

ETUDE
« QUELS AVENIRS POSSIBLES POUR LA PESD
AU REGARD DE LA CONJONCTURE ACTUELLE :
DIMINUTION D'UNE GRANDE PARTIE DES BUDGETS DE DEFENSE EUROPEENS
ET DIFFICULTES RENCONTREES PAR LA PESD ?

30 JANVIER 2004

Le contenu de cette étude n'engage que leurs auteurs

Réalisée par :

Loup Francart, directeur de l'étude,
Estelle Hartenberger, assistante de direction et chargée d'étude,
Antoine Picardat, professeur à l'IEP Lille,
Marie Anne Cussac, stagiaire
Timothy Nolan, stagiaire

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	4
<u>LA SÉMANTIQUE DES TERMES UTILISÉS</u>	4
<u>QUELQUES ÉVIDENCES</u>	5
<u>LES DEUX ATTITUDES</u>	6
<u>I. LES ASPECTS POLITIQUES DE LA PESD</u>	9
<u>I.1. QUELLE PESD POUR L'EUROPE ?</u>	9
<u>I.1.1. SITUATION ACTUELLE ET DIFFICULTÉS</u>	9
<u>I.1.2. SITUATION FUTURE POSSIBLE</u>	11
<u>I.1.3. SITUATION FUTURE SOUHAITABLE</u>	11
<u>I.1.3.1. Une vision stratégique commune</u>	12
<u>I.1.3.2. Développer une stratégie globale pour l'Europe</u>	12
<u>I.1.4. ACTIONS À MENER</u>	13
<u>I.1.4.1. Au niveau européen</u>	13
<u>I.1.4.2. Au niveau français</u>	13
<u>I.2. QUELLE UNION EUROPÉENNE À 25 ?</u>	14
<u>I.2.1. SITUATION ACTUELLE ET DIFFICULTÉS</u>	14
<u>I.2.2. SITUATION FUTURE POSSIBLE</u>	14
<u>I.2.3. ACTIONS À MENER</u>	15
<u>I.2.3.1. Au niveau européen</u>	15
<u>I.2.3.1.a. Communication</u>	15
<u>I.2.3.1.b. Multilatéralisme et coopération</u>	15
<u>I.2.3.2. Au niveau français</u>	16
<u>I.3. EVOLUTION DES RELATIONS TRANSATLANTIQUES</u>	16
<u>I.3.1. SITUATION ACTUELLE ET DIFFICULTÉS</u>	16
<u>I.3.2. SITUATION FUTURE POSSIBLE</u>	17
<u>I.3.3. ACTIONS À MENER</u>	17
<u>I.3.3.1. Au niveau européen</u>	17
<u>I.3.3.1.a. Communication</u>	17
<u>I.3.3.1.b. La plus-value européenne</u>	18
<u>I.3.3.2. Au niveau français</u>	19
<u>II. LES ASPECTS ORGANISATIONNELS DE LA PESD</u>	20
<u>II.1. POUR UNE CONCEPTION GLOBALE ET GÉNÉRALE DE LA PESD</u>	20
<u>II.1.1. SITUATION ET DIFFICULTÉS</u>	20
<u>II.1.2. ACTIONS POSSIBLES</u>	21
<u>II.2. AMÉLIORATION DE L'AUTONOMIE DE DÉCISION DE L'EUROPE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE</u>	22
<u>II.2.1. SITUATION ACTUELLE ET DIFFICULTÉS</u>	22
<u>II.2.1.1. Des capacités de recueil d'information dépendantes</u>	22
<u>II.2.1.2. Des capacités financières diluées</u>	23
<u>II.2.1.3. Des capacités de mise en œuvre des acteurs diluées</u>	23
<u>II.2.2. SITUATION FUTURE SOUHAITABLE</u>	23
<u>II.2.3. ACTIONS À MENER</u>	24
<u>II.3. LA PESD OU LE PROBLÈME DES PILIERS</u>	25
<u>II.3.1. SITUATION ACTUELLE ET DIFFICULTÉS</u>	25
<u>II.3.2. SITUATION FUTURE SOUHAITABLE</u>	26
<u>II.3.3. ACTIONS À MENER</u>	27

<u>III. OBJECTIFS ET DOMAINES D'ACTION DE LA PESD</u>	28
<u>III.1. LE CADRE JURIDIQUE DE LA PESD : LE TRAITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES MISSIONS DE PETERSBERG</u>	28
<u>III.1.1. SITUATION ACTUELLE ET CONTENU</u>	28
<u>III.1.2. INTERPRÉTATIONS ET SUGGESTIONS</u>	29
<u>III.2. L'ASPECT « DÉFENSE » DE LA P.E.S.D.</u>	29
<u>III.2.1. L'AFFAIBLISSEMENT DE LA MENACE MILITAIRE</u>	29
<u>III.2.2. L'OTAN, DÉFENSEUR ATTITRÉ DE L'EUROPE</u>	30
<u>III.2.3. LA NÉCESSITÉ DE MOYENS DE DÉFENSE POUR L'UE</u>	30
<u>III.2.4. EVOLUTION POSSIBLE</u>	30
<u>III.3. L'ASPECT « SÉCURITÉ » DE LA PESD</u>	30
<u>III.3.1. LA PESD, COMPOSANTE DE LA PESC</u>	30
<u>III.3.2. ELABORATION D'UN CONCEPT EUROPÉEN DE SÉCURITÉ</u>	31
<u>III.4. LES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES</u>	31
<u>III.4.1. OBJECTIF POLITIQUE ET MILITAIRE</u>	31
<u>III.4.2. PROCESSUS</u>	32
<u>III.4.3. ETAT DES CAPACITÉS</u>	32
<u>III.4.4. SUGGESTIONS</u>	32
<u>III.5. BILAN</u>	33
<u>IV. CONSTRUIRE L'AVENIR DE LA PESC ET DE LA PESD</u>	34
<u>IV.1. PROMOUVOIR UNE SÉCURITÉ DURABLE</u>	34
<u>IV.1.1. UN CONCEPT DE SÉCURITÉ DURABLE POUR L'UNION EUROPÉENNE</u>	35
<u>IV.1.1.1. Renforcer la sécurité interne en Europe</u>	35
<u>IV.1.1.2. Construire la sécurité avec le voisinage</u>	36
<u>IV.1.1.3. Créer les conditions de la sécurité internationale</u>	36
<u>IV.1.2. LES ASPECTS MILITAIRES DE LA SÉCURITÉ DURABLE</u>	36
<u>IV.1.2.1. Les propositions à court terme</u>	37
<u>IV.1.2.2. Les propositions à moyen terme</u>	38
<u>IV.1.2.3. Les propositions à long terme</u>	38
<u>IV.2. DISPOSER D'UNE CAPACITÉ DE GESTION DE CRISE</u>	39
<u>IV.2.1. LE SOUS-DIMENSIONNEMENT EN MATIÈRE DE GESTION DE CRISE</u>	40
<u>IV.2.1.1. Un peu de fiction</u>	40
<u>IV.2.1.2. Les traits dominants d'une crise</u>	41
<u>IV.2.1.3. Le sous-dimensionnement en matière de gestion politique de crise</u>	41
<u>IV.2.1.4. Les fonctions d'un véritable centre de situation de crise</u>	42
<u>IV.2.2. LES PROPOSITIONS À COURT TERME</u>	44
<u>IV.2.3. LES PROPOSITIONS À MOYEN TERME</u>	45
<u>CONCLUSION</u>	46
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	48

INTRODUCTION

L'Europe est une lente construction. Malgré les divergences, elle existe, elle progresse, elle attire. Chaque pays y apporte sa vision, ses spécificités, ses perceptions des menaces, sa culture. L'entente est complexe, mais la volonté d'œuvrer ensemble est là. L'Europe économique s'est faite lentement et l'unité monétaire n'est pas achevée. L'étape de l'unité de vision face aux menaces et risques multiples d'un monde en perpétuel ébullition est en cours. Le premier document officiel, qui a clos l'année 2003 : « Une Europe sûre dans un monde meilleur : Stratégie européenne de sécurité » de M. Javier Solana, Secrétaire général / Haut représentant, a exprimé une certaine vision européenne qui, malgré les précautions de langage, tranche, au moins dans les intentions, avec la vision américaine. Il ne règle pas les difficultés, ne les souligne même pas, mais il offre une perspective d'avenir, certes idéalisée en ce qui concerne les relations avec les autres pays et organisations internationales. Comment rebondir à partir de cette déclaration d'intention ? Comment jeter un regard neuf sur la défense et la sécurité européenne et contribuer à relancer le débat ? Comment dans les activités et les préoccupations des armées peut se construire concrètement l'avenir de la sécurité européenne.

La difficulté est d'abord d'ordre conceptuel : Comment penser les termes du problème en élargissant la vision, en dépassant les conceptions de la défense et de la sécurité héritées des situations d'abord de guerre froide, puis d'interventionnisme occidental guidé par les Etats-Unis, enfin de « faiseur de sécurité » par la force des armes ?

Certes la défense et la sécurité européenne sont une préoccupation immédiate, mais elles sont aussi une construction de l'avenir commun qui demande une vision à long terme et une volonté communautaire à découvrir. Elle se trouvera d'abord dans une compréhension semblable des termes utilisés : politique – européenne – sécurité – défense – politique étrangère – sécurité commune. La compréhension de la défense et de la sécurité n'est pas la même pour la Grèce, les pays majeurs comme la France, la Grande Bretagne et l'Allemagne, les pays de culture latine, les pays scandinaves ou les pays ayant vécu l'occupation soviétique. La vision de la sécurité et de la défense est donc affaire de culture avant tout. Pourtant tous ces pays ont des éléments de culture commune qui doivent prendre corps, être développés pour sceller l'entente et le regard commun.

LA SEMANTIQUE DES TERMES UTILISES

De quoi s'agit-il lorsqu'on parle de PESD et de PESC ?

Ø De **politique** :

La politique n'existe que par un projet qui exprime une vision globale de l'avenir. La convention sur l'avenir de l'Europe l'a insérée dans le projet de constitution. Celui-ci, pour la première fois, exprime une véritable volonté politique et une organisation permettant de la mettre en œuvre. Il apporte une capacité de décision qui fait défaut actuellement et des possibilités de choix. L'échec de l'approbation de ce projet n'est certainement que partie remise. L'Europe se dote ou se dotera d'une stature stratégique grâce à cette constitution commune ou celle qui sera adoptée.

Ø **Européenne** :

L'adjectif suppose l'unité autour de cette politique. L'échec actuel de l'adoption de la constitution montre la difficulté. Derrière le mot Europe se cache les problèmes de son identité géographique,

culturelle, religieuse, économique et enfin politique. L'Europe existe-t-elle pour les autres pays, comment est-elle perçue ? La question de son élargissement pose le problème de son voisinage. Une vision régionale de l'Europe en fonction des perceptions ne doit-elle pas être prise en compte pour la construction de la sécurité et de la défense européenne ? Le risque d'une certaine conception de la défense ou de la sécurité n'est-il pas de faire de l'européen sans l'union, comme cela est par exemple le cas de la Brigade franco-allemande ? Enfin, quelle distance ou quelle complémentarité implique la notion d'Europe dans le bloc occidental où les États-Unis font figure de leader incontestable ?

Ø de **Sécurité** :

Le terme n'a pas le même sens pour tous. Il reste à comprendre et à définir. Il apparaît maintenant comme plus important que le terme défense. L'englobe-t-elle ? Est-il à côté et objet d'une troisième pilier déconnecté ?

Ø et de **Défense** :

La défense de l'Europe a jusqu'ici été dévolue à l'OTAN ? La question de sa prise en compte par l'Europe ne se pose pas ou n'est pas posée, même si l'Europe se dote d'une politique de défense, même si l'on parle de l'Europe de la défense. Là aussi les difficultés sont issues de la compréhension du mot par chaque pays européen. Les missions de Petersberg ont été définies dans le cadre de la PESD avec un D pour Défense, mais s'agit-il de la même défense dont on parle dans le traité de l'Alliance atlantique ? L'usage du mot défense dans le langage européen est-il indispensable ?

Ø Politique **Etrangère** :

Une politique étrangère suppose une même vision des fondements (intérêts, valeurs et règles d'action), une cohérence et une coopération dans les réponses à donner aux problèmes du monde et enfin une représentation commune qui est maintenant prévue dans la constitution. Les récentes divergences à propos de l'intervention américaine en Irak ont mis en évidence les difficultés d'une politique étrangère européenne. Les intérêts, les valeurs et les règles d'action au niveau stratégique ont été perçus et exprimés de manière différente et le SG/HR est resté sans voix.

Ø et de sécurité **Commune**

Commune signifie « qui appartient à tous ». L'un ne peut imposer à l'autre. La vision de la sécurité et de la défense n'est pas le domaine réservé des pays forts de l'UE, même si ceux-ci y contribuent plus que les autres et possèdent une meilleure cohérence individuelle et associée. Le problème est donc d'arriver à cette communauté de vue.

QUELQUES EVIDENCES

Cette analyse des divergences sur les termes fait apparaître quelques évidences qui éclairent le débat.

1. La sécurité et la défense sont affaire de culture. La recherche d'une PESC et d'une PESD par l'angle institutionnel n'estompera pas les difficultés culturelles. Il s'agit donc de créer une culture commune sur le sujet, ce qui n'est pas le cas. La culture du sujet défense-sécurité repose sur l'histoire, la géographie, l'organisation politique et les moyens de défense et de sécurité, le voisinage et les relations entretenues avec les autres. Au-delà de l'identité des pays on constate une certaine communauté de vue régionale. Développer une certaine régionalisation de la défense et de la sécurité européenne constitue un moyen de faire naître une communauté de vue concrète et pratique. Des propositions en ce sens ont été faites dans les pages suivantes.
2. la sécurité et la défense doivent être organisées durablement. Elles sont en effet longues à construire, il faut les entretenir et les adapter et elles doivent dépasser le contexte en cours. Certes, le problème actuel du terrorisme et de la menace asymétrique doit être pris en compte, mais la stratégie européenne de sécurité nécessite de voir plus loin pour préparer l'avenir. En élargissant

ainsi le problème, certains blocages pourront être dépassés : rivalité Union européenne / OTAN ; élargissement de l'Europe, etc.

3. La notion de défense mérite d'être réexaminée au regard de la situation actuelle et des évolutions possibles du contexte stratégique. Traditionnellement la défense implique l'attaque ou la menace d'attaque et, au-delà, une volonté et une stratégie ennemie. A la notion de défense est attachée la notion de frontières à défendre. Le contexte actuel met en évidence le fait que cette vision est à réexaminer. Une véritable réflexion semble nécessaire. Elle est inconsciemment engagée comme le montre le titre de stratégie européenne de sécurité et l'évacuation du mot défense.
4. Inversement, la notion de sécurité n'a pas été suffisamment explicitée. Il apparaît que contrairement à la notion de défense elle ne peut être individuelle. La sécurité englobe les notions de confiance et de partenariat, donc d'ouverture. Elle procède d'une autre culture, même si, cependant, elle est également synonyme de répression dans la culture policière. Il est donc difficile d'aborder le thème de la sécurité, car les sens qu'on peut lui donner dépendent de la culture des acteurs.

LES DEUX ATTITUDES

L'exposé de la problématique permet de comprendre la situation de blocage que vit actuellement l'idée de sécurité et de défense européenne. Elle peut être résumée dans le schéma suivant :

ETATS-UNIS	EUROPE
<ul style="list-style-type: none"> • Lutte contre l'axe du mal • Ceux qui ne sont pas avec nous sont contre nous • Façonner le monde en imposant la démocratie • La force garantit la sécurité • La sécurité par la défense 	<ul style="list-style-type: none"> • Créer l'axe du bien « Une force au service du bien dans le monde » • Les divergences se règlent par le dialogue et la coopération • Tendre vers une vision collective de la sécurité • Le droit garantit la sécurité • La défense par la sécurité
<i>SITUATION DE BLOCAGE</i>	

La lutte contre l'axe du mal constitue l'objectif politique clairement annoncé du gouvernement américain. Le document de M. Solana proclame certes que la relation transatlantique est irremplaçable. Mais il ajoute qu' « en agissant ensemble, l'Union européenne et les États-Unis peuvent constituer une formidable force au service du bien dans le monde. Notre objectif doit être un partenariat efficace et équilibré avec les États-Unis. C'est une raison supplémentaire pour l'UE de renforcer encore ses capacités et sa cohérence. »

L'intervention américaine en Irak a mise en évidence les divergences importantes sur les fondements de la stratégie américaine et d'une vision stratégique européenne défendue par la France et l'Allemagne. Cette vision est reprise en grande partie dans le document de M. Solana, sans cependant que soit mis en évidence des choix stratégiques pouvant s'opposer à ceux des Etats-Unis. Il met l'accent

sur « un système multilatéral efficace ouvrant la voie à un monde plus équitable, plus sûr et plus uni ». Il prône la coopération avec les partenaires de l'Europe et le rôle essentiel des Nations Unies. On peut dire que la vision européenne avalisée par le document prend position sur la vision générale sous-tendant une stratégie européenne : c'est le droit plus que la force qui garantit la sécurité ; la meilleure défense est dans l'instauration d'une « sécurité durable » (mais ceci n'est pas dit dans le document) plutôt que dans la recherche de la sécurité par la défense.

On constate ainsi une situation de blocage, certes jamais évoquée ni même suggérée, qui porte sur les principes et les règles de la stratégie comme sur les moyens, malgré l'affichage de buts lointains très proches : un monde de paix par la démocratie. Le document de M. Solana ne parle pas de ses différences fondamentales. Il n'en aborde pas les aspects et cherche au contraire à les estomper. Il apparaît finalement qu'il s'agit probablement d'une sage solution. La politique du gouvernement Bush, malgré les apparences, ne représente pas complètement la vision américaine. Celle-ci peut évoluer en fonction des besoins et nécessités du contexte. A court terme, le blocage demeure et il semble qu'il n'y ait que deux solutions : jouer les partenaires occidentaux et otaniens devant la superpuissance américaine ou affronter le gouvernement américain sur les principes même de leur stratégie.

On se trouve ainsi face à une contradiction majeure : construire la défense et la sécurité de l'Europe sans cependant mettre à mal la solidarité occidentale et le partenariat avec les Etats-Unis qui sont la clé de la réussite. Ceci suppose de dissocier les difficultés, d'aborder les problèmes sous des angles inédits, d'apporter des réponses différentes aux questions sans cependant perdre de vue l'attente des pays selon leurs cultures et leurs préoccupations.

Construire la sécurité en se donnant une vision stratégique à long terme et non en réaction aux menaces, mais disposer d'une capacité de réponse aux problèmes immédiats.

Promouvoir une SÉCURITÉ DURABLE

+

disposer d'une capacité de GESTION DE CRISE

Dans un premier temps, l'étude pose la question de l'idée de défense et sécurité au niveau politique. Elle aborde le sujet de l'élargissement, pour lequel plusieurs évolutions et solutions sont envisageables. Enfin, elle examine les difficultés d'une Europe de la défense et de la sécurité dans les relations transatlantiques.

Dans un deuxième temps, les difficultés organisationnelles de l'Union ont été abordées. Plusieurs évolutions et solutions possibles pour une Europe de la défense et de la sécurité ont été envisagées à la lumière notamment des propositions de la Constitution pour l'Europe. Les questions de l'autonomie de décision pour l'Union dans son organisation interne et de la rationalisation de ses processus organisationnels ont été examinées dans l'objectif de surmonter les blocages évoqués lors de la dernière Conférence Intergouvernementale de décembre 2003.

Dans un troisième temps, les aspects opérationnels ont été étudiés. Les bilans des capacités militaires et civiles, ainsi que la définition des missions de Petersberg ont été effectués dans l'optique de leurs évolutions possibles et souhaitables. L'approche concerne tant l'aspect de la Défense que celui de la Sécurité.

Enfin la dernière partie propose un ensemble d'actions possibles au niveau du ministère de la Défense français pour promouvoir de nouveaux développements. Après avoir constaté la situation de blocage existante, tant au sein de l'Union elle-même qu'avec les partenaires de l'élargissement et les Etats-Unis, est proposée une alternative visant à construire la sécurité en se donnant une vision stratégique à long terme et non en réaction aux menaces, tout en se dotant d'une capacité de réponse aux problèmes immédiats. Il s'agirait de promouvoir une « sécurité durable » permettant d'aborder l'ensemble de ces problèmes sous un nouvel angle et de résoudre une partie des difficultés de la PESC et de la PESD. Cette notion est explicitée dans ces origines, puis analysée dans son acception au niveau politique. Puis, plus concrètement sont proposées des actions à court, moyen et long terme permettant sa promotion et sa mise en œuvre. Il s'agira également de poursuivre la montée en puissance d'une capacité de gestion de crise globale en mettant l'accent sur l'acquisition d'une culture commune de gestion de crise qui, pour l'instant, n'existe pas. Des propositions concernant le rapprochement des armées européennes sont faites pour le court et le moyen terme.

*

* *

I. LES ASPECTS POLITIQUES DE LA PESD-PESD

Aujourd'hui, l'Union européenne se trouve confrontée à deux problèmes majeurs : le premier, interne, concerne les difficultés, voire parfois l'impossibilité, à trouver des consensus entre ses membres pour mener des actions et prendre des décisions. L'échec de la dernière CIG en décembre 2003 qui a entraîné la non-adoption du projet de Constitution a d'ailleurs trouvé sa pierre d'achoppement dans le système de **majorité qualifiée**¹ ; le deuxième problème, externe, concerne sa place sur la scène internationale où elle a du mal à se faire entendre d'une seule voix comme l'a prouvé l'épisode de la crise irakienne au 2^e trimestre 2003. La volonté politique apparaît donc comme le fondement de toute action ou décision dans le cadre d'une politique étrangère et de sécurité commune, comme dans celui d'une politique européenne de sécurité et de défense.

Certes les états membres présents et futurs s'accordent sur la nécessité d'aboutir à un projet commun de défense dans un cadre statutaire ; mais ils se heurtent sur le point majeur de savoir quel sera le poids de chacun, à l'heure de prendre des décisions et de mener une action. Le principe de vote à majorité qualifiée est à l'origine de l'échec du projet de Constitution, lors du dernier sommet de Bruxelles, en décembre 2003. A ce sentiment de frustration s'ajoute la pression que subissent certains gouvernements pour orienter leur propre place sur la scène internationale. Ainsi, au printemps de la même année, soutenue par une campagne médiatique inouïe au sein de l'UE l'adhésion aux buts de guerre des Etats-Unis a-t-elle été plus forte que la cohésion européenne. Il ne s'agissait pourtant que de soutenir certains membres devant l'Organisation des Nations unies.

La volonté politique apparaît donc comme le fondement de toute action ou décision dans le cadre d'une politique étrangère et de sécurité commune, comme dans celui d'une politique européenne de sécurité et de défense.

I.1. QUELLE PESD POUR L'EUROPE ?

I.1.1. Situation actuelle et difficultés

Le constat dressé à l'heure actuelle par une grande majorité d'experts et d'officiels européens est que l'une des principales causes du blocage européen et, par là, de sa relative impuissance, réside dans

¹ elle correspond au nombre de voix qui doit être atteint, au sein du Conseil, pour qu'une décision soit adoptée lorsque les délibérations se font sur base de l'article 205 (ex-article 148), paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Jusqu'au 1er novembre 2004, date à laquelle entrent en vigueur les dispositions du traité de Nice concernant la prise de décision au Conseil, le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 62 voix sur 87 (71% des votes) et le vote des États membres est pondéré sur la base de leur population et corrigé en faveur des pays les moins peuplés, de la manière suivante: Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, 10 voix; Espagne, 8 voix; Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal, 5 voix; Autriche et Suède, 4 voix; Danemark, Irlande et Finlande, 3 voix; Luxembourg, 2 voix.

² elle correspond au nombre de voix qui doit être atteint, au sein du Conseil, pour qu'une décision soit adoptée lorsque les délibérations se font sur base de l'article 205 (ex-article 148), paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Jusqu'au 1er novembre 2004, date à laquelle entrent en vigueur les dispositions du traité de Nice concernant la prise de décision au Conseil, le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 62 voix sur 87 (71% des votes) et le vote des États membres est pondéré sur la base de leur population et corrigé en faveur des pays les moins peuplés, de la manière suivante: Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, 10 voix; Espagne, 8 voix; Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal, 5 voix; Autriche et Suède, 4 voix; Danemark, Irlande et Finlande, 3 voix; Luxembourg, 2 voix.

l'absence de volonté politique d'envisager l'avenir européen ensemble. Il est en effet impossible d'occulter le caractère politique qui subordonne toutes les actions de l'UE. La décision de lancer une opération reste une **décision fondamentalement politique**, et ne dépend pas uniquement de la satisfaction d'un certain nombre de critères techniques. De même, la déclaration d'opérationnalité de la PESD prononcée à Laeken signifiait bien que l'Union, ayant les moyens de la mener à bien, était prête à prendre la décision de lancer une opération si celle-ci était estimée **politiquement souhaitable**, et techniquement faisable. Ainsi, les principaux obstacles à l'élaboration d'une PESD efficace résident plus dans la prise de décision politique et dans les procédures de commandement et de contrôle, que dans un manque de moyens militaires, c'est-à-dire, l'engagement d'un gouvernement.

Il est cependant à noter qu'une volonté d'agir existe déjà à travers des projets initiés par l'UE dans plusieurs textes :

- Ø les « **Stratégies communes** » de la PESC qui concernent « différents domaines dans lesquels dans les États membres ont des intérêts communs importants » (ex : Russie, Balkans et Région Méditerranéenne) ;
- Ø les **plans d'action** pour la prévention des conflits³, pour le renforcement de la coordination des aspects civils et militaires⁴, contre le terrorisme⁵,
- Ø les **procédures** pour la gestion des crises⁶ ;
- Ø la note de M. Javier Solana au Conseil Européen concernant une **stratégie européenne de sécurité**⁷ (présentée en juin à Thessalonique, puis remaniée et présentée en décembre à Bruxelles).

L'ensemble de ces textes, dans leur forme et dans leur esprit, n'occulte pas cependant l'absence de vision stratégique globale pour l'Europe. Il existe bien des stratégies et des plans d'action, et ils sont effectivement nécessaires, mais la vision stratégique commune reste très prudente et n'ose prendre parti sur les véritables problèmes. Un rapport du Secrétariat général du Conseil en date du 21 décembre 2000 avait commencé à dresser une liste des défauts des stratégies communes en expliquant qu'elles n'étaient « finalement guère plus que des inventaires des politiques et activités existantes »¹⁴. Certaines propositions ont été faites, axées principalement sur des questions procédurales (les stratégies doivent être des documents confidentiels, écrits par un nombre restreint de personnes, etc.). Si le constat posait bien les problèmes, les solutions ne pouvaient améliorer l'efficacité de ces stratégies dès

³ Rapport de la présidence du Conseil au Conseil européen : *Mise en œuvre du programme de l'UE pour la prévention des conflits violents - Rapport sur la prévention des conflits*, 18 juin 2003

⁴ Note de transmission du Secrétariat du Conseil aux délégations : *Plan d'action visant à renforcer encore la coordination des aspects civils et militaires dans la gestion des crises par l'UE*, 29 octobre 2002.

⁵ Conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire, 21 septembre 2001

⁶ Note de transmission du Secrétariat du Conseil européen aux Délégations : *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE*, 9 janvier 2002.

⁷ Note du Secrétaire général/Haut représentant au Conseil européen : *Stratégie européenne de sécurité « Une Europe sûre dans un monde meilleur »*, 8 décembre 2003.

⁸ elle correspond au nombre de voix qui doit être atteint, au sein du Conseil, pour qu'une décision soit adoptée lorsque les délibérations se font sur base de l'article 205 (ex-article 148), paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Jusqu'au 1er novembre 2004, date à laquelle entrent en vigueur les dispositions du traité de Nice concernant la prise de décision au Conseil, le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 62 voix sur 87 (71% des votes) et le vote des États membres est pondéré sur la base de leur population et corrigé en faveur des pays les moins peuplés, de la manière suivante: Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, 10 voix; Espagne, 8 voix; Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal, 5 voix; Autriche et Suède, 4 voix; Danemark, Irlande et Finlande, 3 voix; Luxembourg, 2 voix.

⁹ Rapport de la présidence du Conseil au Conseil européen : *Mise en œuvre du programme de l'UE pour la prévention des conflits violents - Rapport sur la prévention des conflits*, 18 juin 2003

¹⁰ Note de transmission du Secrétariat du Conseil aux délégations : *Plan d'action visant à renforcer encore la coordination des aspects civils et militaires dans la gestion des crises par l'UE*, 29 octobre 2002.

¹¹ Conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire, 21 septembre 2001

¹² Note de transmission du Secrétariat du Conseil européen aux Délégations : *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE*, 9 janvier 2002.

¹³ Note du Secrétaire général/Haut représentant au Conseil européen : *Stratégie européenne de sécurité « Une Europe sûre dans un monde meilleur »*, 8 décembre 2003.

¹⁴ *Stratégies communes: rapport du Secrétaire général/Haut représentant au Conseil*, N° 14871/00, 21 décembre 2000.

lors que leur « *objectif principal (...) est d'introduire le vote à la majorité qualifiée pour la PESC* » et non une situation future recherchée dans les domaines d'action de ces stratégies.

En fait, les Etats européens n'ont pas encore une idée claire de l'Europe qu'ils veulent et de ce qu'ils veulent en faire. Cette lacune est tellement flagrante que les Etats membres focalisent l'avenir de l'Europe (de la Défense) essentiellement en termes d'organisation institutionnelle (Europe fédéraliste, intergouvernementale, Europe autonome ou intégrée).

I.1.2. Situation future possible

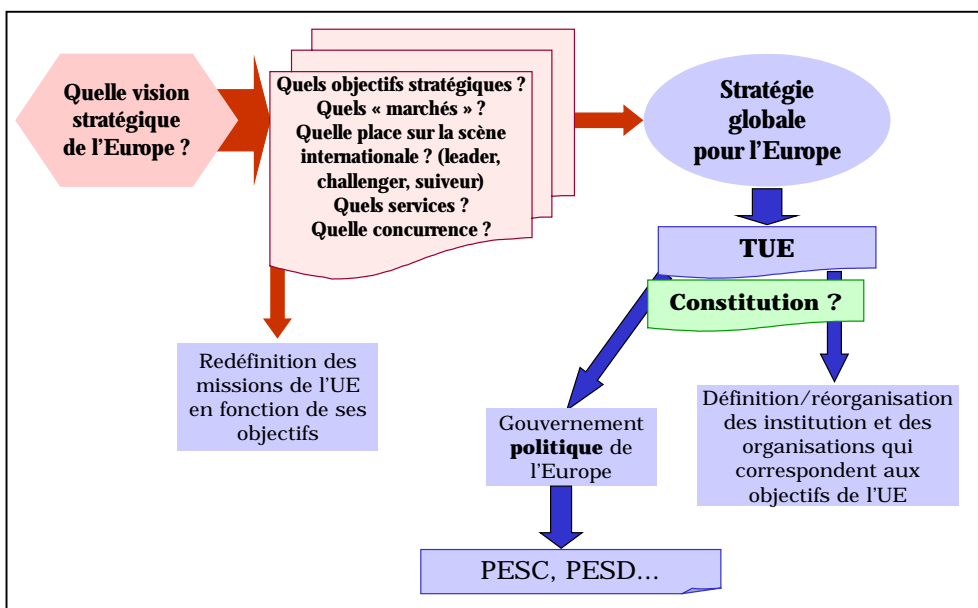
Il est à peu près certain que la Constitution de l'Europe sera adoptée à court terme. Plusieurs de ses propositions vont dans le sens d'une PESC plus active, notamment l'instauration d'un ministre des Affaires Etrangères européen qui serait responsable de la conduite de la PESC « *en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union* » (Art 39-4) et la mise en place d'une clause de solidarité « *si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine* » (Art 42-1).

Ces dispositions permettront certainement d'avancer dans le processus d'une Europe de la Sécurité et de la Défense, sans cependant résoudre les problèmes de fond rencontrés aujourd'hui par la PESC et la PESD, à savoir les questions de l'unité d'action, la mise en cohérence des instruments civils et militaires et la modestie des budgets de défense.

Certains experts proposent de laisser le mode intergouvernemental dans les domaines structurels et stratégiques (Conseil Européen), la Commission serait spécialisée dans la gestion des affaires intérieures. Certains pays pourraient ainsi créer au sein de l'UE, une Europe de la défense, rassemblant les Etats les plus motivés par les questions stratégiques.

I.1.3. Situation future souhaitable

Au-delà de la Constitution européenne, qui n'est qu'une étape, se pose la question de l'avenir de l'Europe, c'est-à-dire de ce que veulent en faire les pays européens qui ont déjà remis une partie de leur pouvoir décisionnel entre les mains de l'organisation européenne.



- ∉ d'élaborer des politiques cohérentes qui répondent aux besoins et objectifs fixés ;
- ∉ de prendre en compte de façon globale de la problématique d'une stratégie de sécurité pour l'Europe ;
- ∉ de développer un concept commun d'intervention militaire ;
- ∉ de financer fonds européen pour les opérations de la PESD.

D'autre part elle favoriserait la cohérence de l'Union européenne au niveau organisationnel en surmontant les problèmes de piliers, à savoir l'émission des prérogatives entre les 3 piliers et les institutions européennes.

I.1.4. Actions à mener

I.1.4.1. Au niveau européen

- ∅ Favoriser l'idée d'une **Convention sur la stratégie de l'Europe** dans le courant de l'année 2005, afin de clarifier les enjeux.
- ∅ Lancer des politiques européennes, sectorielles et structurelles : défense (développer une industrie de défense autonome), R&D, environnement. Ce dernier secteur est important puisque les Etats-Unis n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto. L'Europe pourrait éventuellement lancer une initiative dans ce domaine en lien avec l'idée de développement durable qu'elle promeut par ailleurs .
- ∅ Veiller à ce que les propositions faites en matière de sécurité et défense se réalisent ; on peut penser notamment à la nouvelle Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement, qui ne doit pas devenir une coquille vide ni un organe de plus.

I.1.4.2. Au niveau français

Afin d'envisager de nouvelles facettes dans les questions de sécurité, il est possible de s'intéresser, voire de s'impliquer dans le concept de « sécurité humaine » initié par le Canada ¹⁷. Il s'agit d'une approche de politique étrangère axée sur les personnes, qui reconnaît que la stabilité durable est impossible tant que la sécurité humaine n'est pas garantie et que les citoyens ne sont pas protégés des menaces d'atteintes violentes à leurs droits, leur sécurité et leur vie.

Le Canada travaille à renforcer la capacité de la communauté internationale à réagir aux menaces à la sécurité humaine grâce à ses relations multilatérales et bilatérales. Ce programme du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) passe par plusieurs axes de travail :

- La protection des civils
- Les opérations de soutien de la paix
- La prévention des conflits
- Gouvernance et responsabilisation
- Sécurité publique

Le Réseau de la sécurité humaine (HSN) est né d'une entente bilatérale entre le Canada et la Norvège. Ce réseau entretient, au niveau des Ministres des Affaires Etrangères, un dialogue sur des questions appartenant à la sécurité humaine. Il englobe l'Autriche, le Canada, le Chili, la Grèce, l'Irlande, la Jordanie, le Mali, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse, la Slovénie, la Thaïlande, et l'Afrique du Sud en

¹⁷ <http://www.humansecurity.gc.ca/psh-fr.asp>

tant qu'observateur. Il possède une perspective interrégionale avec de multiples ordres du jour et entretient de forts liens avec la société civile et le monde académique.

I.2. QUELLE UNION EUROPEENNE A 25 ?

I.2.1. Situation actuelle et difficultés

L'élargissement de l'Union européenne entraîne une évolution de fait au niveau géographique en redéfinissant les frontières de l'Europe et donc en requalifiant certains pays de « voisins », voire même plus que voisins puisque la Russie possède toujours l'enclave de Kaliningrad qui va se retrouver enserrée dans l'Europe. L'UE se rapproche également de pays incertains comme la Belarus et l'Ukraine ainsi que des « zones à problèmes » (Caucase, Balkans, monde turcophone).

D'autre part, l'élargissement renforce l'Union en réunissant plus de talents. Chaque pays a des liens historiques un peu partout dans le monde. Ces liens renforceront la présence de l'Union sur la scène internationale, ce qui représente un avantage important en matière de gestion de crise.

Enfin, il représente un véritable défi car il impose de trouver des solutions au problème de représentation et de prise de décision commune. Ce défi se retrouve au niveau de la PESC et de la PESD. Comment convaincre les nouveaux pays de l'utilité d'avoir recours à la PESC/PESD ? Les futurs membres ont-ils la même vision de politique étrangère que l'Europe ? Sont-ils prêts à participer aux futurs projets européens ? (A400M, Galileo, Ariane...).

I.2.2. Situation future possible

Pour sortir du blocage de l'élargissement, plusieurs propositions ont été faites dans le texte de la Constitution, reprenant plus ou moins la proposition d'une Union européenne de sécurité et de défense présentée par le groupe des 4 (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg) lors de leur rencontre à Bruxelles en avril 2003 :

- € Confier des missions à un groupe d'Etats membres (art I.40 § 5 et III.211)
- € Coopération structurée entre Etats qui remplissent des critères de capacités militaires plus élevés et qui ont souscrit des engagements plus contraignants pour des missions plus exigeantes (art. I.40 § 6 et III. 213)
- € Instauration d'une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle (art. I.40 § 7 et III.214)

Mais il sera indispensable de veiller à ce que ces dispositions n'entraînent pas une dislocation de la PESD et une Europe à plusieurs vitesses voire plusieurs « Europes », ce qui irait à l'encontre de la volonté initiale de la construction européenne et risquerait certainement de décrédibiliser l'Union.

Le risque n'est pas exclu qu'il se produise au sein de l'Union une crise similaire à celle qui affecte aujourd'hui l'OTAN au vu du fossé grandissant entre la puissance militaire américaine et celle de leurs alliés. Le danger de l'unilatéralisme américain est en effet qu'il pourrait aussi amener les plus militaires des Etats européens à s'interroger à leur tour sur l'efficacité même de toute « alliance militaire » institutionnelle, soit un retour à la case « départ », comme au temps de la CED.avortée..

I.2.3. Actions à mener

I.2.3.1. Au niveau européen

I.2.3.1.a. Communication

Il est apparu évident au cours de l'étude que l'Union européenne souffrait d'un défaut de communication, tant entre les Etats européens qu'avec l'extérieur. Cet état de fait résulte en grande partie de l'absence de vision politique commune sur l'avenir. Il pourrait être judicieux de promouvoir une véritable « campagne de communication » sur la PESD et la PESD vis-à-vis :

- des nouveaux et futurs membres au niveau politique, diplomatique et opérationnel ;
- du reste du monde et des organisations internationales en rappelant notamment les positions de l'Europe sur plusieurs sujets sensibles comme le désarmement, l'environnement, la Cour Pénale Internationale.

I.2.3.1.b. Multilatéralisme et coopération

La nouvelle disposition géographique de l'Europe contraint à une révision de la politique extérieure vis-à-vis de certains pays ou zones à travers des coopérations très concrètes :

- Russie : développer un véritable partenariat stratégique au-delà des consultations existantes entre l'Union européenne et la Russie, notamment autour des questions terroristes et de prolifération. Il pourrait également être envisagés des contrats de maintenance sur certains matériels militaires russes en échange de leur prêt (par exemple sur des avions de projection en attendant la livraison des A400M en 2007-2008).
- Maghreb, Machrek, Proche-Orient : développer des partenariats autour des ressources naturelles, notamment l'eau, véritable enjeu sécuritaire dans cette région, mais aussi dans la lutte contre le terrorisme afin « d'étouffer dans l'œuf » les foyers potentiellement terroristes.

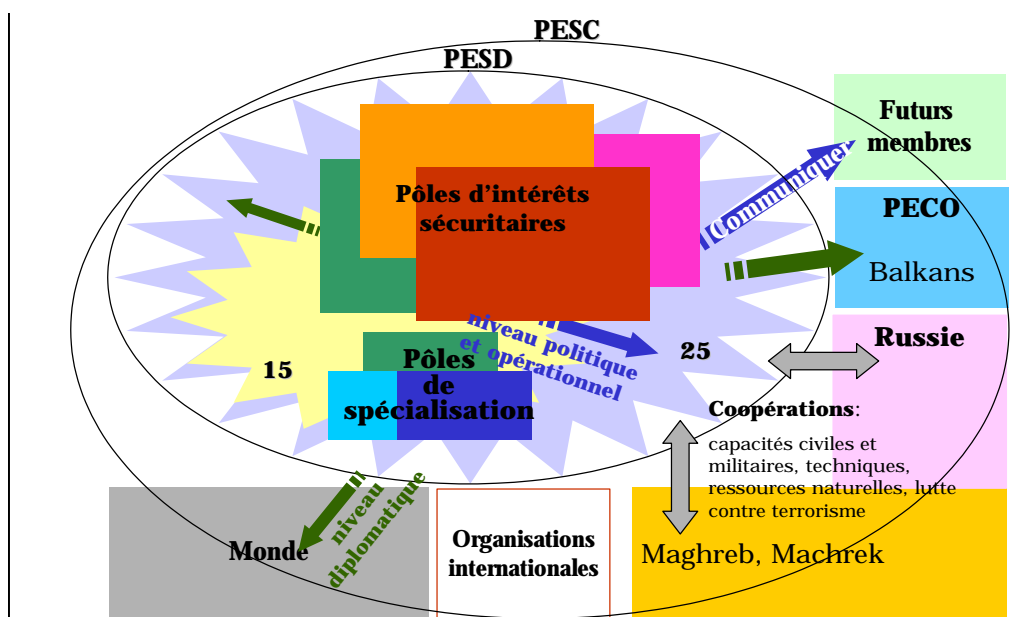
Mais le développement des coopérations en matière de sécurité comporte aussi un volet intérieur. L'Europe peut imaginer de nouvelles combinaisons et formules de coopération interétatiques autour de grands problèmes sécuritaires comme les frontières ou les migrations de populations. Les solidarités régionales peuvent être développées :

- Pays Baltes (peur de la Russie),
- Pays méditerranéens (immigration),
- Pays frontaliers.

Cela permettrait d'ancrer la sécurité dans une réalité plus concrète et de promouvoir des engagements variés en fonction des pôles d'intérêt sécuritaires. Ces pôles se distingueraient des coopérations structurées qui aujourd'hui nécessitent l'adhésion d'un minimum de 8 pays.

Un autre axe de coopération interétatique pourrait se focaliser sur une solidarité de spécialisation des tâches qui permettrait d'être plus efficaces :

- Entrer en premier (Grande Bretagne, France),
- Médiation (Allemagne),
- Gestion civile (pays scandinaves, pays neutres),
- Protection NBC (Autriche, République tchèque, Slovaquie),
- Désarmement (Autriche, Norvège, Pays-Bas).



1.2.3.2. Au niveau français

Les ministères français peuvent sensibiliser les candidats et futurs membres aux positions de la France sur les points de politique européenne qui la démarquent des autres membres afin que ces idées ne soient pas déformées et souvent diabolisées.

A l'instar du Royaume-Uni, la France doit faire un effort de représentation, d'information et d'échange pour occuper le terrain et faire découvrir la vision de l'Union européenne du point de vue français et ce très concrètement, au niveau opérationnel entre experts civils et entre militaires.

I.3. EVOLUTION DES RELATIONS TRANSATLANTIQUES

A l'origine, l'engagement américain en Europe avait pour but de contribuer temporairement à la reconstruction puis au renforcement de l'Europe, afin qu'elle soit de nouveau en mesure d'assumer seule sa sécurité.

I.3.1. Situation actuelle et difficultés

Depuis Saint-Malo, on constate un consensus favorable sur le développement d'une politique européenne de sécurité et de défense, mais selon les conditions édictées par Washington :

- Ø Augmentation des capacités militaires européennes assortie d'une augmentation des budgets et/ou la rationalisation des dépenses ;
- Ø Planification non séparée de l'OTAN ;
- Ø Institutionnaliser une coopération entre l'OTAN et l'UE dans une optique de transparence et de cohérence des positions ;
- Ø Association des alliés non membres de l'UE au processus de conduite des opérations.

Avec l'arrivée de l'administration Bush, le traumatisme subi par les Américains le 11 septembre 2001 et les nouvelles doctrines de sécurité rédigées depuis lors, une certaine crispation s'est instaurée suite aux positions de certains Etats (comme la France). En outre, le débat transatlantique s'est focalisé sur l'utilité militaire de l'OTAN. Le décalage entre les capacités américaines et alliés ne pouvant que

s'agrandir ou stagner, à cause de l'élargissement des membres et de la modestie des budgets européens. En conséquence, les Etats-Unis s'intéressent de plus en plus à l'aspect politique de l'Alliance (creuset de coalitions *ad hoc*), délaissant proportionnellement le cadre militaire. Ils ont d'ailleurs développé, hors OTAN, avec l'Australie, le Canada, la France, l'Allemagne, et le Royaume-Uni un *Multinational Interoperability Council* (MIC), pour être en mesure d'assurer une interopérabilité minimale avec quelques unes des forces de ces Etats.

I.3.2. Situation future possible

La quasi-unanimité qui se manifeste aux Etats-Unis entre experts et politiques sur la PESD s'explique facilement par l'importance accordée au maintien du leadership. Or, celui-ci implique de conserver un contrôle « bienveillant » sur les alliés et d'éviter la perspective de leur autonomie stratégique. L'absence de débat de fond sur l'avenir des relations entre les Etats-Unis et l'Union Européenne laisse à penser que la politique américaine n'est pas près de changer y compris en cas de victoire des Démocrates en novembre 2004, tant les propos échangés ont été vifs, laissant des traces durables dans l'opinion publique américaine.

On assiste en fait, avec la question de la PESD, à la répétition d'une polémique qui existe depuis plusieurs décennies : Les Etats-Unis n'ont cessé de réclamer un effort supplémentaire que les Européens n'acceptaient que formellement, alors que la menace de découplage était régulièrement agitée de part et d'autre de l'Atlantique. Quoi qu'en disent aujourd'hui les experts « atlantistes » aux Etats-Unis, ce dialogue de sourd a toutes les chances de se prolonger dans le *modus vivendi* établi, aussi longtemps que les Américains ne voudront pas d'une Europe émancipée et que les Européens hésiteront à s'émanciper réellement.

L'autre risque dans ces relations transatlantiques concerne essentiellement la France dont la politique, jusqu'à l'affaire irakienne, visait à valoriser l'Europe face au leadership américain. Cette position sera difficile à tenir compte tenu de la marginalisation de la France organisée en repréailles par Washington (exclusion de groupes de travail, annulation de rencontres) et de l'orientation américaine concernant l'OTAN. Celle-ci, depuis le sommet de Prague de Novembre 2002, est devenue officiellement une « alliance globale » chargée de soutenir les interventions américaines hors de la zone européenne (commandement ISAF en Afghanistan, création d'une NRF transformée, orientation vers des missions civiles). Enfin on ne peut négliger l'absence de volonté des autres gouvernements européens (y compris en Allemagne) qui ne conçoivent pas ou peu une PESD contrepoids à la puissance américaine.

I.3.3. Actions à mener

I.3.3.1. Au niveau européen

I.3.3.1.a. Communication

L'union européenne et l'OTAN, ont multiplié les déclarations d'intention et les accords de coopération depuis 2001. Pourtant le malaise persiste, surtout au niveau des opinions publiques. Il pourrait être opportun de conduire une « campagne d'information » vers la population des Etats-Unis (en s'appuyant éventuellement sur les réseaux américains proeuropéens existants), voire vers les pays membres de l'OTAN afin de clarifier les positions et de rappeler certains points :

- Ø Le but d'une PESD est de contribuer à la sécurité dans le monde, ce qui n'est en soi pas une menace pour les pays membres de l'OTAN, au contraire.

- Ø La volonté d'autonomie de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense n'est pas une volonté de trouver l'indépendance ou de rivaliser avec les Etats-Unis (elle n'en a tout simplement pas les moyens).
- Ø La complémentarité des actions des deux pôles atlantiques : l'UE veut et peut mener des missions dans lesquelles l'OTAN et les Etats-Unis ne veulent pas s'engager.
- Ø Les capacités mises à disposition de l'OTAN sont à l'heure actuelle les mêmes que celles de la PESD. Si l'Union européenne améliore ses capacités, cela profite également à l'OTAN, et allège du même coup le fardeau financier supporté par les Etats-Unis.

Pour ce faire, il est impératif d'avoir préalablement défini les objectifs de l'UE afin de "rassurer" le cas échéant, l'Alliance et les USA, en rappelant que l'OTAN est une alliance militaire et l'UE une alliance politique : leurs vocation et champs d'action ne sont pas les mêmes (et ce malgré l'orientation généraliste, voire "globaliste" que veut se donner l'Alliance depuis le sommet de Prague).

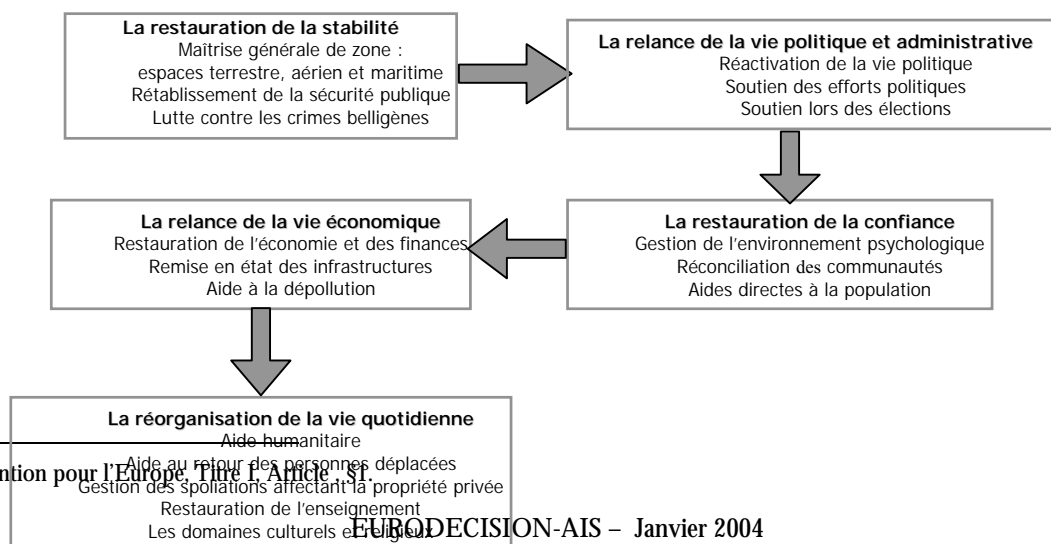
1.3.3.1.b. La plus-value européenne

L'Europe aux yeux du monde représente le « vieux continent », le « vieux sage ». Mais la vieille Europe qui a fait l'objet de railleries outre-atlantique, peut s'avérer être riche d'une vision moins dichotomique du monde, moins axée sur l'idée que certains pays détiennent le bien et d'autres exercent le mal. L'Europe peut devenir un pôle attractif d'idées, de concepts, de modes de vie qui oriente l'évolution des autres nations. Les nations européennes, soumises pendant des siècles à des crises et des conflits permanents, aspirent maintenant à la paix et la mettent en œuvre au sein de l'Union. Celle-ci peut devenir synonyme de paix et de solidarité grâce à sa capacité à prendre en compte les cultures des autres, à vivre en harmonie, à agir par rayonnement plus que par influence, à avoir le souci de l'environnement.

L'Europe peut et doit cultiver cet aspect qui la différencie des nations plus jeunes. Les Etats européens sont actuellement les seuls à prétendre « bâtir leur avenir commun »¹⁸ en associant le reste du monde. Cette idée est en soi un facteur de paix, même si elle n'est pas exempt de difficultés, voire de sous-entendus.

- Ø Au regard de l'OTAN, l'Union européenne peut se placer sur des niches opérationnelles que les Américains ne souhaitent pas trop pratiquer ou développer (évacuation de ressortissants en Afrique, maîtrise de la violence...) et surtout mettre en valeur ses domaines de compétence en soulignant les succès de ses missions déjà effectuées :

- Ø Gestion civile des crises
- Ø Médiation
- Ø Rétablissement de la vie civile et privée dans des missions militaires et civiles



¹⁸ Convention pour l'Europe, Titre I, Article 31.

1.3.3.2. Au niveau français

La France a une position difficile au sein de l'Union. Elle ne fait pas partie de l'OTAN intégrée, mais elle est membre intégré de l'alliance atlantique. Elle tend à être leader dans la construction de l'Europe de la défense et de la sécurité, mais elle n'est pas suivie par les autres pays européens. Elle se pose en défenseur du Droit et des grandes idées européennes, mais les autres pays restent perplexes devant sa volonté et sa vision.

En effet, la France fait preuve de nombreuses initiatives dans le domaine de la sécurité et de la défense, sans cependant jamais donner une image claire de sa volonté et de sa stratégie. Les déclarations gouvernementales restent très limitées. La politique générale du gouvernement ne fait l'objet que d'une déclaration lors de l'intronisation du Premier Ministre. Le gouvernement ne publie pas de documents de stratégie générale ou particulière et les armées restent très laconiques sur leurs positions et intentions en matière de stratégie générale militaire ou opérationnelle, au contraire des anglo-saxons et des Américains en particulier. Enfin, le plus souvent, lors des réunions internationales, les représentants français n'ont pas de consignes précises sur les positions à afficher. Ils improvisent une attitude qui peut être contredite par un autre français quelque temps après. Bref, la France n'a pas de voix, pas de points de vue, mais elle gère au coup par coup les problèmes sans avoir une vision d'ensemble et un regard sur l'avenir commun.

Il importe dans un premier temps d'organiser intérieurement une vision commune des problèmes européens, de définir une politique et une stratégie pour la construction de l'Union, enfin d'éclairer et de donner des consignes claires à tous les participants à des réunions internationales soit européennes, soit interalliées.

Dans un deuxième temps, il sera possible de promouvoir une vision européenne sur le problème transatlantique et les rapports entre la France et l'Europe et entre la France et les Etats-Unis.

* *

II.

II. LES ASPECTS ORGANISATIONNELS DE LA PESD

En terme d'organisation, c'est l'absence de vision globale qui constitue un des plus grands freins au développement d'une Union européenne efficace et allante. On retiendra trois points clés dans ce domaine : la recherche d'une conception globale et générale de la PESD, la nécessaire amélioration de l'autonomie de décision et l'importance d'une organisation inter-piliers pour, au moins, la gestion de crise, au mieux la PESD.

II.1. POUR UNE CONCEPTION GLOBALE ET GENERALE DE LA PESD

II.1.1. Situation et difficultés

C'est précisément dans la prise de décision en gestion de crise que, par sa propre organisation interne, l'Union européenne révèle ses faiblesses. Faute d'organisme dédié, l'UE réagit aux crises qu'elle veut gérer au coup par coup, souvent dans l'urgence et sans vision globale, en adoptant des structures dites « ad hoc ». Un tel mode de fonctionnement ne peut s'inscrire dans la durée, sans éroder la crédibilité du groupe et les bonnes volontés des membres.

Les traits généraux de la politique européenne de l'Union sont établis dans le traité de Nice de 2001 : Titre V, article 11 à 28. Les lignes directrices pour la création de cette politique sont lancées. Il est prévu de les enrichir à l'occasion des Conseils successifs. Beaucoup d'initiatives organisationnelles sont prises pour mettre en place la PESD. Des structures sont créées pour pouvoir effectuer des missions qui correspondent aux objectifs des missions de Petersberg (qui ont été définies par l'UEO en son temps) : Comité politique et de sécurité (COPS), Comité d'aspects civils de la gestion de crise (CIVCOM), Etat Major de l'Union Européenne (EMUE), Comité militaire de l'Union Européenne (CMUE). Le secrétaire général du Conseil européen est nommé Haut Représentant pour la PESD.

Toutes ces structures manifestent une réelle volonté d'aboutir, mais au prix de contorsions multiples et variées. Certes, au sein de l'Union, la PESD prend de plus en plus de poids. Mais, tel un mécano construit au gré des circonstances, l'architecture n'est inspirée par aucune orientation générale, au détriment de la gestion de la crise : Tout se passe comme si, toute proportion gardée, pour gérer une crise, l'organisation de la solution devenait une crise dans la crise : les étapes de la gestion de crise sont dissociées les unes des autres.

Quelques exemples de missions « ad hoc » illustrent ce décalage entre l'acquisition d'un certain savoir-faire et l'absence de projection vers une politique globale :

- Ø Mission d'Administration civile à Mostar effectuée par l'Allemagne, la Grèce et la France en 1994 (durée limitée à deux ans)
- Ø Mission de police de l'Union Européenne en Bosnie Herzégovine (MPUE) effectuée par la Bulgarie, Canada, Chypre, Estonie, Hongrie, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège Pologne,

République Tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Turquie et Ukraine en 2003 (durée limitée à deux ans).

- Ø Mission de police *Proxima* en ARYM (EUPOL) effectuée en décembre 2003 (durée limitée à deux ans).
- Ø Mission militaire *Concordia* en ARYM. : l'Eurofor prend la relève de l'OTAN avec le renfort de pays européens (Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume Uni, Suède) mais aussi des pays non européens (Bulgarie, Canada, Estonie, Hongrie, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie).
- Ø Mission militaire *Artémis* à Bunia en République Démocratique du Congo de juin à septembre 2003, la France étant « nation cadre » renforcée de 17 pays.

Ces quatre dernières missions sont le résultat positif de la politique européenne. Mais la France est bien placée pour connaître le prix de la mise sur pied de telles coalitions. Alors que la crise est reconnue par les divers gouvernements, donc les états membres, sensibles aux émotions de leur opinion publique ou plus simplement conscient de leur devoir, à ce jour et dans l'organisation actuelle, l'UE n'intervient que sur l'initiative et la détermination d'un état « leader », voire d'un binôme.

Il n'existe donc pas de réelle vision à long terme ou de mécanisme d'intervention qui seraient définis pour faire face à ces crises. Pour l'instant, l'Union doit jongler avec les volontés nationales et s'appuyer sur une liste de volontariat. On peut s'interroger sur cette liste d'Etats « volontaires » et se demander si en définitive ces missions « européennes » sont véritablement « européennes » au titre d'une politique globale (PESD) ou simplement au titre d'une solidarité co-latérale.

Est-ce vraiment le chemin que veut prendre l'Union ? On voit donc bien que dans sa structure même, l'UE a besoin de mécanismes permanents pour asseoir une politique étrangère de sécurité commune et une politique européenne de sécurité et de défense (PESC-PESD). Ces mécanismes vont de la veille stratégique à la répartition des tâches en passant par l'analyse des modes d'action. Or ceci ne peut se faire à la demande : Imaginerait-on qu'à l'ONU, le Département des opérations de maintien de la paix ne se mette sur pied que lorsque la paix est menacée ?

II.1.2. Actions possibles

Pour associer tous les Etats européens en amont de la décision à prendre il faudrait, avec eux, définir des modes d'action et donc des modes organisationnels et des procédures opérationnelles permanentes. En s'appuyant sur les textes existants et sur projets en cours, trois grands types de lignes directrices peuvent être retenues.

- Ø **Une organisation commune globale et centralisée** : Ceci représente la situation actuelle et reprend les idées de la convention sur l'avenir de l'Europe. Ce mode organisationnel prévoit la création d'un ministre des affaires étrangères. A la fois représentant la PESC PESD et membre de la Commission, il ferait le lien avec celle-ci, puisqu'il en serait le vice-président. Cette position, au sein de la Commission, lui donnerait un poids au moins équivalent à celui des autres commissaires notamment en matière budgétaire au titre de la PESC/PESC. Il serait alors en liaison directe avec ses homologues en charge des aspects complémentaires des actions de la PESC : gestion civile des crises, coopération, action humanitaire, environnement. On pourrait donc envisager une organisation de prévention et de gestion de crise centralisée réunissant, en cas de crise ou en permanence, les capacités des trois piliers. Cette organisation permettrait une véritable gestion globale, cohérente et commune de la sécurité et de la défense européenne.
- Ø **Une Europe de la défense à géométrie variable** : avancée dans les propositions des groupes de travail de la Convention sur l'Avenir de l'Europe, cette solution s'inspire du mode opératoire de la construction de l'Union Economique et Monétaire, et de l'Euro. Il s'agit de lancer une coopération renforcée dans un domaine et attendre que les actions réalisées aient un effet d'entraînement sur les

pays qui n'y participeraient pas. Ce mode opératoire a reçu divers appellations : « l'Europe à cercles concentriques » ou encore, lors du mini sommet de Bruxelles, « l'Euro zone de la défense ». Comme à son habitude, l'Europe avance par initiatives, mais en la matière, celle-ci contourne une difficulté sans apporter de solution à un besoin avéré d'une organisation de sécurité et de défense. En fait, le choix n'est pas aussi simple qu'avec l'Euro, car d'autres possibilités de défense sont proposées par des organisations telles que l'OTAN.

- Ø **Une organisation de sécurité et de défense axée sur la spécialisation ou/et régionalisation :** Cette dernière ligne directrice est nouvelle. Son but premier est de faire participer tous les Etats membres à l'Europe de la sécurité et de la Défense. Cette organisation pourrait être développée de deux manières. Soit les Etats se regroupent en fonction d'intérêts sécuritaires communs à une région européenne, comme par exemple, les pays baltes qui pensent avant tout à leur défense face à la Russie. Soit les Etats membres se regroupent en fonction de leur spécialité, comme par exemple, les pays scandinaves autour de la gestion civile des crises, ou la France et la Grande Bretagne pour des « opérations d'entrée en premier ». Ce type d'organisation aurait le mérite d'intégrer tous les Etats membres à l'Europe de la Sécurité et de la Défense. Chacun y développerait ainsi ses compétences dans les domaines où il excelle et en ferait bénéficier l'Union toute entière : au niveau international pour des missions comme celles déjà pratiquées, mais aussi à l'intérieure même de l'Europe. Cette méthode est susceptible d'intéresser un plus grand nombre de pays car tous pourraient apporter quelque chose à l'Union. En retour, il reviendrait à l'UE, en tant que communauté de défense, d'assurer la protection des intérêts sécuritaires propres à chaque grande région.

Ce type d'organisation nouvelle permettrait de faire une Europe de la sécurité et de la défense plus flexible, plus opérationnelle, et plus unie, adaptée aux soucis, aux cultures et aux ressources de chacun : tous les Etats sont intégrés dans une Europe de la sécurité et de la Défense sur un pied d'égalité ; ce que ne favorise pas une Europe à géométrie variable.

II.2. AMELIORATION DE L'AUTONOMIE DE DECISION DE L'EUROPE DE LA SECURITE ET DE LA DEFENSE.

II.2.1. Situation actuelle et difficultés

Le second point sur lequel l'Union Européenne doit repenser son organisation touche au sujet sensible de son autonomie à décider au plus haut niveau. Il ne s'agit pas ici d'analyser le processus de prise de décision (majorité qualifiée unanimité...) qui relève du domaine strictement politique mais de savoir comment, dans son organisation elle peut travailler puis décider en toute liberté. Trois facteurs limitent sa marge de manœuvre : son information pertinente est tributaire des membres, ses moyens financiers sont dilués au sein de la Commission, ainsi que ses capacités de mise en œuvre des acteurs civilo-militaires.

II.2.1.1. Des capacités de recueil d'information dépendantes

En effet, la prise de décision est un domaine à part entière. Une décision ne peut être prise que s'il y a, en amont, un travail de recueil de l'information et de renseignement et qu'ensuite dans les faits cette décision puisse se concrétiser correctement Ceci est d'autant plus important qu'il touche, dans notre cas, le domaine de la défense et de la sécurité. Pour chaque décision prise, il faut une certaine connaissance de l'ensemble du sujet. Certaines informations sont simples à obtenir, d'autres moins. Par ailleurs prendre des décisions signifie aussi avoir les moyens capacitaires et financiers de la faire appliquer. Si l'Union veut s'établir sur le plan international en tant que telle, elle doit pouvoir agir de manière autonome, et prendre ses décisions, les appliquer sans contraintes et en assumer la responsabilité.

A ce jour, les décisions prises par l'UE dans la plupart des cas, dépendent du bon vouloir des Etats membres. Depuis le Sommet de Saint Malo, un effort important a été réalisé pour apporter le soutien des services et organisations spécialisés. Mais il reste du chemin à parcourir, dans le domaine des analyses transmises, partagées, confrontées. Le SITCEN et l'UPPAR ne sont pas totalement responsables de ces lacunes, car ils n'en ont ni les moyens ni la mission que ce n'est pas leur rôle premier. De plus, en matière d'affaires stratégiques, les pays dotés de puissants moyens de recueil sont réticents à partager des secrets avec un groupe d'Etats large, soit pour des motifs de culture, soit pour des raisons strictement nationales. Cependant on peut imaginer qu'en reprenant l'idée d'une Europe de Défense par pôle de compétence (voir ci-dessus §II.1.2), il en irait autrement.

II.2.1.2. Des capacités financières diluées

A cette absence de moyens capacitaires d'information s'ajoute l'absence de masses monétaires dédiées à la PESD. L'UE ne manque cependant pas de ressources pour subvenir dans l'urgence aux besoins d'un pays en cas de catastrophes naturelles. Sans argent, il est difficile de décider seul. Or le financement de la PESD est parcellaire : le budget existe, mais il est réparti sur plusieurs lignes, elles-mêmes réparties sur plusieurs piliers. Pour ajouter à la difficulté, chaque pilier a un processus de décision d'engagement qui lui est propre. Le seul mécanisme qui existe pour accélérer le financement d'opérations dépend de la Commission : le mécanisme de réaction rapide (MRR). Il est regrettable que le second pilier soit aussi éloigné de la prise de décision du financement de ses interventions.

II.2.1.3. Des capacités de mise en œuvre des acteurs diluées

Enfin les décisions doivent être applicables en terme de capacité. Cela touche trois aspects : le militaire, le politique et le civil. L'Union a mis en place un processus visant à la doter de capacités militaires et civiles : plan d'action européen pour les capacités (PAEC). Ce plan, malgré quelques imperfections, est en bonne voie de réalisation. Les capacités militaires sont grandes, y compris à terme avec l'arrivée de l'A 400M élargissant notablement la sphère de projections possibles. Notons tout de même que les forces militaires sont plus importantes que les forces civiles alors que ce sont les forces civiles de l'Union qui font sa compétence spécifique. En ce qui concerne les forces « politiques » ou « diplomatiques », il n'en existe pas d'européenne. L'Union a, à sa disposition, les diplomates de ses Etats membres et leur chef de gouvernement ou leur président. Le seul représentant politique de la PESD est le Haut Représentant pour la PESD (le Secrétaire Général du Conseil de l'Union).

II.2.2. Situation future souhaitable.

Afin que l'Union ait une véritable autonomie de décision, il serait souhaitable de développer certains points fondamentaux : le recueil et l'analyse d'information, le financement cohérent et suffisant des actions de la PESD et enfin des capacités propres pour mettre en œuvre ses décisions.

Dans un premier temps, l'Union nécessite un véritable organisme qui prenne en charge le recueil d'informations. Celles-ci peuvent provenir des Etats membres ou d'organisations internationales, mais il est vraiment important qu'elle ait aussi ses propres sources pour ne pas être influencée. Le recueil d'information ne suffit à la prise de décision. Celles-ci doivent être traitées et analysées pour les transformer en renseignement utile. Ce n'est que grâce à cette collecte et à ce traitement que l'Union pourra prétendre à une véritable autonomie décisionnelle. Or ce travail en amont de la prise de décision ne doit pas être uniquement en cas de crise, il est permanent et doit envisager tous les scénarii, s'il veut anticiper la crise, l'anticipation contribuant pour une très large part à l'autonomie de décision. Ainsi l'UE serait-elle prête à faire face à toutes les éventualités et pourraient mener des actions à long terme. Cette autonomie décisionnelle serait donc bénéfique à plus d'un titre pour l'Union Européenne.

Le manque de financement, précisément alloué à la PESD peut être un frein à l'autonomie décisionnelle. A lui seul, le travail en amont (recueil, traitement, et analyse d'informations et de renseignements) représente un coût. C'est aussi le prix de la liberté de décider. L'Union doit s'y

préparer. Le budget étant défini par la Commission, il est difficile de faire pression pour qu'une partie du budget propre de l'Union soit attribué à la PESD. Ce sujet mérite cependant une étude plus approfondie, car une telle organisation de recueil et d'analyse des informations et des renseignements englobera tous les aspects de la sécurité et de la défense et pas seulement les seuls aspects militaires.. Ce financement se ferait donc à plusieurs titres. Le financement des capacités militaires, civiles, et politiques représente aussi un coût conséquent. Cependant si l'Union n'a pas les moyens de faire exécuter ses décisions, elle perd toute consistance. Pour les capacités, le financement est partagé entre les Etats membres et le budget propre de l'Union qui ne prend en charge que les frais de fonctionnement des missions. La PESD peut faire appel à plusieurs lignes budgétaires mais il serait plus logique qu'il n'y en ait qu'une seule et plus conséquente. Par ailleurs, ceci aiderait à la transparence des actions de l'Union. Les Etats membres financent eux même leur personnel détaché et les postes particulièrement coûteux. Si cette logique ne peut être appliquée c'est la logique des coûts individuels qui l'emporte, ce qui déresponsabilise totalement l'Union. Ce mode de fonctionnement doit avoir lieu jusqu'à fin 2005. Il serait souhaitable d'envisager un nouveau mode financement où l'Union tiendrait un rôle plus important lui permettrait d'avoir un véritable contrôle et un jeu décisionnel autonome. Le financement est une des clefs de l'autonomie décisionnelle. Tous ces domaines stratégiques devraient être financés par le budget communautaire pour que le financement soit cohérent et suffisant. Et les lignes budgétaires des différentes actions de la PESD devraient être réunies.

Enfin l'autonomie décisionnelle dépend aussi des capacités que l'Union a à sa disposition. L'Union ne peut être autonome sans capacité pour exécuter ses décisions. Elle ne doit pas dépendre des capacités d'autres organisations type OTAN ou de ses Etats membres qui pourraient émettre de nombreuses conditions à l'emploi de ses forces ou capacités. La tentation est forte de se porter volontaire pour assurer la partie la moins risquée des opérations (soutien logistique ou soutien santé) et de laisser aux autres le soins des missions périlleuses.

Actuellement, l'Union a conclu les accords de « Berlin + » avec l'OTAN. Cependant les partenaires pourraient être démultipliés pour avoir accès à un volet plus larges de capacités : politiques, militaires ou civiles. Dans sa vocation à se présenter comme une organisation à gestion de crise globale, l'UE se doit de posséder une panoplie complète de capacités. Le domaine militaire y a déjà largement contribué et fait de réels progrès. A terme les utopistes d'hier verront sans doute la naissance d'une armée européenne. Politiquement cela reste un défi que tous les pays européens ne sont pas prêts à relever par crainte de porter atteinte à leur souveraineté nationale.

S'agissant des capacités civiles, numériquement très inférieures aux capacités militaires, ce sont cependant elles qui obtiennent le plus de succès et font la renommée de l'Union en terme de PESD-PESD. A ce titre elles méritent une attention particulière.

Enfin les capacités politiques sont les moins développées. Pour l'instant on se repose complètement sur celles des Etats membres. L'Union devrait bénéficier de véritable interlocuteur sur toute la scène internationale. Il serait intéressant de développer une diplomatie européenne mais aussi de donner à l'Union une personnalité juridique pour qu'elle soit reconnue comme autonome.

II.2.3. Actions à mener.

C'est sans doute dans le domaine de « l'autonomie informationnelle » que des progrès sensibles peuvent se concrétiser, car les esprits y sont préparés et ce domaine touche une population restreinte d'experts : ceux-là mêmes qui recueillent, traitent, analysent et diffusent les informations nécessaires à la prise de décision ou à la conduite de l'action. Ceci suppose des compétences humaines et des moyens.

L'idée d'une **Agence européenne de renseignement**, au service de l'UE, fait son chemin. Il est probable que ses services pourraient s'ouvrir aux grandes entreprises européennes.. Cette agence pourrait comprendre un service de renseignement actif qui serait à part entière européen, agissant de façon coordonnée avec EUROPOL dans le troisième pilier au titre de la composante « police européenne ». Disposant d'un centre de situation spécialisé (distinct du SITCENT ou de l'UPPAR),

cette agence pourrait être aidé dans son travail par l'agence spatiale européenne, complétée par un volet militaire, tel que l'UEO le demandait (communiqué de presse du 06/06/2003 dans le souci de garantir l'autonomie décisionnelle de l'Union).(Cf. ci-après IV.2.1.4.)

Au point de vue du financier, il serait intéressant de regrouper tout ou partie des allocations budgétaires de la PESC sous une même ligne budgétaire. Cela améliorerait la transparence et la visibilité de l'action. Les actions de la PESC sont réparties sur la ligne budgétaire B8, cependant nous traitons aussi des actions extérieures qui, elles sont réglées au titre de la ligne budgétaire B7. Néanmoins, la politique dont nous nous préoccupons traite aussi de la sécurité extérieure et intérieure. Au sein de la PESC il n'existe aucune ligne budgétaire qui lui correspond. Notons aussi que pour les relations extérieures, la Commission détient son propre budget. Le financement parcellaire de ces actions être contraignant pour la prise de décision. Il serait plus intéressant de les regrouper sous la même ligne budgétaire. Cela permettrait d'avoir une vue d'ensemble mais surtout de pouvoir être véritablement autonome pour la prise de décision.

S'agissant des capacités militaires, l'Union a rempli l'objectif qu'elle s'était fixée avec le PAEC. Rien n'interdit aujourd'hui d'aller plus avant dans ce qui a été entrepris et de s'intéresser au domaine de la formation des unités, en s'inspirant de l'école franco-allemande du Luc.A commencer par la formation des cadres destinés à servir en état-major conjoint. On peut envisager une chaîne de commandement propre sans passer par une nation cadre. Ces forces mises à disposition devraient avoir une culture commune pour être plus cohérente lors de ses missions. La prise de décision dans un tel contexte serait moins fastidieuse et ne serait pas dépendante des susceptibilités étatiques.

Au domaine de la formation, on peut ajouter celui des échanges : par coopérations avec d'autres pays. La Russie dispose de nombreuses capacités mais elle n'a pas les moyens de l'entretenir. L'Union pourrait envisager un partenariat avec celle-ci où elle s'engagerait à effectuer la maintenance de certains de ses équipements en échange, par exemple, d'une location des appareils de transports russes. Ceci est une solution envisageable qui apporterait un peu plus d'autonomie décisionnelle à l'Union. En diversifiant ses partenaires, l'Union pourrait ainsi élargir son champ d'action et de rayonnement.

Les capacités civiles ont été développées, mais moins que les capacités militaires. Or, ce sont elles qui établissent la renommée de l'Union sur la scène internationale : les augmenter soit en volume soit en variantes de mission pour mieux répondre aux besoins et à l'image qu'elles véhiculent. Là encore, l'Union ne sera pas limitée par un contingentement e ses capacités et pourra prendre ses décisions en toute quiétude.

Les capacités politiques de l'Union sont quasiment inexistantes dans le sens où seul le haut représentant pour la PESC et le Commissaire chargé des relations extérieures sont mandatés pour agir au nom de l'Union. Au niveau décisionnel. Pour le moment cette situation restreint le poids de l'Union sur la scène internationale, tout en soumettant son autonomie décisionnelle à de lourdes contraintes, sauf à doter l'Union d'une personnalité juridique, associée à un réseau diplomatique élargi.

II.3. LA PESC OU LE PROBLEME DES PILIERS

II.3.1. Situation actuelle et difficultés.

Actuellement la PESC est régie par le pilier II de l'Union , alors que son domaine d'action déborde largement le pilier II., comme le montre l'analyse des grandes activités :

Ø Pilier I ou Pilier communautaire :

- la gestion humanitaire des crises : programmes ECHO, EUROPEAID...

- la gestion civile des crises : administration civile, protection civile, gestion policière, environnement, coopération...

Ø Pilier II ou Pilier intergouvernemental :

- la gestion militaire des crises
- l'analyse des crises
- la gestion « diplomatique ou politique » des crises
- la gestion civile des crises

Ø Pilier III :

- La police spécialisée dans la lutte contre le crime international et le terrorisme.

Les opérations de la PESC sont donc morcelées entre ces trois piliers. Il est facile d'imaginer les difficultés des divers échelons de décision à avoir une vision globale.

La gestion de cette organisation par tranche sans lien de cohérence est rendue encore plus complexe par le système de répartition des pouvoirs entre les institutions : le Conseil de l'Union Européenne détient le pouvoir d'action s'il agit bien sûr à l'unanimité et la Commission le pouvoir budgétaire. Elle peut ainsi exercer des pressions sur le Conseil. Elle détient aussi le pouvoir sur la plupart des actions civiles. La coordination civilo-militaire s'en ressent. Le secrétaire général du Conseil est le haut représentant de la PESC, mais il existe du côté de la Commission un commissaire chargé des relations extérieures. Ces deux postes comprennent des activités parallèles et cette situation ne peut que nuire à la PESC.

II.3.2. Situation future souhaitable.

Pour assurer une meilleure cohérence aux actions relevant de la PESC, l'objectif présenté est de regrouper en un seul pilier tout ce qui y rapporte.. La Convention sur l'avenir de l'Europe a travaillé sur ce thème en proposant de créer une fonction de ministre des affaires étrangères. Celui-ci dirigerait la PESC du second pilier et serait aussi le vice président de la Commission. Il aurait une vue d'ensemble et dirigerait toutes les actions que l'Union peut effectuer. Il serait aussi très bien placé pour exercer des coopérations avec les autres commissaires.

Il n'est pas interdit de pousser plus loin cette réflexion qui ouvre des perspectives intéressantes à l'amélioration du fonctionnement de la PESC PESC. Ce ministre/vice-président pourrait s'appuyer sur un cabinet regroupant les directeurs des différentes facettes de la gestion de crise :

- Ø Le directeur du CIVCOM,
- Ø Le directeur du COPS,
- Ø Le directeur d'EUROPOL,
- Ø Le directeur d'EUROPEAID,
- Ø Le chef d'Etat Major,
- Ø Le directeur du Centre de situation de crise,
- Ø Le directeur de l'agence européenne du renseignement.

Cette disposition permettrait d'avoir une vue globale de la gestion de crise à court terme, mais aussi de la politique étrangère à long terme. A travers ce personnage-clé pour la PESC, l'Union agirait de manière cohérente et coordonnée en dépassant le problème des piliers. Avec ou sans lui, les institutions européennes ne doivent pas seulement travailler côte à côte, mais de manière commune et concertée, tirées vers le haut par un but stratégique pour que le travail soit plus cohérent et plus efficace.

II.3.3. Actions à mener

Ce travail conjoint permettrait de surpasser les problèmes institutionnels actuels. Il s'agit d'instaurer la rationalisation du processus inter piliers sans attendre le déblocage institutionnel de la convention sur l'avenir de l'Europe. L'idée consiste à établir des organismes qui travaillent à la fois pour la Commission et pour le Conseil. Se créeraient ainsi des liens privilégiés entre le premier et le second pilier pour le domaine de la défense et de la sécurité. Ce mécanisme pourrait s'accommoder des organisations préexistantes, à partir de quelques modifications simples du système actuel.

Il pourrait ainsi être envisagé de faire travailler ensemble la DG RELEX de la Commission et la DG E du Conseil. Cette activité commune préparerait l'arrivée du nouvel organigramme de la Convention en nouant des relations privilégiées entre les deux organismes. Il serait ainsi possible de faire travailler conjointement différents sous-organismes :

- Ø DG RELEX Directeur B sur les relations multilatérales et les droits de l'Homme avec la direction IV de la DG E : Amérique ONU et droit de l'Homme.
- Ø DG RELEX Directeur C sur l'Amérique du nord, l'Asie orientale, l'Australie, la Nouvelle Zélande, aire économique Européenne, l'association européenne de libre échange, San Marin, Andorre, Monaco ; avec la Direction III de la DE GE : affaires économiques multilatérales.
- Ø DG RELEX Direction D : Balkans occidentaux et la Direction E : Europe de l'Est, Caucase, République d'Asie centrale avec la Direction VI : Balkans occidentaux, Europe de l'Est et Asie centrale.
- Ø DG RELEX Direction F sur l'Amérique Latine la Direction IV Amériques ONU et droit de l'Homme de la DG E
- Ø DG RELEX Direction G (Asie excepté japon et Corée) avec la Direction V : Région méditerranéenne, Moyen Orient, Afrique, Asie de la DG E

Cette solution éviterait un double travail et permettrait de faire des recherches plus approfondies dans ces domaines. Les efforts conjugués de la Commission et du Conseil permettraient de meilleurs résultats.

Cependant les efforts ne doivent pas être menés qu'au sein de l'Union, ils doivent venir aussi les la part des Etats membres. C'est sans aucun doute à cet endroit que doit porter l'effort de réflexion sur la méthode pédagogique à utiliser et les procédés pour créer une culture commune de l'Europe de la Sécurité et de la Défense. Ceci peut passer par différents moyens. L'Union en possède déjà plusieurs et tente de les mettre à disposition de ses Etats membres. Les idées énoncées ci-dessous, sont dans certains cas mises en pratique mais devraient être développées. Pour le domaine de la Sécurité et de la Défense, les militaires destinés aux plus hautes responsabilités effectueraient des formations communes, dans une sorte de collège européen de la Défense ouvrant sur une équivalence de l'IHEDN et de l'IHESI. Dans ces instances de formation véritables creusets de la pensée européenne de défense et de sécurité se retrouveraient les acteurs futurs des diverses directions relevant du « ministre/vice-président » et des états-majors communs. Ils apprendront ainsi à faire face aux difficultés qui proviennent des différentes cultures de la défense et de la sécurité de chaque Etat membres. Sur le terrain ou sur un théâtre d'opération cette synergie est nécessaire. Cette initiative pourrait être élargie aux Etats voisins de la nouvelle Union Européenne.

* *

III.

III. OBJECTIFS ET DOMAINES D'ACTION DE LA PESD

Par objectifs et domaines d'action, il faut entendre la définition de missions politiques générales et le développement des moyens de les mener à bien. Il faut donc partir du cadre juridique qui fixe les possibilités d'action de la PESC/PESD, étudier notamment ce que l'on appelle couramment les missions de Petersberg. Il faudra ensuite distinguer, parmi les objectifs et les champs d'action possibles, ceux relevant de la sécurité et ceux relevant de la défense, la seconde étant une composante de la première. La PESD doit-elle se déployer dans tous les domaines de la sécurité et de la défense, ou se restreindre à quelques-uns plus particulièrement? Parmi les domaines désormais traditionnels de compétence de la PESD se trouve la gestion de crise. Comment continuer à participer à des opérations de gestion de crise sans se spécialiser uniquement dans ce domaine? Enfin, la question des capacités opérationnelles sera étudiée. Quelles missions les moyens actuels, ou ceux disponibles dans un futur très proche, permettront-ils de remplir? Au regard des pistes qui auront été dégagées à l'étude des questions précédentes, quelles capacités faudrait-il développer?

III.1. LE CADRE JURIDIQUE DE LA PESD : LE TRAITE DE L'UNION EUROPEENNE ET LES MISSIONS DE PETERSBERG

III.1.1. Situation actuelle et contenu

La PESD est abordée dans le Titre V, « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », du Traité de l'Union européenne (TUE). Les objectifs de la PESC sont notamment : la sauvegarde de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, le renforcement de sa sécurité sous toutes ses formes, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, le développement de la coopération internationale.

La PESD est traitée dans l'article 17. Le paragraphe 1 prévoit que la PESC « *inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune.* » Ces dispositions sont compatibles avec les engagements de certains Etats membres dans l'OTAN, dont le rôle en matière de sécurité est appelé.

Le paragraphe 2 reprend les missions dites « de Petersberg ». Il établit désormais leur légitimité en droit : « *Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.* »

III.1.2. Interprétations et suggestions

La formulation des missions de la PESD est à la fois large et précise et offre de nombreux avantages juridiques et politiques. « *Missions de forces de combat* » a été choisi afin de contourner l'impossibilité constitutionnelle pour les troupes allemandes de participer à des missions de combat (formule retenue initialement) en dehors de leurs frontières. La notion de « *rétablissement de la paix* » couvre une gamme très large de missions. En l'absence d'une définition exacte, elle doit être comprise comme concernant des opérations conduites avec l'accord d'au moins une des parties ou avec un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies, et dont les règles d'engagement peuvent autoriser l'emploi de la force et de tout l'éventail des procédés de combat existant afin d'en assurer le succès¹⁹.

Par conséquent, le TUE permet à l'ensemble des pays de l'Union qui le souhaiteraient, de mener des opérations adaptées aux besoins de la mission. Il invite la PESD à développer des moyens d'action civils et militaires complets. La formulation des missions de Petersberg ne doit donc pas être modifiée. Cela d'autant qu'il est extrêmement risqué et compliqué de se lancer dans toute entreprise de réécriture des textes de l'Union : il ne faut donc toucher à ce qui existe qu'en cas de nécessité dûment constatée.

Toutefois, la reprise des missions de Petersberg (1992) lors de l'élaboration du TUE (2000), ne fait aucune mention du phénomène majeur révélé depuis : la lutte contre le terrorisme. La déclaration de Séville (juin 2002) comble politiquement cette lacune, qui subsiste juridiquement. Si les dispositions de l'article 17.2 permettent, selon les cas, de mener des opérations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il serait néanmoins souhaitable que cette nouvelle forme de mission soit explicitement incluse dans le futur traité constitutionnel ou lors d'un prochain amendement du TUE.

III.2. L'ASPECT « DEFENSE » DE LA P.E.S.D.

III.2.1. L'affaiblissement de la menace militaire

Depuis la fin de la Guerre froide, aucune menace militaire ne pèse contre le territoire de l'UE. Aucune menace militaire classique n'est non plus susceptible de renaître prochainement, et, en tout état de cause, une telle renaissance ne pourrait surgir sans indices suspects.

Cette situation ne serait pas modifiée par le déclenchement d'un conflit en Europe. Le cas de figure le moins improbable serait un nouvel embrasement dans les Balkans. Le territoire de l'UE ne serait alors pas davantage menacé qu'il ne l'est aujourd'hui. En revanche, cette hypothèse mettrait en jeu la sécurité et les intérêts de l'UE. Cet aspect sera traité plus loin.

L'élargissement va toutefois modifier les raisonnements en matière de menaces, avec l'entrée des anciens satellites de l'URSS, et même d'anciennes républiques soviétiques. La Pologne, la Hongrie ou les pays baltes ont des perceptions différentes, en raison de leur passé récent et de leur situation géographique. Pour ces pays, la Russie ou l'Ukraine constituent des menaces potentielles réelles. Peu importe le bien fondé de cette perception : son existence impose de la prendre en considération. C'est donc toute la représentation européenne de la menace qui sera affectée par l'élargissement.

Une éventuelle adhésion de la Turquie aurait les mêmes effets, en ajoutant un caractère sans doute plus réaliste au sentiment de menace, ou au moins d'insécurité.

Les menaces actuelles qui pèsent sur l'UE sont non conventionnelles, périphériques ou indirectes. La lutte contre le terrorisme, la gestion ou la maîtrise de crises éloignées, ou la sécurisation de routes d'approvisionnement relèvent moins de la défense de l'UE tout court, que de la défense des intérêts de l'UE, donc de sa sécurité.

¹⁹ Interprétation fournie par le Service d'informations publiques de l'UE

III.2.2. L'OTAN, défenseur attitré de l'Europe

La défense militaire classique de l'Europe est l'affaire de l'OTAN qui dispose tout à la fois de l'expérience, d'outils de planification très sophistiqués et du potentiel militaire américain. Parmi les futurs membres de l'UE, quatre sont déjà membres de l'OTAN ; ce qui aura donc été pour eux la première expérience d'intégration européenne. Pour des questions de moyens et de savoir-faire militaire autant que pour ne pas effrayer les nouveaux venus, l'UE ne doit pas entreprendre de concurrencer l'OTAN. Il faut donc dire clairement que la PESD n'a pas pour vocation de défendre le territoire européen contre une éventuelle menace militaire. Elle ne devrait pas non plus devenir une composante, subordonnée, de l'OTAN.

Cette clarification des rôles devrait permettre, aux actuels ou futurs membres de l'UE qui regardent avec méfiance la PESD de mieux l'accepter. De telles déclarations rassurantes ont déjà été faites, elles sont insuffisantes à calmer les inquiétudes. Elles doivent donc être confirmées par des mesures politiques tangibles.

III.2.3. La nécessité de moyens de défense pour l'UE

Que la PESD n'ait pas vocation à défendre l'Europe ne signifie pas qu'il faille renoncer à une défense européenne ou à développer des moyens de défense.

Ainsi, l'UE a besoin de moyens de défense pour remplir les missions de Petersberg. Elle en a besoin pour mener des opérations en cas de mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies, sous l'égide duquel la PESC a été clairement placée.

Enfin, l'UE doit développer ses moyens de défense, dans l'éventualité où les Etats-Unis réduiraient leur présence politique et militaire en Europe. Il faudrait alors prendre le relais de l'OTAN, qui serait largement vidée de sa substance, sans écarter l'hypothèse d'un repositionnement des grandes unités américaines de retour d'Irak sur de nouvelles garnisons moins coûteuses et plus à l'Est.

III.2.4. Evolution possible

L'aspect « défense » de la PESD doit, pour gagner en légitimité politique et stratégique, et retrouver sa vocation originelle, être clairement réinscrit dans le cadre plus général de la sécurité.

III.3. L'ASPECT « SECURITE » DE LA PESD

III.3.1. La PESD, composante de la PESC

Le TUE hiérarchise clairement PESC et PESD : celle-ci est incluse dans celle-là (politique « étrangère »). La PESD s'inscrit donc dans une politique dont l'objectif est

- Ø « le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes »
- Ø « le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations Unies »
- Ø « la promotion de la coopération internationale »
- Ø « le développement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales »

La sécurité de l'UE est donc, très normalement, le premier objectif de la PESC. La sécurité est une notion très large, qui englobe la défense. Elle implique l'élaboration d'une politique globale de sécurité à l'échelle de l'Union.

III.3.2. Elaboration d'un concept européen de sécurité

La sécurité de l'UE est aujourd'hui affectée par des phénomènes se produisant dans d'autres parties du monde. L'UE, par l'intermédiaire de son Haut représentant chargé de la PESC, doit d'urgence définir un concept de sécurité précis et régulièrement remis à jour. Ce concept pourrait être organisé en trois volets :

- Ø Une définition de la vision européenne de la sécurité. La sécurité pour soi, mais également la sécurité pour des autres et pour les autres. Cette définition ne doit pas prendre uniquement en compte la sécurité de territoires ou d'Etats, car cela limiterait la vision aux moyens d'action classiques de la force armée et du droit. La sécurité doit concerner d'abord les individus, puis les territoires, les institutions et les activités économiques. Cette vision est valable aussi bien pour les citoyens et les pays de l'UE que pour les autres régions du monde.
- Ø Une géographie de la sécurité selon l'UE. Elle doit dresser la liste des menaces à la sécurité. Menace à la sécurité de l'Union d'abord, menaces à la sécurité générale ensuite, menaces locales, susceptibles ou non d'affecter la sécurité de l'UE.
- Ø Envisager les actions et les politiques pour combattre ces menaces à la sécurité. On peut envisager deux groupes de réponses. Celles qui, de manière générale et théorique, prévoiraient quels types de réponses apporter en fonction des catégories de menaces et de risques. Celles qui, à la lumière de la « géographie de la sécurité », suggèrerait des réponses précises aux périls identifiés. Les réponses, théoriques ou concrètes, iraient de l'action militaire préventive et de la gestion de crise, à l'établissement des conditions de la sécurité. Cette idée signifie qu'il faudrait privilégier les actions anticipant le plus en amont possible sur les menaces potentielles. Ce dernier aspect, le plus ambitieux, consiste essentiellement à agir sur les forces profondes de la démographie, du développement humain et économique et sur l'accès aux ressources.

L'idée centrale du concept européen de sécurité sera donc, grâce à l'analyse, l'anticipation et l'action volontariste de chercher à créer les conditions d'une sécurité durable. En cas de besoin, les outils classiques de défense de la sécurité doivent être utilisés.

III.4. LES CAPACITES OPERATIONNELLES

III.4.1. Objectif politique et militaire

L'objectif du processus capacitaire de l'UE est strictement militaire. Il s'agissait d'être en mesure de remplir fin 2003 l'objectif global d'Helsinki (1999, *Helsinki headline goal* ou HHG), à savoir « déployer, en soixante jours et pour une durée au moins égale à un an, une force de réaction rapide, si besoin de l'importance d'un corps d'armée, c'est à dire pour la composante terrestre de l'ordre de 50 à 60 000 hommes. » Cette force devra être « autonome, c'est à dire disposer de moyens propres de renseignement, de commandement, de contrôle et de logistique. » A cette fin, l'UE doit développer des « objectifs collectifs de capacités (...) de commandement, de contrôle, de renseignement et de transport stratégique » offrant « l'autonomie d'évaluation, de décision et d'action pour toute la gamme des missions de Petersberg »

III.4.2. Processus

Le processus visant à doter l'UE des capacités pour répondre à l'objectif d'Helsinki a débuté en 2000. Il a consisté en une évaluation des capacités existantes et manquantes. Sur cette base, chaque Etat a déterminé sa participation à l'effort collectif pour remédier aux carences.

Un catalogue de forces, comprenant quelques cinq cents articles devant être mis à la disposition de l'UE par les Etats membres pour répondre aux besoins des missions de Petersberg et du HHG, a ensuite été dressé. Le catalogue distingue les « *capacités clés* », renseignement, transport stratégique, commandement et contrôle, des *capacités génériques* », à savoir les forces elles-mêmes. Ces forces devront être prélevées sur un réservoir de forces de 100 000 hommes, 400 avions et 100 bâtiments. Ce réservoir n'est cependant pas constitué de forces pré-affectées : chaque Etat gère librement ses forces nationales et met à disposition de l'UE celles qu'il souhaite, dans le respect de ses engagements préalables.

L'élaboration du catalogue et la traduction des objectifs politiques en moyens opérationnels complets ont été menés par 19 groupes de travail créés en novembre 2001 dans le cadre du Plan d'action européen pour les capacités (PAEC ou *ECAP*). La première phase du PAEC est arrivée à son terme au printemps 2003.

III.4.3. Etat des capacités

En 2001, on avait considéré que 42 capacités manquaient et que 5 étaient insuffisantes. En 2003, ces chiffres ont été ramenés à 26 et 8. Parmi les premières, 22 sur 26 concernent toutefois des capacités jugées importantes.

Les progrès enregistrés ont permis aux ministres de la Défense de considérer, en mai 2003 que « *l'UE dispose désormais d'une capacité opérationnelle couvrant tout le spectre des missions de Petersberg* ». Ils ont toutefois estimé que les lacunes constatées « *hypothèquent la pleine réalisation de l'objectif global* ». Ces lacunes portent essentiellement sur les délais de déploiement, ainsi que sur les opérations du haut du spectre en terme d'ampleur et d'intensité. La séparation des parties par la force, qui correspond aux missions parmi les plus exigeantes, serait la plus difficile à mettre en œuvre.

Les missions Artémis, Concordia et la Mission de police de l'UE (MPUE) ont démontré que l'UE avait en effet acquis une véritable capacité opérationnelle autonome. Il est aujourd'hui probable qu'elle serait, en cas de besoin, capable de mener des opérations plus complexes et davantage axées sur le combat comme préalable à l'accomplissement de la mission. Elle ne pourrait cependant le faire qu'en acceptant d'exposer ses troupes à des risques certains de pertes.

III.4.4. Suggestions

Le développement des capacités opérationnelles est un processus de longue haleine. Peu de choses peuvent être entreprises à court terme (un an). On peut toutefois estimer que :

- § Il faut laisser le PAEC suivre son cours. Il s'agit d'une démarche complexe, menée avec compétence et qui a déjà obtenu des résultats.
- § L'UE a tout à gagner au processus capacitaire que mène l'OTAN dans le cadre du *Prague capabilities commitment*. L'amélioration des capacités des pays de l'OTAN, qui sont pour la plupart également membres de l'UE ne peut que bénéficier à la PESD. Il faut toutefois être vigilant et s'opposer à toute spécialisation des capacités militaires de chaque pays dans le cadre d'une organisation militaire intégrée. Si cette spécialisation avait lieu, les forces concernées ne seraient utilisables que dans le cadre de l'OTAN (ce qui est déjà largement le cas de la République tchèque).
- § Créer une agence européenne de l'armement qui coifferait les agences nationales. Elle aurait pour tâche de coordonner les programmes nationaux en fonction des besoins de la PESD.

- § Accélérer le développement des capacités génériques au moyen d'initiatives *ad hoc* de pays particulièrement concernés par les progrès de la PESD. Les récentes initiatives de l'Allemagne, de la France et du Royaume Uni pourraient servir d'exemple. Ces capacités génériques (états-majors, renseignement, protection de théâtre, transport stratégique, etc.) doivent au maximum être créées au niveau européen, ceci afin de rationaliser leur fonctionnement. Elles doivent être calibrées pour répondre aux besoins d'une PESD axée sur la sécurité : c'est à dire ne pas apparaître comme des moyens de concurrencer l'OTAN.
- § Création d'une agence européenne de renseignement qui se substituerait aux services nationaux de renseignement extérieurs, devenus pour la plupart obsolètes et inutiles en l'état. Ou à tout le moins en décalage par rapport aux objectifs communautaires.

III.5. BILAN

Sur les objectifs et les domaines d'action de la PESD, il ressort que :

- § Le cadre juridique de la PESD est adapté aux besoins politiques ;
- § La PESD doit développer des moyens militaires, destinés, non pas à défendre un territoire qui n'est pas menacé, mais à être utilisés dans des opérations de sécurité ;
- § Le processus capacitaire devrait, à moyen terme, permettre de combler la plupart des lacunes en termes de moyens opérationnels.

Longtemps, il a été reproché à la PESC son manque de crédibilité, faute de structures et de capacités militaires. La montée en puissance de la PESD a visé, notamment, à surmonter cette faiblesse. S'il reste des progrès à réaliser, en matière de structures comme de capacités, le pari de la crédibilité opérationnelle est en passe d'être gagné.

Le détour par la PESD doit ramener vers la PESC. La PESD ne doit pas s'émanciper et devenir une politique à part entière, elle doit être employée à la construction d'une véritable politique européenne de sécurité. En ce sens, le « S » doit commander au « D ».

* *

IV. CONSTRUIRE L'AVENIR DE LA PESD ET DE LA PESD

L'étude de la problématique a mise en évidence une alternative possible au blocage actuel des PESD et PESD :

Construire la sécurité en se donnant une vision stratégique à long terme et non en réaction aux menaces, mais disposer d'une capacité de réponse aux problèmes immédiats.

A cette fin il apparaît indispensable à l'Union européenne de :

- Ø **Promouvoir une Sécurité durable**
- Ø **Disposer d'une capacité de Gestion de crise**

IV.1. PROMOUVOIR UNE SECURITE DURABLE

C'est en 1987, que le rapport "Notre avenir à tous" ? commandé par l'O.N.U à Madame Gro Harlem BRUNDTLAND, 1^{er} ministre de Norvège, fait définitivement connaître le concept de développement durable en le définissant comme « un mode de développement qui s'efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ». Celui-ci est consacré en 1992 lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro qui lie les questions d'environnement et de développement avec à l'appui la rédaction de l'Agenda 21, ensemble de propositions également appelé Actions pour le 21^e siècle.

Le terme de sécurité durable a d'abord été utilisé par la Suède et les Pays-Bas dans le domaine de la sécurité routière. Contrairement à la politique de répression, la stratégie de la sécurité durable est caractérisée par une approche préventive et anticipatoire. Alors que la politique de répression était une approche réactive (et curative) visant à traiter les problèmes lorsqu'ils survenaient, la sécurité durable a pour slogan "mieux vaut prévenir que guérir". La sécurité durable préconisée reposait sur une approche systémique où tous les éléments de la sécurité et des systèmes de transport sont articulés les uns avec les autres.

L'état-major canadien a développé dans son « approche de politique étrangère axée sur les personnes » autour d'un concept de sécurité humaine²⁰, en reconnaissant que la stabilité durable n'est possible que si la sécurité humaine est garantie. Les thèmes clés de cette sécurité humains sont, pour le Canada : la protection des civils, les opérations de soutien de la paix, la prévention des conflits, la gouvernance et la responsabilisation, la sécurité publique. Les facteurs de succès tiennent à la capacité d'établir un réseau de sécurité humaine grâce à des relations multinationales et bilatérales.

Plus largement, la sécurité humaine place les êtres humains, plus que les Etats, au cœur de la réflexion sur la sécurité. Elle offre des outils nouveaux et génère des changements dans la pratique internationale, pour prévenir, guérir et supprimer les menaces sur la sécurité. L'objectif affiché est la recherche la satisfaction des besoins de sécurité fondamentaux des individus. Ceux-ci comprennent la protection juridique et physique des populations civiles, le développement, la protection de

²⁰ <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-fr.asp>

l'environnement, les droits humains fondamentaux, le règlement pacifique des conflits, le contrôle des armements, les mesures de désarmement.

IV.1.1. Un concept de sécurité durable pour l'Union européenne

L'approche défense de la PESD est l'une des pierres d'achoppement majeure du développement d'une idée européenne de sécurité et de défense. Pourtant, le choix d'un effort sur l'approche sécurité pourrait permettre de progresser conceptuellement et en commun sans opposer les visions américaine et européenne. Cette sécurité se doit d'être « durable », mais qu'est-ce à dire ?

Le terme de « sécurité durable » sous-entend l'idée d'une sécurité permanente, viable et persistante. Cela implique :

- § une sécurité organisée autant sur le long terme que sur la réactivité aux problèmes immédiats ;
- § une sécurité qui met l'homme au centre des préoccupations et non uniquement la stabilité des Etats (elle s'appuie donc autant sur les principes de Droit humanitaire, le Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (Charte des Nations-Unies), les Droits de l'homme, que sur le Droit International public) ;
- § Une sécurité collective et pas seulement centrée sur le seul territoire européen ;
- § Une sécurité portant sur tous les moments de la crise : veille, prévention, gestion de conflits et de crise et retour à la paix ;
- § Une sécurité couvrant des aspects qui n'appartiennent pas seulement au rôle traditionnellement dévolu aux militaires, ce qui signifie qu'il leur appartient de réfléchir à ces nouveaux rôles et aux moyens et modes d'action possibles ;
- § Une sécurité fondée sur des bases d'entente commune à définir : les intérêts européens, les valeurs européennes, les règles d'action en matière de sécurité, etc.
- § Une sécurité répondant aux interrogations de sécurité non seulement actuelles, mais aussi des deux générations futures au moins, c'est-à-dire à l'horizon 2025 environ ;
- § Une sécurité dépassant les problèmes de pouvoir pour aller à l'essentiel : la sécurité pour quoi ? dans quels domaines ? avec quoi ?
- § Une sécurité prenant en compte ses voisins, donc faite de dialogue permanent avec l'environnement et, pourquoi pas, les acteurs à risques ;
- § Une sécurité impliquant l'information du public, voire sa participation à la réflexion, plutôt que l'entretien d'un système centralisé et technocratique qui pense à la place des citoyens européens.

Pour rendre plus concret la proposition, ajoutons que trois objectifs à moyen terme peuvent être fixés dès maintenant et adoptés facilement par l'ensemble des Etats européens puisqu'ils respectent complètement l'esprit du document « Stratégie européenne de sécurité ».

IV.1.1.1. Renforcer la sécurité interne en Europe

Cet aspect est le plus souvent oublié lorsqu'on parle de sécurité et défense européenne. Il s'inscrit cependant dans les fondements de l'Union européenne. Il n'est pas à négliger et sa réalité n'est pas aussi permanente ou durable qu'il y paraît. L'élargissement de l'Union peut en partie le remettre en cause en raison de l'élargissement du spectre des menaces et des risques : organisations mafieuses, risques démographiques, risques technologiques avec la proximité des centrales construites pendant l'ère soviétique, etc.

Trois propositions clés peuvent contribuer à ce renforcement :

- ∄ Responsabiliser la sécurité régionale en faisant appel à la solidarité régionale fondée sur des perceptions et des cultures proches.

- ⊘ Organiser une réflexion sur les spécificités régionales européennes en matière de défense et sécurité. Ceci pourrait être fait soit par les pays eux-mêmes d'un commun accord, soit dans le cadre de séminaires régionaux organisés par Bruxelles.
- ⊘ Créer des organismes communs concernant la sécurité régionale. Ces organismes contribueraient au règlement des différends éventuels et à l'instauration d'une vision régionale commune et pas seulement entre les pays concernés faisant partie de l'Union, mais également avec les proches voisins.

IV.1.1.2. Construire la sécurité avec le voisinage

Cet objectif est inclus dans le document concernant la stratégie européenne de sécurité. Il précise qu' « *Il n'est pas dans notre intérêt que l'élargissement crée de nouvelles lignes de division en Europe. Nous devons faire bénéficier nos voisins orientaux des avantages de la coopération économique et politique tout en nous attaquant aux problèmes politiques que connaissent ces pays* »²¹.

Il s'agit donc d'un vaste programme politique que nous n'aborderons pas ici. Notons cependant qu'il doit être fondé sur deux aspects essentiels de la sécurité durable :

- ⊘ Instaurer le dialogue avec les voisins et, si possible, entre les pays d'une même région, et non uniquement par l'intermédiaire de Bruxelles. Les paragraphes suivants suggèrent des propositions concrètes sur l'aspect militaire de ce dialogue.
- ⊘ Mettre en place des **règles de sécurité avec le voisinage**, c'est-à-dire étendre la solidarité régionale avec le voisinage. Plus concrète que le simple dialogue, elles contribueront à la sécurité intérieure. Elles peuvent porter sur tous les problèmes de sécurité policière et de sécurité civile avant d'aborder ceux concernant la sécurité territoriale.

IV.1.1.3. Créer les conditions de la sécurité internationale

Ici aussi, il s'agit de concrétiser les objectifs énoncés dans le document Javier Solana. Deux aspects méritent d'être soulignés :

- ⊘ La poursuite des actions de désarmement, de contrôle des armements et de non prolifération. Cela nécessite une réforme de l'organisation bruxelloise, puisqu'une multitude de services sans liaison entre eux traitent de ces problèmes.
- ⊘ Le renforcement des solidarités avec les pays pauvres en instaurant une décentralisation de la solidarité. Il s'agirait d'encourager les initiatives de partenariat (jumelages / échanges) qui sont plus propices au dialogue, à l'échange et à l'entraide que des aides au plus haut niveau décisionnel. Les aides pourraient servir au développement de programmes de coopération entre villes ou villages. Les relations créées favoriseraient une solidarité humaine plutôt qu'uniquement économique ou financière.

IV.1.2. Les aspects militaires de la sécurité durable

Le thème de la sécurité durable semble assez éloigné des préoccupations concrètes des armées françaises. Celles-ci sont en effet orientées vers des missions de défense et leur vision de la sécurité est plutôt liée à leur participation à un système de sécurité intérieure. Mais cette approche tient plus à une culture de défense inculquée dès l'entrée dans les écoles militaires qu'à une réflexion approfondie des problèmes actuels de sécurité ou de défense.

²¹ Note du Secrétaire général/Haut représentant au Conseil européen : *Stratégie européenne de sécurité* « Une Europe sûre dans un monde meilleur », 8 décembre 2003, p. 10.

Le Livre Blanc sur la Défense française de 1994 précise cependant que « *la France inscrit sa politique de défense dans la perspective nouvelle d'une défense commune à venir, affirmée par le Traité sur l'Union européenne* ». Il parle également de la « *constitution d'un espace de sécurité s'étendant à tout le continent* ». Depuis dix ans les progrès de la PESC et de la PESD et les efforts de la diplomatie française dans le domaine ont confirmé cette volonté nationale de contribuer pleinement à la constitution de cette « *stratégie européenne de sécurité* » décrite dans le document de Monsieur Solana.

Les propositions suivantes n'ont pour objectif que de renforcer par des actions concrètes cette politique et de contourner le blocage que connaît actuellement l'idée de défense et de sécurité européenne.

IV.1.2.1. Les propositions à court terme

Trois propositions permettraient très vite de modifier les perceptions européennes sur notre pays et nos armées et contribuer ainsi à nous soustraire de notre image de nation hautaine qui donne des leçons sans savoir où elle va.

☒ **Modifier le discours :**

Le discours sur la PESC et PESD est encore très orienté sur les problèmes de défense. Il ne s'agit pas d'évacuer les problèmes actuels, mais d'élargir le discours vers la sécurité durable pour un avenir à moyen et long terme et vers la gestion de crise pour le court terme. Les problèmes actuellement abordés sous l'angle défense pourraient tout aussi bien être abordés sous un angle sécurité, comme par exemple la nécessité d'autonomie de renseignement.

Trois recommandations peuvent être prises en compte :

- Mettre l'accent sur la sécurité plutôt que la défense : c'est l'option qui a été choisi par le SG/HR de façon à éviter le débat sur la défense européenne. L'important est de doter l'Europe d'une véritable capacité de sécurité, d'abord par la gestion de crise globale (politique, militaire et civile), puis par une réflexion et une organisation approfondie sur la sécurité durable.
- Mettre l'accent sur la sécurité humaine plutôt que sur la stabilité entre États : Cette nouvelle approche, adoptée par l'armée canadienne, a l'intérêt de rendre plus concrète les résolutions de crise et de mettre l'accent sur les problèmes humains autant que sur les problèmes politiques et opérationnels.
- Introduire l'idée de sécurité régionale : Les pages suivantes explicitent cette idée et donne des pistes d'actions concrètes à mener pour développer une vision de sécurité régionale. Le discours peut être, pour la France, orienté sur la sécurité de la Méditerranée comprenant les pays latins de l'UE et les voisins du Maghreb, voire Machrek.

☒ **Développer une réflexion collective conceptuelle**

Les efforts ont jusqu'ici beaucoup plus porté sur les questions organisationnelles et structurelles que sur le fond du rôle de forces agissant dans le cadre de l'Union. Cette réflexion est certes difficile dès l'instant où sont évoqués les problèmes de défense. Inversement, il est possible de rallier l'ensemble des pays européens à une réflexion approfondie sur la notion de sécurité et le développement durable.

La France pourrait être l'initiatrice de réflexions en commun sur les sujets suivants :

- Le concept de sécurité,
- La sécurité européenne et les forces armées,
- L'élargissement des missions de Petersberg.

Le type d'organisation de cette réflexion peut être varié : convention du style de la convention européenne, séminaires d'experts, groupes de travail, etc... Un réseau de réflexion Internet pourrait être mis en œuvre, permettant des échanges en temps réel et créant une solidarité de réflexion entre experts européens.

€ **Développer l'élaboration collective d'une doctrine d'emploi des forces européennes**

Il s'agirait de doter les armées européennes d'une doctrine correspondant aux missions de Petersberg sans empiéter sur la doctrine otanienne qui est orientée vers les opérations de coercition. Cette doctrine, de niveau opératif et non stratégique, donnerait un cadre général d'action dans ce type de missions et une doctrine d'emploi dans les opérations de maîtrise de la violence, de contre-insurrection ou de contre-terrorisme avec une vision probablement différente de la vision otanienne très marquée par la doctrine américaine dont le mot clé reste « *Fight and Win* ».

IV.1.2.2. Les propositions à moyen terme

A moyen terme, trois propositions pourraient être mises en œuvre :

€ **Favoriser le développement d'une Europe de la Sécurité en spécificités :**

Une des pierres d'achoppement à une vision commune entre pays européens tient aux spécificités de chacun dans leur culture, leur politique et leurs savoir-faire sur les problèmes de défense et sécurité. Il s'agirait de tirer parti de ces spécificités. En effet, certains pays mettent l'accent sur les opérations de maintien de la paix, d'autres sur la capacité d'entrée en premier, d'autres sur la gestion civile des crises, etc. Une telle politique aurait l'avantage de placer chaque pays dans une niche ou une spécificité le mettant en valeur quel que soit sa taille et ses possibilités de combat. Elle permettrait également de développer une vision européenne de la sécurité et des compétences tenant compte des cultures. Si cette possibilité s'avérait une piste possible et intéressante, il conviendrait de mettre en réseau les compétences, c'est-à-dire de constituer au niveau de Bruxelles un réseau d'experts très complet, disponibles rapidement pour participer à la réflexion sur les stratégies de résolution de crise et les compétences à mettre en œuvre.

€ **Développer les échanges militaires entre les pays membres**

Cette possibilité de créer une culture commune de sécurité est assez négligée actuellement, même s'il existe des accords selon les nations. Elle a cependant l'avantage d'être pragmatique. On peut penser par exemple à :

- des affectations possibles dans des unités d'autres pays,
- des séjours opérationnels,
- des échanges d'officiers dans les états-majors.

De nombreuses formules peuvent être trouvées. Elles permettront aux militaires européens d'apprendre les savoir-faire de leurs collègues et de lever le barrage de la langue qui constitue un des points clés du travail en commun sur un théâtre d'opération.

€ **Promouvoir un partenariat militaire avec nos voisins**

Pour développer la sécurité tant intérieure, par région, qu'extérieure avec les voisins, des actions peuvent être organisées en commun :

- développement de coopération : par exemple, aide à l'entretien de capacités spécifiques en échange de leur usage,
- préparation de détachements communs en cas de crise.

IV.1.2.3. Les propositions à long terme

Enfin, à long terme, il importerait de se doter et de promouvoir une vision de la sécurité durable attirant d'autres pays et de coopérer à sa mise en œuvre dans d'autres régions du monde. Les propositions suivantes pourraient être de nature à faciliter l'atteinte d'un tel objectif.

€ **Favoriser une vision durable de la problématique stratégique :**

Certes la stratégie est une perpétuelle adaptation aux menaces et aux risques. Elle est donc, par essence évanescence. Cependant, il est possible de s'attacher aux constantes des problèmes stratégiques telles que :

- prendre en compte l'ensemble des acteurs stratégiques, y compris non étatiques : acteurs de résolution et acteurs d'entretien de la crise ;
- développer une stratégie s'attaquant aux causes des menaces et non à leurs conséquences ;
- sortir d'une vision occidentale et égocentrique du monde où les risques ne sont pas analysés selon leur origine, mais leurs conséquences ;

€ **S'attaquer aux causes profondes des situations à risques et non uniquement parer aux risques :**

Signalons entre autres :

- la pauvreté du tiers monde : c'est un des objectifs de l'Union et des organisations internationales ;
- lutter contre la tentation de l'autocratie : établir des règles de contrôle en échange des subventions et aides au développement (et non pas seulement contrôler par l'intermédiaire de la banque mondiale qui a des règles comptables) ;
- lutter contre l'idéologie nationaliste ou religieuse : la démocratie à majorité simple met en difficulté les minorités.

€ **Développer la promotion d'une gouvernance stratégique :**

On peut dire que ceci est au cœur de la spécificité de l'Union européenne. Elle a su créer un système de gouvernance rendant les européens capables de construire ensemble l'avenir. Un des rôles de l'Europe semble être aussi de promouvoir cette capacité à l'extérieure de façon à faciliter l'instauration de la sécurité durable.

Il faudra cependant adapter cette capacité aux cultures. La démocratie n'est pas forcément le meilleur régime pour toutes les cultures. Dans tous les cas, elle ne peut être imposée à la manière américaine. Elle se construit.

IV.2. DISPOSER D'UNE CAPACITE DE GESTION DE CRISE

Le développement d'une sécurité durable ne permet cependant pas de faire aux crises que connaît le monde dans l'immédiat. L'Europe se doit, comme elle l'a affiché depuis la Présidence belge, de pouvoir répondre aux crises.

Discours du Président du conseil Monsieur Louis Michel devant le parlement européen :

"PROGRAMME DE LA PRESIDENCE BELGE DE L'UNION EUROPEENNE"

10 juillet 2001

II. L'action extérieure de l'Union

Pour ce qui est du contenu du programme en matière de relations extérieures de l'Union, la Présidence belge suivra trois axes :

- Déclarer l'Union apte à gérer certaines crises ;
- Lui faire jouer un rôle dans la stabilisation des conflits ;
- Approfondir le dialogue et la coopération avec les pays tiers ;
- Renforcer l'action de l'Union pour la défense des valeurs universelles.

1^{er} axe : Acquérir une capacité de gestion de crise

*Conformément aux décisions prises à Nice, c'est sous notre Présidence que le Conseil européen devrait **proclamer l'Union européenne opérationnelle en matière de gestion de crise**. Je ne vous le cache pas, la complexité de cette tâche est à la mesure de son ambition. Sans un effort tangible de chaque Etat membre y compris de la Belgique en terme de capacités militaires, la politique européenne de sécurité et de défense commune ne sera pas crédible.*

La proclamation de l'atteinte des objectifs dans ce domaine ne doit pas occulter les difficultés réelles qui restent à vaincre. La prise en compte du changement d'ère stratégique après la fin de la guerre froide s'est faite difficilement dans les années 90. Toutes les conséquences n'ont pas encore été entrevues.

IV.2.1. Le sous-dimensionnement en matière de gestion de crise

En l'état actuel, l'Union européenne est sous-dimensionnée pour faire face à une crise majeure

IV.2.1.1. Un peu de fiction

Été 2003 : la pollution envahit les capitales européennes. La forte chaleur et l'absence de vent écrasent les citoyens et les touristes étrangers. A 15 heures, l'alerte est déclenchée dans le métro parisien. La station de métro Châtelet – Les Halles est l'objet d'une attaque au gaz qui a fait de nombreuses victimes. 10 minutes plus tard, les visiteurs cherchant à accéder au Centre Pompidou donnent l'alerte. Des personnes en sortent en courant pour s'écrouler sur l'esplanade, visiblement atteintes de spasmes respiratoires.

A Londres, à peu près au même moment, un commando d'une dizaine d'hommes cagoulés bloquent les portes du magasin Harrods (Knightsbridge) et, après une heure d'incertitude et de tension retransmise en direct au monde entier, mettent le feu à des charges d'explosifs, provoquant ainsi un effondrement partiel du magasin et un incendie faisant de très nombreuses victimes.

Enfin, à Berlin, un avion privé, bourré d'explosifs, s'écrase sur une des tours du quartier construit dans l'ex-normans-land et qui fait la fierté des Berlinoises. La tour est à moitié décapitée et, comme à New York, menace de s'effondrer totalement, empêchant ainsi les sauveteurs de faire leur travail.

A 19 heures, les chaînes de télévision de la plupart des pays européens reçoivent et diffusent une cassette dans laquelle une organisation proche d'Al Qaïda revendique les attentats. Leurs auteurs exigent la reconnaissance de l'Arabe écrit comme langue européenne et le droit des musulmans à vivre selon les prescriptions du Coran. Elle donne un ultimatum de trois jours pour que les gouvernements de l'ensemble des pays de l'Union européenne promulguent une loi commune dans ce sens. Des groupes de jeunes, cagoulés et armés, déclenchent des émeutes dans les quartiers défavorisés de certaines villes européennes et, après avoir incendié de nombreuses voitures, interdisent l'accès aux forces de police. Les sites Internet des gouvernements sont saturés de messages revendiquant le droit des populations musulmanes européennes à la différence et expliquant que celles-ci sont résolues à faire respecter leur identité.

A l'évidence, l'organisation de l'Union européenne, comme celle des pays concernés, n'est pas en mesure de faire face à un scénario catastrophe comme celui-ci. Certes, celui-ci est poussé à l'extrême. Mais est-il beaucoup plus invraisemblable que celui du 11 septembre 2001 ? Ces événements douloureux ont mis en évidence la nécessité d'élargir la notion de défense et sécurité à des aspects très variés : sécurité intérieure, protection civile, circulation des capitaux, circulation des personnes, santé publique, environnement, etc. Ils ont également fait apparaître l'importance d'une capacité à gérer instantanément une situation de crise et à prendre les décisions qui s'imposent. Pourtant, le concept européen de sécurité et de défense reste orientée vers une vision très largement militaire et la gestion de crise, telle qu'elle est comprise par les institutions, se conçoit comme une aptitude à projeter des forces armées dans des pays déchirés par une guerre civile larvée. Les thèmes récurrents de prolifération des armements, terrorisme international, criminalité transnationale, violence intérieure font l'objet de nombreux colloques, mais n'ont pas encore été intégrés dans une réflexion d'ensemble par les institutions chargées de la défense et sécurité.

IV.2.1.2. Les traits dominants d'une crise

La caractéristique essentielle des crises actuelles est qu'elles contraignent à sortir des cadres de pensée préétablis. Elles constituent le plus souvent une rupture par rapport aux critères habituels de jugement des situations et aux réponses préparées. L'appréhension et le traitement de la crise nécessitent une faculté de changer d'attitude et de comportement sans les repères habituels.

L'incertitude constitue une autre difficulté lors de l'avènement d'une crise. Dans la plupart des cas, on ne dispose pas des éléments qui semblent indispensables pour prendre les décisions. Il est certain cependant que les informations recueillies avant une crise dans les différents domaines concernés permettront une meilleure appréhension du problème. Il est certain aussi que la première urgence des responsables est de disposer des informations permettant d'appréhender la situation, de la comprendre, d'évaluer ses évolutions et d'élaborer des réponses adaptées.

La crise se caractérise donc par l'urgence des décisions à prendre malgré le manque d'informations complètes. Attendre peut conduire à des dommages importants et irréversibles, décider trop vite peut principalement disperser les efforts, faire commettre des erreurs de jugement et conduire à l'incohérence des réponses. Ce constat signifie que la décision n'est plus, dans la crise, celle d'un seul homme, aussi intuitif et charismatique qu'il soit, mais celle d'une équipe organisée, mobilisant des compétences très diverses et disposant de méthodes pour prendre en compte rapidement les avis d'experts très diversifiés.

La crise met en évidence de nouveaux dangers qui sont la plupart du temps difficiles à identifier parce qu'ils n'avaient pas été envisagés auparavant. Cette identification est cependant indispensable pour évaluer les vulnérabilités possibles de l'environnement et de l'organisation en place. Seront ensuite mise en œuvre des mesures de protection immédiates, puis des mesures préventives à plus long terme.

Lorsqu'elle se déclare, puis au cours de son évolution, la crise fait apparaître une remise en cause des fondements et des finalités du système : remise en cause des intérêts, des valeurs, des règles en usage pour faire face à tel type de situation, etc... Ainsi, les Européens vont adopter un mandat d'arrêt européen et une convention générale de lutte contre le terrorisme, mesures qui n'auraient probablement pas vu le jour sans les événements du 11 septembre 2001. La prise de conscience de ces remises en cause est toujours difficile et exige du temps. Leur approche commune au sein d'une équipe rend plus rapide la compréhension des problèmes et l'élaboration de solutions.

Pour conclure, on peut dire que la crise apparaît avant tout comme une situation de chaos liée à la conjonction d'incertitudes sur ce qui se passe et ce qui risque de se passer, à la gravité difficile à mesurer des conséquences et l'urgence dans les décisions à prendre.

IV.2.1.3 Le sous-dimensionnement en matière de gestion politique de crise

Malgré les progrès considérables enregistrés depuis la rencontre de Saint-Malo, le système est encore sous-dimensionné pour véritablement être capable de gérer les crises et élaborer des stratégies de prévention des crises et conflits.

- ∄ La **capacité de concertation** n'a pas été élargie aux ministres de la défense des pays de l'Union. La sécurité et la défense dépendent du Conseil "affaires générales" qui réunit les ministres des Affaires Etrangères, et, « le cas échéant, les ministres de la défense ». La création du poste de ministre des Affaires étrangères devrait améliorer les processus.
- ∄ La **capacité de décision** dépend toujours des dispositions adoptées au Traité d'Amsterdam et les décisions relevant de la PÉSC se prennent à l'unanimité. Malgré ces arrangements comme l'abstention constructive ou le recours à la majorité qualifiée, le système est fait pour des prises de décision longuement pesées, engageant les Etats membres dans des évolutions ou des actions à moyen ou long terme. Dans le cadre d'une crise, l'Union européenne est dans l'incapacité de prendre en urgence des décisions, ne serait-ce que pour faire face à une catastrophe couvrant plusieurs pays et nécessitant une coopération centralisée.

∄ Enfin, c'est aussi la **capacité d'appréciation et de gestion des crises** qui fait défaut. Le SITCEN est maintenant capable de centraliser les informations sur les zones à risques. Mais il ne dispose pas de capacités d'aide à la prise de décision. Il n'est doté que d'une fonction de point de situation. Il n'assure pas de fonction d'anticipation indispensable à une capacité de prévention que les textes récents de l'Union européenne jugent pourtant indispensable. Il n'a aucune capacité d'aide à la conduite politique d'une crise, laquelle ne peut être confondue avec la gestion de crise militaire que l'état-major peut assumer.

IV.2.1.4. Les fonctions d'un véritable centre de situation de crise²²

On peut envisager en premier lieu le rôle d'un centre de situation et d'aide à la décision dans les crises comme un outil de veille et d'analyse des situations à risque. Par la suite, ce centre devrait également assurer une fonction d'anticipation et d'aide à la décision grâce à la mise à disposition d'experts, de méthodes et d'outils au profit des décideurs de la PESD pour définir des objectifs et des stratégies, que celles-ci soient préventives ou réactives. Enfin, ce centre doit garantir les fonctions de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des stratégies de prévention ou d'action sur les zones de crise.

∄ Fonction « suivi des zones ou situations à risques »

En premier lieu, l'Union doit disposer d'une veille stratégique permanente sur les zones de crise pouvant affecter de près ou de loin les pays européens. On pouvait penser jusque-là que cette veille, pour l'UE, concernait au moins les confins de l'Europe et au mieux les zones d'intérêts des pays membres. Les attentats du 11 septembre 2001 ont montré la nécessité de disposer d'une veille quasiment mondiale. La détection des signaux faibles et des signaux d'alerte précurseurs d'une crise constitue le cœur de la fonction de veille et assure la raison d'être d'un centre de situation : elle permet de mettre en place des mesures de prévention destinées à empêcher la montée en puissance de la crise.

∄ Fonction « analyse de situation »

Dès qu'il détecte des événements majeurs pouvant constituer des **signaux forts d'alerte** d'une crise, le Centre de Situation rassemble les données nécessaires à la connaissance des événements qui se déroulent.

Dans un premier temps on procèdera à l'état des lieux par domaines clés : le contexte général, humain, physique et économique, le cadre politique, l'environnement géopolitique et éventuellement, le facteur rapport des forces en présence (militaires/terroristes).

Dans un deuxième temps, on procèdera à l'identification des acteurs. La difficulté réside dans le tri qu'il faut opérer entre les acteurs directs, qui ont une volonté de peser dans la poursuite ou la résolution de la crise et les acteurs indirects qui, malgré leurs actions, n'ont aucun impact direct sur la dynamique de la crise, mais sont utilisés par les acteurs directs pour peser sur le cours des événements. Par exemple, dans la crise manifestée par les attentats du 11 septembre 2001, les banquiers détenant les fonds du réseau Al Qaïda participent à ses actions de façon indirecte, sans même en avoir l'intention.

Dans un troisième temps, l'état des opinions constitue un facteur clé d'analyse permettant de juger de l'opportunité d'une intervention dans la crise. Il est donc nécessaire d'en faire un inventaire exhaustif : Opinions locales, régionales ou internationales et de les différencier en terme de volonté de changements ou d'indifférence, d'intervention nécessaire ou non de la communauté européenne et sous quelle forme.

Le quatrième temps consiste à analyser l'implication de l'Union européenne ou de pays membres dans certains domaines de la crise ou envers certains acteurs. La question de la responsabilité (réelle ou supposée par l'opinion) dans les causes ou le développement de la montée en puissance est importante. Les acteurs agissant ou réagissant dans la crise peuvent en effet utiliser cette responsabilité réelle ou supposée pour mettre l'UE en porte-à-faux.

²² Loup Francart, *L'Europe face aux crises*, Agir N°13.

La fonction « analyse de situation » constitue une première aide à la décision des décideurs. Elle permet de répondre aux questions que se posent les décideurs : Y a-t-il vraiment crise ? L'Union européenne, certains pays membres ou encore l'Europe en général sont-ils concernés ? Quels sont les acteurs pertinents ? Quels domaines sont particulièrement préoccupants en terme de gravité et d'urgence ?

€ **Fonction « Compréhension de la crise »**

Une deuxième étape dans la prise de décision consistera à fournir aux décideurs de la PESC les éléments leur permettant de savoir si l'Union européenne peut, doit et veut intervenir et si oui, quels en sont les risques, les opportunités, les enjeux. La réponse à ces questions nécessite une analyse plus précise qui se déroule en deux temps : l'exploration approfondie de la crise et son évaluation.

L'exploration de la crise donne accès à la connaissance de la crise en approfondissant les domaines concernés de façon à connaître les besoins dans chacun d'eux ; le jeu des acteurs de la crise afin d'identifier leurs buts, leurs déterminations (motivations, psychologie, représentations culturelles), leurs capacités matérielles et immatérielles, leur légitimité réelle et leur audience, leurs possibilités d'action ; l'attente des opinions en terme de résolution de la crise ; les éléments de participation éventuelle de l'Union européenne dans la résolution de la crise : quels intérêts, quelles vulnérabilités, quelles aspirations ? Quels sont les moyens disponibles ou à trouver, diplomatiquement, militairement, financièrement ? Quelles sont les règles à adopter en cas d'intervention et quelles contraintes et obligations impliquent-elles ? L'exploration de la crise doit permettre d'aider les décideurs de la PESC à répondre aux questions suivantes : peut-on agir (avec nos moyens face aux capacités des autres acteurs), faut-il agir (en fonction des besoins et des opinions), veut-on agir (pour quels motifs et selon quelles règles) ?

L'évaluation de la crise permet de passer de la connaissance de la crise à sa compréhension. Elle consiste à évaluer les causes de la crise pour mieux percevoir les besoins dans chaque domaine et pour chaque acteur ou spectateur de la crise ; les interactions entre les acteurs de la crise de façon à établir une cartographie des groupes d'acteurs et de leurs relations et à pouvoir suivre par la suite l'évolution de ces relations ; les conséquences à court, moyen et long terme, au niveau local, régional et international, selon les domaines. Cette évaluation ainsi que les conclusions des étapes précédentes doit permettre de répondre aux informations clés nécessaires aux décideurs, à savoir : Quels sont les risques et les opportunités d'une intervention ou d'une non-intervention dans la crise et quels en sont les enjeux ?

La fonction « compréhension de la crise » devrait ainsi aider les décideurs de la PESC à répondre aux questions suivantes : Peut-on envisager d'intervenir dans la crise (par la diplomatie, l'économie, une opération militaire ou autres types d'action) ou au contraire vaut-il mieux décider de ne pas intervenir ? Si l'on intervient, dans quelle position souhaite-t-on intervenir : comme arbitre (médiation ou autres procédés), comme acteur (parmi d'autres acteurs en coalition), comme décideur (responsabilité de la résolution de la crise) ? Quelles sont les mesures de préservation immédiate à prendre pour empêcher l'aggravation de la crise en attendant que l'intervention²³ puisse produire les effets escomptés ? Quelle situation future rechercher par une intervention, c'est-à-dire quelle situation de stabilité veut-on obtenir en fin d'intervention ?

€ **Fonction « aide à l'élaboration de stratégies »**

Le choix d'une participation à la résolution de la crise étant fait, il convient de s'interroger sur les stratégies à adopter en tenant compte des évolutions possibles de la montée en puissance d'une crise ou de la crise déjà déclenchée. La fonction d'aide à l'élaboration de stratégies comprend donc deux temps : quelles évolutions possibles sans intervention ? Quelles stratégies de prévention ou d'action peuvent conduire les acteurs de crise à une solution acceptable ?

²³ Le terme intervention signifie de manière générique tout type d'actions décidées et conduites dans le cadre d'une stratégie. L'intervention peut être diplomatique, militaire, humanitaire, financière, policière, etc.

Le Centre de Situation de Crise procèdera ainsi à une estimation des stratégies des groupes d'acteurs identifiés au cours de l'évaluation de la crise (en tenant compte des objectifs qu'ils poursuivent, de leurs capacités et possibilités d'action et des interactions existant entre eux) ; à l'inventaire des scénarios possibles, résultat de la confrontation des stratégies de chacun des ensembles d'acteurs de la crise. Il ne sera retenu que des stratégies et scénarios assez différenciés les uns des autres.

A terme, le centre devrait pouvoir aider les décideurs à mettre au point des options stratégiques proactives (pour empêcher la montée en puissance d'une crise) ou réactives (pour résoudre la crise déclarée). Ces options constitueraient les possibilités d'action de l'Union européenne pour enrayer la réalisation des scénarios identifiés.

€ **Fonction « suivi de l'option stratégique et évaluation des résultats »**

Il est également essentiel pour les décideurs du système de la PESC de détenir une vision claire et commune de la manière dont l'option stratégique décidée est mise en œuvre et des résultats qu'elle obtient pour contribuer à la résolution de la crise.

Dans l'immédiat, l'objectif n'est pas de disposer d'un système de conduite de l'option stratégique décidée, mais de pouvoir disposer d'une capacité de suivi de situation. L'évaluation des résultats constituera à terme une fonction importante du Centre de Situation de Crise. Il est en effet essentiel de disposer d'indicateurs précis permettant d'évaluer si l'option stratégique décidée est non seulement bien appliquée dans ses objectifs et les effets à réaliser, mais aussi d'estimer s'il n'est pas nécessaire, en raison de l'évolution de la situation, de la modifier ou même d'en changer. Les modifications et changements peuvent porter sur les objectifs fixés, les effets recherchés concrètement sur le terrain, les moyens déployés, les organisations mises en place, etc.

IV.2.2. Les propositions à court terme

Dans l'immédiat, la pratique de la gestion de crise doit être confortée au sein des armées européennes. Les exercices actuels restent orientés vers des situations classiques d'intervention de coercition avec une phase préalable ou postérieure de maîtrise de la violence. Les situations évoquées précédemment ne sont pas prises en compte. Trois propositions pourraient contribuer à améliorer efficacement la capacité de gestion de crise au sein des armées européennes. En en prenant l'initiative, la France se poserait en leader de la gestion de crise au sein de l'Union européenne.

- € Développer l'usage de **simulation de crise** de niveau politico-militaire entre pays européens et leurs voisins. De telles simulations qui se pratiquent aux États-Unis, permettraient de développer la connaissance des points durs de crises possibles, faciliter le dialogue entre les antagonistes, impliquer concrètement les pays européens dans un échange réaliste, faire progresser la réflexion sur la difficulté de solutions post-crise et la nécessité d'anticiper. Se déroulant sur une journée et demie à deux jours, rassemblant des militaires, diplomates, voire politiques, la simulation met en situation une crise possible et permet de tester les réactions individuelles des pays et la capacité à trouver en commun des solutions. Ces simulations demandent peu de moyens et restent d'un coût modeste au regard de l'utilité qu'elles peuvent avoir.
- € Organiser des **exercices de crise** au niveau stratégique opérationnel faisant travailler ensemble les acteurs civils et militaires sur des crises atypiques : revendication des communautés islamistes européennes pour imposer des lieux de droit musulman, catastrophe technologique imposant des évacuations massives de population entre plusieurs États, etc.
- € Proposer l'organisation de **séminaires pratiques de gestion de crise** s'adressant aux cadres supérieurs militaires, diplomates, policiers, magistrats, voire ONG et journalistes) en prélude à la constitution d'un **Collège de (Défense et) Sécurité Européen** qui traiterait en particulier de gestion des crises et de sécurité plus que de défense, évitant ainsi la critique inévitable d'une redondance avec le collège de l'OTAN.

IV.2.3. Les propositions à moyen terme

- € Proposer l'organisation de **mise en commun d'organismes militaires** selon les affinités régionales, voire avec les voisins : écoles de formation communes, corps spécialisés communs répondant à un besoin commun, etc.
- € **Prévenir les crises de toute nature.** Il s'agit de penser la crise avant qu'elle n'arrive, c'est-à-dire à l'apparition des différends ou dysfonctionnements. L'anticipation des crises implique les capacités suivantes :
 - Capacité de connaissance de l'état du monde ;
 - Capacité d'alerte et de réponse avant crise ;
 - Capacité d'expertises tous azimuts :
 - š Médiation : équipe de médiateurs européens utilisées pour la prévention des conflits, composées de diplomates, militaires, policiers, magistrats, personnalités, voire journalistes ;
 - š Sécurité civile / Sécurité publique / Sécurité armée / Magistrature de crise ;
 - š Urgence humanitaire : un coordinateur des actions opérationnelles des ONG ;
 - š Expertise économique et financière : Contrôle du devenir des aides / Equipes de conseillers financiers des Etats / Equipes de conseillers économiques.
- € Promouvoir la nécessité d'un **Centre de situation global pour la prévention et la gestion des crises** au niveau de l'Union européenne (voir analyse précédente sur la nécessité de disposer d'un tel centre).

* *
*

CONCLUSION

La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) découlant des dispositions du traité d'Amsterdam en vigueur depuis le 1er mai 1999 est l'affirmation par les européens d'une « commune vision commune du monde » comme l'a souligné le Ministre de la Défense à l'issue du sommet de Bruxelles de décembre 2003. Au regard des difficultés des signataires à consentir physiquement des efforts budgétaires à la défense et à la sécurité de l'espace communautaire et face aux attermolements de la Politique de sécurité commune (PESC), on doit s'interroger sur les avenir de la PESD et leurs impacts sur les choix de la France en la matière.

En dépit des effets de manche pour reconnaître les progrès effectués, force est de constater que sans accord sur le fonds des choses, la constitution européenne, les affaires de sécurité et de défense avancent à un rythme incertain.

Peut-on alors imaginer que les conflits d'intérêts nationaux conjugués aux ressources et aux efforts budgétaires de chaque membre, ancien ou nouveau venu, puissent s'exacerber jusqu'à remettre en cause les acquis du passé ? Sans aller jusqu'au scénario catastrophe de la CED, on peut raisonnablement croire que la PESD n'a pas un avenir mais plusieurs avenir, du plus modeste au plus généreux.

De façon pragmatique, comme elle le fait depuis l'origine, l'UE n'a pas attendu d'avoir une constitution pour engager ses moyens militaires dans des opérations de type Petersberg. Mais on sent bien que, désormais, la mise en commun des réservoirs de forces nationales est un facteur essentiel du ciment, propre à consolider la diversité des membres. Symbole de l'effort communautaire, l'emploi de ces forces va bien au-delà de la simple « boîte à outil » collective. Or ceci a un coût à l'heure où le social et l'économique l'emportent sur la perception du danger sécuritaire et l'engagement de sacrifices à y consentir.

En définitive les évolutions probables de la PESD ne sont pas intimement liées à l'adoption ou non d'une Constitution, qui cependant est un facteur d'accélération important, mais plutôt sur la maîtrise de trois points d'achoppement : l'unité d'action, la mise en cohérence des instruments civils et militaires, et la modestie des budgets de défense.

Au-delà reste le problème de l'acquisition d'une vision commune sur le sujet. C'est celle-ci qui seule peut permettre un déblocage rapide de la situation.

BIBLIOGRAPHIE

TRAITES :

- Traité de Bruxelles
- Traité de Maastricht
- Traité d'Amsterdam
- Traité de Nice

- *Projet de constitution européenne remis par Monsieur Giscard d'Estaing lors du sommet de Thessalonique , 19-20 juin 2003*

RAPPORTS :

Rapports des présidences du Conseil de l'Union européenne sur la PESD :

- 1er semestre 1999 : Rapport sur la PECSD
- 2e semestre 1999 : Rapport sur la PECSD
- 1er semestre 2000 : Rapport sur la PECSD
- 2e semestre 2000 : Rapport sur la PESD
- 1er semestre 2001 : Rapport sur la PESD
- 2e semestre 2001 : Rapport sur la PESD
- 1er semestre 2002 : Rapport sur la PESD
- 2e semestre 2002 : Rapport concernant la PESD
- 1er semestre 2003 : Rapport sur la PESD
- 2e semestre 2003 : Rapport sur la PESD

Rapports des présidences sur l'action extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme :

- 1er et semestres 2002
- 1er semestre 2003

Rapports du Parlement Européen :

- *Rapport sur la nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense – Priorités et lacunes, 27/03/2003*
- *Rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC, 11/09/2002*
- *Vers un renforcement de la relation transatlantique axé sur la dimension stratégique et l'obtention de résultats, 25/04/2002*
- *Rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC, 11/10/2001*
- *Rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC, 21/11/2000*

- *Rapport sur l'établissement d'une PECSD après Cologne et Helsinki, 21/11/2000*

Rapports de la Commission européenne :

- *Document de travail des services de la Commission sur les mesures de lutte contre le financement du terrorisme, 28/03/2003*
- *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, 2002*
- *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, 2001*
- *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, 2000*
- *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, 1999*

Rapports de la Convention sur l'avenir de l'Europe :

- *Rapport final du Groupe VII "Action extérieure de l'UE", 16/12/2002*
- *Rapport final du Groupe VIII "Défense", 16/12/2002*

Rapports du Conseil de l'Union Européenne :

- *Rapports annuels du Conseil au Parlement sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESD, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997*

Rapports du Secrétariat Général du Conseil de l'Union Européenne,

- *Rapport de Monsieur Javier Solana sur une Stratégie Européenne de Sécurité, 08/12/2003*
- *Mise en œuvre du programme de l'UE pour la prévention des conflits violents - Rapport sur la prévention des conflits, 10/06/2003*
- *Inventaire des instruments pour le programme CBRN, 20/12/2002*
- *Programme visant à améliorer la coopération dans l'UE en vue de prévenir et de limiter les conséquences des menaces terroristes CBRN, 21/11/2002*
- *Plan d'action visant à renforcer encore la coordination des aspects civils et militaires dans la gestion des crises par l'UE, 29/10/2002*
- *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE, 09/01/2002*
- *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE, 05/10/2001*
- *Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents, 07/06/2001*
- *Stratégies communes: rapport du Secrétaire général/Haut représentant, 21/12/2000*
- *Contribution du Secrétaire Général/Haut Représentant : cadre de référence pour la gestion de crises, 30/11/2000*
- *Rapport du SG/HR et de la Commission donnant des recommandations concrètes sur la manière d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'UE dans le domaine de la prévention des conflits, 30/11/2000*

Rapports de l'Assemblée générale de l'UEO :

- *Mise en place des moyens et capacités de gestion de crise pour la PECSD, 04/12/2000*

- *La sécurité de l'Europe face au terrorisme international, 18/10/2001*
- *Les capacités militaires européennes dans le contexte de la lutte contre le terrorisme international, 03/06/2002*
- *Nouveaux défis pour la coopération euro-américaine en matière de sécurité, 04/06/2002*
- *Renseignement européen : les nouveaux défis, 04/06/2002*
- *Le développement d'une capacité européenne d'observation spatiale pour les besoins de la sécurité de l'Europe, 05/06/2002*
- *Equiper nos forces pour assurer la sécurité et la défense de l'Europe : Priorités et lacunes (conclusions du colloque de l'Assemblée), 05/06/2002*
- *Une politique de défense européenne : contribution à la Convention, 09/10/2002*
- *La politique de sécurité d'une Europe élargie, 03/06/2003*
- *L'objectif global de l'UE et la Force de réaction de l'OTAN (FRO), 03/06/2003*
- *La stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis et ses conséquences pour l'Europe de la défense, 04/06/2003*

COMMUNICATIONS :

- *Communication de la Commission européenne sur la prévention des conflits, 11/04/2001*
- *Communication de la Commission: Union européenne et Nations unies: le choix du multilatéralisme, 09/10/2003*

RESOLUTIONS et DECISIONS

Résolutions du Parlement européen :

- *Résolution sur le renforcement des capacités de l'Union dans la prévention des conflits et la gestion civile des crises, 15/03/2001*
- *Résolution du Parlement européen sur l'état actuel de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), 22/02/2002*
- *Résolution sur l'Irak, 30/01/2003*

Décisions du Conseil européen :

- *Plan d'action contre le terrorisme, 21/09/2001*
- *Décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, 18/04/2002*

DECLARATIONS

ONU

- *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, 24/09/2003*

OTAN :

- *Communiqué Final du Conseil de l'Atlantique Nord, Berlin, 03/06/1996*
- *Déclaration des chefs d'Etat et de Gouvernements, Bruxelles, 11/01/1994*
- *Communiqué du Sommet de l'OTAN, Washington, 24/04/1999*
- *Déclaration UE-OTAN sur la PESD, Bruxelles, 16/12/2002*
- *Déclaration UE-OTAN, Bruxelles, 04/12/2003*

Conseil des Ministres de l'UEO :

- *Déclaration de Petersberg 19/06/1992*
- *Déclaration de Luxembourg, 23/11/1999*
- *Déclaration de Porto, 16/05/2000*
- *Déclaration de Marseille, 13/11/2000*

Conseil européen :

- *Déclaration du Conseil européen de Séville sur la contribution de la PESD, y compris de la PESD, à la lutte contre le terrorisme, 10/06/2002*
- *Accord entre l'UE et l'OTAN sur la sécurité des informations, 14/03/2003*
- *Déclaration commune à la presse du Secrétaire général de l'OTAN et de la présidence de l'UE, 03/06/2003*
- *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, 24/09/2003*

Franco-britanniques :

- *Déclaration de Saint-Malo, Saint-Malo, 04/12/1998*
- *Déclaration sur la défense européenne, Londres, 25/11/1999*
- *Déclaration sur la PESD, Londres, 29/11/2001*
- *Sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, Le Touquet, 04/02/2003*
- *Renforcer la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, Londres, 24/11/2003*

Franco-allemandes :

Contribution franco-allemande à la PESD, 22/11/03

Conseil franco-allemand de défense et de sécurité :

- *Déclaration de Toulouse, 29/05/1999*
- *Déclaration de Paris, 30/11/1999*
- *Déclaration de Mayence, 09/06/2000*

- Déclaration de Vittel, 10/11/2000
- Déclaration de Fribourg, 12/06/2001
- Déclaration de Nantes, 23/11/2001
- Déclaration de Schwerin, 30/07/2002
- Déclaration Paris/Berlin, 22-23/01/2003

Chefs d'Etats et de gouvernements :

- *Déclaration des chefs d'état ou de gouvernement de l'Union Européenne et du président de la Commission: La suite des attentats du 11 septembre et la lutte contre le terrorisme, 19/10/2001*
- *Déclaration commune de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et du Luxembourg sur la défense européenne, 29/04/2003*

CONFERENCE INTER-GOUVERNEMENTALE 2003 (Documents émis par la présidence italienne)

- Conférence intergouvernementale (12-13 décembre 2003) : *Proposition de la présidence, 09/12/2003*
- Conférence intergouvernementale (12-13 décembre 2003) : *ADDENDUM 1 à la proposition de la présidence, 09/12/2003*
- *Défense, 05/12/2003*
- *Défense, 02/12/2003*
- *Conclave ministériel de Naples: proposition de la présidence, 25/11/2003*
- *Conclave ministériel de Naples: proposition de la présidence, 25/11/2003*
- *Révision du traité, 11/11/2003*
- *Ministre des affaires étrangères de l'Union, 10/11/2003*

CONSEILS EUROPEENS :

- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Bruxelles, 12-13 Déc. 2003
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Bruxelles 16-17 Oct. 2003
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Thessalonique, 19-20 Juin 2003
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Bruxelles, 20-21 mars 2003
- Conclusions de la présidence et Déclaration sur l'Irak, Conseil Européen extraordinaire de Bruxelles sur l'Irak, 17-févr.-2003
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Copenhague, 12-13 Déc 2002
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Bruxelles, 24-25 Oct 2002
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Séville, 21-22 Juin 2002
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Barcelone 15-16 Mars 2002
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Laeken, 14-15 Déc 2001

- Conclusions de la présidence et plan d'action contre le terrorisme, Conseil Européen extraordinaire de Bruxelles, 21/09/2001
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Göteborg, 15-16 Juin 2001
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Stockholm, 23-24 Mars 2001
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Nice, 7-9 Déc 2000
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Feira, 19-20 Juin 2000
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen d'Helsinki, 10-11 Déc 1999
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Tampere, 15-16 Oct 1999
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Cologne , 3-4 Juin 1999
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Berlin, 24-25 Mars 1999
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Vienne, 11-12 Déc 1998
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Cardiff, 15-16 Juin 1998
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen de Luxembourg, 12-13 Déc1997
- Conclusions de la présidence, Conseil Européen d'Amsterdam, 16/06/1997
- Conclusions de la présidence, Conseil européen de Maastricht, 9-10 Déc. 1991