser beaucoup d'énergie pour trouver des compromis entre des

---

<sup>71</sup> Egeberg, Morten, *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*, p.471

<sup>72</sup> Egeberg, Morten, *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*, p.460

positions nationales diverses<sup>73</sup>. Enfin, ils partagent la connaissance des règles et des procédures du *policy-making* européen. Ces traits communs, qui leur sont propres, les distinguent et, donc, tendent à les éloigner de la grande majorité des fonctionnaires basés dans les capitales<sup>74</sup>.

L'intégration dans un comité qui jouit d'une position institutionnelle privilégiée, qui est efficace dans la recherche de compromis et qui représente une position prestigieuse au sein de la carrière nationale, est envisagée par les membres du comité comme une des conditions de leur réussite professionnelle. Il est par conséquent dans leur intérêt d'intégrer rapidement les réflexes, les techniques de négociation, le langage du comité.

L'appartenance au Comité militaire ou un groupe de travail, a, de plus, un effet égalisateur pour ses membres. Les grades militaires des membres, souvent de niveaux très différents selon les Etats-membres, n'y ont plus aucune importance. Ce qui compte ce sont les positions et le contenu.<sup>75</sup>

Même s'il se développe un sentiment d'appartenance au sein de ses groupes, les clivages entre grands et petits Etats-membres, notamment en terme de capacités militaires, reste très important. Les travaux étant dominés par la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, les nouveaux Etats-membres se retiennent plus qu'attendu. Cela s'expliquerait par un manque de culture de débat démocratique.<sup>76</sup> Un représentant d'un nouveau pays-membre constate également que les administrations nationales n'ont pas encore intériorisé que leur pays est un membre entier de l'Union avec le plein droit de forger les politiques européennes.<sup>77</sup>

Au sein des groupes militaires, (EUMWG) a émergé un esprit commun, se perçoivent comme une grande famille, avec un but commun : trouver consensus dans tous les problèmes posés.<sup>78</sup> Comme l'exprime un diplomate : « Tout le monde se prend au jeu et a envie que la PESD avance. »<sup>79</sup>

Néanmoins, un officier n'oubliera jamais sa mission originale et primaire : servir sa nation et ses valeurs. La nation conserve sa place de référence supérieure.<sup>80</sup>

Cette section nous a montré : Si l'intergouvernementalisme peut saisir la réalité institutionnelle formelle, il ne peut pas mesurer l'impact des règles et normes non écrits qui constituent le cadre commun de comportement approprié. Les Etats peuvent avoir le contrôle formel de la prise de décision, mais le

---

<sup>73</sup> Thomas CHRISTIANSEN, « Relations between the European Commission and the Council Secretariat : the administrative complex of European governance », *Politique européenne*, n°5, automne 2001, p. 22-23.

<sup>74</sup> Certains des fonctionnaires basés dans les capitales ont été en poste dans les représentations permanentes ou les institutions européennes. C'est le cas de l'actuel Sous-directeur des Affaires stratégiques et du Désarmement du Ministère des Affaires étrangères français. Chargé de rédiger les instructions au COPS, il était auparavant l'adjoint du Représentant au sein de ce comité.

<sup>75</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 12 Octobre 2004.

<sup>76</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 19 Octobre 2004.

<sup>77</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 21 Octobre 2004.

<sup>78</sup> Interview avec un militaire de l'Etat-major de l'UE, Bruxelles, 20 octobre 2004

<sup>79</sup> Interview avec un diplomate d'une Représentation permanente auprès de l'UE, Bruxelles, 11 Octobre 2004

<sup>80</sup> Pour un officier français vaut par exemple : « Dans un cadre international, le soldat, à tous les niveaux, est porteur de l'image de la France et de son honneur. », EMAT, *L'exercice du métier des armes dans l'armée de terre*. Fondements et principes, 1999, p.2.



processus de socialisation et les dynamiques institutionnelles sont responsables d'un certain nombre de décisions significatives.<sup>81</sup>

Howorth conclut que l'effet des réseaux et échanges transnationaux bruxellois a certes fait émerger une conscience accrue des positions respectives des partenaires européens dans les questions de sécurité, mais il est difficile à quantifier le rôle de ce processus informel dans la création d'une culture européenne de sécurité.<sup>82</sup>

Le processus d'Européanisation avait du succès puisqu'il a créé de la confiance entre les représentants nationaux impliqués dans la PESD, qui ont au fur à mesure baissé leurs inquiétudes en terme de souveraineté, ont contribué à des perspectives communes sur les menaces de sécurité et approuvé l'utilité de l'UE comme arène pour de la délibération et action jointes. Ils est pourtant probable que avec l'élargissement, le dynamisme de socialisation sera freiné et la coopération de type directoire en dehors des structures européenne sera plus fréquente.<sup>83</sup>

Le processus de socialisation à travers les structures institutionnelles de la PESD laisse émerger une culture stratégique européenne. Quels d'autres facteurs jouent à établir une culture de sécurité et de défense commune ?

## **I.2 Sécurité : entre traditions nationales fortes et efforts pour une culture de sécurité et une culture stratégique européenne**

La nature de la culture de sécurité et défense propre à l'Union européenne, se fonde sur les traditions nationales de sécurité des 25 pays-membres. La question de savoir est si un consensus émerge sur le type de sécurité et sur les moyens et mixe de politiques pour l'atteindre. Cette culture stratégique devrait être la base de la PESD. On démontre ici qu'une pluralité de cultures stratégiques nationales persiste et vient être complétée depuis l'élargissement de l'UE en 2004, mais que de tendances de convergence apparaissent. Question de savoir si convergence entre les différentes culture de sécurité est possible au sein de la PESD ? et si la convergence est arrivée à un point qu'elle permet l'émergence d'une culture européenne. est-ce que les cultures stratégiques des Etats-membres sont compatibles ?

Dans les années 50, Karl Deutsch a forgé le concept de 'communauté de sécurité' qui actuellement vit une 'renaissance' dans les débats académiques sur l'existence d'une culture de sécurité européenne. Pour Deutsch, une telle communauté était une région transnationale dans laquelle l'identification positive avec et l'interaction de ses membres conduit à la diminution des forces militaires et à l'espoir de relations de paix. L'Union européenne se développe en effet vers une tel système de sécurité « coopérative », dans

---

<sup>81</sup> White, Brian, *Expliquer la défense européenne : un défi pour les analyses théoriques*, p.96

<sup>82</sup> Howorth, Jolyon, *The CESDP and the forging of a European Security Culture*, p.101.

<sup>83</sup> Meyer, Christoph O., *Theorising European Strategic Culture between Convergence and the Persistence of National Diversity*, p.19]

lequel les Etats s'identifient de manière positive les uns avec les autres et ainsi la sécurité de chacun est considérée comme la responsabilité de tous. Deutsch affirmait déjà que de différents processus socio-communicatifs entre les acteurs peuvent influencer ou forger leurs identités et intérêts vers une 'rôle identitaire' commun.<sup>84</sup> Comme on l'a vu, les structures institutionnelles bruxelloises facilitent ce processus. Mais est-ce que les voies nationales en politique de sécurité permettent qu'une culture de sécurité commune apparait ?

Nicole Gnesotto, directrice de l'Institut européen de sécurité définit cette culture de sécurité commune comme « le but et les moyens d'inciter la réflexion commune, des réactions compatibles, l'analyse cohérente, en bref, une culture stratégique qui devient de plus en plus européenne, une culture qui dépasse les différentes cultures de sécurité nationales et intérêts. »<sup>85</sup>

### 1.2.1 Des politiques nationales de sécurité contrastées : européenistes versus atlantistes et neutres versus actifs ?

Pourtant, les traditions nationales en terme de politique de sécurité persistent et doivent être pris en considération avec sensibilité dans les structures bruxelloises : Traditionnellement, on distingue des groupes de pays qui comptent avec leur politiques de sécurité soit dans le camp des européenistes ou atlantistes, des neutres ou des actifs.<sup>86</sup>

Souvent on cite la division entre les Etats-membres **européanistes et atlantistes** (à utiliser avec prudence<sup>87</sup>) qui remonte à la période après la réunification allemande. Aujourd'hui aucun gouvernement souhaiterait une PESD qui est entièrement autonome de l'OTAN et tous continuent la coopération en matière de sécurité et défense avec les Etats-Unis.

La France reste le représentant d'une voie européenne distincte le plus fervent tout en étant conscient des limitations à cette approche européenne à cause de la différence nette en terme de puissance entre les Etats-Unis et l'UE. De même, la France reconnaît que la PESD dépend de la participation active de la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne accepte le besoin d'une coopération européenne plus forte en sécurité et défense et est en faveur d'une capacité militaire crédible. Une PESD plus forte, pour elle, est une contribution à la sauvegarde du « lien transatlantique ». Pour l'Allemagne, la dernière décennie, a considérablement redéfini sa politique de non-intervention vers le déploiement de nombreuses forces en Bosnie et au Kosovo, Macédoine et Afghanistan. En résumé, on peut ainsi identifier une division entre

---

<sup>84</sup> Repris dans : Aggestam, Lisbeth, *Role identity and the Europeanisation of foreign policy : a political-cultural approach*, dans : Tonra, Ben/ Christiansen, Thomas, *Rethinking European Foreign Policy*, pp.82-83

<sup>85</sup> cité par Howorth, Jolyon, *The CESDP and the forging of a European Security Culture*, dans *politique européenne*, n° 8, automne 2002, p.89.

<sup>86</sup> On ne cite pas ici la division entre une vieille et une nouvelle Europe, évoquée par le Secrétaire d'Etat américain Donald Rumsfeld début 2003 dans la question de la participation aux forces dans la guerre contre l'Iraq. Lors des entretiens, une telle division n'a pas été vue comme permanente ou pertinente puisque dans le policy-making quotidien de la PESD, cette division ne se faisait pas remarquer.

<sup>87</sup> « ...it remains necessary to avoid falling into what can become a wholly artificial zero-sum dispute between Atlanticism and Europeanism. », Cornish, Paul/ Edwards, Geoffrey, *Beyond the EU/NATO dichotomy : the beginnings of a European strategic culture*, dans *International Affairs*, p.195.

«européanistes qui acceptent la nécessité de travailler avec les Etats-Unis et atlantistes qui acceptent la nécessité de travailler à travers l'Union européenne. »<sup>88</sup>

L'Ue est de plus caractérisé par une diversité entre les **pays neutres et les pays d'un activisme expansif**. La Grande-Bretagne et la France, malgré le refus d'intervenir en Irak en 2003, sont traditionnellement les pays d'activistes militaires avec une histoire d'engagement militaire global. La Grande-Bretagne croit, par exemple, en l'efficacité de la puissance militaire, conviction qui est absente dans les autres pays européens. La culture stratégique de l'Allemagne reste essentiellement celle d'une puissance civile, défensive même s'elle déploie aujourd'hui plus de forces qu'il y a 15 ans. Les pays scandinaves, l'Autriche et l'Irlande représentent la catégorie de pays pacifistes et « neutres ». Ils se trouvent pourtant dans un processus constant de redéfinition de la neutralité et préfèrent, comme l'Autriche, le concept de non-alignement. Ces pays montrent une préférence pour des opérations de prévention de conflit, de maintien de paix et d'un engagement dans le cadre de l'ONU. Par ailleurs, ils sont attachés à un mandat de l'ONU ou OSCE pour une opération quelconque. Ils rejoignent souvent la position française d'une PESD autonome. La contribution de ces pays à une culture de sécurité émergente sera probablement un soutien à l'emploi primordial d'instruments non-militaires dans la résolution de conflits.<sup>89</sup>

La politique de sécurité et de défense de la **Finlande**, de l'autre côté, n'a que peu changé. Faisant frontière avec la Russie, elle continue à faire une politique de défense territoriale et nationale combinée avec un engagement dans des opérations de maintien de la paix internationales.

Les **nouveaux pays-membres de l'Ue** subissent une période de transformation considérable et leurs orientations stratégiques futures sont difficile à prévoir. Avec des capacités militaires limitées, ils doivent se rallier à une coopération militaire internationale. Pourtant, après la chute du bloc communiste, leur besoin en défense territoriale est resté importante et les USA ont été considérés comme le meilleur garant de leurs intérêts sécuritaires. Dans leurs réformes de défense actuelles, l'Otan a, certes, une grande influence. Ils sont par ailleurs caractérisés par « une plus grande orientation internationale et activiste que la plupart des pays des Quinze. »<sup>90</sup>

S'il y a transformation dans les cultures nationales de sécurité, elle est – sans doute- influencée par un effet d'eupéanisation qui a déclenché la PESD. Ainsi, l'exprime-t-il, Meyer :

« La PESD a réussi à influencer la position des états concernant la collaboration avec d'autres acteurs dans une gouvernance de sécurité et surtout motivé les neutres de devenir internationalement plus ouvert et les atlantistes passent de la coopération avec les Usa à d'autres possibilités supplémentaires pour ouvrir des possibilités de partage de compétences de défense au sein de l'UE. »<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Pilegaard, Jess, *The European Security and Defence Policy and the development of a security strategy for Europe*, dans Pilegaard, Jess (ed.), *The Politics of European Security*, p.33

<sup>89</sup> Howorth, Jolyon, *The CESDP and the forging of a European Security Culture*, p.94

<sup>90</sup> Pilegaard, Jess, *The European Security and Defence Policy and the development of a security strategy for Europe*, dans Pilegaard, Jess (ed.), *The Politics of European Security*, p.36

<sup>91</sup> Meyer, Christoph O., *Theorising European Strategic Culture between Convergence and the Persistence of National Diversity*, p.20

## I.2.2. Les précurseurs d'une culture stratégique européenne: les missions de Petersberg et la Stratégie européenne de sécurité

Si les interviewés affirment que les différences en cultures de sécurité continuent à vivre, ils constatent un consensus de base grâce à une tradition européenne d'adopter une conception riche de « sécurité » qui ne se limite pas à la sécurité militaire, mais intègre aussi la « sécurité humaine ».<sup>92</sup> Si dans une communauté avec une culture stratégique il y doit exister consensus sur le type de forces que l'ont employé, sur le type d'opérations, à quel moment et où, pour l'UE les **missions de Petersberg** représentent un cadre pour l'emploi de la force de l'Ue. Aujourd'hui existe même le consensus, inscrit dans le traité constitutionnel, que les missions de Petersberg devraient être interprétées de manière plus larges, incluant les opérations les plus exigeantes, mais excluant la défense collective.

Preuve très récente de convergence des cultures stratégiques est la **Stratégie européenne de Sécurité**. Elaborée par le HR Solana et son équipe cette Stratégie intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur », est le premier document représentant un concept stratégique qui a été adoptée par les gouvernements en décembre 2003. Les objectifs stratégiques centraux de la Stratégie de sécurité sont : assumer plus de responsabilité au niveau mondial, renforcer un multilatéralisme effectif et assumer un engagement préventif.<sup>93</sup> Par ailleurs, elle contient une liste précise des menaces primordiales à la sécurité européenne - jamais avant une telle réflexion sur les menaces pour l'Ue a été faite- et répété le besoin d'améliorer les capacités militaires et de garantir la coordination entre les instruments de *hard power* (militaires) et de *soft power* (économiques et diplomatiques). Selon la Stratégie, l'UE devait développer une culture stratégique qui n'exclut plus l'intervention avec des moyens de *hard power* pour par exemple prévenir des menaces terroristes.

Une doctrine stratégique commune définirait clairement quand, où et comment l'Ue a l'intention de déployer des forces. La Stratégie européenne n'accomplit pas forcément tous ces critères. Elle reste relativement vague en ce qui concerne des aspects tels que les conditions fonctionnelles et géographiques<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Comme définition de 'sécurité', on reprend ici le concept selon Buzan pour qui la sécurité militaire, qui concerne la survie des États pris dans l'interaction de leurs capacités offensives et défensives et des perceptions de leurs intentions respectives n'est qu'une dimension parmi d'autres de la sécurité, à côté de 1) la sécurité politique, qui concerne la stabilité institutionnelle des États, leurs systèmes de gouvernement et la légitimité de leurs idéologies ; 2) la sécurité économique, relative à l'accès aux ressources, marchés et finances nécessaires pour maintenir de façon durable des niveaux acceptables de bien-être et de pouvoir étatique ; 3) la sécurité environnementale, portant sur la sauvegarde de la biosphère locale et planétaire comme support en dernier ressort de toute activité humaine ; 4) la sécurité sociétale, définie comme « la permanence (sustainability), à l'intérieur de conditions acceptables d'évolution, des schémas traditionnels de langage et de culture ainsi que de l'identité et des pratiques nationales et religieuses. Buzan, Bary, *People, States and Fear*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991, p.177 et 175.

<sup>93</sup> C'est point fait une différence importante avec la Stratégie nationale de sécurité de l'Usa. Des actions militaires pré-emptives sont remplacées par un engagement préventif.

<sup>94</sup> Hyde-Price explique l'absence de précisions géographiques ainsi: « Although some progress has been made, the ESDP remains hamstrung by lack of a common European strategic culture and the diverse geopolitical interests of its current and future members. », Hyde-Price, Adrian, *European Security, Strategic Culture, and the Use of Force*, p.327.

pour l'emploi de différents instruments.<sup>95</sup> Sa crédibilité reposera évidemment sur les vrais avancées dans le développement des capacités. Pourtant, une culture européenne de stratégie ne dépendra que du développement de capacités militaires et civiles qui complètent la boîte d'outil de politique étrangère déjà riche, mais aussi « de la capacité politique et cognitive de l'UE de répondre aux menaces de sécurité de manière cohérente et efficace. »<sup>96</sup> Comme on l'a vu avec d'autres stratégies, notamment celle de Lisbonne, sa capacité d'influencer, à la longue, les cultures nationales de sécurité dépendra de la volonté des Etats-membres d'appliquer ce concept stratégique « plus moderne que celui de l'OTAN. »<sup>97</sup>

Bien que les Etats-membres aient des cultures stratégique très diverses, il y a évidence de l'émergence d'une culture stratégique. Elle repose sur l'institutionnalisation de l'option militaire, des responsabilités de prévention et de gestion de crise en dehors de l'Ue et une approche globale, qui comprend les aspects pro-actif de la prévention, en d'autres termes une doctrine de non-escalation comme le but politique global<sup>98</sup>.

### **I.3 Cultures et traditions militaires nationales : la PESD comme promoteur d'une européanisation ?**

Le chapitre précédent nous a montré la nécessité de capacités de gestion civile et militaire des crises pour pouvoir réaliser l'Europe stratégique en terme de sécurité. De ce fait, il faut s'interroger sur l'état des forces militaires et les traditions nationales dans l'emploi des forces. Premièrement, on cherche à illustrer les différences existantes entre pays-membres dans les armées et deuxièmement, les efforts au niveau européen pour arriver à une convergence de systèmes, en d'autres terme, une européanisation.

#### **I.3.1 Les armées en Europe : entre traditions nationales et besoin de réformes qui favorisent l'européanisation**

On rencontre en Europe des cultures nationales différentes en ce qui concerne les **traditions militaro-stratégiques**: schématiquement, on trouve, d'un côté, les cultures stratégiques «managériales» des britanniques et allemands qui accordent plus d'importance à la préparation des forces, à la planification et à la mise sur pied d'une chaîne logistique solide, de l'autre côté les cultures stratégiques guerrières des français ou italiens pour qui la force est moins la préparation détaillée, mais l'improvisation. Les allemands, traumatisés de la deuxième guerre mondiale, sont très attentifs à minimiser les pertes alors que les Français

---

<sup>95</sup> Heisbourg, Francois, *The 'European Security Strategy' is not a security strategy* dans Everts, Steven/ Freedman, Lawrence / Grant, Charles/ Heisbourg, Francois, *A European way of war*, pp. 27-39.

<sup>96</sup> Meyer, Christoph O., *Theorising European Strategic Culture between Convergence and the Persistence of National Diversity*, p.2.

<sup>97</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 21 Octobre 2004.

<sup>98</sup> Martinsen, M., *The European Security and Defence Policy (ESDP) – a Strategic Culture in the Making?*, p.12

n'ont pas encore entièrement renoncé au « panache ». Par ailleurs, la contrainte politique et médiatique est beaucoup moins forte en France qu'en Allemagne ou en Grande-Bretagne ce qui laisse au gouvernement une certaine liberté d'action. Il existe aussi une différence d'organisation : le modèle français reste plus hiérarchique, moins « démocratique » que le modèle allemand qui tend à réduire la spécificité militaire : le soldat n'est qu'un fonctionnaire en uniforme, soucieux de ses droits et qui ne se réfère plus à un passé héroïque.<sup>99</sup>

Malgré ces différences, la plupart des armées et ainsi les cultures militaires en Europe ont deux dénominateurs en commun : elles ont été formées dans le contexte de la bipolarité de la Guerre froide et se concentrent sur la dissuasion, endiguement et la défense territoriale collective. Par ailleurs, à l'exception de la France et la Grande Bretagne, leurs capacités militaires sont limitées.<sup>100</sup> Elles ont de même en commune un processus de transformation et de réforme des armées qui est plus l'effet du nouvel ordre international des années 1990 que de l'émergence de la PESD, mais bénéfique à cette dernière. La **professionnalisation** et la **réduction des forces** pour la défense territoriale est le même paradigme pour presque tous les Etats-membres. La France et l'Espagne ont déjà réalisé l'armée professionnelle, l'Italie a entamé de mêmes réformes. L'Allemagne a professionnalisé une partie de son armée et augmente les forces pour la gestion des crises pour des opérations à l'étranger (projection de forces).

Une autre tendance européenne s'affiche : Une structure duale (des forces armées traditionnelles entraînées et équipées pour la défense territoriale au sein de l'OTAN et le développement de forces internationales de réaction rapide qui peuvent opérer sous des autorités différentes, nationales et internationales) aujourd'hui, est trop coûteuse et de ce fait , beaucoup d'Etats européens préfèrent des forces réduites pour la défense du territoire en faveur de forces plus modernes à déployer au niveau international (souvent compatible à la fois avec un cadre OTAN, ONU et UE). Pourtant, seul un petit groupe d'Etats-membres ont l'infrastructure pour déployer ces forces de manière efficace. Cela obligera les Etats-membres à coopérer de plus en plus.

En même temps, en dehors du cadre de l'Ue, une **internationalisation et européanisation** s'est renforcée dans les années 90, certainement bénéfique à l'émergence d'une culture militaire de l'UE : Des coopérations bilatérales comme la Brigade franco-allemande ou aussi franco-britannique et des réseaux militaires européens liés à la présence d'attachés de défense, d'officiers de liaison, ou d'officiers d'échange et des formations multilatérales comme l'Eurofor ou le Corps européen sont exemples d'une certaine expérience internationale des militaires en général. Toutes les armées européennes, pourtant, ne sont pas égales devant la multinationalité. Par contre, ils partagent souvent le même vécu : la participation dans les différentes missions militaires en ex-Yougoslavie : FORPRONU, KFOR, SFOR etc.

---

<sup>99</sup> d'après Coutau-Bégarie, Hervé, *Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe*, dans Buffotot, Patrice/Vilboux, Nicole (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense – défis et opportunités*, pp.123-125

<sup>100</sup> Le fait que La France et le Royaume-Uni ont incontestablement les meilleures capacités en forces a un certain impact dans les processus de décision en terme de poids politique de leurs voix.

**Pour ce qui est des officiers nationaux, leurs attitudes** envers l'Europe a été objet d'études qui peuvent clarifier leur attachement au l'Etat-nation, traditionnellement leur objet de défense et cadre d'activité<sup>101</sup> : des différences nationales existent dans la mesure que les officiers allemands sont nettement plus favorable à la construction européenne que les officiers français dont l'attitude est partagée. Les Britanniques restent les plus réticents. Plus de la moitié des officiers interrogés estiment l'idée d'une armée européenne positif ou très positif. Selon un militaire d'une représentation nationale, pourtant, les différentes traditions nationales militaires ne jouent pas beaucoup au niveau bruxellois, parce que la logique militaire est partout la même et puis il y a une convergence de systèmes militaires de la conscription à l'armée professionnelle.<sup>102</sup>

### **I.3.2 La PESD comme cadre pour optimiser les capacités militaires sans dépenser plus**

En terme de dépenses militaires et de capacités, les Etats européens collectivement ne sont pas faibles. Ils représentent le deuxième pouvoir militaire dans le monde. (175 billions €, 25 pays). Le problème, à jour, est que les ressources de l'Ue sont dispersées à travers 25 pays, avec des traditions différentes en leadership, doctrines, structures et cultures. Dans le cas de l'UE, il n'est pas question d'augmenter les forces ou de créer une force ou une armée européenne, mais il est question de pouvoir mener des opérations de Petersberg avec l'équipement approprié. Pour ceci, la préoccupation de la PESD est devenu l'interopérabilité, des forces plus compatibles, les mêmes standards et un personnel à disposition. En terme de dépenses, on constate un consensus de tous les Etats-membres que dans la PESD il ne s'agit pas de dépenser plus, mais de dépenser mieux. Ceci pour répondre à un double risque: l'écart croissant en équipement et technologie avec les Usa qui rend des missions communes impossible puisque incompatible et l'impossibilité de mener des opérations sans les américains par manque d'équipement.

En dehors du cadre de l'Ue, l'Europe de l'armement s'affirme depuis 1996 – à titre d'exemple - avec la création de l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement) qui regroupe la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et représente 80 % des dépenses d'équipement militaire de l'UE. Sur le plan industriel, la restructuration du secteur a notamment conduit à la constitution en 1999 du groupe EADS (European Aeronautic Defence and Space Company), regroupant des entreprises importantes françaises, allemandes et espagnoles.

Les efforts de convergence au sein de l'UE ne cessent de progresser :

- En 2003, l'« objectif européen global » (Headline goal) de Helsinki, la **Force européenne de réaction** rapide (FERR), un corps d'armée (5-60000 hommes, une centaine d'avions de combat, 80

---

<sup>101</sup> Identités militaires : NN., *Quelle européanisation ? Le cas des acteurs britannique, allemand et français dans politique européenne*, n°10, printemps 2003, p. 148-171, p.158

<sup>102</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 12 Octobre 2004

navires), susceptible d'être projeté sur un théâtre d'opération en moins de 60 jours pour une durée d'un an, a été réalisé.

- **L'objectif global civil 2003 de Feira** pour le renforcement des capacités civiles de gestion de crises dans les domaines de la coopération policière, de l'Etat de droit, de l'administration civile et de la protection civile prévoit un réservoir de 5000 policiers et 2000 juges, de procureurs et d'autres experts déployables par l'Ue en cas de besoin.

- Dans le cadre du **processus de PAEC** (Plan d'action européen sur les capacités), une vingtaine de groupes de travail procèdent à une analyse approfondie de lacunes en terme de capacité qui est achevé en mars 2003. Ce plan d'action est d'ailleurs complémentaire des efforts similaires déployés par les alliés au sein de l'Alliance Atlantique. Le processus entame à jour les solutions possibles pour répondre aux lacunes, un processus qui est par fois critiqué étant trop lent. Si au niveau national, les réformes des forces armées est engagées dans la plupart des Etats-membres, leur restructuration est un processus lent et difficile à la fois pour des raisons techniques, financières et politiques.

- Un nouveau **headline goal 2010** adapte le développement des capacités européennes à l'environnement stratégique tel que défini dans la Stratégie européenne de Sécurité avec ces nouvelles menaces.

- Le concept de « **groupement tactique** » (**EU-battlegroups**) est une réponse au manque de forces spécialisées hautement mobiles pouvant intervenir à très bref délai et capables d'accomplir des missions sur un terrain difficile en principe à la demande des Nations Unies.

Ces projets devaient favoriser la convergences des forces armées en Europe.

- Par ailleurs, **l'Agence européenne pour l'armement**, instituée en juillet 2004 devait provoquer le même effet pour le secteur industriel. Née au sein de la Convention, elle reprend le processus de PAEC et ses missions seront, sous la direction du britannique Nick Whitney, de développer les capacités de défense européennes dans le domaine de la gestion de crises, de coordonner les achats de matériel militaire des Etats membres (afin d'éviter les doubles emplois et les incompatibilités des armes et équipements militaires), et de promouvoir l'industrie de défense européenne. L'Agence sera chargé d'identifier les besoins opérationnels, de promouvoir des mesures pour les satisfaire et de participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement. Elle sera support pour les Etats membres dans leurs gros efforts depuis quelques années pour restructurer leurs industries de défense de disposer d'un marché stable.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Liponska-Hottiaux, Joanna, *Les nouvelles avancées de la politique européenne de sécurité et de défense*, p.25.



### I.3.3 La PESD dispose d'une doctrine militaire implicite : l'approche globale civilo-militaire

A ce jour, un débat existe dans la littérature académique sur la question de savoir si l'Ue a besoin d'une **doctrine militaire** qui définirait précisément les stratégies et tactiques et procédures pour guider les forces armées pendant un conflit.<sup>104</sup> Elle serait un cadre dans lequel les forces armées pourraient aussi s'entraîner, planifier et conduire des exercices. Les militaires interviewés ne se posent guère cette question. Ils affirment qu'elle existe déjà dans les faits sans qu'il y ait un document unique et approuvé par les gouvernements comme la Stratégie de Sécurité. Elle se base sur l'acquis de procédures pour des différents types d'opérations militaires à plusieurs niveaux de la chaîne de commande.<sup>105</sup> Entre 1999 et 2001, l'EMUE les a construits sur l'acquis de l'UEO pour la planification de missions de Petersberg. Pour le développement de cette « doctrine », l'Ue suit une approche incrémentale. Un de ses documents centraux, les procédures de gestion de crise, est un *living document* qui est transformé et adapté selon les premières leçons tirées des opérations PESD, comme Concordia en Macédoine ou Artémis à Bunia dans la République Démocratique du Congo. Au niveau militaire, l'Ue est aujourd'hui capable de planifier des opérations de police ou des opérations de maintien de paix peu robustes (light), pour des opérations d'imposition de la paix, pourtant, elle doit se rallier – en grande partie – à l'OTAN ou aux grands Etats-membres.

La politique de l'exercice de l'UE, par ailleurs, fait partie de la doctrine militaire de l'UE qui permet un exercice par an au niveau de planification stratégique (voir infra).

Le caractère le plus significatif de la doctrine militaire de l'UE est l'inclusion des instruments civils et militaires pour la gestion de crise et l'adhésion aux principes du droit international tel que défini par la Charte de l'ONU.

Dans une perspective optimiste, on peut constater que les idées et les modes de comportement face à la résolution des problèmes de lacunes en capacités européennes peuvent être vus comme un signe d'une culture stratégique croissante au sein de la PESD,<sup>106</sup> mais il faut rappeler qu'à ce jour, l'interopérabilité entre Etats européens est loin d'être atteinte et recourir à des capacités de l'OTAN peut nécessiter de laborieuses négociations politiques, qui auraient pour effet de ralentir la réactivité de l'Ue. »<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> voir Bono, Giovanna, *The EU's Military Doctrine : An Assessment* dans *International Peacekeeping*, vol. 11, no.3, Autumn 2004, pp.439-456 ou bien Freedman, Lawrence, Can the EU develop an effective military doctrine? dans Everts, Steven/ Freedman, Lawrence / Grant, Charles/ Heisbourg, Francois, *A European way of war*, pp.13-26.

<sup>105</sup> Le Concept stratégique par le COPS, le Concept de gestion de crise par le Comité militaire, le concept de planification stratégique par les Quartiers généraux d'opération (OHQ) et la Planification opérationnelle par le Quartier général des forces (FHQ) et puis les doctrines de tactique.

<sup>106</sup> Martinsen, M., *The European Security and Defence Policy (ESDP) – a Strategic Culture in the Making?*, p.21

<sup>107</sup> Schmitt, Burkhard, *Les capacités : l'Union, combien de divisions ?* dans Gnesotto, Nicole (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE – Les cinq premières années (1999-2004)*, p.105.

## II L'émergence d'une culture européenne de sécurité et de défense malgré l'OTAN? S'émanciper de ou grandir avec l'OTAN ?

L'UE et l'OTAN sont deux institutions différentes avec leurs propres règles et fonctions et leur culture propre : l'OTAN est avant tout une organisation militaire dont une mission importante est de conduire des opérations militaires. Sa culture stratégique de l'OTAN est basée sur la défense territoriale (Art. V du Traité de Washington). L'Ue est une organisation d'intégration régionale qui dispose d'une boîte d'outils riche, à sa disposition pour l'action extérieure avant tout d'instruments économiques.

Mais les deux organisations se transforment, poursuivent les mêmes ambitions et il est possible qu'elles se rapprochent : l'Ue exerce une puissance civile avec du soutien militaire et la défense collective de l'OTAN se transforme en organisation de sécurité collective, en cherchant sa nouvelle raison d'être. Elle semble abandonner le chemin purement militaire et se dote, par exemple d'une fonction de « diplomatie publique »<sup>108</sup> Le risque de concurrence entre les deux organisation est donné. Tous les deux ont mis en place de dispositifs de gestion de crise et de maintien de la paix. En 1999, le Conseil européen de Helsinki a mis en place la force de réaction rapide (FRR), en 2002, l'Alliance crée une force de réaction de l'OTAN (*Nato Response Force* - NRF). En 2004, l'Ue commence à mettre en place les groupements tactiques interarmées, deployable plus rapidement que la NRF. En ce qui concerne les opérations militaires, les deux organisations ont – selon les derniers exemples - une relation de substitution. la relève des opérations OTAN par l'UE, l'opération Concordia en ARYM et de EUFOR Althéa, avant l'opération SFOR de l'OTAN en Bosnie et Herzégovine. L'UE et l'OTAN sont « sur le même marché ». De ce fait il y peuvent apparaître des rivalités institutionnelle, qui sont, selon un fonctionnaire de la Commission, plus important que la rivalité entre atlantistes et européenistes.<sup>109</sup>

Depuis le dernier élargissement de l'UE et de l'OTAN, de plus, le nombre de pays qui sont membres dans toutes les deux organisations est plus élevé. (l'OTAN, 26 Etats-membres et l'UE, 25 Etats-membres, comptent en commun 19 pays. De côté UE, seul Chypre et Malte n'ont aucun lien avec l'alliance. L'Autriche, la Finlande, la Suède et l'Irlande font partie du Partenariat pour la Paix de l'OTAN)

### II.1 La PESD a des liens organisationnelles avec l'OTAN

« Petit à petit, l'UE acquiert une culture stratégique commune, et dans cette entreprise, l'OTAN joue un double rôle de catalyseur et de défi. »<sup>110</sup> Comme l'exprime cette citation, à ce jour l'OTAN est,

---

<sup>108</sup> A titre d'exemple, en septembre 2004, l'Otan a crée un poste de resprésentant spécial pour le Caucase et l'Asie Centrale.

<sup>109</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

<sup>110</sup> Borgomano-Loup, L., *Les relations OTAN/Union européenne*, dans *Arès*, 2004, vol.20, n°3, p.26.

sous plusieurs aspects, présente dans la PESD : Lors de la création des structures PESD au Conseil européen de Nice, on a établi un système institutionnel qui a beaucoup d'analogies avec l'OTAN. Pour l'EMUE, par exemple, des procédures de travail et des concepts opérationnels sont tracés sur le modèle OTAN ou au moins compatible avec l'OTAN.<sup>111</sup> Du fait que la plupart des Etats-membres de l'Ue sont aussi membres de l'OTAN ou du PPP de l'OTAN<sup>112</sup>, pour des raisons pratiques, il apparaît « utile » pour l'UE de s'appuyer sur les doctrines et concepts de l'OTAN et de les « européeniser » dans la mesure du nécessaire. Par ailleurs, une proximité avec l'OTAN en terme de langage (terminologie technique), procédures organisationnelles et décisionnelles n'est pas un désavantage si on prend en considération que l'OTAN devait rester un partenaire privilégié pour la PESD. Il est cependant évident que les instances de la PESD sont des laboratoires de production de nouvelles normes techniques et peut-être, comme on a vu, d'un processus de transnationalisation des valeurs.

### **II.1.1 Chaque pas vers l'autonomie s'accompagne d'un renforcement du lien**

Paradoxalement, la tentative de rendre l'Ue plus autonome par rapport à l'OTAN a (presque) toujours été accompagné par un renforcement des liens permanents entre les deux organisations :

Quand la déclaration de Saint-Malo préconise en 1998 une Ue avec « une capacité autonome d'action, appuyé sur des forces militaires crédibles »<sup>113</sup>, la Secrétaire d'Etat américaine Albright proclame le principe des trois « D » : pas de découplage (transatlantique), pas de duplication (des moyens de l'OTAN), pas de discrimination (des membres OTAN non membres de l'UE). Entre 1999 et 2003, l'UE négocie la compensation de son déficit structurel en matière de planification avec l'OTAN et les accords de « Berlin plus », peuvent être conclu le 17 mars 2003. Sur le plan de la gestion des crises, ce nouveau partenariat stratégique pour les relations Otan-Ue comprend les arrangements de consultation et de coopération politique et militaire. « Berlin plus » permet l'Union européenne d'accéder, pour les opérations militaires qu'elle mènerait elle-même, aux moyens et capacités de l'OTAN lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée. Les arrangements lient les deux organisations par ailleurs par un mécanisme de coopération militaire (pour l'adaptation du système de planification de la défense de l'OTAN afin d'intégrer la disponibilité de forces pour des opérations de l'UE) et permettent les consultations et l'échange d'information.

### **II.1.2 Des consultations mises en place, mais soumise à la conjoncture politique**

Au niveau institutionnel, des consultations régulières ont été pu établi à tout niveau :

Le Secrétaire général de l'OTAN est par exemple invité au Conseil affaires générales pour informer l'EU de la politique de l'OTAN. Le Conseil de l'Atlantique Nord et le COPS se consultent au moins six fois par an. Par ailleurs, des réunions entre les Comités militaires, entre groupes de travail (PMG et PCG), notamment

---

<sup>111</sup> Conseil européen de Nice, Rapport de la Présidence sur la PESD, Annex VI, Sec.IV.

<sup>112</sup> Interview avec un militaire de l'Etat-major de l'Ue, Bruxelles, 20 Octobre 2004.

<sup>113</sup> Rutten, Maartje « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne », p.8

pour le développement des capacités. Puisque les deux organisations sont très attachés au principe de leurs autonomies, ces réunions font objet de consultations et pas de coordination ou de décisions communes. Critiqués comme une consultation plutôt formelle que substantielle,<sup>114</sup> à l'heure actuelle, « les contacts entre l'Ue et l'OTAN » sont plutôt stériles, il n'y a pas de réelle coopération<sup>115</sup>.

Par ailleurs, en novembre 2003 il a été convenu, d'implanter une cellule de planification européenne **permanente** au sein du SHAPE (quartier général de l'Alliance situé à Mons en Belgique) pour les opérations de l'UE entreprises avec les moyens de l'OTAN. Un officier de liaison de SHAPE y siègera en permanence. Un dispositif de liaison permanent de l'Otan sera installé au sein de l'Etat-major de l'Ue. Pour ce qui est de la politique d'exercice, les deux organisations ont réalisé, pour la première fois, une exercice conjointe (CME/CMX 2003) selon les modalités de « Berlin + » entre le 19 et 25 novembre 2003.

En terme de cultures organisationnelles, il y avait donc toujours une forte tendance d'importer la culture de l'OTAN à la PESD. Ceci s'exprime en terme de personnel. A titre d'exemple, au début de l'installation du COPS, certains pays ont nommé dans cette nouvelle structure, leurs représentants à l'OTAN afin d'assurer une meilleure coopération entre les deux organisations. Cela permettait également de prévenir directement une séparation trop grande entre celles-ci « en 'maîtrisant ' le processus PESD via un représentant à la 'culture otanienne' ». <sup>116</sup> Aujourd'hui, pour tous les Etats-membres de l'UE, membres de l'OTAN, à part la France, la Belgique et le Luxembourg, vaut le système de double casquette: leur représentant militaire auprès de l'OTAN est de même le représentant militaire auprès de l'UE.

Depuis l'élargissement de l'Ue, les relations OTAN-UE sont devenues peu stables : Le premier sommet Union européenne-Otan entre chefs d'Etats et de gouvernement prévu pour juin 2004 à Istanbul a été annulé. La Turquie n'approuve plus aucun agenda de réunion, s'opposant à la position que l'UE donne aux deux nouveaux Etats-membres de l'UE, non-membres de l'OTAN et n'ayant pas signé d'accord de sécurité avec l'OTAN.

Au jour le jour, la relation Otan-Ue, pourtant, continue de fonctionner. Surtout les Secrétariats généraux de l'Ue et de l'OTAN maintiennent des contacts très réguliers et jouent constamment un rôle de propositions de politiques et solutions qui facilitent l'accord entre gouvernements (préparation de papiers politiques équilibrés). Dans l'esprit des approches néo-institutionnalistes, il leur incombe un rôle d'acteur qui permet que du dissens politique y peut être catalysé.

Dans le domaine de coopération militaire, la relation UE-OTAN est plus stable, parce que pragmatique : malgré, à un niveau politique des « suspicions réciproques », et de concurrence, MOREL constate que tout au long de 2003, les relations entre états-majors sont devenues étroites. « Dans la pratique, les officiers qui mettent en œuvre les accords « Berlin+ » sont bien souvent les mêmes : beaucoup

---

<sup>114</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 21 Octobre 2004.

<sup>115</sup> Interview avec un militaire à une Représentation permanente auprès de l'UE, Bruxelles, 15 Octobre 2004

<sup>116</sup> Dumoulin, André/ Mathieu, Raphael/ Sarlet, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, p.582.

d'entre eux, récemment affectés à l'état-major de l'Ue, ont en effet acquis dans leur carrière une large expérience de l'OTAN et bénéficie régulièrement des formations qu'elle dispense. Le même vivier d'officiers alimente donc les états-majors des deux organisations, partageant les mêmes méthodes de travail, les mêmes codes sociaux et les mêmes réseaux de contacts. Un mouvement inverse semble s'installer. Les premiers officiers de l'état-major de l'Ue sont affectés dans l'OTAN.<sup>117</sup>

En conclusion, on peut affirmer que la PESD se construit en complémentarité avec l'OTAN, voire profite de l'existence de l'OTAN. L'OTAN a favorisé la production de normes organisationnelles, procédurales et techniques partagées par ses membres. L'Otan a « socialisé » les militaires européens.

Coutau-Bégarie souligne l'effet de la longue histoire de l'OTAN : « L'uniformisation technicienne est un fait avéré, encore renforcée dans le cas européen par l'appartenance depuis cinq décennies à une alliance qui a constamment cherché une standardisation matérielle et doctrinale. Cependant, la permanence des stéréotypes culturels reste très forte et il n'est pas sûr que l'appartenance à l'OTAN ait radicalement transformé les esprits. »<sup>118</sup>

Les militaires de l'UE reconnaissent les avantages de la PESD par rapport à l'OTAN. Selon un militaire, l'appareil de l'UE pour la gestion des crises est plus dynamique avec des échéances plus courtes et prend des décisions plus rapidement que l'OTAN. Par ailleurs, les discussions au sein de l'UE apparaissent plus vivantes et menées avec plus d'enthousiasme qu'au sein de l'OTAN.<sup>119</sup> Et VULIC écrit que « l'OTAN semble souffrir à l'égard de l'Union européenne d'un double complexe de supériorité militaire et d'infériorité politique, compte tenu de la différence de nature des deux organisations et du champ de leurs compétences. »<sup>120</sup>

## II.2 La PESD a des liens opérationnels avec l'OTAN

Beaucoup constatent une rivalité entre l'UE et l'OTAN puisqu'elles sont « deux grands fournisseurs de sécurité alors qu'il n'y a qu'un seul client de sécurité. »<sup>121</sup>

Pour ce qui est de la culture militaire de l'UE, il faut distinguer entre le niveau stratégique (où les militaires de l'UE constatent une rupture légère avec OTAN) et le niveau opérationnel où le lien reste encore étroit avec l'OTAN. Lors des opérations de gestion des crises de l'Union européenne, l'OTAN est présente dans une double perspective : Soit l'opération a lieu avec recours aux capacités de l'OTAN soit il s'agit d'une relève d'une opération de l'OTAN.

---

<sup>117</sup> Morel, Jean-François, *Les relations UE-Otan : une vision européenne*, p.136

<sup>118</sup> Coutau-Bégarie, Hervé, *Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe*, dans Buffotot, Patrice/ Vilboux, Nicole (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense – défis et opportunités*, p.123

<sup>119</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 21 Octobre 2004.

<sup>120</sup> Vulic, Alexandre, *L'Europe sous protectorat en termes de sécurité*, dans *Questions internationales*, n°9 – septembre-octobre 2004, p. 69.

<sup>121</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation permanente, Bruxelles, le 15 Octobre 2004

L'Union, à ce jour, a effectué ou effectuée sept opérations de gestion de crise dont trois opérations militaires et quatre opérations civiles. Deux opérations militaires ont été réalisées avec recours à des moyens de l'OTAN. Militairement, les Etats de l'UE peuvent s'engager de trois manières. Ils peuvent participer à des opérations menées dans le cadre d'une mission de l'OTAN (KFOR, SFOR), dans une opération de l'UE avec le soutien de l'Otan dans le cadre des accords Berlin + (opérations Concordia et EUFOR Althéa) ou dans une opération européenne séparée de l'Otan en ayant recours à un quartier général national et multinationalisable (opération Artémis).

### **II.2.1 L'opération Concordia : tester le partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE**

Cette première opération militaire de l'UE en Arménie a démontré les capacités de l'UE à mettre à l'épreuve les procédures militaires de la PESD, à réussir les exigences d'opérations multinationales et à mettre en œuvre des stratégies de gestion de crise globale, mais elle ne pouvait pas se dérouler sans l'OTAN. Elle est, de ce fait, aussi la première opération qui applique le partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE, créée avec l'accord-cadre « Berlin + » du 17 mars 2003. A l'invitation de l'Ancienne République de Yougoslavie de Macédoine, la force européenne a pris le relais de l'opération de l'OTAN *Allied Harmony* le 31 mars 2003. Dans le but d'assurer un environnement sûr et afin de faciliter la mise en œuvre de l'accord-cadre d'Ohrid, tous les Etats de l'UE à l'exception de l'Irlande et le Danemark participent à la mission d'environ 400 militaires légèrement armés qui dure jusqu'au 15 décembre 2003, d'abord avec la France comme nation-cadre, à partir d'octobre avec l'EUROFOR (Force opérationnelle rapide européenne). L'OTAN restait très présente tout au long de l'opération. La chaîne de commandement de l'UE, sous contrôle politique et sous direction stratégique de l'UE, devait intégrer la coordination avec l'OTAN à tout niveau : le COPS était ainsi en contact régulier avec le NAC ; au niveau opérationnel, la coordination UE-OTAN se faisait à travers des quartiers généraux partagés et à travers du personnel à double casquette. Le commandant de l'opération était l'Amiral allemand Rainer Feist, qui est en même temps le commandant suprême des forces alliées en Europe - DSACEUR de l'OTAN. Le centre de commandement, le Quartier général de l'opération était SHAPE (Grand quartier général des puissances alliées), le quartier général des forces était le quartier général de l'OTAN à Skopje. Comme lien entre ses deux quartiers généraux, un Élément de commande de l'UE (EUCE) a été établi à *Allied Forces South AFSOUTH* à Naples. Selon les interviewés, un désaccord existait entre l'OTAN et l'UE et au sein de l'UE entre militaires et diplomates sur cette chaîne de commandement. L'élément additionnel dans la chaîne de commande, l'EUCE, selon les diplomates de l'UE n'aurait pas été nécessaire et compliqué la chaîne de commandement, les militaires de l'OTAN et de l'UE le réclamaient pour des raisons d'efficacité militaire. En gros, pourtant, Concordia a montré que l'UE est capable de mener des missions militaires de petite

taille et que les accords Berlin + fonctionnent bien au niveau opérationnel.<sup>122</sup> Néanmoins il est évident que « dans la mesure où l'Union recourt aux moyens et capacités de l'OTAN, il semble logique que l'Alliance s'imisce dans l'opération...En somme, l'autonomie de la PESD se révèle limitée par la tutelle otanienne. »<sup>123</sup> L'opération Concordia a d'ailleurs été suivie par une mission de police PROXIMA.

## II.2.2 L'opération EUFOR Althéa : tester l'approche globale de la gestion de crise

EUFOR Althéa représente une nouvelle dans la culture opérationnelle de l'UE. La première fois, la PESD doit faire preuve d'une approche globale de gestion des crises qui coordonne avec succès les instruments civils et militaires. Cette opération, décidée par le Conseil le 12 juillet 2004<sup>124</sup> et lancée le 2 décembre 2004<sup>125</sup>, est une opération militaire en Bosnie et Herzégovine qui prend à la fois la relève de l'opération de l'OTAN SFOR et a recours aux moyens de l'OTAN. La coordination doit se faire avec la mission de police de l'UE, présente en Bosnie et Herzégovine depuis 2003. Par ailleurs, la mission doit s'intégrer dans les activités du représentant spécial de l'UE Paddy Ashdown. Les 7000 militaires doivent contribuer à un environnement sûr en Bosnie et Herzégovine en complément de nombreux efforts de l'UE dans le premier pilier (objectif de signer un accord de stabilisation et d'association avec l'UE). Malheureusement, au moment des recherches peu d'informations ont pu être obtenues au-delà des sources officielles.

## II.3 La PESD a des liens avec l'OTAN en matière des capacités militaires

Indépendamment du fait si on partage l'idée que l'UE est mieux capable de réaliser une gestion de crise globale que l'OTAN et que cette approche cohérente civilo-militaire peut faire la spécificité de la PESD ou si on adhère à l'idée qu'il y peut être une évolution similaire ou convergence des deux organisations dans leurs missions, il est évident que les instruments et leurs moyens de l'UE et de l'OTAN restent différents, l'UE étant matériellement dépendante de l'Otan. A ce jour, l'UE n'est surtout pas dotée de capacités de planification pour des opérations militaires de grande envergure (de type Kosovo). Il lui manquent, avant tout, des capacités relevant de la domaine, dite « C4ISR » (*command, control, communications, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance*). L'UE ne dispose pas des structures de commandement et des capacités de planification intégrées et permanentes, telles que SHAPE pour l'OTAN.

---

<sup>122</sup> Mace, Catriona, *Operation Concordia : Developing a 'European' Approach to Crisis Management ?*, dans *International Peacekeeping*, Vol.11, No. 3, Autumn 2004, pp.474-490

<sup>123</sup> Loick, Benoit, *Le lancement des premières opérations militaires de l'Union européenne – quelques remarques sur l'affermissement de la PESD*, p. 239.

<sup>124</sup> Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004

<sup>125</sup> Council Decision 2004/803/CFSP

### **II.3.1 L'arrivée d'une capacité européenne de conduite d'opérations : une cellule de planification civilo-militaire au sein de l'Etat-major de l'UE**

Malgré les efforts de tentatives d'émancipation de l'OTAN dans ce domaine par la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg lors du sommet du 29 avril 2003 avec la proposition de créer « un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opération pour l'Union européenne et un quartier général à Tervuren »<sup>126</sup>, une solution de compromis l'a emporté : une cellule de planification civilo-militaire au sein de l'Etat-major de l'UE. Cette cellule élargira la planification stratégique de l'Etat-major par une dimension opérationnelle (60-70 personnes). La structure s'occupera non seulement des opérations militaires européennes et autonomes, mais aussi de la gestion de crise. En effet, son activité principale seront des opérations de protection civile et de missions de police. Les opérations purement militaires y seront conduites là où une réponse à la fois civile et militaire est nécessaire et lorsque aucun quartier général national pourra être utilisé. Il y s'agit, incontestablement, d'une unité originale qui n'existe pas dans l'Etat-major de l'OTAN puisqu'elle pourra faire la gestion civile et militaire des crises. Selon un diplomate cette nouvelle structure « va fertiliser davantage une nouvelle culture militaire européenne qui unit civils et militaires à la fois. »<sup>127</sup> et Larrabee commente que « The establishment of this capacity represents a significant breakthrough. For the first time, the principle has been accepted that the EU can conduct operations that are independent of NATO. »<sup>128</sup>

Pour les opérations autonomes de l'Union européenne, l'Union est par ailleurs en train d'élaborer les concepts pour pouvoir établir des quartiers généraux nationaux « multinationalisables ».

### **II.3.2 Un développement concerté de capacités militaires pour atteindre l'interopérabilité entre Otan et UE**

Les différents processus de développement de capacités, pour l'UE le processus ECAP, pour l'OTAN le *Prague Capabilities Commitment Process*, se déroulent de manière concertée où possible. Pour les différents groupes de travail de ces deux processus en charge du développement des capacités, on choisit par exemple les présidents de la même nationalité.<sup>129</sup> Pour le domaine opérationnel et capacitaire, un groupe UE-Otan se réunit pour s'informer sur les démarches respectives pour améliorer et adapter les capacités militaires, et ceci malgré les différences de méthodes dans l'UE et l'Otan. Le réservoir de forces est le même, ce qui rend une approche concertée dans la réforme et le développement des forces nécessaire. A titre d'exemple, la NRF de l'OTAN et les groupements tactiques de l'UE, destiné aussi à servir sur le drapeau de l'ONU, devraient faire appel au même réservoir de forces nationales.

L'OTAN essaye de planifier les systèmes de défense et d'atteindre l'interopérabilité des forces de ses membres depuis des décennies, mais le processus est lent . La coordination entre les différentes fonctions et capacités reste peu développée, il n'y a pas de garanti que les Etats accomplissent leurs contributions. Les accords de Berlin plus pourrait avoir comme conséquence que la planification de l'Otan devait inclure celle de l'UE ou bien que l'Otan

---

<sup>126</sup> Missiroli, Antonio, *European Defence Meeting-Tervuren* dans *From Copenhagen to Brussels. European defence: core documents*, Cahiers de Chaillot, n°67, 2003, vol IV, p.79.

<sup>127</sup> Interview avec un diplomate d'une Représentation permanente, Bruxelles, le 14 Octobre 2004

<sup>128</sup> Larrabee, Stephen F., *ESDP and NATO: Assuring Complementarity*, p.60

<sup>129</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 12 Octobre 2004.



en fait une occasion pour modifier son processus de planification.<sup>130</sup> Puisque « les forces de l'UE ne seront qu'aussi interopérables que les forces de l'OTAN », <sup>131</sup> beaucoup de militaires interviewés déplorent de même un lent progrès dans la coopération en capacités au sein de l'Union. Il existent de plus des doutes sur le processus choisi par l'UE pour le développement des capacités. L'approche *bottom-up* - les lacunes de l'UE sont comblées de façon volontaire par les Etats-membres et l'UE ne peut ainsi diriger aucun Etat vers le développement d'une capacité précises - ne peut pas être efficient selon des militaires interviewés. D'un point de vue politique, néanmoins, la PESD peut peut-être mieux contribuer à l'interopérabilité des forces européennes que l'OTAN parce que l'UE est une organisation politique et les positions politiques sont, à ce jour, favorable à une telle démarche.<sup>132</sup> En terme de culture militaire, MARTINSEN constate que si on se concentre plus sur des solutions pragmatiques dans la pensée militaire européenne, chercher à résoudre le problème des lacunes en capacités fait converger les idées et modes de comportement, signe d'une culture stratégique grandissante au sein de la PESD.<sup>133</sup>

« Grandir avec l'OTAN » signifie que l'OTAN est un des moteurs de la PESD. La quasi-totalité des membres de l'UE appartiennent aussi à l'OTAN et ceci a favorisé, depuis longtemps, le travail en commun, l'homogénéisation des procédures et permis une interopérabilité, certes à parfaire, mais déjà réelle.<sup>134</sup> En terme de positions nationales, on a vu que les Britanniques soutiennent la PESD pour réduire l'écart entre les capacités militaires américaines et européennes et pour renforcer l'Europe dans les relations transatlantiques. Pour les Français, la même politique doit permettre aux Européens de construire une défense autonome, en dehors de l'OTAN. HOWORTH appelle ceci « ambiguïté constructive ». Pour le Royaume-Uni la PESD est un projet OTAN avec des instruments européens, pour la France, un projet européen avec des instruments atlantiques.<sup>135</sup> Pour la PESD, de toute façon, la présence de l'OTAN en tant que miroir, interlocuteur ou partenaire a un effet structurant et pour le dire dans les mots d'un militaire de l'Etat-major de l'UE : « L'UE devrait profiter le plus possible de l'OTAN ». <sup>136</sup>

Même si la culture de défense de l'OTAN reste en gros le fondement de l'OTAN et la culture de l'OTAN est présente dans l'UE, cette dernière doit se baser sur une culture différente qui se fonde sur la capacité de faire la différence en cas de crise et conflits. L'UE a adopté dans sa stratégie de sécurité une conception globale de la sécurité qui comprend les aspects civils des opérations de maintien de la paix. Ceci représente la valeur ajoutée de l'UE par rapport au caractère militaire de l'OTAN. Un discours sur une concurrence entre les organisations de ce fait est peu pertinent. Pourtant, l'Union européenne doit encore renforcer ces efforts pour réaliser cette approche pleinement et réellement.

Les militaires de l'EU sont d'accord sur les avantages de l'UE par rapport à la NATO : l'UE est un acteur plus patient et est capable de suivre une approche multidimensionnelle.<sup>137</sup>

---

<sup>130</sup> Hagman, Hans-Christian, *European Crisis Management and Defence : The Search for Capabilities*, pp.41-42

<sup>131</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 12 Octobre 2004.

<sup>132</sup> Cette position reflète bien l'approche britannique que la PESD renforcera l'OTAN : « Réaliser au sein de la PESD ce qu'on ne peut pas réaliser au sein de l'OTAN par manque de légitimité politique ». Interview avec un diplomate d'une représentation permanente auprès de l'Union européenne, Bruxelles, 18 Octobre 2004.

<sup>133</sup> Martinsen, M., *The European Security and Defence Policy (ESDP) – a Strategic Culture in the Making?*, p.21

<sup>134</sup> Couteau-Bégarie, Hervé, Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe, dans Buffotot, Patrice/ Vilboux, Nicole, Vers une politique européenne de sécurité et de défense – défis et opportunités, p.120

<sup>135</sup> Howorth, Jolyon, *ESDP and NATO. Wedlock or Deadlock?*, p.246.

<sup>136</sup> Interview avec un militaire de l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 20 octobre 2004.

<sup>137</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 21 Octobre 2004.



# CHAPITRE 3 : UNE CULTURE DE SECURITE ET DEFENSE FONDEE SUR L'APPROCHE GLOBALE CIVILO- MILITAIRE : LA SPECIFICITE DE LA PESD

L'introduction de l'approche globale civilo-militaire pour la gestion de crise de l'UE a initialement provoqué un choc culturel : l'Europe une puissance militaire ? Que reste-t-il de la puissance civile ? Si on demande aux militaires de l'UE quelle culture de sécurité l'UE devrait développer, il y a consensus que les instruments militaires ne sont que des ajoutés aux instruments civils. Pour eux, la « culture de puissance civile » garde sa pertinence, fondement à la culture stratégique de l'UE.

Depuis les années 1970, le concept de François Duchêne d'une Communauté européenne en tant que « puissance civile », qui se caractérise par la nature civile de ses moyens et de ses objectifs, était le paradigme dans le débat du rôle de l'UE dans le monde.<sup>138</sup> Les réalistes, avant tout Hedley Bull, critiquaient ce concept étant contradictoire (on ne peut pas être puissant et civil en même temps) puisque c'est à la base de chaque communauté de garantir sa sécurité. Avec l'arrivée de « l'Europe militaire », pour beaucoup ce concept devient obsolète.

Un autre paradigme apparaît aujourd'hui, largement partagé par les élites à Bruxelles (diplomates et militaires) : c'est grâce à la militarisation de l'Union, que l'UE est capable de devenir une vraie puissance civile et efficiente dans le monde. Il est défendu que l'emploi de moyens militaires peut être de type civil s'il sert - dans le sens d'une puissance normative - pour la promotion de valeurs civiles et démocratiques (ainsi à des fins « civils »). L'UE en tant que puissance civile peut considérer les moyens militaires comme un dernier recours parmi de nombreux moyens, comme le commerce et les sanctions économiques.

La puissance civile (dotées de moyens militaires) ou mieux la puissance normative (UE comme communauté de normes tels que la démocratie, l'Etat de droit, droits de l'homme et d'objectifs comme le progrès social, le développement durable etc. qui définissent son identité internationale) pourraient être regardé comme le caractéristique le plus important qui forge une culture européenne et distincte de sécurité et défense.

Par ailleurs, on pourrait de même avancer l'argument qu'une Union non militarisée n'a jamais existée puisque ses membres ont exercé l'aspect militaire au sein de l'OTAN.

---

<sup>138</sup> Duchêne, François, *Europe in World Peace* dans Mayne, R. (éd.), *Europe Tomorrow*, Fontana/Collins, London, 1972, pp.32-49 et Duchêne, François, *The EC and the Uncertainties of Interdependence* dans Kohnstamm, Max et Hager, Wolfgang (dir.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Macmillan, London, 1973, pp.1-21.

La réalisation de cette approche globale requiert un effort considérable de coordination entre les différents moyens disponible, une coordination et bonne articulation entre le côté civile et militaire.

## **I. Des structures institutionnelles peu favorables à une articulation efficace civilo-militaire ?**

L'UE a de nombreuses instruments de politique étrangère à sa disposition. Il est de ce fait une nécessité que les institutions au centre de l'Union réussissent la coordination à travers des procédures adaptées entre les aspects civiles et militaires de la gestion des crises sous les auspices du Conseil (intrapilier), mais aussi entre le Conseil et la Commission (interpilier) vu la congruence accrue des tâches en gestion civile des crises.

### **I.1 Quelle coordination civil-civil ? L'articulation interpilière de la gestion de crise**

La relation entre le Conseil et la Commission dans la PESD devrait ressembler à une relation de respect d'une culture intégrale de la PESD.

Mais, comme toute l'action extérieure de l'UE, la PESD souffre de la structure de pilier qui est source de risque d'incohérence. L'argument central ici est que un des risques les plus grands pour une culture européenne de sécurité et de défense est – en termes de politiques bureaucratiques - la compétition et « jalousie » institutionnelle. En effet, la montée de la PESD semble avoir renforcé les tensions entre les institutions de la Commission et du Conseil, tout deux contribuant à la prévention des conflits et à la gestion des crises. En plus, la PESD a engendré de nouvelles structures jeunes et dynamiques, qui dans une logique expansive cherchent leur place et leur influence dans le paysage institutionnel. Les réformes constitutionnelles semblent renforcer un lent transfert du centre de décision vers le Conseil ou en d'autres termes l'intergouvernementalisation du 1<sup>er</sup> pilier. Une « indivisibilité fonctionnelle »<sup>139</sup> des piliers comme l'appelle STETTER qui rendrait les politiques transpilières cohérentes malgré lui, n'existe pas selon l'auteur. Par ailleurs, le fond de problème n'est pas le paysage de piliers de l'UE, mais un problème de cultures institutionnelles différentes. Comme l'exprime ALLEN : Depuis Maastricht, « the external policy

---

<sup>139</sup> Stetter, Stephan, *Cross-pillar politics: functional unity and institutional fragmentation of EU foreign policies*, dans *Journal of European Public Policy*, 11:4, August 2004, pp. 720-739

roles of two Union institutions with decidedly different cultures and outlooks – the Council and the Commission – developed in parallel and in competition with one another. »<sup>140</sup>

### **I.1.1 Les politiques bureaucratiques compliquent la coordination avec la Commission, expert de la gestion civile des crises**

Personne ne nierait que les aspects militaires et non-militaires sont difficilement séparables dans la gestion de crises. La Commission est un partenaire incontournable pour la prévention et la gestion des crises pour plusieurs raisons : elle dispose de la plupart des instruments civils qui permettent de traiter les racines potentielles de conflit. Puis, elle a les ressources financières<sup>141</sup>, comme pour l'aide au développement, et des ressources humaines considérables : La Commissaire européenne chargée des relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner, qui coordonne les activités de la Commission dans ses relations extérieures, et est interlocuteur du HR et du Conseil Affaires générales a une entière direction générale, DG Relex, à sa disposition qui s'occupe des relations extérieures. Deux sous-directions de la Direction A (PESC) sont chargées des questions de sécurité et de prévention de conflits et de gestion des crises. Près de 120 délégations dans le monde entier garantissent une présence et sont une source d'information précieuses. La DG Relex avec ses unités, gestion de crises et de PESD (notamment suivi d'activités du Conseil) élabore des fiches-pays et a établi mi-2002 un centre d'observation et de coordination des crises afin de coordonner les services de la Commission dans une situation de crise. Elle gère aussi le Mécanisme de Réaction Rapide, créée en 2001, qui permet le financement rapide en cas de crise ou urgence.

Des mécanismes pour la coordination des outils civils de gestion des crises entre le Conseil et la Commission sont prévus tels que le mécanisme de coordination pour les aspects civils de la gestion des crises depuis le Conseil européen de Helsinki en 1999. Un contact régulier avec le Conseil existe aussi de fait : la DG Relex élabore, à titre d'exemple, une *watch liste* d'Etats en danger de conflits ensemble avec le Secrétariat du Conseil et le SITCEN.

Selon le Traité sur l'UE, la Commission est d'ailleurs « entièrement intégrée » à la PESC<sup>142</sup>, dont la PESD fait partie, et depuis Amsterdam elle fait partie de la Troïka, est représentée à l'Unité politique et dans le COPS.

Le problème de coordination est particulièrement évident dans les domaines de commandement et contrôle.<sup>143</sup> Le COPS ayant le contrôle politique et stratégique pour les capacités civiles sous le deuxième pilier en cas de crise, la Commission garde ce contrôle pour les instruments du premier pilier. Beaucoup des instruments civils développés par le Conseil depuis le Conseil européen de Feira, sont considérés par les

<sup>140</sup> Allen, David, *Who speaks for Europe*, p. 54, dans: Peterson, John/ Sjursen, Helen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*.

<sup>141</sup> Les lignes de conflit entre Commission et Conseil peuvent émerger notamment s'il s'agit de questions de **financement**, la Commission ayant plus de budget à disposition pour des actions de prévention de conflit et de gestion civil des crises.

<sup>142</sup> Art. 27 du Traité sur l'Union européenne

<sup>143</sup> Martinsen, M., *The European Security and Defence Policy (ESDP) – a Strategic Culture in the Making?*, p.27.

fonctionnaires de la Commission comme une duplication des instruments du premier pilier. Selon l'interprétation d'un fonctionnaire de la Commission, le Secrétariat général de Conseil évolue de plus en plus vers une « Commission bis » en ce qui concerne la gestion civile des crises. Ceci s'expliquait par une forte volonté des Etats-membres de contrôler l'action et d'écarter la Commission.<sup>144</sup> Malgré cette interpliarité fonctionnelle et évidente, malgré des mécanismes de coordination et consultation et malgré leur améliorations<sup>145</sup> entre Conseil et Commission prévus<sup>146</sup>, les deux institutions oeuvrent, chacun de son côté, dans le domaine de la gestion civile des crises.<sup>147</sup>

A ce jour, la Commission a très peu de relations avec les **organes politico-militaires**, le Comité militaire et l'Etat-major. Elle est pourtant associée à la gestion de crises, donc à la PESD, seulement lorsqu'il s'agit de aspects civils de la gestion et forçement de la coopération civilo-militaire. Mais la gestion des crises s'applique au champ civil et militaire, en principe simultanément et non pas successivement. Si les relations entre les organes militaires et la Commission « se précisaient sur le papier »<sup>148</sup>, ils n'étaient pas suffisantes dans les travaux préparatifs d'un déploiement de troupes militaires de l'UE. A ce jour, une évolution dans la relation entre les militaires et la Commission se dessine : En 2000, l'arrivée des militaires était perçu comme un choc par la Commission, les militaires de leur côté étaient un peu « perturbé » par la présence de la Commission lors de leurs réunions. Au cours du temps, les deux côtés se sont accoutumés et les militaires demandent que la Commission participe davantage dans leurs comités (ce qui était le cas à partir de novembre 2004).<sup>149</sup>

### **I.1.2 Les cultures institutionnelles différentes favorisent la compétition au lieu de la complémentarité entre le Conseil et la Commission**

Les cultures des deux institutions, Commission et Conseil sont très différentes. Les « vrais » fonctionnaires européens de la Commission qui sont entièrement socialisés au niveau bruxellois et font partie de l'institution qui est le 'moteur d'intégration' représentent potentiellement une avant-garde en proposition de politiques et action. Des perceptions différentes peuvent apparaître comme, à titre d'exemple, pour la situation en Bosnie et Herzégovine. Si les fonctionnaires de la DG Relex oeuvrent dans la région avec une vision presque de pré-adhésion et pré-intégration du pays à l'UE, le Conseil, avec la

---

<sup>144</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

<sup>145</sup> Le Conseil a par exemple ouvert une base de données de tous les moyens militaires disponibles à la Commission. Elle peut y accéder et prendre en considération des moyens militaires pour ses activités. Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 12 Octobre 2004.

<sup>146</sup> En cas de crise, la Commission, est appelé à fournir ses analyses et ses options au COPS et l'informe sur les actions en cours dans la region concernée. Selon un interviewé, ceci n'est pas toujours le cas. Lors de la préparation de l'opération Artémis, la Commission n'aurait pas fait part de la présence d'un militaire belge au sein d'une Délégation de la Commission dans la région Ituri. Par ailleurs, les procédures de gestion des crises prévoient la mise en place une équipe de coordination de la réponse aux crises (Crisis Response Coordination Team) qui coordonne entre la Commission et le Conseil.

<sup>147</sup> European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, *Civilian Instruments for EU crisis management*, April 2003.

<sup>148</sup> Dumoulin, André/ Mathieu, Raphael/ Sarlet, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, p.562

<sup>149</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

relève de SFOR et la présence de militaire semble communiquer une optique de situation après-guerre.<sup>150</sup> La Commission travaille dans une logique de développement, un discours de paix et de coopération alors que le Conseil crée l'image qu'il s'agissait d'un pays en crise. En ce qui concerne l'opération Althéa en Bosnie-Herzégovine, des critiques au sein de la Commission doutent un besoin réel. « La Bosnie n'a pas besoin que l'UE y aille. C'est l'UE qui a besoin d'y aller pour rectifier son image. L'UE en fait un exercice de gestion des crises. »<sup>151</sup>

Par ailleurs, du côté de la Commission, un sentiment de sous-évaluation des propres capacités semble exister : « La Commission est tolérée, mais reste en principe à la marge, la PESD fonctionne assez isolée du premier pilier »<sup>152</sup> ; et une critique de « dés-européanisation » de la gestion de crise. « S'il y a une PESD européanisée, c'est en faveur de Solana, mais plus difficilement en faveur de la Commission. »<sup>153</sup>

Entre la Commission et le Conseil, à ce jour, il y a de la compétition au lieu de complémentarité. En terme de « politiques bureaucratiques », cette certaine lutte de pouvoir entre les institutions et les hommes qui y travaillent, la poursuite de propres ambitions, voire idéologiques, indépendamment des politiques, peut se faire au détriment du contenu et résultat d'une politique.

Au sein de la PESD, une plus grande transparence est nécessaire pour éviter de la duplication des efforts. Trop souvent, les responsables dans les deux institutions ne sont pas suffisamment au courant des activités que mène l'autre parallèlement. Il faudrait, de plus, augmenter la conscience de savoir comment les différentes initiatives s'intègrent dans l'action extérieure globalement.

Pour conclure avec Dumoulin, « l'amélioration des relations entre la Commission et le Conseil dans le domaine de la gestion des crises, y compris militaire, ne pourrait se faire qu'aux pris d'efforts des deux côtés de se familiariser avec la culture, les règles et les ambitions de l'autre. »<sup>154</sup>

## **I.2 Quelle coordination civilo-militaire ? L'articulation intrapilière de la gestion des crises**

Comme l'évoque le général de division Pierre MARAL « L'enseignement majeur à en tirer [de l'opération Concordia] est que si l'UE possède une formidable capacité de gestion globale de crise, il faut qu'elle continue à améliorer à Bruxelles la synergie nécessaire entre ses différentes composantes, selon l'exemple donné sur le terrain par les équipes de Skopje. »<sup>155</sup>

---

<sup>150</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

<sup>151</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

<sup>152</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

<sup>153</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

<sup>154</sup> Dumoulin, André/ Mathieu, Raphael/ Sarlet, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, p.562.

<sup>155</sup> MARAL, Pierre, *Vers une Union opérationnelle ? Concordia*, p.33

Cette citation évoque la problématique d'une coordination perfectible entre l'aspect civil et militaire de la gestion de crise au niveau institutionnel. On va essayer de démontrer dans cette section en quoi consiste la coordination civilo-militaire dans le deuxième pilier et pour quelles raisons elle reste, à ce jour, perfectible. A part des problèmes de structures dans le sens d'architecture institutionnelle, on rappelle le phénomène de politique bureaucratique : un Secrétariat général du Conseil qui cherche à s'établir comme une véritable capacité de formulation de politique éteint ses capacités pour les aspects civils de la gestion des crises.

### **1.2.1 Le Conseil élargit ses capacités civiles de gestion de crise – quelle place pour les militaires ?**

Pour une Union européenne « puissance civile », il peut sembler paradoxal qu'au sein du Secrétariat du Conseil, le développement des aspects civils de la gestion de crise, a reçu de l'attention marginale comparé aux aspects militaires, « aux rhétoriques et efforts de restructurer les forces armées, de dépenses militaires ». <sup>156</sup>

Au sein de la Direction E du Secrétariat général du Conseil, la Direction IX (gestion civile des crises et coordination) une « Unité de police » a été créée, plus tard que l'Etat-major de l'UE ou l'UPPAR. Cette unité est devenue nécessaire pour la réalisation de l'objectif civil global de Feira qui prévoyait que les Etats membres s'engagent à fournir jusqu'à 2003 jusqu'à 5000 policiers, 1000 d'entre eux devant pouvoir être déployés dans un délai de trente jours, pour des opérations de prévention des conflits et de gestion des crises. L'Unité de police est, en effet, une capacité de planification et de conduite d'opérations de police. La planification, le cas échéant, se fait en coordination étroite avec l'EMUE.

Par ailleurs, la première mission dans le cadre de la PESD a été une mission de police. Depuis le 1er janvier 2003, quelque 500 policiers de la mission de police de l'UE (*MPUE*) en Bosnie-Herzégovine assurent la relève du Groupe International de Police des Nations Unies (GIP) pour mettre en place des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie-Herzégovine, conformément aux meilleures pratiques européennes et internationales.

Depuis le 15 décembre 2003, une deuxième mission de police de l'Union, *PROXIMA*, dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), soutient le développement d'une police professionnelle et efficace et renforce les standards de police européens.

Une mission de police de l'UE à Kinshasa (*UPI KINSHASA*) a été mise sur pied, à la demande des Nations Unies, pour organiser un appui à une nouvelle Unité de Protection des Institutions (1000 hommes) dans le cadre de la transition politique. La formation de la police congolaise a été prévue pour une durée de six à sept mois à partir de l'été 2004. Par la suite, une mission de suivi chargée de surveiller, guider et conseiller le Ministère congolais de l'Intérieur est prévue, et à ce jour, toujours en cours d'être négociée.

---

<sup>156</sup> MARTINSEN, M., *The European Security and Defence Policy (ESDP) – a Strategic Culture in the Making?* p.17



Les structures institutionnelles du Conseil pour la gestion civile des crises sont en pleine expansion. En novembre 2002, par exemple, le HR/SG SOLANA a été chargé de faire des propositions pour atténuer le manque de capacités dans le domaine de la gestion civile des crises. Dans son rapport de juillet 2003 (*Report on Planning and Mission Support Capability for Civilian Crisis Management*), il déplore un manque de personnel au sein du Secrétariat du Conseil pour couvrir les quatre domaines de Feira de la gestion civile des crises, la police, le renforcement de l'état de droit, le renforcement de l'administration civile et la protection civile. Le rapport demande 27 nouveaux fonctionnaires. En 2003, la Présidence lui en accorde<sup>18</sup>. Une activité accrue dans les quatre domaines de Feira peut-être supposée et un premier exemple récent trace ce chemin :

*EUJUST Themis* en Géorgie est la première opération civile dans le domaine 'état de droit' qui a été lancée suite à une demande du président géorgien le 6 avril. Elle a été préparée en quelques mois et lancée le 16 juillet 2004. Depuis, l'UE donne de l'assistance au gouvernement géorgien avec 10 experts civils internationaux et du personnel sur place dans les question de système de justice criminelle au niveau ministériel. Chef de la mission, prévue pour une année, est la française Sylvie PANTZ.

Dans un bon nombre d'opérations civile de gestion de crise, la présence de militaires n'est pas nécessaire et la question de coordination civilo-militaire est de ce fait peu pertinente, mais une opération de police peut devoir avoir recours à de la protection militaire ou une opération militaire besoin d'éléments civiles pour être efficace à long-terme.

### **1.2.2 La structure complexe au sein Conseil entrave une relation politico-militaire efficace**

D'un point de vue formel, au niveau des comités permanents, les aspects civiles et militaires de la gestion de crise du Conseil sont coordonnés par le COPS au niveau politique. Il instruit le CMUE et le CIVCOM, qui est en principe un groupe de travail du COREPER et non du COPS, pour des avis. Il est étonnant qu'il n'y ait pas d'hierarchie claire entre ces unités subordonnées militaires et civiles pour leur interaction. Considérant que les structure évoluent, en 2002 encore, la répartition des tâches entre le CMUE, le COPS et le Secrétariat du Conseil a été considérée comme « parfois confuse ».<sup>157</sup>

De côté du Secrétariat du Conseil, le HR/SG joue un rôle important dans la coordination : toutes les structures lui rapportent directement. Les fonctions sont réparties entre l'Unité politique, le SitCen et la DG-E, alors que l'EMUE reste un peu à l'écart de ces structures, rapportant au CMUE, mais aussi au HR/SG, mais sans s'engager dans le processus collectif du côté civil. Au sein des structures « civiles » du Secrétariat, pourtant, la délimitation des tâches entre l'Unité politique et la DG-E (VIII) n'est pas claire.

---

<sup>157</sup> Dumoulin, André/ Mathieu, Raphael/ Sarlet, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, p.583.

Alors que de côté militaire, ces problèmes de coordination n'existent pas puisque les militaires sont les seuls experts en la matière présents à Bruxelles.

Selon un fonctionnaire du Secrétariat, on a « institutionnellement construit un mur entre les civils et le militaires » puisqu'il n'existe pas de lien officiel, de procédures de coordination entre l'EMUE et la DG-E. Par ailleurs, leur rapport, en terme de nombre de personnel, est disproportionné : 130 militaires contre 15 personnes à la DG-E (VIII). Malgré les mécanismes de consultation entre l'EMUE et la DG E (réunions de coordination pour définir l'agenda des comités et groupes de travail, CRCT), la coordination reste faible parce qu'ils sont absents d'autorité qui arbitre ou tranche.<sup>158</sup>

Un autre facteur à considérer sont les différences dans le système de présidences entre le côté civil (avec une rotation dans les comités et groupes de travail) et le côté militaire (avec des présidents élus). La présidence permanente créée, d'un côté, plus de synergies parmi les militaires, mais peut susciter un problème de définition différente d'agendas à moyen-terme.<sup>159</sup>

Une division existe par ailleurs au sein des structures de planification stratégique et opérationnelle en cas d'une opération civilo-militaire. Du côté civil, les structures du Conseil assurent la planification stratégique et opérationnelle, du côté militaire, la planification stratégique est réalisée par l'EMUE, alors que la planification opérationnelle par l'OTAN à SHAPE ou par des quartiers généraux nationaux. Pour cet aspect, un changement institutionnel significatif vient d'être décidé (voir infra).

L'autre problème structurel de la coordination émerge des différentes chaînes de commandement. Celle des structures militaires étant plus longue et celle du côté civil plus simple grâce à des hiérarchies plus directes,<sup>160</sup> un problème d'intégration des deux côtés peut apparaître. Du fait que du côté militaire beaucoup plus d'acteurs sont impliqués, la prise de décision est plus complexe et prend plus de temps. Plusieurs interviewés constatent un décalage dans le rythme de travail de l'EMUE et la DG E<sup>161</sup> ou déplorent que la préparation de la première opération civilo-militaire, EUFOR Althea, a pris plus de temps du nécessaire.

S'il y a un problème structurel d'efficacité dans la relation civilo-militaire, il y a de même un enjeu de pouvoir institutionnel. Les militaires, dans l'hiérarchie subordonnée aux structures civilo-politiques, ont l'ambiance d'influencer les processus décisionnels de manière adéquate. Ainsi, un militaire exprime-t-il : « Les structures militaires n'ont pas un problème « de survie » comme quelques uns du côté civil.<sup>162</sup> Notre problème ce n'est pas exister ou ne pas exister, c'est être écouté. »<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> Interview avec un fonctionnaire de la DG VIII du Secrétariat général du Conseil, Bruxelles, 15 Octobre 2004

<sup>159</sup> Interview avec un fonctionnaire de la DG VIII du Secrétariat général du Conseil, Bruxelles, 15 Octobre 2004

<sup>160</sup> Interview avec un militaire de l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 octobre 2004

<sup>161</sup> Interview avec un militaire de l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 octobre 2004

<sup>162</sup> L'interviewé y fait allusion à l'Unité politique.

<sup>163</sup> Interview avec un militaire à l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 Octobre 2004

### 1.2.3 La nature dynamique de la PESD facilite néanmoins le progrès dans la coordination politico-militaire

Malgré ces frictions, il ne faut pas négliger les nombreux progrès dans la coordination politico-militaire. Si aucun interviewé, en effet, ne se montre pas critique par rapport à la coordination au niveau de travail, la plupart attestent une amélioration progressive.

Premièrement, il faut considérer le potentiel de socialisation qui vient du fait que le lieu de travail pour le personnel militaire et civil de la PESD civil et militaire est un lieu commun, un bâtiment correspondant à des normes de sécurité les plus exigeantes et séparé d'autres services du Conseil.

Deuxièmement, il faut prendre en considération que la relation entre les civils et les militaires au Secrétariat général du Conseil est très influencée par la nature de ce rapport dans le pays d'origine du directeur de la DG E ou de l'EMUE,<sup>164</sup> et peu ainsi changer avec un changement dans la direction.

Puis, des structures qui rapprochent les civils et les militaires sont en expansion :

Un point de contact formel entre le côté civil et militaire est le Centre de Situation (**SitCen**) où des civils et militaires évaluent conjointement des événements internationaux 24 heures sur 24. Si aujourd'hui le SitCen compte que sept personnes, il est une structure qui agrandira alors que l'Unité politique devrait disparaître pour fusionner avec la DG E.<sup>165</sup>

Puis, il faut rappeler la création prochaine d'une **cellule de planification civilo-militaire** au sein de l'EMUE (voir Ch 2.I.3) qui, par beaucoup d'interviewé est considéré comme la réponse adéquate aux déficiences actuelles. Elle devra – entre autres- développer de l'expertise pour la gestion de l'interface/relation civilo-militaire, faire de la planification stratégique par avance pour de opérations combinées civilo-militaires et assister à la planification et coordination des opérations civiles.

Pour garantir – en cas de mission - une prise de décision efficace et cohérente, l'UE réalise, depuis 2002, des **exercices de gestion militaire et civile des crises** afin d'améliorer et élaborer continuellement les procédures de gestion de crise et afin de tester les structures politico-militaires et leurs interactions avec les autres acteurs (Commission<sup>166</sup>, Otan, acteurs nationaux...). La Commission est associée lorsque les exercices ont une dimension civile. Les exercices effectuées sont l'exercice de gestion des crises de l'UE CME 02 en mai 2002, une exercices de gestion des crises conjointe avec l'OTAN en novembre 2003 CME/CMX 03 et l' exercice de gestion des crises de l'UE CME 04.

---

<sup>164</sup> Interview avec un militaire de l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 20 octobre 2004.

<sup>165</sup> Selon un interviewé

<sup>166</sup> Les procédures de gestion de crise prévoient par exemple pour la coordination entre capacités civiles et militaires l'établissement d'une équipe pour la coordination de la réponse à la crise (Crisis Response Coordination Team - CRCT) où la Commission participe au sein de l'équipe et assure l'échange d'information avec le Conseil.

## 1.2.4 L'opération Artémis, première opération autonome de l'UE – la coordination civilo-militaire réalisée ?

L'opération Artémis, en République démocratique du Congo a montré qu'une réaction autonome rapide de l'UE était possible en réponse à une demande des Nations-Unis. En mai 2003, pour cette première opération militaire 2000 hommes ont été envoyés à la ville Bunia sous commandement français. L'opération avait pour objectif de stabiliser les conditions de sécurité et améliorer la situation humanitaire. La France a joué un rôle clé dans cette opération : elle était la nation-cadre, la plupart des militaires (1700) étaient français, et au niveau politique surtout la France, avec le soutien de la Grande-Bretagne<sup>167</sup>, avait convaincu le COPS de la faisabilité de l'opération pour l'UE.<sup>168</sup> Comme en termes purement militaires, la France aurait pu mener cette opération seule, Artémis est parfois critiqué comme une opération française sous drapeau européen qui cache un agenda politique français. Dans cette perspective, Artémis était un test de l'appareil politique de la PESD et en effet le lancement rapide de l'opération était impressionnant. Artémis a de plus fait progresser la PESD. L'opération a fait apparaître le besoin du projet des groupements tactiques, capables d'intervenir rapidement à la demande de l'ONU, et surtout en Afrique.

Si Artémis a fait preuve de l'autonomie de la PESD, elle s'est montrée perfectible en ce qui concerne la coopération civilo-militaire, l'atout unique de l'UE pour la gestion de crise. Artémis n'a pas été particulièrement innovateur à cet égard. Aucun représentant civil de l'UE était sur place avec le commandement de l'opération pour lier l'opération avec les activités civiles dans la région.<sup>169</sup>

Pour conclure, trois considérations sont à respecter qui limitent ce bilan 'un peu critique' de la coordination civilo-militaire. Premièrement, beaucoup d'interviewés affirment que si la coordination civilo-militaire au niveau bruxellois est encore perfectible, elle a toujours mieux fonctionné sur le théâtre. Deuxièmement, les structures et procédures de l'Union pour la gestion des crises sont jeunes et – comme on a vu - toujours en phase d'évolution. Troisièmement, les liens institutionnels et formels ne suffisent pas pour donner une vision suffisante des choses. En rappelant les théories néo-institutionnelles et constructivistes, l'institution est plus que son caractère formel. Elle vit – entre autres - à travers des procédures informelles. L'émergence d'une 'culture de la maison' à travers la socialisation ou bien d'une culture stratégique basée dans les institutions peut atténuer les problèmes structurels interpilliers ou intrapilliers. Par ailleurs, selon les théories bureaucratiques, les acteurs au sein des institutions peuvent corriger les déficits institutionnels, le cas échéant. En soulignant le caractère humain du problème de coordination, l'ancien directeur général de l'EMUE disait une fois : « Chacun veut la coordination mais personne ne veut être coordonné. »

---

<sup>167</sup> La France et la Grande-Bretagne ont, d'ailleurs fait preuve de moteur de la PESD lors de cette opération.

<sup>168</sup> Ulriksen, Stale/ Gourlay, Catriona/ Mace, Catriona, *Operation Artemis: The Shape of Things to Come?* dans *International Peacekeeping*, Vol.11, No. 3, Autumn 2004, pp.508-525, p.513.

<sup>169</sup> Ulriksen, Stale/ Gourlay, Catriona/ Mace, Catriona, *Operation Artemis: The Shape of Things to Come?* dans *International Peacekeeping*, Vol.11, No. 3, Autumn 2004, pp.508-525, p.515.

## **II. Les relations politico-militaires de la PESD : Une bonne entente entre militaires et civils qui surmonte des déficits institutionnels ?**

### **II.1. Les civils et les militaires : deux cultures à part qui se rapprochent ?**

Dumoulin écrit « La coopération entre civils et militaires sera une des clés de l'évolution future de la PESD, son élaboration au sein des institutions européennes et sa concrétisation sur le terrain. C'est là un réel choc des cultures à surmonter.<sup>170</sup> »

Quelle est alors la relation entre le monde civil et militaire en général et quelle est la relation entre le personnel civil et militaire au sein des structures de la PESD ?<sup>171</sup>

#### **II.1.1 La relation entre civils et militaires a toujours été complexe**

En général, la relation entre les forces armées et soldats d'un côté et le monde non-militaire et civil de l'autre<sup>172</sup>, n'a jamais été simple parce que paradoxale : Alors que le militaire reste subordonné à l'autorité politique, c'est le militaire qui a seul les moyens pour protéger celle-ci.

Pour le cas de la France, la relation entre les responsables militaires et politiques est réglée dans les textes constitutionnels et les normes démocratiques de manière générale et prévoit la subordination des militaires aux politiques. Au niveau de l'administration, la relation change à travers les temps. A titre d'exemple, depuis que la France s'est retirée des commandements intégrés de l'OTAN en 1966, le Ministère des Affaires étrangères a disposé « d'une position dominante dans le traitement des affaires politico-militaires. »<sup>173</sup> Dans les années 80, le militaire s'est libéré des questions politiques, la séparation entre le politique et le militaire est totale : « L'armée s'investit dans la technique.. le militaire exécute les ordres. Ses rapports avec le politique sont réduits à l'indispensable ..se consacrent au strict exercice de leurs fonctions. »<sup>174</sup> Dans les années 1990, on observe une montée en puissance de la « diplomatie de défense » : l'engagement des moyens militaires dans la prévention ou la gestion des crises, le développement des capacités d'expertise et d'action non guerrière au Ministère de la Défense. Une Délégation aux affaires stratégiques dans ce ministère suit les affaires PESD depuis 1992.

---

<sup>170</sup> Dumoulin, André/ Mathieu, Raphael/ Sarlet, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, p.553.

<sup>171</sup> Ici on entend par relations civilo-militaires également les relations politico-militaires, les relations entre diplomates ou fonctionnaires civils européens et militaires.

<sup>172</sup> Définition selon KÜMMEL, Gerhard, *The Military and its Civilian Environment: Reflections on a Theory of Civil-Military Relations*, p.66

<sup>173</sup> Heisbourg, Francois, *Défense-diplomatie: de la puissance à l'influence*, p.219.

<sup>174</sup> Eric de LA MAISONNEUVE, « Le soldat et le politique », *Défense Nationale*, n°6, juin 1996, p. 66.

Beaucoup de militaires ont toujours accumulé des expériences internationales. Peu d'études empiriques ont d'ailleurs été effectuées pour analyser l'action internationale des Ministères de la Défense, leur propre expertise internationale, leur place dans la diplomatie bilatérale.<sup>175</sup> La présence et le rôle des militaires dans les ambassades (attachés de défense), représentations, missions est exemple de cette « politique étrangère de défense ». participant aux actions diplomatiques, les militaires peuvent former, avec leurs collègues/homologues, une « communauté épistémique » disposant d'une expertise dans différents domaines d'action internationale. Cette communauté englobe militaires de la PESD et l'OTAN à la fois.

## II.1.2 Une transformation de la culture militaire en Europe rapproche les civils et militaires

Depuis plus d'une décennie, les missions des militaires et la culture opérationnelle change du fait que la nature des conflits évolue. Les militaires doivent s'orienter d'une logique de défense territoriale et de combat vers la projection des forces pour une série de nouvelles missions, plus soft et civiles. L'intervention humanitaire, les « actions civilo-militaires » et les missions des armées coexistent mais peu d'armées européennes restent impliquées dans le combat de haute-intensité, les missions dans des conflits de basse intensité étant devenues plus fréquentes (pour l'essentiel les missions Petersberg).

La transformation des missions a transformé le métier du militaire qui n'est plus simplement l'homme des armes et du combat mais doit avoir un savoir-faire élargi en opération, des types d'action et de comportements différents, allant du combat à la négociation.<sup>176</sup> Les militaires se « civilisent » en se rapprochant à des perceptions, des tâches et des attitudes typiquement civiles. Dans le terrain, la distinction claire entre les forces militaires avec leurs instruments et les acteurs civils sur le terrain (gouvernementaux, non-gouvernementaux etc.) telle que retenue dans des politiques sécuritaires traditionnelles ou pendant une guerre classiques, ne peut plus exister dès qu'il s'agit de missions de gestion de crise ou d'opérations de soutien à la paix (terme OTAN). Suite à un rapprochement entre militaires et civiles, le conflit potentiel est inhérent à la question des limites de l'intervention et contrôle politique. Quand et dans quel domaine commence l'autonomie des militaires ? Les rapports politico-militaires, pour beaucoup d'officiers, se terminent « une fois la guerre décidée ». Pour le côté politique, en dehors du domaine technique, l'intervention du décideur politique est toujours nécessaire. L'intervention des décideurs politiques dans la conduite de la guerre, mission ou opération doit être possible à tout moment, un contrôle strict des opérations est nécessaire.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> voir VENNESSON, Pascal, *Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui*, dans : CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère – Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp.301-330.

<sup>176</sup> VENNESSON, Pascal, *Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui*, p. 317

<sup>177</sup> VENNESSON, Pascal, *Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui*, p. 317

### **CIMIC et CMCO – les concepts des relations civilo-militaires**

On a fait prévaloir au cours de ce travail que l'approche globale et intégrative de l'UE est sa particularité et fait sa valeur ajoutée pour ce qui est de la prévention de conflit et la gestion des crises. De ce fait, la Coopération civilo-militaire (CIMIC) est au cœur de chaque opération. L'UE a adopté un concept CIMIC en mars 2002, proche de celui de l'OTAN, selon le quel la coopération civilo-militaire est la coordination et coopération, au support de la mission, entre les composants militaires de l'opération de gestion des crises gérée par l'UE et les acteurs civils (externes à l'UE), incluant la population nationale et les autorités nationales, de même des organisations internationales, nationales et non-gouvernementales.<sup>178</sup> Selon EHRHART, l'UE considère donc la CIMIC de manière « beaucoup plus large que l'OTAN ne l'a fait jusqu'ici. »<sup>179</sup> Le CIMIC est encadré, au niveau bruxellois de la Coordination civilo-militaire de l'UE (CMCO). Ce concept, qui est cadre pour la coordination entre les acteurs civiles et militaires lors de la préparation et le déroulement d'une opération, selon un militaire, « ne marche pas ».<sup>180</sup>

### **II.1.3 Le changement d'image du militaire facilite l'émergence de la PESD**

Les opérations de gestion des crises donnent un nouveau sens à la militarité : l'image du militaire se positive. Le militaire n'est plus seulement guerrier pour conquérir un terrain, combattant pour battre un ennemi. Il est là pour faire la paix au lieu de faire la guerre, il devient également diplomate, policier et « global street worker ».<sup>181</sup> Comme les rôles des militaires se multiplient, les forces armées gagnent d'une nouvelle importance politique. Avec ceci, les limites entre le militaires et le politiques deviennent moins rigides et claires, provoquant plus de potentiel pour des conflits politico-militaires. Cette nouvelle image de la militarité, moins guerrière, rapproche le militaire aux valeurs civiles. Pour l'opinion publique, il devient plus conforme aux valeurs prédominantes dans la société. On formule ici l'hypothèse que c'est peut-être grâce à cette transformation du militaire qu'un volet militaire a pu s'évoluer au sein de l'UE, l'organisation civile par excellence (voir SUPRA, introduction du Chapitre III). La PESD obtient lors de tous les baromètres un soutien considérable par les européens. 72% soutiennent une politique commune de défense en 2004.<sup>182</sup>

<sup>178</sup> LtCol Willy Peerens, European Union Military Staff, *Civil-Military Co-operation (CIMIC)*, ESDP Pilot Orientation Course, présentation du 15 mai 2003.

<sup>179</sup> Ehrhart, Hans-Georg, *Quel modèle pour la PESD?*, p. 57.

<sup>180</sup> Interview avec un diplomate d'une Représentation permanente, Bruxelles, le 14 Octobre 2004

<sup>181</sup> KÜMMEL, Gerhard, *The Military and its Civilian Environment: Reflections on a Theory of Civil-Military Relations*, p.81

<sup>182</sup> Commission Européenne, Eurobarometer Spring 2004 – Public Opinion in the European Union, Joint Full Report of Eurobarometer 61 and CC Eurobarometer 2004.1, Juillet 2004. Au cours des dix dernières années ce résultat n'a pas fondamentalement changé avec un maximum de soutien en 1994 (79%) et un minimum en 1996 (60%).

## II.1.4 Le militaire perd le lien étroit avec l'Etat-nation. La PESD comme nouvelle tâche valorisante ?

Leur rôle diminué au niveau national, la place privilégiée du soldat dans la société et l'Etat, d'un côté et l'affaiblissement de l'Etat de l'autre. La déconnexion progressive du militaire de « sa nation », un phénomène général, facilite l'émergence d'une communauté militaire de l'UE avec sa propre culture. Comme le dit BOENE, « la déconnexion croissante entre action militaire et intérêt national (...), la multiplication des unités ou organismes militaires européens, la fréquence des opérations multinationales (...), tout cela fait contribuer à faire pâlir le patriotisme classique comme référent moral ultime d'une carrière militaire..., l'idéal d'excellence professionnelle s'y substitue commodément. »<sup>183</sup>

Si tous les militaires interrogés se montrent en faveur de la construction de la défense européenne, c'est peut-être parce qu'elle s'intègre bien dans la nouvelle vocation en dehors du cadre national.

Au niveau national, la vocation et la mission pour un officier sont claires : la défense de son pays et de ses valeurs, la protection de la société et de ses concitoyens<sup>184</sup>. Cette mission est se dissout au niveau européen : les militaires sont « seulement » conseillers en la matière pour les décideurs politiques. Leurs missions sont plus policière ou humanitaire que proprement « guerrière », qui pousse certains même s'estimer être en contradiction avec la conception origininaire du métier militaire.

---

<sup>183</sup> Boene, Bernard, *Métier, Profession et Professionalisme*, dans BOENE, Bernard/ Dandeker, Christopher, *Les armées en Europe*, pp.171-195, p.187

<sup>184</sup> DE LA MAISONNEUVE, Eric, *Le métier d'officier : évolutions et ruptures*, dans *Le Casoar*, Supplément « Etre officier au XXIème siècle », N° 159, Octobre 2000.



## Quelle est la culture et l'identité militaire ? Quelques visions

« Les politiques... considèrent avec quelques condescendance le manque de nuances de l'esprit militaire ainsi que le conservatisme rigide de l'institution, même s'ils en apprécient globalement le sens de la discipline. »<sup>185</sup>

« La militarité se fonde sur des nécessités tactiques de précision et de brièveté du langage, mais aussi de nécessités sociales (« l'identité groupale »), elle est principalement le fait d'une pratique (« compétence langagière groupale ») qui peut difficilement s'acquérir hors du groupe militaire ».<sup>186</sup>

« La « symbolique militaire » est un terme administratif qui recouvre les formes instituées d'expressions symboliques : uniformes et leurs attributs, insignes, emblèmes ».<sup>187</sup>

« The military are hawkish and diplomats tend to appeasement. »

« Les militaires sont très loyaux, disciplinés, travaillent bien dans un système hiérarchisé, mas manquent un peu de flexibilité. »

Les valeurs fonctionnelles du militaire sont la discipline, l'esprit de corps, le service d'autrui, le secret, l'obéissance, la loyauté, la disponibilité illimitée pour le service, un degré plus élevé d'autorité institutionnelle coercitive, la nature violente.

## II.2 Au sein de la PESD, le rapprochement des civils et militaires est source de nouvelles tensions ?

Dans l'esprit du néo-institutionnalisme sociologique ou des approches constructivistes, la relation entre l'institution et ses acteurs est réciproque : la structure forge l'acteur et l'acteur forge la structure. En se constituant mutuellement, il en peut émerger ce qu'on appelle dans ce travail une culture politico-militaire propre à l'UE. On a pu conclure que les structures de la PESD ne facilitent pas l'émergence de cette culture. Ici, de ce fait, on s'interroge si les acteurs mêmes qui peuvent avoir une influence constitutive sur les institutions (dans le sens de réalité politique institutionnelle) remplissent les conditions pour une bonne entente entre le monde politique et militaire qui permettrait l'émergence d'une culture. Cette bonne entente serait importante si on adopte l'hypothèse que des déficits structurels formels pour la coordination civilo-militaire (ou bien politico-militaire) peuvent être atténués par des réseaux et mécanismes informels

<sup>185</sup> Eric de LA MAISONNEUVE, « Le soldat et le politique », *Défense Nationale*, n°6, juin 1996, p. 63.

<sup>186</sup> Thieblémont, André, *Le fait culturel militaire : premiers repérages*, p.17

<sup>187</sup> Thieblémont, André, *Le fait culturel militaire : premiers repérages*, p.7.

de coopération. Pour cette raison, il convient éclairer les relations entre les militaires et les civils au sein des structures de la PESD. On s'interroge sur la question de savoir comment le rapprochement des civils (notamment diplomates) et militaires, qui ont deux métiers à la base différente, est vécu de manière concrète le jour au jour.

Bien évidemment il faut prendre en considération qu'il n'y peut pas exister un seul type de militaire au sein des institutions, mais qu'on rencontre des individus aux identités multiples qui ont des choix, croyances, comportements et décisions multiples. La socialisation qui se réalise à l'intérieur des structures bruxelloises ne se passe pas, de ce fait, selon un schéma unique. Elle intervient par ailleurs en complément d'une socialisation antérieure et extérieure à ces structures.<sup>188</sup> Socialisation antérieure » signifie l'intégration par les fonctionnaires de normes, de valeurs, de principes et de modes de raisonnement avant leur entrée en fonction au sein des structures bruxelloises. La « socialisation extérieure » est celle qui résulte de la vie des fonctionnaires en-dehors des structures bruxelloises, notamment de leurs contacts avec les fonctionnaires nationaux<sup>189</sup>. Ces considérations théoriques impliquent déjà qu'il n'y a pas de culture figée et unique, mais qu'il peut coexister plusieurs cultures et sous-cultures différentes.

## **II.2.1 La socialisation antérieure et extérieure: L'impact du modèle national et de l'affinité des militaires avec l'OTAN**

Dans la relation entre diplomates et militaires, les schémas nationaux traditionnels de cette relation jouent un certain rôle. La socialisation des militaires et diplomates au sein des structures bruxelloises est de ce fait conditionnée par ce schéma que chacun importe. Du point de vue d'un militaire, les diplomates établissent d'abord une relation avec les militaires qui correspond à la relation politico-militaire, entre Ministère des Affaires étrangères et Ministère de la Défense, dans leurs capitales. Si la France est souvent citée comme un pays avec une hiérarchie stricte entre les diplomates et militaires, la Grande-Bretagne a une approche plus « valorisante » pour les militaires puisque la relation entre les ministères est plus proche. La plupart des membres britanniques dans les comités et groupes de travail de la PESD viennent du Ministère de la Défense. Surtout au niveau des représentations permanentes, la relation entre diplomates et civils dépend beaucoup des Etats-membres. Fréquemment, la dislocation des diplomates des militaires, résidant à l'OTAN, peut avoir comme conséquence une relation moins étroite avec les diplomates, ayant un impact négatif sur la coordination de la position nationale.<sup>190</sup>

Beaucoup de militaires ont vécu des socialisations antérieures qui facilitent la convergence entre les militaires des différents Etats-membres et tendent à l'émergence d'une culture de défense européenne : on

---

<sup>188</sup> Voir définition ce concept de socialisation chez Dubar, Claude, *La socialisation - Construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris, 10/2002

<sup>189</sup> Lire sur ce point Liesbet HOOGHE qui aboutit à des conclusions similaires à propos de la formation de préférences des hauts fonctionnaires de la Commission européenne. Cf. HOOGHE, Liesbet, *The European Commission and the Integration of Europe – Images of Governance*, chapitre 4, pp. 93-117

<sup>190</sup> Interview avec un militaire de l'Etat-major de l'UE, Bruxelles, 20 octobre 2004

peut notamment penser aux opérations multilatérales, au Kosovo ou en Bosnie par exemple<sup>191</sup> ou aux expériences dans d'autres organisations multinationales. Avant tout, pour la plupart des militaires, la socialisation au sein de l'OTAN a été importante. Comme c'est le cas pour la Belgique par exemple, où 80% des militaires ont été formés dans un contexte otanien, les militaires s'intègrent facilement dans la culture de l'OTAN.<sup>192</sup> Beaucoup de militaires, de ce fait, ont une sympathie naturelle pour l'OTAN, même étant placé à l'UE. Pour eux, l'adaptation à l'OTAN semble plus simple parce qu'elle ressemble plus aux structures militaires nationales. L'UE est perçue comme une institution beaucoup plus complexe et par conséquent l'intégration comme un effort plus grand.<sup>193</sup> La complexité apparente de l'UE par rapport à l'OTAN peut avoir comme conséquence que la socialisation des militaires au sein des structures de la PESD se produit plus lentement qu'ailleurs. Puis, elle ne produit qu'une identité des militaires supplémentaire ou complémentaire qui s'ajoute à celle otanienne puisque pour de nombreux militaires, l'OTAN reste une référence très importante.<sup>194</sup>

Les deux citations suivantes soulignent ces aspects :

« Les militaires de l'UE auront toujours une affinité à l'OTAN, parce que l'OTAN c'est une organisation militaire et le militaire y peut jouer le 2<sup>ème</sup> violon alors que à l'UE il ne joue que le 3<sup>ème</sup> violon. En plus, il y est perdu. »<sup>195</sup>

« On pourrait définir l'UE comme une organisation qui a déjà plus grandi que l'OTAN, avec une approche beaucoup plus ouverte à la gestion des crises. A l'OTAN on avait toujours des solutions simples, la solution de la force. »<sup>196</sup>

« A l'arrivée, tu as l'impression que la PESD est un grand désordre. Les procédures de prise de décision, les procédures de gestion des crises semblent un désordre incontrôlable que l'on n'arrive pas à maîtriser. De plus, il y a un rythme de travail assez accéléré. On a l'impression que l'on n'obtient jamais une vision de l'ensemble. »<sup>197</sup>

L'affinité à l'OTAN est probablement moins forte au niveau stratégique de la PESD. Les interviewés évoquent souvent une culture militaire divisée : au niveau stratégique il y semble se développer une culture militaire européenne alors qu'au niveau opérationnel, des années d'expérience en opérations, exercices et indoctrination otaniennes ont laissé des empreintes dans les consciences de la plupart des militaires.

D'un point de vue institutionnel, le système de la double casquette maintient le lien avec l'OTAN et exige des militaires du plus haut niveau une double socialisation. Presque tous les représentants militaires auprès de l'UE sont en même temps représentants militaire auprès de l'OTAN, à l'exception de la France,

---

<sup>191</sup> Ainsi, à l'occasion des opérations KFOR et SFOR, les militaires français ont approfondi leur coopération avec leurs collègues étrangers. Ils ont notamment mis au point une interopérabilité avec les militaires britanniques et ont développé avec eux une culture commune. Cette même confrontation aux réalités du terrain semble avoir rapproché les militaires des deux armées que des cultures différentes opposaient.

<sup>192</sup> Interview avec un diplomate d'une Représentation permanente, Bruxelles, le 14 Octobre 2004

<sup>193</sup> Interview avec un militaire à l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 Octobre 2004

<sup>194</sup> Interview avec un diplomate d'une Représentation permanente auprès de l'Ue, Bruxelles, 14 Octobre 2004

<sup>195</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'Ue, Bruxelles, 14 Octobre 2004

<sup>196</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'Ue, Bruxelles, 20 Octobre 2004

<sup>197</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'UE, Bruxelles, 12 Octobre 2004

la Belgique et le Luxembourg. Si cela a des effets positifs pour le rapport entre les deux organisations, cela ne permet pas aux représentants de s'investir entièrement au projet PESD. Selon un militaire français, ce système est parfois même absurde : « Si un représentant au Comité militaire de l'UE écrit une lettre au Comité militaire de l'OTAN, il doit la répondre lui-même. »<sup>198</sup>

La socialisation au sein de l'Otan paraît par ailleurs plus simple, parce que le caractère politique est moins évolué qu'à l'UE. Les différences de politiques et de positions nationales plus accentuées au sein de la PESD, laissent apparaître une ambiance plus coopérative à l'OTAN, où « tout le monde a la même vision. »

D'après un fonctionnaire au SG du Conseil, « il n'y a pas de sentiment d'appropriation du projet européen par les militaires. Cela crée une espèce de décalage entre militaires et diplomates, les premiers intégrant moins la dimension européenne.<sup>199</sup> Souvent on entend que les militaires 'restent beaucoup entre eux',<sup>200</sup> et 'font leur travail dans leur coin'. Si les militaires s'engagent d'une moindre mesure que le personnel civil dans l'interaction informelle avec d'autres unités ou des personnes civiles, il y peut être une raison structurelle : la rotation pour les militaires est plus courte que pour le personnel civil : Le statut des militaires prévoit un passage à Bruxelles de trois ans, une période plus courte que celle de beaucoup de civils. Trois ans sont probablement trop court pour se familiariser au milieu bruxellois et pour créer des réseaux informels en dehors de la propre unité.

Par ailleurs, une explication culturelle pourrait servir. Les militaires se montrent plus respectueux des hiérarchies et règles formelles et chercheront moins les réseaux informels. Le fait que les militaires, à l'UE ne sont pas autant au centre qu'à l'OTAN<sup>201</sup>, la politique de défense étant une politique parmi de nombreuses peut rendre plus complexe cette socialisation au milieu européen qui est une expérience nouvelle. De nombreux militaires avec l'expérience de l'OTAN, à l'UE ne se retrouvent pas si facilement dans leur famille, à finalité militaire.

## **II.2.2 Les différences des métiers : la collaboration sous le signe de méthodes de travail différentes**

« L'adaptation (au nouveau travail) se fait très vite, pourtant si on se rencontre entre militaires on s'entend tout de suite. »<sup>202</sup> Le militaire, qui exprime ceci, résume un autre enjeu qui caractérise la relation entre diplomates et militaires de la PESD. Les différents métiers et les différentes cultures professionnelles ont leur impact. Pour les militaires, la PESD signifie l'adaptation à une toute autre culture de travail. Par contre, lors des entretiens est surgi le fait que pour les militaires, l'identification par le métier reste importante, plus forte peut-être que avec l'organisation. Les militaires, soient-ils dans l'OTAN ou l'UE, ont la même culture, partagent les mêmes réseaux de contacts et les mêmes codes sociaux. Il n'y a pas

---

<sup>198</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'Ue, Bruxelles, 11 Octobre 2004

<sup>199</sup> Interview avec un fonctionnaire de la DG VIII du Secrétariat général du Conseil, Bruxelles, 15 Octobre 2004

<sup>200</sup> Interview avec un fonctionnaire de la DG VIII du Secrétariat général du Conseil, Bruxelles, 15 Octobre 2004

<sup>201</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

<sup>202</sup> Interview avec un militaire à l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 Octobre 2004

d'officier formé pour l'OTAN ou pour l'UE, ils sont interchangeables. Le départ de l'ancien directeur général de l'EMUE Schuwirth en septembre 2004 pour l'OTAN fait exemple. Mais identités multiples possibles. Identités, cultures.

Des différences en cultures professionnelles sont, à ce jour, source d'un déficit de compréhension mutuelle. *De facto*, on peut constater des divergences peu négligeables dans une démarche diplomatique et militaire :

L'approche pragmatique, fonctionnelle et opérationnelle du militaire qui est soucieux de trouver le plus rapidement possible une solution au problème posé contraste avec le besoin de temps des diplomates pour une négociation diplomatique et un débat politique. Le flou du politique et diplomatique, l'absence du concret peut poser un problème au militaire. Un militaire préfère des instructions claires et ne connaît pas la pratique de 'l'ambiguïté constructive' des diplomates.<sup>203</sup> Les diplomates ont une préférence pour les zones grises<sup>204</sup> qui sont des marges de manœuvre pour eux. Un militaire résume :

« Nous sommes des gens simples et on veut tout ramener au simple, à l'essentiel. Pour les diplomates si on simplifie un peu trop, on n'est pas assez subtils pour eux. Pour les diplomates vaut : plus c'est clair, moins de marges de manœuvre restent. C'est une contradiction fondamentale. »<sup>205</sup>

Un peu caricaturale, un fonctionnaire de la Commission décrit les cultures professionnelles des diplomates et militaires ainsi :

« Les diplomates sont contents tant qu'ils négocient (même sans résultat) alors que les militaires préfèrent avoir des objectifs et des instructions claires et cherchent à augmenter la qualité du résultat. »<sup>206</sup>

Les différences du métier et les difficultés pour la relation politico-militaire nécessitent sans doute une meilleure connaissance mutuelle des métiers de chacun. Comme le dit un militaire : « Les diplomates devraient être conscients qu'une opération ne s'organise pas en 24 heures et les militaires devraient comprendre qu'une décision politique ne se prend pas en 24 heures. »<sup>207</sup> C'est ainsi que la valeur ajoutée de l'échange mutuel pourrait être exploité davantage. Un militaire exprime ce potentiel ainsi :

« Le métier est complètement différent. Beaucoup des militaires sont des techniciens, des gens du terrain avec des expériences personnelles et réelles de conflits, mais pas des analystes et experts en questions internationales. De ce fait, le regard sur un dossier est toujours différent pour un diplomate ou un militaire. Ça fait, en même temps la valeur ajoutée de la PESD, parce que les deux visions sont mis ensemble est cela représente un apport très positif. »<sup>208</sup>

L'adaptation entre militaires et diplomates est vécu comme une adaptation de sens unique qui suit le principe de subordination du militaire au politique. « Un militaire doit être un militaire-diplomate, ça

---

<sup>203</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'Ue, Bruxelles, 14 Octobre 2004

<sup>204</sup> Interview avec un diplomate d'une Représentation permanente, Bruxelles, le 14 Octobre 2004

<sup>205</sup> Interview avec un militaire à l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 Octobre 2004

<sup>206</sup> Interview avec un fonctionnaire de la Commission européenne, DG RELEX, 15 Octobre 2004

<sup>207</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'Ue, Bruxelles, 14 Octobre 2004

<sup>208</sup> Interview avec un militaire à l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 Octobre 2004

veut dire un militaire doit s'adapter au diplomate, dans le sens contraire ce n'est pas nécessaire »<sup>209</sup>. Les militaires doivent apprendre le langage diplomatique, la négociation sur textes. « On nous demande de faire un travail de littéraire, mais nous sommes des techniciens. Nous devons apprendre à travailler dans un domaine qui n'est pas le nôtre »<sup>210</sup>. Au départ, le passage du travail – éventuellement - sur terrain à un travail conceptuel et intellectuel est perçu comme un défi. La nécessité de passer un temps considérable sur la négociation des textes, sur des décisions sur le choix de mots comme « could » ou « should », suscite un sentiment de déresponsabilisation chez les militaires. Le militaire, lors d'une mission opérationnelle, prend constamment des décisions, parfois risquées, où il sent la responsabilité personnelle.<sup>211</sup> Les militaires remarquent une responsabilité diluée dans l'appareil administratif : Il y a beaucoup moins de transparence sur qui prend quand une décision.

Une difficulté souvent évoquée pour les relations politico-militaires est la distinction claire entre le politique et le militaire. Les militaires critiquent une 'politisation' des questions purement militaires : on retrouve des enjeux politique même dans un plan d'opération (OPLAN).<sup>212</sup> D'après eux, trop de décisions purement militaires montent au niveau du Conseil. De plus, les militaires détectent une bureaucratisation du militaire. Pour une petite opération comme Concordia on a établi une structure de commandement nécessaire pour une opération beaucoup plus grande.<sup>213</sup>

En ce qui concerne la vision des militaires sur le rôle du militaire dans la PESD et sur la sécurité en général, par différence du métier, un diplomate tend à une conception plus large de la sécurité, alors qu'un militaire se concentre sur la sécurité militaire. Les militaires présents à l'UE, pourtant, sont tous suffisamment bien formés qu'ils ont abandonné cette conception traditionnelle de la sécurité.<sup>214</sup> L'idée d'une Union présente sur la scène internationale en tant que puissance civile avec des moyens militaires et l'approche globale et intégrale de la gestion des crises est soutenue par les militaires même si, selon un militaire, « *les militaires n'ont pas encore complètement développé un sens pour les aspects civils de la gestion des crises. Ils préfèrent les opérations mono-dimensionnelles et pures. Leur souci est l'intégralité de la chaîne de commande* ». Néanmoins, on peut discerner deux groupes d'officiers. Ceux atlantistes, conservateurs qui préfèrent voir la sécurité assurée par l'OTAN et ceux très européens et optimiste par rapport à la PESD.<sup>215</sup>

### **II.2.3 Une propre formation pour une propre culture politico-militaire européenne ? Le Collège Européen de Sécurité et Défense**

Comme le déplore un militaire de l'EMUE, le recrutement des militaires pour l'Etat-major est souvent plutôt dominé par le soucis d'un équilibre de nationalités au lieu du souci d'avoir du personnel

---

<sup>209</sup> Interview avec un militaire à l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 Octobre 2004

<sup>210</sup> Interview avec un militaire à l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 Octobre 2004

<sup>211</sup> Interview avec un militaire à l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 22 Octobre 2004

<sup>212</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation militaire auprès de l'Ue, Bruxelles, 14 Octobre 2004

<sup>213</sup> Interview avec un militaire de l'Etat-major de l'UE, Bruxelles, 20 octobre 2004

<sup>214</sup> Interview avec un diplomate d'une Représentation permanente, Bruxelles, le 14 Octobre 2004

<sup>215</sup> Interview avec un militaire d'une Représentation permanente, Bruxelles, le 15 Octobre 2004

qualifié.<sup>216</sup> Désormais, il y a une formation commune pour les militaires et civiles en matière de PESD qui pourrait atténuer ce déficit de qualité. De plus, cette formation commune au niveau européen, paraît comme porteuse de contribuer à la formation d'une culture commune. Le Conseil européen de Thessalonique qui invite l'Union à développer une culture européenne de sécurité et de défense dans le cadre de la PESD, a approuvé en novembre 2003 un projet portant sur une politique de formation à la PESD.<sup>217</sup> Au sein de cette politique, à partir de l'automne 2004, le Collège Européen de Sécurité et de Défense commence son programme de formation qui consiste à promouvoir et développer une compréhension commune de la PESD parmi ses principaux acteurs. Ce Collège est 'virtuel', c'est-à-dire il est organisé sous forme d'un réseaux d'instituts nationaux dont l'enseignement est principalement dispensé sous la forme de modules, les premiers ayant eu lieu en automne 2004.<sup>218</sup>

Malgré les tensions ou difficultés initiales pour la relation entre personnel civil et militaire au sein de la PESD, le projet commun de la PESD, qui est perçu comme un projet passionnant, lie les deux cultures professionnelles. Malgré les difficultés politiques comme pendant la guerre en Irak<sup>219</sup>, la PESD est caractérisée par un « dynamique terrible » et à Bruxelles règne le paradigme que l'UE deviendra un acteur plus crédible avec la PESD. »<sup>220</sup> Les deux côtés s'approprient du projet et espérant pouvoir le développer, un fait qui rapproche les deux cultures différentes.

On a vu que les lignes de distinction entre le militaire et le civil sont plus floues que jamais. « Lors d'une crise, le diplomate est aujourd'hui moins un observateur extérieur qu'une partie de l'équation militaire. De la même façon, le militaire est une partie de l'équation diplomatique. »<sup>221</sup> A l'UE, pour les militaires, le monde politique et diplomatique s'ouvre plus qu'ailleurs, et les militaires montrent en général beaucoup d'intérêt pour la situation politique générale. Cette « politisation des militaires » facilite la compréhension mutuelle.

S'interroger sur une *culture militaire* de l'Union européenne de ce fait est une contradiction en termes. Au sein de la PESD règne une culture hybride à facettes multiples qui ne peut pas se dissocier ni du civil, ni du militaire. Le constat de l'émergence d'une culture politico-militaire propre à l'Union

---

<sup>216</sup> Interview avec un militaire de l'Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 20 octobre 2004.

<sup>217</sup> D'ailleurs, la Commission a initié de l'entraînement du personnel pour la gestion de crise. En Juin 2003, le Conseil a approuvé cette politique d'entraînement pour les aspects civiles de la gestion des dans le cadre de la PESD qui se concentre sur les quatres domaines de la gestion civile des crises. European Commission, Training civilian experts for international peace missions. EC project on training for civilian aspects of crisis management., [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cpcm/training.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/training.pdf).

<sup>218</sup> D'ailleurs, en amont de la création du Collège, un « cours pilote d'orientation » portant sur la PESD d'une durée d'une semaine a été déjà organisé en 2003 par l'EMUE. Dans les enseignements donnés, la Commission a peu été représentée.

<sup>219</sup> Un diplomate interviewé affirme même que la crise politique à échelle haute entre les Etats-membres pendant la guerre en Irak ne s'est pas forcément traduit au niveau des Comités permanents de la PESD. Lui-même ayant poursuivi la ligne

Interview avec un diplomate d'une Représentation permanente, Bruxelles, 11 Octobre 2004

<sup>220</sup> Interview avec un diplomate d'une Représentation permanente, Bruxelles, le 14 Octobre 2004

<sup>221</sup> Guelluy Philippe, Représentant permanent de la France au Conseil de l'Atlantique Nord, *Etre officier au XXIe siècle. Sous l'angle de la contribution du diplomate, propos a priori présomptueux.*, dans *Le Casoar*, Supplément « Etre officier au XXIème siècle », N° 159, Octobre 2000.

européenne apparaît plus pertinent. Pour l'exprimer dans les mots d'un fonctionnaire du Secrétariat général du Conseil : « S'il y avait création d'une identité militaire européenne à Bruxelles (sous forme de réaction corporatiste), elle serait bâtie contre les civils. »<sup>222</sup>

## CONCLUSION

Quelle est alors la culture de sécurité et de défense de l'Union européenne ? Au cours de cette étude on a tenté de répondre à la question de savoir en quoi la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) fait émerger une culture *européenne* de sécurité et de défense qui représente pour les Etats-membres une valeur ajoutée par rapport aux politiques nationales ou à l'OTAN.

Cette culture de sécurité et de défense de la PESD est plutôt caractérisée par des idées et attentes centrées sur un rôle de gestion de crise de l'UE alors que l'idée d'une défense commune - ou bien d'un rôle plus traditionnel pour les forces militaires - ne fait pas partie de l'actuelle culture stratégique de l'UE. En règle générale, L'UE est de ce fait un acteur avec une culture de sécurité « coopérative », caractérisée par des principes comme un usage de la puissance militaire réglementé par des normes civiles (le droit international public), l'inclusivité (de tous les aspects du pouvoir, civils et militaires) et le multilatéralisme.<sup>223</sup> Comme l'UE a de nombreux outils pour la gestion de crise, on a défendu l'idée que sa particularité devrait être une approche cohérente entre la gestion de crise avec moyens militaires et civiles.

De ce fait, on a tenté d'évaluer dans quelle mesure la PESD arrive à développer une culture civilo-militaire, au sein de ses institutions et à travers ses politiques, qui permet réaliser cette approche globale à la sécurité et défense.

Dans une politique intergouvernementale, l'influence de cultures nationales reste évidemment importante, néanmoins on a pu mettre en avant des facteurs en faveur de leur européanisation : les structures institutionnelles de la PESD facilitent l'émergence d'une communauté civilo-militaire à travers un processus de socialisation au niveau bruxellois. Par ailleurs, ces structures tendent à profiter d'une certaine autonomie d'action par rapport aux Etats-membres pour oeuvrer un faveur du projet PESD européen. En terme de politiques de sécurité, les différences nationales traditionnelles sont soumises à un processus de convergence depuis les années 1990. L'adoption de la Stratégie européenne de Sécurité est symbole récent de l'émergence d'une culture stratégique européenne. En terme de défense, les Etats-membres sont soumis à des pressions de réformes de leurs forces armées. La PESD leur offre un cadre de rationalisation, qui, par contre, l'OTAN avait développé depuis longtemps.

---

<sup>222</sup> Interview avec un fonctionnaire de la DG VIII du Secrétariat général du Conseil, Bruxelles, 15 Octobre 2004

<sup>223</sup> Ehrhart, Hans-Georg, *Quel modèle pour la PESC?*



L'émergence d'une culture européenne de sécurité et de défense, on a vu, est de même conditionnée par l'influence otanienne parce que, à ce jour, l'UE est dépendante de l'OTAN pour pouvoir réaliser la gestion militaire des crises, notamment pour les missions de Petersberg les plus difficiles.

Pour ce qui est de l'influence d'une culture otanienne dans la culture de sécurité et de défense de l'UE, il faut distinguer entre le niveau stratégique, où on peut constater une rupture légère avec l'OTAN et le niveau opérationnel où le lien reste étroit avec l'OTAN. La PESD a incontestablement profité de l'OTAN, parce qu'elle peut s'appuyer sur ses normes organisationnelles, procédures et techniques partagées par ses membres pour, puis, les européaniser graduellement.

Au niveau des institutions bruxellois, la réalisation de l'approche globale civilo-militaire à la sécurité et de défense rencontre encore quelques difficultés. La coordination civilo-militaire se heurte à la dispersion des moyens de gestion de crise dans le deuxième pilier, dont 'le porte-parole' est le Conseil et le premier pilier avec une tradition plus ancienne de la prévention de conflit et gestion de crise, qui est défendue par la Commission. Une certaine compétition institutionnelle contient toujours le risque d'influencer l'efficacité de la gestion de crise et de ce fait limite la possibilité qu'une culture cohérente et unique de sécurité se développe. Si au sein du Conseil la coordination entre les structures civils et militaires reste de même encore perfectible, des structures qui peuvent servir d'arènes communes, comme le Centre de situation conjointe et la Cellule de planification civilo-militaire prennent graduellement plus de poids.

Dans l'esprit de la théorie de politique bureaucratique, selon laquelle les acteurs au sein des institutions peuvent corriger les déficits institutionnels, on s'est intéressé à la possibilité de l'émergence d'une 'culture de la maison' au sein de la PESD, à travers la socialisation des militaires et civils dans un même cadre. On peut conclure que l'identification des militaires à travers leur métier, qu'ils, par ailleurs, exerçaient souvent auparavant dans un cadre OTAN, et qui est fondamentalement différent du métier de diplomate est importante. De ce fait, l'appropriation du projet européen civilo-militaire représente souvent un défi initial. Néanmoins, les deux cultures professionnelles différentes se rapprochent grâce à la volonté des militaires et civils de faire progresser ce chantier dynamique bruxellois qui représente la PESD. Les civils et les militaires sont conscients que ce chantier a besoin d'un fondement stable qui peut être obtenu à travers une culture européenne de sécurité et défense qui intègre à la fois le civil et le militaire.

## BIBLIOGRAPHIE

- AGGESTAM, Lisbeth, *Role identity and the Europeanisation of foreign policy : a political-cultural approach*, dans : TONRA, Ben/ CHRISTIANSEN, Thomas (éds.), *Rethinking European Foreign Policy*, pp.81-98.
- ANDRÉANI, Gilles/ Bertram, Christoph/ Grant, Charles, *Europe's military revolution*, Centre for European Reform, London, 2001.
- BENOIT, Loik, *Le lancement des premières opérations militaires de l'Union européenne – quelques remarques sur l'affermissement de la PESD*, dans : *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 477, avril 2004
- BOENE, Bernard/ DANDEKER, Christopher, *Les armées en Europe*, La Découverte, Paris 1998.
- BONO, Giovanna, *European Security and Defence Policy: theoretical approaches, the Nice Summit and Hot issues*, Bradford: Peace Studies Department and Research and Training Network, February 2002 (despoiled à <http://www.esdpdemocracy.net/word/ESDP&Democracy.pdf>)
- BONO, Giovanna, *The EU's Military Doctrine : An Assessment* dans *International Peacekeeping*, vol. 11, no.3, Autumn 2004, pp.439-456
- BORGOMANO-LOUP, L., *Les relations OTAN/Union européenne*, dans *Arès*, 2004, vol.20, n°3
- BUFFOTOT, Patrice/ VILBOUX, Nicole (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense – défis et opportunités*, Actes du colloque organisé le 15-16 juin 2001 par le Centre de Relations Internationales et de Stratégie (Université de Paris I), Economica, Paris 2003.
- CAILLETEAU, François, *Le rôle et l'influence des responsables militaires dans la politique extérieure de la France. Les leçons du XXe siècle*, dans : *La revue internationale et stratégique*, n° 48, hiver 2002-2003
- CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère – Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002
- CHECKEL, Jeffrey T., „Going Native“ in Europe? Theorizing Social Interaction in European Institutions”, dans *Comparative Political Studies*, Vol.36 No. ½, February/March 2003, 209-231.
- CHRISTIANSEN, Thomas, « Relations between the European Commission and the Council Secretariat : the administrative complex of European governance », *Politique européenne*, n°5, automne 2001, p. 22-23.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Eurobarometer Spring 2004 – Public Opinion in the European Union, Joint Full Report of Eurobarometer 61 and CC Eurobarometer 2004.1, Juillet 2004
- CORNISH, Paul/ EDWARDS, Geoffrey, *Beyond the EU/NATO dichotomy : the beginnings of a European strategic culture*, dans *International Affairs*, vol. 77, n°3, July 2001.
- COUTEAU-BEGARIE, Hervé, *Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe*, dans BUFFOTOT, Patrice/ VILBOUX, Nicole (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense – défis et opportunités*, Actes du colloque organisé le 15-16 juin 2001 par le Centre de Relations Internationales et de Stratégie (Université de Paris I), Economica, Paris 2003, pp.119-128)
- de LA MAISONNEUVE, Eric « Le soldat et le politique », *Défense Nationale*, n°6, juin 1996, p. 61-72.

- DE LA MAISONNEUVE, Eric, *Le métier d'officier : évolutions et ruptures*, dans *Le Casoar*, Supplément « Etre officier au XXIème siècle », N° 159, Octobre 2000.
- DE WIJK, Rob, *The Reform of ESDP and EU-NATO Cooperation*, dans *The International Spectator*, 1/2004, pp.71-82
- DUBAR, Claude, *La socialisation - Construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris, 10/2002.
- DUKE, Simon, *CESDP: Nice's Overtrumped Success?*, dans *European Foreign Affairs Review*, n° 6, Londres, 2001, pp.155-175.
- DUKE, Simon, *The EU and Crisis Management – Development and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2002.
- DUMOULIN, André, *Comment se porte la politique européenne de sécurité et de défense ?*, dans : *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 479, juin 2004
- DUMOULIN, André/ MATHIEU, Raphael/ SARLET, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire. Genèse, structuration, ambitions, limites*, Émile Bruylant, Bruxelles 2003.
- EGEBERG, Morten, *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*, dans *Journal of European Public Policy*, 6:3 September 1999, pp. 456-74
- EHRHART, Hans-Georg, *Quel modèle pour la PESD?*, Cahiers de Chaillot n°55, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, Octobre 2002, [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)
- EVERTS, Steven/ FREEDMAN, Lawrence / GRANT, Charles/ HEISBOURG, Francois, *A European way of war*, Centre for European Reform, Londres, 2004
- GNESOTTO, Nicole (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE – Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris 2004, [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)
- GREEN COWLES, Maria/ SMITH, Michael (eds.), *The State of the European Union*, vol.5, Risks, Reform, Resistance and Revival, Oxford; Oxford University Press, 2001
- GUELLUY, Philippe, Représentant permanent de la France au Conseil de l'Atlantique Nord, *Etre officier au XXIe siècle. Sous l'angle de la contribution du diplomate, propos à priori présomptueux.*, dans *Le Casoar*, Supplément « Etre officier au XXIème siècle », N° 159, Octobre 2000.
- HAGMAN, Hans-Christian, *European Crisis Management and Defence : The Search for Capabilities*, Adelphi Papers 353, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- HAINÉ, Jean-Yves, *Brève histoire de la PESD*, dans : GNESOTTO, Nicole (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE Les cinq premières années (1999 - 2004)*, Paris, août 2004, <http://www.iss-eu.org/books/5esdpfr.pdf>
- HALL, Peter A./ TAYLOR, Rosemary C.R., *Political Science and the Three New Institutionalisms*, MPIFG Discussion Paper 96/6, Juin 1996
- HEISBOURG, François, *Défense-diplomatie: de la puissance à l'influence*, dans FAUROUX, Roger/ SPITZ, Bernard, *Notre Etat – Le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont, Paris 2000.
- HILL, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, Hampshire 2003.
- HOOGHE, Liesbet, *The European Commission and the Integration of Europe – Images of Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

- HOWORTH, Jolyon, *Au-delà des apparences ou les lents progrès de la PESD*, dans *Politique étrangère*, 3-4/2003, pp.743-758
- HOWORTH, Jolyon, *Disourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy*, *West European Politics*, Vol.27, No.2 (March 2004), pp.211-234.
- HOWORTH, Jolyon, *ESDP and NATO – Wedlock or Deadlock?*, dans *Cooperation and Conflict*, Vol.38(3), 2003, p.235-254
- HOWORTH, Jolyon, *The CESDP and the forging of a European security culture*, dans *politique européenne*, n°8 automne 2002, p.88-108
- HOWORTH, Jolyon/ KEELER, John T.S (éds.), *Defending Europe: the EU, NATO, and the quest for European autonomy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003.
- HYDE-PRICE, Adrian, *European Security, Strategic Culture, and the Use of Force*, dans *European Security*, vol.13, number 4, Winter 2004.
- International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability – An Update*, Issues Briefing, Brussels, 29 April 2002.
- International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability – Institution and Processes for Conflict Prevention and Management*, ICG Issues Report N°2, Brussels, 26 June 2001
- International Peacekeeping, Vol.11, No.3, Autumn 2004, pp.395-403
- IRONDELLE, Bastien, *La défense européenne, quel objet pour quels outils d'analyse ? Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique*, dans : *La revue internationale et stratégique*, n° 48, hiver 2002-2003
- JUPILLE, Joseph/ CAPOROSO, James A./ CHECKEL, Jeffrey T., *Integrating Institutions- Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, *Comparative Political Studies*, Vol.36 No. ½ February/March 2003, p.7-40
- KATZENSTEIN, Peter J. (éd.), *The Culture of National Security – Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996.
- KÜMMEL, Gerhard, *The Military and its Civilian Environment: Reflections on a Theory of Civil-Military Relations*, dans *The Quarterly Journal*, No.4, December 2002, pp.63-82.
- LARRABEE, Stephen F., *ESDP and NATO: Assuring Complementarity*, dans *The International Spectator*, 1/2004, pp.51-70
- LE BORGNE, Claude, « Armée et politique : le contenant et le contenu », *Défense nationale*, février 1987, p. 25-36.
- LEWIS, Jeffrey, *Institutional Environments and Everyday EU Decision Making – Rationalist or Constructivist?*, *Comparative Political Studies*, Vol.36 No. ½ February/March 2003, 97-124
- LIPONSKA-HOTTIAUX, Joanna, *Les nouvelles avancées de la politique européenne de sécurité et de défense*, dans *Eipascope* 2004/1, <http://www.eipa.nl>
- MACE, Catriona, *Operation Concordia : Developing a 'European' Approach to Crisis Management ?*, dans *International Peacekeeping*, Vol.11, No. 3, Autumn 2004, pp.474-490
- MARAL, Pierre, *Vers une Union opérationnelle ? Concordia*, dans *Défense nationale*, n°5, 2004

- MARTINSEN, M., *The European Security and Defence Policy (ESDP) – a Strategic Culture in the Making?* Paper prepared for the ECPR Conference, Marburg, 18-21 September 2003, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/generalconference/marburg/papers/17/1/Martinsen.pdf>
- MENON, Anand, *Playing with Fire – The European Union's Defence Policy*, dans: *Politique européenne*, n°8, automne 2002, p.32-45.
- MEYER, Christoph O., *Theorising European Strategic Culture between Convergence and the Persistence of National Diversity*, CEPS Working Document, no. 204, June 2004. <http://www.ceps.be>
- MISSIROLI, Antonio, *European Defence Meeting-Tervuren*, dans *From Copenhagen to Brussels. European defence: core documents*, Cahiers de Chaillot, n°67, 2003, vol IV
- MOREL, Jean-Francois, *Les relations UE-Otan : une vision européenne*, dans *Défense nationale*, n°5, 2004, pp.135-144
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela, *The new CFSP and ESDP decision-making system of the European Union*, dans *European Foreign Affairs Review*, vol.7, n° 3, Londres, automne 2002, pp. 257-282.
- NIVET, Bastien, *La fin du complexe européen de puissance*, dans : *La revue internationale et stratégique*, n° 48, hiver 2002-2003
- NN, *Quelle européanisation ? Le cas des acteurs britannique, allemand et français dans politique européenne*, n°10, printemps 2003, p. 148-171
- Objectif Défense – Revue d'information des cadres de la défense, n° 125 : La Fance dans l'Europe de la Défense, juillet-août 2003.
- PETERSON, John/ BOMBERG, Elizabeth, *Decision-making in the European Union*, Macmillan, London, 1999
- PETERSON, John/ SJURSEN, Helen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Londres, Routledge, 1998
- PIERSON, Paul, *The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis*, *Comparative Political Studies*, 29 (2), avril 1996, p.123-163, [www.ciaonet.org](http://www.ciaonet.org)
- PILEGAARD, Jess (ed.), *The Politics of European Security*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2004
- PREVOT-FORNI, Emmanuelle, *L'identité militaire à l'épreuve des opérations extérieures à finalité pacificatrice*, Centre d'études en sciences sociales de la défense, Paris, Août 2001.
- ROSAMOND, Ben, *Theories of European integration*, Basingstoke, MacMillan, 2000
- RUTTEN, Maartje « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne », réunis par, Cahier de Chaillot 47, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, mai 2001
- RYNNING, Sten, *The European Union: Towards a Strategic Culture*, dans *Security Dialogue*, vol.34, n°4, December 2003.
- SMITH, Braden E., *Integration or Cooperation : Adapting Theorie of Regional Integration to the Development of the CESDP*, Campell Public Affairs Institute, New York, 2004.
- SMITH, Michael E., *Europe's Foreign and Security Policy-The Institutionalisation of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004

- SMITH, Michael E., *The Europeanization of European Political Cooperation*, Berkeley (Ca.), Center for European Studies 1996
- SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales – Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris 1998
- SPENCE, David/ HOCKING, Brian (eds.), *Foreign Ministries in the European Union – Integrating Diplomats*, palgrave, Hampshire/New York, 2002.
- STAVRIDIS, Stelios, “*Militarising*” the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited dans *The International Spectator*, Vol. XXXVI, No.4, October-December 2001, pp.43-50.
- TONRA, Ben/ CHRISTIANSEN, Thomas (éds.), *Rethinking European Foreign Policy*, Manchester Universtiy Press, Manchester/New York, 2004.
- ULRIKSEN, Stale, *Future European Military Strategies*, dans *International Peacekeeping*, vol. 11, no.3, Autumn 2004, pp.457-473.
- UNION EUROPEENNE, « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- VENNESSON, Pascal, *Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd’hui*, dans : CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère – Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp.301-330.
- VULIC, Alexandre, *L’Europe sous protectorat en termes de sécurité*, dans *Questions internationales*, n°9 – septembre-octobre 2004, pp.66-71.
- WHITE, Brian, *Expliquer la défense européenne : un défi pour les analyses théoriques*, dans : La revue internationale et stratégique, n° 48, hiver 2002-2003
- WIENER, Antje/ DIEZ, Thomas, *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford 2004.

# ANNEXES

## Annexe 1- Liste des personnes rencontrées

Entre le 4 et 22 Octobre 2004 à Bruxelles

### Représentation permanente de l'Autriche auprès de l'Union européenne:

- Obst dG (Colonel) Manfred HOHENWARTER, représentant militaire adjoint
- Obstlt dG (Lieutenant Colonel) Klaus JENSCHIK, conseiller militaire
- Obstlt (Lieutenant) Alois PREINER, conseiller militaire

### Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

- Jérôme MONTANT, conseiller diplomatique
- Michel LENE, conseiller militaire

### Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne :

- Karsten Diethelm GEIER, conseiller diplomatique
- Kai-Uwe STUMPF, représentant militaire adjoint pour la PESD

### Représentation permanente de l'Estonie auprès de l'Union européenne :

- Lieutenant Colonel German KESA, représentant militaire adjoint pour la PESD

### Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne :

- Bruno ANGELET, conseiller politico-militaire

### Représentation permanente de la Finlande auprès de l'Union européenne :

- Capitaine Henrik NYSTEN, représentant militaire adjoint

### Représentation permanente de la Grande Bretagne auprès de l'Union européenne :

- Wg Cdr Tony LEGGETT, conseiller en matières de défense
- Sandy JOHNSTON, conseiller politico-militaire

### Représentation permanente de la Suède auprès de l'Union européenne :

- Staffan TILLANDER, conseiller diplomatique

### Représentation permanente de l'Espagne auprès de l'Union européenne :

- Fernandez MANSITO, conseiller politico-militaire

### Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne/Etat-major de l'UE :

- Major Général Bernd LUBENIK, président du Groupe de Travail du Comité Militaire
- Capitaine MOREL, assistant au Directeur général de l'Etat-major de l'UE
- Colonel Manfred HANZL, chef de la Production de l'Intelligence

### Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne, Direction générale E, Direction VIII – Questions de défense:

- Didier LENOIR, Responsable de l'Unité
- Alexandre VULIC

**Commission européenne**, Direction générale aux Affaires extérieures, Direction A

- Pierre SEAILLES, Unité pour la prévention des conflits et la gestion des crises

**Représentation militaire de l'Autriche auprès de l'OTAN**

- Oberst dG Harald GÖLLINGER, représentant militaire adjoint

**Etat-major international de l'OTAN**, PFP Staff Elément

- Lieutenant Colonel B.G. HOFBAUER



## **Annexe 2- Dispositions des traités communautaires concernant la PESD**

### *Article 17(3)*

1. La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

La définition progressive d'une politique de défense commune est étayée, dans la mesure où les États membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armements.

2. Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

3. Les décisions ayant des implications dans le domaine de la défense dont il est question au présent article sont prises sans préjudice des politiques et des obligations visées au paragraphe 1, deuxième alinéa.

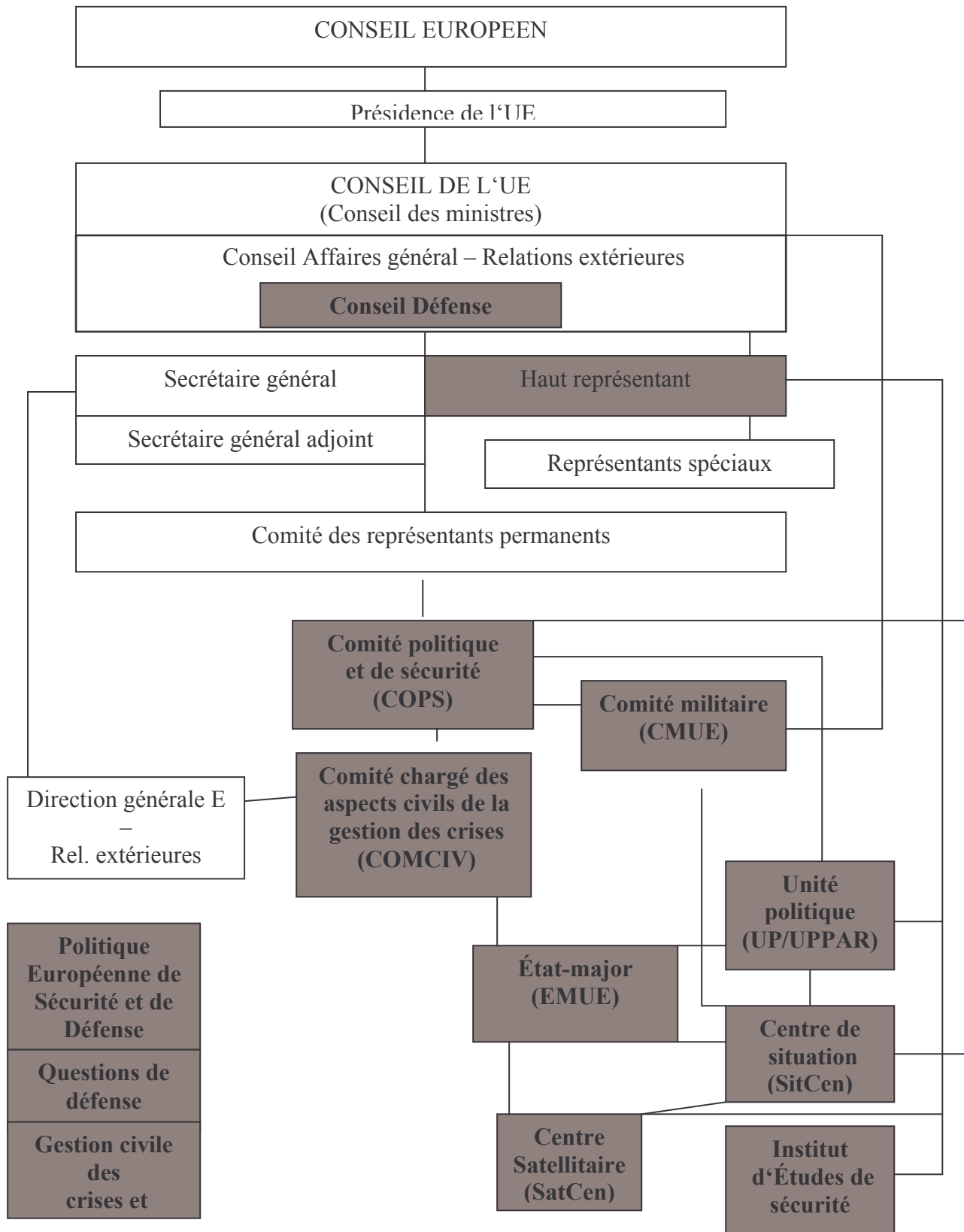
4. Le présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'OTAN, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave.

5. En vue de promouvoir la réalisation des objectifs définis au présent article, les dispositions de celui-ci seront réexaminées conformément à l'article 48.

### *Article 26*

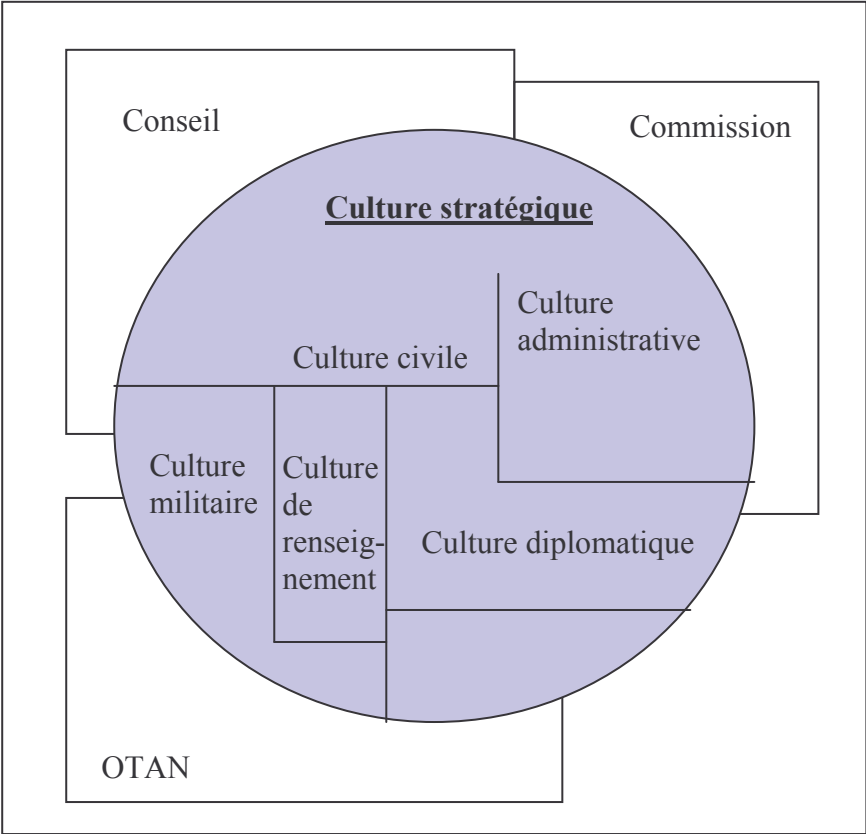
Le secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, assiste le Conseil pour les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers.

### Annexe 3- Structure décisionnelle de l'UE



Source: Dumoulin, André/ Mathieu, Raphael/ Sarlet, Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire. Genèse, structuration, ambitions, limites*, p.287

**Annexe 4- Les multiples facettes de la culture stratégique de la PESD**



## Annexe 5

### 1- Décision du Conseil instituant le Comité politique et de sécurité

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,  
vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 28, paragraphe 1,  
vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 207,  
rappelant l'article 25 du traité sur l'Union européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le Conseil européen d'Helsinki a approuvé le principe de la création d'un comité politique et de sécurité et, sur la base de ces conclusions, un Comité politique et de sécurité intérimaire a été institué par la décision 2000/143/PESC du Conseil<sup>224</sup>.
- (2) Le Conseil européen réuni à Nice du 7 au 11 décembre 2000 est parvenu à un accord sur la mise en place du Comité politique et de sécurité permanent, définissant son rôle, ses modalités de fonctionnement et ses fonctions.
- (3) Conformément aux directives données par le Conseil européen de Nice, il convient de faire en sorte que ce comité soit prêt à commencer ses travaux.
- (4) Il convient de respecter pleinement le principe de l'unicité de représentation des États membres de l'Union,

DÉCIDE:

Article premier

Il est institué un Comité politique et de sécurité (COPS), ci-après dénommé "comité", qui sera la structure permanente du comité visé à l'article 25 du traité.

Article 2

Le rôle, les modalités de fonctionnement et les fonctions du comité sont définis dans l'annexe à la présente décision, qui reproduit l'annexe III du rapport de la présidence qui a été approuvé par le Conseil européen de Nice.

Article 3

La présente décision prend effet le jour de son adoption.

Article 4

La présente décision est publiée au Journal officiel.

Fait à Bruxelles,  
Par le Conseil  
Le président

ANNEXE

L'approche retenue à Helsinki fait du COPS la "cheville ouvrière" de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), et de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC): "Le COPS traitera de tous les aspects de la PESC, y compris la PESD ...". Le COPS a un rôle central à jouer, sans préjudice de l'article 207 du traité instituant la Communauté européenne, dans la définition et le suivi de la réponse de l'UE à une crise.  
Le COPS traite l'ensemble des tâches définies à l'article 25 du traité sur l'Union européenne (TUE). Il peut se réunir en formation des directeurs politiques.  
Le Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESC, après consultation de la présidence, peut, sans préjudice de l'article 18 du TUE, présider le COPS, notamment en cas de crise.

---

<sup>224</sup> Décision 2000/143/PESC du 14 février 2000 portant création du Comité politique et de sécurité intérimaire (JO L 49 du 22.2.2000, p. 1).

1. Il appartiendra au COPS notamment de:

- a) suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, de contribuer à la définition des politiques en émettant des "avis" à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative et de surveiller la mise en œuvre des politiques convenues; tout ceci sans préjudice de l'article 207 du traité instituant la Communauté européenne et des compétences de la présidence et de la Commission;
- b) examiner, pour ce qui le concerne, les projets de conclusions du CAG;
- c) donner des orientations pour les sujets relevant de la PESC aux autres comités;
- d) être un interlocuteur privilégié du Secrétaire général/Haut Représentant (SG/HR) et des représentants spéciaux;
- e) adresser des directives au Comité militaire; recevoir les avis et les recommandations du Comité militaire. Le président du Comité militaire (CMUE), qui assure l'interface avec l'État-major européen (EMUE), participe, en tant que de besoin, aux réunions du COPS;
- f) recevoir des informations, des recommandations et des avis du Comité pour les aspects civils de la gestion de crises et adresser à celui-ci des directives pour les sujets relevant de la PESC;
- g) coordonner, superviser, contrôler les travaux dans le domaine de la PESC des différents groupes de travail, auxquels il pourra adresser des directives et dont il devra examiner les rapports;
- h) conduire, à son niveau et dans les formes prévues par le traité, le dialogue politique;
- i) être l'instance privilégiée de dialogue sur la PESD avec les 15 et les 6, ainsi qu'avec l'OTAN, conformément aux modalités fixées dans les documents pertinents;
- j) assumer, sous l'autorité du Conseil, la responsabilité de la direction politique du développement des capacités militaires, en tenant compte de la nature des crises auxquelles l'Union entend répondre. Dans le cadre du développement des capacités militaires, le COPS bénéficiera de l'avis du Comité militaire assisté de l'État-major européen.

2. En outre, en temps de crise, le COPS est l'instance du Conseil qui traite des situations de crise et examine toutes les options envisageables pour la réponse de l'Union, dans le cadre institutionnel unique et sans préjudice des procédures de décision et de mise en œuvre propres à chaque pilier. Ainsi, le Conseil, dont les travaux sont préparés par le Coreper, et la Commission sont seuls compétents, chacun dans leur domaine de compétences respectives et selon les procédures fixées par les traités, pour prendre des décisions juridiquement contraignantes. La Commission exerce ses responsabilités, y compris son pouvoir d'initiative conformément aux traités. Le COREPER exerce le rôle qui lui est confié par l'article 207 du traité instituant la Communauté européenne et par l'article 19 du règlement intérieur du Conseil. À cette fin, il sera informé en temps utile par le COPS.

En situation de crise, une étroite coordination est particulièrement nécessaire entre ces instances; elle sera notamment assurée par:

- a) la participation, en tant que de besoin, du président du COPS aux réunions du Coreper;
- b) le rôle des Conseillers relations étrangères qui sont chargés d'entretenir une coordination efficace et permanente entre les travaux de la PESC et ceux menés dans d'autres piliers (annexe aux conclusions du Conseil du 11 mai 1992).

Afin de préparer la réponse de l'UE à une crise, il appartient au COPS de proposer au Conseil les objectifs politiques devant être poursuivis par l'Union et de recommander un ensemble cohérent d'options visant à contribuer au règlement de la crise. Il peut notamment élaborer un avis recommandant au Conseil l'adoption d'une action commune. Il surveille, sans préjudice du rôle de la Commission, la mise en œuvre des mesures décidées et en évalue leurs effets. La Commission informe le COPS des mesures qu'elle a prises ou qu'elle envisage. Les États membres informent le COPS des mesures qu'ils ont prises ou ont l'intention de prendre au niveau national.

Le COPS exerce le "contrôle politique et la direction stratégique" de la réponse militaire de l'UE à la crise. À cette fin, il évalue notamment, sur la base des avis et recommandations du Comité militaire, les éléments essentiels (options militaires stratégiques incluant la chaîne de commandement, concept d'opération, plan d'opération) à soumettre au Conseil.

Le COPS joue un rôle majeur dans l'intensification des consultations notamment avec l'OTAN et les États tiers concernés.

Le Secrétaire général/Haut Représentant, sur la base des travaux du COPS, oriente les activités du Centre de situation. Celui-ci appuie le COPS et lui fournit les informations dans des conditions appropriées à la gestion des crises.

Pour permettre au COPS d'assurer pleinement le "contrôle politique et la direction stratégique" d'une opération militaire de gestion de crise, les dispositions suivantes seront

prises en œuvre:

- a) dans la perspective du lancement d'une opération, le COPS adresse au Conseil une recommandation, fondée sur les avis du Comité militaire, selon les procédures habituelles de préparation du Conseil. Sur cette base, le Conseil décide le lancement de l'opération, dans le cadre d'une action commune;
- b) l'action commune détermine notamment, conformément aux articles 18 et 26 du TUE, le rôle du Secrétaire général/Haut Représentant dans la mise en œuvre des mesures relevant du "contrôle politique et de la direction stratégique" exercés par le COPS. Pour celles-ci, le Secrétaire général/Haut Représentant agit sur avis conforme du COPS. Dans l'hypothèse où une nouvelle décision du Conseil serait jugée opportune, il pourrait être fait recours à la procédure écrite simplifiée (article 12.4 du règlement intérieur du Conseil);
- c) dans le cours de l'opération, il sera rendu compte au Conseil par des rapports du COPS présentés par le Secrétaire général/Haut Représentant en tant que président du COPS.

## 2- Décision du Conseil portant création du Comité militaire de l'Union européenne

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 28, paragraphe 1,  
vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 207,  
rappelant l'article 25 du traité sur l'Union européenne,

considérant ce qui suit :

(1) Dans le cadre du renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et en particulier de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense prévue à l'article 17 du traité sur l'Union européenne, le Conseil européen réuni à Nice du 7 au 11 décembre 2000 est parvenu à un accord sur la mise en place du Comité militaire de l'Union européenne, définissant sa mission et ses fonctions, y compris celles de son président.

(2) Conformément aux directives données par le Conseil européen, il convient de faire en sorte que ce comité soit prêt à commencer ses travaux,

DÉCIDE :

Article premier

Il est institué un Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), ci-après dénommé "comité", composé des chefs d'état-major des États membres, représentés par leurs délégués militaires. Il se réunira au niveau des chefs d'état-major lorsque cela sera nécessaire.

Article 2

La mission et les fonctions du comité sont définies à l'annexe IV du rapport de la présidence qui a été approuvé par le Conseil européen de Nice et qui figure à l'annexe de la présente décision.

Article 3

1. Le président du comité (ci-après dénommé "président") est désigné par le Conseil sur recommandation du comité réuni au niveau des chefs d'état-major.

2. Le mandat du président est de trois ans, sauf décision contraire du Conseil. Sa mission et ses fonctions sont également définies dans l'annexe mentionnée ci-dessus.

Article 4

La présente décision prend effet le jour de son adoption.

Article 5

1. Sans préjudice des dispositions de l'article 3, paragraphe 1, la présente décision est applicable à compter de la date de désignation du premier président, au plus tard à la date d'application de la décision instituant l'État-major de l'Union européenne<sup>1</sup> et en principe avant la fin de juin 2001.

2. L'Organe militaire intérimaire créé par la décision 2000/144/PESC<sup>2</sup> continuera à remplir ses fonctions jusqu'à la date à laquelle la présente décision devient applicable.

<sup>1</sup> Décision du Conseil... (voir p. du présent Journal officiel).

<sup>2</sup> Décision 2000/144/PESC du Conseil du 14 février 2000 portant création de l'organe militaire intérimaire (JO L 49 du 22.2.2000, p. 2).

Article 6

La présente décision est publiée au Journal officiel.

Fait à Bruxelles,  
Par le Conseil  
Le président

ANNEXE

COMITÉ MILITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE (CMUE)

1. Introduction

À Helsinki, le Conseil européen a décidé de mettre en place, au sein du Conseil, de nouveaux organes politiques et militaires permanents afin que l'UE puisse assumer ses responsabilités pour l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'UE, les missions dites de Petersberg.

Comme prévu dans le rapport d'Helsinki, le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), "mis en place au sein du Conseil", est composé des chefs d'état-major des armées (CEMA), représentés par leurs délégués militaires (REPMIL). Le CMUE se réunit au niveau des CEMA en tant que de besoin. Ce comité donne des avis militaires et formule des recommandations destinées au Comité politique et de sécurité (COPS) et fournit des directives militaires à l'État-major de l'Union européenne (EMUE). Le président du CMUE (PCMUE) assiste aux sessions du Conseil lorsque doivent y être prises des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense.

Le CMUE est l'organe militaire le plus élevé mis en place au sein du Conseil.

À cet effet, le mandat du CMUE est défini comme suit.

## 2. Mission

Le CMUE est chargé de fournir au COPS des recommandations et des avis militaires sur toutes les questions militaires au sein de l'UE. Il assume la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'UE.

## 3. Fonctions

C'est de lui qu'émanent les avis militaires sur la base du consensus.

Il est l'enceinte de consultation et de coopération militaire entre les États membres de l'UE dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises.

Il donne des avis militaires et formule des recommandations destinés au COPS, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative, selon les directives adressées par le COPS, en particulier pour ce qui est des aspects suivants :

- le développement du concept général de gestion des crises, dans ses aspects militaires ;
- les aspects militaires liés au contrôle politique et à la direction stratégique des opérations et situations de gestion de crises ;
- l'évaluation des risques que pourraient présenter des crises potentielles ;
- la dimension militaire d'une situation de crise et ses incidences, en particulier pour la gestion qui en découle ; à cet effet, le Comité militaire reçoit les documents produits par le Centre de situation ;
- l'élaboration, l'évaluation et le réexamen des objectifs en termes de capacités conformément aux procédures convenues ;
- les relations militaires de l'UE avec les membres européens de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE, les autres candidats à l'adhésion, d'autres États et organisations, y compris l'OTAN ;
- l'estimation financière des opérations et exercices.

### a) Dans les situations de gestion de crises

À la demande du COPS, il adresse une directive initiale au directeur général de l'EMUE (DGEMUE) pour définir et présenter des options militaires stratégiques.

Il évalue les options militaires stratégiques élaborées par l'EMUE et les transmet au COPS, en les assortissant de son évaluation et avis militaire.

Sur la base de l'option militaire retenue par le Conseil, il autorise l'élaboration d'une directive initiale de planification à l'intention du commandant d'opération.

Sur la base de l'évaluation effectuée par l'EMUE, il adresse au COPS des avis et recommandations sur :

- le concept d'opérations (CONOPS) mis au point par le commandant des opérations,
- le projet de plan d'opération (OPLAN) élaboré par le commandant des opérations.

Il adresse un avis au COPS sur l'option de fin d'opération.

### b) En cours d'opération

Le CMUE suit la bonne exécution des opérations militaires menées sous la responsabilité du commandant d'opération.

Les membres du CMUE siègent ou sont représentés au Comité des contributeurs.

## 4. Président du CMUE (PCMUE)

Le CMUE a un président permanent, dont les responsabilités sont décrites ci-après.

Le PCMUE est un officier 4 étoiles désigné à ce poste, de préférence un ancien chef



d'état-major des armées d'un État membre de l'UE.

Il est choisi par les CEMA des États membres selon les procédures approuvées et est désigné par le Conseil sur recommandation du CMUE réuni au niveau des CEMA.

Son mandat est en principe de trois ans, sauf circonstances particulières.

Il tire son autorité du CMUE, devant lequel il est responsable. Le PCMUE, dont l'action revêt un caractère international, représente le CMUE auprès du COPS et au Conseil, le cas échéant.

En tant que président du CMUE :

- il préside les réunions du CMUE au niveau des REPMIL et des CEMA,
- il est le porte-parole du CMUE et, à ce titre,
  - participe le cas échéant au COPS, avec le droit de contribuer aux discussions, et assiste aux sessions du Conseil lors desquelles doivent être prises des décisions ayant des incidences en matière de défense et
  - assume la fonction de conseiller militaire auprès du SG/HR pour toutes les questions militaires, en particulier pour assurer la cohérence au sein de la structure de l'UE chargée de la gestion des crises ;
- il dirige les travaux du CMUE d'une manière impartiale et dans un esprit de consensus ;
- il agit au nom du CMUE pour donner des directives et des orientations au DGEMUE ;
- il fait office de point de contact (POC) principal pour le commandant des opérations au cours des opérations militaires de l'UE ;
- il est en contact avec la présidence lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de son programme de travail.

Le PCMUE est aidé par ses collaborateurs personnels et assisté par l'EMUE, particulièrement pour ce qui est des travaux administratifs au sein du Secrétariat général du Conseil.

En son absence, le PCMUE est remplacé par l'une des personnes suivantes :

- le vice-président permanent du CMUE, si on décide que ce poste sera créé et occupé ;
- le représentant de la présidence ou
- le doyen.

## 5. Divers

Les relations à mettre en place entre le CMUE et les autorités militaires de l'OTAN sont définies dans le document relatif aux arrangements permanents UE/OTAN. Les relations entre le CMUE, d'une part, et les membres européens de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE, d'autre part, sont définies dans le document traitant des relations de l'UE avec les pays tiers.

Le CMUE est assisté par un groupe de travail militaire (Groupe CMUE), par l'EMUE et par d'autres services, en fonction des besoins.

### 3- Décision du Conseil instituant l'État-major de l'Union européenne

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 28, paragraphe 1,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 207, paragraphe 2,

considérant ce qui suit:

(1) Dans le cadre du renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et en particulier de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense prévue à l'article 17 du traité sur l'Union européenne, le Conseil européen réuni à Nice du 7 au 11 décembre 2000 est parvenu à un accord sur la mise en place de l'État-major de l'Union européenne, définissant sa mission et ses fonctions.

(2) Conformément aux directives données par le Conseil européen, il convient de faire en sorte que l'État-major soit prêt à commencer ses travaux,

DÉCIDE :

Article premier

1. Des militaires seront détachés des États membres auprès du Secrétariat général du Conseil de manière à constituer l'État-major de l'Union européenne (EMUE).

2. L'État-major sera intégré au Secrétariat général du Conseil.

Article 2

La mission et les fonctions de l'État-major sont définies à l'annexe V du rapport de la présidence qui a été approuvé par le Conseil européen de Nice et qui figure à l'annexe de la présente décision.

Article 3

Tous les membres de l'État-major doivent avoir la nationalité d'un État membre de l'Union européenne.

Article 4

1. Les membres de l'État-major sont soumis aux règles qui seront arrêtées dans une décision du Conseil.

2. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision mentionnée au paragraphe 1, la décision 2000/178/PESC du Conseil du 28 février 2000 relative au régime applicable aux experts nationaux dans le domaine militaire détachés auprès du Secrétariat général du Conseil pendant la période intérimaire reste en vigueur.

Article 5

La présente décision prend effet le jour de son adoption.

Elle est applicable à partir d'une date arrêtée par le Secrétaire général/Haut Représentant après consultation du Comité politique et de sécurité et de l'Organe militaire intérimaire/du Comité militaire, et en principe avant la fin de juin 2001.

Jusqu'à la date d'application de la présente décision, le directeur général de l'État-major (DGEMUE), qui entrera en fonction le 1er mars 2001, fera fonction de chef des experts militaires détachés des États membres auprès du Secrétariat du Conseil .

Article 6

La présente décision est publiée au Journal officiel.

Fait à Bruxelles,

Par le Conseil,

Le président

ANNEXE : ORGANISATION DE L'ÉTAT-MAJOR DE L'UNION EUROPÉENNE (EMUE)

## 1. Introduction

À Helsinki, les États membres de l'UE ont décidé de mettre en place, au sein du Conseil, de nouveaux organes politiques et militaires permanents afin que l'UE puisse assumer ses responsabilités pour l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'UE, les missions dites de Petersberg. Comme prévu dans le rapport d'Helsinki, l'EMUE, "au sein des structures du Conseil, mettra ses compétences militaires au service de la PECSD, notamment de la conduite des opérations militaires de gestion des crises menées par l'UE".

À cet effet, le mandat de l'État-major de l'Union européenne (EMUE) est défini comme suit.

## 2. Mission

L'État-major doit assurer "l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales" et mettre en œuvre les politiques et décisions selon les directives du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE).

### 3. Rôle et tâches

- L'État-major est la source de l'expertise militaire de l'UE.
- Il assure le lien entre le CMUE, d'une part, et les ressources militaires à la disposition de l'UE, d'autre part, et il met ses compétences militaires à la disposition des organes de l'UE en fonction des directives données par le CMUE.
- Il fournit une capacité d'alerte rapide. Il planifie, évalue et fait des recommandations en ce qui concerne le concept de gestion des crises et la stratégie militaire générale et met en œuvre les décisions et les directives du CMUE.
- Il assiste le CMUE pour l'évaluation des situations et les aspects militaires de la planification stratégique 1, pour l'ensemble des missions de Petersberg, pour tous les cas d'opérations conduites par l'UE, que cette dernière ait ou non recours aux moyens et capacités de l'OTAN.
- Il contribue au processus d'élaboration, d'évaluation et de réexamen des objectifs en termes de capacités, en tenant compte du besoin, pour les États membres concernés, d'assurer la cohérence avec le processus d'établissement des plans de défense (DPP) de l'OTAN et le processus de planification et d'examen (PARP) du Partenariat pour la paix (PpP), conformément aux procédures convenues.
- Il est responsable du suivi, de l'évaluation et de la formulation de recommandations en ce qui concerne les forces et moyens que les États membres mettent à la disposition de l'UE, pour ce qui est de l'entraînement, des exercices et de l'interopérabilité.

## 4. Fonctions

- Il remplit trois fonctions opérationnelles principales: l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique.

### 1 Définitions préliminaires:

Planification stratégique: activités de planification qui commencent dès l'apparition d'une crise et prennent fin lorsque les autorités politiques de l'UE approuvent une option stratégique militaire ou un ensemble d'options stratégiques militaires. Le processus de planification stratégique comprend l'évaluation de la situation militaire, la définition d'un cadre politico-militaire et l'élaboration d'options militaires stratégiques.

Option militaire stratégique : action militaire potentielle, conçue pour atteindre les objectifs politico-militaires définis dans le cadre politico-militaire. Une option militaire stratégique décrira les grands axes de la solution militaire, les contraintes et les ressources nécessaires, et formulera des recommandations quant au choix du commandant et du QG des opérations.

- Sous la direction du CMUE, il fournit une expertise militaire aux organes de l'UE, et en particulier au Secrétaire général/Haut Représentant.
- Il surveille et suit les crises potentielles en s'appuyant sur les capacités de renseignement nationales et multinationales appropriées.
- Il fournit des informations militaires au Centre de situation, qui lui communique les documents qu'il produit.
- Il prend en charge les aspects militaires de la planification stratégique de précaution pour les missions de Petersberg.
- Il identifie et recense les forces européennes nationales et multinationales pour les opérations conduites par l'UE, en coordination avec l'OTAN.

- Il contribue à la mise en place et à la préparation (y compris au niveau de l'entraînement et des exercices) des forces nationales et multinationales que les États membres mettent à la disposition de l'UE. Les modalités des relations avec l'OTAN sont précisées dans les documents pertinents.
- Il organise et coordonne les procédures avec les quartiers généraux nationaux et multinationaux, y compris avec les quartiers généraux de l'OTAN dont peut disposer l'UE, en veillant, autant que possible, à la compatibilité avec les procédures de l'OTAN.
- Il programme, planifie, conduit et évalue les aspects militaires des procédures de gestion des crises de l'UE, y compris la validation des procédures UE/OTAN.
- Il participe à l'estimation financière du coût des opérations et des exercices.
- Il fait la liaison avec les quartiers généraux nationaux et les quartiers généraux multinationaux des forces multinationales.
- Il établit des relations permanentes avec l'OTAN conformément aux "arrangements permanents UE/OTAN" et des relations appropriées avec des correspondants précis aux Nations unies et à l'OSCE, moyennant un accord de ces organisations.
- a) Fonctions supplémentaires dans les situations de gestion de crises
  - Il sollicite et traite des informations précises provenant d'organismes de renseignement et d'autres informations pertinentes émanant de toutes les sources disponibles.
  - Il assiste le CMUE dans ses contributions à la directive initiale de planification et aux directives de planification du Comité politique et de sécurité (COPS).
  - Il élabore les options militaires stratégiques, organisées par ordre de priorité, qui constitueront la base des avis militaires du CMUE au COPS, en:
    - définissant des options initiales générales;
    - faisant au besoin appel, pour la planification, à des sources externes, qui analyseront et développeront ces options de façon plus approfondie;
    - évaluant les résultats de ce travail plus approfondi et en faisant effectuer tout travail supplémentaire éventuellement nécessaire;
    - présentant au CMUE une évaluation globale, assortie au besoin d'une indication des priorités et de recommandations.
  - Il peut également contribuer aux aspects non militaires des options militaires.
  - Il identifie, en coordination avec les équipes nationales de planification et, au besoin, avec l'OTAN, les forces qui pourraient participer à d'éventuelles opérations conduites par l'UE.
  - Il assiste le commandant des opérations dans les échanges techniques avec les pays tiers qui offrent des contributions militaires à une opération conduite par l'UE et dans la préparation de la conférence de génération de forces.
  - Il continue à surveiller les situations de crise.
- b) Fonctions supplémentaires pendant les opérations
  - L'EMUE, agissant sous la direction du CMUE, suit en permanence tous les aspects militaires des opérations. Il effectue des analyses stratégiques en liaison avec le commandant d'opération désigné, afin d'aider le CMUE dans son rôle de conseil après du COPS, en charge de la direction stratégique.
  - À la lumière des développements politiques et opérationnels, il fournit de nouvelles options au CMUE, sur lesquelles ce dernier se fondera pour donner des avis militaires au COPS.

## 5. Organisation

- Il travaille sous la direction militaire du CMUE, à qui il rend compte.
- L'EMUE est un service du Secrétariat du Conseil directement rattaché au Secrétaire général/Haut Représentant; il est composé de personnels détachés des États membres, dont l'action revêt un caractère international et relève du statut qui sera défini par le Conseil.
- L'EMUE est dirigé par un directeur général (DGEMUE), qui est un officier général 3 étoiles, et travaille sous la direction du CMUE.
- Pour pouvoir s'acquitter de l'ensemble des missions de Petersberg, que l'UE ait ou non recours aux ressources de l'OTAN, l'EMUE est organisé de la manière décrite à l'annexe A.
- Dans les situations de gestion de crises ou lors d'exercices, l'EMUE pourrait mettre en place des cellules de crise, en tirant parti de l'expertise, du personnel et de l'infrastructure dont il dispose. Il pourrait en outre, si nécessaire, faire appel à du personnel extérieur en vue d'assurer un renfort temporaire qui serait demandé par le CMUE aux États membres de l'UE.

## 6. Relations avec les pays tiers

- Les relations entre l'EMUE et les membres européens de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE et d'autres pays, candidats à l'adhésion à l'UE, seront définies dans le document relatif aux relations de l'UE avec les pays tiers.