



**Promotion Romain Gary
«2003-2005»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**Repenser la diplomatie nationale dans le cadre
de la PESC-PESD
De la stratégie de souveraineté à la stratégie
d'influence**

Mémoire présenté par
M. Pierre GILLON

**Sous la direction de :
M. Ralph DASSA
Directeur du Centre des Études Européennes de Strasbourg**

Février 2005

REMERCIEMENTS

Je voudrais tout d'abord rendre hommage aux serviteurs de l'Etat, et en premier lieu aux diplomates, qui, jour après jour, participent à l'aventure de la construction européenne : les Ambassadeurs Alexis Brouhns et Dirk Wouters sous l'autorité desquels j'ai eu l'honneur de servir à la Représentation belge auprès du COPS, mes anciens collègues diplomates et militaires et les interlocuteurs avec qui j'ai pu m'entretenir.

Je tiens à exprimer mes plus vifs remerciements à S. Exc. Mme Sylvie Bermann, Représentant permanent de la France auprès du COPS, et à son équipe, qui ont eu la gentillesse de m'accueillir à l'occasion d'un stage à la Représentation permanente.

Je voudrais enfin remercier M. Ralph Dassa, directeur de mémoire, et M. Renaud Dorandeu, directeur adjoint des études de l'ENA, pour leur patience et leurs conseils éclairés.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
1 LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE DE PESC-PESD S'EST ÉCARTÉ DE SON MODÈLE INTERGOUVERNEMENTAL D'ORIGINE	8
1.1 DÈS SA CONCEPTION, LES ÉTATS MEMBRES ONT SOUHAITÉ GARDER LE CONTRÔLE DE LA PESC – PESD ..	8
1.1.1 <i>Le sommet de Saint-Malo marque un tournant décisif concrétisé par le traité de Nice.....</i>	8
1.1.2 <i>Les institutions spécifiques de la PESC-PESD garantissent le caractère intergouvernemental.....</i>	10
1.1.3 <i>Les modalités de la PESC-PESD garantissent le pouvoir des États membres.....</i>	14
1.2 LA DÉCISION EN MATIÈRE DE PESC-PESD TEND À S'ÉMANCIPER DU CONTRÔLE DES ÉTATS MEMBRES ...	17
1.2.1 <i>L'émergence de SG/HR comme épice de la PESC-PESD.....</i>	17
1.2.2 <i>Des logiques de socialisation sont à l'œuvre</i>	20
1.2.3 <i>Les limites de la négociation au COPS et au Conseil déplacent la fonction décisionnelle en amont et en aval</i>	20
1.2.4 <i>La Commission détient les clés de la mise en œuvre des politiques</i>	21
1.2.5 <i>Une troisième voie entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale : la stratégie européenne de sécurité.....</i>	23
2 LES DIPLOMATIES NATIONALES DOIVENT PRENDRE LA MESURE DES NOUVEAUX ENJEUX POLITIQUES, INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS DE LA PESC-PESD	24
2.1 UNE AMBITION RENOUVELÉE POUR LA PESC-PESD	24
2.1.1 <i>Une doctrine stratégique en gestation : la stratégie européenne de sécurité.....</i>	24
2.1.2 <i>Des opérations réussies.....</i>	27
2.1.3 <i>De nouveaux champs d'action pour la PESD : l'Afrique et la collaboration avec les Nations unies.</i>	28
2.1.4 <i>De nouveaux regards : l'arrivée des nouveaux États membres</i>	29
2.2 LE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL CRÉE LES CONDITIONS FAVORABLES À L'ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE DIPLOMATIE EUROPÉENNE.....	29
2.2.1 <i>Le ministre européen des Affaires étrangères devient l'acteur majeur de la PESC-PESD.....</i>	30
2.2.2 <i>Un « service européen pour l'action extérieure » à concevoir</i>	32
2.3 LE CADRE FINANCIER DE LA PESC-PESD DEMEURE INADAPTÉ.....	37
2.3.1 <i>Le budget de la PESC ne peut financer que des opérations n'ayant pas d'implications militaires ou de défense</i>	37
2.3.2 <i>Le financement des opérations militaires repose sur les États-membres</i>	42
3 REPENSER LA DIPLOMATIE NATIONALE. DE LA STRATÉGIE DE SOUVERAINETÉ À LA STRATÉGIE D'INFLUENCE.....	45
3.1 LES ÉTATS MEMBRES DOIVENT APPRENDRE À UTILISER PLEINEMENT LES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LA PESC-PESD	45
3.1.1 <i>Les limites de la politique étrangère nationale</i>	45

3.1.2	<i>Apprendre à utiliser le système</i>	48
3.1.3	<i>Les scénarios des relations entre politique nationale et politique européenne</i>	51
3.2	REMETTRE LE CONSEIL EN POSITION DE FORCE PAR RAPPORT À LA COMMISSION.....	54
3.2.1	<i>La stratégie défensive de la Commission</i>	54
3.2.2	<i>Réorganiser le secrétariat général du Conseil</i>	55
3.2.3	<i>Renforcer la capacité décisionnelle du COPS</i>	58
3.2.4	<i>Généraliser la méthode de travail inaugurée à l'occasion de la Stratégie européenne de sécurité</i> ...	61
3.3	ORGANISER LA STRATÉGIE D'INFLUENCE DE LA FRANCE DANS LE DOMAINE DE LA PESC-PESD	62
3.3.1	<i>La capacité d'initiative</i>	63
3.3.2	<i>La capacité à promouvoir des idées</i>	64
3.3.3	<i>Les relais dans les institutions européennes</i>	66
3.3.4	<i>La participation active aux opérations de gestion de crise</i>	68
3.4	PRÉPARER LA DIPLOMATIE NATIONALE AU SYSTÈME DIPLOMATIQUE EUROPÉEN	69
3.4.1	<i>Participer à la réflexion conceptuelle relative à la création du service diplomatique européen</i>	69
3.4.2	<i>Concevoir une gestion active du personnel</i>	69
3.4.3	<i>Organiser des formations à court terme</i>	70
3.4.4	<i>Elaborer une stratégie à long terme de formation des ressources humaines françaises et étrangères</i> ...	70
	70
	CONCLUSIONS	72
	BIBLIOGRAPHIE	74
	METHODE DE TRAVAIL	78
	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	79
	LISTE DES SIGLES	81
	TABLE DES ANNEXES	82
ANNEXE 1	STRUCTURE DÉCISIONNELLE DES PROCÉDURES DE GESTION DE CRISE	83
ANNEXE 2	LISTE DES GROUPES DE TRAVAIL DE LA PESC	86
ANNEXE 3	LE NATIONAL SECURITY COUNCIL	87
ANNEXE 4	RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS	91
	TABLE DES MATIERES	92

INTRODUCTION

La conduite de la politique étrangère a longtemps été pour la France un sujet de fierté et une réelle force. Aujourd'hui, elle pose sérieusement problème.

Non pas que les diplomates ne soient plus attachés au service dont ils ont la charge. Ni que l'énergie consacrée par l'Etat à cette politique ou que son panache aient diminués, tant s'en faut ! Mais, d'une part, le contexte des relations internationales est devenu plus complexe et plus incertain, depuis la résurgence des guerres ethniques dans les Balkans, en Afrique et ailleurs, la prolifération des armes de destruction massive, le développement du terrorisme international, la progression de la criminalité organisée et la multiplication d'Etats en faillite politique et morale. D'autre part, et surtout, les marges de manœuvre laissées à l'action autonome d'une diplomatie nationale se sont considérablement réduites.

Un certain nombre de rapports récents – les rapports Camdessus (2004), Floch (2004), Lanxade-Tenzer (2002), notamment – ont déploré une perte d'influence réelle ou supposée de la France et proposé des voies pour lui redonner une place à la hauteur de ses ambitions, convaincus que la vigueur de son engagement européen serait la clé de son influence sur l'évolution du monde.

« La France exerce au sein de l'Union européenne l'influence d'un pays fondateur dont le rôle a été décisif dans la construction européenne. Or les élargissements successifs ont provoqué, arithmétiquement, un effet de dilution de notre présence physique à Bruxelles. La présence n'est plus un héritage, mais devient une conquête ; et pour que notre dilution ne se transforme pas en diminution, la France doit désormais définir une stratégie d'influence offensive, exemplaire et pragmatique. »¹

A l'été 2004, le ministre des Affaires étrangères, Michel Barnier, a lancé, lors de la douzième conférence des Ambassadeurs, une réflexion sur les stratégies d'influence de la France qui devrait donner naissance à un plan d'action adopté au niveau du gouvernement. D'emblée, le ministre a fermement inscrit cet exercice dans le cadre européen : *« L'Union européenne est*

¹ Jacques Floch, *Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, n°1594, 12 mai 2004, p. 19

désormais le cadre naturel et le démultiplicateur de notre influence (...) La France n'est pas grande quand elle est arrogante. La France n'est pas forte si elle est solitaire. Je vous engage à faire que notre pays, et d'abord sa diplomatie, notre diplomatie, ajoute à sa culture traditionnelle de souveraineté une culture d'influence et de partenariat ».

Si le discours sur le déclin de la France et sur sa perte d'influence mérite d'être nuancé, force est de constater que la France doit relever de nouveaux défis. La première constitution européenne instituant un ministre des affaires étrangères et un service diplomatique européen ainsi que les conséquences de l'élargissement obligent à repenser le rôle d'une diplomatie nationale.

Mais déjà, les nouveaux modes de décision de la PESC-PESD apparus pour surmonter les divisions nées de la crise irakienne – la stratégie européenne de sécurité, en particulier – et la conduite quotidienne de la PESC-PESD – lors des opérations, notamment – ont montré que la méthode intergouvernementale était, dans les faits, dépassée et que l'équilibre entre capitales nationales et institutions européennes avait été modifié au profit des dernières, sous l'effet du phénomène de « bruxellisation ».

Or, la manière appropriée de relever ce défi est connue, tout au moins dans ses principes. « *Un pays influent est un pays qui sait proposer et convaincre, écouter aussi pour bâtir des majorités autour de ses idées* ». C'est la définition que donne Michel Barnier à la stratégie d'influence. Celle-ci implique d'être attentif à ce qui se passe en amont du processus de décision, là où se passe la bataille des idées et des concepts, et de convaincre sur le terrain, là où les actes l'emportent sur la parole. La négociation diplomatique classique dans le cadre des procédures européennes ne suffit plus. Il faut lui adjoindre une stratégie d'influence qui peut prendre de multiples formes.

Cette mutation culturelle oblige le ministère des Affaires étrangères à repenser l'organisation de sa structure et l'allocation de ses ressources.

L'émergence d'une défense européenne permet d'analyser les principaux dilemmes de l'intégration européenne. Elle pose le problème des relations entre les Etats-nations et l'Union dans un domaine qui touche au cœur de la souveraineté. Le processus engagé conduit-il à des transferts importants de souveraineté dans le domaine de la défense, renforçant ainsi le caractère supranational de la Construction européenne ? Au contraire, son régime intergouvernemental

permettra-t-il aux Etats de renforcer, via la PESC-PESD, leur contrôle sur le fonctionnement et l'orientation de l'Union ?

L'étude du mécanisme décisionnel permet de dresser un constat nuancé : la pratique de la PESC-PESD tend à s'éloigner du modèle intergouvernemental pur, sans toutefois s'affranchir complètement du contrôle des Etats membres (I). L'équilibre actuel est appelé à évoluer sous les effets d'une ambition politique renouvelée, des modifications institutionnelles du Traité constitutionnel et des enjeux financiers (II). Dans un tel contexte, plusieurs options s'ouvrent pour le positionnement d'une diplomatie nationale si celle-ci souhaite, dans une construction européenne inachevée, continuer à porter ses ambitions européennes et nationales (III).

1 LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE DE PESC-PESD S'EST ÉCARTÉ DE SON MODÈLE INTERGOUVERNEMENTAL D'ORIGINE

1.1 Dès sa conception, les Etats membres ont souhaité garder le contrôle de la PESC – PESD

1.1.1 Le sommet de Saint-Malo marque un tournant décisif concrétisé par le traité de Nice

Après quarante années d'échecs successifs, le sommet franco-britannique de Saint-Malo de décembre 1998 a permis une réelle avancée de la défense européenne. « *L'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales.* »² Il concrétise le revirement du Royaume Uni jusqu'alors opposé à une construction de nature militaire en dehors de l'OTAN.

La PESD est née dans les Balkans du traumatisme vécu par l'Union européenne de n'avoir pu dégager une approche européenne commune et, ensuite, de n'avoir pas eu les moyens diplomatiques et militaires de ses ambitions. La crise du Kosovo (24 mars-21 juin 1999) va donner un coup de fouet aux perspectives esquissées par le sommet de Saint-Malo.

Le sommet de Saint-Malo a fixé les grandes lignes de la future PESD :

- des capacités d'action militaire autonomes et crédibles ;
- des structures décisionnelles propres, de nature intergouvernementale, dans le cadre institutionnel de l'Union européenne (Conseil européen, Conseil Affaires générales, et réunion des ministres de la Défense) ;
- un champ limité à la réponse aux crises internationales³ ;
- le lien avec l'aspect politique de la PESC est souligné afin de « faire entendre la voix de l'Europe dans le monde » ;
- le lien avec l'OTAN est rappelé.

Dès 1995, la France avait mené campagne pour donner un visage intergouvernemental à la politique étrangère européenne. Le traité de Maastricht et sa structure en piliers avaient déjà été

² Déclaration sur la défense européenne, Sommet franco-britannique de Saint-Malo, 3 et 4 décembre 1998

³ Les tâches de Petersberg : évacuation de ressortissants, maintien de la paix, imposition de la paix.

perçus comme un coup de semonce à destination de la Commission européenne et à son activisme dans le domaine des relations extérieures. La création d'un Haut Représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune dans le traité d'Amsterdam achève la manœuvre d'éviction de la Commission. Doté d'un statut moins ambitieux que ne l'avait souhaité la France, il sera secrétaire général du Conseil, nommé par le Conseil et approuvé par le Conseil européen.

L'engagement déterminé des chefs d'Etat et de gouvernement en a façonné les contours essentiels. A partir des années 1980, les grandes politiques européennes ont engendré leurs propres institutions : la création du marché unique a stimulé l'usage de la majorité qualifiée ; l'union économique et monétaire, la justice et affaires intérieures ont, elles aussi, créé leurs propres arrangements et organes propres. La PESC-PESD n'y a pas échappé.

Pour comprendre la structure décisionnelle de la PESC-PESD, il faut se référer, juridiquement, au traité de Nice et, politiquement, aux conclusions des Conseils européens (Cologne 1999 ; Helsinki 1999 ; Feira 2000 ; Nice 2000 ; Laeken 2001).

Conseil européen de Cologne (3-5 juin 1999)	<p>Préfiguration des institutions de la PESD :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sessions régulières du CAG avec la participation des ministres de la défense pour les points relevant de la PESD - un organe permanent à Bruxelles composé de représentants politico-militaires (comité politique et de sécurité) - un comité de représentants militaires chargé de formuler des recommandations au COPS - un Etat-major militaire avec un Centre de situation - le transfert des moyens opérationnels de l'UEO ; sa dissolution est actée - Le principe de la décision à l'unanimité (art. 23 TUE) est réaffirmé - Les Etats membres continuent à décider des conditions de déploiement de leurs propres troupes - Javier Solana, secrétaire général de l'OTAN, est nommé en tant que haut représentant pour la PESC et secrétaire général du Conseil
Conseil européen d'Helsinki (11-12 décembre 1999)	<ul style="list-style-type: none"> - création à titre intérimaire des institutions dont le principe avait été décidé à Cologne - définition d'un calendrier d'objectifs globaux, selon lequel les Etats membres doivent être en mesure, d'ici 2003, de se doter de forces capables de mener une intervention dans des opérations qui peuvent aller jusqu'au corps d'armée, soit 15 brigades ou 50 à 60 000 hommes
Conseil européen de Feira (juin 2000)	<ul style="list-style-type: none"> - engagements de capacités pris au niveau de la police, 5000 policiers sont mobilisables en 30 jours
Conseil européen de Nice (décembre 2000)	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place définitive des institutions de la PESD qui avaient été créées à titre intérimaire à Helsinki (COPS, Comité militaire, Etat-major) - les engagements de capacités militaires sont précisés : à échéance 2003, la force de réaction rapide de 60 000 hommes, déployable en 60 jours, et pour un délai d'une année au minimum, pourra compter sur 400 avions de combat et plus de 100 navires de surface
Conseil européen de Laeken (14-15 décembre 2001)	<ul style="list-style-type: none"> - La PESD est déclaré opérationnelle

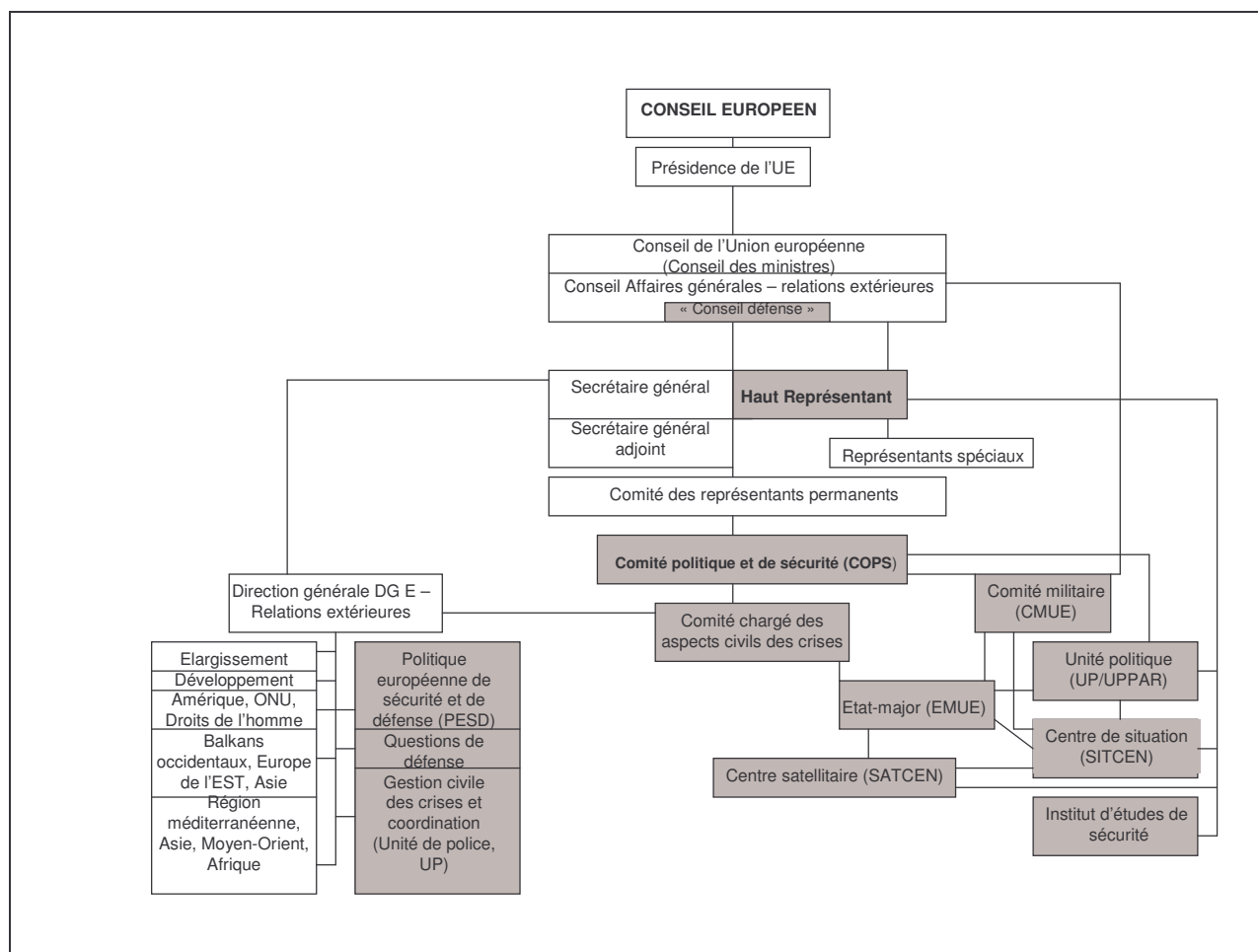
Source : Conclusions des conseils européens dans Rutten (2001) et Rutten (2002)

La PESD a été déclarée opérationnelle lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, malgré les doutes qui subsistaient sur la capacité réelle de l'Union européenne à mettre en œuvre les procédures et les moyens dont elle disposait. En moins de trente mois, les différents Conseils européens ont progressivement doté l'Union d'une « capacité de décision » et d'une « capacité d'action autonome » tant militaire, fondée sur des forces militaires crédibles, que civile.

1.1.2 Les institutions spécifiques de la PESC-PESD garantissent le caractère intergouvernemental

Le Traité sur l'Union européenne maintient la distinction entre la PESC-PESD (deuxième pilier) et les relations extérieures de la Communauté européenne (premier pilier). La cohérence de l'action extérieure de l'Union est partiellement assurée par le cadre institutionnel unique (Conseil européen, Conseil des ministres, Commission, Présidence). Le rôle de la Commission est toutefois très marginalisé dans deuxième pilier.

Structure décisionnelle de l'UE en matière de PESC-PESD



Remarque : les structures « PESD » sont précisées sur fond gris.

Source : DEMOULIN André, MATHIEU Raphaël et SARLET Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire. Genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p.287

Le traité de Nice formalise l'existence et le rôle du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire et de l'Etat-major militaire de l'Union européenne. Une nouvelle étape de la révolution culturelle est franchie : les militaires font leur entrée dans les couloirs des institutions européennes.

1.1.2.1 Le COPS constitue la « cheville ouvrière » de la PESC-PESD

*« Le COPS a vocation à devenir le centre névralgique du processus décisionnel et le principal acteur dans la définition des orientations politiques européennes en matière de PESC et de PESD ».*⁴

Composé de représentants des Etats membres, de niveau ambassadeur⁵, le Comité politique et de sécurité a reçu une double mission (art. 25 TUE) :

- suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de la sécurité commune et contribuer à la définition des politiques en émettant des avis à destination du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative. Il surveille la mise en œuvre des politiques convenues ;
- exercer, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations.

Une innovation juridique donne au COPS un relief particulier dans le système décisionnel. Le Conseil peut décider de déléguer au COPS, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, la capacité de prendre des décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. Le rôle du COPS varie selon que l'on se trouve en gestion de crise ou non. La simple énumération des tâches confiées au COPS est impressionnante.

⁴ DEMOULIN André, MATHIEU Raphaël et SARLET Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire. Genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 328

⁵ Le titre d'Ambassadeur est attribué en vertu de la représentation diplomatique auprès de l'UEO

En dehors des période de crise, il appartient au COPS⁶ de :

- suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC, contribuer à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, surveiller la mise en œuvre des politiques convenues ;
- examiner les projets de conclusions du CAG ;
- donner des orientations pour les sujets relevant de la PESC aux autres comités ;
- être un interlocuteur privilégié du SG/HR et des représentants spéciaux ;
- adresser des directives au Comité militaire (CM) ; les avis et les recommandations du CM lui sont adressés. Le président du CM assure l'interface avec l'Etat-major européen (EMUE) et participe en tant que de besoin aux réunions du COPS ;
- recevoir des informations, des recommandations et des avis du Comité pour les aspects civils de la gestion de crise et adresser à celui-ci des directives pour les sujets relevant de la PESC ;
- coordonner, superviser, contrôler les travaux dans les domaines de la PESC des différents groupes de travail auxquels il pourra adresser des directives pour les sujets relevant de la PESC ;
- conduire le dialogue politique ;
- être l'instance privilégiée de dialogue sur la PESD avec les 15 et les 6, ainsi qu'avec l'OTAN ;
- 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 CM assisté de l'EMUE.

Le COPS occupe une place centrale en termes d'orientation et de direction mais également en termes de coordination et de coopération avec et entre les différents organes et institutions de l'UE. Si la décision de faire du COPS le centre unique de décision et de coordination de la PESC-PESD répond à de réels besoins, en termes de cohérence, de consistance et d'effectivité globale, elle assoit également la suprématie du pouvoir civil sur le pouvoir militaire et, en particulier, le contrôle du politique sur les forces armées. Ceci explique également pourquoi les ministres de la défense ne disposent pas d'un conseil formel et se réunissent dans le cadre du CAG.

1.1.2.2 Les organes d'aide à la gestion militaire de crise : le Comité militaire et l'Etat-major militaire

Organe militaire le plus élevé mis en place au sein du Conseil, le Comité militaire⁷, réunissant les Représentants militaires nationaux, est l'enceinte de consultation et de coopération militaire entre les Etats membres dans les domaines d'activité militaire de l'Union et pour la

⁶ Décision du Conseil du 22 janvier 2001 (JO UE L27 du 30 janvier 2001)

⁷ Il se tient sous deux formats : le format des chefs d'Etat-major des armées (4 fois par an) et le format hebdomadaire de leurs Représentants militaires (MILREP).

gestion des crises. Il est chargé de fournir au COPS des avis et des recommandations, en période et hors période de crise, notamment sur les aspects suivants⁸ :

- le développement du concept général de crise, 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 de crise qui en découle (à cet effet, le CMUE reçoit les documents établis par le Centre de situation) ;
- l'élaboration, l'évaluation et le réexamen des objectifs en termes de capacités conformément aux procédures convenues ;
- l'estimation financières des opérations et exercices ;
- les relations militaires de l'UE avec les 6 et les 15, d'autres Etats et organisations, y compris l'OTAN.

L'Etat-major militaire (EMEU), composé de militaires détachés des Etats membres, est le centre d'expertise militaire de l'Union européenne, placé au sein du secrétariat général du Conseil. Ses responsabilités consistent à effectuer les tâches que lui confie le CMUE, à assurer l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique pour les missions de Petersberg.

L'Union européenne a récemment élargi la gamme de ses instruments militaires :

- L' **Agence de défense**⁹ remplira quatre grandes missions :
 - développer les capacités de défense pour la gestion des crises ;
 - promouvoir la coopération en matière d'armement ;
 - renforcer la base industrielle et technologique européenne de défense (BITD) et créer un marché européen des équipements de défense concurrentiel ;
 - améliorer la recherche et technologie de défense européenne.
- La **cellule civilo-militaire**¹⁰, au sein de l'EMUE, qui devrait servir « d'Etat-major » de planification opérationnelle. Cette structure mettra en œuvre un centre d'opérations non permanent, qui sera activé sous certaines conditions pour planifier et conduire une opération de gestion de crise de l'Union qui ne relèverait pas de la responsabilité d'un état-major national.

⁸ Décision du Conseil 2001/79/CFSP du 22 janvier 2000 relative à la création du Comité militaire (JO UE L27, 30 janvier 2001)

⁹ Action commune du Conseil 2004/551/CFSP du 12 juillet 2004 (JO UE L 245, 17 juillet 2004)

¹⁰ Conseil européen de Bruxelles des 11-12 décembre 2004

1.1.2.3 Les organes d'aide à la gestion civile de crise : le CIVCOM et l'Unité de police

Composé de diplomates et d'experts nationaux, le CIVCOM est, fonctionnellement, le pendant du Comité militaire pour l'aspect civil de la gestion de crise. Il a pour mission de fournir des informations, de formuler des recommandations et de donner des avis au COPS. Ses quatre domaines de compétence sont la police, le renforcement de l'Etat de droit, le renforcement de l'administration civile et la protection civile. L'ensemble de ces domaines sont très proches des compétences de la Commission européenne.

L'Unité de police¹¹, au sein du secrétariat général du Conseil, s'occupe des questions liées à la police. Toutes proportions gardées, il est l'équivalent, au niveau policier, de l'EMUE.

1.1.3 Les modalités de la PESC-PESD garantissent le pouvoir des Etats membres

1.1.3.1 Un COPS relativement faible en période de routine

1.1.3.1.1 Une capacité décisionnelle faible

- Une unanimité paralysante qui grippe la machine en cas de désaccord

La lourdeur des procédures d'adoption des décisions à l'unanimité est sans doute le handicap le plus pénalisant, tant par les retards induits que par le risque de repli sur des positions minimalistes, seules susceptibles de recueillir l'agrément de tous les Etats membres. La COPS ressemble parfois à une machine qui tourne à vide, sans objectifs, ni doctrine. A chaque événement de la vie internationale, il faut reconstruire une approche commune et trouver le compromis du moment.

Le COPS ne dispose pas de véritables mécanismes de résolution des conflits ou de conciliation. La Présidence joue, dans certaines limites, ce rôle mais ne peut surmonter l'obstruction d'un Etat membre. Le SG/HR ne joue pas véritablement le rôle de médiateur au niveau du COPS, sinon sur des sujets d'importance exceptionnelle tels que les relations Grèce – Turquie dans le cadre des accords de Berlin + avec l'OTAN.

¹¹ Composée elle aussi de détachés nationaux

- **Des résultats qui dépendent des talents inégaux des présidences**

Tout au long du semestre que dure la présidence, elle a la lourde charge de préparer et d'organiser les travaux des différents organes de la PESC-PESD, à l'exception du Comité militaire dont le président est stable.

La présidence a en particulier la responsabilité d'alimenter les travaux du COPS en anticipant, autant que faire ce peut, les enjeux de la situation internationale.

Ses résultats dépendent plus de sa finesse politique, de son degré de préparation, de la qualité de ses diplomates et de sa capacité organisationnelle que, comme certains le sous-entendent à tort, de la taille de l'Etat membre. De nombreux exemples prouvent que le succès d'une présidence européenne ne va pas automatiquement de pair avec la taille de l'Etat membre en charge de celle-ci. Seule la tension sur les ressources administratives limitées ou non de l'Etat membre peut varier.

Il est tout aussi évident que les présidences ne sont pas égales quant aux ressources diplomatiques auxquelles elles peuvent faire appel. Le Luxembourg ne peut prétendre avoir ni le même réseau d'ambassades, ni le même potentiel humain que le Royaume-Uni, par exemple. Ceci implique que moins l'Etat membre est grand, plus il doit s'appuyer sur les instances communes, à savoir le secrétariat général du Conseil, l'Unité politique, ... ou s'appuyer sur les ressources des Etats membres les plus grands ou sur ceux disposant d'une expertise plus fine dans telle ou telle région, souvent anciennes colonies ou zones d'influence : la France, la Belgique pour la région des Grands Lacs en Afrique centrale ; le Portugal pour l'Angola ; les Pays-Bas pour l'Indonésie ; l'Autriche et l'Allemagne pour l'Europe centrale et orientale, ...

1.1.3.1.2 Une insertion dans le système décisionnel qui favorise les tensions

En créant la PESC et ensuite la PESD, les Etats membres n'ont pas mis à la disposition des nouvelles structures les moyens d'action correspondants. Si le COPS et le Haut Représentant jouent un rôle de premier plan dans la définition de la PESC-PESD, ils ne disposent pas des leviers d'action juridiques et budgétaires pour mettre en œuvre leurs décisions. Ceci favorise les

tensions entre le COPS et le Coreper d'une part, et entre le SG/HR et la Commission d'autre part.

Le COPS exerce ses compétences, *sans préjudice de* celles du Coreper. Autrement dit, seul le Coreper peut donner aux propositions du COPS une portée juridique et budgétaire. Cette articulation complexe entre les deux comités est une source de tensions qui est renforcée par la différence de composition entre les deux comités. D'une part, le Coreper qui rassemble le plus souvent les « divas » de la diplomatie – anciens directeurs de cabinet de ministre, anciens secrétaires généraux, conseillers diplomatiques présidentiels,... -- veut affirmer son autorité sur les ambassadeurs du COPS qui sont généralement plus juniors. D'autre part, les ambassadeurs du Coreper tiennent à garder un œil sur les sujets de PESC-PESD qui restent le cœur de métier de la diplomatie.

Sociologie des ambassadeurs au COPS

Sans qu'il soit possible de définir un profil scientifique des ambassadeurs au COPS, car les services du secrétariat général du Conseil ne conservent pas les CV de ces derniers, il est possible d'en retenir certains grands traits :

- le niveau de séniorité des ambassadeurs est très contrasté : certains ont déjà occupé plusieurs postes d'ambassadeurs ; pour d'autres, il s'agit d'un premier poste ;
- plusieurs partagent un profil de carrière très européen (anciens *antici*, correspondants européens, directeurs « Europe » ou encore directeurs politiques adjoints) ;
- plusieurs ont une expérience dans les instances de l'ONU à New York ou à Genève ;
- le poste d'Ambassadeur au COPS semble être un tremplin :
 - Michel Duclos, ancien Représentant permanent de la France, est devenu n°2 à New York ;
 - L'ancien ambassadeur britannique est devenu représentant du RU en Irak ;
 - Alexis Brouhns, ancien Représentant permanent de la Belgique, est devenu Représentant spécial de l'Union européenne en ARYM ;
- Les ambassadeurs changent de fonctions relativement rapidement après une présidence.

Les instances du deuxième pilier sont démunies lorsqu'il s'agit de passer à l'action. L'élaboration des politiques extérieures, les instruments et les sources budgétaires sont restées aux mains de la Commission. De la même manière, en l'absence d'une diplomatie européenne, la mise en œuvre sur le terrain des décisions de la PESC-PESD dépendent soit des délégations de la Commission, soit des ambassades des Etats membres.

1.1.3.2 Un COPS puissant en période de gestion de crise

C'est en période de crise que le COPS acquiert toute son autorité, notamment, s'il reçoit la délégation du contrôle politique et de la direction stratégique. En première ligne dans les six

phases de la crise¹², le COPS est l'organe le plus cité dans les procédures de gestion de crise.¹³ Il intervient aux niveaux de la conception de l'opération – du concept de gestion de crise (CMC) ; de l'évaluation des *Military Strategic Options* (MSO) ; de l'élaboration du concept d'opération (CONOPS) et du plan opérationnel (OPLAN), après la décision d'agir du Conseil –, de la mise en œuvre, du recentrage et de la décision de terminer l'opération.

Le schéma décisionnel complet de la gestion de crise se trouve en annexe 1.

De l'avis général, le COPS a prouvé, à l'occasion des opérations européennes, qu'il avait atteint le degré de maturité institutionnelle nécessaire à la gestion de crise. Beaucoup d'observateurs craignaient que le COPS ne reproduise, en période de crise, les difficultés de fonctionnement et de décision qu'il éprouve souvent en période de routine : pinaillage sur des détails, discussions non conclusives, décisions non opérationnelles ou sans substance, etc. Au contraire, le COPS ne s'est pas livré à du micro-management.

1.2 La décision en matière de PESC-PESD tend à s'émanciper du contrôle des Etats membres

1.2.1 L'émergence de SG/HR comme épice centre de la PESC-PESD

1.2.1.1 Une synthèse politique unique au service du Conseil

Les succès récents de la PESC-PESD sont avant tout les succès d'un homme, Javier Solana, plutôt que ceux d'une fonction. Ancien ministre des Affaires étrangères espagnol, ancien président du Conseil Affaires générales, ancien secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana disposait de nombreux atouts pour donner corps à une fonction à laquelle le traité d'Amsterdam avait donné peu de consistance. En effet, le Haut Représentant pour la PESC était nommé secrétaire général du Conseil, à la tête d'une administration qui n'était pas conçue pour conduire une politique étrangère, et doté d'une UPPAR d'une vingtaine de diplomates, détachés par les Etats membres.

¹² Les six phases sont : (1) Phase de routine ; (2) Phase de développement de la crise et élaboration du projet de concept de gestion de crise (Crisis management Concept - CMC) ; (3) Phase d'approbation du CMC et développement des options stratégiques ; (4) Phase de la décision formelle « *to take action* » et développement des documents de planification ; (5) Phase de mise en œuvre ; (6) Phase de recentrage de l'action et de fin d'opération.

¹³ Council of the European Union, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Doc. 11127/03, 3 July 2003

Grâce à une grande finesse, une implication de tous les instants et une énergie inépuisable, le SG/HR Solana est devenu incontournable et a donné une image, un visage et une crédibilité à la PESC-PESD dans les Balkans et dans le processus de paix au Moyen-Orient notamment. Son goût pour la diplomatie informelle et sa diplomatie de la navette lui ont permis de conclure les accords de Berlin + qui achoppaient jusque là sur les vetos successifs de la Grèce et de la Turquie.

Le SG/HR a surtout réussi à se ménager de larges marges de manœuvres à l'égard du COPS et du Conseil des ministres. S'il évite de participer aux réunions du COPS, il entretient des contacts permanents avec les différentes capitales. Il a gagné sa relative autonomie d'action en mettant, au service du Conseil, un synthèse politique et diplomatique unique.

1.2.1.2 Une utilisation intelligente de ressources limitées

La réflexion politique et diplomatique du SG/HR et du COPS est alimentée par l'Unité politique, ancienne UPPAR, le SITCEN et la DGE du secrétariat général du Conseil.

L'Unité politique a pour tâche de surveiller et d'analyser les développements internationaux, de fournir des évaluations des intérêts de l'Union et de préparer des évaluations et des options concernant la politique à suivre. Le soutien au SG/HR constitue sa deuxième mission prioritaire. Elle se considère comme un relais des sensibilités et un soutien aux Etats membres.¹⁴ Tous les Etats membres ont détaché à l'Unité politique un diplomate normalement très proche des centres de décision nationaux (cabinet du ministre des Affaires étrangères, directeur politique, correspondant européen ...). Celui-ci reste normalement destinataire des télégrammes diplomatiques de son ministère d'origine. Ce mode de fonctionnement en étroite liaison avec les capitales permet d'assurer un flux d'information dans les deux sens. Sans ce lien, les Etats membres ne seraient pas prêts à laisser tant de pouvoirs au HR. Lieu de synthèse de l'information diplomatique européenne, disposant d'une réputation de neutralité, l'Unité politique a la confiance des Etats membres. On reconnaît que ses papiers d'options politiques (« *Policy options papers* ») sont souvent d'une qualité supérieure aux productions nationales.¹⁵ Chargé de l'alerte rapide, le SITCEN collecte l'ensemble des informations et des renseignements, à partir de sources ouvertes ou confidentielles que les Etats membres veulent

¹⁴ Entretien 20 octobre 2004

¹⁵ Entretien 7 octobre 2004

bien lui transmettre, et prépare briefings et rapports à destination du COPS, du SG/HR et des autres organes. La coopération en matière de renseignement est relativement limitée au niveau européen. La DGE, chargée des relations extérieures au sein du secrétariat général du Conseil, est un acteur incontournable de la PESC-PESD. Ses directions géographiques et thématiques alimentent, à tous les niveaux, les structures décisionnelles de la PESC-PESD.

Le poids de l'expertise nécessaire dans la PESC-PESD rend les structures bruxelloises, l'unité politique, le SITCEN et la DGE de plus en plus incontournables. Si l'assistance à la présidence était jadis la principale mission du secrétariat du Conseil, ces structures sont devenues de véritables forces de proposition.

Le secrétariat général du Conseil (SGC) dans le processus décisionnel

Processus décisionnel	Organes	Fonctions d'expertise
Information, alerte rapide, options politiques	Unité politique SITCEN	Centre satellitaire
Conception, propositions	DGE	
Préparation de la décision	GPM, CIVCOM et RELEX alimentés par DGE et SGC	Institut européen de sécurité (IES) – réflexion indépendante à long terme
Décision	COPS, COREPER, CONSEIL	
Mise en œuvre	SGC, EUSR, QG, Force Commander COM	Comité militaire CIVCOM
Pilotage et évaluation	SGC COPS	

La capacité de l'administration peut-elle combler le manque de volonté politique ? La plupart des fonctionnaires interrogés ont déploré un manque de volonté politique dans le domaine de la PESD depuis la signature du traité de Nice. Si les fonctionnaires du secrétariat du Conseil nient vouloir jouer un rôle moteur dans cette politique, ils ne se privent pas de présenter des papiers qui vont au-delà des positions des capitales, sachant que les propositions maximalistes seront refusées. Il s'agit d'un moyen classique utilisé par le secrétariat pour promouvoir des positions considérées comme « européennes ». Néanmoins, sans la volonté des capitales, il est impossible de faire progresser la PESD.¹⁶

Le secrétariat général du Conseil est le lieu où s'affrontent des logiques opposées de développement de la PESC-PESD, parallèlement aux négociations diplomatiques entre les Etats membres. Sur les « questions de défense », il est bien connu que le « secrétariat anglo-néerlandais » s'oppose au « secrétariat français ».

¹⁶ On en trouve d'autres exemples dans les entretiens menés par Florent Saint-Martin, *Les comités permanents et les services du secrétariat du Conseil en charge de la PESD, mémoire de Master, Collèges d'Europe à Bruges, 2001-2002*

1.2.2 Des logiques de socialisation sont à l'œuvre

La logique de club qui prévaut au sein des instances de négociation de l'Union européenne a largement été documentée. L'impression de partager une aventure politique commune, le nombre de réunions qui permettent de bien se connaître, la recherche permanente de compromis, les techniques des « paquets » créant l'équilibre du compromis sur des concessions réciproques, ... participent aux processus de socialisation. Selon une étude¹⁷ menée sur les militaires français au sein de l'Union européenne, les instances politico-militaires de l'UE, le CMUE, l'EMUE, le PMG, le COPS ont un effet pédagogique très puissant : arrivés « eurosceptiques », les officiers se disent convaincus de la nécessité de l'intégration européenne après quelques mois seulement. « *Obtenir l'adhésion et convaincre les homologues* » participe d'une logique propre de l'Union européenne.

Cette logique crée une sorte d'état d'esprit collectif, un « *collective ethos* », qui transforme parfois les diplomates en poste au COPS, en représentants du COPS auprès de leur capitale plutôt qu'en défenseurs des intérêts nationaux au sein de la négociation européenne. Il est courant d'entendre, dans l'enceinte du COPS, une fois qu'un compromis est atteint, « *je vais essayer de le vendre à ma capitale* », ce qui, au-delà de la simple technique de négociation, peut parfois tenir d'une certaine inversion des priorités. Cette logique s'applique à tous les groupes de travail jusqu'au Coreper.

Cette logique de socialisation est également à l'œuvre pour les fonctionnaires détachés au secrétariat du Conseil.

1.2.3 Les limites de la négociation au COPS et au Conseil déplacent la fonction décisionnelle en amont et en aval

Une négociation intergouvernementale à 15 ou 25, soumise à la règle de l'unanimité, est susceptible de se heurter à de nombreux blocages ou à un processus d'appauvrissement de la substance afin de dégager le plus petit dénominateur commun. Ce risque se décline à tous les niveaux de la décision du COPS et de ses groupes préparatoires, le GPM, le RELEX, etc. De plus, le capital crédit d'une délégation tend à décroître si elle part trop souvent le sabre au clair pour modifier les propositions de la Présidence. La Présidence reste un allié précieux dans la

¹⁷ Niagalé Bagayoko-Penone, *Les militaires français face à la construction de l'Europe de la défense*, communication au colloque « *L'Européanisation des politiques de la défense* », Centre d'étude en sciences sociales de la défense (C2SD), 30 novembre 2004

négociation. Le Conseil Affaires générales n'échappe pas à ce constat : engorgé, surchargé de décisions qui ne sont pas de son niveau, il peine à jouer un véritable rôle de décision, d'échange de points de vue et d'impulsion politique.

Cette diminution de la capacité décisionnelle entraîne deux conséquences directes. D'une part, si une délégation veut faire progresser son point de vue, elle a tout intérêt à agir en amont de la négociation, auprès de la présidence ou auprès des rédacteurs du projet de décision, par le biais d'amendements, de remarques, de non papiers que de s'engager dans une bataille d'arguments en séance plénière, promise le plus souvent à l'échec. D'autre part, les limites inhérentes à la négociation européenne débouchent sur des textes ambigus, à double sens, ou simplement incompréhensibles. Cela a pour effet de faire surgir, en aval de la décision officielle, des demandes d'éclaircissements, voire de provoquer une renégociation au niveau de ceux qui sont en charge de la mise en œuvre opérationnelle.

En amont de la négociation du COPS ou des groupes de travail, la Présidence effectue, avec le SGC et, le cas échéant la Commission, un énorme travail de coordination et de clarification des positions en présence. Cette phase de pré-négociation informelle, laissée à l'appréciation de la présidence, échappe à la plupart des petits Etats membres : seuls les grands Etats membres et les Etats qui pourraient éprouver des difficultés sont impliqués. Il s'agit de la « *partie immergée de l'iceberg de la négociation dans la PESC-PESD* ». ¹⁸

Grille de lecture des documents européens

Les documents de travail sont généralement rédigés en anglais. L'anglais utilisé dans les négociations européennes s'éloigne souvent des standards d'Oxford. Il semble qu'une sorte d'« anglais international » se soit développé, un anglais compréhensible seulement par ceux dont ce n'est pas la langue maternelle.

Un lecteur attentif des documents européens ne peut manquer de remarquer que ceux-ci sont, après négociation, truffés d'expressions récurrentes telles que : « *where appropriate* », « *as appropriate* », « *without prejudice to* », « *coordinates with* », ... qui sont autant de signes de désaccords ou de points litigieux non résolus entre Etats membres.

1.2.4 La Commission détient les clés de la mise en œuvre des politiques

La division artificielle de l'Union européenne en piliers s'adapte mal à la réalité de la PESC-PESD. De plus en plus de décisions ou de politiques globales ont des implications à la fois

¹⁸ Entretien 14 octobre 2004

dans le premier et dans le deuxième pilier, voire dans le pilier de la JAI. Le développement de la PESC-PESD, dans le deuxième pilier, n'a pas été accompagné par la mise sur pied d'un budget PESC satisfaisant¹⁹. Si la Commission participe au COPS, dans les négociations, elle s'assure principalement que les questions relevant du premier pilier sont dûment prises en considération et que les décisions du COPS sont cohérentes avec les politiques qu'elle mène sur le terrain dans ses domaines de compétences propres.

Le Conseil, même s'il peut éventuellement s'appuyer sur les Etats membres, et la Commission ne jouent pas à armes égales pour mettre en œuvre les politiques du premier et du deuxième pilier. Les instruments de mise en œuvre opérationnelle sont entre les mains de la Commission.

Les instruments européens de politique étrangère

		Premier pilier Commission	Deuxième pilier Conseil	Etats membres en appui du Conseil
MOYENS OPERATIONNELS	Financement	Gestion des programmes d'assistance à des pays tiers Effort budgétaires annuels : 10 milliards € Aide au développement (rubrique 4 et FED) Aide humanitaire Aide de pré-adhésion (SAPARD, ISPA) et PHARE Intervention de l'Union sur son voisinage (MEDA, CARDS, TACIS) Mécanisme de réaction rapide (33 millions € par an)	Budget PESC 47,5 millions € (2003) Financement des opérations de gestion civile de crise	Financement des opérations militaires de gestion de crise
	Action sur le terrain	Représentations de la Commission dans les pays tiers (126) Agences et bureaux de mise en œuvre des programmes	Représentants spéciaux de l'UE (6) EUMM	Représentant de la présidence Réseaux diplomatiques nationaux Chefs de mission (HoMs) QG d'opération
MOYENS DECLARATOIRES	Instruments diplomatiques		Position commune, action commune, stratégie commune, exprimer publiquement ses positions, démarches auprès des gouvernements étrangers, dialogue politique avec d'autres Etats ou groupements régionaux	

¹⁹ cf. deuxième partie.

Les problèmes de coordination sont multiples en particulier sur le terrain. Ainsi, en ARYM, le RSUE, nommé par le Conseil auquel participe la Commission, n'avait pas accès aux programmes d'assistance ou aux instruments de la Commission pour financer des initiatives locales, destinées à mettre en œuvre le plan de paix. Les services de la Commission, le comité CARDS et l'Agence européenne de reconstruction continuaient à gérer leurs programmes, sans que la coordination fût possible avec l'opération PESD.²⁰

1.2.5 Une troisième voie entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale : la stratégie européenne de sécurité

Le faux débat entre unanimité et majorité qualifiée dans la PESC-PESD est en voie d'être dépassé. *« Ce que montrent en effet ces cinq premières années de défense européenne, c'est bien la possibilité d'une troisième voie d'intégration, ni totalement communautaire ni strictement intergouvernementale, dont la fonction de Haut Représentant, et bientôt ministre des Affaires étrangères, représente l'incarnation la plus originale. Déjà, la Stratégie européenne de Sécurité, proposée par Javier Solana et adoptée par tous les chefs d'Etat et de gouvernement en décembre 2003, avait concrétisé cette capacité du Haut Représentant à créer du consensus, sans passer par le moule formel de la négociation intergouvernementale ou, à l'inverse, d'un hypothétique vote à la majorité qualifiée. »*²¹

²⁰ Entretien 10 octobre 2004

²¹ Nicole GNESOTTO (sous la direction), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, IES, Paris, 2004, p. 25

2 LES DIPLOMATIES NATIONALES DOIVENT PRENDRE LA MESURE DES NOUVEAUX ENJEUX POLITIQUES, INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS DE LA PESC-PESD

L'équilibre actuel de la PESC-PESD est appelé à évoluer sous les effets de trois enjeux – une ambition politique renouvelée, les modifications institutionnelles du Traité constitutionnel et les enjeux financiers – dont les implications probables sont contrastées. Les succès de la PESD et la création d'un ministre européen des Affaires étrangères vont donner un nouvel élan à cette politique. Néanmoins, le financement inadapté de la PESC-PESD reste un obstacle qui la fragilise.

La PESC-PESD, qui a franchi un nouveau seuil de crédibilité politique, devient un facteur politique incontournable sur la scène internationale. Elle sera appelée à prendre de l'ampleur, à s'approfondir et à adopter un visage nouveau sous la conduite d'un ministre des Affaires étrangères épaulé par un service diplomatique européen. Reste à savoir si elle ne va pas se transformer en colosse aux pieds d'argile.

Les diplomaties nationales ne peuvent plus considérer le développement de la PESC-PESD comme un avatar de la construction européenne. Quelles que soient les divergences idéologiques sur la construction européenne, cette politique devient un cadre de référence qui, d'une part, diminue les marges de manœuvre individuelles des Etats membres mais qui, d'autre part, ouvre de nouvelles possibilités d'affirmer un statut « d'Europe puissance » au bénéfice de l'ensemble des Etats membres. A défaut d'en prendre la mesure et de se repositionner en conséquence, les diplomaties nationales risquent d'être marginalisées.

2.1 Une ambition renouvelée pour la PESC-PESD

2.1.1 Une doctrine stratégique en gestation : la stratégie européenne de sécurité

Lors du Conseil européen de Bruxelles, les 11 et 12 décembre 2003, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté la stratégie européenne de sécurité, premier corpus doctrinal de la politique étrangère européenne. Depuis les débuts de la coopération politique européenne (CPE), il y a près de 35 ans, l'Europe a avancé sans ressentir le besoin d'une doctrine. Ce flou conceptuel a permis à la PESC et à la PESD de progresser de manière pragmatique.

Cet effort de réflexion collective sur l'approche stratégique et de sécurité de l'Union européenne, en cette année 2003, était inattendu et d'autant plus remarquable qu'il prenait place dans un contexte marqué par trois traits majeurs :

- l'aboutissement de **l'élargissement** de l'Union européenne à dix nouveaux membres a obligé l'UE à s'interroger plus profondément sur son identité, sur les évolutions géostratégiques post-1989 (conflits nationaux et ethniques) et post-2001 (terrorisme et prolifération) et sur les défis globaux auxquels elle est confrontée ;
- le lancement du processus de refondation de l'Union européenne qui, à travers la **Convention**, a placé la question du contenu du projet européen au cœur de la réflexion sur une politique, la PESC-PESD, construite par les stratifications successives des traités depuis l'Acte unique européen ;
- la **question irakienne**, qui a eu des répercussions aussi bien à l'intérieur de l'Union que sur la relation transatlantique, a forcé l'Union à retrouver une certaine cohésion afin, d'une part, de se positionner par rapport à la stratégie américaine de frappe préemptive et, d'autre part, de répondre au souci légitime de sécurité de ses propres citoyens.

Si la stratégie européenne de sécurité ne peut se comparer à la stratégie américaine de sécurité en raison des divergences fondamentales sur la définition de « l'Europe-puissance » qui la traversent, son importance politique ne doit pas être sous-estimée. Les Européens se sont retrouvés dans une vision commune du monde, de ses défis, de ses menaces et des moyens d'y faire face. Elle contribue à rééquilibrer la relation transatlantique dans un sens plus conforme à la vision européenne de la stabilité internationale.

Après avoir dressé le constat qu'aucune menace n'est purement militaire et que la réponse doit être aussi complète que possible, la stratégie de sécurité fixe trois objectifs :

- ***Faire face aux menaces.*** Les principales menaces retenues par l'UE sont : le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des Etats, la criminalité organisée.

- **Construire la sécurité dans le voisinage de l'Union.** L'élargissement rapproche l'Europe des différentes zones d'instabilité. « *L'Europe doit promouvoir un cercle de bonne gouvernance sur ses frontières orientales – des Balkans au Caucase – et sur le pourtour de la Méditerranée. Cet objectif est mis en application dans les Balkans : c'est de la consolidation de nos résultats dans cette région que continue de dépendre la crédibilité de la PESC et de la PESD* »²².
- **Renforcer l'efficacité du multilatéralisme.** Le renforcement du rôle des Nations unies et la fondation de l'ordre international sur le droit distinguent le plus clairement l'approche européenne de l'approche américaine. La stratégie européenne de sécurité évite de prendre position sur le sujet sensible de l'usage de la force. Elle met toutefois en évidence une approche préventive en opposition avec l'approche préemptive américaine.

Les implications politiques qu'en tirent les Européens forment évidemment la partie la plus faible du document car elle renvoie aux moyens . Quatre axes de travail sont identifiés :

- Développer une culture stratégique qui permette d'agir en amont des crises ;
- Renforcer les capacités militaires et civiles. La création d'une Agence européenne de défense et la mise en place d'une cellule civilo-militaire y participent ;
- Garantir la cohérence entre les outils militaires et civiles de l'Union ainsi qu'entre action extérieure et politiques communes, entre aide bilatérale, aide communautaire au développement et commerce, entre politique étrangère et Justice et Affaires intérieures ;
- Développer la coopération avec les grands partenaires, au premier rang desquels les Etats-Unis.

Des initiatives importantes ont d'ores et déjà été prises en ce qui concerne les quatre priorités fixées par le Conseil européen des 11-12 décembre 2003: le multilatéralisme effectif s'articulant autour des Nations unies, la lutte contre le terrorisme, une stratégie à l'égard de la région du Moyen-Orient et une politique globale à l'égard de la Bosnie-Herzégovine.

²² Javier SOLANA, « *Une stratégie de sécurité pour l'UE : une Europe plus sûre dans un monde meilleur* », Discours du HR pour la PESC, Mouvement européen, Paris, 24 mai 2004

Mise en œuvre des priorités de la Stratégie européenne de sécurité

Multilatéralisme effectif s'articulant autour des Nations unies	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communication de la Commission, « <i>Union européenne et Nations Unies : le choix du multilatéralisme</i> », COM (2003) 526 Final ▪ « <i>Paper for submission to the high level Panel on threats, challenges and change</i> » dont la transmission au groupe de haut niveau nommé par le Secrétaire général des Nations Unies a été approuvée par le CAG-RE des 17-18 mai 2004 ▪ « <i>Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion de crise, New York, 24 septembre 2003</i> » ▪ « <i>EU-UN Co-Operation in Military Crisis Management Operations. Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration</i> », adopté par le Conseil européen des 17-18 juin 2004
Lutte contre le terrorisme	Nomination de M. de Vries, chargé de la coordination de la lutte contre le terrorisme
Stratégie à l'égard de la région du Moyen-Orient	<i>EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East</i> , approuvé par le Conseil européen en juin 2004
Politique globale à l'égard de la Bosnie-Herzégovine	Lancement de l'opération Althéa, le 2 décembre 2004, après l'adoption de la résolution 1575 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

2.1.2 Des opérations réussies

En lançant avec succès quatre missions, dans deux théâtres différents, les Balkans et l'Afrique, l'Union européenne a démontré l'opérationnalité de la PESD, l'efficacité de ses structures décisionnelles et la crédibilité de sa volonté politique. La réussite de ces différentes opérations donne un nouvel élan à la PESC-PESD.

Missions PESD 2003-2005

Nom de l'opération	Lieu	Type d'opération	Effectifs (UE/Etats tiers)	Coordination avec OTAN
Mission de Police de l'Union européenne (MPUE) 1/01/2003–31/12/2005*	Bosnie-Herzégovine	Mission de Police	529 (449/80)	-
Concordia 18/03/2003-15/12/2003	Macédoine	Gestion de crise – militaire	357 (308/49)	Berlin + Nation cadre : France ; responsabilité transmise à Eurofor, le 30/09/2003
Artémis Juin 2003–septembre 2003	République démocratique du Congo	Gestion de crise – militaire	+/- 2000	Autonome – Nation cadre : France
Proxima 15/12/2003**-15/12/2005*	Macédoine	Mission de Police		-
EUjust Thémis 16/07/2004 – 16/07/2005*	Géorgie	Mission de renforcement de l'Etat de droit		-
Althéa 2/12/2004-...	Bosnie-Herzégovine	Gestion de crise – militaire	+/- 7000	Berlin +
EUpol – Kinshasa Janvier 2004-janvier 2005	République démocratique du Congo (Kinshasa)	Mission de Police		-

(*) Date prévisionnelle de fin de la mission

(**) Proxima fait suite à Concordia sous la forme d'une mission de police

Source : Gustav LINDSTROM, « Les opérations : la défense en action » in Nicole GNESOTTO (sous la direction), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, IES, Paris, 2004 et site internet du Conseil de l'Union européenne

La montée en puissance a été graduelle. L'UE a pris la relève de missions existantes dans des contextes de plus en plus difficiles et risqués. L'organisation de l'opération Artemis en RDC représente le véritable saut qualitatif : une opération, nouvelle et autonome, composée de troupes de combat, dans un théâtre d'opération risqué, situé à plus de 6500 kms du territoire européen. A la différence des autres opérations, qui consistaient à reprendre des opérations de l'OTAN, l'opération Artémis a donné un véritable sentiment d'appropriation , d' « *ownership* », aux Européens.

Ces opérations ont permis d'identifier les faiblesses et les lacunes de la PESD. Trois domaines principaux²³ ont été identifiés :

- les aspects opérationnels : capacités de projection à longue distance, communications sécurisées et capacités de soutien logistique et de sécurité, notamment dans le cadre d'une opération de longue durée sur un théâtre d'opération éloigné de l'Europe ;
- les questions de financement ;
- les défis de la planification, en particulier les capacités de planification en matière de police ; les collaborations avec les pays tiers et les organisations internationales.

2.1.3 De nouveaux champs d'action pour la PESD : l'Afrique et la collaboration avec les Nations unies

L'opération PESD Artémis a élargi de manière inespérée le champ des préoccupations de l'UE et du SG/HR Solana vers l'Afrique et l'Afrique centrale en particulier. La France et la Belgique, souvent isolées, tentaient d'appeler l'attention de leurs partenaires européens sur cette région en crise. Peu d'observateurs auraient imaginé que la PESD prendrait une nouvelle dimension en Afrique²⁴.

En faisant appel à l'UE, le secrétaire général des Nations Unies reconnaissait l'Union européenne comme un acteur de sécurité crédible sur le plan international.

²³ LINDSTROM Gustav, « Les opérations : la défense en action » in Nicole GNESOTTO (sous la direction), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, IES, Paris, 2004, pp. 134-141

²⁴ On rapporte qu'un ambassadeur déclarait qu'il n'y aurait une opération de la PESD que « over my dead body ». L'opération a eu lieu. L'ambassadeur siège toujours à la table du COPS.

Cette opération a également fourni l'occasion d'approfondir le cadre des relations entre l'UE et l'ONU et d'alimenter le concept de « groupements tactiques »²⁵ porté par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

2.1.4 De nouveaux regards : l'arrivée des nouveaux Etats membres

Contrairement aux craintes initiales, les nouveaux Etats membres ne se sont pas transformés en cheval de Troie des Américains au sein des structures de l'Union européenne. Ils restent partagés entre l'OTAN et l'Union européenne mais il semble qu'une évolution, un processus d'acclimatation, soient en cours. Seule la République tchèque soutiendrait encore des positions otaniennes peu conciliables avec la construction européenne.²⁶ L'élargissement dans le domaine de la PESC-PESD a été pédagogiquement préparé de deux manières : une première phase de contacts officiels réguliers entre le COPS et les pays candidats (en format XV + 6 et XV + 15), suivie d'une seconde phase d'observation et de participation sans droit de vote aux travaux du COPS.

L'élargissement a eu pour effet principal de déplacer le centre d'attention vers l'Est et d'introduire une nouvelle perception de priorités à l'égard de la politique de voisinage qui se matérialise essentiellement par un durcissement de la politique européenne vis-à-vis de la Russie.

2.2 Le traité constitutionnel crée les conditions favorables à l'émergence d'une véritable diplomatie européenne

Le traité constitutionnel apporte deux modifications majeures aux rôles respectifs des acteurs et à la distribution du pouvoir au sein de la structure décisionnelle de la PESC-PESD. L'Union européenne sera dotée d'un véritable ministre des affaires étrangères (I) qui pourra s'appuyer sur la préfiguration d'un corps diplomatique européen, le « service européen d'action extérieure », qui se veut le creuset d'une culture diplomatique européenne (II). Le Traité fait

²⁵ « Battle groups ». Modules militaires déployables à très court terme

²⁶ Il pourrait s'agir d'un problème de représentation diplomatique. Depuis le 1^{er} mai 2004, trois ambassadeurs tchèques se sont succédés au COPS.

ainsi écho aux principales innovations proposées par le groupe VII « Action extérieure de l'Union européenne » de la Convention²⁷.

2.2.1 Le ministre européen des Affaires étrangères devient l'acteur majeur de la PESC-PESD

La création d'un ministre des Affaires étrangères, qui réunit les fonctions de Haut Représentant pour la PESC et de Commissaire chargé des relations extérieures, est la véritable innovation instaurée par le traité constitutionnel. C'est la première fois dans l'histoire de la construction européenne qu'autant de pouvoirs seront concentrés par un seul homme.

Le ministre des Affaires étrangères :

- présidera le Conseil des Affaires étrangères ;
- disposera du statut important de vice-président de la Commission, en charge des relations extérieures ;
- pourra mobiliser les moyens financiers et administratifs de l'action extérieure de la Commission ;
- bénéficiera d'un droit d'initiative propre et autonome (la Commission perd le sien) ;
- présidera l'Agence européenne de défense et assurera le lien avec le Conseil ;
- pourra déclencher le centre opérationnel de la cellule civilo-militaire ;
- s'appuiera sur le SITCEN et le SATCEN ;
- aura à sa disposition un « service européen d'action extérieure ».

Le ministre des Affaires étrangères devra coordonner au mieux la PESC d'un côté, et de l'autre, les relations extérieures de l'Union dont le périmètre reste à déterminer. Celui-ci pourrait inclure les relations commerciales, la coopération au développement, etc. Il devra également coordonner ces politiques de l'Union avec les politiques étrangères des Etats membres.

2.2.1.1 Un nouvel équilibre à définir entre Conseil et Commission

La question de l'insertion du ministre dans le système décisionnel PESC-PESD reste ouverte. Le ministre devra trouver un subtil équilibre entre le Conseil et la Commission afin de mobiliser tous les atouts à sa disposition. D'une part, il aura besoin d'obtenir l'appui des Etats

²⁷ Rapport final du groupe de travail VII « Action extérieure de l'Union européenne », CONV 459/02, 16 décembre 2002. Ce groupe était présidé par M. Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre belge et vice-président de la Convention.

membres au sein du Conseil pour mener sa politique. D'autre part, il devra également gagner le soutien interne du système de la Commission au profit de sa politique étrangère.

La mise en place d'un ministre, à cheval sur le Conseil et la Commission, ne résout pas le problème structurel essentiel de la PESC-PESD, à savoir la dichotomie qui existe entre, d'une part, les décisions de politique étrangère prises par le Conseil et, d'autre part, la mise en œuvre d'instruments et l'élaboration de politiques par la Commission dans le domaine des relations extérieures. On peut toutefois espérer qu'il en accroisse la cohérence.

2.2.1.2 Une présidence stable du Conseil des affaires étrangères

A la différence des autres formations du Conseil, le Conseil des affaires étrangères sera présidé, de manière stable – 5 années –, par le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Le ministre des Affaires étrangères occupera une position de force non seulement pour assurer la direction et la continuité des affaires du Conseil mais aussi et surtout, pour garantir la continuité des contacts politiques et des actions diplomatiques nécessaires à la représentation extérieure de l'Union européenne.

Les rédacteurs de la Constitution ont souhaité éviter que le Président du Conseil européen ne porte ombrage au ministre. Nommé pour deux années et demi, il voit son rôle sur la scène internationale strictement encadré (art. I-22 TC). Il assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure, sans préjudice des compétences du ministre des Affaires étrangères de l'Union.

La présidence du Conseil des Affaires étrangères par le ministre des Affaires étrangères de l'Union implique, dans les scénarios qui prévalent aujourd'hui, que ses proches collaborateurs et son administration président, chacun à leurs niveaux respectifs, les comités du Conseil : du COPS aux groupes de travail. Ceci aura probablement pour conséquence de renforcer la cohérence et la qualité des travaux menés en leur sein.

L'administration du ministre deviendra ainsi la colonne vertébrale de la PESC-PESD, si elle parvient à éviter le piège de la bureaucratisation. Véritable bras armé du ministre, elle pèsera, selon toutes hypothèses, de manière importante sur les réunions des groupes

préparatoires du Conseil, le COPS y compris. Les marges de manœuvre des Etats membres dans les enceintes de négociation en seront d'autant réduites.

2.2.1.3 La règle de l'unanimité est tempérée par des assouplissements réalistes

L'unanimité des Etats membres reste le principe fondateur de la décision en matière de PESC-PESD (art. I-40 et art. III-300 TC). Les rédacteurs de la Constitution, suivant en partie seulement l'avis du groupe VII de la Convention, ont souhaité insuffler plus de majorité qualifiée pour éviter l'inertie de la PESC. Les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense restent soumises à une unanimité stricte.

Quatre dispositions visent à éviter les blocages qui ont jusqu'à présent stériliser les avancées politiques de la PESC. Tout d'abord, la majorité qualifiée peut être utilisée dans les quatre cas définis à l'art. III-300.2 qui concernent principalement des prolongements de décisions antérieures. Ensuite, les abstentions ne font pas obstacle aux décisions prises à l'unanimité (art. I-300.1 TC). De plus, une clause passerelle permet de soumettre de nouveaux domaines de la PESC à la majorité qualifiée, si le Conseil européen en décide ainsi à l'unanimité (art. I-40.7 et art. 300.3 TC). Enfin, le Conseil adopte à la majorité qualifiée les modalités du fonds de lancement des opérations militaires (art. 313.3 TC).

Le domaine de la PESC-PESD s'adapte mal aux votes à la majorité qualifiée, en raison de sa sensibilité et de sa proximité avec les questions de souveraineté. Même quand le Traité le prévoit, le Conseil ou le COPS recourent très rarement au vote. Il est pourtant évident que la simple menace d'une décision à la majorité qualifiée permettra de dynamiser le processus de décision. Il s'agit d'une incitation puissante à conclure des compromis alors que la règle de l'unanimité incite à camper sur ses positions.

2.2.2 Un « service européen pour l' action extérieure » à concevoir

Doté d'une double nature institutionnelle, le ministre est placé entre le Conseil et la Commission. La question de son administration ne manquait pas de se poser.

Pour la première fois, est reconnue « *la nécessité (...) de mettre en place sous l'autorité du ministre un service conjoint (service européen pour l'action extérieure), composé de*

fonctionnaires originaires de services compétents du secrétariat général du Conseil des ministres et de la Commission et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. Le personnel des délégations de l'Union, visées à l'article III-296, est issu de ce service conjoint. »²⁸

La forme que prendra ce futur service conjoint sera déterminée par le résultat de la lutte d'influence à laquelle se livrent la Commission, les services du Conseil et les Etats membres. La Commission est placée, par le Traité constitutionnel, dans une position de force. Juridiquement, l'art. III-296 TC stipule que « *l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision européenne du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission* ».

2.2.2.1 Une méthode de travail éclatée et peu transparente

En octobre 2004, période préparatoire stratégique avant la rencontre entre le HR/SG Solana et M. Barroso, président de la Commission européenne, chacun fourbissait, dans le plus grand secret, ses armes de négociation et ses arguments. Il ressort des entretiens menés à Bruxelles que de nombreux groupes informels au sein du secrétariat général du Conseil et de la Commission réfléchissaient aux contours de ce service, sans que ces réflexions soient coordonnés entre elles. Les directeurs politiques et les directeurs européens des ministères des Affaires étrangères des Etats membres ont également eu l'occasion de confronter, à plusieurs reprises, leurs points de vue. Les questions de « cuisine interne » (quotas nationaux, répartition des postes de responsabilité, ...) semblent, selon une partie prenante²⁹, prendre le pas sur la définition même du concept.

Trois types de tension émergent d'ores et déjà :

- entre la Commission et le secrétariat général du Conseil ;
- entre les Etats-membres et les institutions européennes ;
- entre les Etats membres.

²⁸ Déclaration sur la création d'un service européen pour l'action extérieure (annexé au TC).

²⁹ Entretien octobre 2004

2.2.2.2 Un périmètre de compétences à négocier

Ni le Traité constitutionnel, ni la déclaration sur le service ne définissent le périmètre des compétences de la nouvelle administration diplomatique européenne. La déclaration se borne à évoquer des services compétents de la Commission et du secrétariat général du Conseil ainsi que du personnel détaché des services diplomatiques nationaux. Le groupe VII de la Convention avait, pour sa part, ciblé la DG RELEX au sein de la Commission.

Le périmètre retenu déterminera le degré souhaité d'ambition et de cohérence de la politique extérieure européenne mais également et surtout, son poids par rapport aux diplomaties nationales. S'il est évident que tout ou partie de la DG RELEX a vocation à entrer dans le service conjoint, l'inclusion éventuelle des DG ou agences responsables de la coopération au développement, de l'aide humanitaire, des négociations commerciales reste une question ouverte à la négociation.

Selon les compétences retenues, le service pourrait compter, au niveau central, de 40 – option minimaliste d'une unité politique musclée – à plusieurs milliers de fonctionnaires, intégration maximaliste. Si l'on connaît les trois composantes du service conjoint, le Traité constitutionnel n'en détermine pas les proportions. Le rapport numérique pèse indéniablement en faveur de la Commission qui compte plus de fonctionnaires (à son siège bruxellois et dans ses représentations) que le secrétariat général du Conseil.

Si la philosophie européenne plus ou moins intégrationniste des Etats membres joue un rôle important, il s'agit également de déterminer de quel type d'administration il faut doter l'Union européenne : une entité de conception, une administration d'action ou une bureaucratie de gestion.

2.2.2.3 Une synergie forte avec les Etats membres

La préoccupation visant à renforcer la synergie entre le nouveau service et les diplomaties nationales était au cœur des travaux de la Convention. La formule du détachement sur une base

temporaire de diplomates nationaux a été proposée par le Groupe de travail « Action extérieure »³⁰ en vue de renforcer la capacité d'analyse politique de service conjoint.

La place que prendront les diplomates nationaux dépendra de l'ambition de chaque Etat membre et de ses capacités administratives à détacher du personnel. Les auteurs du traité ont souhaité établir une boucle d'information à double sens entre les niveaux nationaux et européens, la considérant comme une des conditions de succès de la nouvelle configuration de la PESC-PESD.

2.2.2.4 L'organigramme de l'administration centrale

Deux options sont possibles :

- soit une structure unique ;
- soit une structure à deux composantes PESD et PESC.

Si la seconde option autorise plus de souplesse, elle permet également de conserver le caractère particulier de la PESD, de confier des missions militaires à quelques Etats membres (art. III-310 TC) et d'autoriser les « coopérations structurées permanentes » (art. III-312 TC).

A la tête de chaque composante, un secrétaire général adjoint pourrait servir de relais avec le ministre des Affaires étrangères et présider le COPS.

Le processus de formulation des instructions diplomatiques devra être organisé. Qui devra les définir ? Le service conjoint, le COPS, les groupes de travail du Conseil ?

Les tensions administratives au sein des différentes structures à fusionner ne sont pas à négliger. Nombre de fonctionnaires de la Commission et du secrétariat général du Conseil vont voir s'envoler des perspectives de carrière.

³⁰ Rapport final du groupe de travail VII « Action extérieure de l'Union européenne », CONV 459/02, 16 décembre 2002, § 64 et suivants

2.2.2.5 Les délégations de l'Union : quelles tâches à mettre en commun ?

Le principe qui devrait guider le processus est celui de la recherche de la valeur ajoutée. Un premier champ d'investigation est celui des matières consulaires. Les économies d'échelle sont évidentes particulièrement en matière de visas dans l'espace Schengen.

2.2.2.6 Le timing et méthode de mise en place des représentations de l'Union (big bang ...)

Un *big bang* créerait certainement plus de désordres que de valeur ajoutée. Une méthode progressive pourrait identifier les régions et pays à forte valeur ajoutée pour la politique européenne³¹ :

- les Balkans ;
- Washington, Moscou ;
- Ankara ;
- un lieu à choisir pour le processus de paix au Moyen-Orient,
- Les représentations auprès des NU/Conseil de sécurité à New York ; OSCE.



On peut s'interroger, avec Jacques Ziller, sur le fait de savoir si « *un tel service réussira [peut-être] là où les dispositions institutionnelles imaginées en 1986, 1992, 1997 et 2001 ont échoué : à remplacer par une coopération véritable la compétition entre corps diplomatiques nationaux d'un côté, entre ceux-ci et les services de la Commission de l'autre. Mais cela n'effacera pas d'un coup de baguette magique les divergences d'intérêts nationaux et de choix en matière de politique étrangère qui peuvent opposer les pays comme la France et le Royaume-Uni, le Portugal et la Finlande, la Belgique et la Hongrie.* »³²

En tout état de cause, les diplomaties nationales devront s'inscrire dans le mouvement de la nouvelle diplomatie européenne pour éviter que cette concurrente de poids ne les rayent de la carte des diplomaties qui comptent.

³¹ Entretiens, octobre 2004

³² ZILLER Jacques, La nouvelle constitution européenne, La Découverte, Paris, 2003, p. 86

2.3 Le cadre financier de la PESC-PESD demeure inadapté

L'affirmation de l'ambition politique européenne et les progrès institutionnels engrangés par la PESC-PESD depuis les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice n'ont pas été accompagnés par un accroissement comparable des moyens budgétaires alloués à cette politique.

Le traité constitutionnel n'apporte pas d'améliorations fondamentales, à l'exception de la mise en place d'un fonds de lancement des opérations militaires³³. Toutefois, le ministre des Affaires étrangères, à la fois vice-président de la Commission, pourra mieux assurer la cohérence de la PESC-PESD en mobilisant l'ensemble des moyens disponibles au sein de l'Union européenne.

Le groupe VII « Action extérieure de l'Union européenne » avait recommandé, pour sa part, de « doter la part du budget de l'Union européenne allouée à la PESC de suffisamment de ressources pour faire face à des crises inattendues ou de nouvelles priorités politiques sur la scène internationale »³⁴.

2.3.1 Le budget de la PESC ne peut financer que des opérations n'ayant pas d'implications militaires ou de défense

Le budget général de l'Union européenne ne présente pas de manière spécifique les actions financées au titre de la PESD. Seules les dépenses liées à la PESC, dont relève la PESD, sont identifiées.

Dotation du budget général de l'Union européenne en faveur de la PESC (en millions d'euros)

1995	1996	(...)	2001	2002	2003	2004	2005
11,5*	46,25* **		30,1	30	47,5	62,5	62,5

(*) en ECU

(**) Financement de l'administration européenne de Mostar

Source : Rapport de la Commission de la défense sur le projet de loi de finances pour 2005 présenté par M. François Lamy, avis n°1867, Assemblée nationale, novembre 2004 et Dumond et Setton (1999)

³³ Recommandé par le groupe de travail VIII de la Convention « Défense », présidé par Michel Barnier, Commissaire européen. Rapport final du groupe de travail VIII « Défense », CONV 461/02, 16 décembre 2002

³⁴ Rapport final du groupe de travail VII « Action extérieure de l'Union européenne », CONV 459/02, 16 décembre 2002, p. 9

Le financement des opérations de gestion de crise est réglé par des dispositions spéciales (art. 28 TUE). Seules les dépenses administratives de la PESD sont à charge du budget général de l'Union européenne et relèvent de la procédure budgétaire normale. Les dépenses opérationnelles sont également à charge du budget communautaire, « à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ». A ce titre, les opérations civiles de police – mission de police en Bosnie –, les actions de non-prolifération et le financement des représentants spéciaux de l'Union européenne relèvent du budget européen.

2.3.1.1 Le budget PESC représente 1% de la rubrique « actions extérieures » du budget de l'UE

Les perspectives financières 2000-2006 ont stabilisé le montant dédié aux « actions extérieures » à un niveau annuel d'environ 5 milliards d'euros, soit environ 5 % du budget européen. A l'intérieur de cette enveloppe, le budget réservé aux interventions au titre de la PESC représente une part minime : 47,5 millions d'euros par rapport à une rubrique 4 « actions extérieures » de 4 955,4 millions d'euros en 2003, soit 0,95 %. Le budget PESC qui sert à financer les actions diplomatiques décidées par le Conseil représente moins de 0,05 % du budget européen.

2003 (en millions d'euros)		
Budget PESC	Rubrique 4 « actions extérieures »	Budget de l'UE
47,5	4 955,4	99 695,8
Part du budget PESC	0,95 %	0,047 %

A titre de comparaison, la Commission dispose d'un instrument, le « mécanisme de réaction rapide », permettant de répondre à des situations de crise réelles ou naissantes, doté d'un budget de 27,5 millions d'euros en 2003. Son champ d'application couvre toute intervention communautaire lié à une crise qui met en jeu la sécurité, accompagnant ou appuyant les activités de l'UE dans les domaines de la PESC. La Commission décide seule du déclenchement de ce mécanisme. Le Conseil, par l'intermédiaire du COPS, en est simplement informé.

2.3.1.2 Un budget sous contraintes grâce à une alliance objective entre la Commission et le Parlement européen

L'arme budgétaire est le moyen favori de la Commission pour tenter de limiter les marges de manœuvre opérationnelles du Conseil en matière de PESC-PESD et, par conséquent, de limiter le contrôle des Etats membres sur cette politique. La Commission s'ingénie à mettre le Conseil et les Etats membres face à leurs propres contradictions.

La procédure budgétaire relative aux crédits PESC comporte une spécificité prévue par l'accord interinstitutionnel relatif à la procédure budgétaire : s'agissant de dépenses non obligatoires (pour lesquelles le Parlement a donc le dernier mot) résultant de décisions du seul Conseil (sur lesquelles le Parlement n'a pas son mot à dire), l'accord interinstitutionnel prévoit qu'à défaut d'un accord entre le Conseil et le Parlement sur le montant des crédits à inscrire au budget est retenu le montant du budget de l'année précédente ou celui de l'avant-projet de budget s'il est inférieur.

Le vote des crédits de la PESC est donc chaque année l'occasion pour le Parlement européen de revendiquer un accroissement de son rôle en la matière en usant de la capacité d'obstruction budgétaire dont il dispose. D'année en année, le Parlement parvient à arracher au Conseil un renforcement de son droit d'information, sans toutefois encore atteindre le stade d'une véritable participation à la décision.

Cette tension institutionnelle est sagement entretenue par la Commission qui avance des propositions budgétaires qui ne correspondent pas à l'ampleur des besoins opérationnels de la PESC-PESD. Ainsi, lors du débat budgétaire en 2002, le budget PESC faillit être amputé des 17,5 millions d'euros nécessaires au financement de la mission police en Bosnie (MPUE). En 2004, le Conseil a souhaité maintenir le budget PESC à 62,5 millions d'euros en dépit de l'avant-projet de budget pour 2005 de la Commission qui prévoyait de le ramener à son niveau de 2003.

Le financement problématique des représentants spéciaux (RSUE)

La formule des représentants spéciaux mandatés par le Conseil (art. 18.5 TUE) est certainement un des outils diplomatiques les plus puissants au service de la PESC-PESD, notamment dans la gestion de crise. Or, les imperfections de leur financement limitent les possibilités d'action du Conseil qui se trouve parfois dans l'impossibilité de nommer un envoyé pour mettre en œuvre sa politique étrangère.

Personnalités de haut niveau, les représentants spéciaux assurent le permanence et le continuité de l'action politique et diplomatique de l'Union dans les crises. Ils trouvent historiquement leur origine dans les premiers mandataires (Lord Carrington, Lord Owen, Carl Bildt, Carlos Westendorp) envoyés par l'Union européenne pour participer aux règlements de la crise yougoslave. Ainsi depuis, le Conseil a-t-il multiplié la désignation de ces envoyés : Aldo Ajello pour la région des Grands Lacs ; Miguel Moratinos et puis Marc Hotte pour le processus de paix au Moyen-Orient ; Francesc Vendrell pour l'Afghanistan ; François Léotard, Alain Leroy, Alexis Brouhns, Michael Sahlin pour l'ARYM ; M. Busek pour le Pacte de stabilité pour les pays d'Europe du Sud-Est ; Heikki Talvitie pour le Caucase du Sud.

En 2002, la question de leur financement a donné lieu à une bataille rangée au sein du groupe RELEX, composé de diplomates des Représentations permanentes et chargé d'examiner les questions administratives et budgétaires de la PESC. A l'initiative de la Présidence danoise, le COPS avait donné mission au groupe de trouver de nouvelles marges financières afin de pouvoir nommer, en tant que de besoin en 2003, de nouveaux représentants spéciaux.

Chaque représentant spécial faisait l'objet d'un financement sui generis. Les inégalités de traitement n'étaient justifiées par aucune raison objective. Les différentes rubriques de coût (salaire du RSUE, salaires et indemnités des conseillers, frais de fonctionnement, sécurité du RSUE (voiture blindée, gardes du corps), ...) étaient soit financées par le budget européen, soit prises en charge par les Etats membres selon qu'ils mettaient à disposition du personnel détaché ou non. Quatre RSUE sur cinq voyaient leur salaire pris en charge par l'Union européenne. La France avait financé le salaire des représentants spéciaux pour l'ARYM (François Léotard et Alain Leroy), car c'était, à l'époque, la condition nécessaire pour que l'Union puisse déployer un envoyé dans une région en crise qui figurait pourtant dans la liste des priorités de la PESC. Même les dispositions nécessaires à la sécurité des RSUE n'étaient pas prises en charge par l'Union.

S'appuyant sur les dispositions de l'accord interinstitutionnel budgétaire, la Commission, quant à elle, refusait de contribuer au budget des représentants spéciaux. La Commission refusait en effet de financer des représentants européens sur lesquelles elle n'avait pas l'entière tutelle politique. Les propositions de compromis visant à coiffer les RSUE des « deux casquettes » de représentants du Conseil et de la Commission, furent rejetées de la même manière.

Par cette action peu coopérative, la Commission parvenait à peser sur le Conseil dans une politique censée être intégralement intergouvernementale. En limitant l'action du Conseil, elle laissait également libre champ à ses propres équipes qui, sur le même terrain d'action, ne souffraient d'aucune difficulté budgétaire.

Cet exemple montre que des mécanismes mal conçus peuvent, au gré de l'activité quotidienne, modifier la nature intergouvernementale de la PESC-PESD.

2.3.1.3 La Commission passe à l'offensive avec un nouvel « instrument de stabilité »

La Commission a présenté, le 29 septembre 2004³⁵, une proposition de règlement du Conseil établissant un « instrument de stabilité »³⁶ dont l'objectif est d'offrir un instrument plus flexible pour répondre aux futurs défis globaux à la sécurité et à la stabilité. Cette proposition s'inspire des expériences de la mise en œuvre du Mécanisme de réaction rapide (MRR), de la Facilité pour la paix en Afrique, ...

On constate, à la lecture de la proposition, que la Commission s'aventure plus en avant dans les domaines de la PESC-PESD, tout en niant vouloir empiéter sur les domaines à dimension militaire. La lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme, la protection des infrastructures stratégiques, les nouvelles menaces liées à la prolifération des armes de destruction massive et à leurs vecteurs, les mesures de réponse aux crises, les missions de soutien de la paix forment un ensemble de « zones grises » qui, sans appartenir exclusivement à la PESC-PESD définie par le titre V du traité, n'en sont pas éloignées et participent pleinement à une gestion de crise cohérente. Ces thèmes sont au cœur de la Stratégie européenne de sécurité. En outre, les domaines d'action de cet instrument de stabilité appartiennent clairement à la gestion de crise.

L'ambition de la Commission est clairement affichée. On peut lire dans l'exposé des motifs :

*« Article 6. Special provisions applicable to peace-support operations. This article contains measures that recognise the particular sensitivity of peace support operations and the need to ensure that decisions are taken which are consistent with the political orientations developed in the Council. Moreover, in order to promote close linkages between Community peace-support operations and the military and civilian capacities that can be mobilised under Title V of the Treaty on the European Union, this article establishes a requirement on the Commission to draw to the attention of the Council any complementary measures that it may consider useful under the CFSP».*³⁷

Paradoxalement, la Commission s'interdit de financer des opérations militaires européennes – ce qui est conforme au Traité – mais pourrait financer des opérations militaires de tiers, des missions de maintien de la paix ou de rétablissement de la paix conduites par des organisations régionales, sous-régionales ou des coalitions d'Etats agissant avec l'accord des Nations unies ainsi que d'autres actions de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR).

³⁵ Cette proposition devait encore faire l'objet d'un examen au sein du groupe RELEX au moment de mes entretiens à Bruxelles en octobre 2004

³⁶ COM (2004) 630 Final

³⁷ COM (2004) 630 Final, p. 5

Avant de décider de financer de telles actions, la Commission s'informerait, à un stade précoce, de l'opinion des Etats membres et indiquerait au Conseil les mesures complémentaires qu'il serait utile de prendre.

Si cet instrument de stabilité autorise indéniablement plus de flexibilité³⁸ dans la réponse aux crises, il introduit un double risque :

- d'une part, les frontières entre les actions de la PESC-PESD et les actions communautaires seront brouillées tant au niveau politique que financier. On ne distingue plus les lignes budgétaires spécifiques à la PESD ;
- d'autre part, la Commission semble vouloir préempter, avant même l'institution du ministre des Affaires étrangères prévue par le traité constitutionnel, le rôle du Conseil dans le cadre d'une politique qui reste, selon le Traité, intergouvernementale. La Commission disposera de beaucoup plus de moyens que le Conseil pour participer pleinement à la gestion de crise sur le terrain.

Mue par une stratégie défensive, la Commission semble se replier sur les dispositions du traité de Nice, à savoir son droit d'initiative – qu'elle perd dans le traité constitutionnel – et son indépendance. Le problème est particulièrement aigu en ce qui concerne la gestion civile des crises et ne facilite pas la collaboration, avec le secrétariat général du Conseil, dans la période intermédiaire avant l'entrée en vigueur du traité constitutionnel.

2.3.2 Le financement des opérations militaires repose sur les Etats-membres

Les opérations militaires font l'objet d'un financement direct des Etats-membres, basé sur une répartition des coûts selon une clé proportionnelle au revenu national brut des Etats (art 28.3 TUE). Le traité prévoit que, sous certaines conditions, les Etats membres qui ne souhaitent pas participer à une opération militaire ne soient pas contraints de contribuer à son financement.

La décision du Conseil des ministres du 23 février 2004³⁹ a mis en place un mécanisme permanent de financement des coûts communs des opérations militaires, le « mécanisme

³⁸ Cette proposition fait écho à la recommandation de la Convention visant à doter le HR d'un instrument pour agir efficacement dès les premières phases des opérations civiles de crise. Le groupe VII de la Convention prévoyait d'inscrire l'instrument dans les orientations du Conseil, sous réserve de l'autorisation du COPS (Rapport final du groupe de travail VII « Action extérieure de l'Union européenne », CONV 459/02, 16 décembre 2002, p. 9).

³⁹ Décision 2004/197/PESC du Conseil, JO UE L63/68 du 28 février 2004

Athéna », qui institutionnalise la distinction entre deux catégories de charges, les coûts nationaux qui sont imputables à un Etat participant (soldes ou primes des soldats par exemple), selon le principe dit *Cost lie where they fall*⁴⁰, et les coûts communs, selon les principes retenus par le Conseil le 17 juin 2002.

Les coûts communs, qui ne peuvent être imputés à un Etat particulier (dépenses du quartier général de la Force, par exemple), sont financés par un budget multilatéral. Le mécanisme prévoit une liste limitative des coûts qui peuvent entrer dans la catégorie des coûts communs. L'inclusion d'autres dépenses – dépenses de transport, de casernement et de logement – dans les coûts communs fait l'objet d'une décision du Conseil, au cas par cas, avant le lancement d'une opération.

Le mécanisme Athéna se caractérise par sa complexité. Celle-ci traduit les discussions difficiles entre les Etats membres mûs par des considérations idéologiques – certains Etats membres neutres, comme l'Autriche, ne désirant pas que l'Union dispose d'un budget militaire – ou plus prosaïquement par des considérations financières – souci permanent de l'Allemagne.

Athéna est géré sous l'autorité d'un « comité spécial ». Les Etats contributeurs, membres ou non de l'Union européenne, qui composent ce « comité spécial » décident, à l'unanimité, des budgets de ce mécanisme. Le contrôle intergouvernemental est donc garanti.

Ce mécanisme est appelé à être ajusté car il ne permet pas de répondre aux besoins de financement des premières coûts préparatoires à une opération. Depuis 2001, l'opportunité ou non d'un fonds de lancement des opérations militaires – « *start up fund* » -- a alimenté les débats entre les Etats membres. Certains y voyaient une trop grande autonomisation de la défense européenne et, en tout état de cause, une perte de contrôle des Etats membres, doublé d'un gouffre financier. Le traité constitutionnel prévoit, en son article III-215, qu'un tel fonds de lancement, constitué des contributions des Etats membres, serait décidé à la majorité qualifiée, sur proposition du ministre des Affaires étrangères.

⁴⁰ Ces coûts concernent 95% des surcoûts liés aux opérations extérieures

La contribution française au budget de fonctionnement du « mécanisme Athéna » est de 58.000 euros. Il faut y ajouter la participation à l'opération Althéa. Au total, la part de la France s'élève à près de 12 millions d'euros pour 2004-2005.⁴¹

*

Les désaccords idéologiques persistants entre les Etats membres quant au financement de la PESD fragilisent les ambitions européennes dans ce domaine et risquent de porter préjudice à la nouvelle diplomatie européenne. A trop vouloir garder la bride sur le cou de cette politique, les Etats membres pourraient en saper le fondement.

⁴¹ Rapport de la Commission de la défense sur le projet de loi de finances pour 2005 présenté par M. François Lamy, avis n°1867, Assemblée nationale, novembre 2004

3 REPENSER LA DIPLOMATIE NATIONALE. DE LA STRATEGIE DE SOUVERAINETE A LA STRATEGIE D'INFLUENCE

3.1 Les Etats membres doivent apprendre à utiliser pleinement les possibilités offertes par la PESC-PESD

3.1.1 Les limites de la politique étrangère nationale

Force est de constater que la politique étrangère nationale, et sa diplomatie, ne suffisent plus comme cadre d'influence. Dans un monde dominé par les Etats-Unis, rejoint bientôt par d'autres très grands pays comme la Chine, le périmètre des sujets qui peuvent être efficacement traités, de manière autonome, par une politique étrangère nationale ne cesse de se restreindre. La question irakienne en a apporté une cinglante démonstration. Malgré des efforts diplomatiques importants, ne manquant certainement pas de panache, on peut difficilement présumer que la France ait remporté plus qu'une victoire morale. La désunion des pays européens a une nouvelle fois signé l'impuissance européenne.

Cependant, la PESC-PESD n'a pas vocation à se substituer totalement aux politiques étrangères nationales. Elle vise à mutualiser les politiques étrangères, c'est-à-dire produire, dans les domaines d'intérêt européen commun, une valeur ajoutée supérieure à la somme des différentes politiques étrangères des Etats membres.

Nombre de pays hésitent encore à s'inscrire pleinement dans une dynamique de la PESC-PESD, par simple inertie, absence d'ambition diplomatique ou parce que cette politique leur semble représenter un trop grand transfert d'ambition ou de souveraineté. Le Royaume-Uni reste déchiré entre sa vision du « grand large », selon la formule churchillienne, et un destin pleinement européen. La France, à tout le moins son ministre des Affaires étrangères, Michel Barnier, semble avoir définitivement opté pour l'Europe. L'Union européenne forme le « cadre naturel » et le « démultiplicateur » de l'influence française⁴². Reste à savoir si la conviction européenne du ministre actuel se diffusera dans les couloirs et soupentes du Quai d'Orsay et à travers les méandres des chancelleries. Le souhait que se poursuive la réforme de l'administration française, notamment de la fonction diplomatique, afin d'intégrer, de façon

⁴² Michel Barnier, Discours d'ouverture de la douzième Conférence des Ambassadeurs, 28 août 2004

beaucoup plus prononcée, la dimension européenne revient régulièrement dans les propos des diplomates « européens » du Quai.⁴³

Les lignes de fracture : une grille de lecture de la PESC-PESD

Les Etats membres tentent d'infléchir la définition de la PESC-PESD selon les inflexions qu'ils jugent conformes ou profitables à leur politique nationale. Les lignes de partage qui traversent la PESC et la PESD ne se résument pas à la distinction simpliste entre les grands et les petits Etats membres. Ce clivage ne prend son sens que lors des débats institutionnels. Plusieurs autres fractures dessinent la grille de lecture de la PESC-PESD.

Le débat entre « atlantistes » et « européens » fait souvent surface dans les questions militaires ou de défense. Dans le sillage britannique, les Pays-Bas, le Danemark⁴⁴, le Portugal et certains nouveaux Etats membres s'attachent à la préservation d'un lien transatlantique, qui frise parfois la soumission, et à la défense à tout crin de ce qu'ils considèrent comme les prérogatives de l'OTAN.

Les « neutres⁴⁵ » (Suède, Finlande, Autriche, Irlande) forment un ensemble réticent à toute avancée trop prononcée de la dimension militaire au sein de l'UE. Attachés à une vision de « l'Europe puissance civile », ils ont longtemps bloqué l'usage des instruments militaires de la PESD, à l'intérieur des frontières de l'Union, pour venir en aide aux victimes en cas de catastrophes naturelles ou d'attaques terroristes⁴⁶. Forts de leur expérience, les « pays scandinaves » constituent un moteur pour le développement de la prévention des conflits au sein de la PESC-PESD. Avec les Pays-Bas, ils sont également très soucieux de la protection des droits de l'homme.

Les intérêts communs, pour certaines régions géographiques, en raison de liens historiques ou géopolitiques, réunissent certains pays. La France, le Royaume-Uni, la Belgique et le Portugal portent beaucoup d'intérêt à leurs anciennes colonies d'Afrique ; les Pays-Bas à l'Indonésie ; l'Autriche et l'Allemagne aux Balkans et à l'Europe centrale et orientale ;

⁴³ Entretien 4 octobre 2004 et entretien de SE Mme Sylvie Bermann, Représentant permanent de la France auprès du COPS avec la délégation française à l'Assemblée de l'UEO, Sénat, 13 février 2003

⁴⁴ Le Danemark ne participe pas à la PESD.

⁴⁵ Cette notion a perdu beaucoup de son sens historique. On peut l'assimiler au critère de non-appartenance à l'Alliance atlantique.

⁴⁶ Voir la déclaration de Séville sur la lutte contre le terrorisme

l'Espagne, L'Italie, la Grèce et la France à la dimension méditerranéenne. Le processus de paix au Moyen-Orient révèle, à une extrémité du spectre, la politique traditionnellement « pro-arabe » de l'Espagne et, à l'autre, l'inflexion traditionnelle en faveur d'Israël des Pays-Bas ou de l'Allemagne.

La Grèce occupe une place particulière au sein des Etats membres. Ses relations « conflictuelles » avec la Turquie ont ralenti la négociation des accords, dits de « Berlin + », entre l'Union européenne et l'OTAN.

Les nouveaux Etats membres appartiennent à la catégorie des Etats dont la politique étrangère nationale est en véritable déliquescence, plus encore que les autres membres de l'Union européenne qui, eux, peuvent encore s'inscrire dans des stratégies de niche⁴⁷. L'Europe, bien plus que l'OTAN, est un moyen de regagner de l'influence sur le plan international. Tous ces pays sont encore dans une phase d'apprentissage de la PESC-PESD. Il est trop tôt pour déterminer s'ils vont s'inscrire dans un des clivages déjà existants – celui des Atlantistes, par exemple – ou si de nouvelles lignes de fracture vont se constituer. Il est, en revanche, d'ores et déjà perceptible que leurs préoccupations principales portent sur leur voisinage immédiat (Biélorussie, Ukraine, Caucase) et sur les relations avec la Russie.

Avec celui des puissances nucléaires, le club des Etats membres, permanents et non-permanents, du Conseil de sécurité constitue le forum le plus exclusif et le plus puissant de la PESC-PESD. S'ils veulent jouer le jeu, ces Etats membres sont les seuls relais de l'Union européenne dans le processus décisionnel officiel du Conseil de sécurité. Pourtant, ce constat peut être nuancé de trois manières :

- (1) Le SG/HR joue un rôle de plus en plus important à l'égard des Nations Unies : il participe, au nom de l'Union, aux réunions du Quartet sur le processus de paix au Moyen-Orient, il a été invité plusieurs fois à prendre la parole au Conseil de sécurité, ... ;
- (2) L'art. 19 TUE prévoit une concertation européenne dans les organisations internationales, sans préjudice des responsabilités particulières qui incombent aux membres permanents. L'UE parle d'une seule voix à l'Assemblée générale des NU et on note une convergence des votes approchant les 95%.

⁴⁷ Voir infra

- (3) Depuis l'opération Artémis, des contacts directs entre le Secrétariat général du Conseil et le DPKO des NU ont été mis en route.

3.1.2 Apprendre à utiliser le système

3.1.2.1 La recherche de l'intérêt européen

La méthode intergouvernementale engendre des résultats supérieurs à ce que pourrait produire la méthode communautaire classique.⁴⁸ Par un processus d'essais - erreurs (« *trial and error* »), les Etats membres tentent d'identifier l'intérêt européen. Une fois que celui-ci est identifié, les instructions sont données aux rédacteurs des documents conceptuels. Cette méthode ascendante (« *bottom-up approach* ») a l'avantage, à l'occasion d'une négociation, de ne pas tirer l'intérêt européen vers le bas. Inversement, une proposition de la Commission basée sur une définition abstraite de l'intérêt européen entraînerait automatiquement un processus de négociation vers le bas. En outre, on peut douter de la vocation de la Commission à incarner l'intérêt général de l'Union européenne dans la politique étrangère.⁴⁹

Ce constat surprenant devrait inciter les Etats membres à participer activement à la recherche de l'intérêt européen. Or, seuls sept à huit Etats membres jouent le jeu de la PESC-PESD : France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Suède, Belgique (sur certains sujets), Pays-Bas, Espagne⁵⁰.

Le poids du facteur américain constitue une des véritables difficultés de la PESC-PESD

La volonté d'accommodement avec les Etats-Unis provoque, chez certains Etats membres, un réflexe qui consiste, consciemment ou inconsciemment, à ne pas rechercher activement l'intérêt commun européen et, partant, une position européenne. Il ressort qu'un certain manque de courage prévaut actuellement au sein du COPS et du Conseil⁵¹.

⁴⁸ Entretien 13 octobre 2004

⁴⁹ Entretien de SE Mme Sylvie Bermann, représentant permanent de la France auprès du COPS avec la délégation française à l'Assemblée de l'UEO, Sénat, 13 février 2003

⁵⁰ Entretien 13 octobre 2004

⁵¹ Entretien 13 octobre 2004

3.1.2.2 Les influences se jouent en dehors des réunions formelles

Si la « diplomatie de couloirs » a accompagné le développement de la diplomatie multilatérale, le processus de décision au sein de la PESC-PESD passe essentiellement par des voies informelles. On peut avancer le poids du nombre de participants et l'engorgement du système décisionnel du Conseil et du COPS pour expliquer cette évolution. Il faut toutefois se rappeler que la Coopération politique européenne s'est développée sur un socle informel, symbolisé par les discussions, au coin de la cheminée, des ministres des Affaires étrangères. Les sujets les plus sensibles et les plus importants sont débattus dans ces enceintes : les déjeuners des ministres des Affaires étrangères lors des CAGRE, les déjeuners où les ambassadeurs du COPS rencontrent le SG/HR Solana, les réunions informelles du COPS en format directeurs politiques, les réunions des ministres en format Gymnich, les rencontres en petits groupes ou en bilatéral avec la Présidence, ...

L'influence se gagne en amont de la décision. Les grands Etats membres l'ont bien compris, en menant une politique active de détachement de diplomates nationaux dans les postes clés du secrétariat général du Conseil, de l'Unité politique et du cabinet du SG/HR. Placer des ressortissants nationaux dans des positions clés permet aux pays membres intéressés de garantir les canaux de communication. Elle implique également d'ouvrir tous les canaux disponibles vis-à-vis du SG/HR Solana, de la Commission et des autres Etats membres. Se posent inévitablement les questions de moyens et d'effectifs.

Dossiers clés et politique nationale des ressources humaines

Balkans (UP/DGE)	Stefan Lehne	Autriche
Afrique (UP/DGE)	Koen Vervaeke	Belgique
Questions de défense (DGE)	Claude-France Arnould	France
Questions de non-prolifération	Annalisa Giannella	France
Cabinet Solana	Patrice Bergamini	France
Unité politique (directeur)	Christoph Heusgen	Allemagne
SITCEN	William Shapcott	Royaume-Uni
Etc.		

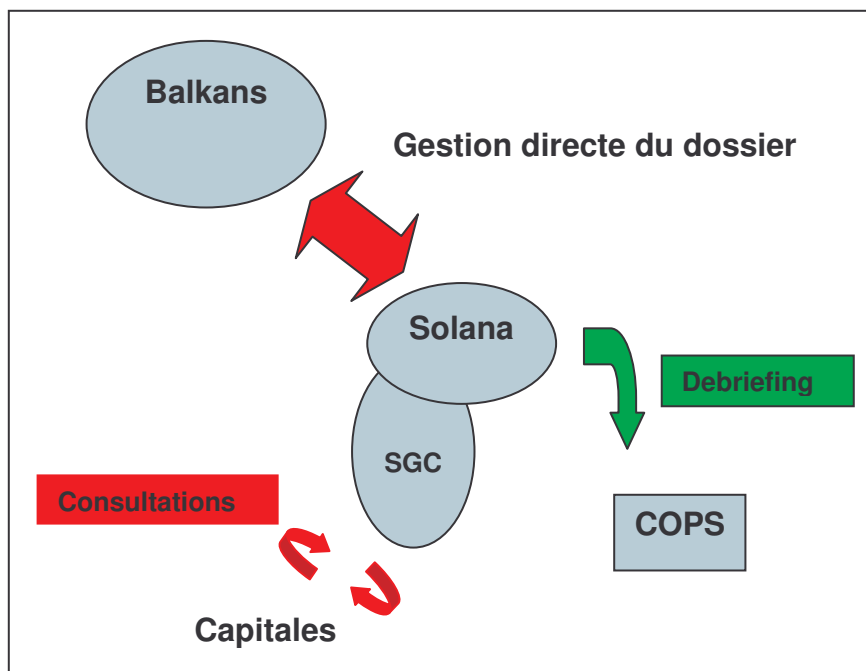
3.1.2.3 Le SG/HR Solana est un relais obligé

Homme de réseau, le SG/HR Solana valorise avant tout le lien personnel. Ainsi, il importe pour un ambassadeur du COPS, au-delà des contacts de routine, de montrer qu'il peut lui

apporter de la valeur ajoutée⁵². C'est à cette condition que le HR/SG met à disposition son réseau de contacts personnels. L'opération Artémis dans la région des Grands Lacs a été une opération utile qui a renforcé les liens entre l'UE et l'ONU, permis de donner un image très positive de l'action de l'UE au Congo et qui, pour la première fois, a valu les remerciements de la population à Javier Solana. Pourtant, au printemps 2003, seules la France et la Belgique, plaidaient, contre l'avis des vingt-trois autres Etats membres, en faveur de cette opération. L'appui de Javier Solana a fait la différence.

L'exemple de la politique européenne dans les Balkans prouve le rôle central que joue le SG/HR. La négociation des accords d'Orhid ou l'adoption de la Charte constitutionnelle en Serbie-Montenegro sont les fruits de l'engagement personnel du SG/HR Solana et de son équipe restreinte. Le COPS devient alors une chambre de debriefing et d'entérinement des démarches diplomatiques de Solana. Le SG/HR Solana entretient des contacts quotidiens avec les différentes capitales intéressées afin de vérifier la pertinence et l'assentiment à ses initiatives.

Le SG/HR Solana et le dossier des Balkans



Source : entretien 15 octobre 2004

⁵² Entretien 13 octobre 2004

3.1.3 Les scénarios des relations entre politique nationale et politique européenne

L'avenir de la PESC-PESD dépendra de sa capacité à éviter les blocages du système. Le deuxième pilier de l'Union européenne reconnaît l'égalité formelle entre tous les Etats membres, une égalité qui se traduit par la règle de l'unanimité. Cette reconnaissance a empêché d'appliquer le modèle du Conseil de sécurité au COPS. Pourtant, certains Etats membres, par leur histoire, leur statut et leur capacité militaire, sont « plus égaux que les autres ». Inversement, on ne peut obliger 25 Etats membres à ressentir simultanément le même degré d'intérêt et de responsabilité pour l'ensemble des dossiers d'intérêt européen. L'enjeu sera, à travers une différenciation intelligente, de créer les conditions pour qu'un ou plusieurs Etats ne bloquent pas les initiatives européennes.

Quatre configurations (le directoire, la stratégie de niche, la formule des « amis de ... » et les scénarios de blocage) coexistent actuellement. Certaines sont utiles, d'autres moins. La seule option susceptible de renforcer la PESC-PESD à long terme est la formule des « amis de ... ». C'est celle-là qu'il s'agit de promouvoir.

3.1.3.1 La formule du « directoire »

Réservée principalement aux plus grands Etats membres, quelques pays, continuant à prétendre à une politique étrangère nationale globale, utiliseraient l'Union comme démultiplicateur de leur intérêts nationaux. Cette formule met hors jeu les mécanismes décisionnels européens en les transformant en simples instances d'enregistrement de décisions prises ailleurs. Les fondations de la défense européenne, à travers le sommet de Saint-Malo et autres, ont été construites sur cette base. Toutes proportions gardées, l'axe franco-allemand fonctionne de cette manière.

La formule du « directoire » produit des résultats contrastés. Du côté positif de la balance, on peut y classer certains contours dans l'approche européenne de l'Iran. Trois Etats membres (EU 3⁵³), avec l'appui du Haut Représentant, mais sans la présidence, ont conduit, au « nom de l'Union européenne », les pourparlers avec l'Iran et conclu un accord relatif à son programme nucléaire. Le Conseil des ministres de décembre 2004 a ensuite avalisé la démarche et l'accord

⁵³ France, Allemagne, Royaume-Uni. Calqué sur la formule du P5.

intervenir pour débattre des relations entre l'UE et l'Iran.⁵⁴ En revanche, le débat sur l'Irak est à placer dans la colonne des résultats négatifs. Les quatre Etats membres du Conseil de sécurité de l'époque⁵⁵ ont débattu entre eux de la position européenne commune à tenir au Conseil de sécurité et ont ensuite fait avaliser leurs désaccords à l'ensemble des Etats membres. A aucun moment, la recherche d'une véritable position européenne n'a eu lieu au sein des instances décisionnelles de l'Union européenne. La formule du directoire a servi à neutraliser et paralyser l'Union européenne.

L'inconvénient majeur de cette formule est de provoquer le ressentiment des petits Etats membres qui se sentent durablement marginalisés dans toutes les décisions importantes.

3.1.3.2 La formule de la stratégie de niche

Cette formule est le pendant du « directoire » mais ouverte aux petits Etats membres. En fonction d'un intérêt, d'une expertise et d'une volonté politique, il reste possible de conduire une politique étrangère nationale autonome dans certains champs ciblés et, éventuellement, d'entraîner l'Union européenne dans son sillage. On peut citer la Région des Grands Lacs pour la Belgique, l'Angola pour le Portugal, l'Indonésie pour les Pays-Bas, l'Ethiopie pour l'Italie ou encore l'Amérique latine pour l'Espagne.

3.1.3.3 La formule des « amis de ... »

Inspirée de la pratique des NU, la formule des « Amis de ... » permettrait de réunir autour d'un thème ou d'une problématique géographique les Etats membres particulièrement intéressés ou impliqués. Il existerait autant de groupes d'amis que de sujets géographiques ou thématiques d'intérêt européen. Ainsi, par exemple, les « amis de la région des Grands Lacs » rassembleraient la France, le Royaume-Uni, la Belgique et les autres pays voulant jouer, avec l'UE, un rôle dans la région. Ce groupe pourrait préparer les initiatives et les positions politiques à soumettre ensuite à la séance plénière du COPS pour validation.

⁵⁴ *Iran. Conclusions du Conseil.* Conclusions de la Présidence, CAG-RE, 13-14 décembre 2004

⁵⁵ France, Royaume-Uni, Espagne et Irlande

La participation à ces groupes serait conditionnée par un ticket d'entrée basé sur la substance politique que l'Etat membre peut apporter, son expertise, sa capacité de financement et sa contribution à la gestion de crise. Cette formule ouverte réserve, à chaque Etat membre, la faculté de participer ou non et préserve les structures institutionnelles de la PESC-PESD.

Cette formule offre l'avantage majeur de prendre acte de la persistance des politiques étrangères nationales et de permettre, à des groupes d'Etats intéressés, de les canaliser afin d'alimenter la PESC-PESD.

Proposition 1 : Articuler les politiques étrangères nationales et la politique étrangère européenne. Promouvoir la formule des « Amis de ... »

3.1.3.4 Les scénarii à éviter : la prise en otage de l'UE, sa transformation en une institution cadre – « loose framework » comme l'OSCE, l'ONU – et les « coopérations renforcées »

Le raidissement de certaines positions, cumulé avec la règle de l'unanimité, a provoqué et provoquera encore des blocages de la PESC-PESD. Ceci peut conduire à une **véritable prise en otage de l'UE** qui doit se contenter, soit de ne pas prendre position, soit de prendre la position du plus petit commun dénominateur.

Le second scénario à éviter est celui de la transformation de l'Union européenne en un cadre lâche, « *a loose framework* », destiné à cautionner des actions qui n'ont pas suffisamment de substance ou qui n'ont pas suffisamment reçu de soutien politique de la part des Etats membres. L'UE retomberait sous la coupe des critiques qui relevaient dans le passé le caractère purement déclaratoire de sa politique étrangère.

Les « coopérations renforcées » sont des instruments à ne pas utiliser. Les dispositions du Traité constitutionnel relatives aux coopérations renforcées sont équivalentes, en substance, aux dispositions actuelles prévues dans le TUE. Le seuil minimal des Etats membres participant à une coopération renforcée a été porté à un tiers, contre huit actuellement. Des coopérations renforcées peuvent être mises en place dans tout le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Elles requièrent une décision unanime du Conseil. Une

« coopération structurée permanente » pourra, selon le TC, être instituée dans le domaine de la défense.

Le recours à des « coopérations renforcées » dans le domaine de la PESC coulerait dans le marbre les échecs et les fractures existant entre les Etats membres. En revanche, la possibilité de s'appuyer sur des coopérations renforcées est de nature à éviter les stratégies d'obstruction à la politique étrangère européenne. L'analyse des « coopérations structurées permanentes » en matière de défense amène à une conclusion différente. Elles constituent véritablement une possibilité d'avant-garde dans un domaine très sensible aux « atlantistes » et aux « neutres ».

3.2 Remettre le Conseil en position de force par rapport à la Commission

Etant donné le déséquilibre du rapport de force qui existe entre le Conseil et la Commission dans la perspective de la nouvelle diplomatie européenne, seuls la réorganisation du secrétariat général du Conseil, le renforcement de la capacité décisionnelle du COPS et l'adoption de nouvelles méthodes de travail seront de nature à contrer la stratégie défensive de la Commission. A défaut de cela, les Etats membres risquent de devenir perdants dans la nouvelle configuration de la PESC-PESD.

3.2.1 La stratégie défensive de la Commission

Dans la perspective de la mise en place du ministre des Affaires étrangères et du service diplomatique européen, la Commission tente, à travers une stratégie défensive, de préempter l'avenir.⁵⁶ Elle essaie de contrer et de doubler toutes les initiatives du secrétariat général du Conseil⁵⁷. Plusieurs exemples illustrent ce constat.

Lors de la mise en place de l'opération Thémis de renforcement de l'Etat de droit en Géorgie, alors que le secrétariat du Conseil mettait en place un groupe d'experts de haut niveau, la Commission, par le biais du mécanisme de réaction rapide, a lancé un appel pour former son propre groupe d'experts. En proposant des conditions financières deux fois plus avantageuses que celles du Conseil, la Commission a provoqué un effet d'éviction de la mission PESD.

⁵⁶ Entretien 11 octobre 2004

⁵⁷ Entretien 7 octobre 2004

A l'initiative de la France, le Conseil a adopté une stratégie pour lutter contre la prolifération et a nommé, Mme Annalisa Giannella, en tant que Représentante personnelle du Haut Représentant pour les questions de non prolifération. Au même moment, la Commission a mis en place une *task force* sur la non prolifération afin de contrebalancer le travail de la nouvelle Représentante.

Suite à l'action de formation de l'unité de police intégrée (UPI) à Kinshasa menée au titre du Fonds européen de développement, l'opération EUpol Kinshasa⁵⁸, au titre de la PESD, sera chargée de former et d'accompagner la police congolaise dans le cadre de la consolidation de la stabilité intérieure, en vue des élections de 2005. L'opération PESD doit combler les déficiences de l'action de la Commission. Les Etats membres et l'Union devront fournir le financement des équipements jugés nécessaires à la mise en place de l'UPI. La Commission n'accepte pas de financer des équipements dits militaires.

L'arme budgétaire reste l'instrument le plus efficace de la Commission pour contrer le Conseil. Le budget PESC, trop limité, ne permet pas au Conseil de disposer des moyens nécessaires au financement de ses initiatives⁵⁹.

3.2.2 Réorganiser le secrétariat général du Conseil

La stratégie d'influence des Etats membres passe en priorité par les canaux du secrétariat général du Conseil (DGE), de l'Unité politique et du cabinet du SG/HR Solana. Le renforcement du secrétariat général du Conseil doit être une priorité dans la perspective de la mise en place du service diplomatique européen, bien avant même que le Traité constitutionnel n'entre en vigueur.

3.2.2.1 Rationaliser les structures

Le rôle du secrétariat général du Conseil et de la DGE, en particulier, ont évolué au fil du temps. D'un rôle notarial, à la disposition de la présidence, sa fonction a évolué, à la faveur des traités successifs, vers un rôle de conception et de préparation des décisions des groupes de

⁵⁸ Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne, « L'UE lance une opération de police à Kinshasa en République démocratique du Congo (EUpol « Kinshasa ») », 9 décembre 2004, 15855/04 (Presse 349)

⁵⁹ Cf. Deuxième partie.

travail, du COPS, du COREPER et du Conseil. L'Unité politique a, dès sa mise en place, joué un rôle de soutien intellectuel et politique aux Etats membres réunis au sein du COPS. Elle s'est également transformée en bras armé diplomatique du SG/HR Solana. Des doublons entre la DGE et l'UP sont inévitablement apparus, d'autant plus que la méthode de travail du SG/HR Solana, s'appuyant sur les individus intéressants – quels que soient leur niveau hiérarchique et leur service – pour alimenter son réseau, avait brouillé les frontières entre les services.

Le mouvement de fusion entre services similaires de l'UP et de la DGE devra être poursuivi. Etape par étape, on assiste à un phénomène de « *upparisation* »⁶⁰ de la DGE dans trois secteurs clés de la politique étrangère européenne.

Fusion des services UP-DGE

	Sous la direction de
Balkans	Stefan Lehne (Autriche)
Afrique	Koen Vervaeke (Belgique)
Europe centrale et Asie	Cornelis van Rij (Pays-Bas)

3.2.2.2 Comblent les lacunes

Structure de taille relativement réduite, le SGC ne dispose pas de toutes les compétences nécessaires pour prendre en charge une véritable politique européenne. Ses services ont été récemment renforcés dans le domaine « Afrique » grâce à l'intérêt renouvelé du Conseil pour cette région. De la même manière, la nomination de la Représentante personnelle du Haut Représentant pour les questions de non prolifération et son bureau doivent accroître l'expertise du SGC sur cette nouvelle menace.

On peut relever, de manière non exhaustive, les lacunes suivantes :

- dans les affaires consulaires, nécessaires en cas d'opération d'évacuation. Cette dimension devrait trouver un nouvel essor si les représentations sur le terrain du service diplomatique européen intègrent cette compétence.
- dans la préparation opérationnelle des opérations civiles selon les leçons des opérations civiles de police.
- dans le domaine du lien entre coopération au développement et la défense et sécurité (DDR – désarmement, démobilisation, réintégration), champ conceptuel à étudier au niveau de l'UE.

⁶⁰ Entretien 15 octobre 2004

- dans la planification opérationnelle des opérations civilo-militaires⁶¹.

Le renforcement du secrétariat général du Conseil devra se faire selon les priorités politiques et diplomatiques décidées par le COPS et le SG/HR.

3.2.2.3 Renforcer le cabinet du SG/HR Solana

Il est difficile de circonscrire le cabinet du SG/HR Solana. Officiellement, il compte 7 personnes. Dans la pratique, le Haut-Représentant s'appuie également sur les relais personnels qu'il a choisis dans les services de l'UP et de la DGE. L'UP joue de plus en plus un rôle de cabinet élargi, un rôle fluctuant entre un centre d'analyse et de prévision (CAP) et un cabinet ministériel.⁶² Quoi qu'il en soit, l'équipe sur laquelle peut SG/HR s'appuyer est très réduite si on la compare avec la taille des cabinets ministériels français.

Il est de plus en plus nécessaire que le HR puisse s'appuyer sur une structure qui dispose de l'autorité nécessaire, notamment en prévision du futur service commun d'action extérieur.

3.2.2.4 Le rôle d'appui des Etats membres au SG/HR

Les Etats membres peuvent tout d'abord apporter un soutien logistique et financier aux initiatives du SG/HR. Le financement des opérations militaires et des représentants spéciaux repose essentiellement sur les capacités que mettent les Etats membres au service de la PESC-PESD. Ils peuvent ensuite fournir un soutien conceptuel. Après les Balkans et le Moyen-Orient, la PESC prend un nouvel élan vers d'autres régions ou thématiques. Le développement de la PESD en Afrique s'est traduit par le détachement de spécialistes nationaux au sein de l'UP.

Proposition 2 : Réorganiser le SGC en :

- a) rationalisant ses structures ;**
- b) comblant ses lacunes ;**
- c) renforçant le cabinet du SG/HR ;**
- d) accentuant le rôle d'appui des Etats membres au SG/HR.**

⁶¹ La cellule civilo-militaire a été créée pour assumer la tâche d'Etat-major de planification opérationnelle

⁶² Entretien 7 octobre 2004 et entretien 20 octobre 2004

3.2.3 Renforcer la capacité décisionnelle du COPS

3.2.3.1 Accroître l'autorité du COPS dans le système décisionnel

Avant la Convention, la plupart des centres de recherche insistaient sur une nécessaire montée en puissance du COPS. Après une première phase où il a trouvé sa place dans le dialogue avec l'OTAN et atteint un équilibre satisfaisant entre la représentation des intérêts nationaux et le recherche de l'intérêt collectif européen, il semblait logique qu'il s'étoffe pour accompagner le développement prévisible de la PESC-PESD. De manière surprenante, les réflexions du « think tank » le plus officiel de l'Union européenne, la Convention, a semblé ignorer la question du COPS.

Les propositions de la Convention et le traité constitutionnel (art. III-307 TC) ont confirmé le rôle et le statut du comité de politique et de sécurité, sans y apporter de modifications fondamentales, sinon de le placer plus clairement sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, notamment en ce qui concerne le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise.

Selon un acteur très impliqué⁶³, le COPS ne serait que « *la feuille de vigne intergouvernementale* » de la PESC-PESD. Réduit au simple rôle de chambre de débriefing et d'entérinement, les grandes décisions se prennent en dehors de lui. Toujours selon le même témoin, personne n'aurait intérêt à un COPS trop fort qui limiterait *de facto* les marges de manœuvre du SG/HR Solana.

Pourtant, le COPS reste et restera, dans la nouvelle configuration, le principal point d'entrée officiel des Etats membres dans le système décisionnel de la PESC-PESD. Son importance ne manquera pas d'augmenter avec le développement des opérations sous son contrôle. Echappant à la présidence tournante, il pourrait rééquilibrer sa position par rapport au COREPER.

L'élévation du niveau institutionnel du COPS et du profil de ses ambassadeurs doit répondre au profil institutionnel du futur ministre des Affaires étrangères qui sera dans une position plus forte que celle du Haut Représentant. Puisque la PESC-PESD reste

⁶³ Entretien 10 octobre 2004

intergouvernementale, le rôle des Etats membres dans la prise de décision – le suivi et le soutien du nouveau ministre – doit augmenter dans la même proportion.

Avoir des ambassadeurs plus seniors accroîtrait le niveau d'expérience du COPS et augmenterait son poids dans le dialogue avec les capitales. Le véritable critère de séniorité serait le contact direct des ambassadeurs avec l'autorité nationale qui peut décider de l'envoi de troupes militaires⁶⁴. Il s'agit du chef de gouvernement dans la plupart des pays européens⁶⁵ et du Président de la République en France. Néanmoins, les relations avec les autres comités, en particulier avec le COREPER, seraient encore plus compliquées.

La création d'un COREPER III, chargé de traiter tous les aspects des relations extérieures et de la politique étrangère européenne, flotte dans les esprits depuis longtemps. L'avantage serait de libérer la politique extérieure européenne des débats théologiques sur les piliers et la répartition des compétences. L'instauration d'un ministre des Affaires étrangères, cumulant la fonction de commissaire chargé des relations extérieures, et l'abolition des piliers seraient deux bons arguments en faveur de la création d'un COREPER III. Celui-ci réglerait, dans la foulée, le problème du contrôle de la mise en œuvre politique et budgétaire des décisions de la PESC-PESD. Les tensions avec le COREPER II disparaîtraient automatiquement.

Bien que le Traité constitutionnel prévoit que les compétences du COPS s'exercent sans préjudice des compétences du COREPER, le Conseil pourrait décider que le COREPER III exercerait les fonctions dévolues au COPS par le Traité.

Proposition 3 : Créer un COREPER III, reprenant les fonctions du COPS, qui puisse traiter de tous les aspects des relations extérieures.

3.2.3.2 Désengorger le système

L'agenda du COPS est engorgé par une charge de travail importante qui réduit sa capacité décisionnelle. Le COPS gagnerait beaucoup en efficacité en organisant mieux ses travaux.

⁶⁴ Entretien 15 octobre 2004

⁶⁵ Avec, si nécessaire, des assentiments parlementaires

Le choix philosophique entre un COPS qui se charge de tous les problèmes diplomatiques et un COPS qui s'attacherait à certaines priorités n'a pas encore été fait. La stratégie européenne de sécurité a établi une liste de priorités.

Des efforts de planification et de fixation de priorités sont organisés au début de chaque présidence. L'Unité politique et le SITCEN produisent un document d'analyse des enjeux diplomatiques et géostratégiques mondiaux : le « Global Overview ». De cette analyse découle une liste de points chauds sur lesquels l'attention du COPS devrait prioritairement porter : la « Watch list ». Dans la pratique, cet exercice théorique et prospectif ne porte pas ses fruits. Les Etats membres tentent chacun, selon leur clé d'analyse nationale, d'intégrer telle ou telle priorité. La « Watch list » finit par ressembler à un arbre de Noël.

Le groupe « Nicolaïdis »⁶⁶, composé des assistants des ambassadeurs du COPS, remplit très imparfaitement la fonction de préparation des travaux du COPS. Il ne peut être comparé aux groupes des « antici » (COREPER II) ou des « mertens » (COREPER I). Il se charge tout au plus d'éclaircir, avec la présidence, les points à l'agenda des deux prochaines réunions du COPS.

Alors que les aspects politico-militaires sont préparés par le GPM, que les aspects civils le sont par le CIVCOM, il n'existe pas de groupe de travail spécifiquement dédié à la préparation des aspects politiques PESC des réunions du COPS. Or, il s'agit d'une fonction importante dévolue au COPS par le Traité. Le groupe RELEX, qui porte mal son nom, se limite à l'examen des aspects juridiques et budgétaires de la PESC-PESD.

Proposition 4 : Créer un groupe de travail de conseillers PESC, chargé de préparer, de manière opérationnelle, les débats PESC du COPS : révision des projets de conclusions après passage en groupe de travail géographique, premier examen des papiers d'options politiques du SGC, ... Seuls les points non résolus seraient ouverts à débat au COPS. Les autres points prendraient la forme de point I/A.

⁶⁶ Inauguré de manière informelle sous présidence danoise (2002) et officialisé sous présidence grecque (2003).

3.2.3.3 Réorganiser les groupes de travail de la PESC

On dénombre 14 groupes de travail « fusionnés » et 16 groupes PESC au sein du Conseil⁶⁷. Les groupes de travail géographiques ou thématiques produisent trop souvent des documents peu opérationnels et mal calibrés pour les besoins opérationnels du COPS. En raison de leur caractère mixte, certains groupes mêlent dans leurs travaux les dimensions du premier et du second pilier. De plus, les nouveaux thèmes de la politique internationale obligent à des réflexions conjointes des groupes de travail, et par là, plus longues et plus difficiles à coordonner.

Trop de décisions sont prises à un niveau trop élevé par rapport à leurs enjeux réels. Par un phénomène de déresponsabilisation généralisée, les groupes qui peinent à trouver un consensus à leur niveau, par manque de flexibilité, par manque de la séniorité nécessaire pour arbitrer, ... transmettent leurs problèmes au niveau supérieur. Le phénomène commence au niveau des groupes de travail et se constate jusqu'aux niveaux du Conseil des ministres et du Conseil européen. Ce dysfonctionnement majeur participe à l'engorgement du système.

Proposition 5 : Entamer une réflexion sur une nouvelle organisation des groupes de travail afin de rendre à chaque niveau son véritable pouvoir décisionnel

3.2.4 Généraliser la méthode de travail inaugurée à l'occasion de la Stratégie européenne de sécurité

L'élaboration de la stratégie européenne de sécurité a prouvé qu'il était possible de créer du consensus par une méthode de travail innovante. Sous la responsabilité du Haut Représentant, une petite équipe de rédaction, formée de collaborateurs du secrétariat du Conseil, où les principales sensibilités étaient présentes, alimenté par des *non papiers* des Etats membres les plus actifs, a préparé les premières versions du document. Les Etats membres ont pu injecter leurs positions lors de séminaires, d'une réunion du COPS en format directeurs politiques et à l'occasion d'une réunion ministérielle (Gymnich) en septembre 2003. A l'occasion du sommet de Thessalonique, le Conseil européen a avalisé le projet de texte de Solana, en lui indiquant les inflexions nécessaires. La version finale de la stratégie européenne de sécurité a été adoptée par le Conseil européen des 12-13 décembre 2003.

⁶⁷ Liste des groupes de travail en annexe

Cette méthode de travail, basée sur « l’internalisation de la conflictualité »⁶⁸, préfigure certainement le fonctionnement du COPS à 25 Etats membres. Le résultat est, de l’avis des participants, supérieur au processus traditionnel de négociation intergouvernementale qui, « *passant par la moulinette des groupes de travail, l’aurait sans doute affadi et orienté dans un sens moins favorable à nos vues* ».⁶⁹ Elle présente l’avantage de préserver la prise en considération des intérêts et des propositions des Etats membres.

Proposition 6 : Généraliser, pour les sujets importants, la préparation de documents conceptuels et politiques par un groupe restreint de rédacteurs placés sous la responsabilité du SH/HR en veillant à assurer la juste prise en considération des intérêts des Etats membres.

3.3 Organiser la stratégie d’influence de la France dans le domaine de la PESC-PESD

La France s’interroge sur la place réelle qu’elle occupe dans l’Union européenne après l’élargissement du 1^{er} mai 2004. Les conséquences institutionnelles des élargissements successifs ont provoqué un effet de dilution, et non pas de diminution, de la présence française. Si « l’âge d’or » de la présence française et de son influence politique, administrative et linguistique semble appartenir au passé, le rapport Floch (2004) conclut toutefois que « *contrairement à certaines idées reçues particulièrement tenaces, notre pays n’a pas à rougir de son rang et de son influence en Europe. Pour autant, certaines faiblesses structurelles pourraient nous nuire de façon irréversible si rien ne change* ».⁷⁰ Le rapport Lanxade-Tenzer examinait, en 2002, l’organisation de l’action européenne et internationale de l’Etat. Après avoir déploré le déficit de réflexion stratégique sur les questions européenne et internationales, les rapporteurs proposaient, parallèlement à un ensemble de réformes politiques et administratives internes, l’organisation d’une *stratégie d’influence* afin d’affirmer le rôle international et européen de la France.⁷¹

⁶⁸ Entretien 11 octobre 2004

⁶⁹ Pierre Levy, Chef du service PESC, MAE, Conférence à l’ENA, Strasbourg, 26 mai 2004

⁷⁰ Jacques Floch, *Rapport d’information sur la présence et l’influence de la France dans les institutions européennes*, Délégation de l’Assemblée nationale pour l’Union européenne, n°1594, 12 mai 2004, p. 107

⁷¹ Amiral Jacques Lanxade (sous la présidence de), *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Commissariat Général du Plan, 2002

Le bilan de l'influence française sur la PESC-PESD n'est pas aussi alarmant que ces rapports pourraient le laisser entendre. Au contraire. Née d'une initiative franco-britannique en 1998, développée pendant la présidence française de l'Union européenne en 2000, la défense européenne correspond assez largement, aux niveaux conceptuel et institutionnel, à une épure française. Grâce aux succès de ses opérations de gestion de crise, l'Union européenne se rapproche lentement mais sûrement de « l'Europe puissance » chère à la France. De la même manière, la Stratégie européenne de sécurité reprend l'ensemble des points durs des positions françaises relatives au multilatéralisme effectif, au rôle global de l'UE dans le monde, à l'équilibre entre les différents types de menaces et entre celles-ci et les défis globaux, à l'équilibre entre la politique de voisinage et le rôle global de l'UE, à la place de l'OTAN et aux relations directes entre l'UE et les Etats-Unis, etc.

Si l'influence de la France sur la PESC-PESD semble bien établie, elle n'est pas pour autant définitivement acquise. Loin s'en faut. La capacité d'influence de la France repose sur quatre facteurs clés : sa capacité d'initiative, sa capacité à alimenter la réflexion sur la construction européenne, ses relais internes au sein des organes européens et sa politique de participation active aux opérations de gestion de crise. Organiser la stratégie d'influence de la France implique de maintenir et de renforcer ces quatre facteurs clés.

3.3.1 La capacité d'initiative

La capacité d'initiative repose sur une vision stratégique à moyen et long terme. Or, la France ne dispose pas, selon les conclusions du rapport Lanxade, de lieux de définition, d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie européenne. Si l'administration française est excellente dans ses réponses à 15 jours et dans le traitement de l'urgence, elle est nettement moins développée en termes de capacité d'anticipation et d'élaboration d'une stratégie de négociation à plusieurs détentes. Il n'existe pas de lieu où s'élabore une vision à moyen terme à la fois nourrie par les analyses des milieux académiques et par les contraintes de l'action. Le ministère des Affaires étrangères dispose certes du Centre d'analyse et de prévision (CAP), mais ses forces sont trop limitées pour se consacrer à une réflexion de grande ampleur sur l'Europe. Le SGCI, quant à lui, se consacre surtout au travail de « soute » et il n'a pas aujourd'hui pour mission explicite de conduire une réflexion stratégique⁷². L'absence en France de véritables *think tanks* de dimension internationale, le manque d'écho sur la scène internationale des recherches

⁷² Le SGCI n'a pas compétence sur le deuxième pilier. Cela pose problème car la plupart des actions extérieures impliquent à la fois le 1^{er} et le 2^{ème} pilier.

académiques françaises dû en grande partie à la barrière de la langue et les imperfections de l'articulation entre les *think tanks* existants et l'administration nuisent au développement de la capacité d'initiative. Il est étonnant de constater la vigueur des réflexions sur la défense européenne dans les *think tanks* anglo-saxons et l'influence dont ils disposent dans les cercles européens. L'Institut Européen de Sécurité, basé à Paris, joue, dans une certaine mesure, le rôle de *think tank européen* mais au bénéfice de l'ensemble des Etats membres. Il a résolu la question de la barrière de la langue en publiant à la fois en français et en anglais et s'ouvre à l'international par des programmes de collaboration avec la *Brookings*.

Le choix du moment est décisif pour le succès d'une initiative. Dans la mesure où elle est la mieux informée des données relatives aux affaires européennes, la représentation permanente a la meilleure appréhension des positions et des sensibilités des partenaires européens et discerne mieux qu'à Paris ce qui est négociable ou non. Elle peut facilement activer l'ensemble des canaux formels et informels de la PESC-PESD. Davantage, elle maîtrise le temps de la négociation. De façon générale, les délais de réaction sont décisifs pour conduire de la meilleure manière possible les négociations. En revanche, elle a une moins bonne appréhension des enjeux politiques que Paris entend faire prévaloir. Elle peut, par tropisme, avoir une tendance à privilégier le consensus.

L'initiative a d'autant plus de chance de réussir qu'elle rassemble autour d'elle le plus de soutien possible. L'axe franco-allemand reste un axe privilégié. Néanmoins, l'Allemagne, soumise à une machinerie diplomatique plus lourde et plus lente, ne dispose pas de la même réactivité que l'administration française. Si le Royaume-Uni est très réactif, c'est plus souvent pour bloquer que proposer. Or, la PESC-PESD a besoin d'initiatives destinées à l'alimenter. Dans un système à 25 membres, des groupements plus restreints devront être privilégiés (cf. proposition n°1).

Proposition 7 : Accentuer la capacité à mobiliser des partenaires autour de sujets d'intérêts communs pour soutenir les initiatives françaises, en évitant la tentation du « directoire »

3.3.2 La capacité à promouvoir des idées

« Le problème de l'influence française n'est pas tant un problème de présence dans les institutions (nous restons, en nombre de fonctionnaires en fonction dans les institutions, les

*premiers) qu'un problème de promotions d'idées.»*⁷³ Le constat posé par Ralph Dassa est clair et lucide.

Celui qui tient la plume détient le pouvoir. Le secrétariat général du Conseil est une administration de taille limitée. La France, grâce à son large réseau diplomatique et consulaire et son administration centrale puissante, dispose des moyens humains et intellectuels pour alimenter les structures décisionnelles du Conseil. La négociation au sein du COPS n'est pas suffisante pour porter la vision européenne de la France. Le débat des idées et des concepts se gagne en amont de la décision.

Une stratégie d'influence pleinement assumée exige que l'administration centrale soit renforcée. Si la capacité d'initiative repose sur une bonne articulation entre le centre parisien et la représentation permanente, la capacité à produire des papiers conceptuels trouve sa force dans l'administration centrale (MAE, Ministère de la défense et ministère de l'Intérieur). Sur certains thèmes, la capacité de travail du secrétariat général du Conseil peut être très supérieure à celle des Etats membres. On dénombre 15 personnes au SGC qui traitent certaines questions de PESD alors qu'en France, au Quai d'Orsay, deux personnes seulement y réfléchissent.⁷⁴

Proposition 8 : Renforcer les capacités de réflexion et de proposition de l'administration centrale, en particulier du service de la PESD, en coordination avec le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice

La stratégie d'influence de la France passe par la stratégie culturelle de défense de la langue française et de son usage dans les instances de l'Union européenne. La bataille des idées et des concepts passe également par une bonne communication. Comment le meilleur papier français peut-il convaincre s'il n'est pas compris pour des raisons linguistiques ? L'élargissement du 1^{er} mai 2004 a encore fait reculer l'usage et la compréhension du Français au sein du COPS.

La présidence luxembourgeoise (1^{er} semestre 2005) sera l'occasion d'un saut qualitatif dans l'usage du français.

Un plan pluriannuel associant depuis 2002 la France, la Communauté française de Belgique, le Luxembourg et l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie a permis

⁷³ Ralph Dassa, Directeur du CEES, note interne de l'ENA, 7 octobre 2004

⁷⁴ Entretien 19 octobre 2004

d'assurer, en 2003, la formation de 3 292 fonctionnaires originaires des pays candidats et l'organisation de stages intensifs et sessions thématiques pour 448 personnes (diplomates, administrateurs de la Commission et du Conseil, interprètes, traducteurs, journalistes). Les dix nouveaux commissaires se sont vus offrir un stage intensif de français en immersion totale, ainsi que les membres des cabinets de catégories A non francophones. D'autres actions concrètes démontrent que le déclin de la langue française n'est pas une fatalité et le succès rencontré par ces initiatives récentes souligne l'attrait que suscite le français.

Proposition 9 : Accentuer les offres de formation à la langue française à destination des diplomates et des fonctionnaires des institutions européennes et multiplier les occasions de contacts avec la culture diplomatique française (séminaires calqués sur les *Wilton Park Conferences* au Royaume-Uni).

L'utilisation de la langue française comme indicateur d'influence⁷⁵

Force est de constater que le français recule en Europe. Le rapport pour l'année 2003 adressé au Parlement par la Délégation générale à la langue française et aux langues de France confirme des statistiques préoccupantes : en à peine cinq ans, de 1997 à 2002, on est passé à la Commission de 40% de textes initialement rédigés en français à seulement 29%. Au Conseil, l'évolution est encore plus prononcée : 42% en 1997 contre 18 % en 2002. En 2003, l'érosion se stabilise à 18%.

Le rapport précise également que les présidences espagnoles (1^{er} semestre 2002), danoise (2^{ème} semestre 2002) et grecque (1^{er} semestre 2003) ont privilégié l'anglais.

Langue de rédaction d'origine des documents au Conseil

	Anglais	Français
1997	41 %	42 %
1998	50 %	29 %
1999	57 %	25 %
2000	45 %	36 %
2001	59 %	28 %
2002	73 %	18 %
2003	72 %	18 %

Source : Conseil de l'Union européenne – Secrétariat général, dans Ministère de la Culture et de la Communication. Délégation générale à la langue française et aux langues de France, *Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française*, 2004, p.75

3.3.3 Les relais dans les institutions européennes

Les Français bénéficient d'une excellente présence quantitative au sein des administrations communautaires qui emploient 3 691 Français sur un total de 30 725 agents. 1641 Français sont de catégorie A, soit près de 45 % de l'effectif.

⁷⁵ Rapport Floch, p. 8

Effectifs des institutions de l'Union européenne

Français		Allemand		Britanniques		Italiens		Belges	
3691	12,01 %	2886	9,39 %	2195	7,14 %	3876	12,68 %	6313	20,55 %

Source : Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, dans Rapport Floch, p. 58

2 653 Français travaillent à la Commission sur un total de 22 055 agents, ce qui représente 12 % des effectifs. Les fonctionnaires français de catégorie A représentent 17,9 % de la DG RELEX. Les fonctionnaires français de la Commission sont très attachés à leur indépendance. Ils jouent moins un rôle de relais à l'égard de leur pays d'origine que leurs collègues britanniques, par exemple.

Au secrétariat général de l'Union, la situation des Français est, d'un point de vue quantitatif moins privilégiée : 4^{ème} rang toutes catégories confondues (7,19 % des emplois), après les Belges, les Italiens et les Allemands (197 sur 2 692 agents) et 5^{ème} rang pour les cadres A derrière les Allemands, les Italiens, les Britanniques et les Belges. En matière d'encadrement supérieur, la France est cependant bien représentée : elle compte 2 A1 sur 14 et 4 A2 sur 34. Le secrétaire général adjoint du Conseil, le directeur général du service juridique et le directeur général des questions politiques sont de nationalité française. Le chef de l'Etat major de l'UE est également un Français depuis l'arrivée à ce poste, en février 2004, du Général Jean-Paul Perruche.

Les Français occupent des positions d'influence dans la DGE du SGC, dans l'entourage du SG/HR Solana, son cabinet, sa représentante pour les questions de non prolifération et à la direction VIII « Questions de défense ».

Dans la perspective de la mise en place du service diplomatique européen, il est essentiel que la France continue à détacher des fonctionnaires dans les organes de la PESC-PESD, en ne négligeant pas les positions de cadres intermédiaires qui restent primordiales dans le relais concret des initiatives et des idées. De nouvelles voies de contacts avec les fonctionnaires de la Commission, en particulier des DG RELEX et DEV, devraient faire l'objet d'un examen approfondi.

Proposition 10 : Poursuivre la politique de détachement dans les organes de la PESC-PESD

3.3.4 La participation active aux opérations de gestion de crise

Membre permanent du Conseil de sécurité, la France participe aux opérations les plus importantes ou les plus symboliques décidées par ce dernier. Près de 6 500 militaires français participent aux 8 opérations déléguées par le Conseil de sécurité : FMO (Israël/Egypte), Joint Forge (SFOR), Joint Guardian (KFOR), Héraclès, ISAF et Epidote (Afghanistan), MPUE (Bosnie), Proxima (Macédoine), Carbet (Haïti).

Les Balkans restent le principal théâtre d'engagement international des forces françaises. La KFOR est l'opération qui compte le plus de militaires français (2 750 hommes). A début du mois d'octobre 2004, un général français en a pris le commandement. En dehors des Balkans, la France est essentiellement engagée en Afghanistan (1 300 soldats). Troisième contributeur de troupes de l'Alliance, la France est présente dans toutes les opérations de l'OTAN.⁷⁶

La participation de la France aux opérations de l'OTAN comme aux opérations européennes, et à l'opération Artémis en particulier, est une condition de la crédibilité de ses positions en matière de gestion de crise européenne. Joindre la parole aux actes, en s'engageant sur le terrain, est un atout de poids dans l'influence que joue la France. Depuis les années 80, la France a déployé beaucoup d'efforts au sein de l'Alliance : il était nécessaire d'être crédible à l'OTAN pour faire l'Europe de l'OTAN.⁷⁷ La France a ensuite investi beaucoup d'énergie pour construire la PESD.

Les opérations de l'Union européenne dans les Balkans consistaient en la relève d'opérations de l'OTAN. Elles ont donné lieu à des négociations très difficiles entre les deux institutions. « *Il est aussi agréable de prendre la relève d'une opération que d'occuper un lit encore chaud dans un hôtel de passe.* »⁷⁸ La participation de la France lui permet de vérifier la validité des accords de Berlin +. « *Le diable se trouve dans les détails* ». La réalité de la PESD se joue jusque dans les détails de la planification et de la mise en œuvre des opérations sur le terrain. Nombre de décisions de nature politique se cachent sous des abords techniques.

⁷⁶ Rapport de la Commission de la défense sur le projet de loi de finances pour 2005 présenté par M. François Lamy, avis n°1867, Assemblée nationale, novembre 2004

⁷⁷ SE M. d'Aboville, ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'OTAN, Conférence à l'ENA, 8 novembre 2004

⁷⁸ SE M. d'Aboville, ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'OTAN, Conférence à l'ENA, 8 novembre 2004

3.4 Préparer la diplomatie nationale au système diplomatique européen

Le chantier de la réforme de l'Etat doit aussi être celui de l'ouverture de l'administration française à l'Europe. Les enjeux, multiples, concernent notamment la formation initiale ainsi que la gestion des carrières des fonctionnaires qui choisissent d'exercer leur mobilité dans les institutions européennes.

3.4.1 Participer à la réflexion conceptuelle relative à la création du service diplomatique européen

Sous des questions administratives se cachent de véritables questions politiques qui n'ont pas été réglées par le Traité constitutionnel. La création du service diplomatique commun ne doit pas être laissée dans les seules mains de la Commission et du secrétariat général du Conseil. Trois questions fondamentales doivent être examinées :

- le périmètre de l'administration centrale à Bruxelles ;
- les fonctions à mettre en commun avec les représentations extérieures de l'Union ;
- l'articulation sur le terrain entre les réseaux diplomatiques nationaux et les représentations de l'Union.

Un attaché de défense européen ?

La place des représentants militaires au sein des représentations de l'UE doit également être posée. Tous les Etats membres envoient, dans leurs ambassades, des attachés militaires ou de défense dont les rôles sont variables : représentation auprès des autorités militaires locales, marchés d'armement, renseignement militaire, etc.

3.4.2 Concevoir une gestion active du personnel

Le problème de l'utilisation et de la carrière des fonctionnaires et des experts français qui travaillent dans la sphère européenne, soit à la représentation permanente, soit dans les services de la Commission est un problème décisif, souvent analysé, mais sur lequel les progrès apparaissent trop lents. La question des retours est souvent problématique. L'expérience

acquises à Bruxelles est rarement valorisée au retour dans l'administration nationale. Certains sont purement et simplement oubliés par leur institution de détachement.⁷⁹

La mise en place du service diplomatique européen, selon le périmètre retenu, va exiger des transferts importants de personnel national détaché sur une base temporaire. La mobilité des diplomates de la filière européenne, selon un mode de rotation à définir, va devoir être intégrée dans leur profil de carrière. Les profils de compétences à envoyer dans les instances de l'Union européenne devront être identifiés, prévus et gérés. Il n'est pas exclu que cette mise à disposition de personnel hautement qualifié entraîne des tensions dans la gestion des ressources humaines au sein de l'administration centrale.

Des échanges de diplomates et de fonctionnaires entre ministères des Affaires étrangères des Etats membres de l'Union européenne pourraient être développés parallèlement au détachement dans les institutions européennes.

3.4.3 Organiser des formations à court terme

Dans une première phase, le personnel qui sera détaché dans le service diplomatique européen devra recevoir une formation appropriée aux spécificités de la PESC-PESD et des organes politico-militaires de l'Union et devra disposer d'une solide connaissance des langues. Bien formés et conscients des enjeux, ils seront autant de relais de la politique d'influence de la France.

3.4.4 Elaborer une stratégie à long terme de formation des ressources humaines françaises et étrangères

A plus long terme, la stratégie d'influence pourra prendre quatre formes :

- Renforcer la dimension européenne dans la formation initiale des hauts fonctionnaires, des militaires, des magistrats et des policiers français. Des réformes en ce sens sont en cours à l'ENA ; le CID intègre un module européen dans la formation des officiers supérieurs ; ...

⁷⁹ Rapport Lanxade, p. 41

- Ouvrir aux fonctionnaires des possibilités de formation continue aux évolutions de la PESC-PESD afin de préparer la mobilité ;
- Préparer les candidats français à intégrer, par le biais des concours généraux, les institutions européennes, y compris la Commission. Cela permettrait de créer un véritable lien tout en préservant l'indépendance des futurs fonctionnaires de la Commission. Le rapport Floch indique plusieurs pistes s'appuyant sur les offres de formation du CEES de Strasbourg, maintenant intégré à l'ENA ;
- Miser sur les étudiant étrangers en France. L'influence a besoin de relais et ne saurait s'appuyer sur les seuls fonctionnaires français. Les élèves étrangers de l'ENA, des grandes écoles et des universités françaises peuvent devenir des amis de la France dans leurs futures fonctions.

Proposition 11 : Préparer la diplomatie nationale au système diplomatique européen en :

- **Participant à la réflexion conceptuelle relative à la création du service diplomatique européen ;**
- **Concevoir une gestion active du personnel ;**
- **Organisant des formations à court terme ;**
- **Elaborer une stratégie à long terme de formation des ressources humaines françaises et étrangères présentes sur le territoire français.**

CONCLUSIONS

Cinq ans après sa création, l'ambition politique des Etats membres s'est concrétisée.

La PESC-PESD est en passe de devenir une politique incontournable de la scène européenne. Il suffit pour cela de constater la place qu'occupe le SG/HR Javier Solana sur la scène internationale et les nombreuses sollicitations politiques dont l'Union européenne fait l'objet. Dans la période qui s'ouvre, l'existence d'une politique étrangère européenne, appuyée par des capacités de décision et de gestion militaire et civile crédibles, sont un atout dans un monde global de plus en plus incertain. Il faut continuer à bâtir l'Europe de la défense sur un équilibre entre les Etats membres et les institutions de l'Union européenne.

L'Europe ne sera capable d'agir sur la scène internationale que si elle en possède la volonté politique et la capacité de la concrétiser en décisions opérationnelles. Le SG/HR Javier Solana, grâce à ses qualités personnelles, a porté les ambitions européennes à un niveau inespéré. La PESC-PESD survivra-telle à Javier Solana ? Le Traité constitutionnel ouvre de nouvelles perspectives : un ministre européen des Affaires étrangères et un service européen pour l'action extérieure. Leur impact sur le système décisionnel, et sur le Comité de politique et de sécurité en particulier, est incertain. Va-t-il évoluer vers un « Conseil de l'Atlantique Nord européen » ou vers un « National Security Council » à l'européenne ? Beaucoup d'options restent ouvertes.

Il n'en demeure pas moins que les Etats membres sont à la recherche de nouveaux repères et s'interrogent sur leur place au sein l'Union européenne élargie. La France au premier chef. Si elle n'a pas à rougir de son rang et de son influence en Europe, sa place n'est pourtant pas acquise.

L'handicap majeur de la PESC-PESD réside sans aucun doute dans le balancement circonspect qui continue à faire hésiter certains Etats membres entre une politique étrangère autonome – ou calquée sur les Etats-Unis – et une politique étrangère fermement inscrite dans le cadre européen. **L'Europe puissance ne se construira pas à reculons. La France a fait son choix depuis longtemps.**

La seconde difficulté est celui de l'approche culturelle de la diplomatie. Pendant trop longtemps, une approche « traditionnelle » de la diplomatie a considéré l'Europe comme une

construction économique qui ne pouvait empiéter sur les prérogatives d'une Nation de mille ans. Au mieux daignait-on rencontrer ses homologues pour dissenter au coin du feu sur les grands événements du monde. Le monde a changé, l'Europe a changé, la diplomatie aussi. **La France semble enfin engager sa « révolution culturelle ». Passer d'une stratégie de souveraineté à une stratégie d'influence ne s'improvise pas. Des choix s'imposent.** Non pas que l'approche de « souveraineté » soit obsolète. Mais il faut qu'elle soit complétée par une nouvelle approche, afin de garantir, **dans une construction européenne inachevée**, la capacité de la France à faire entendre sa vision de l'Europe et à peser sur la conduite des affaires du monde contemporain.

* * *
*

BIBLIOGRAPHIE

1. Textes fondamentaux

« Une Europe sûre dans un monde meilleur ». *Stratégie européenne de sécurité*, décembre 2003

Traité constitutionnel (JO UE C310, 16 décembre 2004)

RUTTEN Maartje, *De Saint-Malo à Nice. Les textes fondateurs de la défense européenne (volume I)*, Institut d'études de l'UEO, Cahier de Chaillot n°47, Paris, 2001

RUTTEN Maartje, *De Nice à Laeken. Les textes fondateurs de la défense européenne (volume II)*, Institut d'études de sécurité de l'UE, Cahier de Chaillot n°54, Paris, 2002

HAINÉ Jean-Yves, *De Laeken à Copenhague. Les textes fondateurs de la défense européenne (volume III)*, Institut d'études de sécurité de l'UE, Cahier de Chaillot n°57, Paris, 2003

MISSIROLI Antonio, *De Copenhague à Bruxelles. Les textes fondateurs de la défense européenne (volume IV)*, Institut d'études de sécurité de l'UE, Cahier de Chaillot n°67, Paris, 2003

2. Rapports et documents officiels

CAMDESSUS Michel (sous la présidence), *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, Paris, 2004

FLOCH Jacques, *Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, n°1594, 12 mai 2004

LANXADE Jacques (Amiral, sous la présidence de), *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Commissariat Général du Plan, La Documentation française, Paris, 2002

Ministère des Affaires étrangères, Service de la PESC, *Guide de la PESC*, Paris, Février 2004

Rapport de la Commission de la défense sur le projet de loi de finances pour 2005 présenté par M. François LAMY, avis n°1867, Assemblée nationale, novembre 2004

Rapport final du groupe de travail VII « Action extérieure de l'Union européenne », présidé par Jean-Luc DEHAENE, CONV 459/02, 16 décembre 2002

Rapport final du groupe de travail VIII « Défense », présidé par Michel BARNIER, CONV 461/02, 16 décembre 2002

3. Ouvrages, articles et revues

ANDREANI Gilles, *Why Institutions matter*, in “Survival”, Londres, IISS, n°2, Summer 2000

BARATTA Roberto, « *Overlaps between European Community Competences and European Union Foreign Policy Activity* », dans CANNIZZARO Enzo (Ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002

BONO Giovanna et ULRKSEN Stale (Eds), *The EU, Crisis Management and Peace Support Operations*, “International Peacekeeping”, special issue, Vol. 11, Number n° 3, Autumn, 2004

BUCHET DE NEUILLY Yves, *L'irrésistible ascension du Haut Représentant pour la PESC. Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens*, in « Politique européenne », Paris, L'Harmattan, n° 8, automne 2002,

CHARILLON Frédéric, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presse de Sciences Po, Paris, 2002

CLAMEN Michel, *Bruxelles au jour le jour. Petit guide des négociations communautaires*, La Documentation française, Paris, 1996

COHEN Samy, « *Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère* », dans SMOUTS Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Presse de Sciences Po, Paris, 1998

COOPER Robert, *La Fracture des nations. Ordre et chaos au XXIème siècle*, Denoël, Paris, 2004

DECAUX Emmanuel, « *Le processus de décision de la PESC : Vers une politique étrangère européenne ?* », dans CANNIZZARO Enzo (Ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 2002

DELPECH Thérèse, *Le terrorisme international et l'Europe*, Cahier de Chaillot n°56, Décembre 2002

DEMOULIN André, MATHIEU Raphaël et SARLET Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire. Genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruylant, Bruxelles, 2003

DOUTRIAUX Yves et LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne*, 4^{ème} édition, La Documentation française, Paris, 2001

DUMOND Jean-Michel et SETTON Philippe, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, La Documentation française, Paris, 1999

EHRHART Hans-Georg, *Quel modèle pour la PESC ?*, Cahier de Chaillot n°55, IES, Octobre 2002

FARIA Fernanda, *La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne*, Occasional Paper, n° 55, IES, Paris, novembre 2004

GNESOTTO Nicole (sous la direction), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, IES, Paris, 2004

GÜSSGEN Florian, *The Missing Link : The Non-Europeanization of Foreign services*, in « Politique européenne », Paris, L'Harmattan, n°8, automne 2002

HEISBOURG François, *Défense européenne : la mise en œuvre*, Cahier de Chaillot n°42, UEO/IES, Septembre 2000

IRONDELLE Bastien et VENNESSON Pascal (sous la direction), *L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation*, « Politique européenne », Paris, L'Harmattan, n° 8, automne 2002

KAGAN Robert, *La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, Paris, 2003

LECHANTRE Marc et SCHAJER David, *Le budget de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris, 2003

LINDSTROM Gustav, « Les opérations : la défense en action » dans Nicole GNESOTTO (sous la direction), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, IES, Paris, 2004

LINDSTROM G. and SCHMITT B. (ed.), *One year on : lessons from Iraq*, Chaillot Paper n°68, IES, mars 2004

LUIF Paul, *EU cohesion in the UN Assembly*, Occasional Papers n°49, IES, décembre 2003

MISSIROLI Antonio, *Euros for ESDP : financing EU operations*, Occasional Papers n°45, IES, juin 2003

MONAR Jörg, *Le rôle du COREPER dans les piliers communautaires*, dans CONSTANTINESCO V. et SIMON D. (sous la direction), *Le Coreper dans tous ses états*, Presse Universitaire de Strasbourg, 2000

MULLER-WILLE Björn, *For your eyes only ? Shaping an intelligence community within the EU*, Occasional Papers n°50, IES, janvier 2004

NOWAK Agnieszka, *L'Union en action : la mission de police en Bosnie*, Occasional Papers n°42, IES, Janvier 2003

ORTEGA Martin (ed.), *Global views on the European Union*, Chaillot Paper n°72, novembre 2004

de PONCINS Etienne, *Vers une Constitution européenne. Texte commenté du projet de Traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, 10/18, Paris, 2003

RAGARU Nadège et CONESA Pierre (sous la direction de), *Les stratégies d'influence en relations internationales. Un regard sur la politique étrangère*, Revue internationale et stratégique , n° 52, Paris, Hiver 2003-2004

SCHMITT Burkard, *L'Union européenne et l'armement. Quelle agence dans quel marché ?*, Cahier de Chaillot n°63, août 2003

de SCHOUTHEETE Philippe, *La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD*, Cahier de Chaillot, n°71, IES, Paris, octobre 2004

SILVESTRI Stefano (rapporteur), *Space and security policy in Europe*, Occasional Papers n°48, IES, December 2003

TENZER Nicolas, *Organiser l'influence : une stratégie intellectuelle pour la France*, in « Revue internationale et stratégique », n° 52, Paris, Hiver 2003-2004

TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, 2003

ZILLER Jaques, *La nouvelle constitution européenne*, La Découverte, Paris, 2004

4. Travaux non publiés

BROWN Matthew, *What are the implications of operation Artemis for a future role in crisis management ?*, Mémoire de Master, Collège d'Europe à Bruges, 2003-2004

DA SILVA SOARES CORREIA Bernardo Jeronimo, *Le COREPER et le COPS, une relation incestueuse dans la PESC ou un conflit inné ?*, Mémoire de Master, Collège d'Europe à Bruges, 2002-2003

EBERT Maren, *How effective is the EU's civilian crisis management ?*, Mémoire de Master, Collège d'Europe à Bruges, 2003-2004

KASTNER Katharina, *Policy formulation in CFSP – A European Planning Capacity*, Mémoire de Master, Collège d'Europe à Bruges, 2001-2002

KIESSLER Kai Kristian, *The Political and Security Committee, Insights into EU decision-shaping : role, strengths and weaknesses of the « linchpin » of CFSP an ESDP*, Mémoire de Master, Collège d'Europe à Bruges, 2002-2003

LEMPEREUR Pierre-Louis, *Planning Foreign Policy : A Policy Planning and Early-warning Unit for the EU?*, Mémoire de Master, Collège d'Europe à Bruges, 1997-1998

SAINT MARTIN Florent, *Les comités permanents et les services du secrétariat général du Conseil en charge de la PESD*, mémoire de Master, Collège d'Europe à Bruges, 2001-2002

METHODE DE TRAVAIL

L'originalité de la méthode repose sur trois aspects spécifiques.

1. **Une observation participante.** Ma carrière professionnelle m'a amené à exercer ma profession de diplomate au sein des structures décisionnelles de la PESC-PESD. Affecté en 2002-2003 à la Représentation belge auprès du COPS, j'ai pris part aux travaux du COPS, du groupe RELEX et du groupe Nicolaïdis du Conseil de l'Union européenne.
2. **Un stage de trois semaines** au sein de la Représentation permanente de la France auprès du COPS, en octobre 2004. Outre l'observation du fonctionnement de la RP, j'ai profité de cette occasion pour assister :
 - au Conseil Affaires générales – Relations extérieures, à Luxembourg, le 11 octobre 2004 ;
 - aux séances du Comité de politique et de sécurité (COPS) des 7 octobre 2004 et 19 octobre 2004 ;
 - À la présentation au COPS du programme de travail de Mme Gnesotto, directrice de l'Institut européen de sécurité (IES).
3. Au cours de ce stage, j'ai réalisé **22 entretiens avec des personnalités de haut niveau** au sein des structures de l'Union européenne, principalement au sein du Secrétariat général du Conseil, mais également aux ministères français et belge des Affaires étrangères. A la suggestion de SE Mme Sylvie Bermann, j'ai rencontré un certain nombre de fonctionnaires d'origine française, ce qui présentait l'avantage de la proximité culturelle avec le sujet traité mais également le risque d'avoir des points de vue trop convergents.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Représentations diplomatiques

France

- SE Mme Sylvie BERMANN, Représentant permanente de la France auprès du COPS
- M. Fabien PENONE, Conseiller RELEX
- M. Jérôme MONTANT, Conseiller politico-militaire
- Melle Dana PURCARESCU, Conseiller CIVCOM

Belgique

- SE M. Dirk WOUTERS, Représentant permanent de la Belgique auprès du COPS
- M. Bruno ANGELET, Conseiller politico-militaire
- M. Tim VAN BROECKHOVEN, Conseiller PESC/Nicolaïdis
- Col. Patrick GEYSENS, Conseiller militaire

Conseil de l'Union européenne

Cabinet de Javier Solana

- M. Patrice BERGAMINI

Unité politique (ancienne UPPAR Unité de planification de la politique et d'alerte rapide)

- M. Christophe HEUSGENS, directeur, chef de l'UP

Secrétariat général du Conseil (DGE)

- M. Stefan LEHNE, directeur, Balkans occidentaux, Europe de l'Est et Asie centrale
- M. Didier LENOIR, PESD
- Mme Veronica CODY, gestion civile de crise, ancien membre du Cabinet Solana
- Mme Cesira D'ANIELLO, chef de division, DGE unité « coordination », assistante exécutive du Directeur général des Relations extérieures (Robert Cooper)
- Mme TSCHAMPA, DGE unité « coordination » (secrétariat du COPS)
- Mme AUSEJO, DGE unité « coordination » (secrétariat du COPS)

SITCEN

- M. Alain MEININGER

Représentant spécial de l'UE

- SE M. Alexis BROUHNS, ancien représentant de l'UE en ARYM, ancien Représentant permanent de la Belgique auprès du COPS

Commission européenne

DG RELEX

- M. Pierre SEAILLES, unité PESD

Administrations nationales

France

- M. Pierre LEVY, chef du service PESC, MAE

Belgique

- SE M. Xavier DEMOULIN, Directeur général Europe, MAE
- SE M. Johan VERBEKE, Directeur de Cabinet, MAE et Représentant permanent de la Belgique auprès des NU à New York

LISTE DES SIGLES

APB	Avant-projet de budget
ARYM	Ancienne République yougoslave de Macédoine
CAG	Conseil Affaires générales
CAGRE	Conseil Affaires générales – relations extérieures
CIVCOM	Comité de gestion civile de crise (UE)
CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
DPKO	Department of Peace Keeping Operations (ONU)
EMUE	Etat-major de l'Union européenne
GPM	Groupe des conseillers politico-militaires (UE)
HR	Haut représentant pour le PESC
JAI	Justice et affaires intérieures
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique étrangère de sécurité et de défense
RDC	République démocratique du Congo
RELEX	Groupe des Conseillers RELEX (UE)
RSUE	Représentant spécial de l'Union européenne
SGC	Secrétariat général du Conseil
SG/HR	Secrétaire général – Haut représentant pour le PESC
SATCEN	Centre satellitaire
SITCEN	Centre de situation
TC	Traité constitutionnel

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1 Structure décisionnelle des procédures de gestion de crise

ANNEXE 2 Liste des groupes de travail de la PESC

ANNEXE 3 Le National Security Council

ANNEXE 4 RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

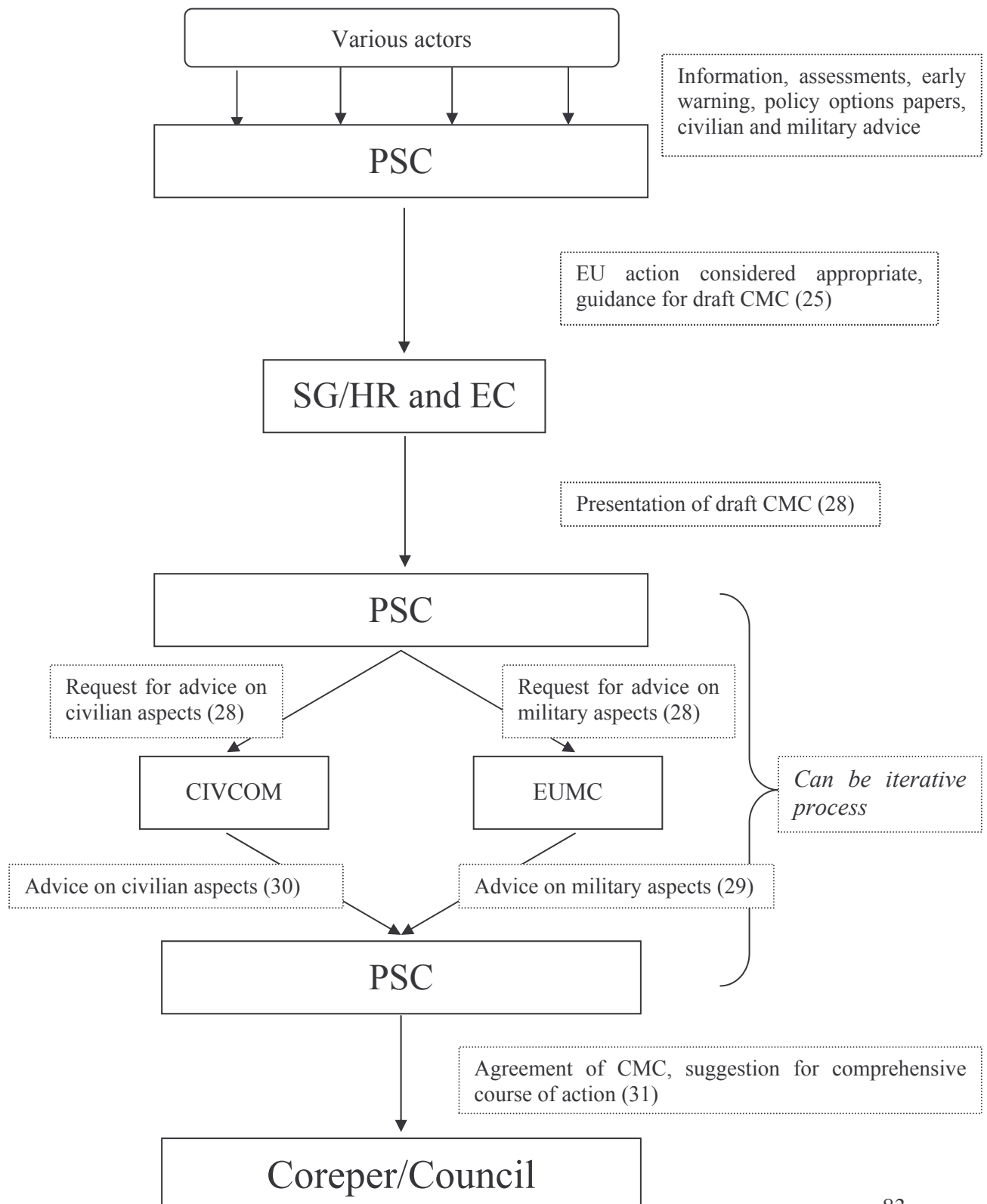
ANNEXE 1

Structure décisionnelle des procédures de gestion de crise

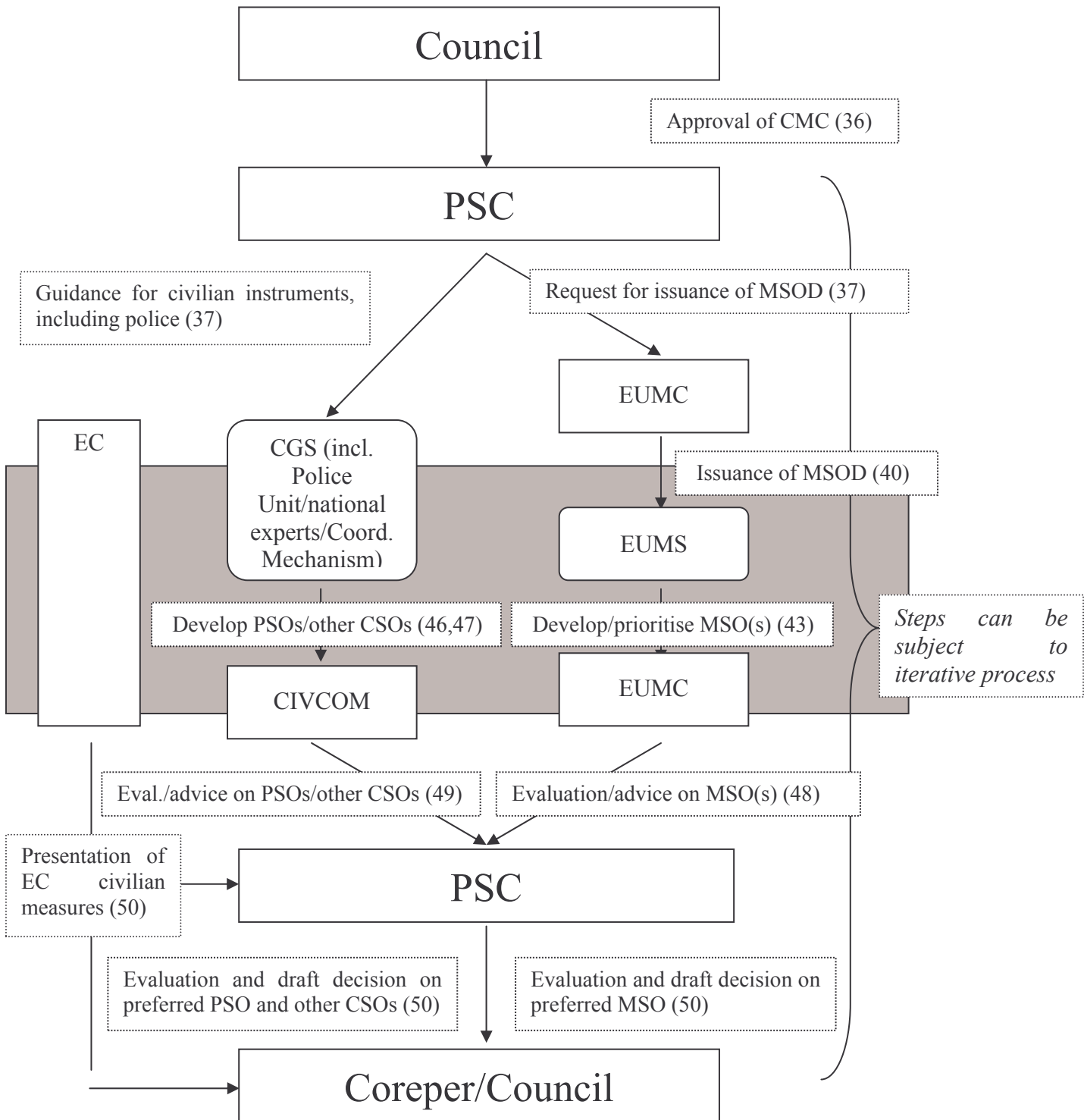
Source : Council of the European Union, *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Doc. 11127/03, 3 July 2003

Phase 1 - Routine Phase

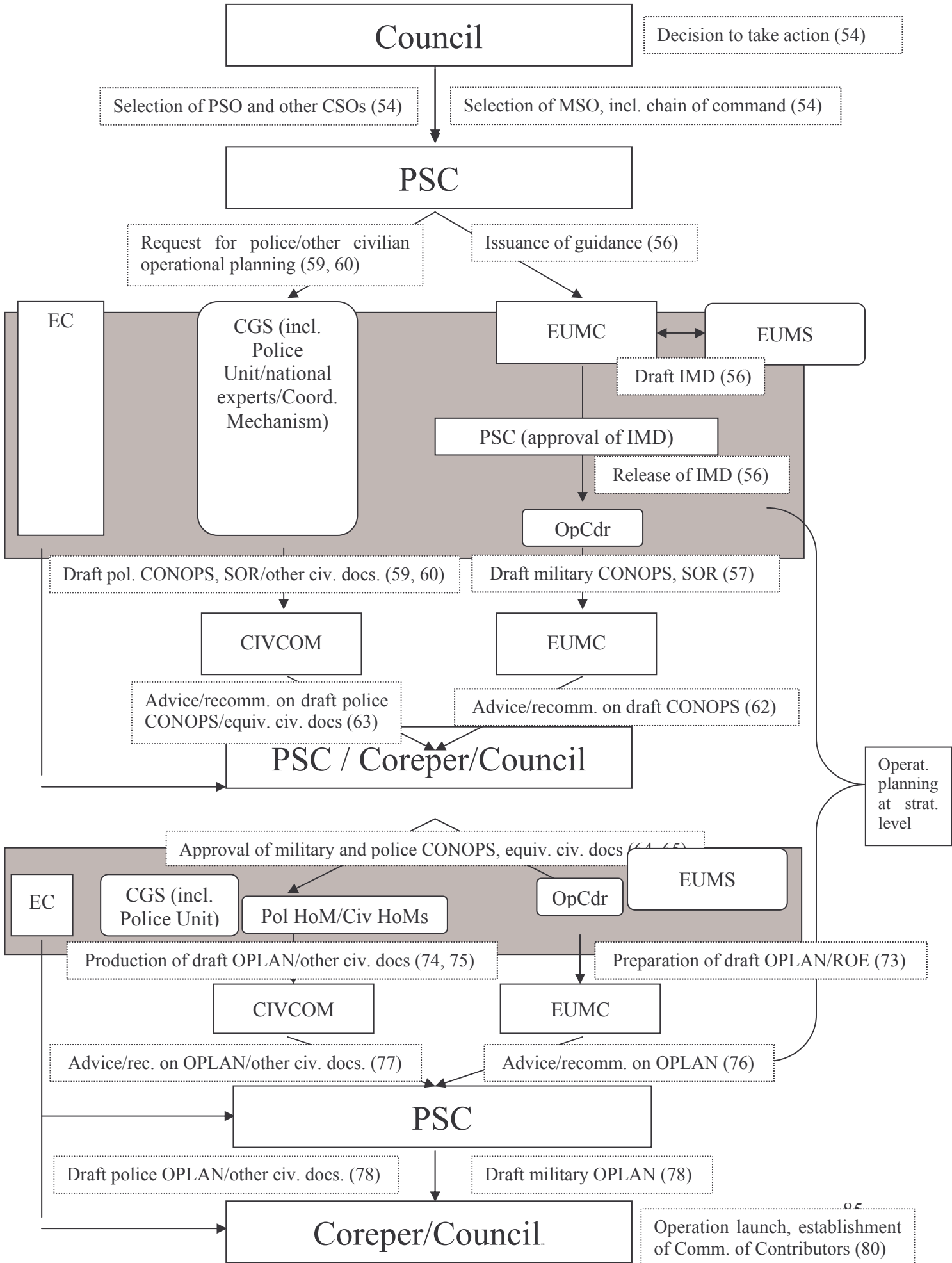
Phase 2 - Crisis Build-up / Elaboration of the draft CMC



Phase 3 - Approval of the CMC and development of strategic options



Phase 4 - Formal decision to take action, development of planning documents



ANNEXE 2 Liste des groupes de travail de la PESC

Groupe « fusionné »

- Afrique (COAFR)
- Amérique latine (COLAT)
- Asie/Océanie (COASI)
- Mashrek/Maghreb (COMAG)
- Groupe spécial Mashrek/Maghreb (COMED)
- Moyen Orient/Golfe (COMEM)
- OSCE (OSCE)
- Europe centrale (CONCEN)
- Europe orientale et Asie centrale (COEST)
- Région des Balkans occidentaux (COWEB)
- Europe du Sud-Est (COSEE)
- Etats-Unis, Canada (COTRA)
- Groupe horizontal « drogue » (CODRO)
- Communications électroniques (COTEL)

Groupe « PESC »

- Ad hoc processus de paix au Moyen-Orient (COMEP)
- Affaires consulaires (COCON)
- Terrorisme (COTER)
- Désarmement (CODUN)
- Nations Unies (CONUN)
- Sécurité (COSEC)
- Droit international public (COJUR)
- Droit de la mer (COMAR)
- Analyse et prévision (COPLA)
- Non-prolifération (CONOP)
- Exportation d'armes conventionnelles (COARM)
- Droits de l'homme (COHOM)
- Administration, formation et protocole (COADM, COPRO)
- Ad hoc experts immobiliers
- Ad hoc experts médicaux

Groupe des conseillers pour les relations étrangères (RELEX)

Source : « Guide de la PESC », ministère des Affaires étrangères, Paris, février 2004

ANNEXE 3

Le National Security Council

(extrait du rapport de l'Amiral Jacques Lanxade (sous la présidence de), *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Commissariat Général du Plan, 2002, pp. 199-205)

Le *National Security Council* (NSC) a été créé par une loi de 1947, amendée depuis. Il est présidé par le Président des États-Unis et composé de membres statutaires (vice-président, secrétaire d'État, secrétaire à la Défense) et non statutaires (secrétaire au Trésor et conseiller du Président pour la sécurité nationale). Le chef d'état-major des armées est conseiller militaire du NSC et le directeur de la CIA son conseiller pour les questions de renseignement. Le ministre de la Justice (*Attorney General*) et le secrétaire au Budget (*Director of the Office of Management and Budget*) y assistent lorsqu'un sujet concernant leur domaine est évoqué. Y participent aussi en tant que de besoin les autres ministres et les hauts fonctionnaires.

Le NSC est le lieu d'examen de l'ensemble des questions de sécurité et de politique étrangère et son rôle est de conseiller le Président sur ces sujets et de coordonner le travail des différents ministères en ce domaine. Il ne s'agit toutefois pas d'un organisme monolithique : la fonction et l'organisation du NCS ont considérablement varié au cours de son histoire, en fonction de ce que le Président souhaitait en faire, de la personnalité de son conseiller pour la sécurité nationale (*National Security Adviser*), des enjeux internationaux et des relations politiques et personnelles entre le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense.

. *Sources* : un résumé de l'histoire du NSC en 25 pages figure sur le site officiel de celui-ci : www.whitehouse.gov/nsc/ Surtout, un programme de recherche ambitieux (*The National Security Project*) a été conduit conjointement par la Brookings Institution et le Center for International and Security Studies at Maryland qui est une mine de renseignements pour le passé et une source de réflexions pour le futur. L'ensemble des documents (environ 500 pages) peut être lu et téléchargé sur le site de la Brookings : www.brook.edu. Il comprend à la fois des entretiens avec d'anciens conseillers pour la sécurité nationale (Robert C. McFarlane, Colin L. Powell, John M. Poindexter, Samuel R. Berger), plusieurs tables rondes réunissant des acteurs et des universitaires (la conduite de la politique économique internationale et le NSC, le rôle du conseiller pour la sécurité nationale, le NSC sous les administrations Nixon, Carter, Bush et Clinton, le rôle du NSC dans la politique chinoise des États-Unis, son rôle en matière de contrôle des armements) et des documents de synthèse plus brefs rédigés par les coordinateurs du projet (Ivo H. Daalder et I. M. Destler). Comme l'indique le document de présentation du projet, il s'agit, en se posant des questions sur son rôle effectif, son impact, sa structure, sa taille, sa fonction de coordination, les relations qu'il entretient avec les autres structures et son apport réel en termes d'efficacité, à la fois d'établir son histoire et d'émettre des recommandations opérationnelles.

Effectifs et structures

La tendance du NSC depuis sa création a été d'augmenter ses effectifs. Petite cellule d'une dizaine de cadres sous l'administration Kennedy, elle a grossi jusqu'à en réunir une quarantaine sous Nixon. L'arrivée de Reagan à la Maison Blanche a suscité un quasi-doublement de ses effectifs. Alors que George Bush avait refait passer le NSC à quarante personnes, il a grossi jusqu'à en compter une centaine à la fin de la présidence de Bill Clinton. George W. Bush a, quant à lui, diminué le nombre de cadres du NSC à environ 70 personnes. De manière générale, la tendance sur la longue période à l'augmentation des effectifs du NSC tient à l'accroissement de son rôle, qui apparaît de plus en plus légitime, de coordination en matière de politique étrangère, à la progression de l'importance des enjeux en ce domaine et, selon les analystes de la Brookings, au souci du Président d'avoir des collaborateurs proches de son parti.

L'accroissement de ce rôle du NSC s'est naturellement accompagné, sous certaines administrations, de conflits assez virulents entre le conseiller pour la sécurité et soit le secrétaire d'État, soit le secrétaire à la Défense. La situation a été particulièrement dégradée sous la présidence Carter en raison de relations déléteres entre Cyrus Vance et Zbigniew Brzezinski. De l'avis de certains experts, le poids et la visibilité de la conseillère nationale pour la sécurité Condoleezza Rice peuvent également se révéler problématiques (cf. *infra*).

Ce renforcement du rôle du NSC a eu pour contrepartie une certaine centralisation des moyens d'action et de communication à la Maison Blanche. Le centre de situation, installé sous la présidence de John F. Kennedy, est le lieu central de gestion des crises. Le système de communication du NSC lui permet d'être à l'écoute de l'ensemble des messages émis par le Département d'État ou qui lui sont destinés, d'avoir accès à l'ensemble des renseignements fournis par les services et de communiquer de manière immédiate et protégée avec les gouvernements étrangers.

Sur le fond, les sujets dont a à connaître le NSC ont crû considérablement, de même qu'a augmenté parallèlement le nombre d'administrations concernées – et dont il convient, partant, de coordonner l'action. A la fin de la présidence Clinton, un tiers de la centaine des cadres du NSC travaillaient sur ces dossiers « non traditionnels » (environnement, santé, transport, blanchiment et flux illicites de capitaux, etc.). Cette tendance à traiter de nouveaux sujets ne peut que croître et il peut paraître heureux qu'un coup d'arrêt ait été donné il y a un an à cette transformation du NSC en une agence de plus (alors qu'il doit rester une cellule stratégique proche du Président et de taille réduite). Alors que le nombre de directions et de services avait augmenté sous l'administration Clinton, il a été revu à la baisse depuis 2001, tout en étant structuré plus comme une petite administration que comme un cabinet.

Les pièges à éviter

Selon les experts de la *Brookings*⁸⁰, un certain nombre de pièges, dans lesquels le NSC est tombé au cours de son histoire, doivent être évités :

- le risque d'un NSC opérationnel : cette tendance fait apparaître plusieurs dangers. Le premier est celui d'une irresponsabilité, particulièrement inquiétante lorsqu'elle concerne des opérations spéciales contestables (Irangate). Plus fondamentalement, le jeu de la diplomatie parallèle du NSC peut déresponsabiliser le Département d'État et empêcher de conduire une action sur la durée. En revanche, des activités opérationnelles bien circonscrites (mission de bons offices du conseiller pour la sécurité dans le règlement de telle ou telle crise et tournée de contacts internationaux effectuées dans la transparence par rapport aux administrations concernées) sont tout à fait envisageables ;

- l'évolution du NSC vers une structure d'agence gouvernementale : cette évolution peut faire perdre au NSC sa flexibilité et sa capacité à concentrer ses analyses sur l'élaboration d'une stratégie pour le compte du Président. De surcroît, cette tendance fait entrer le NSC en compétition avec les autres administrations et il perd leur confiance qui tient en grande partie à sa faculté à présenter honnêtement leurs points de vue au Président ;

- le risque d'une structure chargée de la gestion des affaires au jour le jour : s'il est encombré par des questions de second ordre, le NSC peine à se concentrer sur l'essentiel. Il ne faut pas que, au NSC, l'urgent l'emporte sur ce qui est réellement important. Le NSC doit conserver sa capacité à analyser les tendances majeures, à anticiper les problèmes avant qu'ils n'apparaissent au grand jour, à coordonner les actions des hauts responsables et à examiner de manière critique les différentes options possibles ;

- la recherche du consensus à tout prix : cette tendance est fréquente dans les grandes organisations. Dans certains cas, elle minimise les frictions entre les hauts responsables et évite que les divisions soient exploitées politiquement. Il reste que le prix à payer peut être élevé et que la recherche du plus petit commun dénominateur peut aboutir à un manque de direction claire. Cela peut aussi conduire à différer les décisions difficiles et à renforcer la propension à réagir à chaud sans que les différentes options aient été examinées à froid ;

- la tendance du conseiller national pour la sécurité à devenir un leader extérieur au jeu institutionnel normal (*outside leader*) : lorsque le rôle du conseiller pour la sécurité devient visible et public, il brouille le jeu du secrétaire d'État et peut conduire à une compétition malsaine avec celui-ci. L'évolution de la communication moderne renforce cette tendance, mais l'apparition publique du conseiller doit rester l'exception ;

- le risque d'un jeu personnel du conseiller national pour la sécurité : il paraît essentiel que ce conseiller se considère et soit considéré comme membre d'une équipe avec laquelle il travaille. Il ne doit être ni un acteur dominant, ni un acteur faible, ni un acteur en compétition avec les ministres. Ce conseiller doit plutôt être un pair, dont le rôle se situe à mi-chemin entre celui d'un honnête courtier et d'un conseiller personnel du Président. S'il abuse de son rôle de conseil (en censurant les avis critiques ou en tenant des réunions sans les principaux responsables ministériels), il compromet sa capacité à organiser le processus d'élaboration et de décision politique.

Quel NSC pour l'avenir ?

Ces risques conduisent les chercheurs de la Brookings à dessiner huit caractéristiques souhaitables pour le NSC. Il doit être à la fois directif et juste et conduire le processus de décision en prenant en compte les points de vue de l'ensemble des agences. Le conseiller pour la sécurité doit être fort et collégial, capable de renforcer la discipline du gouvernement et d'intégrer dans le processus les différentes agences au lieu de les exclure. Il doit aussi agir de concert avec les autres services de la Maison Blanche que sont le *National Economic Council* – il est suggéré qu'un conseiller adjoint pour la sécurité spécialisé dans le domaine économique (et à ce titre notamment sherpa pour les G

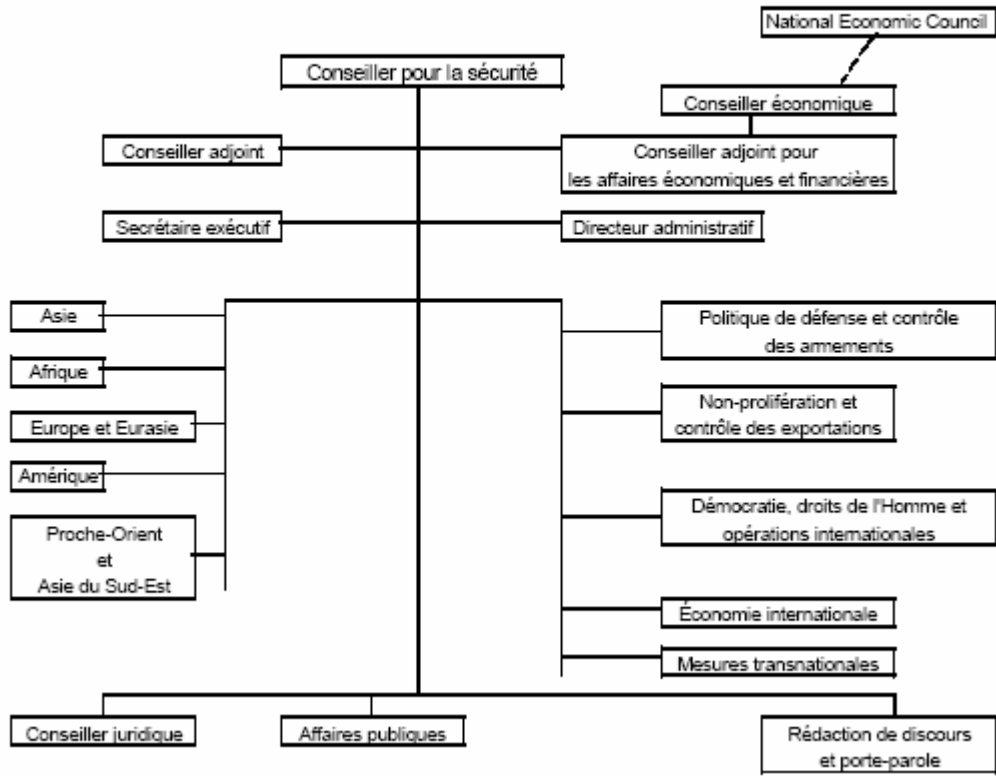
⁸⁰ Nous résumons ici le document d'Ivo Daalder et I. Destler, « *A New NSC for a New Administration* », Policy Brief n° 68, novembre 2000.

8) rapporte à la fois au conseiller économique et au conseiller pour la sécurité nationale⁸¹ – et le *Domestic Policy Council*. Les huit attributs du NSC sont donc les suivants :

- la puissance : le conseiller pour la sécurité nationale et ses adjoints doivent être suffisamment forts pour coordonner le travail des agences, les mettre ensemble autour de la table, veiller à ce que les décisions présidentielles sont exécutées et donner au Président des conseils avisés. À cette fin, les conseillers du NSC doivent présider les groupes et les réunions interministériels. Aucune proposition dans son domaine d'action ne doit arriver sur le bureau du Président sans que le NSC ait eu à en connaître ;
- la franchise et la droiture : le conseiller pour la sécurité doit jouer franc jeu et les chefs des principales administrations doivent avoir confiance dans sa volonté de représenter leurs vues au Président. La communication du conseiller doit être transparente. Le modèle en est Brent Scowcroft qui a associé le Département d'État à son voyage secret en Chine en 1989 alors que Henry Kissinger s'y est rendu en 1971 sans que celui-ci soit informé ;
- le partage de l'information : les relations entre le conseiller pour la sécurité, le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense doivent être fondées sur le partage des éléments essentiels d'information et d'analyse et il convient que le choix de ces personnalités prenne en compte leur capacité à travailler en bonne intelligence ;
- la modestie : le NSC et le conseiller doivent jouer profil bas, limiter les contacts avec la presse, s'abstenir de s'engager dans des opérations et travailler essentiellement avec l'exécutif. L'application doit rester du domaine des ministères et des agences ;
- la première qualité des membres : les cadres du NSC doivent avoir déjà eu une expérience de travail de haut niveau, être connus pour des réalisations positives et avoir la capacité de travailler avec des personnalités de haut niveau. Si des agents plus jeunes peuvent être adjoints à l'équipe, ce sont les personnes expérimentées qui doivent donner le ton. Les dépenses de fonctionnement du NSC (rémunérations, voyages) doivent être inscrites sur le budget de la Maison Blanche et non sur celui des agences ;
- la taille réduite : l'encadrement du NSC doit être réduit à 40 ou 45 personnes. Les activités de routine (correspondance avec le Congrès par exemple) doivent être confiées au Département d'État et aux autres agences compétentes. Les fonctions de support (communication, affaires législatives, presse, discours) doivent revenir à la Maison Blanche elle-même et aux ministères. Le NSC ne doit pas avoir une expression publique devant la presse ou le Congrès indépendamment de celle de la présidence et des autres composantes de l'exécutif ;
- une structure mince : le nombre de divisions et de services du NSC doit être limité : pas plus de cinq divisions géographiques et cinq fonctionnelles. Chaque division ne doit pas comporter plus de quatre cadres. Toute structure qui aurait tendance à trop grossir (ce qui fut le cas de celle compétente pour les menaces internationales sous la présidence Clinton) doit être transférée à l'extérieur du NSC, soit à la présidence, soit de préférence à un ministère ou à une agence ;
- l'autodiscipline : le conseiller pour la sécurité nationale et ses collaborateurs doivent résister à la tentation de se saisir de nouveaux domaines et d'élargir leur spectre d'intervention. Cette tendance est certes naturelle, en particulier lorsque surgissent de nouveaux enjeux sur lesquels le Président entend faire prévaloir une position originale et spécifique, et le conseiller doit veiller à contrecarrer cette pente.

⁸¹ Cette proposition a été retenue par le Président George W. Bush.

Le National Security Council
en 2002



ANNEXE 4 RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

- Proposition 1 :** Articuler les politiques étrangères nationales et la politique étrangère européenne. Promouvoir la formule des « Amis de ... »
- Proposition 2 :** Réorganiser le SGC en :
- rationalisant ses structures ;
 - comblant ses lacunes ;
 - renforçant le cabinet du SG/HR ;
 - accentuant le rôle d'appui des Etats membres au SG/HR.
- Proposition 3 :** Créer un COREPER III, reprenant les fonctions du COPS, qui puisse traiter de tous les aspects des relations extérieures.
- Proposition 4 :** Créer un groupe de travail de conseillers PESC, chargé de préparer, de manière opérationnelle, les débats PESC du COPS : révision des projets de conclusions après passage en groupe de travail géographique, premier examen des papiers d'options politiques du SGC, ... Seuls les points non résolus seraient ouverts à débat au COPS. Les autres points prendraient la forme de point I/A.
- Proposition 5 :** Entamer une réflexion sur une nouvelle organisation des groupes de travail afin de rendre à chaque niveau son véritable pouvoir décisionnel
- Proposition 6 :** Généraliser, pour les sujets importants, la préparation de documents conceptuels et politiques par un groupe restreint de rédacteurs placés sous la responsabilité du SH/HR et veillant à assurer la juste prise en considération des intérêts des Etats membres.
- Proposition 7 :** Accentuer la capacité à mobiliser des partenaires autour de sujets d'intérêts communs pour soutenir les initiatives françaises, en évitant la tentation du « directoire »
- Proposition 8 :** Renforcer les capacités de réflexion et de proposition de l'administration centrale, en particulier du service de la PESC, en coordination avec le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice
- Proposition 9 :** Accentuer les offres de formation à la langue française à destination des diplomates et des fonctionnaires des institutions européennes et multiplier les occasions de contacts avec la culture diplomatique française (séminaires calqués sur les *Wilton Park Conferences* au Royaume-Uni).
- Proposition 10 :** Poursuivre la politique de détachement dans les organes de la PESC-PESD
- Proposition 11 :** Préparer la diplomatie nationale au système diplomatique européen en :
- Participant à la réflexion conceptuelle relative à la création du service diplomatique européen ;
 - Préparant une gestion active du personnel ;
 - Organisant des formations à court terme ;
 - Concevant une stratégie à long terme de formation des ressources humaines françaises et étrangères présentes sur le territoire français.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
INTRODUCTION.....	5
1 LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIERE DE PESC-PESD S’EST ÉCARTÉ DE SON MODÈLE INTERGOUVERNEMENTAL D’ORIGINE	8
1.1 DÈS SA CONCEPTION, LES ETATS MEMBRES ONT SOUHAITÉ GARDER LE CONTRÔLE DE LA PESC – PESD ..	8
1.1.1 <i>Le sommet de Saint-Malo marque un tournant décisif concrétisé par le traité de Nice.....</i>	8
1.1.2 <i>Les institutions spécifiques de la PESC-PESD garantissent le caractère intergouvernemental.....</i>	10
1.1.2.1 Le COPS constitue la « cheville ouvrière » de la PESC-PESD	11
1.1.2.2 Les organes d’aide à la gestion militaire de crise : le Comité militaire et l’Etat- major militaire	12
1.1.2.3 Les organes d’aide à la gestion civile de crise : le CIVCOM et l’Unité de police	14
1.1.3 <i>Les modalités de la PESC-PESD garantissent le pouvoir des Etats membres.....</i>	14
1.1.3.1 Un COPS relativement faible en période de routine.....	14
1.1.3.1.1 Une capacité décisionnelle faible	14
1.1.3.1.2 Une insertion dans le système décisionnel qui favorise les tensions	15
1.1.3.2 Un COPS puissant en période de gestion de crise	16
1.2 LA DÉCISION EN MATIÈRE DE PESC-PESD TEND À S’ÉMANCIPER DU CONTRÔLE DES ÉTATS MEMBRES ...	17
1.2.1 <i>L’émergence de SG/HR comme épice de la PESC-PESD.....</i>	17
1.2.1.1 Une synthèse politique unique au service du Conseil.....	17
1.2.1.2 Une utilisation intelligente de ressources limitées	18
1.2.2 <i>Des logiques de socialisation sont à l’œuvre</i>	20
1.2.3 <i>Les limites de la négociation au COPS et au Conseil déplacent la fonction décisionnelle en amont et en aval</i>	20
1.2.4 <i>La Commission détient les clés de la mise en œuvre des politiques</i>	21
1.2.5 <i>Une troisième voie entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale : la stratégie européenne de sécurité.....</i>	23
2 LES DIPLOMATIES NATIONALES DOIVENT PRENDRE LA MESURE DES NOUVEAUX ENJEUX POLITIQUES, INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS DE LA PESC-PESD	24
2.1 UNE AMBITION RENOUVELÉE POUR LA PESC-PESD	24
2.1.1 <i>Une doctrine stratégique en gestation : la stratégie européenne de sécurité.....</i>	24
2.1.2 <i>Des opérations réussies.....</i>	27
2.1.3 <i>De nouveaux champs d’action pour la PESD : l’Afrique et la collaboration avec les Nations unies.</i>	28
2.1.4 <i>De nouveaux regards : l’arrivée des nouveaux Etats membres</i>	29
2.2 LE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL CRÉE LES CONDITIONS FAVORABLES À L’ÉMERGENCE D’UNE VÉRITABLE DIPLOMATIE EUROPÉENNE.....	29
2.2.1 <i>Le ministre européen des Affaires étrangères devient l’acteur majeur de la PESC-PESD.....</i>	30
2.2.1.1 Un nouvel équilibre à définir entre Conseil et Commission	30
2.2.1.2 Une présidence stable du Conseil des affaires étrangères.....	31
2.2.1.3 La règle de l’unanimité est tempérée par des assouplissements réalistes	32

2.2.2	<i>Un « service européen pour l' action extérieure » à concevoir</i>	32
2.2.2.1	Une méthode de travail éclatée et peu transparente.....	33
2.2.2.2	Un périmètre de compétences à négocier	34
2.2.2.3	Une synergie forte avec les Etats membres	34
2.2.2.4	L'organigramme de l'administration centrale	35
2.2.2.5	Les délégations de l'Union : quelles tâches à mettre en commun ?.....	36
2.2.2.6	Le timing et méthode de mise en place des représentations de l'Union (big bang ...)	36
2.3	LE CADRE FINANCIER DE LA PESC-PESD DEMEURE INADAPTÉ.....	37
2.3.1	<i>Le budget de la PESC ne peut financer que des opérations n'ayant pas d'implications militaires ou de défense</i>	37
2.3.1.1	Le budget PESC représente 1% de la rubrique « actions extérieures » du budget de l'UE	38
2.3.1.2	Un budget sous contraintes grâce à une alliance objective entre la Commission et le Parlement européen.....	39
2.3.1.3	La Commission passe à l'offensive avec un nouvel « instrument de stabilité »	40
2.3.2	<i>Le financement des opérations militaire repose sur les Etats-membres</i>	42
3	REPENSER LA DIPLOMATIE NATIONALE. DE LA STRATEGIE DE SOUVERAINETE A LA STRATEGIE D'INFLUENCE.....	45
3.1	LES ETATS MEMBRES DOIVENT APPRENDRE À UTILISER PLEINEMENT LES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LA PESC-PESD	45
3.1.1	<i>Les limites de la politique étrangère nationale</i>	45
	Les lignes de fracture : une grille de lecture de la PESC-PESD	46
3.1.2	<i>Apprendre à utiliser le système</i>	48
3.1.2.1	La recherche de l'intérêt européen	48
3.1.2.2	Les influences se jouent en dehors des réunions formelles.....	49
3.1.2.3	Le SG/HR Solana est un relais obligé	49
3.1.3	<i>Les scénarios des relations entre politique nationale et politique européenne.....</i>	51
3.1.3.1	La formule du « directoire »	51
3.1.3.2	La formule de la stratégie de niche.....	52
3.1.3.3	La formule des « amis de ... ».....	52
3.1.3.4	Les scénarii à éviter : la prise en otage de l'UE, sa transformation en une institution cadre – « loose framework » comme l'OSCE, l'ONU – et les « coopérations renforcées ».....	53
3.2	REMETTRE LE CONSEIL EN POSITION DE FORCE PAR RAPPORT À LA COMMISSION.....	54
3.2.1	<i>La stratégie défensive de la Commission</i>	54
3.2.2	<i>Réorganiser le secrétariat général du Conseil</i>	55
3.2.2.1	Rationaliser les structures.....	55
3.2.2.2	Comblé les lacunes.....	56
3.2.2.3	Renforcer le cabinet du SG/HR Solana	57
3.2.2.4	Le rôle d'appui des Etats membres au SG/HR	57
3.2.3	<i>Renforcer la capacité décisionnelle du COPS</i>	58
3.2.3.1	Accroître l'autorité du COPS dans le système décisionnel.....	58
3.2.3.2	Désengorger le système.....	59
3.2.3.3	Réorganiser les groupes de travail de la PESC.....	61
3.2.4	<i>Généraliser la méthode de travail inaugurée à l'occasion de la Stratégie européenne de sécurité</i> ...	61
3.3	ORGANISER LA STRATÉGIE D'INFLUENCE DE LA FRANCE DANS LE DOMAINE DE LA PESC-PESD	62
3.3.1	<i>La capacité d'initiative</i>	63

3.3.2	<i>La capacité à promouvoir des idées</i>	64
3.3.3	<i>Les relais dans les institutions européennes</i>	66
3.3.4	<i>La participation active aux opérations de gestion de crise</i>	68
3.4	PRÉPARER LA DIPLOMATIE NATIONALE AU SYSTÈME DIPLOMATIQUE EUROPÉEN	69
3.4.1	<i>Participer à la réflexion conceptuelle relative à la création du service diplomatique européen</i>	69
3.4.2	<i>Concevoir une gestion active du personnel</i>	69
3.4.3	<i>Organiser des formations à court terme</i>	70
3.4.4	<i>Elaborer une stratégie à long terme de formation des ressources humaines françaises et étrangères...</i>	70
CONCLUSIONS		72
BIBLIOGRAPHIE		74
METHODE DE TRAVAIL		78
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES		79
LISTE DES SIGLES		81
TABLE DES ANNEXES		82
ANNEXE 1	STRUCTURE DÉCISIONNELLE DES PROCÉDURES DE GESTION DE CRISE	83
ANNEXE 2	LISTE DES GROUPES DE TRAVAIL DE LA PESC	86
ANNEXE 3	LE NATIONAL SECURITY COUNCIL	87
ANNEXE 4	RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS	91
TABLE DES MATIERES		92