



HAL
open science

De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)

Delphine Deschaux-Beaume

► **To cite this version:**

Delphine Deschaux-Beaume. De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007). Sciences de l'Homme et Société. Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2008. Français. NNT: . tel-00349871

HAL Id: tel-00349871

<https://theses.hal.science/tel-00349871>

Submitted on 5 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE GRENOBLE 2 - PIERRE MENDES FRANCE

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES

E.D. SCIENCES DE L'HOMME, DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE

DE L'EUROCORPS A UNE ARMÉE EUROPÉENNE ?

POUR UNE SOCIOLOGIE HISTORIQUE
DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ
ET DE DEFENSE (1991-2007)

TOME I

Thèse pour le **DOCTORAT en SCIENCE POLITIQUE**

Présentée par

DELPHINE DESCHAUX-BEAUME

Soutenue publiquement le vendredi 5 décembre 2008

Sous la direction de M. Olivier Ihl

Membres du Jury :

M. Yves Déloye, Professeur des Universités, Université de Paris I-Panthéon Sorbonne (rapporteur)

M. Wolf-Dieter Eberwein, Professeur de Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

M. Philippe Garraud, Directeur de recherche, CRAPE- Sciences Po Rennes, Université de Rennes1 (rapporteur)

M. Olivier Ihl, Professeur des Universités, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (directeur de thèse)

M. Bastien Irondelle, Chargé de recherche au CERI-Sciences Po

M. Christian Lequesne, Directeur de recherche, CERI-Sciences Po (président)

UNIVERSITE GRENOBLE 2 - PIERRE MENDES FRANCE

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES

E.D. SCIENCES DE L'HOMME, DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE

DE L'EUROCORPS A UNE ARMÉE EUROPÉENNE ?

POUR UNE SOCIOLOGIE HISTORIQUE
DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ
ET DE DEFENSE (1991-2007)

TOME I

Thèse pour le **DOCTORAT en SCIENCE POLITIQUE**

Présentée par

DELPHINE DESCHAUX-BEAUME

Soutenue publiquement le vendredi 5 décembre 2008

Sous la direction de M. Olivier Ihl

Membres du Jury :

M. Yves Déloye, Professeur des Universités, Université de Paris I-Panthéon Sorbonne (rapporteur)

M. Wolf-Dieter Eberwein, Professeur de Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

M. Philippe Garraud, Directeur de recherche, CRAPE- Sciences Po Rennes, Université de Rennes1 (rapporteur)

M. Olivier Ihl, Professeur des Universités, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (directeur de thèse)

M. Bastien Irondelle, Chargé de recherche au CERI-Sciences Po

M. Christian Lequesne, Directeur de recherche, CERI-Sciences Po (président)

Remerciements

Une thèse, c'est en quelque sorte un parcours initiatique. C'est un voyage qui mène vers une meilleure connaissance d'une partie, certes infime, du monde social qui nous entoure. C'est une soif de découverte qui, en nous conduisant parfois au bout du monde (ou presque...), nous conduit, au fond, au bout de nous-mêmes. Ce voyage, je le dédie à mon grand-père, Gustave Grimal. Son souvenir m'accompagne.

A l'heure de refermer cette page ouverte il y a quatre ans, voici venu le temps des remerciements.

Je tiens d'abord à exprimer ma gratitude à mon directeur de thèse, Olivier Ihl, pour son soutien durant ces années, et ses conseils avisés.

Je ne peux pas non plus imaginer d'omettre dans ces remerciements deux amis, issus du cénacle restreint des chercheurs travaillant sur la défense, l'un en France, l'autre en Allemagne : Christophe Pajon et Nina Leonhard, pour leurs encouragements, leurs bons conseils, leur humour. Un merci plus particulier encore à Nina qui m'a permis d'affronter les frimas de l'Est berlinois en m'entourant d'attentions tant intellectuelles qu'amicales.

Je souhaite également remercier les soutiens institutionnels sans lesquels ce travail n'aurait pu se dérouler dans de si bonnes conditions :

Le laboratoire PACTE- Politiques, Organisations (et ses directeurs Guy Saez et Bernard Denni), qui m'a accueillie pendant ces années de thèse et apporté un soutien matériel et logistique précieux ;

Le Centre d'Etudes en Sciences Sociales, et notamment Guillaume Pichard, Barbara Jankowski et Frédéric Charillon, pour l'arène de discussion que ce centre m'a fournie ;

Le *Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr* et ses directeurs successifs, Jörn Thiessen et Ernst-Christoph Meier, pour l'accueil qui m'a été fait lors de mes deux séjours en 2006 et 2007 : la mise à disposition d'un bureau a été très bénéfique, et la discussion de mes résultats d'enquêtes a constitué une étape clef dans la réalisation de cette thèse ;

Le Centre Marc Bloch, sa directrice Pascale Laborier, et Christine Pütz, chercheuse en son sein, qui m'ont également accueillie et permis de présenter mon travail en 2007 dans le cadre du groupe *Europavorstellung* ;

Le Collège Doctoral Franco-Allemand *CODESE*, et en particulier son responsable français, Vincent Hoffman-Martinot, pour l'aide à la mobilité- sans laquelle mon enquête de terrain n'aurait pu être si riche-, et les échanges intellectuels franco-allemands passionnants qu'il m'a été donné de vivre ;

Le CIERA pour son aide matérielle et son séminaire de présentation de thèse.

Une thèse, c'est aussi une enquête de terrain. Il me tient à cœur de remercier très chaleureusement toutes les personnes que j'ai pu interviewer, et qui m'ont reçue, pour des entretiens souvent longs, toujours enrichissants, malgré des emplois du temps surchargés. Ils sont trop nombreux pour pouvoir tous les nommer ici.

Néanmoins, je souhaite adresser des remerciements spéciaux au Général Alain Daniel et son équipe à la mission militaire de l'ambassade de France à Berlin (en particulier MM. Delors-Laval ; Pfimlin ; et Mignot) pour leur écoute, leur accueil, leur disponibilité et leur aide sur mon terrain d'enquête allemand.

Je remercie également deux interlocuteurs de la Chancellerie : le colonel Wenning et M. Meyer-Landrut, pour leur patience et leurs éclairages fructueux.

Je garde également un souvenir ému de mon entretien avec Hans-Dietrich Genscher, « monument » de la politique étrangère allemande, et avec Hubert Védrine.

Une thèse, c'est enfin un exercice certes solitaire, mais qui pourtant ne saurait aboutir sans ces nombreux rapports humains, sans lesquels le goût de l'effort intellectuel deviendrait souvent amer, et n'apporterait guère de fruits.

Je tiens ici à remercier deux professeurs qui ont, inconsciemment, suscité l'envie de me lancer dans cette aventure intellectuelle : M. Philippe Veitl, et Mme Sylvie Lemasson, qui m'ont donné le goût

de la démarche de recherche pour l'un, celui du sujet pour l'autre, pendant mes études à l'IEP de Grenoble.

Un grand merci à ma famille pour son soutien indéfectible. Les mots me manquent pour leur exprimer ma reconnaissance et mon affection. Comme souvent la simplicité est le meilleur langage, je les remercie d'avoir cru en moi dans les intenses moments de doute, et d'avoir toujours manifesté leur intérêt pour un sujet pourtant technique. Une mention spéciale à mes parents pour les relectures patientes, et les nourritures intellectuelles et terrestres.

Un énorme merci à mes deux amies proches, Valérie et Cyrille, pour leur patience, leur soutien sans faille, et leur sincérité.

Merci à Charles pour son approche parfois cynique mais toujours instructive, et à Cornélia pour son enthousiasme.

Merci à Emilie et Samuel pour leur aide matérielle (logement à Paris), ainsi qu'à Sylvia (logement à Bruxelles).

Je souhaite encore adresser mes chaleureux remerciements à mes collègues de Grenoble (« la fine équipe de la salle Fred Bon »), leurs critiques, leur enthousiasme, leur assistance fidèle, et les débats débordant parfois largement le sujet de cette thèse : Jessica Sainty (merci pour m'avoir, en plus, initiée aux rudiments du logiciel SPSS), Séverine Germain, Guillaume Gourgues, Ouassim Hamzaoui, Aline Prévert, Guillaume Roux, Geneviève Genicot.

Un grand merci également à Cyrille Thiébaud, Martine Kaluszynski, et Astrid Kufer.

Merci, enfin, du fond du cœur à tout ceux que je ne peux pas nommer ici (la liste serait trop longue et je pourrais en omettre), mais qui se reconnaîtront, et savent ce que la réalisation de ce travail leur doit.

Résumé

Cette thèse porte sur la construction, la pratique et les usages de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense depuis les années 1990. Elle étudie en premier lieu la genèse de la politique européenne de défense en prenant en compte tant les facteurs conjoncturels comme fenêtre d'opportunité politique (la fin de la guerre froide, conflits balkaniques, réforme de l'OTAN) que structurels, en l'occurrence le cadre de socialisation de la coopération militaire franco-allemande. La thèse démontre le rôle d'entrepreneurs politiques joués par Mitterrand et Kohl, relayés ensuite par les services diplomatiques européens. Dans un second temps, la thèse analyse la construction de la politique européenne de défense comme une configuration sociale spécifique au sein de la construction européenne. Cette configuration nouvelle, dotée d'organes propres et régie par l'intergouvernementalisme, interfère avec les configurations nationales de politique étrangère et de défense structurées sur le temps long, en modifiant les jeux d'interdépendance entre les capitales et Bruxelles, et entre les différents groupes d'acteurs concernés (en l'occurrence avant tout les militaires, et les diplomates et acteurs civils de la Défense). De plus, la configuration PESD est largement affectée par le poids de la socialisation tant nationale que professionnelle et organisationnelle des acteurs, qui influence leurs pratiques et leurs représentations de cette politique. Ce nouvel espace social fait l'objet d'un investissement différencié par les principaux acteurs qui la font fonctionner. Enfin, le poids des représentations nationales de sécurité joue à un niveau macro comme un obstacle pour la PESD, ce qui soulève dès lors des enjeux de légitimation pour elle. Finalement, la PESD ne vise pas à construire une armée européenne, mais remplit des fonctions latentes de substitut politique et symbolique au moins aussi importantes, si ce n'est plus, que ses fonctions manifestes de réactivité aux crises. La PESD contribue ainsi à construire politiquement le rôle d'acteur international de l'UE en matière de sécurité.

Mots-clés : Politique Européenne de Sécurité et de Défense – sociologie historique – politique publique – politique de défense – politique étrangère – Union européenne – coopération militaire – France – Allemagne

From Eurocorps to Euro-army ?

A historical sociology of the European Security and Defence Policy

This dissertation deals with the construction, practices and legitimating uses of the European Security and Defence Policy since the 1990's. First we study the genesis of the European defence policy taking into account short-term factors opening a policy window (the end of the Cold War, the Balkan conflicts, NATO's reform) as well as structural factors, in this case the socializing framework of the French-German military cooperation. We demonstrate the political entrepreneurship of Mitterrand and Kohl seizing this policy window. They were later taken over by the diplomatic services of the EU states. Secondly we analyze the construction of the European defence policy as a specific social figuration within the EU framework. This new social figuration, relying on proper organs and on intergovernmentalism, interplays with the national defence figurations structured in time, modifying the interdependence games between the capitals and Brussels, and between the main actors groups (in this case officers, diplomats and defence civil servants). Moreover this ESDP figuration is deeply affected and modelled by the weight of the socialization of these actors on a threefold level: national, professional and institutional. These several socialization weigh on the way these actors daily practice and conceive the European defence policy. Indeed this new social space is invested on different ways by each categories of actors (military and diplomatic/civilian). Last but not least, the national security cultures are still very pregnant and go on framing ESDP in different ways according to the security representations of each state. This raises legitimating questions for this policy. Eventually European Security and Defence Policy does not aim at building a Euro-army, but fulfils latent functions as a political and symbolic substitute for European security action in the world. These latent functions appear to be at least as important as, if not more than, its manifest functions of reactivity to crisis. Thus ESDP aims at helping construct politically an international role for the EU in security matters.

Key words : European Security and Defence Policy – historical sociology – policy analysis – defence policy – foreign policy – European Union – military cooperation – France – Germany

Sommaire

TOME I

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS 9

INTRODUCTION 13

PREMIÈRE PARTIE 75

UN PROJET LATENT MOBILISÉ PAR LES ACTEURS FRANCO-ALLEMANDS DANS UN CONTEXTE SPÉCIFIQUE (1989-1999) 75

CHAPITRE 1 83

MITTERRAND ET KOHL, ENTREPRENEURS D'UNE RENAISSANCE DANS UNE EUROPE EN ÉBULLITION 83

CHAPITRE 2 149

D'OÙ VIENT L'IDÉE D'UNE DÉFENSE EUROPÉENNE ? 149

CHAPITRE 3 187

CONSTRUIRE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE : ENTRE CONVERGENCE MARGINALE DES POSITIONS DIPLOMATIQUES NATIONALES ET ENJEUX TECHNIQUES 187

CONCLUSION DE LA PARTIE I 257

DEUXIEME PARTIE 261

LA CONSTRUCTION D'UNE CONFIGURATION EUROPÉENNE DE DÉFENSE. UN NOUVEL ESPACE SOCIAL D'INTERACTION POUR LES ACTEURS FRANCO-ALLEMANDS (1999-2007) 261

CHAPITRE 4 273

LA PESD EN QUÊTE DE PERMANENCE : ENTRE OPPORTUNITÉ DIPLOMATIQUE ET CONTRAINTE POUR LES ACTEURS FRANCO-ALLEMANDS 273

CHAPITRE 5 333

DES JEUX DE POUVOIR EN MUTATION ENTRE LES CAPITALES ET BRUXELLES 333

CHAPITRE 6 395

POUR UNE SOCIOLOGIE DES PROFESSIONNELS FRANÇAIS ET ALLEMANDS DE LA PESD	395
CHAPITRE 7	451
MILITAIRES ET DIPLOMATES DANS LA PESD : DEUX MÉTIERS, DEUX TYPES DE RESSOURCES	451
CONCLUSION DE LA PARTIE II	525
TROISIÈME PARTIE	529
LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE, UN SUBSTITUT POLITIQUE SYMBOLIQUE	529
CHAPITRE 8 : UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE OU PLUSIEURS ? DES CULTURES NATIONALES DE SÉCURITÉ ENTRE <i>PATH DEPENDENCY</i> ET AJUSTEMENT	541
TOME II	
CHAPITRE 9	617
LES ENJEUX DE LÉGITIMATION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE	617
CONCLUSION DE LA PARTIE III	699
CONCLUSION GÉNÉRALE	703
SOURCES PRIMAIRES	725
BIBLIOGRAPHIE	730
ANNEXES	777
TABLE DES MATIERES	1183
TABLE DES FIGURES	1191
TABLE DES MATIERES	1193

Liste des principaux sigles utilisés

ACT	<i>Allied Command Transformation</i>
AED	Agence Européenne de Défense
AUE	Acte Unique Européen
BAKS	<i>Bundesakademie für Sicherheitspolitik</i>
BFA	Brigade Franco-Allemande
BMVg	Ministère Fédéral de la Défense
CAG	Conseil Affaires Générales
CAGRE	Conseil Affaires Générales Relations Extérieures
CECA	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CED	Communauté Européenne de Défense
CESD	Collège Européen de Sécurité et de Défense
CFADS	Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense
CID	Collège Interarmées de Défense
CIG	Conférence Intergouvernementale
CJTF	<i>Combined Joint Task Force</i> (voir GFIM)
CPE	Coopération Politique Européenne
CMUE	Comité Militaire de l'UE
CONOPS	Concept d'opération militaire
COPS	Comité Politique et de sécurité
COREPER	Comité des Représentants Permanents
COS du SHAPE	<i>Chief of Staff</i> ; second officier général après le DSACEUR dans la hiérarchie du SHAPE
CPCO	Cellule de Planification et de Conduite des Opérations de l'EMA
DAS	Délégation aux Affaires Stratégiques
DCMD	Direction de la Coopération Militaire et de Défense du Quai d'Orsay

DICOD	Délégation à l'Information et la Communication de Défense
DSACEUR	<i>Deputy Supreme Allied Command in Europe</i> - Commandant suprême des forces de l'OTAN en Europe
EAC	<i>European Airlift Center</i>
EATC	<i>European Air Transport Commando</i>
EMA	Etat-Major des Armées
EMUE	Etat-Major de l'UE
EUMARC	<i>EU Maritime Reaction Capability</i>
FCE (Traité)	Forces Conventionnelles en Europe
FHQ	<i>Force Headquarter</i> (état-major de forces sur un théâtre d'opération)
FIAS	Force Internationale d'Assistance à la Sécurité de l'OTAN en Afghanistan
FüAk	<i>Führungsakademie der Bundeswehr</i> (équivalent fonctionnel du CID)
FüS	<i>Führungsstab der Streitkräfte</i> (équivalent fonctionnel de l'Etat-Major des Armées en Allemagne)
GFACM	Groupe franco-allemand de coopération militaire
GFIM	Groupement de Forces Interarmées Multinationales
GT	Groupement Tactique 1500 (<i>Battle Group</i>)
IESD	Identité Européenne de Sécurité et de Défense
IHEDN	Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale
KFOR	Force de stabilisation de l'OTAN au Kosovo
LoI	<i>Letter of Intention</i> en matière d'armement
NRF	<i>NATO Response Force</i> (force de réaction rapide de l'OTAN)
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement
OHQ	<i>Operation Headquarter</i> (état-major de planification d'opérations)
OPEX	Opération militaire
OPLAN	Plan d'opération militaire
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PC	poste de commandement

PESC	Politique Européenne de Sécurité Commune
PESD	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
RDC	République Démocratique du Congo
SACEUR	<i>Supreme Allied Command in Europe</i> - Commandement suprême des forces de l'OTAN en Europe
SFOR	Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie
SGC	Secrétariat Général du Conseil
SG/HR	Secrétaire Général Haut Représentant de l'UE
SES	Stratégie Européenne de Sécurité
SHAPE	<i>Supreme Headquarter Allied Powers in Europe</i> (état-major suprême de l'OTAN en Europe) situé à Mons
TUE	Traité de l'Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UESD	Union européenne de Sécurité et de Défense

Introduction

« C'est le plus souvent des expériences les plus amères
que les hommes tirent leurs leçons.
Il a fallu deux guerres mondiales pour amorcer
la création des faibles institutions centrales
de la confédération d'Etats en voie de formation. »
Norbert Elias, *La société des individus*, p. 221.

9 novembre 1989 : dans une vague de liesse populaire, le mur de Berlin s'ouvre à la tombée de la nuit. La brèche ouverte dans le Mur de la Honte, comme le nomment les Allemands, rideau froid et meurtrier qui divise l'Europe depuis cette funeste nuit du 13 août 1961, héritage du partage de l'Europe en deux blocs, l'un atlantique, l'autre soviétique depuis 1947, cette brèche laisse enfin renaître l'espoir d'une Europe de paix et de stabilité. Cette nuit-là, le monde a basculé¹. Les anciens référents tombent ; il reste un monde nouveau, et un nouvel ordre européen à construire. Car cet ordre ancien qui vient de s'effondrer, cet ordre de la guerre froide issu de Yalta, hérité de la Seconde Guerre Mondiale, conflit paroxystique de la folie humaine d'expansionnisme et de grandeur, laisse vacants de nouveaux espaces, tout particulièrement en matière de sécurité et de défense du continent européen. Lors de la conférence de Yalta qui s'était tenue du 3 au 11 février 1945 entre les grands vainqueurs du second conflit mondial, alors que les divisions allemandes en déroute s'engageaient encore dans un ultime sursaut de combat avant l'inévitable capitulation de mai, Staline, Churchill et Roosevelt avaient alors décidé du partage de l'Allemagne en trois zones d'occupation -et de Berlin en secteurs-, ainsi que de la politique des « trois E » : *Entnazifizierung, Entmilitarizierung, Entnationalisierung*². Ce partage devait au lendemain de la guerre entériner *de facto* la partition de l'Europe entre alliés des Etats-Unis et de l'Union Soviétique. La France, qui n'avait pas été admise à la table de discussion des grands, héritait malgré tout en 1945, grâce à l'influence de Winston Churchill, d'une zone d'occupation en territoire rhénan et d'un secteur à Berlin. La conférence de Potsdam vint compléter celle de Yalta en précisant le statut d'« entité économique unique »³ de l'Allemagne, mais laissant le soin aux puissances occupantes de régir leur zone comme elles l'entendaient, et d'exercer un contrôle particulier sur le système éducatif allemand, l'éducation constituant l'un des vecteurs privilégiés de socialisation à une communauté et un

¹ Amiral Jacques Lanxade, *Quand le monde a basculé*, Paris, Nil Editions, 2001, p. 9.

² Littéralement : dénazification, démilitarisation, dénationalisation.

³ In Jacques-Pierre Gougeon, *L'Allemagne dans les relations internationales de 1890 à nos jours*, Paris, Armand Colin, Coll. « Synthèse », 1998, pp. 49-50.

ferment puissant de construction du nationalisme⁴. La France, humiliée par l'armistice de 1940 et effrayée par l'idée d'une renaissance éventuelle des penchants de son voisin à l'expansionnisme et à l'hégémonie, entendait peser de tout son poids pour empêcher l'Allemagne de se doter d'un appareil d'Etat centralisé⁵. La division de l'Allemagne en deux Etats en 1949, à l'issue du blocus de Berlin, vient conforter cette interprétation. La patrie de Goethe est réduite à un statut de « nain » politique, dépourvu de marge de manœuvre diplomatique et militaire. La relation franco-allemande repose alors sur la complémentarité entre le poids économique allemand et l'influence politique et diplomatique française. Le 9 novembre 1989, c'est tout cet héritage qui s'écroule d'un coup, laissant entrevoir de nouvelles potentialités pour la relation franco-allemande et l'Europe, et pour repenser la défense et la sécurité du continent dans un cadre renouvelé.

Le Traité de Maastricht ratifié en février 1992 reconnaît dans son titre V, sous l'impulsion franco-allemande décisive de François Mitterrand et Helmut Kohl, la création d'une Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) ouvrant pour la première fois dans le cadre du processus d'intégration européenne la perspective pour l'UE de « *définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.* » (article J-4 du TUE). Pour manifester leur détermination en ce sens, le 22 mai 1992, la France et l'Allemagne créaient l'Eurocorps au sommet bilatéral de La Rochelle, corps d'armée multinational élargi à la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg en 1995, et qui « *pourrait également avoir valeur de modèle pour une coopération militaire plus étroite entre les Etats-membres de l'UEO.* »⁶

Puis quelques années plus tard, dans la nuit du 3-4 décembre 1998, la Déclaration Franco-Britannique de Saint-Malo marque un tournant majeur car pour la première fois, les Britanniques reconnaissent la légitimité de l'Union européenne à parler de défense au sein du processus d'intégration européenne, et à se doter de capacités de défense propres afin de pouvoir intervenir « *where NATO as a whole is not engaged* »⁷. Suite à ce compromis, les Quinze lancent officiellement le 16 juin 1999, sous double Présidence allemande de l'Union

⁴ Sur ces questions, cf. notamment Benedict Anderson, *L'imaginaire national – Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Traduction de Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, La Découverte, 1996. Ernst Gellner, *Nations et nationalisme*, (Ed. originale : 1983), Traduit de l'anglais par Bénédicte Pineau, Paris, Payot, 1989. Eric Hobsbawm (ed.), *The Invention of tradition*, Cambridge University Press, 1983. Karl Deutsch, *Nationalism and social communication, An inquiry into the foundation of nationality*, Cambridge and London, The M.I.T. Press, 1953.

⁵ Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre*, cité par Jacques-Pierre Gougeon, op. cit., p. 48.

⁶ Lettre adressée par François Mitterrand et Helmut Kohl le 14 octobre 1991 au Premier Ministre hollandais Ruud Lubbers, président en exercice de la Communauté Européenne. Cf. le texte de la lettre à l'annexe 8.3.

⁷ Déclaration franco-britannique de Saint-Malo, in Maartje Rutten (2001), *De Saint-Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne*, Volume I, Cahiers de Chaillot n°47, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE.

européenne et de l'Union de l'Europe Occidentale, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) lors du Sommet européen de Cologne.

Les 14 et 15 décembre 2001, lors du Conseil Européen de Laeken, les quinze pays membres de l'Union européenne déclarent la PESD opérationnelle, (c'est-à-dire apte à mener des opérations militaires extérieures), après avoir doté l'Union européenne de structures politico-militaires permanentes à Nice en décembre 2000⁸.

Le 22 janvier 2003, à l'occasion de la célébration du quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée, traité d'amitié symbole de la réconciliation franco-allemande, la France et l'Allemagne affirmaient, par la voix de leur Président de la République et de leur Chancelier, qu'elles souhaitaient renforcer la PESD en la transformant en une UESD (Union européenne pour la Sécurité et la Défense), dont l'un des objectifs majeurs serait également de renforcer le pilier européen de l'Alliance Atlantique.

Le 2 décembre 2004 enfin, les Quinze ont approuvé le principe des Groupements Tactiques 1500 – initiative franco-germano-britannique- visant à fournir à l'Union une capacité de projection rapide pour être en mesure d'intervenir dans les conflits internationaux ou régionaux. Le jour même, l'UE prenait la relève de l'OTAN en Bosnie en lançant sa troisième opération militaire : l'opération Althea. A l'été 2006, l'Union européenne a conduit, pour la première fois, une opération militaire planifiée depuis Bruxelles et le quartier général d'opération de Potsdam, à l'occasion de la surveillance des premières élections démocratiques en République Démocratique du Congo.

Comment comprendre ce développement rapide, en à peine huit ans, au regard du tabou qui a pesé pendant plus de quarante ans sur la question de la défense européenne, après l'échec de la Communauté Européenne de Défense (CED) en août 1954 ? Quel rôle est celui de la France et de l'Allemagne dans cette nouvelle aventure européenne ? Bien entendu, les ennemis d'hier ont bâti depuis les années 1950, dans le cadre de la construction européenne lancée le 9 mai 1950 par Robert Schuman et Jean Monnet, une solide amitié, au point que l'on désigne aujourd'hui leur relation par le qualificatif évocateur de « couple franco-allemand ». Les deux pays se sont investis dans cette Europe à construire au point de s'en revendiquer comme le moteur, et ont consolidé leurs liens au fil du temps, multipliant les échanges et tâchant de rapprocher leurs points de vue. Mais jusqu'alors, leur coopération s'était montrée plus solide dans les domaines de l'économie et des échanges culturels qu'en ce qui concerne la coopération militaire. Le Traité de l'Elysée n'avait su mener à bien ses objectifs en la matière, et ce volet du couple

⁸ Il s'agit du Comité politique et de sécurité (COPS), de l'Etat-major de l'UE (EMUE) et du Comité militaire de l'UE (CMUE).

restait largement symbolique, malgré la création de la Brigade Franco-Allemande en 1988, et surtout indexé à la logique bipolaire.

La question qui nous préoccupe est d'étudier comment les acteurs politico-militaires de la coopération militaire franco-allemande nourrissent, depuis le Traité de Maastricht et la création du Corps Européen surtout en mai 1992, le processus de construction d'une politique européenne de défense depuis 1991, et dans quelle mesure ils jouent ensemble au sein de cette PESD aujourd'hui. **Pourquoi la France et l'Allemagne se sont-elles engagées dans la construction d'une politique européenne de défense, alors même que l'OTAN assurait la sécurité du continent ? Comment saisir le processus**, loin d'être linéaire, qui relie la genèse et l'institutionnalisation de l'Eurocorps avec le lancement de la PESD en 1999, qui se traduit par des structures politico-militaires au sein de l'UE, des opérations civiles et militaires, la création d'une Agence Européenne de Défense et d'Armement en cours et une Stratégie Européenne de Sécurité entre autres ?

Plus largement, **comment ces Etats coopèrent-ils dans un domaine aussi stratégique de leur souveraineté que les questions militaires ?** Quels éléments de contexte peut-on repérer comme faisant partie intégrante du processus qui a abouti à mettre en place la politique européenne de défense ? **Quels sont les groupes d'acteurs** qui en conduisent la trame des deux côtés du Rhin et à Bruxelles, et selon quels moyens d'action ? Avec quel « bagage » personnel et professionnel viennent-ils jouer sur plusieurs niveaux dans le cadre de la défense européenne ?

Une fois créées les premières structures de la politique européenne de défense, comment les acteurs politico-militaires français et allemands interagissent-ils avec elles ? Que retirent ces segments de la bureaucratie politico-militaire française et allemande de la construction d'une politique européenne de défense ?

Quelles sont enfin les difficultés, les obstacles et les limites d'une entreprise telle que la politique européenne de défense ? La PESD n'est-elle pas avant tout une construction politique, un substitut symbolique certes fonctionnel édifié par des acteurs politico-militaires aux motivations et aux rationalités diverses ? Comment dès lors les acteurs français et allemands légitiment-ils cette PESD et qu'en retirent-ils *in fine* ?

L'objet « politique européenne de défense » soulève de nombreuses questions inédites, tant du point de vue sociologique que du point de vue de l'analyse de l'action publique. Bastien Nivet remarque en effet que les Européens essaient depuis la fin des années 1990 de se doter d'objets pour défendre une identité européenne qui est loin d'être

claire⁹. Cela rejoint d'ailleurs l'analyse d'Hubert Védrine lorsque nous l'avons interrogé sur la construction de la politique européenne de défense, avec la perspective de créer à terme une Europe de la Défense :

« Je ne dirais pas « l'Europe de la Défense ». Il y a des initiatives de certains Européens en matière de défense et de sécurité. Il est vrai que l'on voit une progression de la discussion entre Européens sur les questions de sécurité, et c'est très bien. Mais on n'en est pas à l'Europe de la Défense : il faut se méfier des mots. »¹⁰

Pour l'ancien ministre français des Affaires Etrangères, l'Europe veut se doter d'une politique de défense non pas parce qu'elle a besoin d'être mieux défendue, mais parce qu'elle veut se doter de tous les instruments pour pouvoir jouer son rôle de puissance politique. Or le problème principal est qu'il ne semble pas y avoir de consensus sur ce rôle de puissance politique entre les Etats européens, même entre deux Etats aussi liés politiquement que la France et l'Allemagne, comme nous allons le montrer. Si l'on réfléchit à la question : *défendre l'Europe, certes mais pourquoi et contre qui ?*, la réponse est très loin d'être évidente. Il est indéniable que la fin de la guerre froide et la réforme de l'Alliance atlantique constituent une conjoncture critique, renforcée par les conflits dans les Balkans et au Kosovo qui ont démontré une chose : les Européens ne peuvent plus faire l'économie d'une réflexion sur la sécurité de leur continent, et doivent repenser les modalités de sa défense, notamment quand les Américains ne peuvent ou ne veulent pas s'engager. Mais lorsque l'on parle des Européens, de quelle Europe parle-t-on ? L'Europe géographique ? Il est vite devenu évident que c'est dans le cadre de la construction européenne, et donc de l'Union européenne, que le projet d'une politique européenne de défense devait s'inscrire, parce que l'Europe géographique disposait déjà d'une alliance militaire, certes en plein bouleversement mais toujours valide : l'OTAN, qui a d'ailleurs été prompt à intégrer les pays de l'ancien bloc soviétique.

Le fait de privilégier dans notre étude le rôle de la coopération militaire franco-allemande dans la construction de la politique européenne de défense est un choix délibéré et réfléchi. Nous souhaitons mettre en exergue les continuités et le rôle majeur joué par le cadre de socialisation spécifique qu'offre la coopération militaire franco-allemande dans la PESD, afin d'en saisir les scénarios envisagés, les acteurs impliqués et les ressources organisationnelles, professionnelles et politico-symboliques dont ils disposent, mais aussi les obstacles, et les enjeux de légitimation de cette politique d'un type si particulier. Ce prisme franco-allemand s'appuie sur une conception traditionnelle de la construction

⁹ Bastien Nivet, « La fin du complexe européen de puissance », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 99-107.

¹⁰ Entretien à Paris, 29/05/2005.

européenne, née de la politique de réconciliation entre la France et l'Allemagne, dans le but d'empêcher toute possibilité de renaissance d'une guerre en Europe et de garantir la paix. Cela ne signifie pas pour autant que nous ignorons le rôle que peut jouer la Grande-Bretagne dans la politique européenne de défense : c'est grâce au déblocage britannique à Saint-Malo fin 1998, que la France et l'Allemagne, qui avaient multiplié les initiatives politiques et organiques à partir de la création de l'Eurocorps en 1992, ont pu aller plus avant dans leur projet. Il est en effet difficile de concevoir une Europe de la Défense sans la Grande-Bretagne, partenaire essentiel du triangle Paris-Berlin-Londres moteur de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Néanmoins la position britannique nous semble parfois malaisée à saisir sur le sujet, et la lecture de la littérature spécialisée et des discours officiels britanniques montre combien la primauté y est donnée au lien transatlantique et à l'allié américain.

En outre, notre but est de montrer que l'idée d'une défense européenne n'est pas neuve, d'où le retour que nous effectuons dans la première partie sur ses origines intellectuelles, en accordant une large part à la tentative de création d'une Communauté Européenne de Défense, dont l'enjeu central n'était autre que l'encadrement de l'inévitable réarmement allemand. C'est bien davantage la recherche de permanence dans le cadre de la construction européenne qui est réellement l'élément nouveau introduit par la PESD, et ce sous impulsion franco-allemande dès 1991 lors des négociations de Maastricht. La politique européenne de défense aboutit finalement à la construction d'une configuration spécifique, caractérisée par des acteurs particuliers et des interactions, des jeux d'interdépendance entre ces acteurs, au sein de la configuration globale de l'Union européenne. Il s'agit en fait d'une démarche de rationalisation, qui génère l'entrée en action d'une bureaucratie spécifique, tant dans les capitales qu'à Bruxelles, tant au niveau diplomatique que militaire, et des processus de socialisation nouveaux mais qui ne remplacent pas, loin s'en faut, la socialisation professionnelle et nationale antérieure des acteurs¹¹. L'évolution qui se produit intervient en fait de façon incrémentale, modifiant les pratiques politico-diplomatiques à la marge, le cœur de la politique européenne de défense demeurant quoi qu'il en soit intergouvernemental, c'est-à-dire que les Etats-membres, et plus précisément les acteurs nationaux qui dominent la fabrication des politiques étrangères nationales et de défense, disposent du dernier mot.

La défense européenne et plus largement la PESC et la PESD font l'objet de publications pléthoriques, dont il importe à présent de resituer les traditions d'études, afin de mieux

¹¹ Nous pensons ici en référence à Weber, *Economie et société*, op. cit., et Charles Tilly, *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975 et *War making and state making as organized crime*, pp. 169-191, in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, 1985.

introduire la singularité de notre démarche analytique s'inscrivant dans une perspective socio-historique d'analyse de l'action publique et de l'intégration européenne¹².

Les traditions d'études sur la politique européenne de défense

Après ce détour par l'analyse des termes de la problématique, attachons-nous à présent aux traditions d'études qui entourent la politique européenne de défense et l'interaction de la coopération militaire franco-allemande avec la défense européenne. L'enjeu est pour nous de montrer en quoi notre analyse se distingue des grandes tendances qui se dessinent, et comment elle interagit avec elles. Ces travaux forment un champ d'étude dont l'enjeu réside en la problématisation de l'« objet PESD » par les sciences sociales¹³. Notre objectif n'est pas de dresser un panorama complet de la littérature sur la politique européenne de défense : nous serions bien en peine de prétendre à une exhaustivité illusoire ; aucune unité théorique des approches ne se donne à voir, mais plutôt des tentatives *ad hoc* et fragmentées¹⁴. Cinq tendances majeures se dessinent au sein de ce champ d'étude dominé par la science politique¹⁵ : des travaux descriptifs, laissant une large part à l'expertise ; une interrogation sur l'objet relevant de l'analyse des relations internationales ; des approches en termes d'*integration studies*, centrées davantage sur une vue plus substantielle de l'action de l'Union européenne comme acteur international ; de nouveaux points de vue en termes constructivistes et de sociologie militaire ; et enfin une étude des relations bilatérales au sein de la PESD¹⁶. Notre enquête de terrain outre-Rhin nous amène à constater un découpage similaire de la littérature allemande sur le sujet.

Une prédominance des études empirico-descriptives

Descriptions détaillées des développements de la politique européenne de défense, cette somme littéraire vise à rassembler une expertise sur le sujet pouvant constituer un outil

¹² Nous revenons sur cette approche plus bas dans notre introduction.

¹³ Bastien Nivet, id., p. 75.

¹⁴ Cf. Bastien Irondele, Pascal Vennesson (dir.), Dossier *L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation, Politique Européenne*, n° 8, Paris, L'Harmattan, Automne, 2002 ; Bastien Nivet, Dossier « Repenser la défense européenne », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 75-162 et Frédéric Charillon, « Européaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit », in Dossier « L'Européanisation de la Défense », *Les Champs de Mars*, 16, Deuxième semestre 2004, pp. 11-29. Tous ces auteurs identifient un enjeu multi-situé et mettent en exergue le comparatisme et l'interdisciplinarité théorique dans l'étude de la défense européenne.

¹⁵ Cf. Bastien Irondele, « La défense européenne, quel objet pour quels outils d'analyse ? », p. 79, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003.

¹⁶ Ces deux dernières tendances sont entre autres mises en évidence par Bastien Nivet, id., p. 76, et Udo Diedrichs, id.

d'aide à la décision. Viennent à cela s'ajouter les productions des institutions elles-mêmes : Ministères de la Défense et des Affaires Etrangères nationaux, Conseil de l'UE et Secrétariat Général du Conseil tout particulièrement, Représentations Nationales des Etats-membres auprès de l'Union européenne qui diffusent des brochures d'information et de courtes études¹⁷. L'enjeu de cette catégorie de travaux est triple : proposer et discuter des solutions envisageables en matière d'architecture institutionnelle et de capacités militaires pour la défense européenne, et suivre l'actualité opérationnelle de la PESD. Ces études émanent souvent d'experts ou de *think tanks* nationaux et bruxellois : les noms de François Heisbourg (IRIS), Nicole Gnesotto et Antonio Missiroli (Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne), Patrice Buffotot, Pascal Boniface (FRS) ou Thierry de Montbrial (IFRI) en France, de Christoph Bertram (SWP), Karl Lamers ou Martin Koopmann (DGAP) en Allemagne, de Julian Lindley-French ou Charles Grant (*Center for European Reform*) en Grande-Bretagne, et de Robert Cooper ou Sven Biscop à Bruxelles reviennent fréquemment, y compris dans la sphère médiatique¹⁸. Leur objectif est de formuler des propositions concrètes pour répondre aux défis posés par l'architecture institutionnelle de la PESD¹⁹.

Une seconde catégorie regroupe des travaux *policy-oriented* prescriptifs portant davantage sur le volet opérationnel de la PESD, et traite globalement de sa mise en œuvre, des difficultés qui y sont liées et des lacunes à pallier²⁰. Ces articles tendent à fleurir ponctuellement lors des opérations ou des sommets européens²¹. Le troisième type d'études

¹⁷ Quelques exemples: Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne, *Le petit guide de la PESC*, 2003 ; EU Kommission, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, *GASP. Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, N°2, 3.08.2002, www.eu-kommission.de ; Peter Schmidt, « Militärische Instrument der EU- die ESVP », in *Informationen zur politischen Bildung*, n° 291, 2006, pp. 73-78.« The European Security and Defence Identity (ESDI) », Handbook NATO 2001, www.nato.org .

¹⁸ Le reportage sur l'Europe de la Défense diffusé par Arte en mai 2006 faisait en effet intervenir la plupart de ces chercheurs, ainsi que des experts « praticiens » de la PESD: officiers, diplomates, chargés de mission civils en poste à Bruxelles et dans les capitales.

¹⁹ Quelques références parmi une littérature pléthorique: Anand Menon, « European security and defence cooperation : an institutionalist analysis », in *European Community Studies Association (ECSA) Review*, 13 (2), printemps 2000 ; Philippe De Schouteete, *La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD.*, Cahiers de Chaillot, 71, ISS-UE, Paris, 2004 ; en allemand, cf. Kathrin, *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur*, Wien, Springer Verlag, 2005; Michael Kreft, *Die Europäische Integration als Sicherheitsinstitution; Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft im kulturell-institutionellen Kontext der Europäischen Integration*, Osnabrück, Der andere Verlag, 2002; Johannes Varwick, Marco Overhaus, *Die Finalität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Probleme, Optionen und Realisierungschancen*, pp. 214-247, in Ralf Rotte, Ranja (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004 ; Erich Reiter, Reinhard Rummel, Peter Schmidt (Hg.), *Europas ferne Streitmacht, Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP*, Forschung zur Sicherheitspolitik, Band 6, VS-Verlag, 2002.

²⁰ Cf. notamment François Heisbourg (dir.), « Défense européenne : la mise en œuvre », *Cahiers de Chaillot*, 42, septembre 2000, pp. 1-133 ; Charles Grant, Gilles Andréani, Christoph Bertram, *Europe's Military Revolution*, Londres, Center for European Reform, 2001 ;

²¹ Cf. entre autres Sven Biscop, « La Stratégie Européenne de Sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *Défense nationale*, n° 2, Paris, février 2006, pp. 20-33; Yves Boyer, « 2005 : un bilan mitigé pour la PESD », *Notes de la FRS*, Paris, 29 décembre 2005 ; Jolyon Howorth, « Quelles perspectives pour la

de cette catégorie rassemble de nombreux ouvrages de description provenant d'universitaires ou de chercheurs spécialistes du sujet et visant à tracer un panorama des évolutions de la PESD, tant dans sa dimension institutionnelle qu'opérationnelle²². Le volumineux livre d'André Dumoulin, par exemple, décrit sur plus de 900 pages le développement de la PESD, sa structure institutionnelle, ses liens avec l'Alliance atlantique et ses principaux défis futurs²³. Le lecteur retrouve en outre ce type de publications dans des revues telles *Défense Nationale*, *Politique Etrangère* ou *Politique Internationale* entre autres, financées par les instances politico-militaires²⁴. A cela s'ajoutent des travaux d'historiens²⁵ portant tantôt sur la Communauté Européenne de Défense et son échec²⁶,

présidence britannique de l'Union européenne (1^{er} juillet-31 décembre 2005) ? », *Document de travail* 9, Paris, IFRI, 2005 ; Fabien Terpan, « La dimension politique de la PESD : bilan du second semestre 2005 », *Défense Nationale*, Paris, décembre 2005, pp. 42-63 ; Julian Lindley-French, Franco Algeri, *A European Defence Strategy*, Bertelsmann Foundation, Gütersloh, mai 2004 ; Wolfgang Wessels, « Nice results : the Millenium IGC in the EU's evolution », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (2), 2001, pp. 197-219 ; en allemand : Werner J.Feld, *The Future of European Security and Defense Policy*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers, 1992 ; Denis M. Tull, « Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik », SWP-Aktuell, 44, Berlin, Octobre 2005.

²² Cf. par exemple, pour une vision synthétique, Laurent Hottiaux, Joanna Liponska-Laberou, *La politique européenne de défense*, Paris, L'Harmattan, 2001, Olivier Pirotte (dir.), *Sécurité européenne et défense nationale*, Actes du colloque de Lille du 11 décembre 1998, Paris, La Documentation Française, 2000, ou Ben Soetendorp, « La construction d'une défense européenne: émergence d'un défi politique et appels à résolution », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 119-128. Du côté allemand, l'ouvrage collectif de Werner Hoyer, rassemblant articles d'experts « praticiens » (officiers surtout) et de chercheurs spécialisés : Werner Hoyer, Gerd F. Kaldrack (Hrsg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften ?*, Baden-Baden Nomos, 2005. Du côté des ouvrages plus anciens, on citera une référence néanmoins abordable au néophyte : MAURY Jean-Pierre, *La construction européenne – La sécurité et la défense*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 1996.

²³ André Dumoulin, Robert Mathieu, Gordon Sarlet (dir.), *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant, 2003. Du même auteur, on retiendra également deux autres ouvrages clefs : *L'UEO et la politique européenne de défense*, Paris, La Documentation Française, 1995, et *L'identité européenne de sécurité et de défense*, Bruxelles, PUE, 1999.

²⁴ Ces revues offrent en outre l'opportunité à des « praticiens » de livrer leurs observations et leurs analyses. Nous pensons ici en particulier à Jacques Walch, colonel enseignant au Collège Interarmées de Défense à Paris, avec lequel nous avons eu l'opportunité de mener un entretien au printemps 2005, et qui oublie régulièrement dans *Défense Nationale* et *Politique Etrangère*. Cf. par exemple son bilan très synthétique des avancées de la politique européenne de défense : « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », in *Politique Etrangère*, n° 2, 2001, Paris, IFRI, pp. 341-352.

²⁵ Cf. en particulier en français Anne-Claire Gayffier-Bonneville (dir.), *Sécurité et coopération militaire en Europe, 1919-1955*, Cahiers d'Histoire de Saint-Cyr-Coëtquidan, Paris, L'Harmattan, Coll. « Inter-National », 2004 ; Ministère de la Défense, *La défense de l'Europe : une perspective historique*, Centre d'Etudes d'Histoire de la Défense, Paris, ADDIM, 1996 ; Christophe Reveillard, *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale. Des projets de la Résistance au traité de CED (1950-1954)*, Ed. François-Xavier de Guibert, Coll. « Combats pour la liberté de l'esprit » 2001 ; en allemand : Heiner Timmermann, Michael Salewski (Hg.), *Armeen in Europa- Europäische Armeen. Von den Kreuzzügen bis ins 21. Jahrhundert*, Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen, Münster, LIT Verlag, 2004.

²⁶ Cf. Général E. De Larminat, *L'armée européenne*, Préface du Président René Pleven, Paris, Editions Berger-Levrault, 1952 ; Raymond Aron, Daniel Lerner (dir.), *La querelle de la C.E.D. : essais d'analyse sociologique*, Recueil d'études par Jacques Fauvet, Alfred Grosser, Stanley Hoffmann,...[et al.], Paris, Armand Colin, Coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques », n° 80, 1956 ; Michel Dumoulin (ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain ?*, Bruxelles, Coll. EUROCLIO, n°15, 2000 ; Thomas Schöttli, *USA und EVG., Truman, Eisenhower und die Europa-Armee*, Berlin/Frankfurt, Peter Lang Verlag, „Europäische Hochschulschriften“, 1994 ; Philippe Buton, « La CED, l'affaire Dreyfus de la Quatrième République ? », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 84, octobre-décembre 2004, pp. 43-59.

tantôt sur la perception de l'Europe et de la coopération militaire en Europe par les officiers²⁷.

La PESD et la théorie des relations internationales : entre intégration européenne et souveraineté, le dilemme de l'Europe-puissance

Les approches de la défense européenne en relations internationales²⁸ se divisent schématiquement en deux grandes catégories, l'une s'inspirant de la théorie réaliste en relations internationales et la combinant avec la théorie de l'intergouvernementalisme libéral²⁹, l'autre puisant sa source du côté de la théorie fonctionnaliste. Pour les auteurs néo-réalistes, le développement de la construction européenne, et par conséquent de sa politique extérieure et de sécurité, ne peut se comprendre sans prendre en compte l'évolution du système international³⁰. Ils opèrent une distinction entre *high politics* (diplomatie, défense) et *low politics* (politique intérieure et affaires courantes). Dès lors, l'idée même d'une défense européenne est contradictoire : les Etats ne peuvent envisager de partager leur souveraineté dans le domaine clef de la défense³¹. Les auteurs empruntant l'approche intergouvernementaliste³² tendent à s'aventurer au-delà des analyses en termes réalistes en soulignant que le processus d'intégration européenne provient surtout de gouvernements désireux de procéder à des changements institutionnels dans leur propre intérêt. Cette idée de marchandage permet d'intégrer une dimension de politique intérieure : les intérêts nationaux sont d'abord le résultat de marchandages en interne et sont ensuite portés sur la scène bruxelloise et confrontés aux intérêts nationaux des autres Etats-membres (*double-*

²⁷ Claude D'Abzac-Epezy, Philippe Vial, *La pratique de la coopération militaire : les forces armées face aux enjeux européens, 1958-1981*, pp. 15-34, in Anne Deighton, Elisabeth Du Réau (dir.), *Dynamiques européennes : nouvel espace, nouveaux acteurs, nouveaux enjeux*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002 ; Philippe Vial, *Les officiers, les armées, les guerres : spécificités de la société militaire et perspectives européennes sous la IV^{ème} République*, pp. 93-110, in Elisabeth Du Réau (dir.), *Europe des élites, Europe de peuples ? La construction de l'espace européen, 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1998 ; Claude D'Abzac-Epezy, Philippe Vial « Quelle Europe pour les militaires ? La perception de l'Europe à travers la presse militaire, 1947-1974, *Revue historique des armées*, 1993, pp. 80-92.

²⁸ Cf. Bastien Irondele, Frank Petiteville, *Relations internationales*, pp. 29-52, in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008.

²⁹ Andrew Moravcsik, *The choice for Europe*, Londres, UCL Press, 1998.

³⁰ Kenneth Waltz est l'un des tenants principaux de cette approche, reprenant ces présupposés réalistes de l'équilibre des puissances comme facteur déterminant du comportement des Etats en relations internationales. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

³¹ Alfred van Staden notait en 1994 : « Dans un avenir proche, la recherche d'une défense européenne commune ne dépassera probablement pas les frontières bien définies de la coopération intergouvernementale. » Alfred van Staden, *After Maastricht : explaining the movement towards a common European Defence Policy*, in Walter Carlsnaes, Steve Smith (eds), *European Foreign Policy*, London, Sage, 1994, p. 155.

³² Cf. Andrew Moravcsik, *The choice for Europe*, Londres, UCL Press, 1998.

edged diplomacy)³³. Un courant d'étude s'inspire de la *Foreign Policy Analysis*³⁴ pour analyser la politique étrangère de l'UE, tout en constatant les défis que cet objet en émergence pose à l'approche de la politique étrangère en termes de *bureaucratic politics*³⁵. Bryan White considère ainsi que la PESD ne constitue pas une dimension supplémentaire de la politique extérieure globale de l'UE, tandis que d'autres auteurs, affirment au contraire que la PESD constituerait un quatrième sous-système dans la politique étrangère européenne³⁶. Les approches de type néo-fonctionnaliste³⁷ tendent à considérer que des effets d'engrenage (*spill over*) orientent le processus d'intégration européenne qui peu à peu tend à échapper au contrôle des gouvernements nationaux pour finir par concerner également les domaines de la *high politics*, soit la politique étrangère et la défense³⁸. Certains auteurs arguent que les dynamiques politiques spécifiques au domaine de la défense peuvent avoir un effet d'« entraînement » plutôt que de frein sur le processus global d'intégration dans l'UE³⁹. Quoi qu'il en soit, force est de constater que ces paradigmes dominants dans l'étude de l'intégration européenne en relations internationales n'ont pas produit pléthore d'études sur la PESD⁴⁰.

Un autre débat transparaît dans la littérature sur de la politique étrangère et de défense de l'UE : il s'agit du débat sur l'Union européenne en termes de puissance. Le débat se cristallise autour du concept de puissance civile : l'UE doit-elle demeurer une « puissance

³³ Robert Putnam et alii, (dir.), *Double-Edged Diplomacy : International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

³⁴ Cf. Graham T. Allison, *The Essence of decision - Explaining the Cuban Missile crisis*, Boston, Little Brown, 1971, et la seconde édition revue: Graham T. Allison, Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition. New York: Longman, 1999.

³⁵ Bryan White, « The European Challenge to Foreign Policy Analysis », *European Journal of International Relations*, 5 (1), 1999, pp. 37-66. Cette perspective offerte par la *Foreign Policy Analysis* est également exploitée dans l'étude de la PESD, dans une variante constructiviste: cf. Ioannis Galatriotis, « The social construction of Common Foreign and Security Policy », Communication présentée à la conférence « New approaches to European Studies: social capital, European elites, constructivism... », Université de Copenhague, 27-28 avril 2007.

³⁶ Malena Britz, Arita Eriksson, « ESDP : a fourth system of European Foreign Policy », in *Politique Européenne*, 17, automne 2005 pp. 35-62.

³⁷ Les approches néo-fonctionnalistes constituent l'héritage du père du courant fonctionnaliste, David Mitrany, qui publia en 1943 son ouvrage *A working peace system. An argument for the functional development of international organization* : pour lui, le processus d'intégration est corrélé à la paix. C'est une idée que l'on retrouve également chez Karl Deutsch dans *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

³⁸ Ernst Haas, *The uniting of Europe*, Stanford University Press, 1968, 2nd ed. ; « Turbulent fields and the theory of regional integration », in *International Organization*, 30, 1976, pp. 173-212, et *Does constructivism subsume neo-functionalism?*, pp. 22-31, in Thomas Christiansen et al., op. cit.

³⁹ Jolyon Howorth, « European defence and the changing politics of the European Union: hanging together or hanging separately? », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, pp. 765-789 ; Bryan Collester, *How defence spilled over into CFSP: Western European Union and the European Security and Defence Identity*, pp. 369-389, in Maria Green Cowles, Michael Smith (eds), *The state of the European Union*, vol. 5: *Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁴⁰ Anthony Foster propose un bref bilan du néoréalisme et du néofonctionnalisme en la matière dans son article « Defence and European integration », in *Journal of Theoretical Politics*, 9 (3), 1997, pp. 297-315.

civile »⁴¹ ou au contraire devenir une « superpuissance »⁴², ce qui implique une dimension militaire évidente ? Le lancement de la politique européenne de défense est venu relancer le débat qui avait enflé dans les années 1980 : la progressive « militarisation » de l'Union européenne permet-elle de considérer encore l'UE comme une puissance civile ?⁴³ Derrière ce débat autour de la notion de puissance européenne, puissance civile ou superpuissance en émergence, c'est aussi la question de l'Union en tant qu'acteur international qui se trouve posée⁴⁴.

Les approches récentes de la défense européenne : entre néo-institutionnalisme et européanisation ?

Depuis les années 1990, les courants de recherche néo-institutionnaliste et constructiviste sont venus renouveler l'agenda de recherche de la défense européenne en postulant que « *institutions matter* »⁴⁵, c'est-à-dire que les institutions sont des variables fondamentales d'explication du développement de la politique européenne de défense. Les tenants des approches néo-institutionnalistes – tant du néo-institutionnalisme du choix rationnel, que sociologique et historique- se rejoignent sur un point : ils tendent à expliquer le développement de la PESD en se focalisant sur l'impact des institutions européennes sur les politiques étrangères des Etats-membres de l'UE, ainsi que le développement institutionnel et les dynamiques internes de la PESD⁴⁶. En revanche, les trois variantes de cette approche diffèrent relativement dans leurs analyses et leurs conclusions⁴⁷. Le néo-

⁴¹ Concept proposé pour la première fois par François Duchêne en 1973. Cf. Bastien Irondelle, Franck Petiteville, « La politique étrangère européenne en débats », in *Politique Européenne*, 17, automne 2005, p. 7

⁴² Concept avancé par John Galtung en 1973, en réaction à celui de puissance civile. Galtung parle d'une superpuissance en devenir. Cité in Bastien Irondelle, Franck Petiteville, *ibid.*

⁴³ Cf. Anne Deighton, « The European Security and Defence Policy », in *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, pp. 719-741; Karen Smith, « Beyond the civilian power EU debate », in *Politique Européenne*, 17, automne 2005, pp. 63-82.

⁴⁴ Frank Petiteville, « L'Union européenne, un acteur international "global" ? Un agenda de recherche », in *Revue Internationale et Stratégique*, 47, automne 2002. Cette question n'est d'ailleurs pas neuve : cf. Colette Mazzucelli, *The evolution of an international actor : western Europe's new assertiveness*, Boulder, Westview press, 1990.

⁴⁵ Sur ce courant théorique, on citera essentiellement ici deux « classiques » parmi la littérature vaste qui s'inspire de ces approches : James March, Johan Olsen, *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989 ; Peter Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalisations », in *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, pp. 469-495. Plus spécifiquement sur la défense européenne, voir Gilles Andréani, « Why institutions matter », in *Survival*, 42 (2), 2000, pp. 81-95.

⁴⁶ Cf. Jolyon Howorth, « European defence and the changing politics of the European Union: hanging together or hanging separately? », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, pp. 765-789.

⁴⁷ Cf. notamment pour un aperçu synthétique Johannes Varwick, Marco Overhaus, *Die Finalität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Probleme, Optionen und Realisierungschancen*, op. cit.

institutionnalisme du choix rationnel mobilise la théorie du *principal-agent*⁴⁸ pour analyser le phénomène de délégation de certaines fonctions par les gouvernements nationaux (les *principals*) à un agent (les institutions européennes) dans le domaine de la défense⁴⁹.

Le néo-institutionnalisme historique vise plutôt à analyser l'impact des institutions dans le temps⁵⁰, en montrant comment la façon dont un arrangement institutionnel est établi à l'origine tend à générer des effets de rendements croissants qui induisent un sentier de dépendance (*path dependency*) pesant sur la poursuite de l'action publique considérée⁵¹. Catherine Gegout utilise cette approche pour étudier les continuités et les changements dans les politiques française et britannique vis-à-vis de l'émergence de la PESD⁵². Néanmoins ces approches néo-institutionnalistes souffrent d'une faiblesse récurrente : la définition trop large et floue de ce qu'est une institution. En outre, Giovana Bono pointe une critique considérable, à laquelle nous souscrivons ici : les études néo-institutionnalistes échouent à expliquer de façon satisfaisante la relation pourtant essentielle entre les facteurs domestiques et supranationaux dans ce processus. Le risque est donc de passer à côté des mécanismes de formation des préférences et des intérêts au niveau national qui interagissent aujourd'hui avec les divers forums internationaux⁵³.

Le néo-institutionnalisme sociologique enfin semble constituer une voie fructueuse de renouvellement des études portant sur la défense européenne. Cette variante partage avec le constructivisme l'importance accordée aux normes sociales et aux facteurs immatériels (idées, normes, symboles, rites). Michael Smith par exemple⁵⁴ explore l'évolution de la PESC et de la PESD en se focalisant sur le processus continu de recadrage (*reframing*) de cette politique au sein de l'Union européenne.

Un autre courant de recherche s'intéresse de façon récente à la politique européenne de défense en s'appuyant sur des outils d'analyses forgés à l'origine pour étudier les

⁴⁸ Cf. entre autres Mark Pollack, *The Engines of European Integration – Delegation, Agency and Agenda setting in the European Union*, Oxford University Press, 2003.

⁴⁹ Anand Menon, par exemple, s'appuie sur une approche de ce type pour établir un diagnostic pessimiste sur la PESD. Cf. Anand Menon, « Playing with fire : the EU's Defence Policy », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 32-45.

⁵⁰ Cf. notamment concernant cette approche Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (eds), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, Coll. "Cambridge Studies in Comparative Politics", 1992 ; Paul Pierson, « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996 ; Kathleen Thelen, « Historical Institutionalism in Comparative Politics. », in *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, pp. 369-404.

⁵¹ Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. », in *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267.

⁵² Catherine Gegout, « The French and British change in position in CESDP : a security community and a historical institutionalist perspective », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 63-85.

⁵³ Giovana Bono, art. cit., p. 10.

⁵⁴ Michael Smith, « The framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework? », in *Journal of European Public Policy*, London, Routledge, 10 (4), August 2003, pp. 556-575. Cf. également Michael Smith, *Europe's Foreign and Security Policy. The institutionalization of cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

processus décisionnels et les dynamiques internes en analyse des politiques publiques et en sociologie politique. La question se trouve ici posée en termes d'eupéanisation de la politique étrangère et de défense⁵⁵. Par eupéanisation, on entend dans le domaine de l'analyse des politiques publiques « l'impact de l'UE sur les politiques (*policies*), la politique (*politics*) et le politique (*polity*) au niveau national »⁵⁶. Cet impact se produit par construction, diffusion ou institutionnalisation de règles formelles et/ou informelles définies au niveau européen, règles ensuite consolidées et incorporées dans les logiques et les discours, les identités et les structures des politiques publiques nationales. Nous aurons l'occasion de nous interroger sur la pertinence de cette notion dans l'étude de notre sujet dans la seconde partie de notre thèse. Ainsi, une politique publique européenne est une « politique coproduite par des acteurs multiples situés à des niveaux différents (supra-national, national, infra-national) »⁵⁷. Certains auteurs mettent en évidence la distance qui, en France en particulier, sépare une rhétorique européenne (celle du Livre Blanc de 1994 ou de la réforme militaire de 1996), et une pratique qui l'est beaucoup moins (comme le report, en 2003, de la participation financière française à l'A400M par exemple)⁵⁸. Plus globalement, une large part de ces nouvelles approches appréhendent la politique européenne de défense comme un processus d'institutionnalisation progressive d'une diplomatie européenne, ayant un impact sur la pratique nationale de la politique étrangère⁵⁹.

⁵⁵ Cf. notamment Bastien Irondele, « Quelle eupéanisation de la sécurité au sein de l'Union européenne ? », pp. 39-51, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

⁵⁶ Claudio Radaelli, « Eupéanisation », p. 191, in Laurie Boussaguet et al., op. cit.

⁵⁷ Patrick Hassenteufel, Yves Surel, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 1, 2000, p. 11.

⁵⁸ Jolyon Howorth, Anand Menon (eds), *The European Union and National Defence Policy*, Londres, Routledge, 1997; Bastien Irondele, « Europeanization without the European Union? French military reforms 1991-96 », in *Journal of European Public Policy*, 10 (2), avril 2003, pp.208-226.

⁵⁹ Cf. entre autres Yves Bucher de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005 ; *Une Europe sans voix: les conditions du recours à la PESC*, pp. 65-30, in Damien Helly, Franck Petiteville, op. cit. ; « La Politique Etrangère et de Sécurité Commune : dynamique d'un système d'action », in *Politix*, n°46, 1999, pp. 127-146 ; « Le Haut-Représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens », art. cit. Voir aussi Sabine Saurugger, *Union européenne: vers une politique étrangère autonome ?*, pp. 285-302, in Frédéric Charillon (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001 ; Frédéric Charillon, *La PESC, une réinvention de la politique étrangère*, pp. 61-74, in Damien Helly, Franck Petiteville, op. cit. ; Fabien Terpan, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003 et *La politique européenne de sécurité et de défense : l'UE peut-elle gérer les crises?*, Centre Morris Janowitz, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 2004.

Deux perspectives nouvelles : sociologie militaire et constructivisme

Quoiqu'il en soit, la notion même de politique étrangère européenne demeure une « catégorie énigmatique »⁶⁰, défiant paradigmes théoriques et conceptions classiques de la souveraineté et de l'action extérieure⁶¹. La littérature récente sur la question de la défense européenne ouvre des perspectives dans deux autres directions : la sociologie militaire, avec les études portant sur la multinationalité, et les approches constructivistes autour de la question de la légitimité de la politique européenne de défense aux yeux de ses acteurs et de l'opinion publique. Les opérations extérieures multinationales fournissent à la sociologie militaire un objet d'étude qui rejoint la problématique de la PESD mais en appréhendant l'eupéanisation des forces armées « par le bas » au niveau des soldats qui vivent en commun cette expérience⁶².

En matière d'analyse des représentations, plusieurs études ont vu le jour depuis les années 2000. Cela n'est certes pas sans rapport avec la conduite des premières opérations extérieures sous bannières UE (Concordia en Macédoine et Artémis en République Démocratique du Congo en 2003, Althea en Bosnie depuis décembre 2004 et EUFOR au Congo en 2006). Dès lors, l'étude des représentations sociales de la politique européenne de défense auprès de ses *policy takers*, soit les officiers qui sont concernés au premier chef par sa mise en œuvre, permet d'ouvrir un chantier d'évaluation de l'eupéanisation des cultures militaires des Etats-membres de l'UE participant à la PESD⁶³. Certains auteurs se prêtent à une analyse de la PESD en termes constructivistes afin de mettre en évidence le rôle des

⁶⁰ Bastien Irondele, Franck Petiteville, art. cit., p. 5.

⁶¹ Frédéric Charillon, *La PESC, une réinvention de la politique étrangère*, id.

⁶² Cf. Paul Klein, *Deutsch-Französische militärische Kooperation – Das Beispiel der Deutsch-Französischen Brigade*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1990; *Das Ende der Nationalarmee ?*, Arbeitspapier n°101, Strausberg, SOWI, April 1997 ; *Militärische Multinationalität im Meinungsbildung der deutschen Bevölkerung*, Arbeitspapier n° 103, Strausberg, SOWI, Mai 1997; *Armed forces and multinationality. Experiences from multinational collaborations in Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2000 ; avec Karl Haltiner, *Multinationalität als Herausforderung für die Streitkräfte*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2004. Voir aussi Sven Gareis, *Multinationalität als europäische Herausforderung*, pp. 332-341, in Sven Gareis, Paul Klein (Hrsg.), *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004; *Militärische Multinationalität*, pp. 157-175 et *Cross-Cultural Research als neue Herausforderung für die Militärsoziologie*, pp. 330-345, in Nina Leonhard, Ines-Jacqueline Werkner (Hrsg.), *Militärische Soziologie. Eine Einführung*, VS Verlag, 2005. Avec Ulrich vom Hagen, *Militärkulturen und Multinationalität. Das Multinationale Korps Nordost in Stettin*, Opladen, Leske & Budrich, 2004. Cf. également sur cette question Ulrich vom Hagen, Paul Klein, René Moelker, Joseph Soeters, *True Love. A study in integrated multinationality within 1. (German/Netherlands) Corps*, SOWI-Forum International Nr. 25, Strausberg, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, 2003.

⁶³ Cf. l'étude pionnière de Karl Haltiner, « Is there a common European Defence Identity ? The views of officers of eight European countries », in *Current Sociology*, 42 (3), 1994, pp. 71-85 ; Christophe Pajon, « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle eupéanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », *Politique Européenne*, 10, 2003, pp. 148-171 ; Niagalé Bagayoko-Penone, *Les officiers français et la construction européenne : l'eupéanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 77, second semestre 2005 et « L'eupéanisation des militaires français : socialisation institutionnelle et culture stratégique », *Revue Française de Science politique*, 56 (1), 2006, pp. 49-78.

représentations sociales sur la formation des préférences qui ne peut s'expliquer par le seul recours au rationalisme : l'individu n'est pas doté de préférences fixes, et c'est justement cette élaboration et l'évolution des préférences que projette une perspective d'analyse constructiviste⁶⁴. C'est finalement une question qui rejoint nos préoccupations de recherche, mais pour laquelle nous mobilisons une grille d'analyse sensiblement différente en privilégiant une approche de ce type particulier d'action publique par le biais de la sociologie historique. Une autre question liée au projet à long terme de mise en place d'une défense européenne appelée à intervenir à l'extérieur est celle de l'opinion publique des Etats européens. Comment envisager une Europe de la Défense qui ne se préoccuperait pas des citoyens européens ? La problématique qui émerge rapidement lorsque l'on se pose cette question est celle du contrôle démocratique par le Parlement européen qui devra nécessairement s'exercer sur la politique européenne de défense à terme⁶⁵. L'attention portée par ces études émergentes sur l'attitude de l'opinion publique européenne face à la défense européenne soulève aussi la question de la légitimité d'une politique européenne de défense⁶⁶.

La construction de la politique européenne de défense s'accompagne également d'une coopération européenne croissante en matière d'armement⁶⁷. Ce volet « armement » de la

⁶⁴ Frédéric Mérand, « Social representations in the European Security and Defence Policy », in *Cooperation and Conflict*, 41 (2), 2006, pp. 131-152. Cf. également « Dying for the Union ? Military officers and the creation of a European defence force », in *European Societies*, 5 (3), 2003, pp. 253-282, ainsi que dans une perspective historique: Frédéric Mérand, « Les militaires français et la construction européenne, 1972-1998. Représentations sociales de l'Europe de la Défense dans « Armées d'Aujourd'hui » », in *Politique Européenne*, 9, 2003, pp. 165-192, et Claude d'Abzac-Epezy, Philippe Vial, « Quelle Europe pour les militaires ? La perception de l'Europe à travers la presse militaire, 1947-1974, *Revue historique des armées*, 1993, pp. 80-92. Pour une vision plus globale Frédéric Mérand, *Dying for the European Union. State Transformation and Military Integration in Europe*, Manuscrit non publié, Université de Montréal, septembre 2006. Nous remercions l'auteur de nous avoir transmis son manuscrit.

⁶⁵ Cf. Bastien Nivet, , *La défense dans les débats publics en Europe*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 71, 2004 ; Céline Belot, *L'action internationale de l'Union européenne et sa légitimation par les opinions publiques*, pp. 41-58, in Damien Helly, Frank Peiteville, op. cit. ; Philippe Manigart, « L'opinion publique et l'Europe de la Défense », Communication présentée au symposium « Opinion publique et Europe de la Défense : convergence ou divergence ? » organisé à l'initiative d'André Flahaut, ministre de la Défense, Bruxelles, 3-4 avril 2001 ; Franz Kernic, Jean Callaghan Philippe Manigart, *Public opinion on European Security and Defense. A survey of European Trends and public attitudes towards CFSP and ESDP*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, 2002. Les chiffres présentés dans ce paragraphe se rapportent à ces textes et s'appuient sur le sondage Eurobaromètres 54.1 de 2000.

⁶⁶ Cf. Richard Sinnott , « Policy, subsidiarity, legitimacy », in Oliver Niedermayer, Richard Sinnott (eds), *Public opinion and internationalised governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, cité par Céline Belot, op. cit., p. 48 ; Wolfgang Wagner, *Für Europa sterben ? Die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Report 3/2004

⁶⁷ Cf. notamment sur cette question Hervé Dumez, Alain Jeunemaître, « Le cadre institutionnel de la restructuration des industries d'armement. Une comparaison Etats-Unis/Europe », in *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, 57, septembre 1999, pp. 13-22, et « Une Europe de la défense ? Politique, marché, régulation et relation transatlantique », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 46-61 ; Didier Danet, *Production d'armement en Europe: vers la fin de l'exception industrielle*, pp. 109-136, in Bernard Boëne, Christopher Dandeker, op. cit. ; Jean Joana, Andy Smith, « Du couple franco-allemand à une nouvelle Entente cordiale : la France dans le programme A400M », in *Les Champs de Mars*, 16, Deuxième semestre 2004, pp. 133-146 et

construction d'une défense européenne soulève lui aussi des questionnements spécifiques, que nous n'abordons pas ou seulement de manière résiduelle dans notre thèse.

Défense européenne et approches bilatérales : le cas franco-allemand

Une autre façon d'analyser la construction de la politique européenne de défense consiste en l'étude des relations bilatérales spécifiques qui la façonnent depuis les origines. Certains auteurs soulignent même l'intérêt de mobiliser la notion de « caucus »⁶⁸. Si l'usage des relations bilatérales, franco-allemande ou franco-britannique, court le risque pour l'analyste de surestimer a priori la coopération bilatérale comme le facteur premier, un moyen de se prémunir efficacement de ce risque est de bien resituer ces coopérations dans le contexte spécifique de leur émergence, afin de ne pas surévaluer une alliance de circonstance par exemple, et la confondre avec une coopération largement institutionnalisée, voire routinière, comme c'est le cas pour la coopération militaire franco-allemande instituée dès le Traité de l'Elysée du 22 janvier 1963⁶⁹. Comme le souligne Giovanna Bono, l'intérêt essentiel de prendre en compte les relations bilatérales spéciales dans la défense européenne est de permettre de montrer qu'il existe des réseaux plus ou moins structurés de décision au niveau transnational⁷⁰. C'est pourquoi nous avons opté pour une approche franco-allemande, qui nous permet de faire émerger à la fois certaines continuités héritées de l'historicité de cette relation de coopération spécifique entre deux anciens ennemis, mais également de disposer de repères en termes de réseaux d'acteurs et de pouvoir examiner si, et comment, ils recoupent les réseaux d'acteurs de la politique européenne de défense. Là encore, à côté d'une littérature à dominante empirico-descriptive, adoptant tantôt une posture statique descriptive, tantôt une attitude prospective⁷¹, de rares ouvrages de science

Jean Joana, Andy Smith, *Le cas de l'avion de transport européen A400M. Politique inédite ou édifiante ?*, pp. 115-144, in William Genieys (dir.), *Le choix des armes*, Paris, CNRS Editions, 2004.

⁶⁸ Cf. notamment Robbin Laird, op. cit.

⁶⁹ Cf. par exemple Jolyon Howorth tend à mettre sur un même plan dans son analyse la relation franco-allemande et la relation franco-britannique dans la construction de la PESD sans prendre la précaution de distinguer entre les dynamiques opportunistes, ou de court terme, et les processus à long terme. Jolyon Howorth, *L'intégration européenne et la défense: l'ultime défi?*, op. cit.

⁷⁰ Giovanna Bono, op. cit., p. 11.

⁷¹ On donnera ici quelques titres seulement : Olivier Pirotte (dir.), *Les politiques de défense franco-allemandes*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense, Coll. « Perspectives stratégiques », 1997 ; Ministère de la Défense, *Bilan et perspective de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, Actes du colloque tenu à Paris les 2 et 3 novembre 1998, Paris, CEHD, ADDIM, 1999 ; Christoph Bertram, François Heisbourg, Joachim Schild, Yves Boyer, « Un nouveau départ ». *Pour une initiative franco-allemande dans le domaine de la défense européenne*, Etude conjointe FRS (Paris)-SWP (Berlin), 2002 ; Martin Koopman, Hans Stark, *Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP*, DGAP-Analyse, Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven (2), 2, 2004 ; Daniela Schwarzer, *Deutschland-Frankreich. Duo ohne Führungswillen. Das bilaterale Verhältnis in der erweiterten Europäischen Union*, SWP-Studien, 15, Berlin, 2006.

politique traitent du sujet, souvent en termes de relations internationales⁷². D'un point de vue sociologique, Christophe Pajon, s'il ne s'intéresse pas spécifiquement à la dimension européenne de la coopération militaire franco-allemande, propose une perspective intéressante⁷³. Il porte sur l'objet un regard inscrit dans une grille de lecture mêlant analyse des structures et des cultures des acteurs, à la croisée entre néo-institutionnalisme sociologique et constructivisme social. Mathias Delori quant à lui se propose de rendre compte de la genèse de cette coopération en mêlant néo-institutionnalisme historique et approche cognitive afin de mettre en exergue le poids des facteurs immatériels, et surtout idéels, à côté des facteurs matériels⁷⁴. Si l'analyse des politiques publiques offre des perspectives fructueuses pour étudier le partenariat franco-allemand, force reste néanmoins de constater qu'elle se révèle quasi inexistante lorsque l'on s'attache de plus près à la dimension militaire. Jean Joana et Andy Smith étudient le rôle du couple franco-allemand dans le lancement de l'avion de transport militaire A400M⁷⁵ en mobilisant une démarche d'analyse des politiques publiques ; Alexis Hamel analyse, lui, le cas de l'hélicoptère Tigre⁷⁶.

Par conséquent, notre approche en termes d'analyse des politiques publiques selon une démarche socio-historique nous semble participer du renouvellement de l'agenda de recherche de l'étude de la coopération militaire bilatérale dans la politique européenne de défense, dans un esprit de cumulativité scientifique. Il est en effet intéressant de porter un regard de type socio-historique sur un objet aussi singulier que la PESD.

⁷² Cf. Simone Weske, *Deutschland und Frankreich - Motor einer Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik?*, C.A.P., Munich, Nomos Verlag, 2005; Katarzcyna Makowska, *French and German perspectives on the development of the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Thèse de doctorat de science politique en cours au Center for German Studies, Université de Birmingham ; Susanne Pfeiffer, *Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig ? Eine Analyse im Bereich der Aussen-, Sicherheits- und Europapolitik (1990-2000)*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2006.

⁷³ Christophe Pajon, *La coopération franco-allemande au concret : cultures, structures et acteurs*, Les Documents du C2SD, Paris, 2006.

⁷⁴ Mathias Delori, « L'Office Franco-Allemand pour la Jeunesse. Une contribution au débat sur le poids des idées en politique », in *Politique Européenne*, 14, 2004, pp. 193-202, et « La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960. », art. cit.

⁷⁵ Jean Joana, Andy Smith, art. cit.

⁷⁶ Alexis Hamel, « L'aéronautique de défense, entre souveraineté et intégration », in Pascal Vennesson, (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2000.

Une approche franco-allemande et socio-historique de la genèse de la politique européenne de défense :

Un défi stimulant pour un agenda de recherche renouvelé

Lorsque l'on considère la Politique Européenne de Sécurité et de Défense du point de vue de l'analyse des politiques publiques, l'énigme posée prend une autre teinte, se transformant en défi stimulant pour l'analyste. Depuis la fin des années 1990, l'agenda d'analyse de la politique étrangère au sens large s'est renouvelé en France par un réinvestissement de l'analyse des politiques publiques : Marie-Christine Kessler propose en effet d'analyser la politique étrangère comme une politique publique⁷⁷. Une politique publique se définit comme un ensemble de pratiques et de représentations émanant d'un ou plusieurs acteurs étatiques⁷⁸. Elle a un contenu, c'est-à-dire que ses ressources sont mobilisées en vue d'obtenir un résultat (elle ne se réduit pas à un acteur ponctuel et isolé), contenu qui s'appuie sur un programme, soit une articulation entre les actes, une structure relativement permanente de référence et des pratiques sociales. En outre, il existe un rapport entre les contenus des politiques publiques et les acteurs et mécanismes qui les ont façonnés. Selon les termes généraux de cette définition, la politique étrangère correspond bien à une politique publique, certes d'un type particulier⁷⁹. La politique étrangère consiste en l'activité par laquelle un Etat établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers. Il s'agit, tant pour l'action extérieure que pour la défense, d'une politique régaliennne faisant intervenir des acteurs politico-institutionnels forts, dont les prérogatives ont été revalorisées par les nouvelles pratiques internationales : multiplication des sommets, ambassades, Conseils des ministres européens, etc., et dotée d'un budget voté par le Parlement. L'un des avantages majeurs d'analyser la politique étrangère comme une politique publique est de s'intéresser aux acteurs et aux mécanismes de la prise de décision. Cette aspiration n'est en soit pas neuve, puisque Graham Allison, père de la tradition de *Foreign Policy Analysis*, proposait déjà en 1971⁸⁰, d'ouvrir la boîte noire de l'Etat afin d'examiner les interactions

⁷⁷ Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère comme politique publique*, pp. 167-192, in Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

⁷⁸ Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, une politique publique forme un pentagone articulé entre des acteurs, des représentations, des institutions, des processus et des résultats. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 13.

⁷⁹ Sur la définition d'une politique publique, cf. l'article utile et synthétique de Jean-Claude Thoenig, *Politique Publique*, pp. 326-333, in Laurie Boussagué, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004.

⁸⁰ *The Essence of decision - Explaining the Cuban Missile crisis*, Boston, Little Brown, 1971. Pour un synthèse sur ce paradigme, cf. Walter Carlsnae, *Foreign Policy*, in Walter Carlsnae, Thomas Risse, Beth A. Simmons *Handbook of international relations*, London, Sage Publications, 2002. En France, le principal auteur à s'être inspiré de cette perspective, notamment en matière de politique de défense, est Samy Cohen : cf. en particulier *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la V^{ème} République*, Paris, Fayard, 1994, et *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Cinquième République*, Paris, Hachette,

entre les différents segments bureaucratiques spécialisés concourant à la formulation de la politique étrangère, contre la perception réaliste d'une entité étatique unifiée. C'est pourquoi nous avons opté pour une analyse de la construction (ou sociogenèse dans notre perspective) de la politique européenne de défense comme une forme particulière d'action publique. Tout comme la politique étrangère, la politique de défense, qui en forme la partie militarisée donnant corps à l'action extérieure d'un Etat ou d'une organisation politique, gagne à être analysée ainsi : pour Pascal Vennesson, « *ce domaine est presque entièrement à défricher à partir des acquis de la science politique, notamment l'étude des politiques publiques.* »⁸¹. Il ajoute que la défense et la stratégie constituent des objets propres à enrichir tant la sociologie historique du politique, que l'analyse des politiques publiques et l'étude des relations internationales⁸². Les perspectives d'analyse les plus courantes en matière de défense sont celles des praticiens, d'un point de vue matériel, s'inspirant souvent du paradigme réaliste ou de la théorie du choix rationnel. Ceux-ci considèrent en général les facteurs matériels comme déterminants : effectif des armées, qualité des armements... Depuis l'Antiquité, la rationalité prédomine dans l'analyse des phénomènes militaires ; les deux guerres mondiales du XX^{ème} siècle et le développement des armes nucléaires ont tendu à accentuer ce rapport à la rationalité, si bien qu'il semblait jusqu'à la fin de la guerre froide relativement difficile de théoriser la stratégie et la défense sans recourir au paradigme de l'acteur rationnel. Néanmoins, idées et représentations sociales ne sont pourtant pas indifférentes aux réalités militaires : s'appuyant sur le tournant constructiviste en relations internationales⁸³, Pascal Vennesson -tout en reconnaissant que le rôle des idées fait débat dans l'étude de la politique de défense, et pose problème tant au niveau empirique que théorique-, propose une analyse de la politique de défense en termes cognitifs. En effet, il existe une large part de conception dans la politique de défense

1986. Voir aussi dans cette perspective la thèse de Bastien Irondele, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, Thèse de doctorat de science politique sous la direction de Samy Cohen, IEP de Paris, 2003.

⁸¹ Pascal Vennesson, « Conclusion. Science politique et défense : perspectives de recherche », in Pascal Vennesson (dir.) *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, op. cit., p. 341.

⁸² Pascal Vennesson, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), octobre 2004, p. 749.

⁸³ On citera ici les auteurs pionniers de ce courant : Alexander Wendt (avec son ouvrage *Social theory of international politics* publié en 1999 : « un acteur ne peut savoir ce qu'il veut avant de savoir ce qu'il est », cité in Dario Battistella, op. cit., p. 271), Martha Finnemore, Katzenstein, Judith Goldstein. Le fondateur de ce courant fut Alexander Wendt avec son article « *The agent-structure problem in IR theory* » publié dans *International Organization* en 1987. Le courant constructiviste en relations internationales s'appuie sur *La construction sociale de la réalité* de Berger et Lukmann (1966) et *The constitution of society* de Giddens (1984) afin de dépasser le positivisme matérialiste des théories réalistes : cette approche postule que le monde est socialement construit, et que les structures de l'association humaine sont déterminées principalement par des idées partagées plutôt que des forces matérielles, et les identités et les intérêts des acteurs sont construits par ces idées partagées, et non pas donnés. Pour une vision synthétique, cf. Dario Battistella, op. cit., et sa contribution *Le constructivisme en relations internationales*, pp. 139-166, in Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, op. cit., ainsi qu'Emmanuel Adler, *Constructivism and international relations*, pp. 95-118, in Walter Carlsnae, Thomas Risse, Beth A. Simmons, op. cit.

(représentations des décideurs, planification, programmation, concepts d'emploi des forces...).

Si nous souscrivons à l'agenda de recherche qu'offre l'utilisation de l'analyse des politiques publiques en matière de politique de défense⁸⁴, nous nous démarquons en revanche d'une analyse en termes cognitifs au profit d'une analyse socio-historique de l'action publique⁸⁵. L'histoire constitue effectivement une donnée importante pour saisir la façon dont la politique européenne de défense se construit depuis le début des années 1990, comment elle est pratiquée et interprétée par les acteurs impliqués, -en l'occurrence dans notre cas d'étude par les acteurs politico-militaires français et allemands situés à Paris, Berlin, Bonn et Bruxelles-, quels sont les scénarios envisagés, les obstacles qu'elle rencontre, et les enjeux de légitimation qu'elle soulève. Nous concevons ici l'histoire comme un processus sédimenté présent au cœur de la socialisation professionnelle, organisationnelle et l'habitus national des acteurs. L'histoire s'avère très présente dans l'élaboration de la politique étrangère, dont la politique de défense constitue le volet militaire, ne serait-ce que dans les discours légitimant l'action extérieure d'un Etat ou d'une organisation internationale⁸⁶. Pour Pierre Grosser, il est nécessaire de prendre en compte l'histoire dans l'analyse de la politique étrangère, dans la mesure elle consiste en un héritage accumulé soit sous forme d'expérience individuelle (trajectoires personnelles comme celles de de Gaulle, Mitterrand, ou Kohl) ou collective (phénomènes de génération), soit sous forme de références transmises au sein d'une organisation, des institutions, d'un groupe social, national, etc.⁸⁷ L'histoire contraint l'espace potentiel d'action des acteurs, tout en leur offrant un patrimoine de ressources politiques et symboliques. Par conséquent, nous concevons ici tant le concept de socialisation que les représentations des acteurs interrogés

⁸⁴ Plus largement sur l'usage des outils de l'analyse des politiques publiques dans le domaine international et européen, cf. Franck Petiteville, Andy Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », in *Revue Française de Science Politique*, 56 (3), juin 2006, pp. 357-366; Patrick Hassenteufel, Yves Surel, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 1, 2000, pp. 8-24.

⁸⁵ Une telle approche n'est finalement pas si éloignée de l'injonction de Marcel Merle en relations internationales, qui préconisait d'analyser les phénomènes internationaux comme des faits sociaux, afin de s'intéresser tant aux structures qu'aux acteurs.. Cf. Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », n° 335, 2004, et Sabine Saurugger, « Avons-nous besoin d'une sociologie des relations internationales pour analyser l'intégration européenne ? », *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 193-216.

⁸⁶ A titre d'exemple, citons l'historicité de l'intervention de l'Alliance Atlantique au Kosovo en 1999 : parmi les discours de légitimation convoqués par les leaders politiques occidentaux, au premier rang desquels Tony Blair et Jacques Chirac, l'argument d'éviter un « nouveau Munich » : le président français déclarait le 12 avril 1999. Cf. Sophie Wannich, *L'historicité de l'intervention de l'OTAN au Kosovo*, p. 374, in Pascale Laborier, Dany Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Groupe de Sociologie politique et morale, CURAPP, Paris, PUF, 2003.

⁸⁷ Pierre Grosser, *De l'usage de l'Histoire dans les politiques étrangères*, pp. 361-390, in Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, op. cit.

comme les produits d'une sédimentation historique donnée, dans un contexte géographique, politique et social spécifique.

Plus largement, il s'est produit dans le paysage de la science politique française un tournant historique, avec le développement de la sociologie historique du politique depuis les années 1990, courant qui s'intéresse également depuis quelques années à l'action publique⁸⁸. S'appuyant sur une conception des sciences sociales comme sciences fondamentalement historiques⁸⁹, une telle analyse part du postulat que toute interaction socio-politique est à étudier nécessairement en lien avec le contexte temporel et social dans lequel elle s'enracine. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense, en tant qu'objet inédit, soulève également des questionnements sociologiques nouveaux : effectivement, « *s'il n'y a pas, en matière de défense, de superpuissance européenne, il y a bien européenne de la défense, et les décideurs l'expérimentent au quotidien dans leurs modalités de travail* »⁹⁰.

Pour reprendre le fil de notre problématique, la politique européenne de défense jouerait pour les acteurs politico-militaires franco-allemands avant tout le rôle d'un construit politique et social, dont les fonctions latentes (nouveaux modes de décision, socialisation des élites militaires et diplomatiques européennes, plans de carrière...) apparaissent au moins aussi importantes, si ce n'est plus, que les fonctions manifestes (défense et sécurité européenne, en réalité ultimement garanties par l'OTAN), comme il nous reviendra de le démontrer. Car la PESD représente l'irruption de la société militaire dans l'univers jusque-là exclusivement civil de l'Union européenne. Dès lors, des interrogations inédites surgissent, qu'il est utile d'investir par le biais d'une approche sociologique, telles que l'influence de la politique européenne de défense sur les trajectoires des acteurs, militaires surtout ; la création de nouvelles responsabilités à Bruxelles et par certains aspects d'un nouveau « métier » pour les militaires, tandis que les diplomates demeurent dans un rôle plus

⁸⁸ Cf. Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 2003 (1^{ère} éd. :1997). Une analyse de l'action publique prenant en compte l'histoire semble relativement récente en France, alors même qu'une telle approche existait déjà aux Etats-Unis : cf. notamment Theda Skocpol, *Protecting soldiers and mothers : the political origins of social policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, et Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, 1985. Pour la France, cf. notamment Gilles Pollet, Renaud Payre, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », in *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, pp.133-154 et « Approches socio-historiques », pp. 86-93, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004, ainsi que Pascale Laborier, Dany Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, op. cit.

⁸⁹ Cf. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit. ; Max Weber, *Economie et société*, T 1: *Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2003 ; Jean-Claude Passeron, *Le raisonnement sociologique : l'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, 1991 ; Jean-Philippe Heurtin, Dany Trom, « L'expérience du passé », in *Politix*, 10 (39), 1997, pp. 7-16.

⁹⁰ Frédéric Charillon, « Européaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit », in *Les Champs de Mars*, 16, Deuxième semestre 2004, p. 12.

traditionnel en la matière ; la question de l'adaptation ou non de la formation militaire et de son ouverture européenne ; la pression réelle de la PESD sur les cultures militaires nationales et les politiques étrangères des Etats, etc. « *Des fonctions que l'on n'imaginait pas exister il y a quelques années deviennent plus valorisantes, peut-être, que certaines fonctions nationales.* »⁹¹ Or justement, la démarche proposée par la sociologie politique européenne paraît offrir quelques instruments intéressants pour poser ces questions, tout en gardant le souci de l'historicité.

Etudes européennes et perspective socio-historique :

Un recentrage sur les trajectoires d'acteurs et l'historicité de leur socialisation

En matière d'études européennes, une perspective récente nous semble très fructueuse : celle de la sociologie politique européenne⁹². Comme le souligne Virginie Guiraudon,

« les outils théoriques et méthodologiques de la sociologie politique permettent d'ouvrir de nouvelles voies de recherche et sont plus à même de tracer les contours de l'espace politique qui se dessine au niveau européen. En particulier, une sociologie politique de l'Europe permet d'étudier les pratiques des acteurs politiques à un niveau d'analyse individuel pour comprendre la logique des institutions dans lesquelles ils évoluent. »⁹³

Ce tournant sociologique fait d'ailleurs écho à celui qui s'est également produit dans le champ des relations internationales en France depuis le début des années 1990⁹⁴. L'enjeu de la sociologie politique européenne est de saisir pourquoi et comment certains acteurs parviennent à se mobiliser et à évoluer au niveau européen, et les conséquences que le jeu sur un double niveau national et européen revêt pour eux et pour le système européen d'action publique.

« En cela, la sociologie politique, et par conséquent la science politique française fortement ancrée dans la tradition sociologique, a beaucoup à offrir aux recherches internationales sur

⁹¹ Id., p. 15.

⁹² Cf. notamment Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. « Sociologie politique européenne », 2002 ; Antonin Cohen, « De congrès en assemblées. La structuration de l'espace politique transnational européen au lendemain de la guerre. », in *Politique Européenne*, 18, hiver 2006, pp. 105-125 ; Antonin Cohen, Antoine Vauchez (dir.), *La constitution européenne. Elites, mobilisations, votes*, Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2007 ; Antoine Vauchez, « A Europe of norms. A political sociology of a « community of law » », Communication présentée à la conférence *New approaches on European studies : social capital, elites, constructivism...*, Université de Copenhague, 27-28 avril 2007 ; Virginie Guiraudon, « The EU through European's eyes : political sociology and the EU studies », *EUSA Review*, 19, 1, 2006, pp. 1-5.

⁹³ Virginie Guiraudon, « Sociologie de l'Europe. Mobilisations, élites et configurations », in *Cultures et conflits*, 38-39, 2000, p. 7.

⁹⁴ Nous pensons notamment à l'ouvrage de Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1992. L'engouement pour ce type d'approche a été relayé à travers des publications dans la revue *Cultures et conflits* (Cf. en particulier l'article récent de Didier Bigo: Didier Bigo, « Sociologie politique de l'international: une alternative », in *Cultures et conflits*, www.conflits.org/article/php3?id_article=562, 29 avril 2005), ou encore un court ouvrage publié par Guillaume Devin (Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, op. cit.)

l'Europe, en particulier son attention aux processus cognitifs, aux trajectoires politiques, aux jeux d'acteurs et aux rapports de pouvoir. »⁹⁵

Si une limite de cette approche consiste en sa difficulté à généraliser, chaque secteur de la construction européenne étant régi par des logiques internes propres dans la mesure où l'équilibre des forces entre acteurs nationaux et européens varie selon le domaine d'action publique observé, la perspective sociologique offre l'opportunité d'étudier l'Union européenne non par le seul prisme « aérien » des institutions, mais aussi « par le bas », par le biais des acteurs politiques divers qui la construisent quotidiennement, dans les capitales et à Bruxelles⁹⁶.

C'est bien dans cette perspective globale de construction d'un nouvel espace d'activité politique en Europe que s'inscrivent notre objet et notre problématique. Un autre volet se revendiquant de l'approche sociologique de la construction européenne tend à s'intéresser aux usages politiques de l'Europe, en interrogeant les mécanismes de changement et de transformation à l'œuvre du fait de l'utilisation de l'intégration européenne par divers acteurs⁹⁷. Un tel angle d'analyse rejoint la problématique socio-historique de constitution des Etats-nations qui montre comment une nation s'édifie en devenant présente dans la vie collective d'une population donnée⁹⁸. En revanche, il s'agit de manier avec précaution certains outils conceptuels dans un contexte national, tels la notion de champ social élaboré par Pierre Bourdieu, qui ne fonctionnent pas forcément dans l'étude de tous les secteurs de l'intégration européenne. Sur la notion de champ en l'occurrence, la construction européenne pose rapidement la question de l'autonomie du champ, conçue ainsi par Bourdieu, mais qui en pratique ne peut se vérifier au niveau européen : l'épreuve du terrain montre très rapidement que la construction européenne, en tout cas en matière de défense et de sécurité, se produit dans un va-et-vient entre les Etats-membres et les organes bruxellois. Aussi préférons-nous employer la notion éliassienne de configuration, certes

⁹⁵ Virginie Guiraudon, *ibid.* Pour un débat sur la spécificité française ou non de cette sociologie politique européenne, cf. le numéro 25 de la revue *Politique Européenne* publié au printemps 2008 et en particulier les articles de Frédéric Mérand, « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français)? », pp. 23-51 ; Anand Menon, « French follies? », pp. 217-230 et Didier Georgakakis, « La sociologie historique et politique de l'Union Européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contrepoints », pp. 53-85.

⁹⁶ Cf. Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004.

⁹⁷ Trois usages principaux se dégagent : un usage stratégique ; un usage cognitif ; un usage de légitimation. Cf. Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dir.), *op. cit.* et « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 161-192.

⁹⁸ Sur cette problématique, cf. notamment Karl Deutsch, *Nationalism and social communication, An inquiry into the foundation of nationality*, Cambridge and London, The M.I.T. Press, 1953 ; Benedict Anderson, *L'imaginaire national – Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Traduction de Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, La Découverte, 1996 ; Ernest Gellner, *Nations et nationalisme*, (Ed. originale : 1983), Traduit de l'anglais par Bénédicte Pineau, Paris, Payot, 1989 ; Eugen Weber, *La fin des terroirs*, Paris, Fayard, 1984.

large, mais qui nous permet de rendre compte de la construction d'un espace d'interactions sociales spécifiques au sein du processus d'intégration européenne.

Notre focale est cependant particulière puisque c'est en termes d'analyse socio-historique et sociogénétique que nous analysons cette politique publique si particulière que représente la Politique Européenne de Sécurité et de Défense., et plus précisément le rôle et les trajectoires des acteurs politico-militaires dans les processus décisionnels qui sous-tendent sa genèse. Notre objet d'étude, et plus largement l'objet « défense » en science politique, pourrait en effet constituer un objet classique d'analyse de relations internationales. Nous avons en revanche choisi de l'étudier différemment, de décaler le regard afin de faire émerger les processus socio-politiques qui parcourent son émergence. Quel est l'intérêt d'une autre approche ? Un point de vue socio-historique sur cet objet a pour enjeu majeur de montrer que la structuration socio-historique des configurations politico-militaires nationales joue un rôle primordial pour comprendre non seulement la façon dont cette politique se construit, mais également les obstacles récurrents qu'elle rencontre aujourd'hui encore, et qui lui lancent des défis pour l'avenir⁹⁹. De plus, elle nous permet de prendre en compte le poids de la socialisation des différents acteurs ou groupes d'acteurs, impliqués dans la genèse, puis la mise en œuvre de la Politique Européenne de Défense en France et en Allemagne. Nous entendons ici par socialisation non seulement le processus de formation d'un éthos professionnel spécifique (politico-militaire et diplomatique) mais aussi l'habitus national dont les acteurs sont porteurs. Ces processus de socialisation s'inscrivent dans le temps, et sont à replacer face à leur historicité ; ils façonnent l'identité sociale des acteurs étudiés¹⁰⁰. Précisons au passage que nous empruntons au fond la démarche du constructivisme social, mais préférons parler de socialisation plutôt que d'identité : le concept de socialisation nous semble moins normatif, et plus approprié dans le vocabulaire corrélé à notre démarche de sociologie historique. Finalement, la sociologie historique telle que nous la concevons ici consiste en un constructivisme *soft* dans la mesure où son but est d'analyser les phénomènes de structuration sociale et politique comme des construits sociaux, mais en portant sur les discours une attention moins importante que le ferait un

⁹⁹ Nous sommes d'ailleurs confortés dans le bien-fondé d'un tel type de questionnement par l'approche adoptée entre autres par Frédéric Mérand, chercheur canadien qui a, lui, travaillé sur les représentations des militaires français concernant la défense européenne et a montré l'influence de leur identité professionnelle (par spécialité, par armes...) dans les représentations qu'ils développent sur le sujet. Frédéric Mérand, « Les militaires français et la construction européenne, 1972-1998. Représentations sociales de l'Europe de la Défense dans « Armées d'Aujourd'hui » », in *Politique Européenne*, 9, 2003, pp. 165-192.

¹⁰⁰ Cette démarche sociologique était en fait au cœur des études désormais canoniques sur la construction européenne menées par Peter Haas ou Karl Deutsch dans les années 1950. Cf. Virginie Guiraudon, « The EU through European's eyes : political sociology and the EU studies », *EUSA Review*, 19, 1, 2006, pp. 1-5, et Sabine Saurugger, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 5-22.

constructiviste pur¹⁰¹. Les discours ne sont ici conçus que comme des manifestations extérieures et des véhicules de la socialisation des acteurs ; c'est leur fond plutôt que leur forme qui nous importe réellement.

L'usage de l'approche socio-historique dans les études européennes est certes récent, mais semble susciter un intérêt croissant au sein de la communauté académique française¹⁰². Il est intéressant de noter qu'une telle perspective analytique avait déjà fait l'objet il y a une dizaine d'années d'un ouvrage américain enrichissant, coordonné par Louise Tilly et Jytte Klausen¹⁰³. Yves Déloye souligne que les approches *mainstream* qui dominent largement les études européennes tendent à favoriser une certaine inflation conceptuelle (de la gouvernance au post-nationalisme, en passant par le post-étatisme), mais souffrent d'une lacune : la place quasi inexistante accordée à l'historicité du processus d'intégration européenne, soit le fait que la construction européenne telle qu'elle se produit aujourd'hui possède de profondes racines ancrées dans l'histoire de ce continent¹⁰⁴. Ainsi, en réinvestissant la dimension historique des processus européens qui se déroulent sous nos yeux, le chercheur peut accéder à une compréhension plus fine de la façon dont ces processus se produisent, et pourquoi l'Union européenne et ses organes politiques et administratifs fonctionnent comme ils le font, avec leurs forces et leurs limites. Cet oubli, ou ce caractère marginal de la prise en compte de l'historicité dans l'étude de la construction européenne jusqu'à une période récente, semble assez largement imputable à une division du travail disciplinaire qui s'est opérée *de facto* dans le champs des études européennes : aux historiens de l'intégration européenne, communauté académique bien structurée, l'approche historique du phénomène¹⁰⁵ ; aux politistes, aux internationalistes et aux juristes

¹⁰¹ Par *soft*, nous nous référons à ce que Walter Carlsnaes nomme « *thin constructivism* » pour désigner les études sociologiques de l'intégration européenne, c'est-à-dire une approche théorique basée sur des prémisses du constructivisme social mais ne prêtant pas aux discours une attention aussi importante que le constructivisme pur. Sur le lien entre socio-histoire et constructivisme, cf. aussi Philippe Corcuff, *Les nouvelles sociologies*, 2^{ème} éd. Refondue, Paris, Armand Colin, Coll. « 128 », 2007.

¹⁰² Yves Déloye parle d'une « hybridation incertaine », mais prometteuses, dans la mesure où elle permet de redonner toute sa place à une historicité que les études européennes tendaient jusque-là à négliger fortement. Cf. Yves Déloye, *Sociologie historique*, pp. 33-53, in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union Européenne*, Paris, Economica, 2008.

¹⁰³ Jytte Klausen, Louise Tilly (eds), *European integration in social and historical perspective*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 1997, et tout particulièrement la contribution de Gary Marks intitulée *A third lens : comparing European integration and state building*, pp. 23-50. Il est aussi utile de rappeler ici l'ouvrage clef de Charles Tilly, *The formation of national states in Western Europe*, op. cit. Du côté français, un récent numéro de la revue *Politique Européenne*, sous la direction d'Yves Déloye, dresse un état des lieux, et surtout des perspectives de recherche en ce sens. Dossier « La socio-histoire de l'intégration européenne », sous la direction d'Yves Déloye, *Politique Européenne*, 18, hiver 2006.

¹⁰⁴ Yves Déloye, « Eléments pour une approche socio-historique de la construction européenne », in *Politique Européenne*, 18, hiver 2006, p. 5.

¹⁰⁵ Trop nombreux pour les citer tous ici, retenons néanmoins quelques travaux clefs : Jean-Baptiste Duroselle, *L'Europe. Histoire de ses peuples*, Paris, Perrin, 1990 ; Pierre Gerbet, Paris, Imprimerie Nationale, 1994 (1^{ère} éd. : 1983) ; Gérard Bossuat, *Histoire des constructions européennes au XX^{ème} siècle*, *Bibliographie*

jusqu'à-là, le privilège de l'étude de l'institutionnalisation de l'Union européenne et de l'action communautaire en pleine réalisation. L'enjeu de la sociologie historique dans l'étude de divers secteurs de la construction européenne consiste à prendre en compte la mesure selon laquelle des facteurs politiques, sociaux, administratifs, culturels structurés dans le temps tendent à faciliter, ou au contraire à peser comme un frein sur le développement institutionnel et politique de l'Union européenne. Les tenants d'une approche en termes socio-historiques considèrent, en effet, l'intégration européenne comme un ensemble de processus sociaux entremêlés, qui tendent à transformer la construction d'un espace politique européen de façon différenciée selon les trajectoires historiques propres tant aux Etats qu'aux acteurs qui la composent¹⁰⁶. C'est le projet analytique que nous formons ici concernant notre objet d'étude, et qui imprègne notre réflexion et notre protocole d'enquête¹⁰⁷.

Notre analyse se réfère plus particulièrement à Norbert Elias, redécouvert depuis quelques années dans le cadre des études européennes¹⁰⁸. Dans un célèbre article, il invite les sociologues à ne pas se retirer dans le présent et à suivre l'exemple de leurs illustres prédécesseurs, Marx ou Weber, qui ont inscrit leurs analyses sur la longue durée¹⁰⁹. Sa notion de configuration permet de penser l'intégration européenne comme un réseau de relations sociales interdépendantes (ou jeux) tissées dans le temps, et qui s'institutionnalisent. Par configuration, Norbert Elias désigne toute situation d'interdépendance concrète aussi bien au niveau de l'individu qu'à celui de l'Etat engagé dans le système international¹¹⁰. La flexibilité du concept permet, sur le plan méthodologique, de combiner le niveau micro des acteurs avec le niveau macro des structures sociétales, et en l'occurrence dans notre cas d'étude les structures politico-militaires nationales et européennes. Raisonner en termes de configuration revêt l'avantage de penser non seulement les interdépendances entre Etats dans le processus de construction

commentée des travaux français, Berne, Peter Lang, 1994 ; Elisabeth Du Réau, *Europe des élites ? Europe des peuples ? La construction de l'espace européen, 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1998 et *L'idée d'Europe au XX^{ème} siècle*, Paris, Ed. Complexe, 2^{ème} éd. (1^{ère} éd. : 1996), Coll.« Questions d'histoire », 2001 ; Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Ed. Complexe, 3^{ème} éd., 2001.

¹⁰⁶ Cf. Gary Marks, op. cit., p. 39. Ce rapport à l'historicité de la construction européenne s'inscrit aussi dans une démarche réflexive, « *visant à penser de manière comparée et continue les configurations de pouvoir expérimentées en Europe depuis la fin de l'empire carolingien* ». Cf. Yves Déloye, art. cit., p. 8.

¹⁰⁷ Nous consacrons à ce protocole d'enquête et aux questionnements méthodologiques des développements détaillés plus bas dans cette introduction.

¹⁰⁸ Cf. Yves Déloye, *Sociologie historique*, op. cit., et Julien Weisbein, *Des mobilisations sous (inter)dépendances. Une approche configurationnelle du militantisme fédéraliste en Europe*, pp. 317-334, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique*, Paris, PUF, 2006, et « L'Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 115-135.

¹⁰⁹ Norbert Elias, « The retreat of sociologists into the present », 1987, in *Genèses*, 52, septembre 2003, pp. 133-151.

¹¹⁰ Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket Agora, 1993, p. 158.

européenne, mais également les interactions et les jeux de pouvoir entre les différents acteurs concourant à ce projet. Autrement dit, il importe de repolitiser cet espace européen qui est loin d'être dénué d'enjeux symboliques de domination¹¹¹. Cet usage de la pensée configurationnelle chez Elias vise non seulement à faire émerger les transformations à long terme dans les relations d'interdépendance entre les individus et les groupes, mais également, en la combinant avec la notion d'habitus que le sociologue décline tant au niveau de l'individu que de la nation, de dépasser la tension entre sociologie de l'action et sociologie des structures sociales¹¹².

Pourquoi ce détour par la notion de configuration ? Il s'agit d'une notion que nous mobiliserons largement dans notre analyse, et sur laquelle nous serons amenés à revenir, comme nous le justifierons, dans les première et surtout seconde parties de cette thèse, car la politique européenne de défense prend non seulement racine au sein d'une configuration européenne singulière (c'est-à-dire un réseau structuré de relations entre divers acteurs institutionnels modelé par sa structuration passée), mais également parce que cette PESD constitue un processus de construction d'une nouvelle configuration sociale dans cet espace¹¹³. Norbert Elias permet de poser en des termes différents une question fondamentale que pose la construction européenne, et que nous serons aussi amenés à interroger par touches successives dans nos développements. L'objectif global de l'intégration européenne est-il réellement de conduire l'Union européenne vers une communauté politique à long terme, dotée d'un gouvernement supranational propre ?¹¹⁴. Penser la politique européenne

¹¹¹ Cf. Olivier Baisnée, Andy Smith, *Pour une sociologie de l'« apolitique » : acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union européenne*, pp. 335-354, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, op. cit.

¹¹² Cf. Sabine Delzescaux, *Norbert Elias. Une sociologie des processus*. Préface de Pierre Ansart, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », 2001 ; Steven Loyal, Stephen Quilley (eds), *Toward a "central theory": the scope of relevance of the sociology of Norbert Elias*, p. 4, in *The sociology of Norbert Elias*, Cambridge University Press, 2004.

¹¹³ Nous préférons la notion de configuration à celle de champ, qui nous semble moins pertinente pour notre cas d'étude, à moins de la recevoir dans une acception légèrement détournée de sa construction originelle, comme le font certains internationalistes américains. Cf. sur ce point Frédéric Mérand, « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français)? », art. cit. Nous relevons d'ailleurs que la traduction de *La dynamique de l'Occident* fait usage du terme de « champ » : « Il importe dans toute recherche sociogénétique d'envisager d'emblée le tout d'un champ social plus ou moins différencié, plus ou moins chargé de tensions. [...] Examiner tout d'un champ social ne veut pas dire en examiner tous les éléments. Il s'agit plutôt de découvrir d'abord les structures fondamentales qui impriment à tous les événements d'un champ social donné une orientation et une morphologie spécifique. » Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Pocket Agora, 2003, p. 257.

¹¹⁴ C'est une autre façon de se poser cette question soulevée par le courant fonctionnaliste d'études européennes dans les années 1950 à travers la notion d'engrenage (*spill over*). Ce phénomène est celui du *spill over* : selon la logique de Haas, les activités relevant des secteurs de la construction européenne initialement intégrés sont appelés à accroître le processus intégratif vers d'autres secteurs d'action publique non encore européanisés, de sorte qu'à long terme, la construction européenne devrait conduire à une vaste communauté politique en Europe. C'est d'ailleurs le sens originel donné au projet européen par Robert Schuman dans sa fameuse déclaration du 9 mai 1950 lorsqu'il disait que « l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. ». Cf. Ernst Haas, *The uniting of Europe*, Standford University Press, 2nd ed., 1968 et *Does constructivism*

de défense, et plus largement la construction européenne, comme une configuration spécifique socialement construite et marquée par des jeux d'interdépendance entre les différents groupes d'acteurs impliqués, c'est finalement une autre façon de se poser la question de l'europanisation, comme nous le verrons dans nos seconde et troisième parties.

Dans notre cas d'étude, il nous semble important de réinvestir l'analyse des structures sociales et la façon dont elles contraignent les choix des acteurs, trait que notre approche partage avec la perspective que l'on peut trouver dans le néo-institutionnalisme historique. En revanche, c'est bien au double niveau des configurations politico-militaires et de leurs structures, mais aussi et surtout des acteurs, que nous analysons notre problématique. Notre étude se focalise sur les processus décisionnels qui ont cours dans la politique européenne de défense, à la fois en amont, à savoir dans sa phase de problématisation en tant que « problème européen » (ou plus exactement interétatique), mais aussi sur la façon dont sont prises les décisions quotidiennes qui contribuent à la mise en œuvre de cette politique, et ce tant dans les hauts niveaux de responsabilité qu'aux niveaux d'exécution¹¹⁵. Un tel parti pris nous permet de nous attacher aux représentations des acteurs, ainsi qu'à leurs pratiques et à ce qu'ils disent de ces pratiques. Ici, la notion de configuration nous semble particulièrement éclairante, dans la mesure où elle peut servir de fil directeur pour penser les niveaux d'interdépendance entre les Etats, mais également au sein de ces Etats entre les acteurs situés à différents niveaux organisationnels. Cette notion revêt en outre l'avantage de ne pas postuler *a priori* d'identité commune : chez Elias, configuration ne signifie pas convergence automatique¹¹⁶. L'habitus socioprofessionnel et national des individus constitue une variable structurante. Or justement, pour pouvoir analyser le poids des processus de socialisation tant professionnelle qu'organisationnelle et nationale, nous avons opté pour une enquête centrée sur les acteurs et les réseaux, ou cercles d'acteurs¹¹⁷, décisionnels français et allemands qui interviennent dans les capitales et à Bruxelles dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique européenne de défense, depuis l'époque des scénarios envisagés au début des années 1990. Notre méthode passe en

subsume neo-functionalism?, in Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen, Antje Wiener (eds), *The social construction of Europe*, London, Sage Publications, 2001.

¹¹⁵ Précisons que la défense renvoie à un domaine spécifique d'action publique qui regroupe plusieurs types de politiques ; ici, nous n'en étudions qu'un volet. Cf. Bastien Irondele, *Les politiques de défense*, p. 94, in Virginie Guiraudon, Olivier Borraz (dir.), *Politiques publiques. 1/La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

¹¹⁶ Il donne dans sa *Transformation de l'équilibre nous-je* l'exemple de la différence entre le bloc occidental et le bloc soviétique à la fin de la guerre froide : si le bloc occidental semble avoir maintenu une certaine perspective convergente, l'ancien bloc soviétique a, en se démantelant, contribué in fine à un renforcement des identités nationales, voire des nationalismes comme le montre bien le conflit bosniaque. Norbert Elias, *La société des individus*, op. cit.

¹¹⁷ Sur une perspective d'enquête relativement semblable, cf. entre autres Yves Buchet de Neuilly, op. cit., et Antonin Cohen, art. cit.

particulier, mais non exclusivement, par une étude du discours recueilli par entretiens semi-directifs auprès des acteurs politico-militaires (diplomates, responsables militaires, hommes politiques) afin de faire émerger ces éléments de socialisation qui pèsent sur leurs pratiques et leurs interprétations du projet PESD, et renvoient à des lectures différentes selon ces acteurs. Il importe à ce stade de notre introduction de préciser l'usage que nous faisons ici du constructivisme, dans la mesure où nous sommes amenés à nous intéresser aux représentations de nos interlocuteurs pour saisir la lecture qu'ils font de la politique européenne de défense. En l'occurrence, à la suite du programme proposé par Christiansen et alii, nous employons ici le constructivisme non comme une théorie en tant que telle, mais comme une boîte à outil méthodologique à laquelle nous empruntons le concept de socialisation, concept qui d'ailleurs figure en bonne place chez Elias sous la forme de l'*habitus*¹¹⁸. Si nous nous attachons aux discours, c'est toujours pour les replacer dans une perspective historique et voir en quoi ils sont redevables à la structuration de la configuration politico-militaire dans laquelle les acteurs se trouvent.¹¹⁹

Une fois ces précisions apportées sur notre cadre théorique, interrogeons-nous à présent sur la construction de notre objet, et la spécificité d'une recherche sur la défense : comment notre questionnement a-t-il impliqué une forme particulière d'enquête, l'entretien qualitatif ?

Travailler sur la défense dans une perspective de sociologie historique semi-comparative : la construction méthodologique de l'objet

Travailler sur la défense, c'est prendre à bras le corps certaines idées reçues sur le milieu militaire. Si en effet la culture du secret et l'appartenance de nombre de décisions au « domaine réservé » rendent la conduite de la recherche parfois malaisée, les interlocuteurs en particulier les militaires, sont par bien des aspects désireux de communiquer.

¹¹⁸ Cf. Thomas Christiansen, Knud Jorgensen, Antje Wiener, « The social construction of Europe », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 528-544 et *The social construction of Europe*, London, Sage Publications, 2001, ainsi que Steven Smith, « Social constructivism and European studies: a reflectivist critique », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999 pp. 682-691 .

¹¹⁹ Il nous faut ici souligner, dans un souci de réflexivité, que notre démarche analytique n'est pas neutre : elle est largement redevable à une conjonction de facteurs tels que notre propre socialisation académique, l'époque à laquelle nous avons entrepris cette thèse et l'influence de l'environnement universitaire dans lequel nous travaillons.

La construction de l'objet : travailler dans une perspective semi-comparative

Si l'analyse des politiques publiques a fait de la démarche comparative l'un de ses terrains d'élection¹²⁰, le travail comparatif ne pose pas moins des problèmes spécifiques. La comparaison est une méthode de travail qui permet de décaler le regard de l'observateur, et de « porter ainsi un regard autre sur sa propre réalité nationale »¹²¹. Durkheim faisait d'ailleurs de la méthode comparative l'outil par excellence d'administration de la preuve en sociologie¹²². Néanmoins, pour pouvoir adopter une démarche comparative, il s'agit de travailler sur des objets comparables entre eux. L'enjeu est alors de s'interroger sur les fondements d'une pratique « méthodologiquement maîtrisée »¹²³. Ce questionnement peut être opéré à trois niveaux: au niveau de la construction de l'objet (problème de la comparabilité des données) ; au niveau du travail empirique (conditions de faisabilité); au niveau de la restitution (stratégie d'écriture comparative)¹²⁴. Il nous faut cependant préciser un point : notre travail de thèse ne constitue pas une comparaison « pure ». Selon Sartori¹²⁵, seule une étude qui met en relation au moins deux cas de manière explicite est effectivement comparative. Or dans le cas de notre étude, nous ne caressons pas de visée à la classification comme le sous-entend Sartori. L'enjeu n'est pas de pister un « meilleur modèle », mais d'interroger l'argumentation officielle qui sous-tend la construction de la PESD au niveau européen, et plus particulièrement au niveau français et allemand, en comparant justement le sens que cette politique revêt pour les acteurs politico-militaires des deux côtés du Rhin, ou plus précisément pour examiner s'il existe bien une communauté de représentations et de pratiques en la matière comme le laisse entendre l'argumentation officielle franco-allemande. Plutôt qu'une méthode, nous concevons ici la comparaison comme une « posture intellectuelle »¹²⁶. La démarche comparative, si elle a présidé à tous les stades de notre enquête de terrain, ne transparaît dans la restitution qu'à partir de la seconde partie et surtout dans la troisième partie de notre thèse, d'où le titre de « semi-

¹²⁰ Cf. Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », in *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), février 2005, pp. 113-132. Pour une revue rapide des phases chronologiques de l'analyse comparative en politiques publiques, cf. en particulier pp. 115-116.

¹²¹ Patrick Hassenteufel, *Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes.*, p. 118, in M. Bachir, S. Duchene et al., Myriam Bachir, Sophie Duchesne et al., *Les méthodes au concret., Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, Paris, PUF, 2000.

¹²² Emile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, 7^{ème} éd., Paris, PUF, 1993.

¹²³ Patrick Hassenteufel, id., p. 118.

¹²⁴ Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », art. cit.

¹²⁵ Giovanni Sartori, « Bien comparer, mal comparer », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1 (1), avril 1994, pp. 19-36.

¹²⁶ Cf. Michel Lallement, Jan Spurk (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2003.

comparaison ». Nous nous efforçons ici de retracer le cheminement intellectuel qui fut le nôtre.

Un objet franco-allemand et européen ancré dans son historicité

Notre problématique visant à saisir le processus socio-politique, porté par des groupes d'acteurs structurés au niveau national (en France et en Allemagne) et européen, qui sous-tend la genèse et la mise en œuvre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, en se focalisant tout particulièrement sur le noyau dur franco-allemand, notre point de départ est plutôt franco-allemand que comparatif, puisque l'enjeu de nos premiers questionnements était de dégager le rôle joué par les acteurs politico-militaires de la coopération franco-allemande dans la construction de la politique européenne de défense. Dès lors, comment en est-on venu à comparer et quelle est la plus-value de la perspective comparative dans notre travail ? Deux grandes questions structurent notre recherche : pourquoi construit-on la PESD et pourquoi les acteurs français et allemands y prennent une telle part (question de la genèse et des motivations à agir, et influence du contexte spatio-temporel) ? Comment fonctionne-t-elle, est-elle vécue et légitimée à Paris et Berlin, et à Bruxelles ? C'est ici à la fois la question des processus décisionnels qui trament l'émergence de ce type spécifique d'action publique à l'échelle de l'UE qui est posée, mais aussi celle de la boîte noire¹²⁷, soit comment les systèmes politico-militaires et plus précisément leurs acteurs interagissent avec la nouvelle configuration ? Ce second type de questionnement nous conduit naturellement à la comparaison entre France et Allemagne, afin d'examiner si le sens donné à la PESD, son vécu et sa légitimation sont les mêmes dans deux pays si étroitement liés sur le plan politique et militaire. En creux, l'enjeu consiste à se demander si la politique européenne de défense fonctionne comme les discours officiels l'affichent dans les deux Etats¹²⁸. La comparaison offre un outil de confrontation des données, et de mise en lumière des obstacles qui pèsent sur la PESD. Quelle Union Européenne veut-on finalement pour demain ? Le problème principal est pour l'instant l'absence de consensus sur ce rôle de puissance politique entre les Etats européens. Il s'avérerait donc intéressant de comparer cette réflexion dans deux Etats aussi liés que la France et l'Allemagne ; c'est par une méthodologie qualitative, basée sur des entretiens, que nous avons procédé, comme nous l'expliquons plus loin.

¹²⁷ Cf. Pierre Muller, op. cit., pp. 87-88.

¹²⁸ Nous nous inspirons ici de l'image du « sociologue chasseur de mythes » de Norbert Elias : « En s'appuyant sur l'observation des faits, ils [les sociologues] s'efforcent de remplacer les images subjectives des complexes événementiels, les mythes, les croyances et les spéculations métaphysiques par des théories, c'est-à-dire par des modèles de relations que l'observation des faits peut vérifier, corroborer et corriger. » In *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., p. 58.

Il nous semble important de souligner ici que toute comparaison revêt un caractère nécessairement situé dans le temps et dans l'espace¹²⁹. De plus, nous souscrivons au postulat d'incomplétude –ou *hiatus irrationalis*– énoncé par Weber, soit l'impossibilité de rendre compte exhaustivement de tous les éléments qui ont contribué à produire un événement ou un processus donné¹³⁰. Tout en gardant à l'esprit « *l'île que représentent nos connaissances dans l'océan de notre ignorance* »¹³¹, notre démarche d'enquête qualitative nous permet une certaine finesse d'analyse en remettant les acteurs au centre de la démarche, et en combinant ce niveau « micro » avec le niveau institutionnel des structures dans lesquelles ces acteurs agissent et le niveau macro des Etats. De cette façon nous pouvons penser l'interdépendance non seulement entre les acteurs, mais aussi entre acteurs, structures et phénomènes constituant alors une configuration sociale¹³². Nous n'entendons pas ici étudier si un type particulier de problème public produit des réponses publiques plus ou moins identiques selon les pays¹³³. Le cas de la défense est particulier, et quoi qu'il arrive, les Etats conserveront une politique étrangère et de défense nationale à l'avenir, celle-ci représentant un attribut constitutif de leur souveraineté¹³⁴. Par ailleurs, le fait de porter un regard diachronique offre des clefs de compréhension de la genèse et de la stabilité des systèmes politiques, en l'occurrence de la façon dont les configurations de défense française et allemande se sont construites et se projettent dans une nouvelle configuration au niveau européen¹³⁵. L'intérêt de notre approche en termes de sociologie historique de l'action publique est justement, en s'intéressant à ces configurations sociales dans le domaine de la défense, d'« évaluer l'influence (sur l'action présente) des actions et configurations sociales passées. »¹³⁶

¹²⁹ Cf. Jean-Claude Passeron, op. cit., pp. 81-82.

¹³⁰ Max Weber, *Essai sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965.

¹³¹ Norbert Elias, id., p. 124.

¹³² Id., p. 90 et p. 154 et suiv.

¹³³ Sur la notion de problème public, cf. tout particulièrement l'article de Guy Peters, « The Problem of Policy Problems », in *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7 (4), December 2005, pp. 349-370.

¹³⁴ Hubert Védrine pose même ce principe comme condition permettant pour eux d'envisager une politique étrangère européenne plus audacieuse, correspondant aux nouveaux besoins. Cf. Hubert Védrine, *Continuer l'histoire*, Paris, Fayard, 2007.

¹³⁵ Cf. notamment Philippe d'Iribane, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Seuil, 1989. Son ouvrage, dans une perspective comparative de type culturaliste, examine des entreprises françaises, nord-américaines et hollandaises et vise à démontrer que leur mode de fonctionnement différent se rapporte à la structuration dans le temps des relations d'entreprise dans chacun des pays étudiés : si aux Pays-Bas le mode d'ajustement est le compromis, aux Etats-Unis les relations d'entreprise répondent à une logique contractuelle, et en France ces relations obéissent à une « logique de l'honneur » dont l'auteur tire la genèse du fonctionnement qui avait cours sous l'Ancien Régime.

¹³⁶ Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, op. cit., p. 24. Ce retour sur le passé pour saisir les dynamiques sociales présentes se retrouve notamment, dans sa forme comparative, dans les travaux s'intéressant au niveau macro aux grandes transformations politico-sociales sur longue période comme ceux de Charles Tilly, Theda Skocpol, Barrington Moore, Reinhard Bendix, ou Immanuel Wallerstein.

Si notre question originelle est clairement franco-allemande, nous avons au départ envisagé une étude portant sur la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, car il s'agit du triangle de pays leaders dans ce domaine. Mais il s'est rapidement avéré qu'une telle étude ne permettrait pas la profondeur d'une enquête ciblée sur les deux pays emblématiques de la construction européenne. Notre mode de financement a ici joué dans le choix opéré : notre thèse a été financée par une allocation de recherche issue de la Délégation Générale à l'Armement (DGA) du ministère de la Défense. Or, lors de notre entrée en thèse à l'automne 2004, le Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense (C2SD) chargé du pilotage des doctorants travaillant sur la défense, suivait la réalisation d'une thèse portant sur le thème de l'eupéanisation des politiques de défense en France et en Grande-Bretagne¹³⁷. Par conséquent, nous avons naturellement été aiguillés vers une analyse franco-allemande. De façon certes atténuée, nous avons également pu nous rendre compte du *double bind*¹³⁸, cette double injonction contradictoire qui pèse sur le chercheur travaillant pour un organisme public du fait de la discordance des temps politico-administratif et scientifique¹³⁹. Quoiqu'il en soit, le dessin du contour de notre objet a été influencé tant par notre parcours universitaire personnel, que par notre financement¹⁴⁰.

¹³⁷ Elisabeth Sheppard, *L'Européanisation des politiques de défense : Les cas du Royaume-Uni et de la France 1995-2002*, Thèse de science politique en cours sous la direction de Jean Leca à l'IEP de Paris.

¹³⁸ Norbert Elias a rapatrié ce concept issu de la psychiatrie pour l'utiliser en sociologie. Cf. *Engagement et distanciation*, Paris, Presses Pocket, 1996, p. 75.

¹³⁹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit., p. 96. Cf. aussi Dominique Monjardet, « Le chercheur et le policier. L'expérience des recherches commanditées par le ministère de l'Intérieur », art. cit., p. 217. Dans notre cas, ce *double bind* se manifestait essentiellement par une incitation à terminer la recherche en trois ans « comme dans les sciences dures ». Or toute recherche empirique un peu approfondie nécessite souvent un minimum de dix-huit mois à deux ans avant de prétendre produire des résultats exploitables. Sciences « dures » et sciences humaines relèvent dans notre esprit, dans la perspective wébérienne de différenciation entre sciences de l'humain (sciences « historiques ») et science de la nature, d'une épistémologie différente qui se traduit concrètement par une façon distincte de faire de la recherche. Pour Jean-Claude Passeron, le raisonnement sociologique est un raisonnement mixte, soit un va-et-vient entre contextualisation historique et raisonnement expérimental : « Aucune des conditions logiques de la « falsifiabilité » d'une théorie ou d'une proposition générale n'est remplie stricto sensu dans le cas de la structure logique des théories sociologiques (ou des « synthèses historiques ») dès lors que l'on prend au sérieux les contraintes de l'observation historique. » In *Le raisonnement sociologique*, op. cit., p. 134. On retrouve ici l'empreinte wébérienne de la critique du monisme scientifique, entre autres dans son *Essai sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965. Pierre Favre au contraire tend à défendre une thèse positiviste postulant l'unité de la science entre les sciences de la nature et les sciences de l'Homme. Cf. Pierre Favre, *Comprendre le monde pour le changer*, op. cit.

¹⁴⁰ Le goût pour la langue allemande nous avait conduit à opter pour une année d'ouverture dont le premier semestre s'est déroulé à l'université de Passau en Allemagne, et le second semestre a consisté en un stage à l'École de la paix, une ONG grenobloise, sur le thème de la reconversion des industries d'armement. Quant à notre intérêt pour les questions franco-allemandes, il est redevable à deux enseignements en particulier reçus lors de notre cursus d'études à l'IEP de Grenoble en 2000-2001: le cours d'histoire de l'Allemagne de Roland Lewin et le cours sur la construction européenne de Sylvie Lemasson.

Retour sur les principaux concepts utilisés

Avec quels concepts sommes-nous partis sur le terrain, et quels concepts mobilisons-nous pour rendre intelligibles les résultats ?¹⁴¹ Notre travail doctoral s'oriente autour de quelques concepts clefs : politique de défense ; coopération militaire ; européanisation. Suivant la « ficelle de Wittgenstein »¹⁴², le but est de débarrasser une idée de ce qui lui est contingent et accidentel pour ne garder que ce qui lui est essentiel. Finalement, les concepts nous indiquent où regarder plutôt que ce qu'il faut observer. Dès lors, nous avons construit notre grille de lecture sur des concepts plus larges : ceux de configuration, de socialisation professionnelle/organisationnelle, d'habitus national ; de légitimation. L'usage du concept de configuration est ici préféré à celui du concept de réseau¹⁴³. L'objet n'est pas de débattre de la notion de réseaux d'action publique qui fait l'objet d'une abondante littérature en analyse des politiques publiques¹⁴⁴. L'avantage du concept de configuration est de prendre en compte non seulement l'interdépendance entre les divers acteurs impliqués dans la sociogenèse de la politique européenne de défense en France et en Allemagne, mais également la dimension diachronique mettant en exergue la notion d'apprentissage. La configuration permet de s'intéresser tant aux structures qu'aux acteurs de chair qui les composent, tandis que l'analyse par réseau de politique publique interroge davantage un niveau méso¹⁴⁵. La position occupée par l'acteur dans la configuration lui confère un *habitus*, structure incorporée, spécifique qui forme son prisme de lecture du monde social qui l'entoure et influence ses pratiques. L'avantage de ce concept est de penser en tension les acteurs et les structures, soit à la fois l'émergence d'une forme nouvelle d'interactions sociales dans le domaine de la défense au niveau européen, mais de s'interroger aussi sur les acteurs qui la portent plus que par le biais d'une perspective de néo-institutionnalisme historique qui fait prévaloir l'analyse des institutions en tant que structures¹⁴⁶. L'usage de ce

¹⁴¹ Howard Becker écrit : « *Nous définissons les concepts [...] et nos définitions sont formées par la collection de cas que nous avons à notre disposition et à partir desquels nous pensons le problème en question.* » in *Ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères Guides », 2002, p. 194.

¹⁴² Cette ficelle vise à s'interroger : que reste-t-il si j'enlève d'un événement ou d'un objet X une qualité Y ? Id., p. 227.

¹⁴³ Nous revenons sur ce choix en introduction de notre seconde partie.

¹⁴⁴ Nous renvoyons ici à l'article synthétique de M. Thatcher, *Réseau (policy network)*, pp : 384-390, in Laurie Boussaguet et al., op. cit.

¹⁴⁵ Cf. Patrick Le Galès, Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée, pp. 13-28, in Patrick le Galès, Mark Thatcher, *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹⁴⁶ Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie?*, op. cit., p. 156. Quelle différence percevons-nous entre une approche socio-historique de l'analyse des politiques publiques et une perspective en termes de néo-institutionnalisme historique ? La question ne semble pas évidente à résoudre au premier abord, d'autant plus que les deux courants recèlent un point de départ commun : l'appui sur la connaissance du passé dans l'étude de la genèse de l'action publique et de ses transformations. Et pourtant, il s'agit bien de deux façons distinctes de procéder et de construire l'objet de recherche. Le néo-institutionnalisme historique ne s'intéresse pas tant à l'histoire en elle-même, qu'au processus de changement dans l'action publique et aux contraintes que le passé

concept a contribué à définir le type d'enquête à mener : l'entretien permettait justement d'accéder à la fois aux acteurs et d'interroger les structures à travers eux¹⁴⁷.

Les autres concepts utilisés relèvent plutôt de la littérature constructiviste, notamment celui de socialisation. Nous les avons mobilisés en cours d'enquête, au vu des premiers résultats qui se dégagent du terrain et de ce qui nous semblait manquer dans les traditions d'étude autour de la défense européenne. En l'occurrence, nous nous sommes rendus compte sur le terrain que les représentations de la PESD, son vécu et les pratiques qui l'entourent, et sa légitimation sont fortement influencés par la socialisation professionnelle (ethos professionnel militaire ou diplomatique essentiellement), organisationnelle et nationale des acteurs. Plus prosaïquement, la politique européenne de défense semble plus multiple que commune. C'est de ce constat de terrain que nous tirons ensuite la notion de substitut symbolique.

Comparabilité et voyage sociologique : la technique de l'immersion

Comment comparer la façon dont les institutions politico-militaires françaises et allemandes interviennent et interagissent au sein des processus d'élaboration et de mise en œuvre de la PESD ? Chaque recherche commence sur un terrain vierge, même si celui-ci à déjà été investi comparativement auparavant¹⁴⁸ : le regard propre du chercheur et sa façon particulière de construire son objet et son dispositif méthodologique pour lire son terrain est largement influencé par nombre de facteurs, tels sa formation intellectuelle et universitaire à la recherche, sa sensibilité pour telle question et tel angle d'approche plutôt que tel autre, les

fait peser sur les politiques publiques présentes sous la forme de chemins de dépendance institutionnelles (*path dependency*) qui ont pour effet d'exercer un effet de loquet (*lock in*) sur les programmes d'action publique dans la mesure où un programme mis en place entraîne des rendements croissants (*increasing returns*) et qu'il peut s'avérer plus coûteux d'en changer que de le maintenir, même s'il est devenu sous-optimal (Cf. Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. », in *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267.). Mais la différence la plus tangible qui apparaît entre le néo-institutionnalisme historique et l'analyse socio-historique est l'accent mis par la seconde démarche sur la construction sociale des cadres. Le courant néo-institutionnaliste en général considère les institutions comme variable d'analyse, mais donne à ce concept un contenu large qui englobe tant les structures physiques que les pratiques et les normes qui constituent cette institution. Ce courant reste finalement centré sur la question du changement : l'histoire y est mobilisée en quelque sorte comme récit causal à un niveau macro. L'approche socio-historique interroge au contraire les institutions à travers le niveau des acteurs qui les constituent, et considère ainsi le concept d'institution selon sa définition restrictive, c'est-à-dire comme organisations sociales et/ou politiques.

¹⁴⁷ Il s'agissait en effet d'étudier tant le niveau macro des Etats-membres dans leur action au sein du processus européen, que le niveau micro -ou meso si l'on considère que le niveau micro est celui de l'individu-, des acteurs institutionnels nationaux et situés à Bruxelles.

¹⁴⁸ Cf. Léa Lima, Monika Steffen, « Comparaisons internationales en politiques publiques: stratégies de recherche, méthode et interprétation », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11 (3), 2004, pp. 339-348. Sur les approches franco-allemandes, cf. notre revue de littérature en introduction.

métathéories souvent semi inconscientes qui sous-tendent ses hypothèses de travail¹⁴⁹. Thomas Kuhn l'exprime d'une autre façon en postulant que les observations scientifiques ne son jamais « pures » car elles sont toujours informées par les concepts des chercheurs, et se produisent au sein d'une contingence historique et géographique déterminée qui n'a pas d'identique¹⁵⁰. La délimitation des contours de l'objet tant au niveau de la problématique de recherche présidant à sa construction, qu'au niveau de l'enquête empirique nourrissant les hypothèses de départ et les faisant évoluer au gré de la recherche apparaît d'autant plus importante dans le cas d'une étude de politique publique que celle-ci fait souvent intervenir un réseau¹⁵¹ d'acteurs spécifiques. Or l'observation des réseaux sociaux pose justement la double question de leur labilité et de leurs frontières.

Dans le cas de la politique européenne de défense, si les personnes en poste tendent en réalité à évoluer pour changer de poste au sein du réseau, il n'en reste pas moins que les affectations sont en moyenne de 2 à 3 ans pour les militaires comme pour les diplomates, et ce tant en France qu'en Allemagne, et dans les organes européens. En outre, les alternances politiques viennent accentuer le *turn over*. Il s'agissait dans notre étude d'identifier les institutions chargées d'un travail similaire à Paris et Berlin, mais qui ne se situent pas nécessairement dans une position institutionnelle symétrique en France et en Allemagne. Par exemple, l'Elysée joue sur ces questions un rôle très significatif, tandis que la Chancellerie intervient beaucoup plus ponctuellement. En Allemagne, ce n'est pas le Chancelier mais le ministre de la Défense qui est le chef des armées. Or comment savoir comment fonctionnent les systèmes politico-militaires français et allemand, et les organes

¹⁴⁹ Sur les métathéories, leur présence et leur rôle dans les sciences, cf. Pierre Favre, *Comprendre le monde pour le changer. Epistémologie du politique*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2005, pp. 13-20. Pierre Favre évoque aussi l'idée de *thémata*, empruntée à Gérard Holton en sciences de la nature, soit des « conceptions premières profondément enracinées », « relativement immuables », « ni vérifiables ni réfutables » [Gérard Holton, *L'imagination scientifique*, Paris, Gallimard, 1981, p. 11 ;9 ;14], mais qui restent au cœur des modèles scientifiques d'interprétation et des controverses qui opposent les savants. » p. 13.

¹⁵⁰ In Howard Becker, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, op. cit., p. 48. Howard Becker écrit : « Nous ne travaillons pas dans le monde des physiciens, où nous pourrions prendre sur une étagère un échantillon de substance pure –ou une substance suffisamment proche pour que cela ne fasse aucune différence- que celle que n'importe quel autre scientifique de la planète pourra manipuler sous le même nom. » Id., p. 152.

¹⁵¹ L'analyse de réseaux, ou de configurations, d'acteurs n'est pas un élément réellement nouveau en science politique. La notion de réseau est apparue dans les sciences sociales à l'occasion d'un article de l'anthropologue britannique John Barnes en 1954 [« Class and committees in a norwegian Island Parish », in *Human Relations*, 7, 1954, pp. 39-48.]. Mais si l'on remonte plus loin encore dans le temps, force est de s'apercevoir que la tradition sociologique s'est intéressée dès le début du XX^{ème} siècle avec Simmel à la question des relations entre personnes ou groupes sociaux, s'efforçant de définir une unité d'observation de base, la « dyade » ou la « triade ». La sociologie relationnelle de Simmel constitue une première étape pour penser la forme des interactions entre individus ou groupes sociaux, dans la mesure où le sociologue allemand estime que les structures tendent à émerger des interactions et exercent ensuite sur elles une contrainte formelle, qui n'est néanmoins pas à confondre avec un déterminisme mécanique. Depuis, la notion de réseau, qui vise à désigner des ensembles de relations entre personnes ou groupes sociaux s'est largement répandues en sciences de l'homme et de la société. Nous entendons ici la notion de réseau au sens large de systèmes d'interrelations stables entre des individus appartenant à un même secteur d'action publique, entretenant des relations d'échange et partageant des représentations professionnelles communes ou convergentes.

de la PESD à Bruxelles ? Nous ne pouvions prétendre connaître *a priori* par le menu les rouages décisionnels de ces systèmes, tout particulièrement du système allemand. Notre démarche a consisté en plusieurs mois de lecture intensive. Nous nous sommes appuyés sur des sources similaires dans les deux pays : littérature spécialisée et académique sur notre sujet, littérature plus large sur le système politico-militaire en France et en Allemagne¹⁵², presse française et allemande, consultation de la documentation papier et électronique produite par les ministères de la Défense et des Affaires Etrangères, ainsi que des organes du Conseil de l'Union Européenne et des représentations permanentes de la France et de l'Allemagne auprès de l'UE et de l'OTAN, consultation régulière des sites Internet liés au sujet. Le service de presse des ambassades (ambassade de France à Berlin, ambassade d'Allemagne à Paris) nous fut également d'un précieux concours.

Il nous faut souligner le rôle majeur qu'a joué notre séjour au sein d'un laboratoire allemand, le *Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr* (SOWI) à Strausberg. Nous avons eu l'opportunité d'y résider 6 mois en 2006 et 3 mois en 2007¹⁵³, ce qui nous a offert une expérience de recherche inédite, complétée sur le plan académique par des passages par le centre franco-allemand Marc Bloch¹⁵⁴. L'expérience de recherche au sein du SOWI nous a été bénéfique dans la mesure où nous avons pu la confronter à notre expérience au sein des deux centres de recherches français auxquels nous sommes rattachés : le laboratoire PACTE et le Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense. Nos séjours au sein de l'équipe scientifique du SOWI nous ont aidé à comprendre assez rapidement le fonctionnement du ministère fédéral de la Défense, et les contraintes et opportunités de la conduite de recherches pour un tel organisme¹⁵⁵.

¹⁵² Du côté français, les ouvrages de Samy Cohen constituent des références enrichissantes, tout particulièrement, *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Cinquième République*, Paris, Hachette, 1986, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la V^{ème} République*, Paris, Fayard, 1994 et *Les diplomates. Négocier dans un monde chaotique*, Autrement, CERI, Paris, 2002. Du côté allemand, on retiendra notamment Stephan Bierling, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, München, Oldenburg Verlag, 1993; Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, Band 4, München, Oldenburg Verlag, 1998; Sven Gareis, *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung.*, Opladen, Verlag Barbara Budrich, 2005; et Uwe Schmalz, *Deutsche europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP.*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004.

¹⁵³ Le terme « résider » est d'ailleurs à prendre au sens propre puisque nous avons passé deux mois de vie en caserne (un mois en 2006 et un mois en 2007).

¹⁵⁴ Outre le séminaire de méthodes auxquels nous avons pu assister, nous avons pu présenter une fois nos travaux au printemps 2007 dans le cadre du groupe de travail *Europasvorstellungen* piloté par la chercheuse allemande Christine Pütz au CMB.

¹⁵⁵ Nous avons réalisé lors de notre second séjour un rapport de recherche traduit en allemand, intitulé dans sa version originale française : *Les acteurs militaires et diplomatiques français et allemand dans la PESD : Pratiques et représentations*. Nous n'avons pas rencontré de problèmes de censure pour notre part, le sujet n'étant guère polémique, au moins au premier abord.

Le choix des entretiens a été effectué non seulement en raison du rôle historique de certains responsables politico-militaires de premier plan dans la construction de l'Europe de la Défense depuis 1991 (comme l'Amiral Lanxade ou Hubert Védrine du côté français, le général Naumann, Hans-Dietrich Genscher ou le général Kujat du côté allemand), mais également selon le fonctionnement des systèmes politico-militaires en France et en Allemagne, et des organes de Bruxelles, soit auprès des acteurs institutionnels chargés de PESD et de l'interface entre coopération militaire franco-allemande et défense européenne. L'important consiste en effet à construire un panel de données comparables dans leurs caractéristiques¹⁵⁶. Il nous importait aussi de restituer l'épaisseur historique de notre objet, d'autant plus que la politique européenne de défense interagit avec des systèmes politico-militaires nationaux porteurs de pratiques et de représentations possédant de solides racines historiques. Il s'agissait donc d'analyser ce processus à la fois comme mélangeant des éléments de rupture, de continuité et d'émergence, et comme un ensemble constitué par des acteurs concrets et plongés dans leurs contingences institutionnelles afin de construire les deux pôles de la comparaison de la même manière. La recherche de l'historicité de l'objet tend à éclairer le choix des acteurs et les alternatives dans une situation donnée : ce que l'on retient comme création n'est que la réalisation d'un possible, les autres ayant été écartés pour des raisons souvent contingentes¹⁵⁷. Sur ce point, la PESD ne fait pas exception, comme nous tâchons de le montrer dans notre première partie, tout particulièrement dans les chapitres 2 et 3.

Concernant la partie plus contemporaine de l'enquête, l'enjeu était d'éviter le risque de la « comparaison de bureau »¹⁵⁸ basée essentiellement sur des données de seconde main. La meilleure façon de pénétrer le fonctionnement du système politico-militaire allemand nous a semblé l'immersion. La prégnance de la culture professionnelle et politique nationale dans les configurations de politique de défense en France et en Allemagne ainsi qu'à Bruxelles nécessitait de se familiariser concrètement avec le terrain allemand. Le choix d'un séjour prolongé à Berlin, « voyage sociologique »¹⁵⁹, nous a fourni des clefs de compréhension indispensables permettant de tailler les branches de ce « jardin des malentendus »¹⁶⁰ que peut parfois se révéler la coopération franco-allemande en Europe. De telles clefs ne peuvent s'acquérir que sur la durée. En effet, notre environnement quotidien

¹⁵⁶ Beate Collet propose une description intéressante de sa démarche de recherche comparative en l'occurrence. Beate Collet, *Modes d'intégration nationale et mariage mixte en France et en Allemagne : à propos d'un processus de construction de comparaison internationale*, pp. 233-248, in Michel Lallement, Jan Spurk (dir.), op. cit.

¹⁵⁷ Cf. Jan Spurk, op. cit., p. 76.

¹⁵⁸ Patrick Hassenteufel, *Deux ou trois choses que je sais d'elle...*, op. cit., p. 107.

¹⁵⁹ Cf. Werner Gephart, *Voyages sociologiques. France-Allemagne*, Paris, L'Harmattan, 2005.

¹⁶⁰ Cf. Jacques Leenhardt, Robert Picht (dir.), *Au jardin des malentendus – Le commerce franco-allemand des idées*, Nouvelle édition actualisée (1^{ère} éd. : 1990), Paris, Actes Sud, Coll. « Babel », 1997

et notre habitus national (au sens que lui donne Norbert Elias) constituent un prisme inconscient à travers lequel le chercheur tend à observer les phénomènes sociaux qu'il étudie : Werner Gephart parle d' « habitudes de cœur » en s'appuyant sur l'ouvrage de Robert N. Bellah, *Habits of the heart. Individualism and commitment in American life* (1985):

« N'est-ce pas à travers ces « habitudes » de cœur que nous croyons regarder dans le « cœur » des gens qui nous semblent en tant qu'étranger « étranges » en ce sens que leurs représentations, habitudes et affections ne se retrouvent pas dans nos cœurs ? [...]Le voyageur laisse derrière lui une culture, une « Lebenswelt », pour se plonger dans un autre, s'adaptant à une voix et une pensée différentes. »¹⁶¹

De même, la mise en confiance des interviewés nécessite du temps. Nous avons opté pour une conduite des entretiens à Berlin et Bonn en langue allemande. La méthode comparative exige des compétences non seulement linguistiques, mais aussi interculturelles : s'il est nécessaire de maîtriser une ou deux langues étrangères¹⁶², il importe de connaître les codes culturels s'y rattachant. En ce qui concerne le volet bruxellois de l'enquête, nous avons effectué plusieurs séjours d'une semaine à Bruxelles afin de saisir l'atmosphère régnant au sein des institutions européennes et des représentations permanentes des Etats faisant le lien entre Bruxelles et les capitales. Les heures passées dans les couloirs ou les bureaux des secrétaires en attendant que l'interlocuteur voulu se libère peuvent se révéler instructives d'une manière de travailler, de traiter les dossiers, d'interagir entre échelons hiérarchiques. Il n'est pas inutile de préciser qu'une telle immersion prolongée met en avant un aspect matériel de la recherche doctorale : celui de son financement. Le fait de bénéficier de bourses de mobilité pour nos séjours à l'étranger a constitué une aide précieuse¹⁶³.

Le passage à l'écriture

Le passage d'une collection d'informations à un fait scientifique se produit en soumettant cette collection à un raisonnement orienté par une question qui oblige à transformer la forme énumérative de la collection d'informations¹⁶⁴. La question de la restitution fait écho à la fois à la construction de la problématique, aux concepts avec

¹⁶¹ Werner Gephart, id., p. 10 et 14.

¹⁶² Jan Spurk remarque que la comparaison est la « chasse gardée des pigeons voyageurs polyglottes de la discipline ». Id., p. 71. La question des langues met en lumière la variabilité du sens donné à certains mêmes mots dans les deux cultures bureaucratiques et nationales en présence ici : par exemple, le terme « opération extérieure » ne porte pas de connotation spécifique en France, tandis qu'il revêt encore fréquemment une connotation négative en Allemagne.

¹⁶³ Nous avons obtenu une aide à la mobilité de la Région Rhône-Alpes pour six mois et une bourse courte durée Aires culturelles du Ministère des Affaires Etrangères pour notre premier séjour en 2006. Notre second séjour a bénéficié d'une aide à la mobilité du Collège Doctoral Franco-Allemand de l'Université Franco-Allemande, collège dont nous sommes membre depuis septembre 2006.

¹⁶⁴ Jean-Claude Passeron, op. cit., p. 370.

lesquels le chercheur observe son terrain, à ceux que son terrain fait remonter, et à son enquête proprement dite. L'activité interprétative est au cœur de l'activité de recherche¹⁶⁵ ; le « je » qui interprète est multiple : il est à la fois celui qui a planifié et conduit l'enquête, pensé la problématique, établi les grilles de lecture... L'écriture s'articule en trois niveaux successifs : un travail de description-traduction ; un travail de transposition-réarrangement (déconstruction et reconstruction de l'objet à partir du matériau recueilli) ; un travail enfin de reconstruction-narration¹⁶⁶. L'enjeu est de réinstiller une logique cohérente au réel observé. L'imprégnation des résultats de terrain nous a amenés à réévaluer nos hypothèses de départ et à recentrer le questionnement. Finalement, nous avons décalé notre interrogation sur la sociogenèse de la politique européenne de défense d'un point de vue franco-allemand pour nous intéresser, à travers sa genèse et sa mise en œuvre impliquant pour les acteurs de nouvelles pratiques, à la question de son existence en tant que substitut symbolique pour l'UE. Ce dernier point ne nous était pas apparu avant l'enquête. Or le vécu des acteurs, et surtout le décalage des représentations et des pratiques entre les deux capitales d'une part, et entre les capitales et Bruxelles d'autre part ont émergé de l'enquête conduite empiriquement. Dès lors, notre grille de lecture combine la variable historique du contexte socio-politique ; la variable socialisation (habitus national, ethos professionnel) ; la variable fonction/légitimation (autrement dit, comment fait-on au niveau européen un type d'action publique remplissant en fait d'autres fonctions que celles exposées manifestement : question des fonctions manifestes et latentes de la PESD). Quand à l'analyse de la configuration émergente de la PESD, elle nécessite de prendre en compte différents types d'interaction, de ressources mobilisées, les interdépendances entre certains acteurs, les rapports de pouvoir et alliances, la stabilité du réseau d'acteurs impliqués¹⁶⁷.

Concernant la comparaison, où nous démarquons-nous d'une comparaison au sens strict ? La dimension comparative de notre étude transparait essentiellement aux deuxième et troisième parties, et nous ne faisons pas usage des notions couramment utilisées en comparaison internationale ou telles que transfert, traduction, ou hybridation. Cela tient à la spécificité de notre objet qui est en fait « européen », mais intergouvernemental et vise à mettre sur pied une politique publique commune selon une démarche *bottom-up*. Le « problème » que nous étudions n'est pas à régler au niveau national mais au niveau européen, contrairement aux politiques de lutte contre le SIDA par exemple¹⁶⁸. Ainsi, nous

¹⁶⁵ Cf. Pierre Paillé, *Qui suis-je pour interpréter ?*, pp. 99-125, in Pierre Paillé (dir.), *La méthodologie qualitative. Postures de recherche et travail de terrain*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2003.

¹⁶⁶ Cf. Pierre Paillé, Alex Mucchielli, op. cit., pp. 30-31.

¹⁶⁷ Cf. Patrick Hassenteufel, *Deux ou trois choses que je sais d'elle...*, id., p. 113.

¹⁶⁸ Cf. Monika Steffen, « La comparaison internationale comme révélateur des apprentissages institutionnels. L'exemple de la lutte contre le Sida. », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11 (3), 2004, pp. 389-411.

avons à rendre compte d'une configuration d'interaction plutôt que d'une européanisation véritable de la défense. D'où l'intérêt d'une sociologie des acteurs, comme nous la proposons dans notre seconde partie¹⁶⁹.

Au niveau de la présentation formelle, l'enjeu est d'éviter de proposer une comparaison « Canada dry »¹⁷⁰ qui consisterait à juxtaposer les remarques tirées de l'enquête sur les cas français et allemand pour tâcher au contraire de croiser les résultats obtenus et les organiser en les présentant de front. Comment concrètement déroulons-nous notre argumentation ? Notre propos est d'analyser comment et pourquoi la France et l'Allemagne se sont lancées avec vigueur dans la construction de la PESD depuis les années 1990, soit mettre en cohérence l'émergence et les motivations d'un type particulier d'action publique dans l'UE. Notre première partie met en valeur deux variables principales : la variable du contexte dans lequel la PESD prend racine et la variable socialisation par l'étude du cadre structurel que fournit la coopération militaire franco-allemande aux acteurs impliqués. Elle retrace l'émergence de l'idée de défense européenne en l'approchant par ces antécédents et en tâchant de repérer les phénomènes de *path dependency*. La seconde partie s'intéresse, elle, à la boîte noire décisionnelle de la PESD et interroge les pratiques de ses agents des deux côtés du Rhin, selon une logique de type ethnologique. Peut-on parler d'une politique publique au niveau supranational avec la PESD ? Ce sont ici les jeux d'acteurs et les variables institutionnelles qui prédominent et sont étudiés par comparaison. La troisième et dernière partie pose la question des blocages rencontrés et des fonctions réellement remplies par la construction de la politique européenne de défense, au-delà de l'affichage politique. La comparaison revêt tout son intérêt dans la mesure où elle nous a permis de mettre en question cet affichage qui a cours au sein des sommets de la hiérarchie politico-militaire franco-allemande. La focale centrée sur les acteurs français et allemands révèle non seulement des représentations sensiblement différentes de la phraséologie européenne dans les services des deux Etats, mais également entre diplomates et militaires d'une même nation. Les variables professionnelle/organisationnelle et nationale sont ici majeures. Se pose finalement la question des fonctions manifestes et latentes de la PESD pour les différents types d'acteurs, en recourant ici en partie à la sociologie des professions, et en reposant en filigrane des questions fondamentales telles que : qu'est-ce qu'une armée ? Qu'est-ce que l'emploi de la force ? La posture comparative ne doit néanmoins pas masquer les convergences à l'œuvre et les processus d'évolution et d'apprentissage en se focalisant

¹⁶⁹ Patrick Hassenteufel plaide pour des concepts plus opératoires que ceux de globalisation ou de gouvernance, et préconise justement une sociologie des acteurs dans les comparaisons de politique publique. In « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. », art. cit., p. 131.

¹⁷⁰ Id., p. 107.

sur les spécificités nationales¹⁷¹. Or il se produit bien des convergences dans le domaine de la défense entre les Etats européens, au moins de façon incrémentale. Mais ces convergences sont pour l'instant encore largement empiriques, tant les doctrines de défense sont encore définies nationalement.

L'entretien qualitatif comme stratégie d'enquête

L'idée d'analyser comparativement des configurations de politique de défense nationales et leur interaction avec la constitution d'une configuration européenne en ce domaine s'inspire des travaux de Norbert Elias. Analyser une configuration implique « la prise en compte simultanée des structures institutionnelles et de l'expérience vécue qu'ont les individus de ces structures »¹⁷², d'où l'intérêt des entretiens qualitatifs pour faire émerger le ressenti institutionnel, les représentations et pratiques professionnelles. Nous avons opté pour un protocole de recherche basé sur des entretiens semi-directifs.

L'entretien, un choix méthodologique motivé

Pascale Laborier et Philippe Bongrand ont pu constater qu'en matière de recherche en analyse des politiques publiques, le recours à l'entretien s'avère quasi systématique, et pourtant souvent « impensé » méthodologiquement¹⁷³. Or, comme toute méthode de science sociale, l'entretien conduit à s'interroger sur les raisons des choix méthodologiques opérés, et la façon dont sont construites et recueillies les données¹⁷⁴. Plus précisément, l'entretien de recherche revêt deux types principaux d'usages, qui ne se contredisent pas : le recueil d'informations de première main parmi d'autres sources potentielles, et l'accès privilégié aux acteurs. Dans le cas précis de notre travail de recherche doctoral, un problème

¹⁷¹ Cf. Patrick Hassenteufel, id., p. 121 ; Bruno Jobert, *Politique de la comparaison*, pp.325-328, in Michel Lallement, Jan Spurr (dir.), op. cit. ; Léa Lima, Monika Steffen, id., p. 134.

¹⁷² Norbert Elias, *La société des individus*, op. cit., pp. 66-67.

¹⁷³ Pascale Laborier, Philippe Bongrand, «L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? » in *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), février 2005, pp. 73-111. Ce constat n'est d'ailleurs pas nouveau : il était déjà formulé en Allemagne en 1991 par Detlev Garz et Klaus Kraimer par les termes « vielfach erprobt, wenig bedacht » (soit « beaucoup utilisé, peu réfléchi »). Cité par Alexander Bogner, Wolfgang Menz, *Expertenwissen und Forschungspraxis : die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld*, p. 22, in Alexander Bogner, Beate Littig, Wolfgang Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung*, 2. Auflage, (1.Auflage : 2002), 2005.

¹⁷⁴ Depuis quelques années, on assiste en France à une multiplication des espaces de réflexion sur les entretiens. Nous avons eu l'occasion d'assister à deux journées d'études, une intitulée « L'analyse secondaire en recherche qualitative. Utopie ou perspectives nouvelles ? », Journées d'étude internationales organisées par le CAPAS, Grenoble, 3-4 novembre 2005, et au Methodenworkshop des *Centre Marc Bloch und der Berlin Graduate School of Social Sciences* zum Thema « Möglichkeiten und Grenzen der Interviewtechnik » le 19 juin 2006.

essentiel s'est très rapidement posé : celui de l'accès aux documents internes, à la littérature grise concernant notre objet d'étude.

Si l'accès aux documents officiels -tels que les déclarations ou actions communes du Conseil de l'UE ou conclusions de sommets, les circulaires ministérielles ou les discours des ministres- est public, les documents qui servent à préparer ces positions officielles ne sont pas accessibles, car protégés par le système de classification établi par les nécessités du secret militaire et diplomatique. Quant aux archives tant de la Présidence de la République, du ministère de la Défense que du Quai d'Orsay, elles nous ont été inaccessibles car datant de moins de soixante ans. Le problème est d'ailleurs le même en Allemagne pour l'accès aux archives datées de moins de trente ans. Il existe certes une procédure pour accéder à certains documents de classification de moindre niveau¹⁷⁵, que nous avons engagée auprès du ministère de la Défense en 2006¹⁷⁶. Cette procédure d'habilitation peut néanmoins pour le chercheur se révéler à double tranchant. En effet, plus la demande de classification concerne des niveaux de classification élevés, plus le risque devient grand pour le chercheur de voir de même classer son travail, de sorte qu'il ne pourra pas espérer le publiciser. Or la vocation de la recherche en science politique n'est-elle pas justement de rendre visibles les résultats d'enquête afin de pouvoir en débattre, et ainsi faire avancer, même de façon limitée et incrémentale, la connaissance des sociétés contemporaines ? Nous avons donc opté pour une procédure simplifiée d'accès à des documents classés confidentiels. Mais une fois l'habilitation acquise, tout reste encore à faire : nous avons envoyé plusieurs courriers aux services concernés des ministères des Affaires Etrangères et de la Défense, ainsi qu'à l'Elysée¹⁷⁷ et la Chancellerie à Paris et Berlin, ainsi qu'au service d'archives du Conseil de l'UE. Les réponses obtenues, quant il y en eut, ont été négatives : le sujet se révèle trop récent ; les cartons d'archives ne sont pas disponibles, ou manquants, etc.

Par ailleurs, le fait que notre recherche soit financée par la DGA peut également s'avérer d'une aide ambiguë : d'un côté cela permet de se prévaloir d'une certaine familiarisation avec l'institution de la défense, mais de l'autre cela expose *de facto* le chercheur aux rivalités administratives qui peuvent exister entre les services. Outre le caractère contemporain de notre recherche qui verrouille l'accès à bon nombre d'archives politico-militaires et diplomatiques, le Bureau « Etudes et documentation » du Département interarmées, ministériel et interministériel (DIMI) du Service Historique de la Défense (SHD) situé dans l'enceinte du Château de Vincennes nous a été d'un précieux secours pour

¹⁷⁵ Niveaux « accès réservé » surtout et parfois « confidentiel », les deux premiers de la classification.

¹⁷⁶ Nous avons déjà pris l'initiative de nous renseigner en 2005, et à l'époque le service auquel nous nous étions adressés nous avait déconseillé de le faire, pour des raisons essentiellement logistiques.

¹⁷⁷ En ce qui concerne le fonds d'archives présidentielles, nous avons déjà effectué une demande lors de notre recherche de DEA en 2003-2004, qui avait reçu une réponse négative.

comprendre pourquoi la demande d'accès aux documents internes ne pouvait être accueillie positivement. Le problème majeur concernant les archives contemporaines sur la période qui nous intéressait (1991-2007) est que les inventaires de ces documents n'ont pas été publiés. Les documents sont par conséquent dispersés entre divers services et bureaux, auxquels le SHD peut envoyer une demande de dérogation nécessitant une longue durée, demande que ces services peuvent tout à fait refuser¹⁷⁸. Or en l'occurrence, le chercheur se trouve face à de fortes réticences de la part des acteurs. Autrement dit, la consultation de documents internes récents (notes de service, compte rendus de réunion, éléments de langage...) est au bon vouloir de chaque interlocuteur. Nous avons pu nous rendre compte combien, malgré la confiance qui avait pu s'établir avec nos interlocuteurs, ils trouvaient des moyens de justifier leur refus de nous laisser consulter les documents dont ils disposaient¹⁷⁹. Les documents auxquels la procédure permet d'accéder s'avèrent souvent peu instructifs¹⁸⁰ -comme il nous a été donné de le constater auprès de certains interlocuteurs conciliants -, ou d'une lisibilité médiocre due à l'usage d'un jargon opaque. Le seul recours pour avoir des informations qui ne se trouvent pas dans les textes officiels, et pour comprendre comment les différents acteurs impliqués sont parvenus à tel ou tel résultat demeure donc l'entretien avec ces acteurs. Un conseiller du Président Chirac nous confiait lors d'un entretien : « *Il y a le niveau de l'exécution : pour être complètement au fait de chaque négociation, c'est tout simplement infaisable, ne serait-ce que pour des raisons de confidentialité.* »¹⁸¹

Toute recherche de politiques publiques concernant la période contemporaine se heurte, de plus, à l'évolution du travail décisionnel dans les administrations publiques due à l'introduction des nouvelles technologies de communication, en particulier le téléphone portable et le courrier électronique. Une large part du travail décisionnel se produit ainsi de façon informelle, par échange d'appels téléphoniques et d'e-mails, et ce tant en France qu'en Allemagne et à Bruxelles¹⁸². Un officier supérieur français familier des dossiers franco-allemands et européens constate :

¹⁷⁸ C'est ce qui s'est passé dans notre cas : une réponse globalement négative après plus de cinq mois d'attente. Les quelques documents accessibles faisaient partie d'un carton emporté par le haut fonctionnaire en charge des dossiers à sa sortie de poste.

¹⁷⁹ Cette crainte légitime du risque encouru a poussé certains de nos interlocuteurs, civils surtout, à nous lire certains passages de documents afin que nous prenions des notes, mais sans accepter de nous les montrer réellement.

¹⁸⁰ C'est un trait dont Samy Cohen rend compte également en ce qui concerne son enquête consacrée au rôle du Centre d'Analyse et de Prévision du Quai d'Orsay. Samy Cohen, *Enquêtes en « milieu difficile » : les responsables de la politique étrangère et de défense*, p. 19, in Samy Cohen (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 1999.

¹⁸¹ Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

¹⁸² Nous traduisons : « La mise en réseau électronique de tous les postes de travail à la centrale et dans la majorité des représentations nationales à l'étranger a complètement modifié la communication entre les collaborateurs et collaboratrices. La communication électronique au bureau, soit la réception et l'envoi de

« La PESD se nourrit surtout de lobbying, notamment au cabinet de Solana au Secrétariat Général du Conseil. La révolution du portable dans les années 1990 favorise cette tendance : tous les ministres et leurs conseillers ont le numéro de portable de leurs interlocuteurs ; ils s'auto influencent et il devient donc beaucoup plus difficile de situer l'origine d'une idée au sein de ce dialogue permanent. »¹⁸³

Dès lors, les archives internes politico-militaires et diplomatiques se composent d'un mélange de documents papier et électroniques. Nous avons alors décidé de solliciter en 2006 un stage non rémunéré auprès de la Délégation aux Affaires Stratégiques du ministère français de la Défense, service clef dans l'élaboration des positions de défense françaises et dans le dialogue politique franco-allemand sur les questions militaires. La réponse réservée à notre requête fut malheureusement négative, pour cause d'impossibilité de « *dégager les moyens matériels et humains nécessaires à la mise en place de ce stage.* »¹⁸⁴ Nos nombreux entretiens dans les locaux de ce service nous avaient effectivement permis d'observer l'espace réduit et la densité d'occupation des bureaux. Quant aux services qui nous intéressaient le plus à Bruxelles, comme l'Etat-major de l'UE ou les délégations nationales au COPS, les stages s'adressaient en priorité aux futurs jeunes hauts fonctionnaires destinés à y travailler, et ne pouvaient être mis en place, le domaine de la défense étant spécifique.

Dans ces conditions, après nous être renseignés auprès de nombreuses personnes, à diverses reprises, la seule solution qui s'offrait, outre bien entendu la consultation régulière des documents officiels, sites Internet et brochures des organismes impliqués dans la construction de la défense européenne en France, en Allemagne et à Bruxelles, était de conduire des entretiens. C'est d'ailleurs le propre des recherches portant sur certains champs sociaux dont l'accès est difficile¹⁸⁵. Nous avons choisi d'en faire notre stratégie d'enquête et notre méthode principale de recueil des données, inspirés par l'exigence repérable en particulier chez les historiens des données de première main.

Un second type de raison ayant motivé notre choix de la conduite d'entretiens relève de notre orientation socio-historique d'analyse de l'action publique. La perspective choisie rend la démarche d'enquête complexe. Il s'agissait d'accéder aux personnes qui ont mis sur les rails l'Europe de la Défense. C'était donc avec les sommets de l'Etat, les conseillers du Président, du Chancelier et des ministres, qu'il fallait s'entretenir. Ce sont non seulement

messages et de documents par l'Intranet est devenu un élément central du service diplomatique. » H. W. Beuth, *Regiert wird schriftlich*, pp. 119-128, in Enrico Brand, Christian Buck (Hrsg.), *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf*, 4. Auflage, Wiesbaden, VS-Verlag, 2005.

¹⁸³ Entretien avec un ancien chef d'Etat-Major particulier de François Mitterrand, Paris, Ecole Militaire, 16/12/2005.

¹⁸⁴ Courrier de réponse du bureau Personnel de la DAS, 22/01/2007.

¹⁸⁵ Cf. Alexander Bogner, Wolfgang Menz, op. cit., p. 7.

des personnes extrêmement occupées, mais aussi dont la fréquence de rotation professionnelle rend difficile de retrouver la trace. Or il nous apparaissait essentiel de tracer une cartographie (d'inspiration prosopographique) de ce réseau d'acteurs depuis le début des années 1990 en France et en Allemagne, ce qui signifiait identifier les interactions entre les positions institutionnelles des différents acteurs afin de remonter le réseau par ricochet. L'un des enjeux principaux est de percevoir les modes d'interaction entre les acteurs situés aux niveaux national et européen dans la production de la politique européenne de défense, à partir d'une étude en profondeur des acteurs de la coopération militaire franco-allemande impliqués dans le champ de la défense européenne.

L'entretien nous semble une méthode d'autant plus pertinente que, suivant la perspective développée par Norbert Elias dans *La société des individus*¹⁸⁶, l'individu peut être considéré comme un concentré du monde social de l'époque dans laquelle il vit et évolue. L'entretien offre non seulement un outil d'analyse des représentations (en l'occurrence, de l'influence d'une stratégie plutôt européenne, ou plutôt atlantique sur les représentations des acteurs français et allemands), mais il révèle également les pratiques des acteurs interrogés et ce qu'ils en disent¹⁸⁷. Le regard de type ethnographique nous apparaissait comme une démarche méthodologique relativement inédite en ce qui concerne notre sujet, et offrait une façon d'interroger la dimension politique et symbolique des rituels professionnels qui jalonnent la coopération militaire. Notre usage de la notion de configuration impliquait d'ailleurs de prendre en compte à la fois les structures institutionnelles et l'expérience vécue qu'ont les individus de ces structures. Enfin, l'usage de l'entretien offre une façon de redonner au contexte de la prise de parole une place dans l'analyse. Si « les individus adaptent instantanément leurs comportements aux scènes sociales auxquelles ils participent »¹⁸⁸, le fait de s'exprimer sur leurs représentations, leur parcours professionnel et leurs pratiques quotidiennes constitue une valeur-ajoutée du côté de l'enquêteur dans sa quête du rapport entre l'acteur interrogé et l'institution à laquelle il appartient : Jacques Lagroye, s'appuyant sur Berger et Luckmann¹⁸⁹, souligne que

« le rapport à l'institution, c'est d'abord le rapport à celui qui tient un rôle dans une institution. [...] C'est d'abord l'appréhension d'individus vivant dans l'institution qui, parce qu'ils tiennent des rôles, nous permettent d'avoir une idée de l'institution. »¹⁹⁰

¹⁸⁶ Norbert Elias, id.

¹⁸⁷ Cf. Danielle Ruquoy, *Situation d'entretien et stratégie de l'interviewer*, p. 63, in Luc Albarello, Françoise Digneffe, Jean-Pierre Hiernaux et al., *Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales*, Armand Colin, 1995.

¹⁸⁸ Stéphane Beaud, Florence Weber, *Le guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères Guides », 2003, p. 334.

¹⁸⁹ Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986.

¹⁹⁰ Jacques Lagroye, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, 38, 1997, p. 8.

Ce « positionnement » de la parole, s'il revêt l'avantage d'informer sur l'institution, son mode de fonctionnement interne et sa dimension vécue, met néanmoins en avant un biais de la méthode par entretiens qualitatifs : il s'agit justement pour le chercheur de mettre à distance le discours. Les acteurs interrogés ne sont pas forcément objectifs, d'autant plus qu'ils sont personnellement impliqués dans le processus que nous tâchons d'analyser¹⁹¹. Du côté de l'enquêteur, il s'agit d'évacuer le mythe de la « vérité objective » pour le remplacer par « des vérités subjectives partielles » qu'il lui incombe de restituer et de confronter¹⁹². L'enjeu pour nous consistait à adopter une démarche compréhensive, au sens que lui donne Weber, soit pénétrer la logique interne de l'action de l'acteur. Nous souhaitons comprendre notre objet de l'intérieur, en saisir les logiques intrinsèques. Au niveau méthodologique, cela revient à mettre l'informateur en vedette en adoptant une position « inférieure »¹⁹³ : le chercheur tâche de pénétrer le monde des acteurs en les écoutant et en apprenant d'eux, voire en participant à ce qu'ils font quand cela s'avère possible (problématique du *going native* (« devenir indigène »))¹⁹⁴, pour ensuite « ressortir du terrain » au moment de l'interprétation.

Une telle démarche s'intéresse au discours des acteurs, et permet d'accéder à de telles informations, dans la mesure où la posture compréhensive webérienne suppose que le sens que l'acteur prête à son action sociale contribue largement à en déterminer la forme. Cette perspective analytique a été largement exploitée par le courant constructiviste en science politique, dont nous nous inspirons partiellement. L'étude du discours ici ne relève néanmoins pas de la perspective adoptée par les auteurs cognitivistes travaillant sur les *narratives* : l'enjeu n'est pas tant d'étudier le discours mot à mot, que son contenu¹⁹⁵. Une fois justifié le choix du recours à l'entretien comme stratégie d'enquête, il importe d'en préciser le mode d'application.

¹⁹¹ Cf. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, 5^{ème} éd., Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », n° 2534, 2003 (1^{ère} éd. : 1990), p. 94.

¹⁹² Stéphane Beaud, Florence Weber, id., p. 303.

¹⁹³ Cf. Jean-Claude Kaufmann, *L'entretien compréhensif*, Paris, Hachette, coll. « 128 », 2004 (1^{ère} éd. : 1996).

¹⁹⁴ Pierre Paillé, Alex Mucchielli, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2003, p. 229.

¹⁹⁵ Les discours constituent justement des données qualitatives si l'on considère qu'« une donnée qualitative est une donnée de signification immédiate revêtant une forme discursive ». Mais signification immédiate ne veut pas dire que le sens du discours est donné de fait ; une telle donnée se démarque seulement par le fait qu'elle est immédiatement accessible par opposition aux données quantitatives. Pierre Paillé, Alex Mucchielli, id., p. 19.

La conduite de la recherche : une « cuisine » rigoureuse¹⁹⁶

Il s'agit ici de s'intéresser à la façon dont nous avons mené les entretiens. Une fois la problématique de notre recherche définie et le champ de la recherche circonscrit, nous nous sommes livrés à une lecture intensive de la littérature spécialisée sur notre sujet, combinant ouvrages académiques, documentation officielle, sites Internet, brochures institutionnelles, ouvrages techniques ou revues spécialisées (opération de cueillette¹⁹⁷). A partir de ce premier dépouillement de littérature, nous avons pu formuler notre questionnement empirique, qui sous-tend les grilles d'entretiens que nous avons utilisées, grilles participant de l'élaboration de la question de recherche puisqu'elles visent aussi à tester les hypothèses soulevées¹⁹⁸. Dans le cas de notre recherche doctorale, les entretiens (opération de chasse¹⁹⁹) servaient deux grands types d'usages : source précieuse et directe d'informations de première main, ils nous renseignaient aussi sur la façon dont les acteurs vivent la construction de la configuration spécifique en émergence, soit leurs représentations, leurs pratiques, et les mailles officieuses qui ne transparaissent pas dans le discours officiel entourant le travail bilatéral dans le cadre de la PESD. Nous avons ainsi opté pour des entretiens semi-directifs, et non pas non-directifs²⁰⁰.

Pour ce faire, nous avons déterminé deux types d'acteurs à interroger, de nature différente²⁰¹, tant en France qu'en Allemagne et à Bruxelles, auxquels correspondent deux grilles sensiblement différentes. Le premier type consiste en les acteurs « historiques », à la fois « indigènes » et informateurs, qui ont participé, voire impulsé, la genèse de la politique européenne de défense, qu'ils soient hommes politiques, diplomates, officiers, et souvent conseillers du Président (en l'occurrence Mitterrand puis Chirac) et du Chancelier (Kohl, puis Schröder) et des ministres des Affaires Etrangères et de la Défense à Paris et Berlin (Bonn jusqu'au milieu des années 1990). La grille d'entretien utilisée pour ce type d'acteurs

¹⁹⁶ Le terme de « cuisine » sous-entend que chaque recherche façonne son propre « bricolage méthodologique », et qu'il n'existe pas de méthode unique et standardisée de l'entretien universellement valable.

¹⁹⁷ Jean-Gustave Padioleau, id., p. 11.

¹⁹⁸ Ces grilles figurent à l'annexe 3.

¹⁹⁹ Ibid. L'opération de pêche consistant à ouvrir les « armoires aux battants gris des bureaucraties d'Etat [...] qui contiennent des notes ou des brins de correspondance » s'est avérée, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, impossible dans notre cas.

²⁰⁰ Cf. notamment Sophie Duchesne, « Entretien non-préstructuré, stratégie de recherche et étude des représentations », in *Politix*, n°35, 1996, pp. 189-206 et *Pratique de l'entretien dit « non-directif »*, pp. 9-30, in Myiam Bachir, Sophie Duchesne et al., op. cit.

²⁰¹ Les deux natures des interviewés sont soit une nature unique, dans la mesure où ils ont été sélectionnés par l'enquêteur en fonction de ce qu'ils ont fait ou de ce qu'ils sont ; soit une nature représentative, quand les interviewés sont choisis en tant que représentants d'une catégorie sociale ou institutionnelle spécifique. Nous nous référons ici à l'intervention de Sophie Duchesne, « Using interviews in political science : diversity and common features » lors du workshop sur les techniques d'entretiens organisé le 19.06.2006 à Berlin au Centre Marc Bloch. Cf. également Stéphane Beaud, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'"entretien ethnographique" », *Politix*, n°35, 1996, pp. 226-275.

s'appuie sur un mélange de questions suffisamment précises pour solliciter la mémoire de l'interlocuteur tout en tâchant d'obtenir les informations recherchées et de contrôler les éléments plus périphériques ou secondaires²⁰², et de questions analytiques plus ouvertes. Cette grille « génétique » se structure selon un double agencement chronologique et thématique autour de grands thèmes simples : quels sont les acteurs qui se sont mobilisés ? dans quel contexte ? quels étaient le rôle et la fonction précise de l'interlocuteur dans le processus décisionnel ? Le deuxième type d'interlocuteurs se compose des praticiens de la coopération militaire franco-allemande et de la PESD au quotidien à Paris, Berlin et Bruxelles. Il s'agit pour la majorité de diplomates, d'officiers et de chargés de mission et rédacteurs civils, ainsi que de quelques hommes politiques. Nous avons jugé utile d'ajouter dans cette catégorie cinq interviews avec des praticiens britanniques : nous souhaitons nous rendre compte de la manière dont la coopération franco-allemande est perçue à l'extérieur du « couple » dans la PESD, par un partenaire particulièrement sceptique et mouvant en ce qui concerne le sujet de la défense européenne. Nous avons également sollicité quelques entretiens auprès des services diplomatiques et militaires des ambassades américaines de Paris et Berlin, mais les réponses furent dans les deux cas négatives. Ce qui est tacitement révélateur de la représentation du sujet outre Atlantique. A ce deuxième type d'acteurs correspond un second type de grille. Toujours structurée thématiquement et tâchant de ne pas induire de réponses automatiques, cette grille s'ouvre sur une première série de questions concrètes et précises concernant l'interlocuteur (son parcours, son travail quotidien) et ses pratiques professionnelles. L'enjeu est ici de comprendre comment fonctionnent les systèmes politico-militaires français et allemands, et comment ils interagissent avec la configuration émergente de la PESD qui se tisse entre les organes bruxellois et les capitales²⁰³. Puis dans un second temps, une fois le dialogue engagé, les deux types de grilles abordent des questions plus larges, impliquant une réponse argumentée voire réflexive dans certains cas, visant à faire émerger le sens que les acteurs donnent au processus auquel ils participent, et les décalages vis-à-vis de la doxa officielle ou institutionnelle. Nous avons néanmoins fait un usage souple de notre grille d'entretien, et la grille s'est révélée rapidement pertinente dans la mesure où nos interlocuteurs abordaient en fait d'eux-mêmes, par association de pensée et en s'enfonçant dans le cœur du sujet, les questions que nous souhaitons aborder. Il demeure néanmoins évident que l'enquête avance par bricolage de l'adéquation entre le terrain investigué et la méthode choisie. Les grilles

²⁰² Cf. Jean-Claude Kaufmann, op. cit., pp. 44-47.

²⁰³ Nous avons suivi une ficelle proposée par Howard Becker en ce qui concerne nos grilles d'entretien, à savoir demander *comment* plutôt que *pourquoi* tel phénomène social se produit. Nous avons croisé les deux questionnements. Cf. Howard Becker, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, op. cit., p. 105.

d'entretien ont sensiblement évolué, complétées par certaines questions en fonction de l'actualité du sujet et des informations déjà collectées.

Notre méthode repose sur 135 entretiens semi-directifs conduits à Paris, Berlin, Bruxelles et Bonn, suivant une technique de « ricochet » (quadrillage des réseaux d'acteurs), complétée par des analyses de contenu (textes officiels, discours politiques, articles de presse, littérature spécialisée et académique)²⁰⁴. Plus précisément, cette technique part d'un postulat simple : la configuration sociale d'acteurs qui construisent la politique européenne de défense se caractérise par des liens interpersonnels forts²⁰⁵. Nombre de ses acteurs changent de poste pour en occuper un autre au sein de cette configuration. Dès lors, l'accès aux différents interlocuteurs peut se faire en « ricochant » de l'un à l'autre, c'est à dire en demandant au fur et à mesure aux acteurs avec qui ils travaillent tant au niveau national et bilatéral qu'euro péen, et en se dirigeant vers les personnes évoquées. Cette technique nous est apparue la plus opportune à l'épreuve des premiers entretiens exploratoires. En effet, une autre caractéristique de ce réseau d'acteurs est l'existence de liens *intuitu personnae* entre ses membres²⁰⁶. Ils se connaissent généralement depuis plusieurs années, et ont souvent suivi des formations ensemble dans les institutions de formation politico-militaire supérieures s'adressant aux officiers et aux civils (Collège interarmées de défense, IHEDN, *Führungsakademie der Bundeswehr*, *Bundesakademie für Sicherheitspolitik*). Si le *turn over* est relativement élevé²⁰⁷, l'étude minutieuse de cette configuration spécifique montre qu'en réalité, l'analyste se retrouve souvent face aux mêmes interlocuteurs, évoluant de postes en postes au sein du réseau. Les entretiens ont été réalisés dans les services suivants :

Paris	Ministère des Affaires Etrangères	Ministère de la Défense	Elysée	Matignon et services du Premier Ministre
	<ul style="list-style-type: none"> • Cabinet du ministre • Centre d'Analyse 	<ul style="list-style-type: none"> • Cabinet civil et militaire du ministre • Délégation aux Affaires 	<ul style="list-style-type: none"> •Etat-Major Particulier du Président 	<ul style="list-style-type: none"> •Secrétariat Général de la Défense Nationale

²⁰⁴ La liste des entretiens conduits figure à l'annexe 2. Cette technique ressemble à celle de la boule de neige évoquée par Pascale Laborier et Philippe Bongrand, art. cit., p. 77. Nous préférons néanmoins le terme de ricochet qui rend mieux compte de notre façon de travailler. Il s'agit de la technique utilisée notamment par John Kingdon dans son enquête sur les secteurs de la santé et des transports aux Etats-Unis à la fin des années 1970 : « As an obtrusive indicator of these interactions, I asked respondents to name others to whom I should speak. » John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, University of Michigan, Longman, 2003 (1st ed. : 1984), p. 117.

²⁰⁵ Nous nous sommes appuyés sur l'expérience de notre mémoire de DEA portant sur la genèse de l'Eurocorps pour établir ce postulat.

²⁰⁶ Stéphane Beaud et Florence Weber soulignent : « Ce sont ces relations, préexistant à l'enquête, qui permettent aux enquêtés de parler les uns des autres ou encore de parler de la même chose, du même lieu, des mêmes gens, des mêmes événements. » Op. cit., p. 324.

²⁰⁷ Les postes politico-militaires durent en moyenne deux à trois ans.

	<p>et de Prévision (CAP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direction des affaires Stratégiques, de Sécurité et du Désarmement, dont notamment Sous-Direction Affaires stratégiques • Service PESC 	<p>Stratégiques, Bureaux PESD et OTAN (Sous-direction Construction européenne et Alliance atlantique)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Délégation à l'Information et la Communication de Défense (Dicod) • Etat-Major des Armées : Division Euratlantique • Etat-Major de l'Armée de Terre : bureau RI et Chef d'Etat-Major • Etat-Major de l'Armée de l'Air : bureau RI et Chef d'Etat-Major • Etat-Major de la Marine : bureau RI • Etat-Major Interarmées (Creil) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cellule diplomatique 	<p>(SGDN)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cabinet Militaire
Berlin	<p>Ministère fédéral des Affaires étrangères (Auswärtiges Amt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planungsstab • Politische Abteilung, Referat 202 • Politische Abteilung, EU-KOR • Politische Abteilung, Referat 201 	<p>Ministère fédéral de la Défense (BMVg)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generalinspekteur • Presse und Informationsstab • FüS III-1 • FüS III-2 • FüS III-4 • FüS III-5 • Planungsstab 	<p>Chancellerie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abteilung 2.2.2., Gruppe 23 (Union européenne) • Referat 213 	<p>Bundestag</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verteidigungsausschuss
Bonn		<p>BMVg :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fül III-4 • Füh III-2 et III-4 • Füm III-4 		
Bruxelles	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation permanente de l'Allemagne auprès du COPS • Représentation permanente de la France auprès du COPS 	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation permanente de l'Allemagne auprès du Comité Militaire de l'UE • Représentation permanente de la France auprès du Comité Militaire de l'UE 	<p>Secrétariat Général du Conseil :</p> <ul style="list-style-type: none"> • DG E VIII • DG E XIX • Etat-Major de l'UE, dont aussi Cellule civilo-militaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation permanente de l'Allemagne à l'OTAN • Représentation permanente de la France à l'OTAN • SHAPE (à Mons)

S'ajoutent à cela plusieurs entretiens conduits auprès de la mission militaire de l'ambassade d'Allemagne à Paris, et de la mission militaire de l'ambassade de France à Berlin, ainsi que des entretiens au secrétariat permanent du Conseil Franco-Allemand de Défense et de Sécurité avec des interlocuteurs français et allemands à Paris, et des entretiens également auprès des structures de formation supérieure des officiers (Collège Interarmées de Défense à Paris, Führungsakademie der Bundeswehr à Hambourg), ainsi que des personnes en charge du Collège Européen de Sécurité et de Défense à l'IHEDN en France et à la *Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)* en Allemagne.

La méthodologie suivie s'appuie plus largement sur une approche en trois étapes²⁰⁸ : tout d'abord, un repérage des acteurs et de leurs logiques d'action ; ensuite, un repérage des interdépendances et des logiques de pouvoir ; enfin, l'analyste se livre à un examen de l'évolution des fonctionnements institutionnels et de l'impact de la construction européenne dans ces processus. Dans cette perspective, Andy Smith préconise la mobilisation d'une palette de quatre techniques d'enquête en vue de consolider cette démarche ternaire : recherche documentaire, entretiens semi-directifs, observation participante (quand elle est toutefois possible), analyse budgétaire (quand elle est pertinente). Nous avons combiné les techniques, avec une proportion toutefois très limitée d'observation participante due à notre objet : la défense est encore une sphère largement marquée par une culture du secret. Si les acteurs nous ont souvent parlé plus que nous ne l'avions escompté a priori, l'observation participante est très loin d'être facilitée : elle constitue dans notre enquête une technique résiduelle²⁰⁹.

Dans le cas de notre étude, interviewer des acteurs du milieu politico-militaire en France et en Allemagne, c'est réaliser une « enquête au sein d'un « milieu difficile »²¹⁰, « milieu méfiant mais non hermétique à la recherche »²¹¹. La position de l'enquêteur face à de tels interlocuteurs est le plus souvent une situation de « dominé »²¹². Une fois les contacts

²⁰⁸ Cf. Andy Smith, *Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé*, pp. 229-252, in Myriam Bachir, Sophie Duchene et al., id.

²⁰⁹ Il nous a été donné de réaliser deux observations participantes : une lors de la première réunion au Bundestag d'un groupe de travail intitulé « Arbeitsgruppe über die Europäisierung der Streitkräfte » le 6/04/2006 ; l'autre lors d'un workshop organisé au ministère fédéral des Affaires étrangères par le *Gesprächskreis Frankreich* de la DGAP le 18/05/2006 et réunissant des diplomates et des officiers allemands autour de la directrice de la DG E IX du Conseil de l'UE, Claude-France Arnoult, autour de la question du couple franco-allemand dans la PESD, tout particulièrement en matière d'opérations militaires européennes (cela se passait en pleine période de débats internes en Allemagne concernant l'opération de l'UE en République Démocratique du Congo).

²¹⁰ Cf. Magali Boumaza, Aurélie Campana, « Enquêter en milieu « difficile » », in *Revue Française de Science Politique*, 57 (1), février 2007, pp. 5-25.

²¹¹ Samy Cohen, *Enquêtes en « milieu difficile »...*, id., p. 17.

²¹² Cf. Hélène Chamboredon, Muriel Surdez, Fabienne Pavis, Laurent Willemez, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par les sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 16, juin 1994, pp. 114-132.

pris, une question demeurait : les interlocuteurs choisis accepteraient-ils de parler et de ne pas se contenter d'asséner un discours standardisé, voire de « langue de bois » ? Allaient-ils prendre au sérieux notre démarche d'enquête ? Au fur et à mesure des entretiens, nous avons été amenés à remettre en question une idée bien ancrée : celle de l'armée comme grande muette. Car si effectivement, les responsables politico-militaires, tant à Paris, qu'à Berlin et Bruxelles, ont « une conscience aiguë du pouvoir symbolique que leur confère l'accès quasi exclusif à des informations privilégiées » et qu' « obtenir d'eux des informations précises, centrées sur des études de cas est une chose difficile »²¹³, dans leur majorité, nos interlocuteurs semblent nous avoir révélé des informations intéressantes, et parfois inédites. Cela peut s'expliquer par le fait qu' « il y va de leur intérêt de ne point se montrer coupés du monde de la recherche. »²¹⁴. Les entretiens se sont révélés bénéfiques et productifs au regard de notre problématique.

Le déroulement concret de l'entretien (avant, pendant, après) s'est effectué selon un processus peu à peu routinisé. La prise de contact avec nos interlocuteurs a été réalisée dans la plupart des cas par courrier, les acteurs du milieu politico-militaire appréciant d'avoir une trace de toute requête, ou certaines fois par courrier électronique. La plupart des rendez-vous sollicités ont pu être obtenus sans grande difficulté, au prix parfois de quelques négociations. Mais nous demeurons étonnés que des acteurs si occupés aient pu consacrer 1h30 à 2 heures de temps à ces entretiens, ce qui témoigne d'une volonté de parler, et ce différemment de ce qui se produit avec un journaliste. Une partie néanmoins des personnes sollicitées a soit répondu par la négative, les arguments avancés étant majoritairement le manque de temps, soit n'a pas même jugé utile de donner suite et de nous adresser une réponse. Ainsi par exemple, malgré trois courriers à Alain Richard, ancien ministre de la Défense, nous n'avons pu obtenir de rendez-vous. D'autres comme Elisabeth Guigou, Peter Struck, Helmut Kohl, Gerhard Schröder ou Völker Rühle nous ont répondu par la négative. Nos tentatives auprès d'autres personnalités politiques comme Hervé de Charrette, François Léotard ou Charles Million, tous anciens ministres de la défense, ou encore Hans-Peter von Kirchbach et Helmut Bagger, anciens *Generalinspektoren* de la Bundeswehr, sont restées infructueuses. Cela nous a incité à aller interroger certains de leurs anciens conseillers.

La phase d'entretien se déroulait dans un lieu à la convenance de notre interlocuteur (bureau, café, salle de réunion, parfois à leur domicile pour les interviewés retraités), sur une durée allant de 30 minutes pour le plus court à près de trois heures pour le plus long. La méthode employée a consisté à mettre en confiance l'interlocuteur en le faisant parler de lui, de son parcours professionnel et de son travail quotidien pendant les quinze premières

²¹³ Samy Cohen, id., p. 21.

²¹⁴ Samy Cohen, ibid.

minutes: manifester un intérêt réel pour la personne, lui expliquer pourquoi c'est elle que l'on vient interroger et le travail que l'on fait, c'est aussi un moyen de la valoriser et d'établir le contact²¹⁵.

Le cadre formel de l'entretien a le plus souvent dicté l'usage du dictaphone²¹⁶. Sur les 135 entretiens réalisés, quatre-vingt environ l'ont été avec un dictaphone. Les autres l'ont été par prise de notes. La raison en est pour une part qu'un tel type de matériel était interdit comme dans le cas du bâtiment Cortenberg abritant l'Etat-Major de l'Union Européenne à Bruxelles. Pour quatre entretiens, le dictaphone a malheureusement connu des défaillances techniques rendant inexploitable l'enregistrement. Pour d'autres entretiens encore, la méfiance des interlocuteurs étant palpables, nous avons opté pour une prise de note serrée, nécessitant un état de concentration tendue de notre part mais permettant de désamorcer les réflexes défensifs de nos interlocuteurs. Pour le reste enfin, certains interlocuteurs ont explicitement refusé le recours au dictaphone. Concernant la retranscription des entretiens, près de la moitié a été retranscrite intégralement à partir de l'enregistrement²¹⁷. Les autres ont fait l'objet de fiches d'entretien résumant les principaux points et ne reproduisant intégralement que les citations particulièrement éclairantes, ou apportant des précisions²¹⁸. L'arrivée à saturation conduisant à obtenir des propos *in fine* circulaires nous a convaincu du choix de ces fiches. Le travail fastidieux de retranscription nous pris près de quatre mois. L'« après » entretien consistait dans une partie des cas en une retranscription directe des conversations off, dehors ou dans un café selon le temps, et parfois à un échange de courriers électroniques pour préciser certains points par la suite.

Un élément important est aussi la question de la langue dans laquelle se déroule l'entretien. Ici deux grandes postures se dégagent : les interlocuteurs qui maîtrisent bien le français sont généralement fiers de s'exprimer en français, tout en sachant que le recours à l'allemand est toujours possible pour préciser plus finement un propos. Pour ceux qui ne se sentent pas à leur aise avec la langue française, le choix de la langue d'entretien est à opérer entre l'anglais et l'allemand. Nous avons opté pour l'allemand : la stratégie d'adaptation de l'enquêteur est un moyen d'exprimer le sérieux de son enquête ; par ailleurs, les interlocuteurs allemands se sentent mis en confiance lorsqu'ils s'expriment dans leur langue propre et se montrent plus enclins à se livrer. Le fait de ne pas recourir à l'anglais permet

²¹⁵ Cf. Jean-Claude Kaufmann, *L'entretien compréhensif*, Paris, Hachette, Coll. 128, 2004 (1^{ère} éd. : 1996).

²¹⁶ Nous proposons une analyse réflexive concernant la situation d'entretien dans la troisième partie de ce chapitre.

²¹⁷ Cf. un échantillon d'une trentaine d'entretiens figurant à l'annexe 5.

²¹⁸ Cette technique de retranscription se rapproche de ce que Myriam Bachir nomme "retranscription partielle ou légendée", qui "consiste à préparer le texte en vue de son usage immédiat." *L'entretien en actes*, p. 51, in Sophie Duchesne, Myriam Bachir et al., op. cit.

enfin de banaliser l'entretien d'une certaine manière, sortant les acteurs de leur langue de travail –l'anglais-, pour les amener à s'exprimer dans leur langue maternelle. Nous sommes partis du postulat que la langue d'entretien peut effectivement influencer la prise de parole, et les stratégies qu'elle renferme.

Afin de nous prémunir contre l'illusion du « scoop », nous avons emprunté la technique du *cross checking*, selon laquelle « une information n'existe que si elle a été donnée par au moins deux sources indépendantes l'une de l'autre, si possible de première main »²¹⁹. Le nombre élevé des entretiens réalisés se justifie par ce souci. Afin d'éviter de nous forger une représentation qui risquerait de conduire à une reproduction du discours des acteurs, et pour désarmer les éléments de discours officiel, nous avons opté pour une multiplication des entretiens sur différents niveaux décisionnels (du niveau ministre et conseillers jusqu'au niveau des officiers traitants et chargés de mission dans les niveaux de travail), pour pouvoir croiser informations et sources, et accroître la fiabilité des informations reçues. Cela pose effectivement la question de la place du producteur du discours dans le champ de cette production²²⁰ : les « seconds couteaux »²²¹, ou « indiens traitants » dans le jargon politico-militaire, se révèlent souvent des interlocuteurs précieux ; occupant une place moins en vue et très souvent peu en contact avec la presse, la censure qu'ils exercent sur leur propos n'est pas, comme nous avons pu maintes fois le remarquer, aussi « intériorisée » et n'« impos[e] [pas sa] forme à toutes [leurs] expressions »²²². Ces acteurs ne sont pas aussi soucieux de leur image que la haute hiérarchie militaire, politique ou diplomatique, et manifestent un réel plaisir à réfléchir avec un chercheur sur leur travail et les dossiers qu'ils traitent, en échange d'une garantie d'anonymat. Ces entretiens se sont fréquemment assortis de nombreuses discussions informelles ou autour d'un café ou d'un repas, tout particulièrement avec nos interlocuteurs militaires. Compléter les propos des hauts responsables politico-militaires tant en France qu'en Allemagne ou à Bruxelles par des entretiens avec des acteurs des services permet de voir quelles sont les pratiques réelles, et ce qui se joue entre les lignes de la doxa officielle. Par ailleurs, conduire des entretiens auprès de plusieurs membres d'un même service institutionnel permet d'objectiver, toutes proportions gardées par rapport à une immersion permanente, certaines pratiques et représentations révélées par l'analyse des entretiens. Il s'agit là d'une démarche qui a nécessité de la pédagogie de notre part dans le volet allemand de notre enquête : le principe

²¹⁹ Jean-Claude Thoenig, *L'analyse des politiques publiques*, in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 4, 1985, p. 40-41.

²²⁰ Cf. Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982, p. 170.

²²¹ Samy Cohen, *L'art d'interviewer les dirigeants*, op. cit., p. 28.

²²² Pierre Bourdieu, id., p. 169.

de *Mitzeichnung* suppose que tous les agents d'un même service disposent des mêmes informations, puisque celles-ci sont transmises à tous²²³. Dès lors, nous nous sommes plusieurs fois heurtés à des observations de type : « Vous avez déjà rencontré X dans notre service, je ne peux rien vous apporter de plus. » Il nous a donc fallu convaincre de la nécessité d'interroger plusieurs personnes d'un même service. Nous avons aussi croisé les données d'entretiens avec la documentation officielle, une revue de presse (pour les éléments factuels) et les quelques documents internes que nos interlocuteurs nous ont ponctuellement concédés.

Dernière étape de l'enquête, l'interprétation et l'analyse des données fournies par les entretiens s'avère une étape essentielle. En effet, tout a un sens en entretien, et surtout, tout à un sens en contexte ; or ce sens n'est pas donné a priori²²⁴. Après avoir suivi une formation aux logiciels de traitement de données qualitatives *Alceste* et *Sphinx Lexica*, nous avons évalué qu'une analyse de contenu et de discours était beaucoup plus adaptée à notre objet. Myriam Bachir souligne d'ailleurs que « la technique du codage est peu appropriée au discours produit en situation d'entretien. »²²⁵. Nous avons classé nos données de façon thématique (et chronologique pour partie) sous formes de grands tableaux, afin de repérer les points saillants et aveugles, les lignes de démarcation dans les discours (entre acteurs français et allemands, entre les capitales et Bruxelles, entre les militaires et les diplomates, entre les praticiens et le discours des politiques)²²⁶ : cela permet une première mise en lumière des relations de pouvoir et des intérêts des divers acteurs dans le processus étudié. Cette analyse a été menée en parallèle avec une lecture de la littérature scientifique. Nous sommes néanmoins conscients de ce qu'une enquête par entretiens comporte des limites, qu'il s'agit d'éclairer.

Les limites d'une méthodologie qualitative par entretiens

Christian Lequesne, revenant sur la réalisation de sa thèse²²⁷ basée essentiellement sur des entretiens (126 conduits), remarque : « *Il ne restait toutefois qu'à s'essayer en veillant à faire un usage réflexif de l'acquis des sciences sociales dans la conduite des*

²²³ Nous revenons largement sur ce principe au chapitre 5.

²²⁴ Cf. Sophie Duchesne, *Pratique de l'entretien dit « non-directif »*, op. cit., p. 29.

²²⁵ Id., p. 53.

²²⁶ Cf. Howard Becker, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, op. cit., p. 244.

²²⁷ Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles- Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993.

entretiens. »²²⁸ La conduite d'entretien, si elle peut sembler d'un accès facile, engendre toutefois un coût financier et temporel important, et exige réactivité, mobilité et énergie. Ensuite, dans le cas d'une recherche touchant au monde de la défense, un des problèmes principaux est le statut de la parole, et la citation de la parole recueillie. Les sources souhaitent dans plus de la moitié des cas rester officieuses, c'est-à-dire non citées nommément. Cela s'explique principalement par le souci de s'exprimer librement auprès du chercheur tout en se prémunissant des éventuelles conséquences négatives qu'une prise de parole « libérée » pourrait avoir pour la personne interviewée au sein du service dans lequel elle travaille. Si les officiers nous reçoivent, l'entretien est fréquemment assorti d'un souci de confidentialité du propos.

Par ailleurs, dans le cas d'une comparaison, il importe de tenir compte des règles différentes selon les pays concernant cette question²²⁹. Les règles d'expression des militaires ne sont pas les mêmes en France et en Allemagne. Le travail du chercheur se heurte au devoir de réserve des militaires en France: le statut général des militaires (révisé en 2005) définit ainsi le devoir de réserve : les opinions ne peuvent « être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire »²³⁰. Il s'agit avant tout pour les militaires de montrer de la retenue dans leur propos : ce n'est pas tant sur l'opinion que sur son expression que porte le devoir de réserve. La vigilance s'impose donc quand l'opinion exprimée ou l'information donnée sont amenées à être publicisées. En Allemagne par contre, les militaires sont considérés comme des « citoyens en uniforme » : « militaires sous contrôle et citoyen[s] comme [les] autre[s] »²³¹, ils jouissent d'une liberté d'expression élargie, garantie par l'article 5 de la Loi Fondamentale²³². Il peut ainsi arriver que des officiers prennent publiquement position contre une décision du gouvernement²³³. Cela renvoie au problème du « off » et de l'autocensure : jusqu'où peut-on être explicite sur ses sources ? Comment combiner déontologie dans la recherche et rigueur méthodologique ? Le

²²⁸ Christian Lequesne, *Interviewer des acteurs politico-administratifs de la construction européenne*, p. 52, in Samy Cohen, *L'art d'interviewer les dirigeants*, op. cit.

²²⁹ Cf. Anne De Beer, Gérard Blanc, Maxime Jacob, *L'expression professionnelle des militaires : comparaison européenne*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 73, 2005.

²³⁰ Clara Bacchetta, *Quelle liberté d'expression professionnelle pour les militaires ? Enjeux et perspectives*, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, Paris : Economica, 2004, p. 76.

²³¹ Christophe Pajon, *Forces armées et société dans l'Allemagne contemporaine*, Paris : L'Harmattan, 2001, pp. 245-282.

²³² Cet article dispose que tout citoyen a le droit d'exprimer son opinion librement par des mots, des écrits ou de images, et l'Etat doit veiller au respect de cette liberté. Cf. Joachim Kannicht, *Die Bundeswehr und die Medien., Material für Presse und Öffentlichkeitsarbeit in Verteidigungsfragen*, Regensburg: Walhalla U. Praetoria Verlag, 1982, p. 1.

²³³ Ce fut le cas par exemple en ce qui concerne la réforme de la Bundeswehr par Rudolf Scharping en 2000-2001, qui a conservé la conscription Cf. en particulier l'article du Capitaine Jürgen Rose « Schafft endlich die Wehrpflicht ab ! » (littéralement: « Abolissez la conscription! ») publié dans *Die Welt* le 12 septembre 2001 : la conscription ne permet pas à l'Allemagne de s'adapter pleinement aux exigences de la PESD et de l'OTAN.

dilemme est le plus fréquemment résolu par les chercheurs travaillant sur le domaine de la défense²³⁴ en s'appuyant sur la règle communément admise de citation de l'organisme où l'information a été obtenue, sans citer le nom de la personne, ou même sa fonction²³⁵.

Un second type de limites est d'ordre matériel. Bien entendu, l'enquête pourrait être étendue sur dix ans. Par exemple, lorsque nous posons la question : existe-t-il des acteurs autres susceptibles d'exercer une influence sur le processus étudiée, soit la construction d'une politique européenne de défense, nous pouvons supposer que le cas des industriels de l'armement serait à prendre en compte. Nous ne le faisons pas ici, par souci de cohérence de notre problématisation, et parce qu'il faut bien un jour s'apprêter à finir le travail et clore l'enquête. A vouloir trop embrasser, le risque est finalement de mal étreindre. En outre, interroger de tels acteurs supposerait des compétences économiques plus approfondies que celles dont nous disposons actuellement. Enfin, des travaux ont été et sont largement encore aujourd'hui réalisés sur cette question précise, comme nous l'avons déjà évoqué.

Un troisième type de limites tient plus largement à l'usage de l'entretien en sciences sociales. La limite principale tient ici au décalage qui peut se produire entre le dire et le faire des acteurs²³⁶. L'enjeu consiste à gérer le risque de déconnexion entre les deux dimensions, soit en essayant de faire de l'observation participante dans les cas où elle s'avère possible, soit en multipliant les entretiens auprès du même type d'acteurs pour débusquer les éventuelles dissonances et forger des liens de confiance permettant d'accéder en partie aux pratiques en question, même si l'entrée en relation avec des individus pour mieux les observer expose l'enquêteur au risque de collusion, contamination, fusion, voire confusion²³⁷. Dans le cas de notre étude, il n'était pas possible de mettre en œuvre une réelle « stratégie de triangulation »²³⁸, c'est à dire de vérifier les propos par consultation des documents internes aux services, d'où l'enjeu du nombre d'entretiens pour repérer les points de consensus ou dissensus, les variations de discours, etc.

²³⁴Et c'est ce que font également les journalistes de défense. Nous avons eu l'opportunité de pouvoir nous entretenir avec plusieurs correspondants défense de grands quotidiens français et allemands en janvier 2006, dont Laurent Zecchini au *Monde*, Arnaud De La Grange au *Figaro*, Jean-Dominique Merchet à *Libération* et Christian Wernicke à la *Süddeutsche Zeitung*.

²³⁵ Sur ce problème du « off », cf. la contribution intéressante de Daniel Marine à l'ouvrage collectif d'A. Accardo, *Journalistes au quotidien. Outils pour une socioanalyse des pratiques journalistiques.*, Bordeaux, Ed. Le Mascaret, 1995.

²³⁶ Cf. Valérie Sala Pala, Gilles Pinson, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », in *Revue Française de Science Politique*, 57(5), octobre 2007, pp. 555-598, et Alexander Bogner, Wolfgang Menz, op. cit.; Pascale Laborier et Philippe Bongrand évoquent la capacité des acteurs à produire un récit *ad hoc*. Art. cit., p. 87.

²³⁷ Cf. Anne Gotman, *La neutralité vue sous l'angle de l'E.N.D.R.*, pp. 149-182, in Alain Blanchet et al., op. cit.

²³⁸ Cf. Andrew Herod, « Gender issues in the use of interviewing as a research method », in *Professional Geographer*, 45, 1993, p. 315.

Il importe également de parvenir à dépasser le contenu manifeste du discours pour saisir les représentations qui le sous-tendent. Or quand les interlocuteurs sont des élites, elles sont habituées au maniement de la parole, au contrôle de soi et de ses propos, à l'exploitation d'un jargon spécifique traduisant leur appartenance à un champ donné²³⁹. C'est pourquoi nous avons tâché de déjouer ce phénomène en croisant les niveaux institutionnels où ont été menés les entretiens, ce qui s'est révélé une stratégie payante. Finalement, nous nous sommes, dans les niveaux de travail, trouvés dans la position du savant « *oblige[ant] l'individu à se rendre compte du sens ultime de ses propres actes, ou du moins l'y aid[ant]* »²⁴⁰. Finalement, plus que la question de la scientificité de l'entretien, c'est celle de la généralisation qui est soulevée²⁴¹. Il s'agit donc de préciser que la validité des résultats de notre enquête est à replacer dans le cadre spécifique de notre protocole de recherche, et est complétée par des lectures spécialisées. Tout en reconnaissant les limites inhérentes à ce type précis de méthodologie qualitative, nous nous efforçons d'en réduire les effets par un exercice de réflexivité qui figure en annexe²⁴².

Nous devons enfin introduire une autre limite à notre travail : étant donné l'étendue du sujet, il nous est rapidement apparu inenvisageable de faire porter notre enquête également sur les industries d'armement européennes. Le sujet de la construction d'une Europe de l'armement fait d'ailleurs l'objet d'études émergentes, comme nous le présenterons dans notre chapitre 1 consacré aux traditions d'études sur la politique européenne de défense, et requiert davantage de savoirs-faires économiques. De même, nous ne pouvions pas, dans le temps imparti pour l'enquête, prétendre nous intéresser en détail aux débuts de l'europanisation du renseignement ou de l'espace, champs de recherche à défricher à l'avenir. Aussi avons nous circonscrit notre objet aux processus décisionnels qui façonnent la politique européenne de défense, et surtout aux acteurs qui les portent en France et en Allemagne.

²³⁹ Bourdieu écrit : « Les langues spéciales que les corps de spécialistes produisent et reproduisent [...] sont, comme tout discours, le produit d'un compromis entre un intérêt expressif et une censure constituée par la structure même du champ dans lequel se produit et circule le discours » In *Ce que parler veut dire*, op. cit., pp. 167-168. Sur cette question de l'asymétrie sociale enquêteur/enquêté, cf. également Pascale Laborier, Philippe Bongrand, id., p. 95 ; Hélène Chamboredon, Mireille Surdez et al., art. cit. ; Samy Cohen, id.

²⁴⁰ Max Weber, *Le savant et le politique*, op. cit., p. 113.

²⁴¹ Il s'agit là d'un débat dans lequel nous n'entrerons pas. Nous renvoyons à l'introduction de l'ouvrage de Jean-Claude Passeron et Jacques Revel, *Penser par cas*, Paris, Editions de l'EHESS, 2005, pp. 9-44.

²⁴² Pour une perspective réflexive sur notre méthodologie, nous renvoyons à notre annexe 4 qui se propose de revenir sur les conditions de production de nos données, et sur la situation sociale spécifique que constitue l'entretien.

Cette thèse se compose de trois parties. La première partie analyse la genèse de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Elle vise à recontextualiser l'émergence de la politique européenne de défense, qui remonte bien avant 1999 : le contexte n'est pas neutre, il exerce une influence certaine sur ce processus qu'il est intéressant de déconstruire et permet de saisir pourquoi une alternative a fini par prédominer sur les divers scénarios possibles. La fin de l'ordre bipolaire, la relance du processus communautaire, les interrogations nouvelles sur la sécurité et la défense en Europe face aux conflits des Balkans, la réforme de l'Alliance atlantique d'une part, la relation personnelle particulière entre Mitterrand et Kohl et la pratique instituée de la coopération entre les deux pays ayant socialisé les acteurs diplomatico-militaires depuis les années 1980 au travail en commun et à l'échange de vues d'autre part, sont des éléments qui permettent de rendre compte du cadre socio-historique et intellectuel de naissance de la PESD, à savoir pourquoi a-t-elle été créée à ce moment-là et comment s'est effectuée sa mise sur agenda. Il s'agit ici de mettre en lumière les processus conjoncturels et structurels qui interviennent dans sa genèse, tout en la rattachant à une filiation philosophique ancienne : l'idée d'une défense européenne n'est pas neuve (chapitre 2), et la genèse de la PESD s'inscrit dans la rencontre entre cette idée et la conjoncture critique de l'Union européenne des années 1990 (chapitres 1 et 3).

La seconde partie se propose, à partir du lancement de la PESD en 1999, d'examiner la façon dont se construit cette politique publique spécifique en se dotant d'organes propres à Bruxelles (chapitre 4), et les pratiques sociales qui la trament. Nous nous attacherons dans cette partie à étudier le processus de rationalisation au sein de la politique européenne de défense qui se traduit par la création de nouveaux organes bureaucratiques, dont l'intérêt à déployer une action visible est d'autant plus grand pour assurer leur légitimité. Cette politique constitue dès lors une nouvelle configuration sociale impliquant une redéfinition à la marge des logiques de pouvoir entre les acteurs situés dans les capitales et leurs émanations institutionnelles à Bruxelles (chapitre 5). La politique européenne de défense confère non seulement de nouvelles responsabilités aux acteurs politico-militaires français et allemands, mais interfère également avec leur pratique et leur socialisation professionnelles : si les diplomates demeurent dans une position relativement traditionnelle, les officiers, eux, se trouvent placés face à une facette inédite du métier militaire, presque un nouveau métier militaire. Il s'agit dès lors d'éclairer les trajectoires des acteurs afin de saisir si et en quoi la PESD peut ou non influencer les logiques de carrière nationales (chapitre 6). Par ailleurs, la trajectoire et la socialisation des différents acteurs impliqués dans son élaboration et sa mise en oeuvre au quotidien dans les capitales et à Bruxelles influence

largement tant les ressources professionnelles et organisationnelles dont ils disposent au sein de cette nouvelle configuration, pour se positionner dans les luttes organisationnelles et symboliques dessinées par les nouveaux jeux d'interdépendance qui la sous-tendent, que les pratiques et les représentations de ces acteurs (chapitre 7).

La troisième partie s'intéresse aux obstacles et aux usages de la politique européenne de défense . Nous y partons du présupposé selon lequel un Etat, et plus précisément les acteurs politico-militaires qui le représentent -et qu'il a socialisés tant du point de vue de l'habitus national que de l'ethos professionnel-, pense et agit en général d'une façon assez largement déterminée par le poids de sa structuration socio-historiques plus ou moins récentes (c'est tout particulièrement patent pour l'Allemagne en matière militaire), poids qui influence à son tour sa perception du futur et sa façon de s'y projeter. En effet, cette *legacy* amène deux logiques militaires et deux conceptions de la politique de défense différentes à se confronter, qui traduisent des divergences plus larges et profondes concernant l'attachement à la nation et la construction historique des forces armées. Cela crée donc un certain nombre d'obstacles sur le chemin de l'Europe de la Défense, obstacles dont l'Eurocorps faisait déjà les frais. Les obstacles principaux sont d'une part les différences de métier entre militaires et diplomates, et de culture militaire des deux pays considérés, qui s'expliquent par une construction historique divergente des forces armées et des systèmes politico-militaires de décision, et qu'il est parfois difficile de rendre compatibles ; d'autre part, des divergences de vue en ce qui concerne les interventions extérieures (orientation vers l'Est pour l'Allemagne, vers la Méditerranée pour la France) ; enfin, la doctrine militaire et stratégique s'avère fort différente entre la France et l'Allemagne, et le point névralgique est celui de l'autonomie et du lien à l'OTAN et à l'allié américain (chapitre 8). Ainsi, l'idée d'une armée européenne semble peu réaliste, et bien plus politique que réellement militaire. L'enjeu sera ici de montrer que la politique européenne de défense fournit pour l'heure surtout un substitut politique et symbolique, qui n'en est pas moins fonctionnel, remplissant des tâches latentes davantage que les tâches manifestes extériorisées dans les déclarations officielles. La PESD permet de légitimer la prétention de l'UE à se déclarer puissance de paix, même si in fine, la sécurité territoriale est assurée par l'Alliance atlantique (chapitre 9).

Première partie

Un projet latent mobilisé par les acteurs franco- allemands dans un contexte spécifique (1989-1999)

« Les hommes font leur propre histoire, mais ils ne la font pas arbitrairement dans les conditions choisies par eux, mais dans les conditions directement données ou héritées du passé. La tradition de toutes les générations mortes pèse d'un poids lourd sur le cerveau des vivants. »
Karl Marx, *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte* (1852).

« Fin de l'histoire » pour certains²⁴³, « retour vers le futur » pour d'autres²⁴⁴, la fin de la guerre froide parachevée par l'implosion soviétique en 1991 sonne le glas de l'ordre de Yalta et Potsdam, et soulève la question de la légitimité de la seule alliance militaire survivante : l'OTAN. C'est dans ce contexte qu'émerge la politique européenne de défense, qui deviendra en 1999 la Politique Européenne de Sécurité et de Défense ou PESD. Face à une évolution des menaces internationales, désormais diffuses, il importe de se doter de nouveaux outils afin de pouvoir gérer les crises et sortir des conflits contemporains post-bipolaires. Or les nouvelles formes de conflictualité incitent plus que jamais les États européens à former une « communauté de sécurité »²⁴⁵ afin de régler les conflits régionaux qui éclatent, d'autant plus que le nouveau contexte stratégique naissant se caractérise par une mutualisation croissante des stratégies de défense et des unités militaires, et un phénomène fort d'interdépendance entre les États, amorcé dès les années 1970²⁴⁶. Justement d'où vient la politique européenne de défense ? Pourquoi les États européens, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, ont-ils décidé de construire une politique européenne de défense, nouvel instrument de sortie de conflit et de gestion des crises, alors même qu'il existait une Alliance atlantique à réformer ? L'enjeu est ici de mettre en exergue les dynamiques historiques et sociopolitiques à l'œuvre dans le processus décisionnel qui aboutit au lancement de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense lors du sommet européen de Cologne en juin 1999, et plus prosaïquement l'influence du contexte géopolitique et intellectuel dans lequel s'enracine sa mise sur l'agenda européen sous impulsion franco-allemande. Cette émergence se produit à un moment clef pour le continent européen : on ne saurait négliger le poids de l'histoire et de la conjoncture politique et géopolitique. Le concept de fenêtre d'opportunité tel qu'il est développé par Kingdon offre ici un intérêt certain pour décrypter le contexte dans lequel la genèse de la politique européenne de

²⁴³ Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Traduit de l'anglais par Denis-Armand Canal, Paris, Flammarion 1992.

²⁴⁴ John Mearsheimer, « Back to the Future : Instability in Europe after the Cold War », *International Security*, 15 (4), 1990, pp. 5-56.

²⁴⁵ Deutsch, Karl, *Political community in the North-Atlantic area*, Princeton University Press, 1957.

²⁴⁶ Cf. Norbert Elias, *Les transformations de l'équilibre nous-je*, pp. 205-301, in *La société des individus*, Avant-propos de Roger Chartier, Traduit de l'allemand par Jeanne Etoré, Paris, Fayard, (Ed. allemande : Suhrkamp Verlag, 1987), 1991, et *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975 (1^{ère} éd. allemande : 1939).

défense s'enracine. Les changements majeurs en politique publique sont souvent dus à l'ouverture de fenêtres d'opportunité politique, mais l'ouverture d'une fenêtre détermine souvent aussi les priorités politiques ; il importe donc que la problématique en question fasse déjà l'objet de réflexions antérieures mobilisables à l'instant t :

« They need a little push to get the attention of people in and around government. That push is sometimes provided by a focusing event like a crisis or disaster that comes along to call attention to the problem. »²⁴⁷

Une fenêtre nécessite d'agir vite pour faire avancer une idée avant qu'elle ne se referme, ce qui suppose que des entrepreneurs politiques mobilisent des alternatives possibles et soient prêts à « battre le fer quand il est chaud »²⁴⁸ On s'appuie ici sur la démarche de Norbert Elias, consistant à penser les phénomènes socio-politiques dans le temps et dans l'espace physique dans lequel ils apparaissent²⁴⁹. Elias trace d'ailleurs, en matière de coopération interétatique, trois étapes : la coopération négative, c'est-à-dire que les parties renoncent à effectuer des actions qu'elles faisaient jusque là, et elles coopèrent car leur autonomie est réduite mais sans transférer leur souveraineté ; la coopération positive, qui se caractérise par un partage de l'autonomie nationale de façon volontaire, avec des efforts juridiques tels que la protection des parties par un droit de veto par exemple (exemple de la politique monétaire commune pour neutraliser la compétition entre États) ; la dernière étape consiste en la formation d'une autorité de régulation supérieure à laquelle les États transfèrent une partie de leur souveraineté²⁵⁰. La coopération est vue comme la prémisse à l'existence d'une autorité supérieure, qui elle-même résulte d'un processus de violente compétition. Le cas de la construction de la politique européenne de défense s'inscrit bien dans cette dynamique globale de constitution d'une communauté politique en Europe.

Deux types de facteurs sont à distinguer : d'une part, des facteurs conjoncturels –la réorganisation de l'équilibre stratégique des puissances et le foisonnement de textes qui visent à réformer les systèmes de sécurité hérités de la guerre froide (OTAN, UEO, CSCE) afin de permettre leur adaptation au nouvel environnement international, et d'autre part, des facteurs structurels –les données de la relation franco-allemande en matière de coopération militaire et de défense, ainsi que les relations organiques entre les deux chefs d'État Mitterrand et Kohl ; la confrontation de deux projets hérités d'une longue tradition de réflexion sur la problématique de la défense européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette première partie correspond à la phase de mise à l'agenda, en termes

²⁴⁷ John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, University of Michigan, Longman, 2003 (1st ed. : 1984), p. 94-95.

²⁴⁸ Littéralement : « To strike when the iron is hot ». John Kingdon, id., p. 170

²⁴⁹ Cf. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., et *La dynamique de l'Occident*, op. cit.

²⁵⁰ Norbert Elias, *Les transformations de l'équilibre nous-je*, pp. 205-301, in *La société des individus*, op. cit.

d'analyse des politiques publiques. La perspective adoptée ici est néanmoins une perspective socio-historique, revendiquant l'intérêt majeur d'une démarche appuyée sur les outils de la sociologie politique, et notamment de la sociologie développée par Norbert Elias, pour étudier l'action publique en général, et le type très singulier d'action publique que représente la politique européenne de défense en particulier²⁵¹. Ce secteur d'action publique est loin d'impliquer les seuls acteurs nationaux. Au-delà de la seule problématique de la coordination sur le plan interne de l'action des acteurs gouvernementaux, ce type de politique publique s'enracine aussi dans des logiques internationales, ce qui implique de considérer que les solutions apportées aux problèmes sur le plan interne peuvent se modifier sous la pression des influences extérieures réciproques. Il nous importe quoi qu'il en soit de montrer que le problème de la défense de l'Europe est un construit social qui n'existe pas de lui-même, mais résulte de la mobilisation de groupes particuliers d'acteurs, entrepreneurs politiques, diplomates et acteurs politico-militaires. La politique européenne de défense et le contour des débats qui jalonnent son émergence se construisent dans les interactions sociales entre ces groupes d'acteurs, en France et en Allemagne tout d'abord, et entre les acteurs du partenariat franco-allemand coalisés et la coalition concurrente porteuse d'un projet différent ensuite. C'est pourquoi les processus et les relations entre les différents acteurs ou groupes d'acteurs en présence sont essentiels, en tant qu'ils déterminent largement les intérêts, les rationalités et les idées en présence relativement au problème public émergent.

« Toutes sortes d'acteurs étatiques et non-étatiques sont en concurrence pour faire prévaloir certaines normes et certains arrangements sociaux : il y a un processus itératif par lequel les acteurs redéfinissent sans cesse les normes par la pratique, tout en étant encadrés par ces structures sociales. »²⁵²

Nous nous démarquons des débats qui ont cours en relations internationales autour de la notion de sécurité et de sécurisation, même si bien sûr ces débats sont en filigrane de la lutte des projets²⁵³. Notre approche aspire à un objectif différent : nous entendons la politique européenne de défense au sens d'une politique publique, soit un ensemble de pratiques et de normes émanant d'un ou plusieurs acteurs publics. Elle se compose en effet d'un contenu, c'est-à-dire que les ressources qu'elle fournit sont mobilisées en vue d'obtenir un résultat

²⁵¹ Sur la sociologie de l'action publique, cf. notamment Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, et Christine Musselin, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », in *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), février 2005, pp. 51-71.

²⁵² Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère comme politique publique*, p. 187, in Frédéric Charillon, (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

²⁵³ On retiendra ici les travaux de Barry Buzan, ou chez les auteurs constructivistes, ceux de Ole Waever. L'élaboration du concept de sécurisation est attribuée à Ole Waever qui est rattaché à l'École de Copenhague. Ole Waever s'intéresse au lien qui se tisse entre l'acte de langage (*speech act*) et la sécurité. Partant de l'idée que les actes de langage sont des performatifs, soit qu'ils ont un pouvoir d'action et ainsi de se transformer en praxis, il considère la sécurité comme une pratique discursive performative.

(elle ne se réduit pas à un acteur ponctuel et isolé), et ce contenu s'appuie sur un programme, c'est-à-dire une articulation entre les actes, et une structure relativement permanente de référence et d'orientation. En outre, il existe un rapport entre les contenus de cette politique publique spécifique et les acteurs et mécanismes qui la façonnent, comme nous chercherons à le montrer par l'élaboration d'une brève sociologie des acteurs. Nous empruntons en l'occurrence, comme le préconise Marie-Christine Kessler,²⁵⁴ des outils conceptuels à l'analyse des politiques publiques pour tâcher d'ouvrir la boîte noire de cette politique particulière en émergence. L'utilisation des outils méthodologiques employés en analyse des politiques publiques est ici d'un grand intérêt : John Kingdon, politologue américain, a étudié le processus de mise à l'agenda des problèmes publics ; il se focalise particulièrement sur le moment où le temps d'une idée est venu de se muer en une alternative possible en réponse à un problème public construit en tant que tel²⁵⁵. Même si Kingdon ne s'est intéressé qu'aux politiques publiques nationales américaines, la souplesse de sa grille d'analyse permet de l'utiliser dans le cas d'une action publique de type supranational comme dans le cas de la politique européenne de défense. Il distingue trois types de processus pouvant être à l'œuvre, séparément ou conjointement, dans la mise à l'agenda d'un problème public : l'émergence du problème par le biais d'une crise qui en signale l'acuité (ici, ce sont non seulement la chute du Mur de Berlin et de l'URSS, mais plus encore les drames balkaniques) ; le développement d'idées dans le domaine concerné d'action publique par les acteurs et les spécialistes du secteur, qui vont générer des propositions politiques (les deux projets concurrents étudiés à la section B du chapitre 1) ; des changements politiques qui affectent l'agenda (comme l'arrivée au pouvoir de Tony Blair en 1997 qui entraîne un changement d'attitude de la Grande-Bretagne sur le sujet de la défense européenne tel qu'il est discuté par la France et l'Allemagne ; chapitre 3). C'est bien selon ces trois types de processus que nous avons pensé l'émergence de la PESD. En outre, un autre outil se révèle utile : il s'agit des coalitions de causes (*Advocacy Coalition Framework*), modèle mis en œuvre par Sabatier et Jenkins-Smith afin d'expliquer l'émergence de politiques publiques et les effets d'apprentissage qui se produisent dans un programme d'action publique²⁵⁶. Le modèle des coalitions de cause permet de prendre en compte les éléments cognitifs dans l'émergence d'une action publique particulière, et tout

²⁵⁴ Dans la lignée des études de *Foreign Policy Analysis* inaugurée par Graham Allison notamment : Graham T. Allison, Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition. New York: Longman, 1999; cf. aussi Graham T. Allison, Morton Halperin, « Bureaucratic politics. A paradigm and some implications », in *World Politics*, 24(3), avril 1992, pp. 40-79.

²⁵⁵ John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, University of Michigan, Longman, 2003 (1st ed. : 1984), p. 3.

²⁵⁶ Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith (eds.), *Policy change and learning*, Boulder, Westview Press, 1993; Paul Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999.

particulièrement l'importance des informations techniques, mais aussi, dans notre démarche, d'amorcer déjà l'enjeu de la socialisation nationale, professionnelle et organisationnelle dans leur construction et leur représentation de cette politique. En l'occurrence ici, cet outil nous semble pertinent pour mettre en avant le rôle joué justement par les deux principales alternatives poussées par deux grandes « coalitions » : d'un côté, les acteurs politico-militaires français et allemands et leur mise en avant de l'UEO comme possible embryon de défense européenne ; de l'autre côté, une coalition anglo-saxonne, à laquelle il faut ajouter l'Italie et les Pays-Bas, misant sur la réforme de l'OTAN et la mise en place d'un pilier européen au sein de l'Alliance par le biais de l'IESD²⁵⁷.

Cela ne remet aucunement en cause notre démarche générale de sociologie historique inspirée de Norbert Elias en particulier. Les argumentations mobilisées par les deux coalitions transnationales concurrentes interviennent dans un contexte spécifique, que nous allons exposer au chapitre 1 et dont les crises balkaniques constituent la toile de fond au milieu des années 1990²⁵⁸, et au sein d'un discours préexistant qui les rend intelligibles²⁵⁹. Notre second chapitre effectue justement un retour sur l'origine des deux projets en concurrence au début des années 1990 et qui marquent l'émergence de la politique européenne de défense dans la mesure où les tentatives antérieures constituent des prismes qui modèlent les débats de l'après-guerre froide dans une assez large mesure, notamment parce que ces premières tentatives sont à l'origine de la création d'institutions de sécurité en Europe, l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale, qui représentent un ensemble de standards et de procédures en vigueur en matière de défense et de sécurité européenne, et qui fournissent le cœur du débat entre les acteurs politico-militaires et diplomatiques français et allemands, et plus largement européens. En outre, tout l'enjeu pour ces acteurs, ou groupes d'acteurs, consiste justement en la perspective d'institutionnalisation des projets qu'ils défendent en vue d'en faire des éléments constitutifs de la structure européenne de défense à naître. Le troisième chapitre vise à montrer comment, sous l'impulsion des crises balkaniques, matrice de lecture de la sécurité en Europe après 1991 et déclencheur d'un intense travail politico-diplomatique de construction d'une solution proprement européenne à la problématique de la sécurité et de la défense, le relais passe des entrepreneurs politiques franco-allemands à l'origine -qui ont mis sur les rails l'idée d'une défense européenne commune en 1990-1991- aux réseaux diplomatiques, puis aux militaires non seulement

²⁵⁷ Les autres pays européens tendent à osciller entre ces deux positions, la plupart néanmoins jouant la carte de la prudence et de l'existence longue de l'OTAN, contre une UEO jusqu'alors en léthargie.

²⁵⁸ Cf. notre chapitre 3, section A.

²⁵⁹ Cf. Neta Crawford, *How previous ideas affect later ideas*, p. 267, in Robert Goodin, Charles Tilly (eds), *The Oxford handbook of contextual political analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

français et allemands, mais également britanniques, entre 1992 et 1999, aboutissant au lancement de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense à Cologne en 1999.

Chapitre 1

Mitterrand et Kohl, entrepreneurs d'une renaissance dans une Europe en ébullition

Quel est l'impact du contexte dans la sociogenèse de la politique européenne de défense, et plus particulièrement dans la prise de décision dont il émane²⁶⁰ ? Cette dynamique intervient-elle à cause du contexte ? En dépit de lui ? On concentrera ici l'analyse sur des facteurs croisés conjoncturels et structurels (cadre de socialisation de la coopération militaire franco-allemande) qui participent du processus sociogénétique de la politique européenne de défense à travers le Traité de Maastricht et la création de l'Eurocorps, premier pas opérationnel visant symboliquement à mettre en scène une capacité européenne de défense en dehors du forum transatlantique. La profondeur des bouleversements que connaît l'Europe entre 1989 et 1991 ouvre une fenêtre d'opportunité à l'émergence d'un nouveau paradigme global de défense et de sécurité²⁶¹. L'amiral Lanxade se souvient de l'importance du contexte de cette époque troublée sur les réflexions franco-allemandes sur le sujet :

« Les choses se sont passées ainsi parce qu'il y avait une fenêtre d'opportunité, c'est-à-dire que toutes les références du passé s'étaient effondrées avec la chute du Mur. On était dans un monde à créer, dans un ordre international à construire. »²⁶²

Les organisations de sécurité collective nées des nécessités bipolaires sont à repenser et à adapter au nouveau contexte stratégique qui s'annonce, caractérisé par une mutualisation croissante des stratégies de défense et des unités militaires. L'Europe est effectivement « *l'épicentre de la rupture de l'ordre mondial [...] en pleine recomposition.* »²⁶³, offrant à la politique européenne de défense une opportunité de mise à

²⁶⁰ Plus largement, sur la problématique de l'impact du contexte sur une action politique collective, ou une mobilisation politique, cf. particulièrement Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, New York, Random House ; Lilian Mathieu, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », in *Revue Française de Science Politique*, 52 (1), février 2002, pp. 75-100.

²⁶¹ Nous empruntons ici le concept de paradigme de façon ad hoc., dans la mesure où c'est bien à une nouvelle façon de penser la défense et la sécurité que conduit le choc que représente la chute du Mur de Berlin, suivi de la fin de la guerre froide. Cette nouvelle façon de penser la défense repose en effet sur des principes généraux (les menaces ne sont plus conventionnelles mais diffuses, des hypothèses sur la façon d'y répondre, et va générer des méthodologies et des instruments spécifiques tant dans le cadre de l'OTAN que, fait nouveau, dans celui de la construction européenne. Cf. Andy Smith, « Paradigme », pp. 310-317, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004.

²⁶² Entretien à Paris, 28/04/2004.

²⁶³ Louis Gautier, *Mitterrand et son armée 1990-1995*, Paris, Grasset, 1999, p. 35.

l'agenda conjoncturel²⁶⁴ : la défense du continent par les Européens eux-mêmes est désormais un problème perçu comme devant légitimement être traité au niveau du processus d'intégration européenne²⁶⁵, d'autant plus que la fin de l'ordre bipolaire se caractérise par une phénomène d'interdépendance croissante entre les États²⁶⁶. Le contexte importe dans la mesure où, comme le soulignent Andrew Hurrell et Anand Menon,

« the nation states of Western Europe do not exist in a political vacuum. Rather, they interact within an international environment that exercises a powerful influence over both their very nature and their relationships with one another. »²⁶⁷

L'enjeu est de s'appuyer tant sur la notion de configuration, qui propose une modélisation des relations entre individus mais également entre États comme étant interdépendantes et intrinsèquement liées, ces relations évoluant au fil du temps et du contexte historique dans lequel elles s'enracinent²⁶⁸, que sur l'idée développée par Theda Skocpol selon laquelle l'État fait toujours partie d'un système de compétition entre États qui sont mutuellement interdépendants :

« States necessarily stand at the intersections between domestic socio-political orders and the transnational relations within which they must manoeuvre for survival and advantage in relations to other states. »²⁶⁹

Il s'agit pour nous de montrer que le contexte est à prendre en compte comme une variable à part entière dans l'analyse de la genèse de la politique européenne de défense. Le début des années 1990 constitue une conjoncture critique entendue comme « *characterized by the adoption of a particular institutional arrangement from among two or more*

²⁶⁴ Padioleau opère une distinction entre agenda conjoncturel, c'est-à-dire qu'un problème est porté sur l'agenda sous l'impulsion d'un contexte propice, ou de crise (exemple : l'IVG), et l'agenda structurel, soit l'agenda institutionnel de l'arène politique sur lequel sont portés des problèmes récurrents, sans influence spécifique nécessaire d'une conjoncture particulière (exemple : le traitement du chômage depuis le milieu des années 1970). Cf. particulièrement sur les questions de mise à l'agenda Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, op. cit. ; Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Les politiques publiques*, op. cit. ; Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique*, tome 4 « *Les politiques publiques* », op. cit. ; Pierre Muller, Yves Surel, *Les politiques publiques*, op. cit. ; Lequesne, *Paris-Bruxelles- Comment se fait la politique européenne de la France*, op. cit. ; Yves Mény, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne, *Politiques publiques en Europe*, op. cit. ; Helen Wallace, William Wallace, Carol Webb (eds), *Policy-making in the European Union*, 3rd ed., op. cit. ; Jack Hayward, Anand Menon, *Governing Europe*, op. cit. ; Mark A. Pollack, *The Engines of European Integration – Delegation, Agency and Agenda setting in the European Union*, Oxford University Press, 2003.

²⁶⁵ On s'inspire ici de la définition d'agenda politique donné par Padioleau au niveau national : l'agenda est « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes. » Jean-Gustave Padioleau, idem, p. 25.

²⁶⁶ Cf. Stanley Hoffmann, « Obsolete or obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe », in *Daedalus*, n°95, London, 1966, ainsi que Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, dont l'usage se révèle intéressant dans une perspective européenne et de relations internationales (cf. Guillaume Devin, art. cit.) ; de même, l'école américaine de l'interdépendance autour de Joseph Nye et Robert O. Keohane ; Robert Axelrod, *The Evolution of cooperation*, 1984. Kenneth Oye, *Cooperation under anarchy*, 1986.

²⁶⁷ Andrew Hurrell, Anand Menon, *International relations, international institutions, and the European State*, p. 395, in Jack Hayward, Anand Menon, *Governing Europe*, Oxford University Press, 2003.

²⁶⁸ Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit.

²⁶⁹ Theda Skocpol, *Bringing the state back in: strategies of analysis in current research*, p. 8, in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, 1985.

alternatives. »²⁷⁰ (section A) : l'alternative se pose en effet autour de l'OTAN et de l'UEO, autrement dit d'une européanisation de l'Alliance ou bien de la constitution, à partir de l'UEO, d'un véritable pôle européen de défense au sein du processus d'intégration européenne (section B). Néanmoins, nous rejoignons ici Raymond Aron qui met en garde contre le risque de dévoiement de l'analyse en présupposant une fatalité historique rétrospective : le lancement effectif de la PESD s'enracine non seulement dans la conjoncture spécifique de l'Europe effervescente d'après 1989-1991, mais aussi dans le cadre structurel de la coopération franco-allemande en matière de défense et de questions militaires (section C). La sociogenèse de la politique européenne de défense est en fait le fruit de la rencontre d'un contexte spécifique avec une structure d'interaction stabilisée. Un autre outil heuristique, emprunté à l'analyse des politiques publiques, est à ce titre d'un usage pertinent ici : il s'agit des coalitions de cause, soit d'un ensemble d'acteurs organisé autour du partage de valeurs, de croyances normatives et de représentations communes et engagés dans une coordination plus ou moins souple de leur activité dans le temps²⁷¹.

Section A : 1989-1991 : les « trois glorieuses » européennes²⁷²

La conjoncture historique²⁷³ dans laquelle intervient le débat autour de la question de la défense européenne avec la préparation des conférences intergouvernementales de Maastricht, et la décision de mettre en place une unité militarisée visant à lui donner un premier jalon concret, l'Eurocorps, constitue une donnée primordiale de compréhension : le visage de l'Europe connaît une transformation radicale, et l'équilibre des puissances est remis en cause, tant par la chute du Mur de Berlin et la rapide réunification des deux Allemagnes que par la dissolution du système de sécurité soviétique, le Pacte de Varsovie, puis le conflit qui éclate en Yougoslavie, qui amènent à réfléchir au rôle des institutions

²⁷⁰ James Mahoney, « Path dependence in historical sociology », in *Theory and society*, 29, 2000, 507-548, p. 513.

²⁷¹ La définition qu'en donnent ses concepteurs, Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith est : « people from a variety of positions (elected and agency officials ; interest group leaders, researchers) who (1) share a particular belief system –i.e., a set of basic values, causal assumptions and problem perceptions- and who (2) show a non-trivial degree of coordinated activity over time. » Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith, *Policy change and learning*, Boulder, Westview Press, 1993 Cf. Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith, *The Advocacy Coalition Framework. An assessment.*, pp. 117-166, in Paul Sabatier, *Theories of the policy process*, Boulder, Westview press, 1999.

²⁷² Le terme de « glorieuses » est emprunté à Daniel Colard. Celui-ci écrit : « Ces trois années historiques –soit un peu plus de mille jours- nous ont fait entrer de plain-pied dans le XXI^{ème} siècle [...] ; chacune peut être qualifiée de « glorieuse » comme les journées de 1948. » Daniel Colard, « La société internationale à l'aube du XXI^{ème} siècle », in *Revue de Défense Nationale*, Paris, avril 1995, p. 76.

²⁷³ Tous les entretiens conduits confirment le poids de la conjoncture dans la sociogenèse de la politique européenne de défense, et de l'Eurocorps.

européennes en matière de défense collective : « *il s'est produit en Europe dans la période 1989-1993 une succession d'ébranlements, dont la dimension n'est pas inférieure à celle de la deuxième Guerre Mondiale* »²⁷⁴. Or la genèse d'une institution supranationale est fréquemment redevable à une crise qui permet de prendre conscience d'un changement du *statu quo*, ou de la prégnance d'un problème à solutionner²⁷⁵.

1. *La chute du Mur de Berlin et la réunification allemande : une fenêtre d'opportunité pour repenser la sécurité européenne*

Dans la nuit du 8 au 9 novembre 1989, le Mur de Berlin tombe, mettant à bas l'Europe bipolaire et l'ordre de la guerre froide. Cette révolution, car c'en est une, s'avère d'autant plus spectaculaire qu'elle se produit de façon pacifique et que « *personne, à commencer par les Allemands, n' [en] avait réellement envisagé la possibilité* »²⁷⁶. Depuis 1949, date de la création des deux Etats allemands à la suite du blocus de Berlin, l'Allemagne représentait le symbole sécularisé de l'Europe divisée entre Américains et Soviétiques, privée de souveraineté et n'ayant d'autre alternative que de suivre la ligne de conduite prescrite par son appartenance à l'Est (RDA) ou à l'Ouest (RFA). Il s'agit de l'élément déclencheur de la fin de la guerre froide. Déjà plusieurs mois auparavant, le système soviétique avait été mis à mal en République Démocratique Allemande par une multiplication de mouvements pacifistes manifestant contre le régime et le début d'un exode massif d'Allemands de l'Est (les *Ossis*) vers la RFA en passant par la Hongrie, qui a commencé à démanteler son « réseau de barbelés et d'alarme » dès le 2 mai 1989²⁷⁷. La chute du Mur ouvre enfin la voie à la réunification des deux Allemagnes. Un conseiller diplomatique de Jacques Chirac analyse ainsi :

« La fin de la Guerre froide ouvre la boîte de Pandore ; tous les Etats européens y ont gagné une autonomie qu'ils n'avaient pas et qui permet d'exister. C'est particulièrement net en Allemagne. Kissinger disait que l'Europe était la rédemption pour les Allemands, et la réincarnation pour les Français. »²⁷⁸

²⁷⁴ Jean-François Guilhaudis, *L'Europe en transition, L'esquisse du nouvel ordre européen*, 2^{ème} éd., Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique », 1998 (1^{ère} éd. :1993), p. 17. Cf. également Patrice Buffotot (dir.), *La défense de l'Europe : les adaptations de l'après-guerre froide*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 1998 et Charles Zorgbibe, *Les relations internationales*, op. cit.

²⁷⁵ Oran Young, « The politics of international regime formation : managing natural resources and the environment », in *International Organization*, n°43, London, Summer 1989.

²⁷⁶ Jean-Yves Haine, op. cit., p. 16. Cf. également Rovan, *Histoire de l'Allemagne*, op. cit.

²⁷⁷ Cf. Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *La décennie Mitterrand – Les défis*, Tome 3, Paris, Seuil, 1996, p. 157.

²⁷⁸ Entretien à la cellule diplomatique de l'Elysée, Paris, 17/05/2005.

1.1. Un processus rapide

La réunification²⁷⁹ (*Wiedervereinigung*) se produit rapidement, poussée par les Etats-Unis qui voient en l'Allemagne une et souveraine « la nation la plus importante d'Europe »²⁸⁰, et surtout le « *partner in leadership* »²⁸¹ dont ils ont besoin pour pouvoir continuer à exercer une position dominante sur le continent européen en matière de sécurité. En ce qui concerne la réaction française, deux thèses s'opposent. La première postule que le phénomène prend de court la France. Mais plus récemment, une seconde thèse selon laquelle l'Elysée aurait en fait depuis la fin août 1989 des plans schématiques d'une possible réunification de l'Allemagne dans les mois à venir, est défendue entre autres par Pierre Favier et Michel Martin Roland²⁸², ou encore par Thilo Schabert²⁸³. Jean-Louis Bianco, Secrétaire Général de l'Elysée entre 1989 et 1991, se souvient :

« Du côté français, il y avait des inquiétudes dues aux histoires personnelles de certains : on a vu revenir le mythe d'une Allemagne énorme face à une France moins importante. Cette inquiétude venait de gens qui avaient une vision très négative de l'Allemagne à cause du nazisme, notamment Roland Dumas (dont le père avait été exécuté par les Allemands alors qu'il avait vingt ans) et Jacques Attali. Ils avaient une angoisse sur la vision que Mitterrand pouvait avoir. De son côté, Mitterrand avait le souci de ne pas déstabiliser Gorbatchev. Mais Kohl et Bush partageaient la même analyse. »²⁸⁴

L'analyse que fait Louis Gautier, à l'époque chargé de mission auprès de Pierre Joxe, du comportement de François Mitterrand, nous paraît ici intéressante dans la mesure où elle mêle des facteurs historiques et psychologiques, comme l'analyse Louis Gautier, à l'époque conseiller de Pierre Joxe :

« La réunification est un grand événement historique, sur laquelle la France n'a pas de portée et Mitterrand non plus. L'histoire est en train de se passer, et Mitterrand est dans un coin. C'est d'ailleurs un paradoxe génial : Kohl, qui a toujours été considéré comme un personnage politique relativement terne se retrouve finalement à l'œuvre face à l'histoire et devient l'homme de la réunification. Or Mitterrand a toujours couru après un tel destin. Le couple franco-allemand était basé sur un rapport particulier, où Mitterrand était plus âgé que Kohl, où il y avait le rapport à la guerre, et où chacun incarnait son pays dans sa complexité et dans ses complexes, et notamment dans ce complexe de la Seconde Guerre mondiale et du rôle très compliqué des Français et des Allemands. Et tout d'un coup, les cartes sont rebattues et, malgré tous les gestes symboliques, le grand homme, c'est Kohl. »²⁸⁵

²⁷⁹ Certains auteurs préfèrent le terme d'*unification*, tel Jean-François Guilhaudis par exemple, afin de souligner le caractère inédit des deux entités qui n'existaient pas avant 1949. Nous avons ici opté pour le terme *réunification*, à la suite de Jean-Yves Haine et Jacques-Pierre Gougeon, plus proche du vocable allemand et permettant de signifier que le pays avait déjà connu un processus d'unification par le passé, sous Bismarck.

²⁸⁰ Cité par Jacques-Pierre Gougeon, op. cit., p. 81.

²⁸¹ Ce statut de « *partner in leadership* » est proposé par George Bush à Mayence en 1989 : les Etats-Unis décident de reconnaître un partage de leur leadership politique en Europe à la République Fédérale.

²⁸² Op. cit. L'ouvrage de ces deux journalistes s'appuie sur de très nombreuses archives Présidentielles et personnelles de l'entourage de François Mitterrand, et d'entretiens avec ses proches conseillers.

²⁸³ Thilo Schabert, *Wie Weltgeschichte gemacht wird. Frankreich und die deutsche Einheit*, Klett-Cotta, Stuttgart, 2002.

²⁸⁴ Entretien à l'Assemblée Nationale, Paris, 29/06/2005.

²⁸⁵ Entretien à Paris, 27/10/2005

Ainsi la proposition par Helmut Kohl d'un plan en dix points le 28 novembre 1989 précipite les événements et accule les partenaires de l'Allemagne. La question est amplement discutée lors du Conseil Européen de Strasbourg de décembre 1989 : la dynamique géopolitique allemande est intrinsèquement liée à celle de la Communauté Européenne, puisque la question allemande est une question européenne tant pour le Président français que pour le Chancelier allemand²⁸⁶. Le calcul de Mitterrand consiste à renforcer et approfondir l'intégration européenne afin d'y fixer l'Allemagne réunifiée, tout en tâchant d'éviter d'osciller entre un tête à tête avec une Allemagne puissante en Europe et une Allemagne se désintéressant au contraire de l'Europe communautaire²⁸⁷. Pierre Favier et Michel Martin-Roland dressent un parallèle entre de Gaulle et Mitterrand concernant l'importance capitale de la solidarité franco-allemande pour le processus de construction européenne : jouer la carte européenne constitue « *le seul moyen pour la France, dont la puissance relative diminue, de se faire entendre dans le concert mondial* », et pour l'Allemagne de se racheter une vertu²⁸⁸. Il s'agit ici d'un trait marquant de la politique étrangère française encore aujourd'hui, qui vise, à travers la construction européenne, à se maintenir autant que possible dans une position de leadership dans la construction européenne, d'où le lancement de deux outils d'approfondissement de l'Europe politique au début des années 1990 : le chantier de l'Union Économique et Monétaire et celui de la Politique Européenne de Sécurité Commune.

L'année 1990 connaît un échancier chargé pour réaliser l'objectif d'unification dans les plus brefs délais. Le 8 janvier commence le « processus 4+2 » : les ministres des Affaires étrangères des quatre puissances (États-Unis, URSS, Grande-Bretagne, France) et des deux Allemagnes se réunissent à Ottawa et engagent des négociations sur l'unité allemande. Le dialogue tendu avec la France²⁸⁹ et l'Union Soviétique se détend lors de la rencontre Mitterrand-Kohl à Latché le 4 janvier, et des entrevues Kohl-Gorbatchev dans le Caucase du 14 au 16 juillet. En mars, les premières élections libres ont lieu en République Démocratique. Le 25 avril 1990, Kohl accepte le Traité confirmant la frontière germano-

²⁸⁶ Thilo Schabert, id.; François Mitterrand, *De l'Allemagne, de la France*, Paris, Odile Jacob, 1996 ; Helmut Kohl, *L'Europe est notre destin - Discours actuels*, Présentation et traduction de Joseph Rovon, Paris, Editions De Fallois, 1990.

²⁸⁷ Cf. Samy Cohen, id.

²⁸⁸ Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *La décennie Mitterrand – Les déchirements*, Tome 4, Paris, Seuil, 1999, p. 178-179.

²⁸⁹ Mitterrand a eu au départ une attitude plus que réservée envers la réunification qu'il jugeait beaucoup trop précipitée. Il s'était donc tourné vers la Grande-Bretagne dans l'idée de faire contrepoids au processus allemand, ce qui avait eu pour effet de tendre les relations franco-allemandes pendant quelques mois. Le poids de l'Allemagne souveraine faisait craindre à la France de se trouver marginalisée sur les plans international et européen. Mais une fois la garantie de la frontière germano-polonaise fixée à la ligne Oder-Neisse obtenue du Chancelier, le Président ne pouvait plus légitimement montrer de défiance envers l'Allemagne. L'Eurocorps peut ainsi être perçu à la fois comme un gage de bonne foi de la France envers l'Allemagne, mais aussi un moyen de conserver un droit de regard relatif sur son évolution.

polonaise à la ligne Oder-Neisse, condition *sine qua non* de la réunification pour son homologue français. L'union économique et monétaire est réalisée le 1^{er} juillet, et un traité-cadre prévoit l'absorption totale de la RDA par la RFA le 31 août. L'Allemagne recouvre finalement sa souveraineté sur le plan international par le Traité de Moscou, dit également « Traité 4+2 », du 12 septembre 1990, premier traité de paix entre les quatre grands depuis 1945. L'union politique est achevée le 2 octobre, et la réunification entérinée à la date symbolique du 3 octobre, date anniversaire de l'union allemande bismarckienne. Les élections de décembre donnent une écrasante majorité à la CDU, et Helmut Kohl devient, le 16 janvier 1991, le premier Chancelier fédéral de l'Allemagne unie²⁹⁰.

*1.2. Une modification de l'équilibre du jeu entre partenaires européens*²⁹¹

La réunification appelle une « redistribution des rôles entre les puissances »²⁹² au sein de l'espace européen occidental, notamment dans la relation franco-allemande qui peut être modélisée sous la forme d'un modèle d'interpénétration normalisée à deux joueurs, soit un jeu au sein duquel A exerce une emprise sur B, mais B dispose également d'un certain pouvoir sur A, et A et B jouent leur coup en fonction du coup de l'autre²⁹³. Ce type de modèle de jeu nous permet de saisir les deux rationalités à l'œuvre, comme nous l'expliquons plus bas (section C). Michael Steiner, conseiller diplomatique de Gerhard Schröder entre 1998 et 2002, écrit : « Avant la réunification, la relation franco-allemande était une donnée imposée. Depuis, c'est un processus volontaire. »²⁹⁴ Avec le recouvrement de son unité et de sa souveraineté, l'Allemagne peut prétendre à redécouvrir ses intérêts nationaux et renouer avec la « normalité »²⁹⁵, même si les dirigeants allemands restent encore très prudents avec cette notion jusqu'à l'alternance politique de 1998 tant elle s'est trouvée dévoyée par le passé, sous l'empire wilhelmien et le Reich nazi²⁹⁶. Toutefois la

²⁹⁰ Cf. Pierre Guillen, op ; cit., Timothy Garton Ash, op. cit. ; Joseph Rovin, op. cit.

²⁹¹ Le terme de jeu s'inspire ici de la sociologie éliassienne et permet de mettre en exergue la dimension relationnelle des interactions entre les États au sein de la configuration sociale que constitue la construction européenne. Cf. Norbert Elias, Qu'est-ce que la sociologie ?, op. cit., pp. 93 et suiv.

²⁹² Louis Gautier, op. cit., p. 33.

²⁹³ Id.

²⁹⁴ Michael Steiner, « Le Mur n'est pas tombé à Berlin mais à Prague », *Le Monde*, 28 octobre 1998.

²⁹⁵ La réunification vient mettre fin au *Sonderweg* allemand qui tendait à justifier le refus de la RFA de mener une action propre au plan international. A partir de 1990-1991, l'idée se fait jour dans la classe politique allemande, notamment sous la houlette de Volker Rühe, appelé à devenir Ministre de la Défense en 1992, que « l'Histoire, aussi terrible soit-elle, ne doit pas servir d'alibi pour renoncer à l'action et à la politique. Au contraire, elle justifie l'exercice courageux de responsabilités, notamment en matière de politique étrangère. » In Jacques-Pierre Gougeon, op. cit., p. 84.

²⁹⁶ Aujourd'hui encore, la notion d'intérêts nationaux est loin d'être évidente en Allemagne et tend à cliver l'opinion publique et la classe politique. Lors de notre entretien avec Hans-Dietrich Genscher, nous avons eu l'opportunité d'aborder cette question. Il nous fut répondu que les intérêts allemands ne pouvaient que se confondre avec les intérêts européens (qui semblent parfois bien difficiles à discerner pourtant). Pour l'ancien ministre allemand des Affaires étrangères, l'Allemagne a achevé les deux buts qu'elle s'était fixés au sortir du

reprise en compte de ses intérêts implique un retour de l'Allemagne unifiée dans le champ des relations internationales, rôle qui était jusqu'alors dévolu exclusivement à la France au sein du continent européen, celle-ci bénéficiant d'une marge de manœuvre que le poids du passé ne venait pas réduire. Le nouveau statut de l'Allemagne modifie par effet de domino celui de ses partenaires principaux, et avant tout celui de la France, lui laissant les mains libres pour penser les modalités d'une nouvelle forme d'alliance avec elle. Ce bouleversement vient donc peser sur la logique des acteurs dans le débat sur la question de la défense de l'Europe, l'enjeu étant de conserver une stabilité dans l'interaction franco-allemande dans le domaine militaire et diplomatique, afin de faire de cette relation bilatérale une force de leadership pour les acteurs politico-diplomatiques français et allemands en Europe.

La position centrale du territoire germanique en Europe en fait l'interlocuteur privilégié des PECO, et leur porte-parole envers l'OTAN. L'Allemagne est désormais le centre de gravité de la Communauté Européenne. Or le couple franco-allemand était jusque-là fondé sur la complémentarité, ou « double équilibre »²⁹⁷ entre les deux pays : la puissance économique et démographique allemande, en échange de la puissance politique et diplomatique française. Or dans le monde post-westphalien qui se fait jour depuis le milieu des années 1980, la puissance d'un Etat se caractérise par une dynamique de fragmentation qualifiée de « non-fongibilité des vecteurs de puissance »²⁹⁸ : ce ne sont plus seulement les puissances militaires et diplomatiques qui sont amenées à régir la scène internationale ; les profils de puissance intègrent désormais la possibilité pour un Etat de disposer d'un seul vecteur de puissance, tel l'économie, le commerce... L'Allemagne unifiée se trouve alors en position de force face à son partenaire français « qui voit les attributs traditionnels de sa puissance menacés »²⁹⁹ : premier investisseur à l'étranger, premier contributeur net de la CEE et quatrième puissance financière de l'ONU, elle occupe une position de superpuissance économique et commerciale, renforcée par la démographie la plus dense d'Europe.

règlement de la Seconde Guerre mondiale, soit revenir dans le club des puissances démocratiques et retrouver son unité. Cela lui permet de participer aux grands débats internationaux, dont elle ne maîtrise pas toujours les tenants et les aboutissants du fait de son histoire. Entretien au domicile d'Hans-Dietrich Genscher, Bonn, 23/06/2007.

²⁹⁷ Cf. Daniel Vernet, « La France et l'Allemagne », p. 880, in *Politique Etrangère*, 60 (4), 1995. Stanley Hoffmann emploie le terme d' « équilibre des déséquilibres », cité in François Heisbourg, *French and German approaches to organizing Europe's future Security and Defense : a perspective*, p. 58, in David Calleo, Eric Staal (eds), *Europe's Franco-German engine*, Washington, Brookings Institution Press, 1998. Philippe Moreau Defarges parle quant à lui d' « équilibre équivoque », in « Le couple franco-allemand : quel avenir ? », in *Défense Nationale*, 51 (8/9), 1995, p. 109.

²⁹⁸ Notamment Joseph Nye insiste sur l'importance du facteur économique dans l'accession au statut de puissance, et pointe les facteurs immatériels (rayonnement culturel, influence au sein d'organisations internationales...) comme éléments de puissance. Joseph Nye, « The US and Europe : continental drift ? », in *Journal of International Affairs*, Royal Institute for International Affairs, London, Vol. 76, n°1, January 2000, pp. 51-61.

²⁹⁹ Sylvie Lemasson, *Vers la normalité des relations franco-allemandes ?* p. 68, in Nicole Parfait, op. cit.

L'Allemagne est par conséquent perçue comme un danger potentiel à canaliser, susceptible de dériver soit vers le neutralisme, soit vers une attitude otanienne plus poussée qui mettrait la France dans une position de marginalisation en Europe en ce qui concerne les questions de sécurité et de défense, celle-ci se refusant depuis 1966 à participer au commandement militaire intégré de l'OTAN³⁰⁰.

Cette seconde crainte se trouve en partie confirmée par la réaffirmation de la loyauté atlantique de la République Fédérale lors de son adhésion à l'OTAN et ses structures intégrées, en tant qu'Etat réunifié, selon les dispositions de l'article 6 du Traité « 4+2 »³⁰¹ : « L'OTAN, et plus spécialement l'amitié étroite et le partenariat avec les Etats-Unis, demeurent le fondement de la politique de sécurité allemande et la garantie de notre liberté » déclare le Chancelier Kohl³⁰². On trouve ici un phénomène de *path dependency*, c'est-à-dire que tout "sentier" emprunté tend à se cristalliser et à devenir de plus en plus contraignant³⁰³. L'Allemagne étant un importateur de sécurité otanienne, et plus spécifiquement américaine, depuis 1949, elle ne saurait réorienter spontanément sa stratégie en dehors de l'Alliance atlantique, d'autant plus que son establishment politico-militaire est depuis plus de quarante ans socialisé dans le cadre de l'OTAN. L'Amiral Weisser, ancien conseiller du ministre de la Défense allemand de l'époque Volker Rühle, explique l'analyse de Kohl :

« Le plus important au moment du processus de réunification était pour Kohl de rester dans l'OTAN dans son ensemble. C'était assez difficile ! Surtout avec les conditions spéciales qui stipulaient qu'aucune force de l'OTAN ne devait être stationnée sur le territoire est-allemand. Le projet concomitant était celui de l'élargissement de l'OTAN à de nouveaux membres à l'Est. C'est l'idée qui a été essentiellement propagée par Volker Rühle ; elle est partie d'un projet seulement allemand pour devenir un projet germano-américain puis de là un projet européen. Mais les Français étaient au départ un peu sceptiques devant ce type d'ouverture atlantique. Mais Léotard a rapidement et de façon constructive été gagné à cette idée. »³⁰⁴

³⁰⁰ Cette attitude connaît actuellement une dynamique d'apprentissage, comme nous l'analysons aux chapitres 7 et 8.

³⁰¹ Cet article dispose : « Le droit de l'Allemagne réunifiée de participer à des alliances internationales, avec tous les droits et devoirs qui en découlent, n'est pas remis en cause par le présent traité. » Cité in Philipp Wassenberg, op. cit., p. 26. Il s'agit de notre traduction. Il va sans dire que Moscou exprima de fortes réticences vis-à-vis de cette entrée de l'Allemagne réunifiée dans l'Alliance : un travail diplomatique intense entre la RFA et les quatre grands a permis de transformer le refus du 19 mars 1990 en acceptation le 16 juillet 1990.

³⁰² Helmut Kohl, *L'Europe est notre destin*, op. cit., p. 82.

³⁰³ Cf. Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. », in *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267 et *Politics in time. History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

³⁰⁴ Entretien au domicile de l'Amiral Weisser, Sankt-Augustin, 22/06/2006. Nous traduisons. « Das Wichtigste zur Zeit des Wiedervereinigungsprozess war für Kohl, in der NATO als Ganzes zu bleiben. Es war schwierig genug ! Allerdings mit der Sonderkondition, dass keine NATO Streitkräfte auf ostdeutschem Territorium stationiert wurden. Das gleichzeitige Projekt war die Erweiterung der NATO zu neuen Mitgliedern. Das ist die Idee, die im wesentlichen von Volker Rühle propagiert wurde ; sie wurde von einzelem deutschen Projekt zum deutsch-amerikanischen Projekt und von dort zum europäischen Projekt gemacht. Aber die Franzosen waren zunächst ein Bisschen skeptisch vor dieser Art der atlantischen Öffnung. Léotard wurde aber schnell und konstruktiv zur Idee gewonnen. »

François Mitterrand et avec lui le Quai d'Orsay ont bien saisi l'enjeu de leadership qui se profile derrière cette volonté d'élargissement de l'Alliance³⁰⁵. Ce n'est pas tant l'ouverture aux pays de l'Est que le fait qu'elle risque de se produire dans l'OTAN qui dérange le Président et son entourage. Tout l'enjeu est de préparer l'avenir du continent européen³⁰⁶ en introduisant une dynamique d'approfondissement politique de l'intégration européenne en y impliquant le partenaire rhénan, d'abord avec la préparation du projet d'union économique et monétaire³⁰⁷, ensuite avec celle du projet de Politique Etrangère et de Sécurité Commune afin d'apporter un contrepoids à l'attraction otanienne qui s'exerce sur la République Fédérale. Et pour le Président, l'ancrage européen de la RFA ne peut réussir que dans un cadre franco-allemand³⁰⁸.

Une autre conséquence majeure de la réunification réside en le Traité FCE ratifié lors de la réunion de la CSCE à Paris le 19 novembre 1990. En paraphant le Traité « 4+2 », l'Allemagne renonçait définitivement à la construction, la détention et l'usage d'armes nucléaires ABC (article 3) et s'engageait à réduire son armée fédérale à 370 000 hommes, ce qui représentait pour l'Europe la nécessité de repenser le quota de ses armes conventionnelles et de ses forces³⁰⁹. La voie est ouverte pour réévaluer le rôle des alliances de sécurité en Europe.

³⁰⁵ James Baker, secrétaire d'Etat américain, a décidé de se rendre à Berlin-Est début décembre 1989, soit une semaine avant le voyage de Mitterrand à Berlin-Est, afin de «démontrer le leadership américain en y allant le premier ». James Baker, *The politics of diplomacy*, cité in Pierre Favier, Michel Martin-Roland, id., p. 213.

³⁰⁶ Un dîner réunit les Douze à l'Elysée le 18 novembre 1989 afin de réfléchir aux conditions politiques et aux modalités économiques et financières de l'aide qu'ils peuvent apporter aux pays de l'Est engagés sur la voie de la démocratisation. Pierre Favier, Michel Martin-Roland, id., p. 185 et Jacques Attali, op. cit., p. 343.

³⁰⁷ Les hésitations du Chancelier Kohl sur ce sujet ont valu quelques crispations franco-allemandes entre l'Elysée et la Chancellerie, d'autant plus que Margaret Thatcher se montrait très hostile à la question de l'UEM. Lors du sommet de Strasbourg de décembre 1989, Kohl décide de donner à la France, et à ses alliés européens, des gages de la bonne foi allemande en Europe en acceptant que les Douze fixent une date d'ici la fin de l'année 1990 afin de réunir une CIG chargée de préparer le traité sur l'union « économique et monétaire. Cf. Pierre Favier, Michel Martin-Roland, id., pp. 201-211 .

³⁰⁸ Cf. Pierre Favier, Michel Martin-Roland, op. cit., p. 227-228.

³⁰⁹ Le Traité FCE, visant en ces derniers mois de guerre froide à préserver une parité conventionnelle entre l'Est et l'Ouest, dispose, dans la lignée du Traité de 1989, qu'aucun pays ne peut à lui seul posséder plus d'un tiers des armes conventionnelles prévues au total par le traité.

2. *La dissolution du Pacte de Varsovie, catalyseur d'un nouveau paradigme otanien*

La chute du Mur de Berlin et le retour de l'Allemagne comme acteur international à part entière, qui se traduit pour l'URSS par le retrait de son maillon principal, la RDA, vient bouleverser l'équilibre déjà instable du bloc soviétique, le départ des premiers contingents soviétiques d'Allemagne de l'Est fin 1990 précipitant la dissolution du Pacte de Varsovie.

2.1. *La fin du système militaire soviétique*

Le Traité de Moscou prévoyait le retrait des troupes soviétiques encore stationnées sur le territoire de l'ex-RDA s'élevant à 400 000 soldats d'ici l'année 1994 et l'intégration d'une partie des soldats de l'ex-NVA (la *National Volksarmee*) au sein de la Bundeswehr³¹⁰. Les événements de l'année 1989 ont concouru à démanteler le Pacte pas à pas : le 7 juillet 1990, les responsables de la Défense des huit Etats membres se réunissent à Moscou et décident de réformer le Pacte pour rétablir la souveraineté des Etats et assurer une égalité démocratique de leurs droits ; le 31 août, le retrait de la RDA du Pacte amorce une vague de défections au sein de l'alliance soviétique : à la fin de l'année 1990, la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie se retirent également, suivies en janvier 1991 par la Bulgarie et la Roumanie. Le Pacte de Varsovie est finalement dissout à Prague le 1^{er} juillet 1991, et conduit à l'implosion de l'URSS, privée de son alliance sécuritaire et de son organisation économique³¹¹, dissoute le 25 décembre 1991, et remplacée par la Communauté des Etats Indépendants créée dès le 21 décembre et composée de onze des ex-Républiques soviétiques. La guerre froide est *de facto* terminée. Le spectre des menaces qui pèsent sur l'Europe s'en trouve radicalement modifié : il ne s'agit plus d'être prêt à affronter la menace globale d'un ennemi unique, mais au contraire de se forger une capacité de réaction rapide pour pouvoir faire face aux menaces diffuses qui émergent : terrorisme, réveil des nationalismes, crises régionales, prolifération nucléaire, crises humanitaires³¹². La rupture

³¹⁰ Sur ce point, cf. Nina Leonhard, « *Armee der Einheit* » : *Zur Integration von NVA-Soldaten in die Bundeswehr*, pp. 70-88, in Sven Gareis, Paul Klein (Hrsg), *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004.

³¹¹ Le CAEM a cessé de fonctionner en janvier 1990 sur la base du consentement mutuel de ses membres.

³¹² Sur ces nouvelles menaces, cf. en particulier France, Ministère de la Défense, *Livre Blanc sur la Défense 1994*, op. cit. ; Allemagne, Ministère fédéral de la Défense, *Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr*, 1994, op. cit. ; France, Ministère de la Défense, *La politique de défense de la France*, Rapport de 1^{ère} Phase, 52^{ème} Session nationale, Comité n°1, Pairs, IHEDN, décembre 1999 ; Patrice Buffotot (dir.), *La défense de l'Europe : les adaptations de l'après-guerre froide*, Paris, La Documentation Française, 1998 et Jean-Claude Mallet, *La défense, de la nation à l'Europe*, Rapport de l'ENA, Groupe n°10 : Défense et construction européenne, Paris, 1995.

de la logique bipolaire est la résultante d'une accumulation d'« anomalies », notion développée par Thomas Kuhn, c'est à dire du fait que « *les problèmes surgis dans le sous-système ne parviennent pas à être interprétés et "traités" par les configurations cognitives et normatives et par le système d'action établi* »³¹³.

Le bloc de l'Est a connu le processus de changement de paradigme que l'on trouve schématisé chez Howlett et Ramesh : après une phase de stabilisation institutionnelle, l'URSS s'est trouvée confrontée à une accumulation d'anomalies qu'elle a tenté de résoudre par des réformes (Glasnost et Perestroïka sous Gorbatchev) des paradigmes en vigueur ; malgré cet élan réformateur, son autorité s'est peu à peu fragmentée à partir du milieu des années 1980, de telle sorte que la contestation de la domination russe sur le bloc oriental a conduit à l'implosion du système soviétique, crise qui offre dès lors l'opportunité aux acteurs politico-militaires d'institutionnaliser un paradigme différent d'action militaire. Dans ce contexte particulier, il devient nécessaire de repenser le rôle des organisations de sécurité du continent européen, l'OTAN, l'UEO et la CSCE afin de les adapter à leur nouvel environnement géopolitique et leurs nouvelles missions. La dislocation du Pacte de Varsovie offre une « structure d'opportunités politiques »³¹⁴ permettant aux acteurs étatiques occidentaux d'avancer des conceptions militaires renouvelées.

2.2. La marche de l'OTAN vers un « nouvel atlantisme »³¹⁵

La fin de la Guerre froide se traduit politiquement par l'enjeu de redéfinition des fonctions militaires de l'OTAN qui va générer deux projets concurrents dans le débat autour de la défense européenne, comme nous l'étudions à la section B. Ce sont non seulement les interactions entre les acteurs politiques de haut niveau français et américains, mais aussi britanniques et français qui permettent de saisir la constitution du projet atlantiste, qui s'oppose au projet mobilisé par les acteurs du partenariat franco-allemand consistant à faire de l'UEO la pierre angulaire d'une défense européenne future inscrite dans le processus d'intégration communautaire. « Moteur de modernisation des forces armées européennes »³¹⁶, l'OTAN a initié un mouvement de réflexion dès 1989 : l'ajustement au nouveau contexte géopolitique international et européen s'avère d'autant plus important que

³¹³ Thomas Kuhn, *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983, cité in Pierre Muller, Yves Surel, op. cit., p. 138.

³¹⁴ Expression empruntée à Doug MacAdam, op. cit. Pour lui, « n'importe quel événement ou processus social d'ampleur contribuant à saper les calculs et prévisions sur lesquels est structuré le pouvoir politique [en l'occurrence, l'interaction Est/Ouest, et plus précisément OTAN/Pacte de Varsovie/Europe] occasionne un changement des opportunités politiques. » Cité in Lilian Mathieu, art. cit., p. 77.

³¹⁵ Expression de James Baker, Secrétaire d'Etat américain chargé de la sécurité.

³¹⁶ Patrice Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée?*, Paris, Ed. Michalon, Coll. « Ligne d'horizon », 2005, p. 35.

la disparition de ses objectifs (défense contre la menace soviétique et dissolution du Pacte de Varsovie) met en cause sa survie et sa légitimité, de même que la pérennité de l'engagement militaire américain au sein de cette institution transatlantique. Sous l'impulsion des responsables politico-militaires américains surtout, au premier rang desquels James Baker, britanniques aussi et européens du fait du forum transatlantique de discussion que constitue l'Alliance, l'Alliance est lancée dans un processus de réforme, duquel est tiré le projet atlantiste concernant la défense européenne. Il apparaît clairement ici que ce sont les acteurs politiques, assistés de l'expertise de leurs conseillers militaires (les hauts responsables d'état-major travaillant au niveau politico-militaire) et diplomatiques qui se coalisent et mettent en avant chacun un projet concurrent. James Baker, secrétaire d'Etat américain, et son équipe élaborent ainsi un plan visant à maintenir l'OTAN face au danger potentiel de neutralisme allemand tout en rendant l'Alliance moins menaçante aux yeux des Soviétiques : la nouvelle Alliance est censée adopter un rôle davantage politique axé sur le désarmement, les relations avec les PECO, la sécurité hors zone et le dialogue euratlantique.

Le changement du paradigme otanien se concentre sur deux directions essentielles : élargissement à l'Est³¹⁷ et nouveau concept stratégique s'appuyant sur l'idée de forces d'action rapide composées d'unités multinationales (déclaration de Londres du 6 juillet 1990). La seconde phase réformatrice est matérialisée par la Déclaration de Rome du 8 novembre 1991 : à cette occasion, le Conseil de l'Atlantique Nord adopte un nouveau concept stratégique fondé sur une approche globale de la sécurité. La philosophie générale de la déclaration se décline selon trois axes clefs :

1. Un **nouveau concept stratégique** qui met l'accent sur la gestion des crises et détermine le rôle de l'OTAN dans le système de sécurité de l'Europe d'après 1989 caractérisé par la coexistence d'OIG souvent concurrentes et des risques nouveaux liés à l'instabilité politique émergente des Balkans et de la Yougoslavie. L'OTAN choisit ainsi de s'adapter aux nécessités de la gestion de crise en optant pour la mise en place de forces multinationales rapidement disponibles, l'abandon de la doctrine de défense de l'avant³¹⁸, la nouvelle doctrine nucléaire de dissuasion du last ressort³¹⁹, dans la lignée de la réponse flexible³²⁰ mais dans le

³¹⁷ La question de l'élargissement de l'OTAN à l'Est relève pour Washington d'une volonté de conjurer la perspective probable que la Russie, intégrée dans le giron de l'Europe centrale, n'ait plus besoin de la tutelle stratégique américaine et fasse alliance en matière de sécurité avec les PECO, laissant les Etats-Unis à l'écart. Ainsi, poussé tant par les dirigeants des ex-pays de l'Est ex-communistes, le chancelier Kohl et le réaliste Zbigniew Brzezinski, le Président Clinton annonça sa volonté d'élargir l'OTAN aux anciens satellites de Moscou dès janvier 1994. L'élargissement a été officialisé au sommet de l'OTAN à Madrid en juillet 1997. En France, ce point ne fit quasiment pas débat au sein de la classe politique. Cf. Gilbert Achar, « Comment l'OTAN a survécu à la guerre froide. Toujours plus à l'Est », in *Le Monde Diplomatique*, avril 1999.

³¹⁸ La *défense de l'avant* était l'un des volets de la doctrine de l'OTAN depuis 1976. Son principe était le déploiement de force le plus avant possible sur le front du bloc de l'Est.

³¹⁹ La doctrine du *last ressort* consiste à n'envisager l'emploi de l'arme atomique qu'en dernier recours, une fois toutes les autres possibilités (diplomatiques, conventionnelles...) épuisées.

³²⁰ La doctrine de *flexible response* avait été adoptée sous la présidence Kennedy, en remplacement de celle des *représailles massives* qui reposait sur la supériorité nucléaire. L'URSS s'étant doté du même arsenal

- respect de la limitation des armements nucléaires, empruntant la voie ouverte par les divers traités de non-prolifération nucléaire ratifiés avec l'URSS depuis les années 1970³²¹.
2. La **création du COCONA** pour favoriser le dialogue avec les anciens membres du Pacte de Varsovie, instance qui proposera en 1994 un Partenariat pour la Paix en direction des PECO et de la Russie.
 3. L'adoption d'un **nouveau rôle en matière de maintien de la paix** : l'OTAN se donne la possibilité de fournir des contingents pour des missions de l'ONU afin d'assurer la paix et la stabilité dans le monde, y compris hors zone OTAN, soit au-delà des frontières des membres de l'Alliance³²².

L'accent est mis sur la gestion de crise dans le système de sécurité de l'Europe d'après 1989 caractérisé par la coexistence d'organisations intergouvernementales souvent concurrentes. En outre, cette réforme accentue l'idée de doter l'Alliance de deux piliers, dont un européen, en vue d'un rééquilibrage, mais toujours selon le principe cardinal d'un lien de subordination aux Etats-Unis. La Déclaration de Londres de juillet 1990 souligne d'ailleurs ce « rôle européen en matière de défense » et de pilier européen au sein de l'Alliance en vue de servir les intérêts européens autant qu'atlantiques³²³.

3. Des armées française et allemande en transition

Le nouveau contexte international se caractérise également par une labilité des flux de pouvoir, et des formes de conflictualité nouvelles appelant une nécessaire modernisation des armées européennes en général, française et allemande en particulier. Le Président français a d'ailleurs opté pour un retrait des Forces Françaises d'Allemagne le 6 juin 1990, marquant la fin de l'ordre de Yalta. La consécration du primat de l'économie comme critère de puissance étatique, et le premier conflit de l'après-guerre froide, la guerre du Golfe, en constituent des facteurs déclencheurs. L'arme atomique se trouve moins pertinente en tant que facteur de puissance, et disqualifiée comme instrument de gestion de crise³²⁴.

nucléaire que les Etats-Unis dans les années 1950, la première doctrine était devenue inadéquate car il n'aurait pu être question d'utiliser l'arme atomique au moindre incident avec l'URSS.

³²¹ Il s'agit des accords SALT I (1969-1972) et II (1979) qui fixent des plafonds concernant les missiles, des accords START I (1991) sur le premier désarmement nucléaire, et du Traité FNI (1987) sur l'élimination des missiles à courte et moyenne portée.

³²² C'est dans ce cadre qu'interviendra l'Eurocorps en Bosnie en 1998, au Kosovo en 2000 et en Afghanistan en 2004.

³²³ Cf. Fabien Terpan, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 185.

³²⁴ Cf. Louis Gautier, op. cit.

3.1. Vers une nouvelle forme de violence militaire

La guerre du Golfe constitue une guerre de nouvelle génération : guerre aérienne, rapide et *high tech*, elle souligne la suprématie des armées américaine et britannique dans la gestion du ciel et de la projection rapide³²⁵. Suite au refus de Saddam Hussein de retirer les troupes irakiennes du Koweït à l'automne 1990, une coalition emmenée par l'administration américaine de George Bush attaque le territoire irakien le 17 janvier 1991. Il s'ensuit un mois de bombardements alliés sur l'Irak. François Mitterrand a dû négocier serré avec ses ministres pour se joindre à la coalition, notamment avec son ministre de la Défense Jean-Pierre Chevènement qui démissionne et est remplacé par Pierre Joxe³²⁶. La France a finalement soutenu la coalition, mais étant donné les débats internes sur l'opportunité d'une intervention militaire en Irak, Mitterrand a voulu donner une légitimité à cette action : il a donc convoqué le Parlement pour un vote de confiance le 16 janvier 91 : l'assemblée lui vota la confiance à 523 voix contre 43. Néanmoins, la participation française à la coalition est autonome, marginale et réduite aux opérations de jour, la hiérarchie politico-militaire française ayant refusé d'être placée sous le contrôle opérationnel de l'OTAN³²⁷ : le rapport aérien est de 4 contre 1 pour la coalition, et les Mirages F1 et 2000 n'ont qu'un rôle de soutien et d'appoint. Depuis l'époque gaullienne, le système de défense français reposait sur l'autonomie nationale et le primat de la souveraineté. L'enjeu était de disposer à la fois d'une armée nombreuse, d'une indépendance de commandement et d'intervention, et d'une force de frappe qui la garantisse. Or l'expérience du Golfe a montré à la France l'insuffisance de ses capacités militaires de projection, tant en ce qui concerne l'équipement des troupes que la disponibilité opérationnelle des hommes³²⁸. L'armée française prend dès lors conscience de deux choses importantes : d'une part, la défense de la France dépend largement des capacités des pays de l'Europe occidentale à constituer un pôle de stabilité et d'intégration militaire, d'autre part la conscription ne saurait demeurer adaptée dans ce

³²⁵ Pierre Joxe en tira la leçon en introduisant dans la réforme militaire qui s'ensuit un point fort sur le renseignement et les crédits alloués à l'espace qui augmentent de 17,49% en 1992. Cf. Jean-Loup Motchane, Gilbert Rozier, « Face aux incertitudes stratégiques en Europe. Feu la doctrine française de défense ? », in *Le Monde diplomatique*, avril 1992.

³²⁶ Samy Cohen note que la référence historique à la conférence de Munich est constante à ce moment-là chez Mitterrand. Samy Cohen, *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 1998, p. 330 et suiv.

³²⁷ L'amiral Lanxade, ancien chef d'Etat-major des armées françaises, en donne la définition suivante : « Le commandement opérationnel signifie que l'on donne des forces à une autorité qui en fait ce qu'elle veut ; par le contrôle opérationnel –et c'est ce qui se passe au sein de l'OTAN : les gouvernements gardent le commandement opérationnel mais délèguent le contrôle opérationnel à l'OTAN- on donne des forces pour une mission déterminée, dans une composition déterminée. » Entretien à Paris, 27/04/2004.

³²⁸ Il était légalement possible d'engager des appelés en opération extérieure selon l'article 70 du code du service national, mais l'Etat-major des Armées a décidé le 19 octobre 1990 de ne pas le faire, pour des raisons de coût politique exorbitant en cas de pertes humaines. Cf. Louis Gautier, op. cit., p. 285.

nouveau type de conflictualité. Les nécessités de la projection demandent une réforme en profondeur de l'armée française, d'autant plus que le service militaire ne remplit plus sa fonction sociale première³²⁹.

3.2. Des armées occidentales à réformer

La réforme militaire française de 1996, préparée dès les années 1991-1995 par les cercles de décision politico-militaires, comprendra non seulement la suppression de la conscription et le passage à une armée professionnelle, une réduction substantielle des effectifs et des crédits militaires, une réforme de la Délégation Générale pour l'Armement et au niveau nucléaire, le double abandon des armes stratégiques sol-sol (fermeture du plateau d'Albion) et du missile Hadès³³⁰. En creux se prépare le nouveau modèle d'armée intitulé *Armées 2015*. La réfection de l'appareil militaire français, si elle ne remet pas en cause la continuité de la doctrine militaire française et de la formation et de l'entraînement des hommes, consiste toutefois en un renforcement de l'autorité des niveaux techniques de la prise de décision selon une approche opérationnelle de la défense : le manque de coordination interarmées pendant la guerre du Golfe, le chef d'Etat-major de chaque armée prenant à son compte une part importante des actions décidées, pousse l'amiral Lanxade quand il devient Chef d'Etat-major des Armées (CEMA), puis ses successeurs, à accroître l'interarmisation tant au niveau du commandement, en renforçant les attributions du CEMA (ce que confirme le décret de mai 2005³³¹) que de la formation supérieure des officiers avec la fusion des trois écoles de guerre en 1993 en un seul Collège Interarmées de Défense (CID)³³². Ces évolutions impliquent aussi *de facto* à la fois une meilleure insertion dans les alliances de sécurité (OTAN, UEO), une recherche de solution opérationnelle proprement européenne et surtout le passage à une armée de métier en remplacement de l'armée mixte, legs de

³²⁹ Le service militaire ne correspond plus à l'idéal républicain dans la mesure où il ne s'applique pas à tous de façon identique, excluant les femmes et fonctionnant en réalité de telle façon que nombre de conscrits pouvaient facilement être exemptés. Cf. Louis Gautier, id., p. 300 et notre entretien avec un ancien chef d'Etat-major des Armées, Paris, 22/06/2005 à l'annexe 5.1.7.

³³⁰ Pour un panorama complet de la réforme militaire française de 1996, ses causes et ses implications, cf. Bastien Irondelle, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, Thèse de doctorat de science politique sous la direction de Samy Cohen, IEP de Paris, 2003.

³³¹ Le général Douin, largement artisan de cette évolution depuis 1995, explique : « Son cerveau est militaire *purple*, c'est-à-dire interarmées : c'est le seul militaire qui n'appartient pas à une armée. Il a quitté son armée d'origine et devient *purple* (c'est ce que disent les Anglais), soit un mélange de toutes les armées et de la gendarmerie. Son cerveau politique signifie qu'il conseille le Président et traduit les idées politiques du Président en idées militaires réalisables. » Entretien à Paris, 22/06/2005.

³³² Cf. Jacques Lanxade, op. cit., pp. 328-352.

l'histoire remis en cause par l'évolution du contexte de sécurité international³³³ et l'adoption de longue date de la professionnalisation par les armées américaine et britannique³³⁴.

Empiriquement, la part de la défense nationale dans le PIB français passe de 3% en 1989 à un peu plus de 2,5% en 1995-1996³³⁵. La France doit être capable d'ici 2015 de projeter jusqu'à 50 000 hommes en dehors du territoire national, et 3000 à 5000 supplémentaires pour la réaction rapide en cas de crise³³⁶. L'envers nucléaire de cette modernisation organisationnelle consiste en un abandon de la stratégie du faible au fort dans le *Livre Blanc* de 1994³³⁷, basée sur le principe du non-emploi du nucléaire ou des représailles massives en cas d'escalade nucléaire d'un conflit pendant la période de confrontation bipolaire, au profit d'une évolution vers l'idée de frappes préventives ou sélectives à l'américaine, et vers une dissuasion concertée³³⁸. La France a d'ailleurs signé le Traité de Non-Prolifération en 1992³³⁹.

La réforme militaire française, et tout particulièrement la professionnalisation, ne sont pas sans conséquences pour l'Allemagne, d'autant plus que la République fédérale a

³³³ La loi Jourdan de 1798 avait rendu obligatoire la conscription afin de compléter les effectifs insuffisants des engagés volontaires. Avec la loi de Gouvion-Saint-Cyr de 1818, les conscrits sont désignés par le tirage au sort. La loi du 1^{er} janvier 1873, première réforme militaire de la III^{ème} République, abolit la substitution. En 1889, la durée du service militaire est fixée à 3 ans, contre 5 ans en 1868, et toutes les catégories de population auparavant exemptées sont désormais contraintes de faire un an de service militaire. C'est en 1905 qu'apparaît la conscription au sens moderne. Cf. Philippe Fouquet-Lapar, *Histoire de l'armée française*, 2^{ème} éd. mise à jour, Paris, PUF, « Que sais-je ? » n° 2320, 1998.

³³⁴ Dans un opus de 1934 intitulé *Vers l'armée de métier*, le général de Gaulle plaide déjà pour la professionnalisation totale des forces armées. Si l'attachement à la conscription l'emporte dans les partis de gauche pour des raisons idéologiques (lien armée – nation, armée représentative de la société), les points de vue sont plus diversifiés à droite

³³⁵ Les crédits militaires passent de 205 milliards de francs par an à environ 185 milliards de francs par an en 1996. Cf. Louis Gautier, op. cit., pp. 134-138.

³³⁶ Cf. Sten Rynning, *Changing military doctrine. Presidents and military power in Fifth Republic France, 1958-2000*, Westport (Connecticut), Praeger Publishers, 2002, p. 99.

³³⁷ Cf. France, Ministère de la Défense, *Livre Blanc sur la Défense 1994*, Paris, La Documentation Française, 1994.

³³⁸ Ce concept de dissuasion concertée proposé par Alain Juppé à ses partenaires allemands en 1994 a rapidement été écarté face à l'absence d'enthousiasme manifesté par les Allemands, mais également par les autres partenaires européens de la France. Un haut responsable militaire confie : « Aucun pays européen ne veut entendre parler de dissuasion concertée. C'est très clair. Les Britanniques ont une dissuasion nucléaire, en grande partie inféodée aux Américains car il s'agit d'un système d'armes à double clef. Nous avons-nous une dissuasion nucléaire totalement autonome. Il est inutile de proposer aux Allemands, aux Italiens ou aux Espagnols un parapluie commun, une dissuasion partagée dont ils ne veulent pas entendre parler. Comment accepter les conséquences du déclenchement du feu nucléaire quand on ne maîtrise ni la technologie, ni le bouton sur lequel on appuie, avec une opinion publique qui n'est pas forcément réceptive. » Entretien à l'Etat-major des Armées, Paris, 26/10/2005.

³³⁹ Le Président Chirac réalisera trois essais en 1995 avant d'en prononcer l'arrêt définitif. Ces essais nucléaires ont nourri un intense débat non seulement en France, mais chez nos partenaires, notamment outre-Rhin. Au niveau interne français, le Quai d'Orsay, soucieux de l'impact politique d'une telle mesure, ne souhaitait pas autoriser les essais, tandis que le ministère de la Défense présentait au Président son argumentation en faveur des essais (il s'agissait de préparer la défense nucléaire de la France pour cinquante ans) ; le Président a tranché en faveur de la Défense. Entretiens avec le général Mercier, major général des armées en 1995-1998, Paris, 23/06/2005 et avec un ancien chef d'Etat-major particulier de Jacques Chirac, Toulon, 10/03/2006.

recouvré sa souveraineté, et par conséquent une capacité d'action sur la scène internationale. La guerre du Golfe vient poser la question de l'usage de la force armée, comme le montre bien un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl :

« Le Chancelier Kohl, avec le soutien du gouvernement tout entier, avait la conviction que l'Allemagne ne pouvait pas encore prendre une part active dans une telle guerre. C'est pourquoi à l'époque, l'Allemagne s'est déclarée prête à contribuer au financement des troupes de certains pays dans cette première guerre du Golfe. »³⁴⁰

L'Allemagne n'envoie alors aucun contingent en Irak, mais la question de l'emploi de la Bundeswehr hors du territoire national se trouve pour la première fois posée. Elle le sera avec encore plus d'acuité par le conflit en ex-Yougoslavie, et tout particulièrement la guerre en Bosnie, qui va entraîner d'intenses débats et aboutir à une révision constitutionnelle le 20 juillet 1994 permettant un emploi de l'armée allemande hors du territoire national et hors zone OTAN pour des missions dans le cadre multinational de l'ONU, de l'OTAN ou de l'UEO, même si elles nécessitent l'usage de la force³⁴¹. C'est également en 1994 que paraît le premier *Livre Blanc de la Défense* allemand après la guerre froide –adopté la même année que le *Livre Blanc* français pour le symbole– qui, en plus des missions traditionnelles de défense du territoire national dans le cadre de l'Alliance atlantique, étendra le mandat potentiel de la Bundeswehr aux missions humanitaires et de maintien de la paix³⁴². Le ministère fédéral de la Défense entreprendra au même moment sous l'égide de Volker Rühle, ministre de la défense depuis septembre 1993, une transformation en profondeur de l'armée allemande, toujours en cours aujourd'hui, visant à la rendre déployable et projetable afin de pouvoir répondre aux exigences des nouvelles formes de conflictualité³⁴³. C'est dans cette optique que Volker Rühle a créé en 1996 les *Krisenreaktionskräfte* (KRK, soit des forces de réaction rapide)³⁴⁴. Cette restructuration remplace la complémentarité traditionnelle entre

³⁴⁰ Entretien à Paris, 26/04/2004.

³⁴¹ Nous développons cette réforme constitutionnelle que nous analysons comme un processus d'apprentissage politique du à la guerre en Bosnie au chapitre 3, section A.

³⁴² Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, 5. April 1994. Les *Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR)* de 1992, document définissant les missions de la Bundeswehr en s'appuyant sur des fondements constitutionnels, évoquaient déjà le sujet.

³⁴³ La lenteur du processus de réforme tient au fait que la Bundeswehr a du digérer l'intégration de l'ex-NVA, et plus largement que l'Allemagne transfère près de 150 milliards de marks par an en ex-RDA au début des années 1990, amputant constamment des budgets comme celui de la défense qui atteint à peine 1,5% du PIB en 2000. L'auteur note : « In the end the finance ministers are the most effective disarmament politicians. » *Id.*, p. 103.

³⁴⁴ Il s'agit d'une trentaine d'unités militaires réparties sur le territoire allemand, et dont la tâche est essentiellement extérieure. En 1999, les effectifs de ces forces spéciales s'élevaient à 50 000 hommes. Cf. entre autres sur la réforme de la Bundeswehr Franz-Joseph Meiers, *La transformation de la Bundeswehr*, Notes du Cerfa n°13, IFRI, Paris, Juin 2004 ; Christophe Pajon, *Forces armées et société dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 2001 ; Hans Stark, *La politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, Paris, Les Cahiers de l'IFRI, 2000 ; Henrik Unterwedde, *Allemagne: à la recherche d'un nouveau rôle*, pp. 151-178, in CHARILLON, Frédéric (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation

corps de bataille (*Feldheer*) et défense du territoire (*Territorialheer*) par des forces de réaction de crise (KRK- *Krisenreaktionskräfte*) et des forces de défense principale (HVK- *Hauptvertidigungskräfte*)³⁴⁵. Les effectifs de la Bundeswehr sont ramenés de 600 000 à 370 000 en 1990, puis à 330 000 environ avec la réforme Scharping de 1995, dont 135 000 conscrits³⁴⁶. En outre, la réunification impliquait une réorganisation de la Bundeswehr qui devait absorber une partie des soldats de l'ex-RDA³⁴⁷. L'enjeu était à la fois de dissoudre la *Nationale Volksarmee* (NVA) et d'implanter la Bundeswehr dans les nouveaux *Länder* de l'Est. Toutefois, malgré ce mouvement convergent de modernisation militaire, l'Allemagne se refuse à abandonner la conscription.

Section B : Deux projets concurrents, portés par deux coalitions transnationales distinctes³⁴⁸

L'idée d'une défense européenne commune après la Guerre froide génère un intense débat politique entre les États membres de la construction européenne sur la façon dont il convient de répondre à cet objectif. Comme nous le verrons au cours de nos développements, à chaque crise, correspond une nouvelle avancée du projet poussé par les acteurs franco-allemands en matière de défense européenne. L'Eurocorps constituera en 1991-1992 la cristallisation de la lutte entre les deux projets concurrents. Deux projets³⁴⁹

Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001 et Karina, *La réforme de la Bundeswehr*, International Public Affairs Network, Allemagne, janvier 2003.

³⁴⁵ Paul Klein, Christophe Pajon, *L'avenir des forces armées en Allemagne*, p. 112 et suiv. in Hans Stark, *La politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, op. cit. En France, les conscrits représentaient 189 000 hommes sur 394 000 hommes dans les forces armées en 1994. Cf. Pierre Andrieux, Pierre Andrieux, *Bundeswehr et armée française, deux « systèmes d'hommes »*, p. 136, in Olivier Pirotte, *Les politiques de défense franco-allemandes*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense, Coll. « Perspectives stratégiques », 1997.

³⁴⁶ Le général Naumann, *Generalinspekteur*, et le général Schönbohm, *Inspekteur* de l'armée de terre à l'époque, ont eu la lourde tâche de fusionner une partie de la NVA dans la Bundeswehr tout en conduisant une réduction drastique des effectifs. Entretiens avec le général Naumann, Berlin, 2/06/2006 et avec le général Schönbohm, Potsdam, 9/06/2006.

³⁴⁷ Sur ce sujet, cf. Nina Leonhard, « *Armee der Einheit* » : *Zur Integration von NVA-Soldaten in die Bundeswehr*, pp. 70-88, in Sven Gareis, Paul Klein (Hrsg), *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004.

³⁴⁸ Nous nous appuyons ici sur l'outil heuristique des coalitions de cause développé par Sabatier et Jenkins-Smith. Paul Sabatier, Hank Jenkins Smith, op. cit. et Paul Sabatier, (ed.), *Theories of the policy process*, op. cit. Nous l'avons préféré au concept de référentiel développé par Pierre Muller qui ne nous semble guère pertinent dans notre cas d'étude précis, sauf à l'utiliser selon l'acception de Michel Foucault, soit de processus énonciatif qui permet de différencier. Michel Foucault, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences Humaines », 1969, p. 150-151.

³⁴⁹ Nous employons ici le terme de projet pour désigner en fait les deux « causes » qu'avancent les deux coalitions dominant la problématique de la défense européenne dans les années 1990 ; Par projet, nous désignons non seulement les représentations que ces deux ensembles d'acteurs coalisés se font du sujet, mais également les solutions qu'ils envisagent à l'aune de ces représentations. Comme le soulignent Paul Sabatier et

principaux se distinguent portés par les acteurs politico-militaires de haut niveau dans les deux cas, correspondant aux agents du premier cercle de décision selon la typologie établie par Catherine Grémion³⁵⁰. L'usage du terme de projet tend ici à mettre en lumière la façon dont les acteurs intervenant dans la construction d'un projet d'identité européenne de défense, devant aboutir à une politique européenne de défense, identifient les problèmes à résoudre, confrontent leur solutions et élaborent des propositions en référence à leur représentation du problème. Pascal Vennesson a souligné l'intérêt de prendre en compte également les éléments cognitifs dans l'analyse de la politique de défense³⁵¹. Car chaque politique a pour but d'agir sur un domaine social particulier, en proposant un règlement des problèmes sous la forme d'une action publique spécifique, qui s'appuie non seulement sur des agents bureaucratiques divers mais également sur une représentation particulière de la réalité sur laquelle ces agents entendent intervenir³⁵² : la politique de défense vise ainsi à assurer la sécurité extérieure des États³⁵³

En l'occurrence, les acteurs engagés derrière chacun des deux projets sont les chefs d'État et de gouvernement et leurs proches conseillers militaires et diplomatiques, ainsi que les ministères des Affaires Étrangères. Ces deux projets, l'un atlantiste, l'autre mettant en avant l'Union de l'Europe occidentale, se construisent dans l'interaction entre les deux coalitions d'acteurs qui les portent. Le concept de coalition de cause nous permet de restituer les groupes d'acteurs qui s'organisent au niveau transnational pour promouvoir l'un ou l'autre projet ; ces acteurs disposent de compétences spécifiques dans le domaine de la politique étrangère et de défense et jouent un rôle actif dans la définition des enjeux sous-jacents à la problématique de la défense européenne, s'appuyant sur leur socialisation nationale et professionnelle. Ce concept présente le double avantage d'une souplesse permettant de l'envisager au niveau transnational, et d'une prise en compte d'un sous-système d'action publique donné, que nous modélisons dans notre thèse comme une configuration sociale particulière selon la terminologie éliassienne³⁵⁴.

Hank Jenkins-Smith, toute action publique implique des métathéories implicites qui indiquent comment atteindre les objectifs fixés, et peuvent donc être conceptualisées comme des systèmes de croyance. Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith, op. cit.

³⁵⁰ Catherine Grémion définit le « milieu décisionnel central » selon une articulation en quatre cercles : le premier est celui par lequel transitent toutes les décisions importantes, et se compose du Président de la République, du Premier Ministre, du Ministre des Finances et de leurs proches conseillers ; le second est celui des administrations sectorielles ; le troisième celui des acteurs extérieurs à l'État (syndicats, associations...), le quatrième regroupe les organes politiques (Parlement) et juridictionnels (Conseil Constitutionnel, Conseil État, Cours des comptes). Catherine Grémion, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

³⁵¹ Pascal Vennesson, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), 2004, 749-760.

³⁵² Pierre Muller, op. cit., p. 62-63.

³⁵³ Cf. Pierre Muller, id., p. 59.

³⁵⁴ Par conte, l'usage que nous faisons de l' *Advocacy Coalition Framework* (ACF) s'avère ici de nature relativement instrumentale dans la mesure où l'une des limites patentes de l'ACF est de ne prendre en compte

La transformation du paradigme de défense de l'OTAN amène à repenser les modalités de la souveraineté et de l'intervention militaire face à une menace globalisée, ouvrant un potentiel d'action à des réseaux d'acteurs transnationaux, notamment aux acteurs institutionnels du partenariat franco-allemand (soit l'Élysée, la Chancellerie, les ministères de la Défense et des Affaires Étrangères et l'État-major des Armées) qui tirent profit de la réforme et du contexte global de bouleversement géostratégique pour se saisir à leur tour de la question de la sécurité européenne. L'enjeu consiste ici à rendre compte de l'articulation intriquée entre intérêts et processus de construction du sens dans le domaine de la défense européenne au début des années 1990. Cette question du sens nous conduit à adopter un point de vue partiellement constructiviste : les projets en lutte sont certes modelés par des intérêts objectifs sous-jacents, notamment des intérêts de leadership politique, mais également influencés par l'habitus national et la socialisation des acteurs politico-militaires et diplomatiques qui œuvrent à la construction et à la diffusion de ces projets, d'où l'existence de ces deux solutions alternatives : européanisation de l'OTAN, ou défense européenne autonome autour de l'UEO. Ces deux projets sont en outre redevables aux tentatives précédentes en matière de défense européenne, que nous étudions au chapitre suivant.

1. Le projet atlantiste : une défense européenne enchâssée dans l'OTAN

Jusqu'à l'adoption du Traité de Maastricht, l'Alliance atlantique, certes en pleine évolution du fait des questions que la dislocation du Pacte de Varsovie a soulevées autour de sa raison d'être légitime, est demeurée l'organisation de référence en matière de sécurité européenne, d'autant plus que la Coopération Politique Européenne³⁵⁵ excluait les questions

que les croyances associées à une politique publique, et non les croyances professionnelles des acteurs qui pourtant sont déterminantes, comme nous le montrons dans nos chapitres 5 à 7 et 9. Paul Sabatier, op. cit., p. 34.

³⁵⁵ La CPE voit le jour au Sommet de la Haye en décembre 1969 et se développe rapidement sur la base d'engagements politiques pris par les chefs d'État ou de gouvernement des pays membres. Tirant sa substance de l'échec du Plan Fouchet proposé par le général de Gaulle en 1962 dans une perspective d'union politique de la Communauté Européenne et d'un état de fait dans lequel la politique étrangère n'entre pas dans le champ officiel des compétences communautaires, les mécanismes de la CPE font l'objet d'un premier rapport, le rapport de Luxembourg plus connu sous le nom de *Rapport Davignon*, du nom du directeur des affaires politiques du ministère belge des Affaires Étrangères de l'époque. Effectivement, la guerre froide entrant alors dans une phase de détente, « *l'Europe doit se préparer à exercer les responsabilités que sa cohésion accrue et son rôle grandissant lui font un devoir en même temps qu'une nécessité d'assumer dans le monde.* » Le rapport Davignon prévoit des consultations concernant les questions diplomatiques, des réunions semestrielles des Ministres des Affaires Étrangères des États de la CEE, et des réunions trimestrielles du comité politique composé des directeurs politiques des ministères concernés, dont en particulier celui de la Défense, afin « *d'harmoniser leurs points de vue en matière de politique internationale* »³⁵⁵. Les États s'engagent ainsi dans une pratique de concertation en dehors du

de défense³⁵⁶. Par ailleurs, les États européens occupent au sein de l'Alliance une position particulière depuis les années 1960 : la notion de *pilier européen dans l'OTAN* est apparue sous l'égide du Président Kennedy, qui désignait ainsi la nécessaire division du travail, ou « *burden sharing and equal sharing of responsibilities* » en ce qui concerne la sécurité européenne entre Washington et ses partenaires européens. L'acception de la notion de pilier européen a évolué dans les années 1980-1990, représentant après la guerre froide une aspiration européenne à la reconnaissance en matière de défense et de sécurité au sein de l'Alliance : l'IESD³⁵⁷. Dès 1968, ces États forment au sein de l'OTAN l'Eurogroupe, un groupe informel constitué afin de faire entendre la voix européenne dans l'Alliance. Cet Eurogroupe a été fondé suite à l'invasion soviétique en Tchécoslovaquie les 20-21 août 1968 (coup de Prague), et ce dans le prolongement de la crise de la chaise vide de 1965-66. Son objectif principal consistait à « *help strengthen the whole Alliance by seeking to ensure that the European contribution to common defence is as strong and cohesive as possible* »³⁵⁸. De plus, un texte d'archive de l'Élysée montre que la cellule diplomatique du Président réfléchissait dès le début des années 1980, et en étroite dialogue avec la cellule diplomatique de la Chancellerie allemande, à l'objectif d'une « *politique de sécurité commune de l'Europe en tant que pilier essentiel de la politique de l'Alliance atlantique.* »³⁵⁹ Toutefois, même si les acteurs français politico-militaires et diplomatiques participent aux discussions sur la réforme de l'Alliance, les divergences entre Mitterrand et Major sont profondes sur le sujet : Londres entend impliquer la France dans le dispositif militaire futur destiné à devenir la « Force d'action rapide » de l'OTAN. Au contraire, l'amiral Lanxade, chef de l'État-major particulier du Président, juge que ce serait revenir avant la guerre froide que de procéder ainsi³⁶⁰. Ce positionnement français constitue l'origine de la contre-proposition franco-allemande envisagée dès l'automne 1990 de créer

cadre prévu par les traités fondamentaux, sur les questions internationales, telles le Moyen-Orient par exemple. Une seconde étape importante de cette CPE consiste en le Rapport adopté lors du sommet de Copenhague du 15 décembre 1973 : ce texte définit « l'identité européenne » comme conciliant l'héritage communautaire commun, les intérêts propres des États membres et la dynamique de la construction européenne. Cf. Jean-Pierre Maury, *La construction européenne – La sécurité et la défense*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 1996, p. 169 et suiv.

³⁵⁶ Ainsi, les décisions en matière de contrôle des armements par exemple étaient débattues et adoptées dans le cadre transatlantique, la préparation et la coordination au préalable des positions avancées par les États européens à la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) étant mises en œuvre à la fois à l'OTAN et par le biais du mécanisme de CPE.

³⁵⁷ Cf. sur ce point Louis Gautier, op. cit., pp. 65 et suiv.

³⁵⁸ Trevor Salmon, Alistair Shepherd, *Toward a European Army. A military power in the making ?*, London, Kynne Rienner Publishers, 2003, pp. 30-31.

³⁵⁹ Note secrète adressée à François Mitterrand par son conseiller technique Pierre Morel avant le Conseil européen de Fontainebleau du 18 mai 1984, 17 mai 1984, reproduite intégralement in Roland Dumas, *Affaires étrangères, 1981-1988*, Tome 1, Paris, Fayard, 2007, pp. 386-396.

³⁶⁰ Entretien avec l'Amiral Lanxade, Paris, 27/04/2004.

un embryon de défense européenne en donnant corps à l'UEO, point que nous développons plus bas.

1.1. Un projet construit à travers l'interaction négative entre la France et la diplomatie anglo-saxonne

Le Président français d'un côté, et le Premier Ministre britannique et la diplomatie américaine de l'autre, ont des visions diamétralement opposées de la problématique de la défense européenne³⁶¹: Mitterrand conçoit une UEO allant de pair avec l'union politique européenne ; les acteurs anglo-saxons s'y refusent car l'establishment politico-militaire américain, dans la perspective clairement exprimée par James Baker, entend continuer à exercer une influence sur le continent européen alors même que les États-Unis semblent s'en éloigner selon Mitterrand³⁶². John Major s'oppose tout particulièrement à l'idée d'un développement et d'une intégration de l'UEO au sein de la CEE. D'ailleurs, si pour les acteurs politico-militaires français l'OTAN et l'UEO comme embryon de défense européenne doivent coexister, et non s'exclure mutuellement, pour le Président Bush, l'OTAN doit rester le garant ultime de la sécurité européenne et même en conserver le monopole. La France prend néanmoins part au réexamen de la stratégie militaire de l'OTAN afin de ne pas s'aliéner le soutien des partenaires européens, au premier rang desquels l'Allemagne : pour la première fois le 14 mars 1990, un Français, l'ambassadeur à l'OTAN Gabriel Robin, participe au groupe de travail de l'OTAN à Bruxelles sur la stratégie future de l'Alliance. Jean-Louis Bianco, ancien secrétaire général de l'Élysée, offre un éclairage sur la position de François Mitterrand vis-à-vis de l'Alliance :

« François Mitterrand était à la fois attaché à la position de la France depuis la décision du général de Gaulle de ne plus être dans le commandement intégré, mais il était aussi attaché à ne pas donner un certain nombre de signes qui puissent laisser penser à une opposition de sa part. En même temps, il en mesurait toute la relativité. C'était un point symbolique de la position de la France : il ne fallait pas donner l'impression qu'on en changeait, à la fois par rapport à l'opinion française et aux autres partenaires, notamment les États-Unis. Pour lui, l'OTAN était une alliance de solidarité dont le principe était évident. La principale critique qu'il a formulée dans les années 1980 était la tendance de l'OTAN à vouloir s'occuper de tout, ce que l'on appelle le *hors zone*, soit parler d'autre chose que de défense et de la zone de l'Atlantique Nord. Il y a eu beaucoup de batailles avec les Américains là-dessus. Il y a eu des

³⁶¹ On pense également ici aux analyses de politique étrangère en termes de Foreign Policy Analysis qui mettent un accent sur l'idée de segments de bureaucratie qui se mobilisent pour faire avancer leur solution.

³⁶² Pour François Mitterrand, le retrait américain d'Europe constituait un mouvement inscrit dans l'Histoire, contrairement à tous les autres chefs d'État et de gouvernement européens qui voulaient en 1990-1991 éviter de donner aux États-Unis le moindre argument incitant la puissance victorieuse de la guerre froide à se replier vers l'isolationnisme. Déjà lors de son discours au Bundestag célébrant le 20^{ème} anniversaire du Traité de l'Élysée le 22 janvier 1983, il avait souligné les risques de découplage entre l'Europe et les États-Unis. Entretien avec Hans-Dietrich Genscher, Bonn, 23/06/2003. Cf. aussi en particulier Roland Dumas, Roland, op. cit., p. 376 ; Samy Cohen, *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, op. cit., Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand*, op. cit., Louis Gautier, op. cit. et Pierre Favier, Michel Martin-Roland, op. cit.

résistances à l'impérialisme américain dans la standardisation des armements. Il s'attachait plutôt à des sujets de ce genre-là qu'au principe même de l'Alliance qui ne posait aucun problème. La France était dans tout sauf dans le commandement intégré. »³⁶³

Ainsi, la réunion des ministres des Affaires Étrangères à Copenhague les 6-7 juin 1991 reconnaît à l'Europe la légitimité d'une identité européenne de défense en reconnaissant aux Douze une vocation à « *décider des dispositions nécessaires à l'expression d'une politique étrangère et de sécurité et d'un rôle de défense communs au niveau de l'Europe* »³⁶⁴, et le sommet de l'Alliance à Rome les 7-8 novembre 1990 reconnaît la prise en compte de l'affirmation d'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) pour la première fois³⁶⁵. Il s'agit d'un compromis entre la France et l'Alliance : les acteurs politico-militaires français, épaulés par les acteurs allemands, visent ainsi stratégiquement à ménager la susceptibilité des acteurs politico-militaires gravitant autour de Bush et Baker, qui ne veulent pas se sentir mis à l'écart de la question de la sécurité européenne par les États européens, craignant par ricochet de se trouver mis à l'écart des questions de désarmement dans le dialogue engagé avec Moscou. Le souci de Paris est de voir l'OTAN déborder de son rôle militaire, avec les discussions autour de l'élargissement futur de l'Alliance aux anciens satellites soviétiques³⁶⁶.

1.2. Une visée politique d'extension du rôle de l'OTAN à travers le projet atlantiste

C'est précisément là que réside l'enjeu politique entre les deux rives de l'Atlantique : le souci de Baker en la matière consiste justement à tâcher de donner à l'OTAN un rôle politique envers les PECO, craignant que l'Allemagne joue un rôle puissant auprès de ces pays et de la Russie, marginalisant la voie américaine³⁶⁷. Pour Dick Cheney, l'identité

³⁶³ Entretien à l'Assemblée Nationale, Paris, 29/06/2005. Toutefois, Roland Dumas précisait au Conseil de l'Atlantique Nord de Turnberry le 7 juin 1990 que cela ne signifie pas un retour « subreptice, ni ouvert » de la France dans le commandement militaire intégré. Cf. Pierre Favier, Michel Martin-Roland, op. cit., p. 184.

³⁶⁴ Communiqué final, Copenhague, 7 juin 1991. Source : digithèque de l'OTAN, <http://www.nato.int/docu/commf/c9106064.htm>

³⁶⁵ Paragraphe 52 : « Des structures européennes intégrées et multinationales, à mesure que se poursuivra leur développement dans le contexte d'une identité de défense européenne qui se dessine, auront également de plus en plus un rôle tout aussi important à jouer dans le renforcement de la capacité des Alliés d'œuvrer ensemble pour la défense commune. » Concept stratégique de l'Alliance approuvé par les chefs d'État et de gouvernement à Rome, 7-8 novembre 1991, Paragraphe 52. Source : digithèque de l'OTAN, <http://www.nato.int/docu/fonda/b911107a.htm>

³⁶⁶ La question des frontières est un élément constitutif de l'histoire européenne, et de la construction d'une communauté politique européenne. La disparition du rideau de fer n'a d'ailleurs pas marqué un effacement des frontières, mais plutôt le développement de frontières « soft » (*soft borders*). Nous n'entrons pas ici dans les détails. Cf. Gérard Delanty, Chris Rumford, *Rethinking Europe. Social theory and the implications of Europeanization*, London, Routledge, 2005, p. 31-36.

³⁶⁷ Cf. Pierre Favier, Michel Martin-Roland, id., p. 188. L'entretien que nous avons pu conduire auprès de l'Amiral Weisser, ancien conseiller militaire de Volker Rühle, montre bien le souci allemand d'intégrer les anciens satellites de Moscou dans l'OTAN et de jouer un rôle de médiateur. D'un projet essentiellement

européenne de défense ne peut être qu'un caucus, un forum de discussions dans l'OTAN qui conserve l'exclusivité des décisions³⁶⁸. Si le ministre de la Défense français Pierre Joxe adopte un vocabulaire plus rassurant, le Quai d'Orsay et l'Élysée n'en ont pas moins de cesse de chercher à développer une identité européenne de défense en dehors de l'OTAN³⁶⁹. Or les acteurs diplomatiques tendent traditionnellement à primer dans la définition de la politique étrangère. D'où le fait que les responsables politico-militaires et diplomatiques français du premier cercle choisissent de miser sur le développement d'une alternative au projet atlantiste et à l'idée de pilier européen dans l'OTAN, en mettant à profit le partenariat franco-allemand pour donner du poids à leur démarche : un projet de défense européenne faisant de l'UEO l'instrument phare pour introduire les questions de défense dans la construction européenne. L'Allemagne nouvellement réunifiée se trouve dans une difficile posture médiane, écartelée entre sa loyauté envers les États-Unis et sa fidélité au partenaire français, entre un establishment militaire clairement otanien et une diplomatie hésitante. Le conseiller militaire de Volker Rühle en donne une raison claire :

« A l'époque de la réunification le plus important était pour Kohl de rester dans l'OTAN en tant qu'un seul État. C'était assez difficile ! Notamment du fait de la condition spéciale selon laquelle aucune force de l'OTAN n'était stationnée sur le territoire est-allemand. »³⁷⁰

Ainsi tout gage apporté au projet européen autour de l'UEO s'accompagne d'un renouvellement de l'allégeance à l'OTAN. Le terme allemand de *Spagat* (grand écart) utilisé pour désigner ce phénomène est révélateur³⁷¹. Le général Naumann, à l'époque *Generalinspekteur* de la Bundeswehr, explique :

« Nous autres en Allemagne nous étions trouvés à notre aise dans ce monde de l'intégration atlantique et l'avions compris, tandis que la France pensait et agissait toujours selon des catégories nationales. »³⁷²

La relation personnelle non seulement entre Mitterrand et Kohl, mais aussi entre leurs proches conseillers militaires et diplomatiques et leurs ministres des Affaires

allemand, la question s'est muée en un projet américain, puis finalement discuté par tous les membres de l'Alliance. Entretien à Sankt-Augustin, 22/06/2006.

³⁶⁸ Colin Powell écrira même dans un article publié dans *Foreign Affairs* (hiver 1992-1993, vol. 71, 5) : « L'Amérique doit assumer la responsabilité de sa puissance. Nous devons diriger le monde [lead the world]. Et nous ne pouvons le diriger sans nos forces armées. » Cité in Paul-Marie de la Gorce « L'OTAN et la prépondérance américaine », *Le Monde diplomatique*, mars 1993.

³⁶⁹ Anthony Forster, « Les perspectives d'une politique de sécurité indépendante pour l'Union européenne : institutions et moyens », p. 567, in *Annuaire français des relations internationales 2001*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

³⁷⁰ Entretien à Sankt-Augustin, 22/06/2006. Nous traduisons. « Das Wichtigste zur Zeit des Wiedervereinigungsprozess war für Kohl, in der NATO als Ganzes zu bleiben. Es war schwierig genug ! Allerdings mit der Sonderkondition, dass keine NATO Streitkräfte auf ostdeutschem Territorium stationiert wurden. »

³⁷¹ Entretiens avec les généraux Naumann, Berlin, 2/06/2006 et Kujat, Berlin, 19/09/2006.

³⁷² Entretien à Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Wir in Deutschland hatten uns in dieser Welt der atlantischen Integration zurecht gefunden und haben sie verstanden, während Frankreich immer in nationalstaatlichen Kategorien dachte und handelte. »

Étrangères joue ici un rôle clef, comme nous l'étudions plus bas. C'est à Maastricht que se cristallisent les points de tension entre les deux projets mobilisés par deux coalitions transnationales concurrentes (section C).

Un autre élément de frottement franco-américain relève de la restructuration des outils et des commandements de l'Alliance en vue d'en accroître la flexibilité : à la place du dispositif statique en millefeuille constitué de différents corps d'armée nationaux se succédant du nord au sud le long de la frontière interallemande³⁷³, les États membres de l'Alliance ont décidé le 29 mai 1991 de mettre en œuvre un corps d'armée à composante européenne disposant de l'appui aérien des États-Unis afin de disposer d'une force d'intervention mobile, la Force de Réaction Rapide (FRR), dont l'ARRC représente l'instrument emblématique³⁷⁴. Mais la France refuse d'y participer : cette FRR porte un coup lourd au projet développé par les acteurs du partenariat franco-allemand d'une UEO opérationnelle, car Paris et Bonn se trouvent dans deux camps opposés concernant l'OTAN, du fait du *Spagat* allemand et de la fermeté politique française à cet égard. Or en filigrane de la FRR se profile l'idée que l'UEO ne pouvait se charger que de tâches subalternes, d'autant qu'elle dépend opérationnellement en grande partie des moyens de planification militaire de l'OTAN.

Le nœud du problème est toujours le rôle futur de l'Alliance en matière de défense et de sécurité européenne : tandis que Mitterrand, Roland Dumas et leurs proches conseillers favorisent le recours à l'UEO, les acteurs britanniques continuent de ne jurer que par l'OTAN. Or dans les conditions de cette concurrence entre la France d'un côté et les pays anglo-saxons et traditionnellement atlantistes de l'autre, le soutien de Bonn à l'émergence d'une défense européenne s'avère déterminant. Les négociateurs diplomatiques français manifestent dès lors une rationalité en finalité³⁷⁵ par un souci de pédagogie visant à ne pas présenter ce projet alternatif comme étant tourné contre Washington : la France joue en l'occurrence finement sa partition lors de la CIG de Luxembourg le 8 avril 1991 en obtenant

³⁷³ Cf. André Dumoulin, Raphaël Mathieu, Gordon Sarlet, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire.- Genèse, structuration, ambitions, limites*, Préface de Javier Solana, Bruxelles, Bruylant, Coll. « Organisation internationale et relations internationales », n°54, 2003, p. 12.

³⁷⁴ L'*Allied Rapid Reaction Corps* est une unité militaire de l'OTAN basé à Rheindalen en Allemagne et créé entre 1990 (sommet de Rome) et 1992 par les Britanniques et les Américains, dans le but de maintenir une présence forte de leurs troupes en Allemagne. Entretien avec un officier allemand, chef de FüS III, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 6/06/2006.

³⁷⁵ Pour Max Weber, la notion de rationalité en finalité (*Zweckrationalität*) signifie que les acteurs poursuivent des fins réfléchies, en fonction de leurs attentes et au regard des conditions matérielles dans lesquelles ils agissent. Elle s'oppose à l'idéal-type de la rationalité en valeur (*Wertrationalität*), qui implique que l'action des agents est ordonnée à des valeurs ou des impératifs politiques envers lesquels ils se sentent engagés personnellement. Ce qui distingue la rationalité en valeur de la rationalité en finalité est que la première ne tient pas nécessairement compte dans l'action qu'elle sous-tend des conséquences que peut avoir cette action. Max Weber, *Economie et société*, Tome 1 : *Les catégories de la sociologie*, traduit de l'allemand par Julien Freund, Pierre Kamnitzer, Pierre Bertrand. Et al., sous la direction de Jacques Chavy et d'Eric de Dampierre, Paris, Pocket, 2003.

que le pont aérien visant à apporter de l'aide humanitaire aux Kurdes du nord irakien soit organisé par l'UEO, afin d'apporter une preuve tangible du lien organique entre UEO et CEE que revendiquent Mitterrand et Kohl.

2. Un projet européen alternatif : l'UEO comme embryon d'une défense européenne autonomisée

Ce projet alternatif mobilisé par les acteurs politico-militaires de haut niveau français et allemands, rejoints lors des négociations de Maastricht de l'automne 1991 par la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg et l'Italie, se construit à travers les interactions entre les acteurs politico-diplomatiques français et leurs autres partenaires de l'Alliance atlantique. L'idée même d'identité européenne de défense, avant sa formalisation par l'Alliance à Copenhague et Rome dans le cadre de l'OTAN, et à Maastricht dans le cadre de la construction européenne, prend sa source au sein de deux courants principaux : les déclarations de l'UEO dans les années 1980 et la Coopération Politique Européenne. La première pierre posée à son édifice réside en la mise sur pied de l'UEO en 1948³⁷⁶. L'Europe est une communauté à vocation politique à long terme dans laquelle la défense est un sujet tabou depuis la crise de la CED en 1954. Le Traité de Rome de 1957 consacre quelques rares dispositions aux questions militaires, mais elles sont toujours de nature économique.

2.1. Un projet façonné à partir des lacunes diplomatiques européennes

C'est seulement en 1973 que l'Europe des Neuf commence à se préoccuper d'une notion floue d' « identité européenne dans la société internationale »³⁷⁷. D'ailleurs, la CIG de Stuttgart en 1983 part du principe que « *la coopération politique en matière de politique étrangère ne [peut] pas être réalisée dans le cadre des traités* »³⁷⁸. Ainsi la Communauté Européenne oppose-t-elle un *non possumus* à l'idée de développer une identité propre pour les questions militaires et de défense. C'est pourquoi les origines de cette notion sont à rechercher dans l'UEO. L'Union de l'Europe occidentale est la seule organisation européenne spécialisée dans les questions de sécurité, même si elle reste dans un état de

³⁷⁶ Nous revenons sur la genèse de l'idée de défense européenne au chapitre 2.

³⁷⁷ Rapporté par Daniel Vignes, *L'idée d'Identité Européenne de Sécurité et de Défense*, in Olivier Pirotte, (dir.), *Sécurité européenne et défense nationale*, op. cit., p. 26. Cf. également André Dumoulin, *L'identité européenne de sécurité et de défense*, op. cit.

³⁷⁸ Ibid.

léthargie entre 1951 et 1984-1987. Mais l'invasion soviétique en Afghanistan en 1979 vient démontrer la nature artificielle de la distinction entre les questions économiques et politiques d'un côté, au sein de la CEE, et de politique étrangère et de sécurité de l'autre discutées dans les arènes fournies par la CPE et l'UEO. Dès l'hiver 1981, certains chefs d'État et ministres européens cherchent à donner davantage de consistance à la CPE³⁷⁹ institutionnalisée par l'Acte Unique de 1986. Le rapport de Londres reconnaît pour la première fois la légitimité des États européens à se doter d'un droit de regard sur les questions de sécurité par le biais de la Coopération Politique Européenne. Suivent deux projets plus ambitieux : d'une part, la proposition Genscher-Colombo du 27 novembre 1981, des noms des ministres allemand et italien des Affaires étrangères, insistait sur « la responsabilité mondiale de l'Europe » et proposait que « *la sécurité de l'Europe soit aussi garantie par des actions communes dans le domaine de la politique de sécurité* »³⁸⁰, tout en cherchant à maintenir un lien fort avec l'Alliance atlantique³⁸¹ : l'enjeu consistait à renforcer la coordination entre les politiques étrangères des États-membres et de créer un conseil des ministres de la Défense ; d'autre part, le projet Spinelli pose lui aussi quelques principes de consultation³⁸². Ces deux tentatives demeurent néanmoins lettres mortes, rejetées par l'Irlande, le Danemark et la Grèce. Dans la réalité de la pratique communautaire, la CPE reste essentiellement déclaratoire, même si son institutionnalisation par l'Acte Unique fait mention de « *la coordination des États sur les aspects politiques et économiques de la sécurité* »³⁸³.

Il s'agit là d'un pas fondamental : l'AUE manifeste la première avancée vers une possibilité d'appréhension commune des problèmes de sécurité et de défense, face à l'échec d'élaboration d'une identité de défense européenne par le biais de la CPE et au *non possumus* exprimé par la CEE sur les questions militaires. Il apparaît clair jusqu'ici que la constitution d'un projet européen de défense en dehors du lien transatlantique repose sur les chefs d'État, leur entourage de conseillers propres et les ministères des Affaires étrangères. Les propositions ne proviennent pas des armées : il n'est pas question de revendications remontant des chefs d'état-major des différentes armées, qui de leur côté pratiquent depuis

³⁷⁹ Sur ce sujet, cf. Jean-Pierre Maury, op. cit., pp. 165-221 et www.europa.eu.int

³⁸⁰ Cité in Trevor Salmon, Alistair Shepherd, *Toward a European Army. A military power in the making ?*, London, Kynne Rienner Publishers, 2003, p. 37.

³⁸¹ On retrouve ici une caractéristique allemande visant à conserver le rôle de l'OTAN, tout en tâchant de se doter de moyens de parler de défense au sein de la Communauté européenne. Nous revenons dans la section C de ce chapitre sur les visions française et allemande concernant la constitution d'une politique européenne de défense.

³⁸² Article 63-1 : « Etablissement de la paix par le règlement pacifique des conflits, [efforts] sur la sécurité, la dissuasion des agressions, la détente, la réduction mutuelle, équilibrée et contrôlable des forces militaires et des armements. » Cf. Jean-Pierre Maury, op. cit., p. 196.

³⁸³ Cité in Pierre Lellouche, op. cit., p. 165.

les années 1960-70 une coopération technique importante sans pour autant mettre en avant l'exercice de cette coopération au profit d'un objectif politique commun³⁸⁴.

François Mitterrand propose ainsi dès 1983 de réactiver l'UEO afin d'en faire la base d'une identité européenne de défense. Par rapport à l'OTAN, l'UEO présentait un double avantage : celui de constituer une enceinte de discussion entre les ministres des Affaires étrangères et de la Défense des États européens indépendamment de l'autorité américaine, et celui de ne pas compter dans ses rangs les trois opposants les plus virulents au renforcement de la dimension sécurité de la CPE : l'Irlande, le Danemark et la Grèce. La relation personnelle entre Mitterrand et Kohl d'une part, entre Dumas et Genscher d'autre part, a permis de faciliter le dialogue sur le sujet et de convaincre Kohl et Genscher de soutenir l'initiative française : « *L'UEO était une tentative de donner à l'Europe une identité de défense et aussi de restreindre les armements allemands.* »³⁸⁵ Le général Klaus Naumann, *Generalinspekteur* de la Bundeswehr au moment de la réunification allemande, expose bien le fameux grand écart allemand, visant à relancer l'UEO tout en ménageant l'OTAN :

« Nous avons essayé de tirer l'UEO de son sommeil. Il y avait déjà cette idée que, en tant qu'Européens, nous devons mettre quelque chose sur les rails afin d'être pris au sérieux par la seule puissance internationale, l'Amérique. Nous Allemands ne voulions en aucun cas une UEO en concurrence avec l'OTAN, comme nous ne voulons pas construire l'UE en concurrence contre l'OTAN. Mais nous voulions montrer qu'en tant que nations seules, nous étions trop faibles vis-à-vis de l'Amérique. C'est pourquoi nous voulions utiliser l'UEO. »³⁸⁶

Ainsi, à l'initiative de Mitterrand et Kohl, les ministres des Affaires étrangères européens ont réactivé l'Union de l'Europe occidentale le 27 octobre 1984. L'année 1984 est aussi celle des dernières restrictions imposées à l'Allemagne en matière d'armements classiques et celle de la création de la Force d'Action Rapide (FAR) française dans la perspective d'être en mesure de projeter rapidement des troupes en Allemagne et d'intervenir sur le théâtre d'action centre-européen³⁸⁷. On le voit clairement, la revivification de l'UEO n'est pas due aux militaires, mais largement aux acteurs politiques et aux diplomates. Les

³⁸⁴ Nous revenons sur ce point dans le troisième paragraphe de cette section.

³⁸⁵ Entretien avec Hans-Dietrich Genscher, Bonn, 23/06/2006. Nous traduisons. « Die WEU war ein Versuch, Europa eine Verteidigungsidentität zu geben und auch eine Rüstungsbeschränkung Deutschlands. »

³⁸⁶ Entretien à Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Wir hatten es versucht, die WEU aus ihrem Schlaf zu wecken. Es gab schon dieser Gedanke: wir müssen etwas als Europäer auf die Beine bringen, damit wir gegenüber der einzigen Weltmacht Amerika ernst genommen werden. Wir Deutschen wollten die WEU niemals als Konkurrenz zur NATO, so wie die EU nicht als Konkurrenz gegen die NATO aufbauen. Aber wir wollten zeigen, dass wir alleine als Nationen zu schwach gegen Amerika sind. Deswegen wollten wir die WEU nutzen. »

³⁸⁷ La FAR satisfait le désir germanique de voir le voisin français s'impliquer rapidement à l'avant en cas de bataille à l'Est. Forte de 47 000 hommes, la FAR est constituée d'un commandement, de trois divisions et de deux divisions légères. De ses défaillances (au centre desquelles sa distance trop éloignée du Rhin) apparaît la nécessité d'institutionnaliser la coopération franco-allemande en ce qui concerne les forces conventionnelles. Cf. Maurice Vaïsse, *L'Europe sans défense : du blocus de Berlin à Sarajevo*, p. 369, in Michel Dumoulin (ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain?*, Bruxelles, Coll. EUROCLIO, n°15, 2000.

entretiens que nous avons conduits auprès d'officiers français et allemands, notamment d'officiers généraux à des postes clefs à l'époque, révèlent un certain scepticisme des militaires vis-à-vis de cette organisation :

« La défense européenne a commencé un an avant l'OTAN, avec l'UEO qui était une invention de diplomates avec un gros défaut : les ambassadeurs ont cru que l'UEO pourrait tenir tête à l'OTAN. Or l'UEO était un organisme bâtard qui n'avait pas résolu le problème d'un patron politique identifiable, avec un Chef d'État-major identifiable au niveau européen. »³⁸⁸

Cette réflexion, quoiqu'un peu émotionnelle, révèle assez justement l'opinion que nous avons maintes fois rencontrée chez les officiers français et allemands³⁸⁹. La représentation qui semble prévaloir dans le milieu des officiers généraux consiste à dire que l'UEO, au départ effectivement tournée contre l'Allemagne et visant à constituer un rempart au réarmement allemand³⁹⁰, représente un « club de diplomates »³⁹¹, une bureaucratie floue dont on ne sait guère quel peut être son rôle, et une organisation ayant surtout la vocation politique de proclamer l'existence d'une autre institution de défense européenne que la seule Alliance atlantique. Un ancien Chef d'État-major particulier de François Mitterrand confie :

« Tous les 6 ans, les politiques sortaient l'idée de relancer l'UEO et ça repartait. [...] L'UEO avait été relancée par Chirac sous Giraud, poussé par le Quai d'Orsay pendant la première cohabitation. Puis Jean-David Léville a souvent bataillé pour relancer l'UEO comme torpille contre les États-Unis entre 1989 et 1995. »³⁹²

2.2. L'UEO, un vecteur politique mobilisé par les acteurs français et allemands

Pourquoi dès lors réactiver l'UEO ? Cette question importe car elle se trouve en filigrane de tout le processus de construction de la politique européenne de défense, dans la mesure où elle permet de repérer une opposition des logiques professionnelles entre acteurs politiques et diplomatiques d'un côté, et militaires de l'autre. Les premiers tendent ici à manifester une rationalité en valeur, quand les seconds pensent davantage en l'occurrence en termes de rationalité en finalité, pour utiliser les termes de Weber³⁹³. Ce trait déjà caractéristique de la CED constitue toujours un clivage structurant aujourd'hui comme nous le verrons au cours de nos développements. C'est d'ailleurs un élément qui paraît acquis chez les observateurs les plus lucides, comme cet ancien ambassadeur allemand à Paris :

³⁸⁸ Entretien avec un ancien Chef d'Etat-major des Armées, Paris, 22/06/2005.

³⁸⁹ Un officier français notamment est allé jusqu'à comparer de façon imagée l'OTAN et l'UEO en qualifiant l'OTAN de « gratte-ciel dont les ascenseurs sont la propriété des Américains » et l'UEO de « petits manchots de *La marche de l'empereur* » Entretien avec un ancien Chef d'État-major particulier, Toulon, 10/03/2006.

³⁹⁰ Nous étudions la genèse de l'UEO au chapitre suivant.

³⁹¹ L'expression est ressortie à plusieurs reprises dans nos entretiens avec des officiers tant à Paris qu'à Berlin.

³⁹² Entretien avec un ancien Chef d'Etat-major particulier, Toulon, 10/03/2006.

³⁹³ Max Weber, *Economie et société*, T 1: *Les catégories de la sociologie*, traduit de l'allemand par Julien Freund, Pierre Kamnitzer, Pierre Bertrand et al., sous la direction de Jacques Chavy et d'Eric de Dampierre, Paris, Pocket, 2003.

« L'UEO a été à l'époque relancée pour des raisons politiques, parce que les Européens n'avaient pas assez avancé vers la PESD. Mais elle avait très peu de chances de fonctionner. Ça a été un automatisme bureaucratique des députés de tous les pays dans l'assemblée de l'UEO à Bruxelles. »³⁹⁴

Louis Gautier résume bien le dilemme entre les deux projets concurrents dans les premières années de la décennie 1990 :

« Il y a une hésitation sur le bras séculier, ou le vecteur de cette défense européenne : pendant un moment, les Français vont penser que l'UEO pourrait être le bras armé de l'Union européenne et théoriser là-dessus. (...) Cette dernière initiative est une discussion théologique au sein de la communauté européenne, essentiellement menée par les Français qui mettent en garde contre le fait que l'OTAN est dominée par les Américains et que les Européens y apparaissent toujours divisés (...) donc l'OTAN n'est pas une instance où l'autonomie politique européenne, et son autonomie diplomatique et de défense peuvent s'affirmer. »³⁹⁵

Le terme « théologique » peut sembler fort, mais c'est également une perception répandue du côté allemand : « *La France accordait à l'UEO une importance extrême, et les Allemands n'ont jamais compris pourquoi elle existait, sauf quelques spécialistes.* »³⁹⁶

Tâcher d'ouvrir la boîte noire de ce projet alternatif permet de saisir des logiques fortes et structurantes à l'œuvre en France et en Allemagne dans la construction de la politique européenne de défense. Cela offre également un moyen de mettre en évidence son aspect de construction sociale : les acteurs politiques et diplomatiques gravitant autour des deux chefs d'État et de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères à Paris et Bonn³⁹⁷ sont l'élément moteur de la réflexion autour de la défense européenne à la fin des années 1980 et au début des années 1990, travaillant en étroite concertation. Un diplomate à l'époque en poste à la Direction des Affaires Stratégiques du Quai d'Orsay explique le processus décisionnel dans des cas comme la réactivation de l'UEO :

« Quand il y avait un sommet, l'Allemagne préparait un *draft* qui avait un fort poids franco-allemand au départ. Ensuite nous travaillions en comité. Il me semble que c'est toujours de cette façon que cela se passe. Et je n'ai pas le souvenir que ça se soit passé autrement. En général, on reçoit un premier document quelques semaines avant, en franco-allemand, qu'il s'agit d'enrichir ; ensuite les Allemands envoyaient à tous les autres un texte consolidé. »³⁹⁸

La réciprocité fonctionne lorsque les initiatives émanent de Paris. C'est pourquoi le concept de coalition de cause, bien que bâti *a priori* pour l'analyse des politiques publiques nationales, nous paraît ici un instrument intéressant. Le travail en étroite coopération entre Paris et Bonn permet non seulement à la position française, parfois intransigeante du point

³⁹⁴ Entretien avec un ancien ambassadeur d'Allemagne à Paris, Paris, 12/06/2006. Il était à cette époque chef de la sous-direction en charge de la Russie et de la CEI au sein de la Direction politique du ministère fédéral des Affaires étrangères à Bonn.

³⁹⁵ Entretien à Paris, 27/10/2005.

³⁹⁶ Entretien avec Joachim Bitterlich, ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl, Paris, 25/10/2005.

³⁹⁷ Bonn était jusqu'à la réunification la capitale allemande et le siège de tous les ministères. Elle l'est administrativement restée jusqu'au milieu des années 1990, et certains ministères, comme le ministère fédéral de la Défense par exemple, y concentrent encore une large partie de leurs services.

³⁹⁸ Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

de vue des alliés transatlantiques, de gagner en légitimité mais également de constituer un pôle d'attractivité au sein de la Communauté européenne. Un pas est ainsi franchi le 27 octobre 1987 à travers la *Plate-forme de la Haye* : le Conseil ministériel de l'UEO vise pour la première fois à « *développer une identité européenne en matière de défense* »³⁹⁹, sans porter atteinte au primat de l'Alliance atlantique. Ce jeu d'équilibre délicat exprime le compromis entre le respect de la loyauté atlantique à laquelle les partenaires européens de Paris, au premier rang desquels l'Allemagne, ne sauraient renoncer et la progressive émergence d'une conscience collective à faire valoir par les Européens sur les questions de défense.

Les ministres des Affaires étrangères de part et d'autres du Rhin activent alors leurs services, en étroite intelligence avec Élysée et la Chancellerie, pour brandir cette organisation comme embryon potentiel de défense européenne, qui s'intégrerait dans la construction européenne : la lettre Dumas-Genscher publiée en février 1990 suggère que l'UEO se dote de sa propre force multinationale. Mais l'initiative se voit opposer une fin de non recevoir américaine prenant la forme d'une lettre du sous-secrétaire d'État américain Reggie Bartholomew⁴⁰⁰. Mitterrand, Kohl et le cercle restreint de leurs conseillers militaires et diplomatiques contre-attaquent en jetant sur l'établi les bases d'une architecture européenne de défense sensiblement différente de celle proposée par les tenants du concept de « pilier européen dans l'OTAN ». Au niveau opérationnel, ils mettent à profit la crise du Golfe pour utiliser l'UEO à l'occasion du blocus naval sur l'Irak, cherchant à donner des gages de son bon fonctionnement. Au niveau conceptuel, ils adressent trois lettres aux États-membres de la CEE à partir du printemps 1990 à l'occasion de la préparation du Traité de Maastricht. Une première lettre conjointe du 19 avril 1990 propose de réunir le Conseil Européen à Dublin en juin 1990 afin de préparer le projet d'union politique de l'Europe et examiner les perspectives d'une politique étrangère et de sécurité commune⁴⁰¹. S'ensuit une réunion des ministres européens des Affaires étrangères à Asolo les 6-7 octobre 1990 à l'occasion de la présidence italienne du Conseil, proposant une initiative pour incorporer tous les aspects de la sécurité au sein d'une politique étrangère et de sécurité européenne, qui inclurait un transfert des compétences de l'UEO vers la CEE⁴⁰². Un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl explique :

³⁹⁹ Extrait de la Plate-forme de la Haye rapporté par Daniel Vignes, *L'idée d'Identité Européenne de Sécurité et de Défense*, p. 28 in Olivier Pirotte, (dir.), *Sécurité européenne et défense nationale, Les politiques de défense franco-allemandes*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense, Coll. « Perspectives stratégiques », 1997.

⁴⁰⁰ Le « Bartholomew Telegram » pose en effet des pré requis américains à une identité européenne de défense. Cf. Anand Menon, Anthony Forster, William Wallace, « A Common European Defence ? », in *Survival*, vol. 34 (3), automne 1992, p. 105.

⁴⁰¹ Cf. Christian Lequesne, op. cit., pp. 178-179.

⁴⁰² Cf. Simon Duke, op. cit., p. 85-86.

« La liste Asolo [a été] élaborée par les directeurs politiques des ministères des Affaires Étrangères avec l'idée de définir ce que nous voulions par une politique européenne commune : vis-à-vis de quoi ? Sur quoi ? Nous avons commencé à définir les régions et les sujets. A l'époque, à deux reprises les ministres des Affaires étrangères ont échoué à s'entendre. »⁴⁰³

Si la proposition italienne entrait en congruence avec les aspirations françaises et allemandes⁴⁰⁴ et formalisait davantage le projet européen de défense face au projet atlantiste, elle échoua face à l'opposition forte des représentants britanniques et danois. Une seconde lettre conjointe franco-allemande du 6 décembre 1990 convoque ensuite à Rome le 14 décembre 1990 deux CIG, évoquant l'idée d'un saut qualitatif : « *L'union politique devrait inclure une véritable politique de sécurité commune qui mènerait à terme à une défense commune* »⁴⁰⁵. La proposition est relayée par un document commun des ministres français et allemand des Affaires Étrangères, Dumas et Genscher, le 4 février 1991 : ceux-ci proposent que l'UEO réactivée soit intégrée à l'union politique et élabore pour celle-ci une défense commune⁴⁰⁶. Il est intéressant de constater que ces réflexions ne se cantonnent pas au niveau politique, mais infiltrent les services diplomatiques. Un diplomate à l'époque en poste au Quai d'Orsay observe :

« J'étais responsable du dossier « Dimension des forces de l'Union européenne » à une époque où il n'y avait pas de dimension des forces de l'Union européenne. C'était un choix défini par les paramètres des contraintes externes, notamment de ceux qui avaient occupé ce poste avant moi. C'était en 1991. Mon premier travail a été de mettre en œuvre toute une série de propositions liées à l'articulation entre l'UEO et l'Union européenne. [...] Je me souviens d'une en particulier qui était d'harmoniser les présidences des deux organisations.»⁴⁰⁷

La dimension politique et symbolique de ce second projet construit par les acteurs politico-militaires de haut niveau en France et en Allemagne, et relayé auprès de partenaires européens tels la Belgique ou l'Espagne, pèse de tout son poids sur l'ordre du jour des services diplomatiques qui se trouvent ainsi amenés à traiter de sujets quasi-hypothétiques. De plus, l'horizon de la conférence intergouvernementale de Maastricht visant à transformer la CEE en Union européenne constituait une fenêtre d'opportunité pour ces acteurs de le mobiliser comme une ressource à faire fructifier en vue de créer une alternative certes déclaratoire et essentiellement politique, au projet atlantiste. Un ancien Chef d'état-major des armées se souvient :

⁴⁰³ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl, Paris, 25/10/2005.

⁴⁰⁴ Il importe néanmoins de préciser que Paris aspirait à une politique européenne étrangère et de sécurité commune au sein de laquelle le Conseil, instance intergouvernementale, jouait un rôle clef, tandis que Bonn envisageait davantage de considérer également les aspects économiques de la sécurité et de s'appuyer également sur la Commission.

⁴⁰⁵ Lettre conjointe au Président de la Commission Giulio Andreotti, citée in Samy Cohen, *idem*, p. 181.

⁴⁰⁶ Sur ce point, cf. en particulier Hubert Védrine, *op. cit.*, 458 et suiv., Samy Cohen, *ibid.*, Louis Gautier, *idem*, p. 67 et suiv., Amiral Jacques Lanxade, *op. cit.*, Ch. 7.

⁴⁰⁷ Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

« Nous étions dans la dynamique de l'initiative, avec à chaque sommet une volonté farouche de créer quelque chose. C'était vraiment la volonté des hommes de l'époque –l'Amiral Lanxade, le ministre, certains conseillers- qui a fait que la machine s'est mise en route. »⁴⁰⁸

La personnalité et la socialisation personnelle et professionnelle des personnes en poste autour du Président et du Chancelier entrent donc fortement en ligne de compte, comme nous le montrerons à la section C de ce chapitre. A contrario, cette dynamique à visée européenne demeurerait partiellement entravée par le scepticisme britannique persistant et l'investissement fort des acteurs politico-militaires et diplomatiques de haut niveau à Londres dans le projet atlantique.

3. Des armées en retrait sur le plan cognitif

Il importe également d'interroger la position des principaux intéressés de ces débats transatlantiques autour de la question de la défense européenne : les militaires eux-mêmes. Si les mobilisations sur le sujet s'avèrent essentiellement politiques, ou politico-militaires, c'est-à-dire qu'elles n'impliquent directement qu'un nombre très restreint d'officiers à profil particulier de conseillers directs du politique, est-ce à dire que les officiers des armées n'ont aucune représentation ou opinion sur la question ? Un bref développement sur ce point nous permettra de saisir l'évolution de l'opinion des armées sur le sujet. Un sondage conduit par le sociologue allemand Karl Haltiner en 1994 montre qu'en 1992, 40% des officiers français soutiennent l'idée d'une force de défense européenne⁴⁰⁹. Or il semble pourtant que dès les années d'après-guerre, les militaires français⁴¹⁰ aient développé une conscience européenne fondée sur deux référentiels⁴¹¹ dont on retrouve la filiation à travers les deux projets présentés plus haut : un référentiel intégrant l'Europe dans un grand ensemble eurafricain,

⁴⁰⁸ Entretien avec un ancien Chef d'Etat-major des Armées, Paris, 22/06/2005.

⁴⁰⁹ Karl Haltiner, « Is there a common European Defence Identity ? The views of officers of eight European countries », in *Current Sociology*, 42 (3), 1994, pp. 71-85. Une enquête conduite auprès des officiers supérieurs du Collège Interarmées de Défense par le ministère de la Défense en 2000 évalue ce chiffre à 92% en 1999. Cf. Frédéric Mérand, « Les militaires français et la construction européenne, 1972-1998. Représentations sociales de l'Europe de la Défense dans « Armées d'Aujourd'hui » », in *Politique Européenne*, 9, 2003, pp. 165-192.

⁴¹⁰ Le cas des militaires allemands est particulier puisque la Bundeswehr n'a été fondée qu'en 1955, et a commencé à fonctionner en 1956, dans la perspective essentielle de rempart contre les forces du Pacte de Varsovie.

⁴¹¹ Le référentiel d'une politique publique se constitue d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et de désignation des objectifs. Le référentiel est un processus à la fois cognitif et prescriptif tendant à agir sur le réel. Il articule des valeurs, des normes, des algorithmes et des images. Cf. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit., pp. 62-69, et l'article *Référentiel*, pp. 370-376, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit. Notre but n'est pas ici de critiquer la notion de référentiel. L'usage que nous en proposons est relativement instrumental : il s'agit pour nous d'un outil, qui a l'avantage de nous permettre de prendre en compte les aspects cognitifs et le processus de construction sociale de la politique européenne de défense en gestation, en mettant en exergue les acteurs impliqués.

un autre référentiel résolument atlantiste⁴¹². En revanche, c'est par la pratique de la coopération militaire que les officiers sont amenés à être en contact avec l'idée d'une organisation de défense européenne, et en particulier à travers leur coopération avec l'Allemagne. Les Forces Françaises d'Allemagne d'une part après 1966⁴¹³, les contacts au sommet des états-majors des trois armes⁴¹⁴, et surtout des armées de terre et de l'air française et allemande, ainsi que les échanges et la coopération entre les écoles militaires⁴¹⁵ des deux pays permettent de nombreux contacts humains qui s'institutionnalisent avec le temps et offrent des outils de connaissance des armées partenaires. De même, les manœuvres communes se multiplient à partir des années 1970, non seulement dans le cadre de la coopération franco-allemande, mais également avec l'Espagne⁴¹⁶ ou la Grande-Bretagne⁴¹⁷, sans compter les grandes manœuvres interalliées auxquelles la France participe toujours à titre d'invité⁴¹⁸. Nombre de militaires ont une conscience empirique de la coopération européenne et de la question de la défense européenne.

Toutefois, quelles sont les représentations des officiers français et allemands sur la question au début des années 1990 ? Ont-ils pris une part active à la construction des deux projets concurrents prévalant en la matière ? Nous nous appuyons sur notre enquête, et en partie ici sur l'étude menée par Frédéric Mérand sur l'analyse des articles publiés par des officiers dans la revue militaire *Armées d'aujourd'hui* sur la période 1972-1998⁴¹⁹. L'auteur a d'ailleurs pu remarquer que « *les idées exprimées sont moins souvent monolithiques et moins soumises aux impératifs de la politique officielle de la hiérarchie militaire ou du ministère qu'on pourrait le croire* »⁴²⁰. Ainsi par exemple, la Marine française semble moins sceptique sur l'idée de défense européenne que l'armée de terre, notamment du fait d'une longue tradition de rivalité avec la marine britannique qui la pousse à se méfier du partenariat avec les anglo-saxons. L'armée de l'air, structurellement dominée par les autres armes tant en France qu'en Allemagne, constitue l'armée la plus habituée à la coopération

⁴¹² Ces deux référentiels apparaissent de façon particulièrement claire lors de la querelle de la CED, comme nous le montrons au chapitre 2.

⁴¹³ Ces FFA comptent environ 100 000 hommes et se composent d'une force aérienne tactique et de la 1^{ère} Armée née de la fusion du 1^{er} Corps d'Armée stationné en France et du 2^{ème} Corps d'Armée stationné en Allemagne. Ces forces sont régies par un accord secret entre le général Ailleret et le général Lemnitzer, SACEUR et ont pour vocation de servir de corps de réserve et de participer à la contre-offensive dans la bataille Centre-Europe.

⁴¹⁴ Les rencontres de travail se produisent en moyenne deux fois par an.

⁴¹⁵ Comme notamment entre l'École de Guerre navale et la *Führungsakademie* qui marque dès 1956 le début d'une tradition d'échange de stagiaires entre la Marine française et la *Bundesmarine* avec toujours au moins un stagiaire par an.

⁴¹⁶ Exercices Finisterex.

⁴¹⁷ Exercices Britex.

⁴¹⁸ De même aujourd'hui, il est frappant de noter que la France est le deuxième contributeur de l'Alliance en termes d'hommes alors même qu'elle ne s'est pas réinsérée dans la structure de commandement militaire intégré de l'OTAN. Nous reviendrons sur ce point dans nos seconde et troisième parties.

⁴¹⁹ Id.

⁴²⁰ Id., p. 172.

technique avec les pays partenaires, et de ce fait, l'arme la moins hostile à l'OTAN en France : les officiers de l'Air se caractérisent par une ouverture sensiblement plus européenne que les officiers des autres armes avant 1992. Les officiers de la *Luftwaffe* sont en revanche largement otaniens. Les officiers de l'armée de terre présentent enfin des opinions clivées, entre scepticisme et espoir européen, espoir basé avant tout sur un certain anti-américanisme qui continue de perdurer aujourd'hui, tandis que les officiers de l'armée de terre allemande sont largement otaniens au début des années 1990, ce qui s'explique aisément du fait que la Bundeswehr a été reconstruite dans le cadre de l'OTAN⁴²¹.

Quoiqu'il en soit, l'exhortation patriotique de défense de la nation mise en avant dans les années 1970 décline après la fin de la guerre froide, laissant un créneau libre pour penser une défense dépassant le cadre du territoire national. Après la réactivation de l'UEO, l'idée d'une architecture proprement européenne de sécurité et de défense gagne une certaine légitimité. Les réflexes nationaux demeurent toutefois forts en 1990-91, comme le souligne Frédéric Mérand :

« L'intelligentsia militaire prend acte de la construction européenne, et ne la déplore pas nécessairement, mais elle n'est pas prête à baisser le pavillon. La notion de sacrifice demeure liée à l'appartenance nationale. »⁴²²

Effectivement, le rapprochement européen ne touche qu'un assez petit nombre d'officiers, sommet de l'élite militaire. Il ne découle pas d'un mouvement spontané de la base. C'est ce que nous nous efforçons de démontrer dans la section C, puis dans notre chapitre 3, à propos non seulement du lancement de l'Eurocorps, mais aussi des réflexions et des débats autour de la genèse de la politique européenne de défense au milieu des années 1990. A ce cercle restreint d'officiers d'élite faisant porter leur voix dans le débat, s'ajoutent quelques raisons conjoncturelles et structurelles qui permettent d'expliquer que la construction d'une défense européenne dans le cadre de la construction communautaire n'émane pas au premier chef de propositions formulées par les principaux intéressés. Du côté allemand notamment, les officiers de la Bundeswehr font preuve d'un grand scepticisme vis-à-vis de toute tentative qui se situerait en dehors du cadre transatlantique ; pour les officiers de la Bundeswehr, il demeure très important de renforcer l'OTAN en renforçant le pilier européen : selon leur logique, les Américains doivent pouvoir s'intéresser à un partenaire européen fort. En outre, transparaît l'argument budgétaire de la nécessaire rationalisation des budgets de défense en Europe après la fin de la guerre froide : Frédéric Mérand remarque que les crédits militaires ralentissent entre 1982 et 1986, et les opinions favorables tendent à augmenter entre 1983 et 1990 ; une nouvelle diminution budgétaire en 1992 est suivie par une nouvelle hausse des

⁴²¹ Nous revenons sur ce point dans nos seconde et troisième parties.

⁴²² Frédéric Mérand, id., p. 183.

opinions favorables à une défense européenne en 1995. Autrement dit, les courbes d'évolution des budgets militaires et des opinions relatives à la défense européenne semblent inverses sur la longue période⁴²³. Du côté des officiers français, la confusion est grande, comme l'exprime cet officier français ancien conseiller militaire de François Léotard :

« Il n'était pas évident de bien savoir ce que nous voulions à cette époque-là. La tentation était de dire que les Européens devaient se constituer en une défense autonome qui serait l'un des deux piliers de l'Alliance. Or ça ne fonctionne pas comme cela : l'OTAN est aux mains des Américains qui sont la plus grande puissance. Cela fonctionnait d'autant moins bien que certains de nos alliés, en particulier les Britanniques mais même les Allemands à l'époque, considéraient qu'une approche de ce type allait inévitablement conduire à des doublons d'état-major : un état-major européen à côté de l'état-major OTAN, ce qui était source de dépenses supplémentaires en hommes et en finances, ce qui n'était pas acceptable. »⁴²⁴

A ces raisons conjoncturelles, se mêlent des facteurs plus structurels. Les armées avaient « des deux côtés d'autres soucis en têtes »⁴²⁵ : l'absorption de la NVA, armée de l'ex-RDA pour l'Allemagne, des réformes nécessaires de l'outil militaire dans les deux pays. Le poids de la construction du système militaire pèse enfin sur les représentations, et le cas de la Bundeswehr est tout à fait significatif lorsque l'on examine son rapport à l'OTAN au début de la décennie 1990. Le général Naumann, ancien *Generalinspekteur* (Chef d'état-major des armées en Allemagne) confie :

« Au ministère de la Défense, ce n'était pas pris au sérieux à l'époque même si quelques lieutenants-colonels en avaient assez que les Américains soient si arrogants et sûrs d'eux après l'implosion de l'Union soviétique. Il y avait certainement quelques jeunes officiers qui voulaient montrer aux Américains ce que nous Européens pouvions faire. Mais c'était seulement à partir des années 1997 à 2000. »⁴²⁶

Ainsi, jusqu'aux crises de Bosnie et surtout du Kosovo, l'idée d'intégrer une politique de défense au processus de construction communautaire ne semble pas une préoccupation majeure pour l'essentiel des officiers français et allemands. Cela vient accréditer la thèse, que nous tâchons de dérouler au fil de nos développements, que la défense européenne est avant tout pensée comme une démarche politique et symbolique, et se heurte à la socialisation nationale, professionnelle et organisationnelle des acteurs impliqués.

⁴²³ Id., p. 184.

⁴²⁴ Entretien avec un officier français, ancien chef d'Etat-major de l'Armée de Terre et ancien conseiller militaire de François Léotard, Paris, 23/06/2005.

⁴²⁵ Id.

⁴²⁶ Entretien avec le Général Naumann, ancien *Generalinspekteur* de la Bundeswehr, Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Im Verteidigungsministerium wurde es zur Zeit nicht ernst genommen, auch wenn einige Oberstleutnante es satt hatten, dass die Amerikaner so arrogant und selbstbewusst nach der Kollapse der Sowjetunion waren. Es gab sicher einige jungen Offiziere, die den Amerikanern zeigen wollten, was wir Europäer machen können. Aber das war erst in den Jahren von 1997 bis 2000. »

Section C : Une diplomatie bilatérale de sommet au service du projet européeniste

La sociogenèse de la politique européenne de défense prend sa source non seulement dans le contexte géopolitique spécifique de l'après-guerre froide, mais aussi dans la configuration formée par les acteurs de la coopération militaire franco-allemande, ressource mobilisée par le tandem Mitterrand-Kohl qui joue en l'occurrence le rôle d'entrepreneur politique. Ils sont relayés par une diplomatie de sommet reposant sur des cercles restreints d'acteurs étroitement liés, dont nous nous proposons de tracer ici les contours sociologiques. Cette tradition de consultation et d'action réciproque entre Paris et Bonn est issue d'une « entente élémentaire » née entre les deux Etats peu après le règlement du second conflit mondial, prenant le contre-pied d'une inimitié prétendument héréditaire⁴²⁷, et surtout à partir du partenariat établi entre de Gaulle et Adenauer au début des années 1960, stimulée dans les années 1980-1990 par les liens personnels forts entre Mitterrand et Kohl⁴²⁸. Le projet de

⁴²⁷ On a souvent développé à tort le mythe de la France et de l'Allemagne étant des ennemies héréditaires. Or dans la réalité, l'antagonisme franco-allemand n'apparaît en tant que tel qu'avec la guerre franco-prussienne de 1870-1871, réponse à l'expansionnisme napoléonien. Jusqu'alors, la France et l'Allemagne entretenaient des relations cordiales.

⁴²⁸ Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la France et l'Allemagne ruinées renouent avec le vieux rêve d'Aristide Briand : celui d'une réconciliation franco-allemande pour bâtir ensemble une union des peuples d'Europe. Robert Schuman, héritier de Briand est le premier à évoquer l'idée d'une armée européenne au sein de laquelle soldats français et allemands se côtoieraient. La réconciliation franco-allemande a le vent en poupe à partir des années 1950 dans la sphère des dirigeants politiques parce qu'elle rejoint les intérêts des deux pays : pour l'Allemagne, la relation franco-allemande, et par suite l'Europe, est le gage du rétablissement rapide de l'égalité de ses droits (*Gleichberechtigung*) avec ses partenaires ; pour la France, cela permet de canaliser l'Allemagne et de s'assurer une prééminence politique et diplomatique sur sa voisine touchée par le « miracle économique » dans les années 1950, de rester « la Grande Nation » et édifier une voie médiane, une « troisième force » entre les deux blocs. Ainsi peu à peu, l'idée d'une « communauté de destin » (*Schicksalsgemeinschaft*) des deux rives du Rhin se fait jour, marquée dès le départ du sceau européen, consacrée par le Traité de l'Elysée de 1963 signé par Adenauer et de Gaulle. La base d'accord entre les deux chefs d'Etat repose toutefois sur des points de vues divergents, qui sont à l'origine du préambule ajouté au texte initial par le Bundestag, le vidant en partie de sa substance en réaffirmant le rôle majeur de l'OTAN en Europe. La coopération franco-allemande en matière de défense n'est devenue réellement effective que depuis 1982, relancée par le couple Mitterrand-Kohl. Elle est facilitée par la présence jusque dans les années 1990 de troupes françaises stationnées en RFA, les FFA. Le couple Giscard-Schmidt s'était certes illustré par une prise de position conjointe en résistance contre la « double décision » de l'OTAN (*Doppelbeschluss*) en décembre 1979 qui entendait à la fois implanter des missiles Pershing II et de croisière en Europe tout en retirant 1000 ogives à têtes nucléaires. La relance de la coopération franco-allemande en matière de défense se produit sous les auspices de la crise des Euromissiles, marquant pour la France et l'Allemagne la sortie de « l'impasse stratégique ». L'idée de « communauté de destin » est alors réinvestie par François Mitterrand dans son discours devant le Bundestag le 20 janvier 1983 à l'occasion du 20^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée : il apporte le soutien français à la demande de sécurité allemande adressée à l'OTAN : la paix ne peut être préservée que par l'équilibre des forces. *Le 22 octobre 1982 est créé un Comité franco-allemand pour coordonner les politiques de défense et la coopération militaire et en matière d'armement, chargé de préparer des réunions bilatérales trimestrielles, alternativement en France et en Allemagne. Le 24 septembre 1987 a lieu la manœuvre commune « Moineau Hardi » (Keker Spatz) en Bavière, réunissant 20 000 soldats français et 55 000 soldats allemands.*

Le 25^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée, le 22 janvier 1988, offre l'opportunité de créer le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS), clef de voûte de l'architecture institutionnelle de la coopération militaire franco-allemande.

défense européenne visant à faire de l'UEO l'embryon d'une défense européenne insérée dans le processus d'intégration communautaire constitue pour les acteurs politiques et diplomatiques franco-allemands une ressource cognitive qu'ils mobilisent afin de faire avancer un projet politique : doter la Communauté européenne d'une défense propre. Ils avancent d'ailleurs dans la concrétisation de ce projet d'une part avec le lancement de la création de l'Eurocorps, initiative proprement bilatérale, et d'autre part lors de la CIG de Maastricht. Ces prises de positions politiques symboliques sont le fruit d'acteurs liés par une structure de sociabilité dont le fondement réside en « *la recherche active de réciprocité* »⁴²⁹. Ainsi l'Eurocorps et la volonté de mettre sur pied une politique européenne de défense ont tant vocation de promesse pour l'Europe que de symbole contre le passé, la réconciliation franco-allemande étant mise en scène comme clef de voûte du processus.

*1. François Mitterrand et Helmut Kohl, des « entrepreneurs d'Europe »*⁴³⁰

La relance du couple franco-allemand est due certes aux fluctuations de l'environnement géostratégique international, mais aussi à l'arrivée au pouvoir de deux hommes d'Etat en accord avec une même volonté de faire évoluer le binôme et avancer la construction communautaire en matière de défense, certes avec des rationalités sensiblement différentes. L'élection de François Mitterrand en mai 1981 et d'Helmut Kohl en 1982 ouvre la voie à la fin de la « période de gel »⁴³¹ de la coopération militaire franco-allemande en dormance depuis les années 1960⁴³². Par ailleurs, l'amitié constitue un ressort puissant du tandem Mitterrand-Kohl : les deux hommes ont connu la guerre qui a forgé en eux une foi inébranlable en la réconciliation de leurs deux nations, et en la construction de l'Europe occidentale comme garantie de paix et de stabilité pour l'avenir. François Mitterrand écrit :

⁴²⁹ Guillaume Devin, art. cit., p. 308.

⁴³⁰ Ce terme fait référence à l'article d'Antonin Cohen, Yves Dezalay et Dominique Marchetti, « Esprits d'Etat, entrepreneurs d'Europe », in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 166-167, mars 2007, pp. -13. Nous nous appuyons aussi ici sur la notion d'entrepreneurs politiques développée par Kingdon. John Kingdon, op. cit.

⁴³¹ Pierre Jardin, *Les sommets franco-allemands depuis 1963*, in *Bilan et perspectives de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, op. cit., p. 49.

⁴³² Walther Stützel, ancien *Staatssekretär* au ministère fédéral de la Défense, reconnaît bien ce point : « 1963 gab es schon im Elysee-Vertrag die Idee einer europäischen Verteidigung langfristig nach dem Scheitern der EVG im 1954. Aber diesen Versuch ist auch durch die Frage der atlantischen Bindung gescheitert. » [Nous traduisons: « En 1963, il y avait déjà dans le Traité de l'Élysée l'idée d'une défense européenne à long terme après l'échec de la CED en 1954. Mais cette tentative a échoué sur la question du lien transatlantique. »] Entretien à Berlin, SWP, 20/09/2006.

« La part de l'amitié dans cette histoire, ce n'est pas simplement une mécanique bien huilée ou une succession d'habiletés politiques, qui pouvaient d'ailleurs paraître de grossières erreurs. Il y a une dimension humaine que je crois irremplaçable. »⁴³³

Cette entente forte permet de souligner combien le facteur personnel est prégnant dans toute entreprise politique⁴³⁴, particulièrement quand il s'agit de coopération, tant à l'échelon national que supranational, et se traduit par une double dynamique de prises de positions intellectuelles symboliques et de réalisations concrètes. L'équipe « contractuelle », où les relations résultent d'une transaction à profit mutuel se double ici d'une équipe « morale » où les relations se fondent sur une solidarité dans les rapports humains. Mitterrand et Kohl se comportent ainsi au début des années 1990 en entrepreneurs politiques en ce qui concerne la problématique de création d'une défense européenne. Le détour par l'analyse des politiques publiques s'avère fécond pour saisir ce rôle : la reconnaissance d'un problème ne suffit pas à le porter à l'agenda. Un problème public, étant entendu ici comme construit social, nécessite la mobilisation d'entrepreneurs politiques pour réellement émerger : « *focusing attention on one problem rather than another is often no accident* »⁴³⁵. Autrement dit, faire en sorte qu'un problème émerge et soit perçu comme appelant une solution constitue une activité politique majeure et conceptuelle.

Les idées se propagent en politique publique par le biais de ces entrepreneurs politiques, qui peuvent être dans ou hors du gouvernement, tant élus que fonctionnaires ou chercheurs académiques. Leur caractéristique principale est une volonté d'investir leurs ressources (temps, énergie, réputation, expertise, crédit politique ...) dans une idée dans l'espoir d'en tirer des bénéfices par la suite (comme l'entrepreneur commercial) : ces bénéfices se retrouvent dans les programmes publics qu'ils approuvent, voire des promotions personnelles en terme de carrière ou tout simplement de rétribution symbolique. Ainsi les initiatives et les prises de position symboliques du Président et du Chancelier en faveur d'une Europe de la défense permettent au partenariat bilatéral de baliser son regain de souffle tant en interne qu'envers les partenaires extérieurs. Il s'agit de mettre en scène la capacité d'une coopération franco-allemande, personnifiée par les figures de Mitterrand et Kohl, afin d'en faire ressortir les potentialités de leadership dans la CEE, et d'attractivité sur les autres Etats européens : le leadership au sein d'un système d'interaction supranational ne se mesure effectivement pas tant en fonction de son succès que de son aptitude à générer de la coopération⁴³⁶. La coopération franco-allemande permet à la France de garder un

⁴³³ François Mitterrand, *De l'Allemagne, de la France*, op. cit., p. 234.

⁴³⁴ Dans une note à François Mitterrand, Roland Dumas écrit : « Genscher dit que votre influence et votre opinion seront déterminantes sur Kohl. » Reproduite in Roland Dumas, *Affaires étrangères, 1981-1988*, Tome 1, Paris, Fayard, 2007, p. 422. Notre entretien avec Hans-Dietrich Genscher allait dans le même sens.

⁴³⁵ John Kindgon, op. cit., p. 115.

⁴³⁶ Oran Young, art. cit.

ascendant sur l'Europe vis-à-vis de la Grande-Bretagne, et à l'Allemagne d'affiner son prestige européen. Effectivement « *la caractéristique la plus saillante de l'interaction politique est qu'elle a pour effet de conférer du "pouvoir" à certaines unités sociales sur d'autres.* »⁴³⁷

1.1. Un « couple » franco-allemand au service de la coopération de défense en Europe

La dynamique des prises de position et des réalisations bilatérales qui s'ouvre en 1983-1984 avec le discours de François Mitterrand au Bundestag lors de la crise des Euromissiles marque une deuxième jeunesse du Traité de l'Élysée qui ne fait que développer matériellement le système voué à exister en théorie depuis 1963. La démarche poursuivie est une démarche de cristallisation, de pérennisation du système interactionnel. François Mitterrand et Helmut Kohl se cantonnent d'abord à des créations institutionnelles et opérationnelles bilatérales pour revivifier la coopération militaire franco-allemande. Le sommet de Karlsruhe du 13 novembre 1987 marque un tournant fondamental⁴³⁸ : non seulement le caractère bilatéral est réaffirmé, mais il est également inscrit dans un cadre renouvelé symbolisé au niveau institutionnel par un Conseil franco-allemand de sécurité et de défense (CFADS) qui constitue le successeur institutionnel de la réunion des ministres des Affaires étrangères et de la Défense tenue en marge des sommets, et au niveau opérationnel par la Brigade Franco-Allemande (BFA). L'adoption d'un protocole au Traité de l'Élysée lors de son vingt-cinquième jubilé le 22 janvier 1988 institutionnalise ce Conseil et marque la création de la BFA. Le Conseil⁴³⁹ s'efforce d'élaborer des conceptions communes en matière de défense, de coordonner la prise de décision et faciliter la coopération militaire. Structure non contraignante, il témoigne symboliquement de la volonté politique de concertation dans un domaine sensible, car régalien.

Ce processus d'institutionnalisation de la coopération militaire bilatérale, renforcé par la BFA, peut être analysé comme une forme particulière et contraignante d'objectivation du cadre d'interaction entre les deux États. Ces bases une fois posées empêchent de redéfinir de

⁴³⁷ Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, op. cit., p 167.

⁴³⁸ La coopération militaire bilatérale est avec ce sommet officiellement placée sous le signe de la contribution à l'émergence d'une identité européenne de sécurité « notamment dans le cadre de l'UEO ».

⁴³⁹ Il se compose des chefs d'État et de gouvernement, des ministres des Affaires étrangères et de la Défense des deux pays, ainsi que du Chef d'État-Major des armées français et de l'Inspecteur Général de la Bundeswehr allemand qui y siègent es-qualités. Le Comité créé en 1982 est chargé de préparer ses réunions trimestrielles, alternativement en France et en Allemagne. Son secrétariat siège à Paris. Ce Conseil vise à coordonner de façon permanente la coopération bilatérale dans le domaine de la défense et de la sécurité. Ce Conseil se décline d'ailleurs en commissions et groupes de travail, dont en particulier le Comité franco-allemand de défense et de sécurité au niveau des ministres concernées, et le Groupe franco-allemand de Coopération Militaire (GFACM), chargés d'assurer le suivi des dossiers entre les rencontres bisannuelles.

façon récurrente les règles du jeu au sein du partenariat, formant ainsi une configuration particulière à la croisée des configurations de défense des deux Etats⁴⁴⁰. De même, la Brigade Franco-Allemande constitue largement une initiative à la fois symbolique et un « laboratoire » opérationnel. Première pierre expérimentale au niveau strictement bilatéral en direction d'une identité européenne de défense⁴⁴¹, elle rassemble des forces des deux nations⁴⁴², descendants des soldats ennemis d'hier⁴⁴³. Chaque partie, Paris et Bonn, tend à la fois à manifester une rationalité propre et à rechercher le maximum de points de consensus afin de pouvoir justement dans un format bilatéral assumer un rôle de leadership au sein de la Communauté européenne et promouvoir une solution susceptible d'appeler un compromis européen tout en se contraignant au cadre fixé par les lignes rouges nationales. Louis Gautier, conseiller de Pierre Joxe en 1991, souligne :

« Les Français voient bien que le changement de contexte stratégique crée des conditions possibles dans un nouveau contexte pour essayer de créer une coopération de défense européenne, et peut-être à terme une défense commune. C'est surtout une position française dans la mesure où nous avons des doutes par rapport à l'OTAN, et que les Français ont très tôt considéré [...] qu'elle risquait d'être une alliance dépassée à laquelle il fallait substituer autre chose. Sur cette thématique, les Allemands n'étaient pas très vifs au départ. Mais ils vont comprendre, à l'insistance des Français, que leur allié en fait un point extrêmement particulier, notamment au sein de la relation franco-allemande.»⁴⁴⁴

De même Hubert Védrine, à l'époque Secrétaire général de l'Elysée, explique :

« A partir de 1988-1989, dès que Mitterrand et Kohl ont eu le sentiment qu'ils étaient en train de redémarrer l'Europe, ils ont constamment cherché des domaines où prendre des initiatives communes. [...] Sur la dimension politique de l'Europe, Mitterrand et Kohl voyaient bien qu'il était encore extrêmement difficile d'harmoniser les positions des pays européens sur les questions de politique étrangère, notamment au moment de la guerre en Irak. [...] Mitterrand et Kohl étaient assez réalistes sur ce point. Il leur est donc venu l'idée de réaliser des choses en matière de défense. »⁴⁴⁵

⁴⁴⁰ Norbert Elias explique : « Ce qu'il faut entendre par configuration, c'est la figure globale toujours changeante que forment les joueurs », en l'occurrence la France et l'Allemagne dans le cadre de leur interaction politique bilatérale. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., p. 157.

⁴⁴¹ Pour François Mitterrand, la BFA était tant la « première unité franco-allemande » que l'« amorce de la future armée européenne ». François Mitterrand, *De l'Allemagne, de la France*, op. cit., p. 93.

⁴⁴² La BFA compte environ 4300 soldats, au sein d'un état-major binational et d'une unité mixte composée de 2 unités, située à Böblingen, puis déplacée à Mühlheim lors de la déclaration officielle d'opérationnalité de la Brigade au début de l'année 1991, et participe aux manœuvres communes prescrites par la pratique du Traité de l'Elysée : les exercices *Colibri*. Les missions de la BFA sont d'une part, un rôle opérationnel à l'arrière de la zone de combat en cas d'offensive soviétique sur le territoire centre-européen, d'autre part la réalisation de la liaison entre la défense de l'avant otanienne et les FFA situées sur le Rhin dans le cadre de la défense collective.

⁴⁴³ Le Général Mercier, ancien conseiller militaire de François Léotard, exprime en l'occurrence une opinion récurrente chez les officiers français surtout, mais allemands également dans une large mesure : « La Brigade Franco-Allemande [...] est quand même anachronique. Dans la vie quotidienne, cette Brigade a par moment frôlé le ridicule : il y a eu des problèmes d'alimentation, du port du béret, de l'armement individuel... Chacun a gardé son armement individuel. Pire : le problème toujours non résolu des transmissions. Il est tout à fait typique. » Entretien à Paris, 23/06/2005.

⁴⁴⁴ Entretien à Paris, 27/10/2005.

⁴⁴⁵ Entretien à Paris, 28/06/2005.

Or les initiatives communes sont rendues possibles par deux éléments distincts : l'existence d'un réseau d'acteurs fortement socialisés à la coopération militaire franco-allemande d'une part, et l'existence de rationalités intériorisées par ces acteurs en vue de se ménager la meilleure position possible dans le paysage politique européen. L'entreprise politique de Mitterrand et Kohl sur la défense européenne met en présence deux rationalités sensiblement différentes, et un réseau restreint d'acteurs bureaucratiques liés par des liens interpersonnels.

1.2. Une logique de réseaux interpersonnels : essai de sociologie des acteurs franco-allemands

Proposer une brève sociologie des acteurs revêt ici un avantage majeur pour comprendre le processus décisionnel à l'origine du projet mobilisé par les délégations française et allemande à la CIG de Maastricht et de l'Eurocorps : la personnalité⁴⁴⁶, et plus encore la socialisation personnelle et professionnelle, des gens en poste peut jouer un rôle essentiel⁴⁴⁷. Il importe d'étudier la dimension bureaucratique, organisationnelle, des initiatives bilatérales à visée européenne prises en 1990-1991 et conduisant à Maastricht et au lancement de l'Eurocorps : cela permet de mettre en exergue les mécanismes sociaux à l'œuvre. Ce type d'analyse s'appuie sur les interactions qui se jouent au sein de l'Etat et en discrédite de facto la perception monolithique⁴⁴⁸. Dès 1963, la coopération franco-allemande, volet spécifique de la politique étrangère, est régie par une diplomatie du sommet : les décisions prises en son nom émanent essentiellement du cercle restreint de l'Elysée, de la Chancellerie, de leurs Etats-majors et de leurs conseillers respectifs, et sont entérinées lors des sommets bilatéraux.

Si l'on considère la politique étrangère comme une politique publique par laquelle un Etat établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers, l'importance du noyau décisionnel politique et administratif devient évidente⁴⁴⁹. Les acteurs qui la façonnent et leur identité socio-professionnelle nous semblent au moins aussi importants que les normes qui la guident. La pratique des échanges et réunions prescrits par le Traité de l'Elysée et accentuée par le CFADS à partir de 1988 a abouti à la création de réseaux

⁴⁴⁶ Un ancien conseiller militaire de Volker Rühle remarque, à propos de l'étroitesse des liens personnels entre l'Elysée, la Chancellerie et le sérail de leurs proches conseillers : « Es lag sehr an die Stimmung, die der Bundeskanzler in den Spitzeniveaus machte. » [Nous traduisons : « Cela tenait beaucoup à l'atmosphère que le Chancelier créait au plus haut niveau. »] Entretien à Sankt-Augustin, 22/06/2006.

⁴⁴⁷ Cf. Antonin Cohen, Yves Dezalay, Dominique Marchetti, art. cit., p. 6.

⁴⁴⁸ La structure polyarchique des Etats occidentaux alimente entre autres la réflexion de Robert Dahl dans *Who governs ?*.

⁴⁴⁹ Cf. Marie-Christine Kessler, id.

bilatéraux stabilisés de fonction entre les conseillers du Président et du Chancelier d'une part, les hauts responsables militaires d'autre part. Par réseaux, nous entendons ici des systèmes de relations traversant le secteur de la défense et de la diplomatie et liant durablement leurs membres par l'intérêt commun qu'ils trouvent à agir de concert⁴⁵⁰, le tout constituant une configuration d'acteurs et d'institutions plongés dans des relations d'interdépendance et modélisable comme une forme de jeu, soit un modèle d'interaction normalisée⁴⁵¹. Les décisions prises dans le cadre de la coopération militaire bilatérale font intervenir le premier cercle du milieu décisionnel central, celui de l'Élysée et de la Chancellerie⁴⁵². La politique étrangère constituant le domaine réservé du Président pour la France⁴⁵³, et du ministère des Affaires étrangères pour l'Allemagne mais également du Chancelier quand il s'agit de sujets à fort potentiel politique comme c'est le cas pour la défense européenne : c'est d'eux, assistés de leurs proches collaborateurs, qu'émanent les initiatives de 1990-91 conduisant à la décision de créer l'Eurocorps et mettre en place la PESC à Maastricht, hypothèse confirmée par nos divers entretiens. Un ancien conseiller du Chancelier Kohl déclare : « *Il y avait toujours une petite bande autour du Président de la République et du Chancelier qui a lancé la machinerie vers la création de l'Eurocorps.* »⁴⁵⁴ Certains outils de l'analyse de politique étrangère, tels les *groupthinks* d'Irving Janis ou le prisme organisationnel d'Allison, montrent tout l'intérêt de s'appuyer, en ce qui nous concerne, sur des outils d'analyse des politiques publiques comme les entrepreneurs politiques ou les coalitions de cause. Samy Cohen note qu' « *en politique étrangère, il [Mitterrand] s'est entouré d'une petite équipe efficace et compétente faisant corps avec*

⁴⁵⁰ Nous entendons ici la notion de réseau au sens large de systèmes d'interrelations stables entre des individus appartenant à un même secteur d'action publique, entretenant des relations d'échange et partageant des représentations professionnelles communes ou convergentes. L'objet n'est pas ici de réfléchir sur la notion de réseaux d'action publique qui fait l'objet d'une abondante littérature en analyse des politiques publiques depuis les années 1960. Nous renvoyons ici à l'article synthétique de M. Thatcher, *Réseau (policy network)*, pp : 384-390, in Laurie Boussaguet et al., op. cit. Marc Abélès écrit qu'un réseau est « un faisceau d'obligations réciproques et qui fonctionnent sur la longue durée ». Marc Abélès, *En attente d'Europe, - Débat avec Jean-Louis Bourlanges*, Paris, Hachette, Coll. « Questions de politique », 1996, p. 50.

⁴⁵¹ Cf. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., pp. 93-103.

⁴⁵² Le second cercle, constitué de l'« administration sectorielle », n'intervient qu'après la décision initiale.

⁴⁵³ Cette conception politique est héritée de Locke qui estimait que « *le pouvoir de faire la guerre et la paix, de conclure des ligues et des alliances [...] doit nécessairement être laissé à la prudence et à la sagesse de ceux entre les mains de qui il peut être exercé dans l'intérêt public.* » *Second Traité sur le gouvernement civil*, cité in Jean Leca, Madeleine Grawitz, *Traité de science politique*, tome 4 « Les politiques publiques », op. cit., p. 470.

⁴⁵⁴ Entretien à Paris, 26/04/2004. Ses propos recourent exactement ceux du général Schuwirth : « Die Ideen sind in den bilateralen Diskussionen entstanden insbesondere zwischen Kohl, Mitterrand und ihre nahen Mitarbeiter. Die Idee kam aus der politischen Ebene. Wie gesagt war der Hauptanlass ganz konkret nicht nur durch Reden und gegenseitig Treffen sondern die deutsch-französische Verbindung sichtbar im militärischen Bereich zu machen. » [Nous traduisons : « Les idées sont apparues dans le cadre des discussions bilatérales, en particulier entre Mitterrand, Kohl et leurs proches collaborateurs. L'idée est venue du niveau politique. Le motif principal était concrètement de rendre visible le lien franco-allemand dans le domaine militaire et pas seulement à travers des discours et des rencontres mutuelles. »] Entretien à SHAPE, Mons, 8/12/2005.

lui »⁴⁵⁵. Des relations *intuitu personnae* se nouent entre les conseillers diplomatiques et aux Affaires européennes de l'Élysée : Jean-Louis Bianco, Hubert Védrine, Elisabeth Guigou, Sophie-Caroline de Margerie⁴⁵⁶, et de la Chancellerie : Horst Teltschik, Joachim Bitterlich surtout, ainsi que les ministres des Affaires étrangères Dumas et Genscher⁴⁵⁷, constituant un

« réseau de coopération transnationale entre les conseillers personnels des chefs d'Etat et de gouvernement. Les habitudes communes de travail conduisent ces conseillers à ajuster, dans la mesure du possible, les différences nationales en compromis communautaires. »⁴⁵⁸

Cette « configuration décisionnelle par réseaux »⁴⁵⁹ restreints d'acteurs s'appuie également sur les hauts responsables militaires, placés au sommet de la hiérarchie politico-militaire et jouant le rôle de conseiller du prince en matière de défense : l'Amiral Lanxade, chef de l'Etat-major particulier du Président entre 1989 et 1991, puis Chef d'Etat-Major des Armées françaises à la mi-mai 1991 ; le général Quesnot, chef de l'Etat-major particulier entre 1991 et 1995, et sur le Général Klaus Naumann, Inspecteur Général de la Bundeswehr. Le profil de ces acteurs importe, dans la mesure où il s'agit d'acteurs ayant un fort tropisme franco-allemand, tant pour des raisons historiques que pour des raisons culturelles. Mitterrand, Kohl, Dumas et Genscher, l'amiral Lanxade et le général Naumann ont tous fait l'expérience de la Seconde Guerre mondiale dans leur jeunesse, de façon plus ou moins directe⁴⁶⁰. Ils en ont tiré les leçons à travers les discours développés par les hommes politiques après la guerre autour de l'idée que les Etats européens ne devaient plus jamais se déchirer ainsi, et que pour cela le lancement de la construction européenne par la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 encadrerait la réconciliation franco-allemande et rendait à terme toute guerre impossible entre les Etats signataires. En ce qui concerne l'amiral Lanxade par exemple, son empathie vis-à-vis de l'Allemagne ne tient pas seulement à sa

⁴⁵⁵ Samy Cohen, *Le processus mitterrandien d'information et de décision*, p. 375, in Samy Cohen (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, op. cit.

⁴⁵⁶ La cellule diplomatique de l'Élysée joue un rôle important sur les questions de politique étrangère, mais dans la limite de son adéquation avec la pensée Présidentielle : « Nous n'avons de latitude que pour autant que nous sommes en phase avec le Président de la République, que l'on ait une capacité à mettre en forme les choses de façon consolidée. » Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

⁴⁵⁷ En l'occurrence en France, le ministre des Affaires étrangères constitue le « fidèle serviteur de la volonté Présidentielle » sous la V^{ème} République, car en matière de politique étrangère, la Constitution de 1958, en le rendant garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire (art. 5), garantit au chef de l'Etat un pouvoir sans partage et sans véritable contrepoids, sauf potentiellement en cas de cohabitation. Samy Cohen, id., p. 129. Cf. également Albert Du Roy, *Domaine réservé. Les coulisses de la diplomatie française*, Paris, Seuil, Coll. « L'épreuve des faits », 2000. Nous reviendrons sur l'organisation de la diplomatie et du domaine politico-militaire en France et en Allemagne dans les 2^{ème} et 3^{ème} parties de notre thèse.

⁴⁵⁸ Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles – Comment se fait la politique européenne de la France*, op. cit., p. 175. Les questions européennes mobilisent essentiellement des élites. Cf. Jean-Gustave Padioleau, op. cit., p. 26.

⁴⁵⁹ Samy Cohen, *ibid.*

⁴⁶⁰ Robert Jervis analyse comment un acteur politique ayant participé à un événement dramatique tend à interpréter les événements postérieurs à la lumière de sa propre expérience. Cf. Robert Jervis, *Perception and Misperception, in International Politics*, Princeton, Princeton University, Press, 1976, p. 220 et suiv.

bonne relation personnelle avec son homologue Naumann, mais également à un tropisme historique repérable chez les officiers de Marine des générations antérieures marquées par l'antagonisme franco-britannique à Mers El-Kébir⁴⁶¹.

Pour ce qui est des acteurs de second rang, ou « seconds couteaux », moins en lumière mais dont le rôle est crucial dans l'avancement des dossiers, le tropisme franco-allemand transparait comme un prisme prégnant. La plupart des conseillers proches de Mitterrand et Kohl parlent le plus souvent l'allemand, ou au moins un allemand académique, et le français, et manifestent parfois une forme de dévotion envers le Président et le Chancelier⁴⁶². « *Enfants du Traité de l'Elysée* »⁴⁶³, ces acteurs sont majoritairement des hommes de 40 à 50 ans⁴⁶⁴ ; leur socialisation personnelle joue un rôle important, tout particulièrement leur connaissance de la langue et de la culture du pays voisin : ainsi par exemple, Joachim Bitterlich, acteur clef auprès du Chancelier Kohl pendant dix ans (1987-1998) est un juriste non seulement francophone, mais aussi francophile qui a suivi le cycle d'étude étranger de l'ENA. Jean-Louis Bianco rend bien compte de ce que nous évoquons :

« J'étais dans l'équipe de l'Elysée avec Sophie-Caroline de Margerie le seul à parler allemand et à connaître bien l'Allemagne. Je pouvais donc donner des informations et une vision que les spécialistes du Quai d'Orsay et les ambassadeurs ont, soit une vision en profondeur de l'Allemagne et de la sensibilité des évolutions allemandes. Mon rôle dans ces affaires-là est à géométrie variable : suivant les moments, de façon non systématiquement organisée, tantôt je suis en première ligne, tantôt c'est Hubert Védrine, tantôt Elisabeth Guigou, parfois Sophie-Caroline de Margerie ou Jacques Attali. »⁴⁶⁵

Ces acteurs sont d'autant plus importants pour promouvoir le projet mis en avant par Mitterrand et Kohl que la coopération ne va pas forcément de soi dans la pratique :

« Il fallait à l'époque monter tout ce système institutionnel et le roder, s'habituer l'un à l'autre. Je me souviens des premières réunions qui étaient plutôt des regards en chiens de faïence qu'autre chose. Il fallait introduire certains débats. Plus c'était formel, plus Mitterrand, et dans une certaine mesure Kohl étaient réticents. Notre idée était de former une certaine habitude chez les hommes politiques à parler ensemble de questions européennes, et de promouvoir cela par *learning by doing*. »⁴⁶⁶

Les différentes étapes politiques conduisant à la création de l'Eurocorps et à Maastricht sont très étroitement préparés par les ministères des Affaires étrangères et leur entourage. Hans-Dietrich Genscher évoque ainsi nombre de discussions informelles avec Roland Dumas :

⁴⁶¹ Entretien avec un ancien Major de l'amiral Lanxade, Paris, 22/06/2005. Toutefois, les entretiens conduits révèlent souvent une certaine forme d'admiration de la Marine envers la *Royal Navy*.

⁴⁶² A l'instar de Joachim Bitterlich à Bonn, ou Jean-Louis Bianco à Paris.

⁴⁶³ Expression empruntée au général représentant militaire de la France à Berlin. Entretien à l'Ambassade de France, Berlin, 20/03/2006.

⁴⁶⁴ Il s'agit néanmoins de souligner l'importance majeure de deux femmes au sein de ces seconds couteaux : Elisabeth Guigou et Sophie-Caroline de Margerie, dont l'influence a été large sur ces questions dans la genèse des idées défendues par la France et l'Allemagne à Maastricht.

⁴⁶⁵ Entretien avec un ancien secrétaire général de l'Elysée, Assemblée Nationale, Paris, 29/06/2005.

⁴⁶⁶ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl, Paris, 25/10/2005.

« Dumas essayait toujours d'avoir des contacts très fréquents avec moi, pour discuter spontanément au téléphone les dimanche après-midi et échanger nos idées. Grâce à Dumas je pouvais prendre le pouls de la politique étrangère française. »⁴⁶⁷

Les ministres de la défense paraissent toutefois en retrait sur le sujet au début des années 1990 : le dossier est très largement politique, piloté par les chefs d'Etat et les Affaires étrangères ; leur tour vient davantage à partir de 1998-1999, lorsque la Politique Européenne de Sécurité et de Défense s'annonce et devient réalité.

1.3. Deux Etats, deux formes de rationalité en présence

Dans le domaine particulier de la Défense, évoquer une rationalité exige « *une analyse claire des situations, des moyens, des actions, de leurs conséquences, et un jugement de valeur porté sur ces conséquences à la lumière de critères hiérarchisés* »⁴⁶⁸. L'idée sous-jacente est que les acteurs se livrent à un jeu à somme non nulle et disposent de la totalité des informations nécessaires⁴⁶⁹. Or une politique publique ne constitue pas un acte libre de pure volonté émanant d'individus, ou d'acteurs collectifs, qui mesurent toutes les conséquences de leur action : la rationalité des décideurs est limitée⁴⁷⁰, contrainte par l'environnement dans lequel elle intervient, l'histoire qui a façonné cet environnement, la socialisation professionnelle et organisationnelle des acteurs ; une action publique correspond plutôt à un arbitrage, un agrégat d'interactions individuelles et collectives, pour trouver une solution qui semble convenir dans un contexte donné, avec les informations parcellaires dont disposent les acteurs, et en fonction des intérêts qu'ils se reconnaissent. Dans le cas de la sociogenèse de la politique européenne de défense, l'analyse des intérêts de la France et de l'Allemagne par le Président Mitterrand et le Chancelier Kohl transparait dès 1990. La sociologie des acteurs présentée précédemment nous montre une prédominance du pôle politico-diplomatique dans le débat, et permet ainsi de prendre en compte les intérêts nationaux dont ces acteurs sont les gardiens de par leur socialisation organisationnelle. L'Allemagne redevient avec son unification une « nation adulte »⁴⁷¹,

⁴⁶⁷ Entretien à Bonn, 23/06/2006. Nous traduisons. « Dumas versuchte immer sehr häufige Kontakte zu mir, um spontan telefonisch am Sonntag nachmittags zu diskutieren und unsere Ideen frei auszutauschen. Dank Dumas konnte ich den Pouls der französischen Außenpolitik fühlen. » Roland Dumas fait état de la même proximité avec son homologue allemand dans son ouvrage *Affaires étrangères*, op. cit.

⁴⁶⁸ Colonel Achard-James, in *La décision*, op. cit., p. 105.

⁴⁶⁹ Dans un jeu à somme nulle, un joueur gagne et l'autre perd. Au contraire, dans un jeu à somme non nulle, les gains et pertes de l'un peuvent se traduire par des gains ou des pertes similaires, voire plus grands chez l'autre.

⁴⁷⁰ James March, Herbert Simon, *Les organisations*, Paris, Dunod, 1964, cité in Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit., Ch. 2. March et Simon privilégient le modèle de la poubelle pour rendre compte de l'incertitude et de la complexité de la décision politique.

⁴⁷¹ Expression d'Helmut Kohl en 1990, in Helmut Kohl, *Je voulais l'unité de l'Allemagne*, op. cit., p. 249.

modifiant l'équilibre structurel de la coopération franco-allemande. Il est nécessaire de préciser que la coopération franco-allemande en Europe, tout particulièrement en matière de défense, relève du contrat de mariage, de la construction méticuleuse plutôt que de l'idylle. Des intérêts puissants entrent en ligne de compte dès le départ, et s'accroissent après 1990 : la France trouve dans le dialogue franco-allemand un moyen de consolider l'ancrage occidental de son voisin rhénan afin d'empêcher que les divisions au sein de l'Alliance n'affaiblissent son projet de défense européenne. Elle dénonce effectivement la pérennisation de la tutelle américaine sur le continent « *en faisant de l'Allemagne et de l'OTAN les pivots de leur mainmise sur l'Europe* »⁴⁷². Cette ligne de conduite s'avère encore plus vraie après la réunification qui rend à la République Fédérale sa souveraineté de décision, ce qui amène même le Président Mitterrand à envisager un rapprochement franco-britannique, qu'il délaisse rapidement du fait de divergences irrémédiables avec John Major sur la défense européenne⁴⁷³.

François Mitterrand, entouré de conseillers très impliqués dans le partenariat bilatéral avec l'Allemagne, prend conscience que la seule carte à jouer pour la France si elle entend lancer une initiative de défense au niveau européen est l'action concertée avec l'Allemagne. Dans un entretien en janvier 1994, Mitterrand explique sa position :

« Je voulais que les Européens profitent de ce contexte pour s'affirmer davantage et la présence heureuse à Bonn d'un Chancelier disponible pour d'autres avancées renforçait cette possibilité. »⁴⁷⁴

Le lien franco-allemand semblait après la chute du Mur le seul levier réel à disposition de la politique étrangère française⁴⁷⁵ qui correspondait jusque dans les années 1990 à un grand dessein : l'unification de l'Europe occidentale et reposait sur les instruments traditionnels de l'influence française (présence en Afrique, siège au Conseil de Sécurité de l'ONU, force de dissuasion, rôle de la langue française dans le monde, construction européenne) ; néanmoins après 1989, en dehors de la construction européenne, ces instruments tendent à fortement s'affaiblir. Or le Président Mitterrand est l'héritier du désir gaullien de maintenir la France au premier rang des puissances européennes, et continue à entendre conserver, sous une forme ou une autre, un certain droit de regard sur la question allemande hérité de son siècle

⁴⁷² Propos de Jacques Chirac, in Henri Ménudier, op. cit., p. 251.

⁴⁷³ De son côté, l'Allemagne entretient avec la Grande-Bretagne une relation peu évidente, dont Hans-Dietrich Genscher donne sa version explicative : cela peut-être en partie s'expliquer du fait qu'Adenauer avait été écarté du poste de maire de Cologne par un général anglais après la guerre, alors même qu'il avait déjà été écarté du même poste par Hitler pendant la guerre. Il en avait gardé un sentiment anti-britannique assez marqué. En outre, les quelques entretiens réalisés avec des officiers britanniques nous amènent à penser qu'en matière militaire, il semble toujours exister chez certains officiers britanniques l'idée que l'Allemagne était le grand vaincu de la Seconde Guerre mondiale.

⁴⁷⁴ Entretien du 2/01/1994 avec Pierre Favier et Michel Martin-Roland, op. cit., p. 230.

⁴⁷⁵ Henri Froment-Meurice, « Une politique étrangère pour quoi faire ? », in *Politique Etrangère*, 2, 2000, pp. 319-332.

au Conseil de contrôle allié qui prenait en mains le destin allemand après 1945⁴⁷⁶. D'où le choix de l'approfondissement du lien franco-allemand, porté de plus par l'amitié particulière qui lie Mitterrand et Kohl. Le seul véritable atout qui reste à Paris est l'intégration européenne, et le poids français dans la Communauté. Déjà une note technique du 18 mai 1984 au Président exprime ce souci, se référant au Plan Fouchet s'il avait fonctionné : « *PARIS serait devenu la capitale de l'Europe politique avec un secrétariat permanent* »⁴⁷⁷. Avec l'accroissement de l'interdépendance entre Etats, la France ne peut plus prétendre peser directement sur les évolutions internationales, mais elle peut espérer le faire à travers une « Europe-puissance ». Un ancien ambassadeur allemand à Paris l'explique :

« Les Français sont très fixés sur le statut des organisations et la place juridique de la France dans telle ou telle organisation. Ils défendent une diplomatie traditionnelle de défense de leurs positions de principe juridiques. »⁴⁷⁸

Cette influence du « bon droit » hérité d'une longue tradition européenne puise ses racines jusqu'au Moyen-Âge avec l'idée du bon droit des Etats contre le roi, issu de la réception du droit romain⁴⁷⁹. Ainsi, la politique européenne de Mitterrand est-elle guidée par une double conviction au début des années 1990 : stabiliser l'Europe par la construction européenne, mais aussi approfondir l'intégration afin d'y arrimer l'Allemagne réunifiée et éviter un élargissement précipité⁴⁸⁰. D'où l'importance de mettre en scène la solidité du lien franco-allemand, de s'appuyer sur ce lien pour revendiquer une position de leadership. Un ancien chef de l'Etat-major particulier du Président remarque :

« Avant même cette réflexion sur la défense européenne, c'est l'idée d'un rapprochement entre la France et l'OTAN qui préoccupait l'Elysée. François Mitterrand estimait que la France avait plus d'importance et de pouvoir en restant à l'extérieur de l'Alliance car cela lui permettait d'entretenir un dialogue bilatéral avec les Etats-Unis et avec l'OTAN. »⁴⁸¹

C'est donc pour préserver une marge de manœuvre que Paris mise sur le projet alternatif à celui proposé par l'Alliance visant à édifier un « pilier européen » dans l'OTAN. L'Allemagne de son côté est tiraillée entre son désir d'être en harmonie avec Washington et sa fidélité envers son partenaire français, toute initiative bilatérale se traduisant ainsi par un renouvellement de l'allégeance à l'OTAN : par exemple, aux lettres conjointes Dumas-Genscher du 4 février 1991, visant à faire de l'UEO le dispositif central de la défense

⁴⁷⁶ Id., p. 322.

⁴⁷⁷ Note de Pierre Morel à François Mitterrand, reproduite in Roland Dumas, op. cit., p. 395.

⁴⁷⁸ Entretien avec un ancien ambassadeur d'Allemagne à Paris, ambassade d'Allemagne, Paris, 12/06/2006.

⁴⁷⁹ Le Secrétaire Général du Quai d'Orsay Philippe Faure reconnaissait en off au début des années 1990 que les Français demeuraient en arrière par rapport aux Britanniques de par leur façon de penser exclusivement en termes de fora, d'institutions, de cadres juridiques, tandis que les Britanniques pensent en termes de résultats. Entretien avec Klaus Neubert, id.

⁴⁸⁰ Londres tire des conclusions diamétralement opposées de la fin de la guerre froide et mise sur le lien anglo-américain pour canaliser la nouvelle République allemande. Cf. Samy Cohen, *Mitterrand et la construction européenne*, in Samy Cohen (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, op. cit.

⁴⁸¹ Entretien à l'Ecole militaire, Paris, 16/12/2005.

européenne, et Mitterrand-Kohl du 19 avril 1990 examinant les perspectives d'une politique étrangère et de sécurité commune dans le cadre communautaire, correspond une lettre conjointe Baker-Genscher du 10 mai 1990 qui réaffirme le rôle central de l'OTAN dans l'architecture de sécurité européenne. Le forcing américain écrasant les diplomaties européennes qui dès lors ne suivent plus l'activisme français, le seul levier pour la France demeure l'initiative franco-allemande adossée à une « diplomatie de sommet »⁴⁸², comme le montre cet extrait d'entretien avec un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl :

« Il y avait en parallèle dans cette période toute la préparation de ce qui est devenu après le Traité de Maastricht. De la permanence d'impulsion entre l'Elysée (et rarement Matignon, sauf en période de cohabitation) et la Chancellerie, cela a donné un résultat : par exemple la fameuse initiative franco-allemande de 1991 pour créer l'Eurocorps. »⁴⁸³

Du côté allemand, il s'agit de maintenir l'idée de défense européenne en lien avec l'Alliance atlantique, et d'extraire les Français de leur « splendide isolement » pour les ramener vers l'OTAN⁴⁸⁴. De plus, l'annonce abrupte du retrait des FFA par Mitterrand le 6 juillet 1990, jour du sommet de l'OTAN à Londres, soulève en République Fédérale des interrogations⁴⁸⁵. Ces intérêts croisés français et allemands trouvent avec la notion d'identité européenne de défense un point de jonction : en situation d'interdépendance, il s'agit pour les partenaires de « *parvenir à un résultat final avantageux, ce qui les conduit à coopérer d'une certaine manière.* »⁴⁸⁶ Ainsi la perspective d'une architecture européenne de défense est-elle due à l'initiative commune de Mitterrand et Kohl. Kohl propose dès lors de transformer l'UEO en un caucus de coordination entre les pays européens qui siègerait avant chaque réunion de l'OTAN afin de renforcer le poids de l'Europe dans l'Alliance. De son côté, Mitterrand, conseillé par son entourage proche à l'Elysée, saisit la balle au bond pour avancer avec Kohl : une note du 11 juin 1991 émanant du Général Quesnot⁴⁸⁷, successeur de l'amiral Lanxade à la tête de l'Etat-major particulier du Président, évoque entre autres le projet d'étoffer la Brigade Franco-Allemande à un corps d'armée :

« L'amorce du corps a été lancée lors d'un sommet franco-allemand à Lille à l'automne 1991. J'ai ensuite passé le relais au chef d'Etat-major des Armées, l'Amiral Lanxade à l'époque. Mais ce n'était pas tout : il fallait vendre le projet au Général Scowcroft, chef d'Etat-major de George Bush père : j'ai réussi à vaincre les réticences américaines fortes en développant l'argument de l'ancrage durable de l'Allemagne à l'ouest grâce à ce corps. »⁴⁸⁸

⁴⁸² Cf. Samy Cohen, *Mitterrand et la construction européenne*, p. 133, op. cit.

⁴⁸³ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl, Paris, 21/07/2005.

⁴⁸⁴ Les entretiens conduits auprès des acteurs politiques et militaires allemands en poste autour du Chancelier Kohl au début des années 1990, en particulier Joachim Bitterlich, Hans-Dietrich Genscher, le général Naumann, l'amiral Weisser, le général Schuwirth, manifestent bien qu'il s'agissait-là d'un réel souci.

⁴⁸⁵ L'Allemagne craint pendant une brève période de voir paraître le spectre d'un découplage français. Idem. Un point de vue radicalement opposé apparaît chez Pierre Joxe.

⁴⁸⁶ Thomas Schelling, cité par Jacques Lagroye, op. cit., p. 180.

⁴⁸⁷ Entretien à l'Ecole militaire, Paris, 16/12/2005.

⁴⁸⁸ Idem.

Le projet est alors discuté par Mitterrand et Kohl à Paris le 25 juin 1991 puis à Bad Wisse en juillet 1991 afin de rééquilibrer le balancier en faveur de la construction européenne après le lancement de l'idée de Force de Réaction Rapide otanienne : l'enjeu bien souligné par les conseillers militaires du Chancelier et du Président, en l'occurrence l'amiral Lanxade et le général Quesnot côté français, le général Naumann côté allemand, consiste à transformer la BFA en un corps franco-allemand spécifiquement européen⁴⁸⁹. Le Chancelier allemand propose alors de donner corps à cette initiative par une proposition bilatérale avant le sommet de Rome de l'OTAN de novembre 1991 : à l'automne 1991 s'engage une course de vitesse franco-américaine entre les sommets de Maastricht et Rome, entre le leadership américain en Europe, et Paris qui se pose en éclaireur d'une défense européenne qui s'assumerait seule, avec la complicité de son partenaire allemand. Toutefois, le projet franco-allemand est basé sur des visions diamétralement opposées concernant le lien avec les Etats-Unis : la question du rapport à l'OTAN et à Washington demeure d'ailleurs une constante dans la construction et la mise en œuvre de la politique européenne de défense aujourd'hui encore. Ainsi, le jour même de la déclaration italo-britannique du 4 octobre 1991⁴⁹⁰, Hubert Védrine et Peter Hartmann, principaux collaborateurs de Mitterrand et Kohl se rendent à la Maison-Blanche pour exposer le projet bilatéral à l'équipe de Bush et Baker. Mais la déclaration italo-britannique prend de vitesse Paris et Bonn, et aboutit *de facto* à subordonner toute avancée vers une défense européenne à la suprématie de l'Alliance. La proposition Mitterrand-Kohl concernant à la fois la défense européenne en vue de Maastricht et le lancement de l'Eurocorps va ainsi surprendre les diplomaties européennes.

⁴⁸⁹ Le général Naumann confie : « Und am Ende meiner Zeit als Leiter des FüS III, die Abteilung des BMVgs, die sich um Militärpolitik kümmert, habe ich zu Jacques Lanxade gesagt : „Wir müssen ein Dach finden. Dann die Deutsch-Französische Brigade alleine, das macht keinen Sinn.“ » [Nous traduisons : « A la fin de mon mandat en tant que chef de FüS III, la division du ministère fédéral de la Défense qui s'occupe d'affaires politico-militaires, j'ai dit à Jacques Lanxade: « Nous devons trouver un toit. Parce que la Brigade Franco-Allemande seule, cela n'a pas de sens. » »] Entretien à Berlin, 2/06/2006. Les entretiens conduits auprès de l'amiral Lanxade, de Joachim Bitterlich, de Jean-Louis Bianco et d'Hubert Védrine nous permettent de confirmer l'impulsion allemande à l'origine de la proposition.

⁴⁹⁰ Cette déclaration souligne la relation privilégiée existant entre l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord, qu'incarne l'Alliance, « élément-clé de l'identité européenne ». Elle fait en outre valoir la complémentarité de la réforme de l'OTAN et du développement d'une politique étrangère et de sécurité commune dans le cadre de l'Union politique. Cf. Jacques Lanxade, op. cit., p. 254-255 et <http://www.nato.int/docu/revue/1992/9202-03.htm>.

2. *Créer l'Eurocorps : un symbole politique fort et contesté*

La lettre Mitterrand-Kohl du 14 octobre 1991, s'inscrivant dans le cadre de la réflexion bilatérale autour de la question de la défense européenne en vue des négociations de Maastricht, se caractérise par une grande rapidité du processus décisionnel, sur la base des initiatives prises conjointement en 1990-91⁴⁹¹. Ce document marque la première apparition du Corps européen (ou Eurocorps) sur le papier, et est rédigé dans la précipitation afin de le diffuser aux chancelleries européennes et réaffirmer ainsi la nécessité d'autonomie de l'effort européen en matière de défense (le sigle OTAN n'apparaît pas dans le texte). Cette initiative visait symboliquement à donner un contenu opérationnel au projet mobilisé par Mitterrand et Kohl autour de l'inclusion de l'UEO dans la construction européenne, comme le souligne le général Naumann :

« Nous avons alors formulé la proposition de réfléchir à un corps d'armée franco-allemand avec un état-major binational, une division allemande, une française et la Brigade Franco-Allemande. Et Lanxade trouva que l'idée n'était pas mal. Nous tenions ce corps pour un noyau qui pourrait un jour, lorsqu'il serait prospère, conduire à ce que l'on y inclue des unités aériennes et maritimes. J'ai bien sûr parlé aussi de cette idée au ministre de la Défense –c'était à l'époque Gerhard Stoltenberg- ainsi qu'à la Chancellerie avec le responsable des aspects militaires à l'époque et avec le conseiller de sécurité d'Helmut Kohl, Horst Teltschik puis Joachim Bitterlich par la suite. »⁴⁹²

2.1. *Une chaîne de décision courte et réactive*

La rapidité avec laquelle la lettre a été élaborée tient à cette caractéristique organisationnelle de la coopération franco-allemande et à la sociologie des acteurs principaux que nous avons exposée plus haut : la chaîne de décision est courte, efficace, peu mise en lumière, basée sur des contacts personnels « organiques »⁴⁹³. Fin septembre 1991, l'Élysée contacte l'Amiral Lanxade pour l'enjoindre à recevoir une délégation allemande porteuse d'un projet intéressant. Le mécanisme est alors enclenché :

« Je suis appelé par la Présidence de la République qui m'informe qu'elle m'envoie une délégation allemande composée de deux députés allemands, notamment Karl Lammer, et d'une troisième personne qui vont faire une proposition sur laquelle l'Élysée souhaiterait avoir

⁴⁹¹ Pour se repérer à travers les nombreuses dates marquantes qui jalonnent la politique européenne de défense, nous invitons le lecteur à consulter la chronologie sélective qui figura à l'annexe 1.

⁴⁹² Entretien à Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Wir haben dann den Vorschlag gebracht, doch über ein deutsch-französisches Armeekorps nachzudenken mit einem gemeinsamen Stab binational mit einer deutschen und einer französischen Division und dazu die Deutsch-Französische Brigade. Und Lanxade fand diese Idee gar nicht so schlecht. Wir hielten es als ein Nukleus, der eines Tages wenn es erfolgreich sein sollte, weiter führen könnte, dass man auch Luft- und Marineeinheiten hin dazu packe. Ich habe diese Idee auch natürlich im Verteidigungsministerium meinem Minister gesagt –es war damals noch Gerhard Stoltenberg- und hatte sie im Bundeskanzleramt mit dem damals zuständigen Ansprechpartner aus militärischen [...] und mit dem Sicherheitsberater des Kanzlers Horst Teltschik, und dann später Joachim Bitterlich. »

⁴⁹³ C'est ainsi qu'Hubert Védrine qualifie les relations entre Mitterrand et Kohl à partir de 1984. Hubert Védrine, op. cit., p. 416.

mon avis⁴⁹⁴. [...] Le Président veut savoir ce que je pense de cette proposition. Je vois donc arriver ces gens chez moi, et il m'est précisé que le ministre de la Défense de l'époque, Pierre Joxe, n'a pas encore été prévenu. Tout de suite, le chef de cette petite délégation me dit : « Nous vous proposons la création d'un corps d'armée franco-allemand. » Et là, ma réponse immédiate consiste à dire : « Oui, mais qu'entendez-vous par un corps d'armée franco-allemand ? » [...] C'est une proposition qui jouit du double accord du Chancelier Kohl et de Klaus Naumann, l'Inspecteur de la Bundeswehr. L'idée est que ce corps soit mis à disposition tant de l'Alliance atlantique que de l'UEO, car il n'y avait pas encore à l'époque d'Union européenne. Je comprends alors qu'il s'agit d'un pas fondamental de la part des Allemands : cela signifie qu'ils acceptent qu'une division allemande ne soit plus exclusivement affectée au commandement de l'OTAN, comme c'était auparavant le cas dans leur esprit⁴⁹⁵. J'appelle donc le secrétaire général de l'Elysée, Jean-Louis Bianco à l'époque, et je le convie à préciser au Président de ma part que la proposition que vient de me faire la délégation allemande est extrêmement intéressante du fait qu'elle témoigne d'un changement d'attitude des Allemands. »⁴⁹⁶

Sophie-Caroline de Margerie, conseillère du Président pour les affaires européennes, se rend à Bonn début octobre 1991 pour arrêter les termes du texte avec Joachim Bitterlich. La lettre conjointe porte plus largement sur la réforme de la Communauté Européenne par le futur Traité de Maastricht, et sur la nécessité d'une politique étrangère et de défense commune. La décision de créer l'Eurocorps se retrouve symptomatiquement condensée en une note de bas de page, discutée par téléphone par Sophie-Caroline de Margerie et l'Amiral Lanxade une fois Joachim Bitterlich acquis à l'idée que la lettre conjointe est bien le lieu adéquat pour évoquer la volonté de créer l'Eurocorps, officialisé lors du sommet bilatéral de La Rochelle en mai 1992 :

« La coopération militaire franco-allemande sera renforcée au-delà de la brigade existante. Les unités franco-allemandes pourraient ainsi constituer la base d'un corps européen auquel des forces d'autres Etats-membres de l'Union de l'Europe occidentale pourraient participer. Cette nouvelle structure pourrait également avoir valeur de modèle pour une coopération militaire plus étroite entre les Etats-membres de l'UEO. »⁴⁹⁷

Un élément tout à fait frappant ici est que les ministères de la Défense n'ont pas été associés à la négociation à ce stade originel⁴⁹⁸. Ce phénomène est tout à fait

⁴⁹⁴ Il est frappant de noter que la discussion ne se passe pas, à ce stade-là, entre hauts responsables militaires seulement, mais de façon asymétrique entre le Chef d'État-Major des Armées françaises et des parlementaires allemands plus une troisième personne qui ne semble pas être le Général Naumann, ce qui révèle des conceptions divergentes de la relation politico-militaire : si le Président est le maître d'œuvre en la matière en France, et s'appuie largement sur son Chef d'État-Major, ce qui confère à celui-ci une latitude d'action importante, en Allemagne l'arène militaire est contrôlée de près par le Parlement. Nous revenons sur ce point au chapitre 7.

⁴⁹⁵ Sur ce point, les acteurs français se méprenaient, comme nous l'analysons plus bas.

⁴⁹⁶ Entretien avec l'Amiral Lanxade, Paris, 27/04/2004.

⁴⁹⁷ La lettre intégrale figure à l'annexe 8.3.

⁴⁹⁸ Il semble d'ailleurs en avoir été de même lors de la création de la Brigade Franco-Allemande : nombre de discussions se sont déroulées entre conseillers militaires, le ministre français de la Défense André Giraud n'ayant pas manifesté de fibre européenne prononcée. Entretien avec un ancien Chef d'Etat-major particulier, Toulon, 10/03/2006. Cela recoupe tout à fait le procédé mis en lumière par la note secrète de Pierre Morel à François Mitterrand que nous citions plus haut, et qui stipulait que « Seuls MM. DUMAS, CHEYSSON et GENSCHER en auront connaissance. » In Roland Dumas, id.

caractéristique de la relation politico-militaire en France⁴⁹⁹ : le Président étant le Chef des Armées mais n'étant pas systématiquement formé à la décision militaire d'une part, la Constitution de la V^{ème} République étant l'œuvre d'un homme politique issu de la sphère militaire d'autre part, le Chef d'État-major des Armées joue un rôle majeur de conseiller et de formateur aux questions militaires, notamment nucléaires, auprès du Président, ce qui lui confère une influence et une liberté d'action conséquentes, renforcées par sa relation personnelle au chef de l'Etat⁵⁰⁰. De même, l'hypothèse d'une absence de mobilisation du lobby militaire en quelque direction que ce soit prédomine à l'aune des entretiens conduits : « Si l'on avait demandé aux militaires de faire la BFA, ils ne l'auraient jamais faites.[...] Le bottom-up sombre dans de l'épicière. »⁵⁰¹ Néanmoins, Pierre Joxe souligne que la réaction ne pouvait être que positive car le Corps Européen donnait une opportunité d'ouverture⁵⁰². L'Eurocorps répond à une triple logique : concrétiser opérationnellement les prémices d'une identité européenne de défense issue de l'UEO, se doter des moyens de pallier aux incertitudes sur l'avenir de l'OTAN⁵⁰³, et enfin, de façon plus larvée, tendre vers l'amorce d'un processus de normalisation de la relation France-OTAN⁵⁰⁴.

2.2. L'Eurocorps, un symbole franco-allemand polémique

Si l'accueil de l'Eurocorps par les capitales européennes est globalement positif⁵⁰⁵, la réaction américaine s'avère orageuse. Les responsables politico-militaires américains multiplient les mises en garde à l'égard des capitales européennes contre toute tentative qui

⁴⁹⁹ Cf. Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit. Nous ne disposons malheureusement pas d'éléments suffisants pour nous livrer à la même analyse pour l'Allemagne, mais l'Inspecteur Général travaille sous l'autorité du Chancelier, responsable devant le Parlement. Le phénomène est très certainement beaucoup moins marqué en Allemagne, vu la position spécifique de l'armée dans la société. Sur ce dernier point, cf. chapitre 7 de ce travail.

⁵⁰⁰ Nombre de Chefs d'état-major des armées sont passés par l'Etat-major particulier du Président. C'est le cas depuis les années 1990 du général Lanxade, du général Bentégeat ou encore du général Georgelin, actuel Chef d'état-major des armées.

⁵⁰¹ Entretien à la Direction Générale *Relations Extérieures*, Commission Européenne, Bruxelles, 24/01/2007. La personne en question est en outre officier de réserve de l'armée de terre.

⁵⁰² Entretien avec Pierre Joxe, Conseil constitutionnel, Paris, 27/04/2004.

⁵⁰³ La crise yougoslave commençant ne fait que souligner l'acuité de ce questionnement. Nous analysons le rôle de matrice des crises balkaniques au chapitre 3.

⁵⁰⁴ L'Eurocorps s'est ensuite élargi à trois autres membres entre 1993 et 1995: la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg. Fort d'environ 45 000 hommes et opérationnel depuis novembre 1995, son caractère multinational s'affirme dans son état-major situé à Strasbourg, tandis que ses grandes unités restent nationales, capables d'intervenir seules ou avec tout ou partie de l'Eurocorps. Toute décision de faire intervenir l'Eurocorps en opération demeure quoi qu'il en soit soumise à l'approbation des nations participantes, et ne peut être prise que si les cinq nations sont en accord.

⁵⁰⁵ Cf. Jacques Lanxade, op. cit., p. 257. Toutefois le Premier Ministre néerlandais Ruud Lubbers, en charge de la Présidence de la CEE depuis le 1^{er} juillet 1991 et à qui la lettre du 14 octobre a été adressée pour être mise sur la table européenne et fournir une base de discussion en vue du sommet de Maastricht, pense que le moment est mal choisi pour parler de défense européenne et entend bien découpler défense et union politique, contrairement au souhait de Mitterrand et Kohl. Cf. Pierre Favier, Michel Martin-Roland, id.

aurait pour effet de réduire l'emprise de l'Alliance en Europe. Le conseiller militaire du Président Bush, Brent Scowcroft, tâche alors de fléchir Mitterrand et Kohl afin de les amener à réduire la portée de leur initiative, et Washington manifeste des réactions négatives à l'égard du renforcement de la coopération militaire franco-allemande qui pourrait conduire « à créer l'embryon d'une armée européenne en dehors de l'OTAN »⁵⁰⁶.

Figure 1 : Insigne de l'Eurocorps⁵⁰⁷



L'ire américaine se tourne particulièrement contre la France, faisant peser sur Kohl une pression considérable en reprenant notamment à leur compte la notion de « coup de poignard dans le dos »⁵⁰⁸. Le général Naumann explique sa position délicate en 1991 :

« A présent nous avons contre nous la méfiance du passé, et je devais immédiatement négocier avec les Américains offusqués que de notre côté cela n'avait jamais été pensé comme une idée de miner l'OTAN. Ce fut un processus relativement difficile que d'agir d'un coté avec les Américains et de l'autre avec les Français. »⁵⁰⁹

Cela fait écho à la déclaration de François Mitterrand sur France Inter, le 22 octobre 1991, qui affirme : « Puisque l'Europe devient une grande puissance, il est normal qu'elle ne dépende pas des autres en ce qui concerne sa défense. »⁵¹⁰ Bush demande expressément à Mitterrand, dans une lettre du 23 octobre 1991, de spécifier clairement qu'il n'envisage pas de remplacer l'OTAN par une défense européenne, même à long terme. Londres trouve ici une occasion supplémentaire de mettre en scène son attachement transatlantique : l'ambassadeur britannique à Bruxelles, Sir Robert Taft, va jusqu'à mettre en garde Paris et

⁵⁰⁶ Extrait d'un document d'archive issu de l'Ambassadeur de France à Washington, cité in Pierre Favier, Michel Martin-Roland, id., p. 207.

⁵⁰⁷ Source : http://www.eurocorps.org/fr/historique/lecusson_de_leurocorps/ 16/10/2008

⁵⁰⁸ Il s'agit en Allemagne d'une expression porteuse d'une signification particulière car c'est celle qui fut employée par les nazis à l'encontre des sociaux-démocrates de la République de Weimar pour les accuser de la défaite allemande lors de la première guerre mondiale (légende du *Dolchstoß im Rücken*).

⁵⁰⁹ Entretien à Berlin, 2/6/2006. Nous traduisons. « Und nun hatten wir gegen wir das Missvertrauen der Vergangenheit und ich musste gleich mit den empörten Amerikanern verkaufen, dass das von unserer Seite auch niemals als Idee gedacht war, die NATO zu unterminieren. Es wurde ein relativ schwieriges Prozess, das mit den Amerikanern einerseits und mit den Franzosen andererseits zu handeln. »

⁵¹⁰ Cité in Samy Cohen, id., p. 182.

Bonn contre le risque que fait courir leur projet « inadmissible, inacceptable »⁵¹¹ à l'intégrité de l'Alliance. A l'issue de discussions triangulaires Paris-Washington-Bonn tendues, l'équipe de Bush finit le 4 novembre 1991 par accepter l'initiative Mitterrand-Kohl sous réserve que celle-ci soit assortie de signaux de réassurance concernant la pérennité de l'Alliance. On retrouve ici un écho à la situation de 1963, lorsque le Bundestag ajouta au Traité de l'Elysée un préambule visant à rassurer l'allié américain et vidant de sa substance le volet militaire. Cette démonstration morale de force américaine est en outre révélatrice des interrogations de Washington sur son statut de superpuissance et sa capacité de leadership sur le continent européen après la guerre froide : l'enjeu majeur est pour les Etats-Unis de continuer à légitimer leur tutelle non seulement militaire, mais surtout politique. En termes wébériens, le leadership américain de type traditionnel pendant la guerre froide se trouvant mis en balance, Washington tente le levier charismatique, levier qui d'ailleurs fonctionnera à nouveau en 2003 lors de la division des Européens autour de la guerre en Irak, nombre d'Etats-membres prêtant aux Etats-Unis des compétences hors norme en matière militaire.

Pour autant, les arrière-pensées sous-jacentes –que les entretiens révèlent tout à fait– montrent des perceptions diamétralement opposées de cet Eurocorps et de ses possibles usages, tout particulièrement sur la question majeure qui clive le débat autour de la défense européenne : le rapport à l'Alliance atlantique, qui s'ajoute à la tension entre une priorité à l'europanisation et la volonté de maintenir son rang pour la France, et le souhait d'entamer sa normalisation pour l'Allemagne. Il apparaît aujourd'hui évident que les acteurs français envisageaient un emploi du corps dans l'unique cadre de l'UEO à l'origine, alors que les acteurs allemands tenaient pour certain que le Corps ne pourrait être employé en dehors du cadre de l'Alliance. Un ancien major de l'amiral Lanxade l'explique ainsi :

« Pour un Allemand, c'était commandé par l'OTAN, tandis que dans la pensée de l'Amiral Lanxade, c'était commandé par les Européens. Or il n'y a pas d'Etat-major opérationnel européen, alors qu'il y a un Etat-major opérationnel otanesque. L'état-major est soit national (français), soit à l'occasion binational (franco-anglais pour certaines opérations dans le Golfe, ou franco-allemand mais les Allemands n'intervenaient pas à l'extérieur à l'époque, donc cela restait une hypothèse). Il n'était pas imaginable dans l'esprit d'un militaire allemand que le Corps Européen soit employé sous un autre drapeau que celui de l'OTAN. On allait de toute façon dans une butée pour l'emploi de cette force. Le côté symbolique était parfait (défilés, prises d'armes, visites officielles), mais s'il y avait à l'employer, c'était impossible. »⁵¹²

Un diplomate allemand en poste sur ces dossiers au ministère des Affaires étrangères à Bonn à l'époque expose clairement la vision allemande de cet instrument :

⁵¹¹ Pierre Favier, Michel Martin-Roland, id., p. 259.

⁵¹² Entretien avec un ancien major des armées, Paris, 22/06/2005.

« La Brigade Franco-Allemande et l'Eurocorps étaient très fortement conçus comme des éléments du lien transatlantique. Et pour nous Allemands, c'était à l'époque un motif et une tentative de sortir un peu les Français de leur vision fondamentaliste vis-à-vis de l'OTAN et de les faire travailler ensemble avec une unité assignée à l'OTAN. »⁵¹³

Les tensions rencontrées autour de la proposition par la France d'envoyer l'Eurocorps en Bosnie, proposition refusée par le ministre allemand de la Défense Volker Rühle qui n'entendait pas faire de cette unité un « Afrikakorps »⁵¹⁴, sont révélatrices de ces arrière-pensées. Les représentations sensiblement différentes de l'Eurocorps ne font qu'accentuer son rôle éminemment politique et symbolique au détriment de la recherche d'efficacité militaire, une caractéristique largement prégnante en matière de défense européenne aujourd'hui encore⁵¹⁵. La politique étrangère constitue d'ailleurs un type d'action publique qui met en exergue l'importance de la dimension symbolique : agir politiquement, c'est d'abord montrer et faire croire que l'on agit⁵¹⁶. Le Président Mitterrand pensait beaucoup en symboles en la matière⁵¹⁷. L'initiative de créer l'Eurocorps ne saurait donc être analysée en profondeur sans considérer sa portée symbolique. Symbolique tout d'abord car elle concerne un attribut régalien de l'Etat, détenteur du monopole de la violence légitime : les deux Etats impliqués décident volontairement d'envisager de déléguer une petite parcelle de leur souveraineté à une institution bilatérale destinée à s'ouvrir. Symbolique ensuite, dans la lignée de la BFA, car elle est destinée à terme à amener des soldats allemands et français à se battre côte à côte, prenant le contre-pied d'un passé antagoniste pour construire un futur européen stabilisé et verrouillant définitivement la réconciliation ; en ce sens, cette lettre confirme le rôle de la « mémoire générationnelle » en politique étrangère⁵¹⁸. Elle s'inscrit en ce sens dans le climat émotionnel de la coopération franco-allemande des années 1980-1990, qui se modifie avec l'arrivée de Jacques Chirac et Gerhard Schröder au pouvoir entre 1995 et 1998 au profit d'un partenariat plus pragmatique et normalisé. L'Eurocorps représente aussi un « instrument pour montrer aux peuples la réconciliation franco-allemande, avec des gestes et des symboles forts, comme la poignée de main de Verdun en

⁵¹³ Entretien à la Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 24/04/2006. Nous traduisons. « Die Deutsch-Französische Brigade und das Eurokorps waren sehr stark als Element der NATO Verteidigung konzipiert. Und für uns Deutsche war damals eine der Motive und den Versuch, die Franzosen ein bisschen aus ihrer fundamentalistischen Sicht gegenüber der NATO herauszubringen und mithin zusammen mit einem NATO-assignierten deutschen Verband zusammenzubringen. »

⁵¹⁴ Cf. Anne-Marie Le Gloanec, « Europe by other means ? », in *International Affairs*, 73 (1), 1997, p. 90.

⁵¹⁵ Cf. notre troisième partie.

⁵¹⁶ Cf. Murray Edelman, op. cit.

⁵¹⁷ Hans-Dietrich Genscher évoque un projet d'ambassade bilatérale : « Dumas hatte auch die Idee einer deutsch-französischen Botschaft aber einige haben sich auf dem französischen konstitutionellen Recht gestützt, um zu sagen, dass Frankreich selbst vertreten sein sollte. Es war trotzdem ein Ausdruck von Bereitschaft zum gemeinsamen Handel. » [Nous traduisons : « Dumas avait aussi l'idée d'une ambassade franco-allemande mais quelques-uns se sont appuyés sur le droit constitutionnel français pour dire que la France devait se représenter elle-même. C'était cependant l'expression d'une disposition à l'action conjointe. »] Entretien à Bonn, 22/06/2006.

⁵¹⁸ Guillaume Devin, art. cit., p. 309.

1984 »⁵¹⁹ : le défilé du Corps sur les Champs-Élysées le 14 juillet 1994 est à ce titre révélateur.

L'initiative est symbolique enfin car elle révèle un processus de construction cognitive de la solution à la problématique de la défense et de la sécurité du continent, en parallèle avec les réflexions nourrissant la préparation du sommet de Maastricht⁵²⁰. Un diplomate français à l'époque actif sur ce dossier confie :

« Dans le contexte de la réunification, une de ses fonctions était de donner une nouvelle légitimité à la présence des forces françaises en Allemagne. Au-delà de l'instrument opérationnel et politique, il y avait des enjeux de présentation. En 1991, on est dans une période où le Corps Européen est probablement l'unité la moins disponible pour les opérations compte tenu de la structure qu'on lui a donnée parce qu'on est encore dans une réflexion Centre-Europe, qui est rapidement assez décalée deux ans plus tard. On s'enfonce dans des opérations de maintien de la paix de plus en plus lourdes autour des Balkans et de la Somalie, alors que des contraintes très fortes pèsent sur l'emploi des forces allemandes à l'étranger. Il y a donc un décalage entre l'instrument qui symbolise l'intervention à l'extérieur, et sa composition qui en fait une unité assez peu déployable. »⁵²¹

Le sommet européen de Maastricht offre aux acteurs politico-militaires franco-allemands du premier cercle une occasion de transformer l'essai, comme le souligne l'amiral Lanxade :

« La lettre est la première initiative où l'on commence à parler de politique extérieure et de sécurité commune devant déboucher sur une défense commune : c'est là que la défense européenne commence à se mettre en place. »⁵²²

La lettre Mitterrand-Kohl peut être analysée comme une phase de spécification du problème de la défense européenne en termes d'analyse de l'action publique, tandis que les réunions de décembre 1991 à Maastricht en assurent la diffusion⁵²³. Mais les négociations de Maastricht marquent également l'apogée de la lutte entre les deux projets concurrents.

3. La Conférence intergouvernementale de Maastricht : un saut qualitatif ambigu

Pourquoi, en effet, reprendre dans un cadre européen ce qui a longtemps été refusé dans le cadre de l'OTAN, soit une autonomie européenne en matière de défense et de sécurité ? La recherche franco-allemande d'une politique étrangère et de sécurité commune

⁵¹⁹ Entretien avec un officier allemand à l'époque en poste à Paris, Ministère fédéral de la Défense, Berlin,

⁵²⁰ La pertinence de la formulation symbolique d'un problème joue un rôle important (Jean-Gustave Padioleau, op. cit., p. 44), même si la construction symbolique de la solution ne coïncide d'ailleurs pas forcément avec la « matérialité des faits ». Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, 1974, cité in Jean-Gustave Padioleau, idem, p. 26.

⁵²¹ Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

⁵²² Entretien avec l'amiral Lanxade, Paris, 28/04/2004.

⁵²³ Nous reprenons ici la typologie de Padioleau. Op. cit. Cf. également Pierre Muller, op. cit.

répond à une double préoccupation : la prise en compte des préoccupations allemandes en matière de sécurité, le souhait fort de faire de la communauté européenne un véritable acteur international pour faire contre-poids aux Etats-Unis et constituer un réel multiplicateur de puissance pour la France. La question de la défense européenne devient ainsi un « Graal »⁵²⁴ dont Paris surtout, mais avec le soutien étroit de Bonn, se met en quête inlassablement. Les Chefs d'Etat de la Communauté Européenne, sur initiative franco-allemande⁵²⁵, s'engagent donc dans la préparation du Traité de Maastricht qui devra entre autres réformer les institutions communautaires afin de transformer la CEE en Union européenne, préparer le terrain de l'Union Economique et Monétaire et cristalliser la problématique de la coopération européenne en matière de politique étrangère et de défense. Ils se livrent dès lors à une « opération de qualification et d'inscription d'une question au sein d'un "espace" de réflexion et de traitement spécifique ou encore,[...] dans un "domaine de souci" particulier. »⁵²⁶

3.1. Une introduction de la notion de défense dans la construction européenne

Deux Conseils européens se tiennent ainsi à Maastricht en décembre 1991, et un compromis est atteint sur le projet de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) par les accords des 9 et 10 décembre. Le texte du futur Traité s'appuie largement sur les deux propositions anglo-italienne et franco-allemande d'octobre 1991. La préparation du Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, représente l'acte fondateur d'une possible identité européenne de défense. Son article J4 §1 dispose :

« La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, **qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.** »⁵²⁷

Il s'agit du titre V du Traité instituant la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Les négociations, exigeant technicité et discrétion, sont conduites par des cercles limités d'acteurs politiques et diplomatiques issus des Etats-membres, et en l'occurrence des mêmes acteurs qui s'occupent du dossier au niveau franco-allemand depuis 1990 à l'Elysée,

⁵²⁴ Cf. Pierre Favier-Michel Martin-Roland, op. cit.

⁵²⁵ Nous avons montré plus haut qu'Helmut Kohl et François Mitterrand ont adressé plusieurs lettres au Président du Conseil Européen en 1990-1991, et multiplié les initiatives en direction d'une union politique.

⁵²⁶ Yannick Barthe, *Le recours au politique ou la problématisation politique par défaut*, in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoires », 2002, p. 478.

⁵²⁷ Nous soulignons. Le titre V sur la PESC figure intégralement à l'annexe 8.4. Pour Daniel Vernet, journaliste au monde, il s'agit là d'un « chef d'œuvre de langue de bois diplomatique ». Daniel Vernet, « Une avancée prudente vers la défense commune », *Le Monde*, 28 mars 1996.

à la Chancellerie et dans les ministères des Affaires étrangères à Paris et Bonn. La position d'Elisabeth Guigou est centrale dans la genèse des idées apportées sur la table européenne. Certes avec Maastricht, un saut qualitatif se produit par la création de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), même s'il s'assortit d'un consensus des Etats-membres pour maintenir l'OTAN comme ultime instance de sécurité européenne. Cette démarche s'inscrit dans un mouvement d'ensemble de renforcement du symbolisme politique européen avec le lancement de l'UEM et la perspective de monnaie unique. Néanmoins, dès 1984 l'analyste peut trouver trace dans des notes secrètes issues des discussions franco-allemandes entre la cellule diplomatique et la Chancellerie de l'idée d'une « politique étrangère commune » et d'une « politique de sécurité commune de l'Europe en tant que pilier essentiel de la politique de l'Alliance atlantique » et une « politique commune de l'armement » comme objectifs à fixer dans le processus de construction européenne⁵²⁸. Néanmoins c'est bien la première fois que la notion de « défense » apparaît dans un texte officiel communautaire. La sécurité et la défense touchent effectivement au cœur des attributs de la souveraineté étatique, ce qui explique les réticences rencontrées lorsqu'apparaît l'hypothèse de délégation des choix à effectuer en matière de politique étrangère et de défense.

L'usage de l'outil proposé par Paul Sabatier, soit le modèle des coalitions de cause, offre ici encore un outil fécond pour décrypter les termes du compromis⁵²⁹ : plus on s'approche du *deep core* (ou *policy core*, noyau dur du système de croyance des acteurs), plus les différents acteurs resteront crispés sur leurs positions propres. Et le corollaire de cette hypothèse est que les acteurs seront plus facilement enclins à céder du terrain sur les aspects secondaires de leur système de croyances touchés par l'action publique envisagée car une modification concernant les aspects secondaires n'entraînera pas de véritable remise en cause de la doctrine d'action publique globale, en l'occurrence des choix de politiques de défense antérieurs considérés comme fondement de la doctrine militaire d'un Etat. De même, le niveau de conflictualité du débat engagé est déterminant dans la recherche d'un compromis politique : si le niveau de conflictualité entre les parties prenantes est trop élevé, celles-ci se raidiront sur leurs positions et ne parviendront pas à tomber d'accord ; si ce niveau est trop bas, l'enjeu est perçu comme négligeable. En fait, le compromis qui marque fréquemment le lancement d'une politique publique se réalise par l'interaction d'acteurs, ou

⁵²⁸ Termes soulignés par l'auteur des notes. Notes de Pierre Morel à François Mitterrand, reproduites in Roland Dumas, op. cit., p. 390. En ce qui concerne l'armement, il faut attendre la création de l'Agence Européenne de Défense et d'armement (AED) en 2006.

⁵²⁹ Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith (dir.), op. cit. Cf. également l'article de Henri Bergeron, Yves Surel et Jérôme Valluy, « *L'Advocacy Coalition Framework*, Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », art. cit.

de coalitions d'acteurs comme c'est le cas avec le Traité de Maastricht sur l'enjeu de défense, un sujet à fort potentiel conflictuel.

Pour en revenir à la solution adoptée quant au lien UEO/UE, l'UEO se présente à la fois comme la « composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique [...] ; **elle formulera une politique européenne de défense commune** et veillera à sa mise en œuvre concrète en développant plus avant son rôle opérationnel »⁵³⁰ (article J4 § 2). C'est bien dans la perspective de ce rôle opérationnel qu'intervient la genèse du Corps Européen. La solution arrêtée est susceptible d'évoluer, en fonction des événements⁵³¹. Le compromis d'une UEO, à la fois bras armé de l'Union⁵³² et pilier européen de l'Alliance, consiste en une reprise des ambitions du plan Genscher-Colombo échoué et de la réactivation de l'UEO. Tout accord international reflète tant les négociations entre les diverses parties impliquées que leur prise de conscience de partager une communauté d'intérêts. Ce sont bien deux coalitions transnationales, ou camps adverses, qui portent les deux projets en lutte sur la question de la défense européenne qui transparaissent dans ce compromis : d'un côté, les délégations française et allemande rejointes par l'Italie, l'Espagne, la Belgique et le Luxembourg⁵³³ souhaitent confier à l'UE la responsabilité de l'élaboration de la politique européenne de sécurité commune, dans la lignée de la CED, du plan Fouchet et de la CPE ; de l'autre, la Grande-Bretagne ralliée par les Pays-Bas et le Portugal refuse un renforcement et une inclusion de l'UEO⁵³⁴ au sein de l'UE et insistent sur le développement d'un pilier européen au sein de l'Alliance. L'Irlande et le Danemark quant à eux entendent maintenir la PESC dans un cadre uniquement civil.

⁵³⁰ Extrait de la Déclaration des Etats membres de l'UEO, rapporté par Jean-François Guilhaudis, *La réorganisation du système de sécurité occidentale en Europe*, op. cit., pp.7-10.

⁵³¹ Les trois directions possibles sont : la première, dans la logique de la direction tracée par Maastricht, c'est à dire celle de la fusion/absorption de l'UEO par l'Union européenne, ce qui représente la solution la plus satisfaisante lorsque l'on considère la perspective de bilatéralisation de l'Alliance atlantique; la seconde voie, une réabsorption de l'UEO par l'OTAN, soit un retour en arrière ; la troisième voie, un renforcement de l'UEO qui tendrait à se distinguer dans l'Alliance atlantique mais préserverait son autonomie par rapport à l'UE.

⁵³² L'article J4 donne mandat à l'UEO pour « élaborer et mettre en œuvre les décisions et actions de l'Union européenne qui ont des implications dans le domaine de la défense ».

⁵³³ La Grèce s'est après quelques hésitations ralliée à cette coalition « européenne » et a même demandé son adhésion à l'UEO.

⁵³⁴ Les Pays-Bas entendaient même supprimer toute référence à l'UEO. Cf. Ben Soetendorp, op. cit., p. 123.

3.2. Maastricht, une avancée symbolique mais mitigée pour le couple franco-allemand

Le résultat de ces négociations ressemble davantage à un constat de désaccord, un *agreement to disagree*⁵³⁵, le compromis empruntant des termes prudents, propres à ménager les deux camps. Quant au lien politique entre l'Union européenne et l'UEO, élément crucial pour Mitterrand et Kohl, l'article J4 §2 et la déclaration de l'UEO adoptée en marge du Conseil européen affirment la prééminence politique de l'UE et un lien essentiellement fonctionnel avec l'OTAN⁵³⁶. L'UE ne disposant pas d'instruments militaires propres, elle se trouve dans une situation de dépendance vis-à-vis des organisations de sécurité existantes⁵³⁷ (UEO, OTAN) et des politiques de défense nationales⁵³⁸. Finalement, l'ambiguïté centrale qui pèse sur la définition d'une politique européenne de défense, soit le choix entre l'UEO et l'OTAN, n'est pas levée. La tension entre les deux projets concurrents se cristallise à Maastricht sous la forme de deux approches antagonistes : une institutionnelle visant à renforcer les institutions européennes afin de créer des procédures contraignantes qui doivent entraîner des intérêts communs⁵³⁹ ; une plus pragmatique, conduite selon l'évaluation des problèmes à résoudre et des instruments à disposition⁵⁴⁰. La question cruciale qui se pose en filigrane, est celle de l'absence d'identité européenne et d'intérêts communs européens clairement identifiés⁵⁴¹.

Un autre élément vient témoigner de cette différence de représentations du problème et de la façon de le traiter: il s'agit des règles de fonctionnement juridique de la PESC. Second

⁵³⁵ Cette expression est ensuite fréquemment convoquée pour caractériser la déclaration franco-britannique de Saint-Malo qui ouvre la voie à la PESD. Nous revenons sur ce point au chapitre 3, section B.

⁵³⁶ L'UEO ne sera réellement intégrée dans l'UE en 2000 qu'après le revirement britannique de Tony Blair à Saint-Malo en décembre 1998. Elle joue jusque-là un rôle d'interface entre l'UE et l'OTAN, conservant un statut relativement flou *in fine*.

⁵³⁷ Les troupes mises à disposition de ces organisations le sont quoi qu'il en soit par les nations et demeurent leur propriété. C'est ainsi que l'Eurocorps et les Euroforces créées en 1995-96 ne sont pas propriété de l'Union européenne.

⁵³⁸ La mise en pratique des dispositions du TUE sur la PESC et notamment du rôle opérationnel de l'UEO s'appuie sur l'Eurocorps, puis les autres Euroforces (FRUEO) créées en 1995, la création de statuts de membre associé en 1992-94 pour les pays européens membres de l'OTAN et non-membres de l'UE, et la création d'un groupe *ad hoc* UE-UEO en matière de politique européenne d'armement (POLARM) entre autres mesures.

⁵³⁹ La délégation française développe fortement cette approche institutionnelle car elle entend donner aux institutions européennes des responsabilités en matière de défense afin d'assurer son indépendance à une future défense européenne potentielle vis-à-vis de l'OTAN. De son côté, l'Allemagne cherche, tout en ne décevant pas les attentes françaises, à insérer le dispositif de défense européenne dans l'ensemble atlantique autant que possible : un exemple probant en est l'accord SACEUR de 1993 qui permet de mettre l'Eurocorps à disposition de l'OTAN. Nous revenons sur ce point au chapitre 3, section B.

⁵⁴⁰ Il s'agit davantage de l'approche britannique. Cf. Alistair Salmon, Trevor Shepherd, *op. cit.*, p. 49.

⁵⁴¹ La PESC ne devient d'ailleurs effective qu'à partir de novembre 1993. Toutefois, le Conseil européen, s'appuyant sur la déclaration d'Asolo, parvint à s'entendre pour établir le 12 décembre 1991 quatre domaines pouvant être sujets à des actions communes et dans lesquels les Etats-membres peuvent déterminer des intérêts communs : la CSCE ; le désarmement et le contrôle des armements en Europe ; la non-prolifération nucléaire ; les aspects économiques de la sécurité.

pilier⁵⁴² du Traité, elle est régie par la méthode intergouvernementale classique respectant la volonté des Etats et la logique de la coopération, demeurant dépendante du sentier institutionnel déjà à l'œuvre dans la CPE. L'intergouvernementalisme considère les gouvernements nationaux, en tant qu'acteurs majeurs des relations internationales, comme des unités cohérentes et organisées dont la souveraineté détermine légitimement leurs intérêts externes, ce qui explique leur capacité d'anticipation ou de résistance face à un programme supranational⁵⁴³. Ce fonctionnement implique le principe d'unanimité au sein du Conseil⁵⁴⁴, c'est à dire qu'un seul Etat peut bloquer une décision qui ne lui convient pas par son veto. Ce système rigide provient de ce que la PESC touche aux attributs régaliens des Etats⁵⁴⁵. Plus prosaïquement, la PESC n'affecte pas les politiques étrangères et de défense des Etats membres. Le rôle des institutions communautaires comme la Commission ou le Parlement européen en la matière est réduit au minimum⁵⁴⁶ car il s'agit avant tout pour les ministères des Affaires étrangères des Etats-membres de ne pas aller à l'encontre de leurs prérogatives. C'est en fait surtout la notion de « défense » qui comptait pour les négociateurs des Etats-membres plutôt que la communautarisation de la PESC. Un diplomate allemand à l'époque impliqué dans la préparation des négociations de Maastricht souligne :

« Ce qui était le plus compliqué à l'époque, c'était les rapports entre la Commission et le Conseil. Tout dépend en fait du type de politique européenne que l'on veut : quel rôle veut-on pour la Commission dans la politique étrangère européenne ? Qu'est-ce que signifie associé ? Quel rôle peut avoir le Conseil ? Là les Français avaient une position beaucoup plus intergouvernementale que nous. Les Allemands étaient beaucoup plus intégrationnistes.»⁵⁴⁷

Kohl dut ainsi accepter une Union en trois piliers : le pilier communautaire élargi à l'UEM, et deux piliers intergouvernementaux pour la PESC et pour la justice et les affaires intérieures (JAI). En l'occurrence, la démarche du Président français s'est voulue pragmatique en faisant prédominer le principe intergouvernemental⁵⁴⁸ : il s'agissait de « trouver entre l'Allemagne et la France le bon compromis pour faire avancer

⁵⁴² Le Traité de Maastricht compte trois piliers : le premier, communautarisé (acquis communautaire et UEM) fonctionne sur le principe de l'intégration; le second (PESC) et le troisième (JAI) sont régis en majeure partie par la coopération intergouvernementale et l'unanimité.

⁵⁴³ Sur cette question, cf. Helen Wallace, William Wallace, Carol Webb (eds), *Policy-making in the European Union*, op. cit., Ch. 1; Stanley Hoffmann, « Obstinate or obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe », art. cit.

⁵⁴⁴ Ce principe a été porté par la France et la Grande-Bretagne ; l'Allemagne préconisait la majorité qualifiée.

⁵⁴⁵ Cf. Ben Soetendorp, *Foreign policy in the European Union. Theory, history and practice*, London and New York, Longman, 1999.

⁵⁴⁶ Le TUE inaugure deux nouveaux instruments : des positions communes (art. J2 §2) et des actions communes (art. J3 §1) en vue d'une action coordonnée dans le monde.

⁵⁴⁷ Entretien en français avec Nikolaus Meyer-Landrut, Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

⁵⁴⁸ Plus largement, la position mitterrandienne sur la construction européenne tend à osciller entre pragmatisme et élans lyriques. Pour Eric Duhamel, « Ce n'est qu'après avoir fait le deuil de l'édification d'une société socialiste que François Mitterrand reporta son ambition sur l'Europe. » Eric Duhamel, *François Mitterrand, la gauche non communiste et l'Europe*, p. 289, in Anne Deighton, Elisabeth Du Réau, op. cit.

l'Europe »⁵⁴⁹. Malgré ces limites et le flou qui entoure ses modalités d'application concrètes, l'identité européenne de défense est devenue un élément légitime du panorama communautaire, encourageant les réalisations concrètes telles l'Eurocorps puis les Euroforces, dans une perspective qui se veut politiquement fonctionnaliste⁵⁵⁰, au sens de l'« *idée qu'un projet politique doit progresser par étapes successives sans que soit forcément posée la question de sa finalité* »⁵⁵¹. Comme l'analyse à juste titre ce diplomate français :

« Maastricht donne une direction, avec des formules certes lourdes et mal adaptées, sur le développement progressif de l'Union européenne. C'est une base sur laquelle on va pouvoir travailler pendant quelques années. (...) La question était de savoir si l'on pouvait parler d'autre chose que de sécurité molle et de non-prolifération ; la conclusion de la présidence britannique a été que nous ne pouvions pas parler d'autre chose. L'Ambassadeur français Le Courtier a immédiatement déclaré que la France ne partageait pas les conclusions de la Présidence, suivi aussitôt par l'ambassadeur allemand. Tel était le niveau du débat post-Maastricht. »⁵⁵²

Le véritable enjeu de la création de l'Eurocorps à petite échelle et de Maastricht à une échelle plus large est de savoir si les Européens sont prêts choisir d'édifier une identité européenne de défense en dehors de l'OTAN, apte à devenir une politique européenne de défense à moyen terme au sein de l'Union européenne. La réponse de Maastricht représente néanmoins un « oui » prudent et ambigu, comme le montrera l'impuissance européenne dans les Balkans (chapitre 3, section A). En réalité, c'est davantage la cristallisation de la démarche dans un texte adopté et ratifié que l'idée d'une défense européenne propre qui est nouvelle. Cette cristallisation met en œuvre un réseau restreint d'acteurs politiques et diplomatiques en France et en Allemagne, dont la socialisation personnelle et professionnelle joue dans l'alternative adoptée. Le Président Mitterrand et le Chancelier Kohl ont ainsi, à la faveur de la fenêtre d'opportunité politique ouverte par la chute du Mur de Berlin, et la réforme de l'Alliance atlantique, joué un rôle très actif d'entrepreneurs politiques, en s'appuyant sur les cercles restreints de leurs proches conseillers, liés par connaissance interpersonnelles. Ils ont ainsi formé une coalition européeniste, face à la coalition « atlantiste » dominé par Londres et

⁵⁴⁹ Cité in Samy Cohen, id., p. 151.

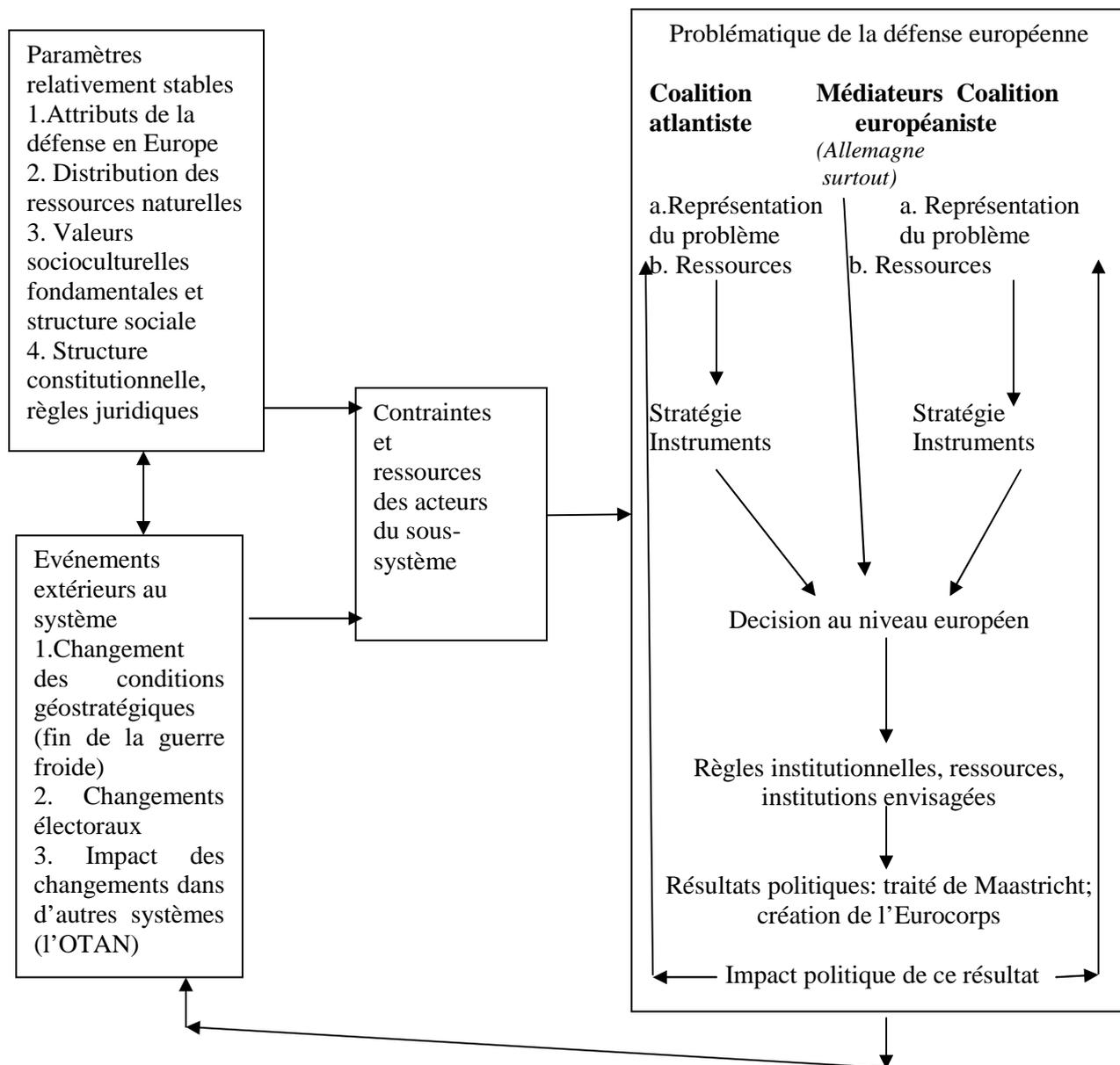
⁵⁵⁰ La méthode fonctionnaliste est celle des pères fondateurs de la Communauté Européenne, Monnet et Schuman, et tend à privilégier la mise en place de réalisations concrètes dans la perspective de réaliser à long terme l'union politique de l'Europe. Ce type de démarche se base sur le postulat selon lequel toute délégation de compétence appelle une autre délégation de compétences, étendant ainsi le domaine d'action de l'UE : c'est ce que l'on appelle le *spill-over effect*. Cette démarche s'avère en fait plus complémentaire à la démarche intergouvernementale qu'opposée à elle. Nous reviendrons sur cette question dans notre troisième partie car le fonctionnalisme consiste un élément important du discours de légitimation de la PESD par nombre d'acteurs politico-militaires français et allemands.

⁵⁵¹ Christian Lequesne, in Samy Cohen, *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, op. cit., p. 153.

⁵⁵² Entretien à la cellule diplomatique de l'Elysée, 17/05/2005.

Washington, et visant à faire de l'OTAN le cénacle de la défense européenne. Si l'on schématise la construction de la problématique de la défense européenne dans les années 1990 sous impulsion franco-allemande, l'on peut présenter le résultat sous la forme du schéma suivant, inspiré de Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith :

Tableau 1 : Projet atlantiste versus projet européeniste : une schématisation inspirée du modèle de l'ACF⁵⁵³



Toutefois, l'idée même de défense européenne ne date pas de 1990-1991. Elle puise en effet ses sources dans les réflexions conduites sur le continent européen, notamment entre Français et Allemands, dès la fin de la première guerre mondiale. Nous nous attachons à ce parcours intellectuel au chapitre suivant.

⁵⁵³ Schéma inspiré de celui de Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith, op. cit., p. 188.

Chapitre 2

D'où vient l'idée d'une défense européenne ?

Pourquoi puiser dans ce chapitre aux sources anciennes de l'idée de défense européenne ? Quel est l'intérêt d'un détour par l'histoire ? Dans notre perspective de recherche visant à saisir les dynamiques de sociogenèse de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, il nous semble primordial de revenir en arrière afin de comprendre en quoi la construction de l'Europe de la Défense depuis les années 1990 s'inscrit dans une longue tradition de réflexion. La problématique de la défense de l'Europe est éminemment complexe, et mise « à l'ordre du jour depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la question n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante »⁵⁵⁴. Notre démarche de recherche partage d'ailleurs le postulat épistémologique de Jean-Claude Passeron selon lequel la sociologie –et par extension la sociologie politique et la science politique- est une science de nature historique⁵⁵⁵. Les phénomènes socio-politiques ne sauraient être analysés en dehors du contexte dans lequel ils sont ancrés, dans la mesure où ce contexte exerce une influence sur leur forme. Plus précisément, l'usage des méthodes et des concepts de la sociologie est mobilisé pour l'étude de phénomènes historiquement situés, au service d'une démonstration liée à des objets du présent, ou d'une comparaison ; et cette démarche constitue le fondement même du raisonnement sociologique⁵⁵⁶. Ainsi, le recours au détour historique en analyse de l'action publique permet de montrer qu'une politique publique spécifique est redevable d'une histoire qui en dessine les contours, l'univers des possibles, exerçant un processus contraignant sur les choix des acteurs contemporains : « *Le recours à l'histoire permet de reconstituer la mise à disposition pour les acteurs d'un répertoire d'action sédimenté et composite qui à la fois autorise et contraint l'action.* »⁵⁵⁷ Cette notion d'historicité (*Geschichtlichkeit*) de l'action publique au sens large vise à explorer le rapport qu'entretiennent les acteurs engagés dans un type particulier d'action publique (en l'occurrence la politique européenne de défense), leurs représentations et leurs pratiques avec le temps historique et la manière dont ce rapport est engagé, de façon plus ou moins latente, dans le présent de leur action. Plus prosaïquement, quels éléments du passé sont

⁵⁵⁴ Raymond Poidevin, *Aux origines de la CED*, p. 19, in Michel Dumoulin (ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain ?*, Bruxelles, Coll. EUROCLIO, n°15, 2000.

⁵⁵⁵ Jean-Claude Passeron, op. cit.

⁵⁵⁶ Cf. Vincent Dubois, *La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa)*, p. 365, in Pascale Laborier, Dany Trom, *Historicités de l'action publique, Introduction*, Groupe de Sociologie politique et morale, CURAPP, Paris, PUF, 2003.

⁵⁵⁷ Pascale Laborier, Dany Trom, op. cit., *Introduction*, p. 18.

effectifs dans le présent de l'action publique ? Suivant Charles Tilly qui propose de se donner pour objet la façon dont le temps et l'espace affectent le caractère des processus politiques⁵⁵⁸, la tâche de ce chapitre est d'examiner l'influence que peuvent avoir les précédents de la PESD dans la façon dont elle se structure aujourd'hui et dont ses acteurs la conçoivent et la pratiquent. Nous suivons le conseil formulé par Norbert Elias : « *A la différence des cartes géographiques, il faut se représenter les modèles sociologiques dans le temps et dans l'espace.* »⁵⁵⁹

Cette exploration historique nous permet également de justifier notre choix d'une approche bilatérale pour notre étude contemporaine⁵⁶⁰ : la coopération franco-allemande constitue, depuis les premières initiatives en vue d'ériger une communauté européenne, tantôt fédération continentale, tantôt Europe des nations, la pierre angulaire de la réflexion (section A). Et plus particulièrement en matière de défense et de sécurité, c'est bien pour se prémunir de nouveaux éléments de conflictualité avec l'Allemagne que les premiers penseurs d'une défense européenne ont conçu leurs projets (section B). En outre, lorsque l'on s'intéresse à la question de l'eupéanisation, et plus particulièrement à celle qui tend à émerger dans le domaine de la défense depuis la fin des années 1990, il nous semble nécessaire de donner à la notion une épaisseur historique qui ne transparait pas dans la définition classique qu'en donne Radaelli, soit « *l'impact de l'UE sur les politiques (policies), la politique (politics) et le politique (polity) au niveau national* »⁵⁶¹. L'eupéanisation constitue avant tout un ensemble de processus historiques internes à l'Europe en tant que région,

« qui doivent être reliés aux principales unités du système des Etats européens (les grandes puissances), ainsi qu'à leur relation avec cette nouvelle grande puissance ou aspirant à le devenir, les Etats-Unis. »⁵⁶²

Car si l'histoire donne une légitimité à des actions publiques contemporaines, elle peut également modeler les positionnements ultérieurs des acteurs en cristallisant certaines pratiques et symboles au sein des organisations politiques et administratives⁵⁶³. En effet, les idées antérieures peuvent jouer un rôle contraignant, et influencent les idées postérieures en

⁵⁵⁸ Charles Tilly, *L'analyse historique des processus politiques*, in Pascale Laborier, Dany Trom, op. cit.

⁵⁵⁹ Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket Agora, 1993, p. 198.

⁵⁶⁰ L'historien militaire allemand Detlev Bald propose en effet de se plonger dans l'histoire, militaire en l'occurrence, pour donner des fondements au présent (« *der Gegenwart Grundlagen geben* ») Detlev Bald, *Perspektiven der Militärgeschichte- Der Gegenwart Grundlagen geben*, Strausberg SOWI-Arbeitspapier 33, mars 1990.

⁵⁶¹ Claudio Radaelli, op. cit., p. 191.

⁵⁶² Lars Mjoset, « Les significations historiques de l'eupéanisation », in *L'Année de la régulation*, 1, 1997, p. 98.

⁵⁶³ Cf. Pierre Grosser, *De l'usage de l'Histoire dans les politiques étrangères*, pp. 361-390, in Frédéric Charillon, *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001.

participant de la construction sociale du problème public dont il est question⁵⁶⁴ : les idées et projets développés dans le passé fournissent non seulement le contenu des argumentations en présence, sous forme plus ou moins explicite, mais imprègnent également les structures sociales qu'elles ont générées, et contribuent à fixer les contours du débat, comme nous l'avons étudié au chapitre précédent.

Section A : Défendre l'Europe par les Européens, une idée neuve ?

La notion de sécurité collective n'est pas née de la fin de la guerre froide et de la logique des blocs⁵⁶⁵. Existante dès le début du XX^{ème} siècle, la sécurité collective acquiert son sens moderne sous l'influence du Président Wilson après la Première Guerre Mondiale. Il refusa, par ses Quatorze Points proclamés en janvier 1918, de cautionner la nature des pratiques diplomatiques du Concert européen d'avant 1914, qui reposait sur un système de concertation entre grandes puissances, une diplomatie secrète, et une politique d'alliances aux clauses ambiguës. Ainsi, la sécurité collective européenne moderne trouva sa première définition dans l'article 10 du Pacte de la Société des Nations qui disposait que

« les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société »⁵⁶⁶.

Mais l'idée de défendre le continent Européen par les Européens eux-mêmes ne remonte-t-elle pas plus loin encore que l'issue de la Première Guerre Mondiale ? L'enjeu est ici de montrer l'historicité de cette idée, puisant à plusieurs sources historiques emboîtées et approfondies à chaque étape de son développement.

⁵⁶⁴ Cf. Neta Crawford, op. cit., p. 267.

⁵⁶⁵ Georges-Henri Soutou, *La notion de sécurité collective en Europe, des accords de Locarno au Pacte de l'Atlantique*, pp. 15-30, in Anne-Claire Gayffier-Bonneville (dir.), *Sécurité et coopération militaire en Europe, 1919-1955*, Cahiers d'Histoire de Saint-Cyr-Coëtquidan, Paris, L'Harmattan, Coll. « Inter-National », 2004.

⁵⁶⁶ Id., pp. 19-20.

1. Retour aux sources : un voyage dans l'histoire intellectuelle et opérationnelle de l'idée de défense européenne

Certes la construction de la défense européenne ne commence pas à Marathon⁵⁶⁷, bataille mythique qui mit face à face Clithène et Darius ; le modèle des guerres médiques ne s'en est pas moins imposé à l'esprit de certains commentateurs de la première Guerre mondiale, tels le numismate grec Svoronos qui comparait Marathon à la bataille de la Marne. Et les Grecs employaient déjà le terme « Europaioi » pour désigner l'entité humaine géographiquement implantée sur le territoire de l'Europe contemporaine par opposition à la communauté perse⁵⁶⁸. De son côté, l'historien Pierre Guichard considère que les croisades représentent en fait la « première manifestation d'un expansionnisme occidental qui va être le moteur principal de l'histoire du monde jusqu'à nos jours »⁵⁶⁹. Est-ce à dire alors que l'idée d'une défense de l'Europe par les peuples européens remonterait au temps des croisades, opposant chrétienté carolingienne et islam ? Une telle conclusion manquerait par trop de réalisme, et tendrait à tirer des parallèles improbables entre des événements intrinsèquement différents. Mais il reste l'idée que les Européens ont la charge d'assurer la sécurité de leur continent, et que cela passera par le développement d'une identité politique commune. A chaque étape qui a jalonné son émergence, cette quête d'identité européenne a été façonnée de façon réactive à partir de la figure d'un ennemi plus ou moins identifié.

1.1. Des sources intellectuelles anciennes

Le terme d'« Européens » apparaît d'ailleurs au VIII^{ème} siècle pour désigner les hommes qui résistent à l'offensive sarrasine à l'Ouest du continent, autour de Poitiers⁵⁷⁰. Le rôle joué par les référents et symboles historiques dans la construction d'un espace politique européen est celui de mythomoteurs⁵⁷¹. La fonction de ces symboles historiques consiste essentiellement en la production d'un sens et d'une légitimation pour la construction

⁵⁶⁷ Olivier Picard, *La défense de l'Europe commence-t-elle à Marathon ?*, pp. 13-28, in *La défense de l'Europe : une perspective historique*, Paris, Centre d'Etudes d'Histoire de la Défense (CEHD), ADDIM, 1996.

⁵⁶⁸ Elisabeth Du Réau, *L'idée d'Europe au XX^{ème} siècle*, Paris, Ed. Complexe, 2^{ème} éd. (1^{ère} éd. : 1996), Coll. « Questions d'histoire », 2001, p. 21.

⁵⁶⁹ Pierre Guichard, *La défense de l'Europe contre les Sarrasins*, p. 63, in *La défense de l'Europe : une perspective historique*, op. cit. Cf. également Rudolf Hiestand, *Christianitas und Islam. Die Kreuzzugsheere des 12. und 13. Jahrhunderts*, pp. 13-39, in Heiner Timmermann, Michael Salewski (Hg.), *Armeen in Europa-Europäische Armeen. Von den Kreuzzügen bis ins 21. Jahrhundert*, Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen, Münster, LIT Verlag, 2004.

⁵⁷⁰ Elisabeth Du Réau, id., p. 21.

⁵⁷¹ Fabrice Larat, « L'Europe à la recherche d'une figure tutélaire. L'instrumentalisation de la symbolique carolingienne comme tentative de fondation d'un projet politique. », in *Politique Européenne*, 18, hiver 2006, pp. 49-68.

européenne. Ainsi, afin de forger un sentiment d'appartenance commune entre des populations ayant connu des cheminements historiques hétérogènes, la construction historique de l'objet « Union européenne » s'appuie sur des discours, des représentations et des symboles, dont la figure carolingienne est l'un des véhicules. Lorsque l'on s'attache à l'étude de la coopération militaire franco-allemande en Europe, la figure de Charlemagne, premier *Rex pater Europae* réunissant deux sources majeures de l'identité européenne – l'empire romain et la chrétienté⁵⁷² est fréquemment mobilisée pour légitimer la coopération politique et militaire entre nations anciennement ennemies, de même que la référence au Serment de Strasbourg⁵⁷³ et au Traité de Verdun⁵⁷⁴.

Quant aux projets philosophiques européens élaborés au siècle des Lumières, ils s'attachent principalement à réfléchir à l'idée de paix perpétuelle en Europe. Pour n'évoquer que trois exemples majeurs, le quaker anglais William Penn publie en 1693 un essai intitulé *Present and Future Peace of Europe* dans lequel il envisage la création d'une « Diète souveraine ou impériale, Parlement ou Etat de l'Europe » qui pourrait constituer un arbitre capable de sanctionner un éventuel agresseur en lançant une intervention militaire contre tout Etat refusant de respecter l'arbitrage de cette instance⁵⁷⁵. En France, l'abbé de Saint Pierre évoque en 1713 dans son *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* l'idée d'une fédération européenne entre les souverains du continent, dans le but d'éviter la guerre, interdite sauf à titre de sanction⁵⁷⁶. De même, Jean-Jacques Rousseau imagine les avantages de la création d'une Diète permanente. En Allemagne enfin, Emmanuel Kant publie en 1795 son ouvrage *Pour la paix perpétuelle* : le philosophe avançait non seulement le principe d'une confédération d'Etats européens, mais aussi une confédération de républiques. Les Etats européens devaient nécessairement être républicains, seul moyen d'assurer leur légitimité dans la mesure où la République est basée sur le consentement des citoyens pour faire la guerre.

⁵⁷² Id., p. 54. Il est d'ailleurs à noter que le débat autour de la chrétienté comme élément de définition de l'identité européenne est reparu en 2002-2003 lors de la Convention chargée de préparer le texte du Traité constitutionnel européen.

⁵⁷³ En février 842, lors du partage de l'empire de Charlemagne, Louis le Germanique et son frère Charles le Chauve de France se promirent solennellement une aide militaire dans la ville de Strasbourg. Le texte du serment fut prononcé dans les deux langues : vieux français et ancien haut allemand. Cf. Karl-Heinz Bender, *De l'inimitié héréditaire à l'Eurocorps*, in *Bilan et perspectives de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, op. cit., p. 83-89.

⁵⁷⁴ Le Traité de Verdun signé en 843 ébauche, selon Elisabeth Du Réau, l'Europe des nations et marque la fragmentation de l'empire carolingien en trois empires : l'empire d'Occident, l'empire du Centre et l'empire de l'Est. Et le partage de Verdun donnera bien plus tard naissance aux nations européennes modernes avec leur identité propre. Cf. Elisabeth Du Réau, id., pp. 21-22.

⁵⁷⁵ Id., p. 40.

⁵⁷⁶ Jean-Baptiste Duroselle, *L'Europe. Histoire de ses peuples*, Paris, Perrin, 1990, pp. 356 et suiv.

1.2. Le dilemme de la sécurité collective dans l'entre-deux-guerres

Dès la période des réflexions sur le sujet dans l'entre-deux-guerres, il est important de noter que les hommes politiques d'une part, mais aussi les cercles diplomatiques transnationaux ont joué un rôle déterminant dans l'impulsion des idées et la promotion de projets européens, ainsi que dans les négociations le plus souvent confidentielles de compromis, qu'il s'agisse des cercles diplomatiques allemands et britanniques dans le cadre du Pacte Rhénan, ou des cercles français et britanniques lors des négociations de Locarno⁵⁷⁷. La première guerre mondiale, guerre d'alliance de grande ampleur⁵⁷⁸, exerce un rôle de figure repoussoir : l'objectif est d'éviter qu'un tel désastre puisse se reproduire, comme le signifie l'expression « la der des ders » en 1918. Pour saisir les problèmes qui se posent en Europe en termes de défense et de sécurité au sortir du conflit, il importe de se remémorer la situation internationale au moment du Traité de Versailles de 1919, très différente de la situation qui a suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les Etats-Unis s'étant dès 1920 réfugiés dans leur isolationnisme et la Russie étant aux prises avec les conséquences de la révolution d'Octobre, la sécurité et la défense entre 1919 et 1925 sont essentiellement affaires européennes⁵⁷⁹. La question qui se pose est la suivante : l'Europe issue de Versailles est-elle amenée à durer ou à être remise en cause ? Les deux principaux protagonistes de cette période sont la France, gagnante de la guerre mais exsangue, et l'Allemagne, vaincue militairement, révoltée par le « diktat » de Versailles et potentiellement puissante du fait de ses capacités démographiques, industrielles et technologiques. Le déséquilibre entre les deux voisins rhénans porte en lui les germes de la conflictualité, d'où les tentatives entreprises sur le continent entre 1919 et 1925.

Le Traité de Versailles signé le 28 juin 1919 était destiné à assurer la sécurité de la France en suivant trois axes principaux : le désarmement de l'Allemagne avec suppression de son état-major général et de la conscription et une armée allemande limitée à 100 000 hommes, privée d'artillerie lourde et de chars de combats⁵⁸⁰ ; des clauses géostratégiques de

⁵⁷⁷ Elisabeth Du Réau remarque que le Quai d'Orsay était à cette époque divisé entre un courant anglophile emmené par Berthelot, secrétaire général du ministère, et un courant germanophile à la suite d'Alexis Léger, chef de cabinet et directeur adjoint des Affaires Politiques. Elisabeth Du Réau, op. cit., p. 99. Ce trait a gardé sa validité aujourd'hui, y compris chez les diplomates de la défense travaillant à la Délégation aux Affaires Stratégiques qui se partagent entre « anglophiles » et « franco-allemands ».

⁵⁷⁸ Cf. notamment sur le rôle des alliances l'intéressant article de Françoise Sirjacques-Manfrass, *Entente-Armeen im Ersten Weltkrieg*, pp. 118-136 in Heiner Timmermann, Michael Salewski (Hrsg.), op. cit.

⁵⁷⁹ Jacques Bariéty, *Du projet d'alliance franco-britannique au projet de sécurité collective en Europe de Versailles à Locarno, 1919-1925*, pp. 31-43, in Anne-Claire Gayffier-Bonneville, op. cit.

⁵⁸⁰ Jacques Bariéty souligne d'ailleurs que le désarmement allemand était conçu, dans l'esprit du Traité de Versailles, comme un préalable à une limitation générale des armements à laquelle les parties prenantes du Traité s'engageaient à l'article 8 et au préambule de la Partie V du Traité. Id., p. 32.

démilitarisation des territoires allemands situés sur la rive gauche du Rhin⁵⁸¹ ; la création de la Société des Nations, partie intégrante du Traité de Versailles et issue d'un compromis entre les thèses française et anglo-américaine. La France souhaitait une organisation solide disposant de moyens d'action efficaces et en particulier d'un état-major permanent international capable de planifier et diriger des opérations internationales potentielles qui seraient menées par des contingents nationaux mis à la disposition de la SDN par les pays membres⁵⁸². La Société des Nations offre, pour Jacques Bariéty, le premier cadre d'une « possible politique de sécurité collective »⁵⁸³. En outre, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne avaient signé avec la France, le même jour, des traités de garantie visant à assurer une solidarité mutuelle en cas d'agression allemande, traités qui devinrent caducs dès le 20 mars 1920 lorsque le Sénat américain refusa de ratifier le Traité de Versailles. Les Etats-Unis se trouvaient ainsi *de facto* en marge de la SDN, et la France effrayée rechercha des alliances auprès de voisins continentaux : en 1920, le Maréchal Foch poussa activement à la constitution d'une alliance franco-belge en vue de coordonner les politiques des deux Etats dans la zone occupée de Rhénanie : un accord secret entre les deux états-majors fut signé à Paris le 7 septembre 1920, mais perdit son crédit très rapidement car les Britanniques refusaient de se joindre à cette alliance.

Un homme d'Etat français a joué un rôle particulièrement important sur ces questions de défense et de sécurité en Europe entre 1921 et 1932 : il s'agit d'Aristide Briand, sous les auspices duquel a pu être ébauchée une première forme de coopération entre la France et l'Allemagne au XX^{ème} siècle⁵⁸⁴. Briand accède à la Présidence du Conseil en janvier 1921 et la tiendra jusqu'en janvier 1923, date à laquelle il est remplacé par Raymond Poincaré. Si son objectif est de chercher à renouer avec les Britanniques et les

⁵⁸¹ Cette bande de territoire située entre la frontière germano-belge et germano-française avait effectivement servi en 1914 de zone de déploiement initial à l'armée allemande avant d'envahir la Belgique sur la base du plan Schlieffen. Cf. Ministère de la Défense, *Armée et pouvoir en Allemagne et en France aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, Cahiers du CEHD, n°26, 2001.

⁵⁸² C'est d'ailleurs le schéma voulu par la France en 2003 au sein de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense lorsqu'elle s'est engagée avec l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg lors du Sommet des Chocolatiers à Tervuren le 29 avril 2003 dans la création d'une cellule civilo-militaire destinée à devenir à terme un état-major de planification opérationnelle permanent à Bruxelles. La Grande-Bretagne s'est opposée pendant plusieurs mois à la création de cette cellule et a fini par céder en décembre 2003. La cellule civilo-militaire est le fruit d'un compromis entre les visions française maximaliste et britannique minimaliste. Elle n'est toujours pas en 2007 un PC d'opération permanent, mais sera amenée à le devenir. Pour l'heure, les opérations menées sous bannière européenne sont planifiées soit par les structures communes de planification de l'OTAN, c'est-à-dire SHAPE, soit par les quartiers généraux opérationnels nationaux multinationalisables comme celui de Lille en France ou de Potsdam en Allemagne, soit selon le principe de nation-cadre selon lequel une nation utilise ses propres structures de planification pour le compte de l'Union européenne en y intégrant pour la durée de l'opération des officiers de liaison des autres Etats-membres participants. Nous reviendrons plus loin sur l'ensemble de ces éléments, enjeu politique fort dans la PESD aujourd'hui et point de cristallisation des tensions autour de la relation transatlantique.

⁵⁸³ Id., p. 34.

⁵⁸⁴ Sur ce point, cf. notamment Jacques Bariéty, op. cit., pp. 35-38, et Elisabeth Du Réau, op. cit., p. 82-84 et 97-123.

Américains afin de conclure des accords remplaçant les traités caducs de 1919 et exercer une pression franco-britannique sur l'Allemagne afin de la forcer à exécuter les termes du Traité de Versailles, notamment les réparations financières, ses espoirs furent rapidement déçus : les Etats-Unis signèrent en août 1921 un traité de paix séparée avec l'Allemagne. Quant à la Conférence de Washington de 1921-1922, elle ne fit que démontrer plus avant le désintérêt américain pour les questions de sécurité du continent européen. Et Lloyd George persista dans le refus britannique de prendre part à une alliance continentale qui pourrait risquer d'impliquer une participation de la Grande-Bretagne dans un conflit potentiel à l'est de l'Europe.

Il faut attendre le gouvernement Edouard Herriot de 1924 pour voir se conclure le 9 février 1925 un « Pacte rhénan » impulsé par le gouvernement allemand : l'Allemagne s'engageait dans ce texte à reconnaître solennellement ses frontières occidentales et à les garantir. Le Pacte fut finalement rejeté en mars 1925, suite à des amendements apportés par Herriot⁵⁸⁵ et rejetés par les Britanniques : Herriot entendait renforcer l'autorité de la Société des Nations en lui offrant la possibilité de désigner l'agresseur contre qui intervenir multilatéralement à la majorité des Etats-membres et non plus à l'unanimité, et en lui fournissant des moyens efficaces d'intervention armée⁵⁸⁶. Un tel projet apparaît ambitieux à la lumière du contexte de l'époque, et il est aisément compréhensible que les partenaires de la France aient préféré s'en tenir à une conception plus traditionnelle du rôle de la SDN visant à favoriser une concertation permanente entre les grandes puissances européennes comme au temps du concert européen issu du Congrès de Vienne de juin 1815. De plus, au sein même de la diplomatie française, la vision du Quai d'Orsay reposait sur un compromis entre deux écoles diplomatiques : l'une partisane de la sécurité traditionnelle basée sur des alliances bilatérales, l'autre favorable à une sécurité collective⁵⁸⁷.

Une nouvelle étape majeure s'ouvre alors dans ce chemin de réflexion sur la notion de sécurité collective de l'Europe et de défense du continent par les Européens en avril

⁵⁸⁵ Herriot souhaitait d'abord voir l'Allemagne entrer dans la SDN en acceptant tous les statuts et les traités, et ce avec l'accord de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Cf. Jacques Bariéty, *Locarno et la politique de sécurité de la France en Europe centrale*, pp. 126-145, in Centre d'Etudes d'Histoire de la Défense et Service Historique de l'Armée de Terre, *Bâtir une nouvelle sécurité. La coopération militaire entre la France et les Etats d'Europe centrale et orientale de 1919 à 1929*, Château de Vincennes, 2001.

⁵⁸⁶ Cf. George-Henri Soutou, op. cit., p. 67 et suiv.

⁵⁸⁷ George-Henri Soutou parle d'une « intériorisation complète au Quai d'Orsay du dogme de la sécurité collective » dans les années 1930. Id., p. 77. Les entretiens que nous avons pu conduire auprès de diplomates français tant à Paris qu'à Bruxelles montrent que ces deux écoles se retrouvent d'ailleurs, de façon latente et atténuée, sur les questions de défense européenne aujourd'hui, les uns évoquant l'idée de noyaux durs, les autres adoptant une position davantage surplombante.

1925 : il s'agit des accords de Locarno⁵⁸⁸. Les années 1924-1925 marquent un tournant dans les Etats européens : une nouvelle classe politique accède au pouvoir et les pays d'Europe retrouvent une relative prospérité grâce à l'afflux de capitaux américains⁵⁸⁹. Pour Aristide Briand, la sécurité de la France dépendait de ses appuis extérieurs, au premier rang desquels la Grande-Bretagne, et les Britanniques étant convaincus qu'il fallait engendrer un processus de détente avec l'Allemagne, la négociation de Locarno intégrait donc les Allemands. Les représentants de la France, de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Belgique se retrouvèrent le 5 octobre 1925 à Locarno, en Suisse, pour négocier un pacte multilatéral qui devait incarner la nouvelle politique de sécurité collective en Europe. Les grandes lignes de ces accords furent la reconnaissance par l'Allemagne de ses frontières occidentales garanties par la Grande-Bretagne et l'Italie ; des clauses de démilitarisation de la Rhénanie ; des traités d'arbitrage entre l'Allemagne et ses voisins continentaux ; des traités signés entre la France d'une part, et la Pologne et la Tchécoslovaquie d'autre part⁵⁹⁰. De son côté, le ministre Stresemann avait fini par se rallier à une politique préconisée par certains diplomates du ministère fédéral des Affaires étrangères, consistant à adopter les termes de la sécurité collective tout en l'adaptant aux besoins allemands à long terme ; l'enjeu était avant tout pour l'Allemagne de sortir de son isolement diplomatique.

Locarno permet-il déjà de parler de défense européenne ? S'il s'agit en effet d'un accord multilatéral, aucune délégation de souveraineté n'est prévue, ni même de coordination européenne en vue d'une éventuelle action militaire commune. Force sera de constater en mars 1936 que Locarno a échoué lorsqu'Hitler remilitarise la Rhénanie sans réaction de la part des signataires de l'accord. De son côté, George-Henri Soutou évoque une situation où « les négociateurs *agreed to disagree* »⁵⁹¹ : Paris et Berlin tiraient en effet au sortir des négociations des conclusions diamétralement opposées. Si le Quai d'Orsay considérait que l'article 16 du texte n'apportait aucune modification fondamentale au

⁵⁸⁸ La bibliographie sur la Conférence de Locarno est abondante tant en France qu'en Allemagne, et tiraillée entre diverses interprétations. Nous ne nous engagerons pas ici dans un débat qui serait hors de notre propos. L'enjeu pour nous est bien plus modeste : nous visons seulement à retracer la filiation philosophique et politique de l'idée de défense européenne telle qu'elle reparait après la Seconde Guerre mondiale.

⁵⁸⁹ Cf. Elisabeth Du Réau, op. cit., p. 79 et suiv.

⁵⁹⁰ La préoccupation constante de la diplomatie française entre 1919 et 1924 était de garantir la sécurité de la Pologne et de la Tchécoslovaquie face à l'Allemagne, en assurant notamment la stabilité des frontières orientales du Reich. Mais l'absence de soutien britannique à cette politique et le refus allemand de prendre des engagements contraignants sur ces frontières orientales amena progressivement la France à accepter le découplage entre Europe de l'Ouest et Europe de l'Est et à interioriser la sécurité collective en faisant passer au second plan sa politique d'alliance avec la Belgique, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

⁵⁹¹ Id., p. 73. Il s'agit d'un phénomène que nos entretiens tant à Paris, qu'à Berlin et Bruxelles nous ont permis de constater concernant les évolutions actuelles de la politique européenne de défense : le terme d'« *agreement to disagree* » a émergé à plusieurs reprises chez certains de nos interlocuteurs pour désigner l'accord franco-britannique de Saint-Malo qui a servi de base à la déclaration de Cologne de 1999 lançant la PESD. Nous reviendrons en détail sur ce point dans la seconde partie de notre thèse.

système d'alliance antérieur de la France⁵⁹², Gustav Stresemann et le ministère fédéral des Affaires étrangères estimaient que les termes de Locarno empêchaient la France d'intervenir en faveur de la Pologne sans que la SDN désigne à l'unanimité le Reich comme agresseur⁵⁹³.

Dans ces projets de défense de l'Europe nés dans l'entre-deux-guerres, une constante est repérable, qui à maints égards recoupe les préoccupations qui émergent après la chute du mur de Berlin : tout l'enjeu de construction d'un système de sécurité collective réside en la tentative d'empêcher qu'un nouveau conflit ne renaisse sur le continent. Pour Aristide Briand et pour les signataires de Locarno, l'un des objectifs majeurs était d'ancrer l'Allemagne dans des mécanismes collectifs qui permettraient de conforter la démocratie et la République de Weimar tout en limitant sa marge d'action⁵⁹⁴. Ainsi dès les années 1920, la notion de sécurité collective s'envisage comme allant de pair avec la démocratie, préoccupation qui reparaitra dans les années 1950, lors du réarmement de l'Allemagne et de son entrée dans l'Alliance atlantique et dans l'Union de l'Europe occidentale, ainsi qu'au début des années 1990, dans le contexte de la réunification et avec les réflexions sur la sécurité collective en Europe lors des négociations du Traité de Maastricht à l'automne 1991.

La relation franco-allemande apparaît dès cette époque comme la pierre angulaire de tout projet de défense et de sécurité sur le continent européen, et c'est elle qui va marquer tous les projets suivants, jusqu'à la création de la politique européenne de défense contemporaine en juin 1999, même si la problématique a changé avec la réunification : il ne s'agit plus aujourd'hui de se prémunir contre le réarmement allemand, mais de maintenir un cadre européen fort qui encadre cette relation bilatérale et empêche une dérive trop otomanienne au goût de Paris. En revanche, ces initiatives ne visaient en aucun cas à constituer une armée

⁵⁹² Schématiquement, l'interprétation de cet article 16 tournait autour de la question de savoir s'il autorisait une action militaire immédiate au profit d'un membre de la SDN agressé, ou s'il fallait attendre la décision du Conseil de la SDN. Les Français souhaitaient pouvoir porter assistance en cas de nécessité de façon immédiate à la Pologne ou à la Tchécoslovaquie, tandis que les Britanniques et les Allemands étaient partisans d'attendre une décision du Conseil de la SDN.

⁵⁹³ Cette anxiété française sur la situation géopolitique de la Pologne à côté de l'Allemagne, et sur la question de la frontière entre les deux pays a d'ailleurs refait surface au moment de la réunification allemande, lors des discussions entre François Mitterrand et Helmut Kohl : Mitterrand avait fait de la reconnaissance par l'Allemagne de sa frontière orientale fixée sur la ligne Oder-Neisse une condition sine qua non de la bonne réception par la France du processus d'unification allemande. Cf. notamment Pierre Guillen, *La question allemande de 1945 à nos jours*, Paris, Imprimerie Nationale, 1996 ; Timothy Garton Ash, *Au nom de l'Europe - L'Allemagne dans un continent divisé*, Paris, Gallimard, 1995 ; Joseph Rovin, *Histoire de l'Allemagne*, (Ed. revue et augmentée), Paris, Seuil, Coll. « Points Histoire », 1999 ; Thilo Schabert, *Wie Weltgeschichte gemacht wird. Frankreich und die deutsche Einheit*, Klett-Cotta, Stuttgart, 2002.

⁵⁹⁴ Il s'agit là d'un discours qui reparait chez Mitterrand et dans la diplomatie française au moment de la réunification allemande et au début des années 1990, comme nous l'avons vu au chapitre précédent.

européenne contrairement aux projets des années 1950 suite à l'expérience de la Seconde Guerre mondiale.

2. *Quelle défense pour quelle Europe après la Seconde Guerre mondiale?*

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le temps est venu de repenser la question de la sécurité et de la défense en Europe⁵⁹⁵. Néanmoins, la situation internationale est radicalement différente de celle des années 1920 : la division du continent, amorcée avec celle de l'Allemagne, lors des conférences de Yalta puis Potsdam en 1945, mène Churchill à évoquer le « rideau de fer [...] descendu à travers le continent » dans son célèbre discours de Fulton le 5 mars 1946, et s'accélère brusquement avec la mise en place du plan Marshall et le rapport Jdanov en 1947 : l'Europe ruinée ne peut se reconstruire qu'avec l'aide financière des Etats-Unis, et Jdanov stigmatise alors « un camp anti-impérialiste et démocratique [l'Union Soviétique] et un camp impérialiste. »⁵⁹⁶ Désormais, deux blocs s'opposent dans leurs valeurs et leur identité, comme le souligne Paul Stehlin :

« Amérique et Russie étaient devenues les meneurs de jeu, les seigneurs de la politique internationale, se détestant et se respectant à cause de leur force réciproque sans comparaison autre qu'entre eux. »⁵⁹⁷

2.1. *Une réflexion sous la contrainte du cadre bipolaire*

L'enjeu de la réflexion sur la défense européenne après 1945 consiste en une construction identitaire⁵⁹⁸ contre un ennemi clairement identifié (le bloc soviétique), et dans une conjoncture d'engagement américain très fort. Du côté français, « l'Europe devient très vite, par la force des choses, mais non sans hésitations, une dimension structurante de la politique de défense française. »⁵⁹⁹ Il s'agit en outre de tirer les leçons de l'échec du système de la Société des Nations: la sécurité collective de l'Europe ne pouvait se cantonner à une

⁵⁹⁵ Cf. notamment Trevor Salmon, Alistair Shepherd, op. cit., *Ch 2: Fifty years of failure*, pp. 15- 54.

⁵⁹⁶ Cité in Elisabeth Du Réau, id., p. 135.

⁵⁹⁷ Paul Stehlin, *Témoignage pour l'histoire de notre temps*, Paris, Ed. Robert Laffont, 1964, p. 342-343. Nous tenons ici à remercier le Lieutenant-Colonel Orlianges d'avoir attiré notre attention sur cet ouvrage.

⁵⁹⁸ En juillet 1944, la *Déclaration des Résistances européennes* publiée à Genève proposait déjà l'objectif d'une union fédérale en Europe qui permettrait d'y inclure pacifiquement le peuple allemand. Cf. Elisabeth Du Réau, id., p. 133.

⁵⁹⁹ Philippe Vial, Claude D'Abzac-Epezy, *Les Europes des militaires : forces armées et enjeux européens sous la IV^{ème} République*, pp. 185-204, in Elisabeth Du Réau, *Europe des élites, Europe de peuples ? La construction de l'espace européen, 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1998.

doctrine appuyée sur un empilement de traités disparates. Trois éléments essentiels devaient être pris en compte : un accord minimum sur des valeurs fondamentales, un rapprochement structurel entre les pays impliqués afin de créer progressivement des solidarités par la socialisation des acteurs concernés, et un système militaire multilatéral dissuasif⁶⁰⁰. Londres et Paris espéraient au départ pouvoir jouer un rôle médian entre les Etats-Unis et l'URSS. C'est ainsi que le 4 mars 1947, les ministres des Affaires étrangères français et britannique Bidault et Bevin signent le Traité de Dunkerque⁶⁰¹. Faire mention de ce traité ne relève pas d'une tentation prononcée de l'anecdotique : il s'agit d'un texte important dans la réflexion sur l'idée d'une défense européenne assurée par les Européens dans la mesure où il institue pour la première fois en temps de paix une alliance militaire –certes classique dans sa conception- entre les deux Etats, en se référant à la Charte des Nations Unies et au principe de protection des droits de l'Homme. La proximité temporelle de la guerre pèse toutefois de façon significative dans la rédaction du texte qui adopte une perspective clairement anti-allemande : son Préambule indique qu'il a pour but de prévenir « toute reprise d'une politique allemande d'agression »⁶⁰².

Or du côté allemand à cette époque, la préoccupation principale est celle du recouvrement de son statut international et de son rétablissement économique. Sur ce point, les puissances occupantes s'opposent irréductiblement, à tel point que le Président américain Truman, effrayé par le potentiel d'expansion soviétique en Europe occidentale, formule au printemps 1947 sa doctrine dite du *containement* (ou endiguement) visant à faire barrage au communisme. Dès lors, cette question allemande va évoluer, et c'est elle qui sera au cœur des initiatives ultérieures en matière de construction d'un système de défense européenne. Le blocus de Berlin entre le 8 juin 1948 et le 23 mai 1949, suite à la constitution de deux zones d'occupation en Allemagne -l'une occidentale (regroupant les zones américaine, britannique et française) et l'autre soviétique-, et plus encore le « coup de Prague » (25 février 1948) font prendre conscience à la diplomatie française et britannique que l'objectif d'une défense contre l'Allemagne n'est plus la priorité face au danger d'avoir l'Armée Rouge à leurs portes⁶⁰³. Ainsi, le 17 mars 1948, Paris et Londres sont rejoints par la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg pour signer le Pacte de Bruxelles dont l'objet est « la collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense ».

⁶⁰⁰ Cf. Georges-Henri Soutou, op. cit., p. 83. Nous rajoutons la dimension de socialisation des acteurs politico-militaires, élément primordial que nous développerons par la suite au cours de notre thèse.

⁶⁰¹ Id., p. 270 et suiv. Pour une insertion dans le contexte global de l'année 1947, cf. Elisabeth Du Réau, op. cit., pp. 138-139.

⁶⁰² Traité d'Alliance entre la France et la Grande-Bretagne, signé le 4 mars 1947 à Dunkerque, <http://www.ena.lu/mce.cfm>.

⁶⁰³ Cf. Maurice Vaïsse, *L'Europe sans défense : du blocus de Berlin à Sarajevo*, pp. 359-375, in Michel Dumoulin, op. cit.

L'article IV du texte⁶⁰⁴ engage les parties prenantes à une défense mutuelle « par tous les moyens [...] militaires et autres »⁶⁰⁵ en cas d'agression. Ce Pacte de Bruxelles engendre l'Union Occidentale (UO) qui repose sur des instances militaires mises en place dès le temps de paix, et symbolisées par la création d'un état-major multinational à Fontainebleau en septembre 1948.

Premier cadre pour penser la défense de l'Europe⁶⁰⁶ par les Européens, l'UO constitue non seulement une alliance classique reposant sur la solidarité de ses membres, mais fait également référence aux enjeux de défense des valeurs occidentales. Ce prisme de la guerre froide trame tous les projets qui jalonnent la construction de la défense européenne jusqu'au début des années 1990, et il peut dès lors sembler plus aisé de saisir les errements identitaires de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense du début des années 2000 en l'absence d'un ennemi clairement identifiable. Car si l'identité de la défense européenne se définissait jusqu'en 1991 par opposition, elle doit aujourd'hui trouver d'autres canaux de construction face aux menaces transnationales diffuses, au premier rang desquelles la prolifération nucléaire et le terrorisme international. Or les mouvements de coopération nés dans un temps de crise ne subsistent pas nécessairement en temps de paix, d'autant plus quand il n'existe plus de figure repoussoir unifiée. Cela permet, entre autres facteurs explicatifs, de comprendre le souci de recherche de permanence qui se traduit par la création d'institutions propres pour la politique européenne de défense en 2001⁶⁰⁷.

Dès le 17 avril 1948, les institutions de l'UO se mettent en place à Londres⁶⁰⁸ : outre un organe permanent de consultation mutuelle (le Conseil consultatif interministériel permanent composé des ambassadeurs des pays membres à Londres et d'un représentant du *Foreign Office*, et aidé d'un secrétariat), l'UO comporte un Conseil des ministres des Affaires étrangères (instance décisionnelle), un Comité de guerre siégeant à Londres et assisté d'un Comité militaire permanent rassemblant les chefs d'Etat-major des Etats-

⁶⁰⁴ Cet article deviendra par la suite l'article V du Traité de Bruxelles modifié instituant l'Union de l'Europe Occidentale en 1954. L'article V du traité de l'UEO renferme une clause de solidarité collective en matière de défense, et reste toujours valable aujourd'hui, le Traité constitutionnel européen qui contenait une telle clause formulée dans le cadre de l'UE ayant été ajourné en 2005.

⁶⁰⁵ La formulation a été textuellement reprise au Traité de Dunkerque.

⁶⁰⁶ Elisabeth Du Réau emploie pour sa part l'expression de « premier pôle européen de défense ». Op. cit., p. 203. Et pour Philippe Vial et Claude d'Abzac Epezy, elle consacre l'idée que la dimension européenne n'est plus perçue par les élites militaires françaises comme une hypothèse parmi d'autres, mais bien comme une nécessité militaire à partir de 1948. Op. cit.

⁶⁰⁷ Le processus de création de ces institutions est étudié en détail dans la seconde partie de cette thèse.

⁶⁰⁸ Sur ce point, cf. notamment Raymond Poidevin, op. cit., André Dumoulin, *L'UEO et la politique européenne de défense*, Paris, La Documentation Française, 1995 ; Jean-Claude Allain, op. cit. ; Elisabeth Du Réau, op. cit., pp. 203-206 ; Köllner Lutz, Klaus A. Maier, Wilhelm Meier-Dörnberg, Hans-Erich Volkmann, *Die EVG-Phase, Anfänge der westdeutscher Sicherheitspolitik, 1945-1956*, Band 2, Oldenburg Verlag, München, 1990, pp. 3-12.

membres ou leurs représentants, ainsi qu'un Comité de Défense (sorte de Conférence des ministres de la Défense) chargé de définir les grandes perspectives stratégiques⁶⁰⁹.

2.2. De l'Union Occidentale à l'OTAN : l'entrée en scène de Washington

Dès lors, pourquoi créer l'Alliance atlantique l'année suivante, alors même que les Européens disposent désormais d'une alliance fonctionnelle ? Le Général Paul Stehlin, membre du comité préparatoire de l'Union Occidentale, propose un éclairage intéressant :

« Dès nos premières réunions, un groupe d'officiers des Etats-Unis dirigé par le général Lemnitzer était venu se joindre à nous. Et, en fait, le premier travail important que nous ayons eu à faire, a été de répondre à un questionnaire américain sur la nature et le volume des matériels qui seraient nécessaires aux membres de l'organisation du Traité de Bruxelles pour l'armement et l'équipement de leurs forces. Ainsi se préparait, en même temps, l'Alliance atlantique qui devait être conclue au printemps 1949. »⁶¹⁰

Très rapidement, le Comité militaire de l'UO lui-même constate l'impuissance des Européens dans le domaine militaire : dès juillet 1948, il estime qu'il est réaliste de compter sur l'aide américaine non seulement en temps de guerre, mais aussi dès le temps de paix. De son côté, le Président Truman voyait d'un bon œil l'initiative des cinq partenaires, et la diplomatie américaine se disait prête à accorder un soutien logistique aux Européens dans une logique identique à celle du Plan Marshall, soit l'aide américaine mais avec une « initiative [...] [qui] doit venir d'Europe »⁶¹¹. C'est pourquoi s'ouvrent à l'automne 1948 des négociations transatlantiques qui conduisent à la création du Pacte de Washington le 4 avril 1949. Désormais, la sécurité américaine contre la menace soviétique passe par un engagement des Etats-Unis en Europe, et la définition territorialement circonscrite au continent de la défense européenne qui prévalait jusqu'ici se trouve élargie à une aire géographique bien plus large regroupant autour des cinq pays de l'UO les Etats-Unis, le Canada, le Danemark, la Norvège, le Portugal, l'Islande et l'Italie. Le couplage entre Etats-Unis et Europe est réalisé ; tributaire du parapluie militaire -et plus particulièrement atomique- américain, l'Union Occidentale se retrouve absorbée dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) née du Traité de Washington, d'autant plus que la nouvelle alliance militaire dispose de structures que l'UO n'avait pas prévues. Si la prise de décision fonctionne à l'unanimité à l'OTAN comme dans l'UO, elle s'inscrit dans une perspective de solidarité idéologique, contre l'Allemagne au départ, puis contre l'URSS. Cinq ans après la guerre, la défense européenne se compose de plusieurs

⁶⁰⁹ Ces organes peuvent être mis en parallèle avec les organes actuels de la PESD issus du Sommet de Nice et mis en place en 2001, soit respectivement le Comité Politique et de Sécurité, le Comité Militaire et l'Etat-major de l'Union européenne.

⁶¹⁰ Paul Stehlin op. cit., p. 344.

⁶¹¹ Discours du Général Marshall du 5 juin 1947, cité in Elisabeth Du Réau, op. cit., p. 149.

organisations qui se chevauchent, et cette caractéristique demeure prégnante aujourd'hui encore, comme le montre l'enjeu des relations UE-OTAN en 2008⁶¹².

En creux, c'est toujours la double question du rempart contre le bloc soviétique et du contrôle du réarmement allemand qui est posée. L'attitude ambiguë des Britanniques (qui ne souhaitent pas s'impliquer trop profondément sur le continent), et des Américains (désireux de conforter un pôle européen qui pour autant ne puisse pas s'autonomiser complètement de la tutelle atlantique) trouve des prolongements dans leur positionnements respectifs concernant la construction d'une défense européenne au début du XXI^{ème} siècle. La question primordiale est bien celle de l'autonomie des Etats européens en matière militaire, avec les tenants d'une autonomie intellectuelle et physique, en l'occurrence la diplomatie française, et les autres partenaires européens, plus pragmatiques quant au potentiel d'aide américain. Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, tendait à privilégier la constitution d'un « pôle européen de défense » comme voie médiane entre les blocs⁶¹³, et concevait le Pacte atlantique comme un complément au Traité de Bruxelles qui ne devait pas, pour autant, détourner les Européens de leurs projets⁶¹⁴. En outre, les initiatives existantes en matière de défense européenne se basent sur une conception particulière de l'Europe, qui ne correspond pas à l'Europe géographique, et ce pour une raison évidente : le rideau de fer a divisé l'Europe géographique, qui s'étend jusqu'en Russie, en deux sœurs ennemies. La tentative avortée de la CED s'inscrit dans ce contexte bipolaire.

Section B : La tentative avortée de création d'une Communauté Européenne de Défense

Lorsque l'on se penche de près sur l'étude de la défense européenne, l'« affaire de la CED » en apparaît comme la prémisse incontournable, une filiation revendiquée sur les registres tant idéal qu'imaginaire et opérationnel. Les responsables politico-militaires actuellement en charge des dossiers de la politique européenne de défense y font fréquemment référence. L'ancien conseiller militaire de Michèle Alliot-Marie souligne :

⁶¹² Nous traitons de cette question dans nos chapitres 7, 8 et 9.

⁶¹³ Ainsi cette idée française de médiation entre les camps occidental et soviétique ne date pas du retour au pouvoir du Général de Gaulle, comme cela est souvent avancé, mais lui est bien antérieure.

⁶¹⁴ Cf. notamment Elisabeth Du Réau, op. cit., pp. 205-206. On retrouve ici la filiation avec la position mitterrandienne, puis dans une certaine mesure chiraquienne sur le sujet.

« A un moment donné, on a une conception de ce que l'on doit faire au niveau européen [...]. Le moment où l'on dit : « C'est une politique. » et où l'on n'est plus dans des essais de politique est très artificiel. La PESD est née bien avant 1998. De quoi sont nés le Corps Européen, la Brigade Franco-Allemande ? [...] Au fond, la politique européenne de défense, même avec l'échec de la CED en 1954, naît à ce moment-là. »⁶¹⁵

De même, un haut fonctionnaire français en poste à la Commission européenne analyse en ces termes les difficultés de la défense européenne au XXI^{ème} siècle :

« Le problème de la défense européenne n'est pas le non français au referendum de 2005, mais remonte au non français à la CED. Des discussions telles que celles sur les Groupements Tactiques 1500 ou un quartier général permanent à Bruxelles auraient été réglées. »⁶¹⁶

Un colonel allemand, chef de service du bureau PESD au *Führungsstab der Streitkräfte* à Berlin (équivalent de l'Etat-major des Armées à Paris) situe les origines de la doxa européenne en matière de défense à cette même époque : « On peut pratiquement remonter jusqu'à l'échec de la CED : ce fut une malchance, un accident politique avec des conséquences contemporaines. »⁶¹⁷ L'évidence s'impose donc : l'idée d'armée européenne n'est pas tributaire du seul contexte du début des années 1990. Cet épisode particulier de la construction européenne est également révélateur quant au domaine de la défense et son interaction avec l'intégration européenne : l'épisode de la CED tend à montrer combien, selon Michel Dumoulin,

« l'abandon de souveraineté dans un domaine aussi essentiel que celui de la Défense, le souvenir du sang versé à l'occasion des guerres livrées afin de défendre la patrie, le drapeau, etc., au nom du patriotisme national ne s'accommodent pas facilement de l'idée d'un patriotisme européen. »⁶¹⁸

1. La Communauté Européenne de Défense comme référent premier

« Meurtre collectif »⁶¹⁹, « affaire Dreyfus de la Quatrième République »⁶²⁰, l'épisode de la Communauté Européenne de Défense en est la première tentative avortée de consécration, et son échec n'est pas sans conséquences idéologiques sur la politique européenne de défense actuelle. Notre choix de revenir sur cet épisode fondateur est motivé par la recherche de caractéristiques ayant des implications dans la construction présente

⁶¹⁵ Entretien au ministère de la Défense, Paris, 23/06/2005.

⁶¹⁶ Entretien à la Commission européenne, Bruxelles, 24/01/2007. Nous reviendrons dans la seconde partie de la thèse sur ces Groupements tactiques et ce quartier général d'opération, éléments emblématiques des tensions rencontrées dans la construction d'une Europe de la Défense.

⁶¹⁷ Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 6/06/2006. Nous traduisons. « Man kann praktisch bis zur Scheiterung der EVG in 1954 gehen : das war Unglück, politischer Unfall mit heutzutageigen Konsequenzen. »

⁶¹⁸ Michel Dumoulin, « Un meurtre Collectif », Introduction, p. 14, in Michel Dumoulin (ed.), op. cit.

⁶¹⁹ Id., p. 13.

⁶²⁰ Philippe Buton, « La CED, l'affaire Dreyfus de la Quatrième République ? », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 84, octobre-décembre 2004, pp. 43-59

d'une défense européenne. La CED paraît effectivement avoir généré un phénomène de *path dependency*, au sens que lui donne Mahoney :

« Path dependence characterizes specifically those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties. »⁶²¹

L'initiative de la CED nous semble correspondre au second type de *path dependence* identifié par Mahoney, soit le processus de dépendance au sentier qui se construit selon une chaîne de séquences historiques réactives ordonnées temporellement, c'est-à-dire que « *each event within the sequence is in part a reaction to temporally antecedent events. Thus each step in the chain is "dependent" on prior steps.* »⁶²² Cela ne signifie pas qu'il existe une causalité linéaire entre la Communauté Européenne de Défense et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. On ne peut mettre sur le même plan le contexte des années 1950-1954 avec celui des années 1990. Mais l'épisode de la CED constitue bien à nos yeux une conjoncture critique⁶²³ dans la mesure où elle correspond à un choix public, tout particulièrement pour le gouvernement français : veut-on ou non laisser l'Alliance atlantique se charger seule de la défense européenne au risque de se retrouver rapidement avec une armée allemande reconstituée, ou veut-on tâcher de prendre en main la situation en proposant une alternative qui limitera le potentiel militaire de la RFA tout en contribuant à la défense du bloc occidental ? Une fois l'option choisie, elle tend à se prolonger dans le temps, sous une forme évolutive⁶²⁴.

1.1. Le contexte d'élaboration du plan Pleven

Le projet de Communauté Européenne de Défense connu également sous le nom de Plan Pleven, naît de la conjoncture internationale de l'année 1950 : en juin 1950, la guerre de Corée éclate, polarisant les tensions entre Est et Ouest, alors que les deux blocs viennent à peine de surmonter le blocus de Berlin quelques mois plus tôt⁶²⁵. Le blocus a provoqué la

⁶²¹ James Mahoney, « Path dependence in historical sociology », art. cit., p. 507.

⁶²² Id., p. 509.

⁶²³ Mahoney en donne la définition suivante : « Critical junctures are characterized by the adoption of a particular institutional arrangement from among two or more alternatives. » Id., p. 513.

⁶²⁴ Nous ne sous-entendons néanmoins pas que le monde est entièrement déterminé, comme l'argumente Pierre Favre dans son ouvrage *Comprendre le monde pour le changer* (2006). Nous n'excluons pas les possibilités de changement, soit par réformes, soit par chocs exogènes. Notre argument consiste ici à mettre en exergue l'importance du contexte d'apparition d'un processus socio-politique, et le poids qu'il peut avoir sur les développements ultérieurs de ce processus. Les conditions de genèse d'une institution ou d'un processus sont d'ailleurs distinctes des conditions de sa reproduction. Cf. James Mahoney, id., p. 514 et suiv. Et soulignons également que le poids de l'histoire est souvent un construit symbolique. Cf. Pierre Grosser, op. cit.

⁶²⁵ La littérature historique sur la CED tant en France qu'en Allemagne est pléthorique. Cette section sur la CED s'appuie essentiellement sur les ouvrages suivants : Raymond Aron, Daniel Lerner (dir.), *La querelle de la C.E.D. : essais d'analyse sociologique*, Recueil d'études par Jacques Fauvet, Alfred Grosser, Stanley

création de la RFA par les Américains et leurs alliés le 23 mai 1949, puis de la RDA par les Soviétiques le 7 octobre 1949 ; la guerre de Corée constitue l'événement catalyseur du réarmement allemand et de la construction d'un système européen de défense qui s'appuie essentiellement sur les Etats européens, le partenaire américain ne contribuant pas par des troupes. En septembre 1950, le Conseil de l'Atlantique opte pour une « stratégie de l'avant » : en cas d'agression soviétique, il s'agira de résister le plus à l'Est possible. Une telle stratégie possède deux implications essentielles : l'Alliance atlantique doit être en mesure de disposer de forces supérieures à celles qu'elle peut mobiliser à ce moment-là : dans ce but, le SACEUR⁶²⁶ est mis en place, afin de doter l'Alliance atlantique d'une force intégrée placée sous commandement centralisé ; la défense du territoire allemand implique la participation des Allemands eux-mêmes.⁶²⁷ Le secrétaire d'Etat américain à la Défense Dean Acheson déclare le 16 septembre 1950 : « *Je veux des Allemands en uniforme pour l'année 1951* »⁶²⁸, dans l'optique de renforcement du dispositif allié sur le sol européen. Le gouvernement français se trouve alors placé dans une position délicate : dépendant de l'aide américaine, il ne peut ignorer les pressions de Washington au réarmement allemand, mais la création d'une nouvelle armée allemande apparaît inacceptable pour une majorité de députés français, et pour l'opinion publique, les souvenirs laissés par la *Wehrmacht* étant trop

Hoffmann,...[et al.], Paris, Armand Colin, Coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques », n° 80, 1956 ; Philippe Buton, art. cit. ; Claude D'Abzac-Epezy, Philippe Vial, « Quelle Europe pour les militaires ? La perception de l'Europe à travers la presse militaire, 1947-1974, *Revue historique des armées*, 1993, pp. 80-92 ; François David, *Les vues du haut commandement français sur le réarmement allemand dans le cadre de la CED, 1951-1954*, Les Notes du CEHD, Paris, CEHD, 2003 ; Général E. De Larminat, *L'armée européenne*, Préface du Président René Pleven, Paris, Editions Berger-Levrault, 1952 ; Michel Dumoulin (ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain ?*, Bruxelles, Coll. EUROCLIO, n°15, 2000 ; Elisabeth Du Réau, op. cit., pp. 203-228 ; Florence Gauzy, *Le politique, le militaire et la préparation du réarmement de la République fédérale allemande (1950-1955)- entre luttes d'influence et coopération*, in Ministère de la Défense, Centre d'Etudes d'Histoire de la Défense, *Histoire des rapports politico-militaires*, Les Cahiers du CEHD n°5, Paris, ADDIM, 1997 et *Les militaires ouest-allemands et le débat sur la sécurité européenne (1948-1954)*, pp. 219-231, in Elisabeth Du Réau (dir.), *Europe des élites, Europe des peuples ?*; op. cit. ; Köllner Lutz et al., op. cit. ; Dieter Krüger, *Das Amt Blank. Die schwierige Gründung des Bundesministeriums für Verteidigung*, Einzelschriften zur Militärgeschichte, 38, Verlag Rombach, 1993 ; Christophe Reveillard, *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale. Des projets de la Résistance au traité de CED (1950-1954)*, Ed. François-Xavier de Guibert, Coll. « Combats pour la liberté de l'esprit » 2001; Trevor Salmon, Alistair Shepherd, op. cit., pp. 23-26; Thomas U. Schöttli, *USA und EVG., Truman, Eisenhower und die Europa-Armee*, Berlin/Frankfurt, Peter Lang Verlag, „Europäische Hochschulschriften“, 1994 ; Georges-Henri Soutou, *La France et l'Alliance atlantique de 1949 à 1954*, in Ministère de la Défense, Centre d'Etudes d'Histoire de la défense, *Histoire des rapports politico-stratégiques*, Les Cahiers du CEHD n°3, Paris, ADDIM, 1997 ; Paul Stehlin, op. cit.; Hans-Erich Volkmann, Hans-Erich (Hrsg), *Der Bundestagsausschuss für Verteidigung. Der Ausschuss zur Mitarbeit des EVG-Vertrages, Juli bis Dezember 1952*, Droste Verlag, Düsseldorf, 2006 ; Philippe Vial, *Les officiers, les armées, les guerres : spécificités de la société militaire et perspectives européennes sous la IV^{ème} République*, pp. 93-110 in Elisabeth Du Réau, *Europe des élites, Europe des peuples ? La construction de l'espace européen, 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1998.

⁶²⁶ Le SACEUR est le Commandant suprême des forces alliées en Europe. Il s'agit d'un général américain, secondé par le *Deputy* SACEUR –ou DSACEUR- qui est un général britannique.

⁶²⁷ Jean-Pierre Maury, op. cit., p. 93.

⁶²⁸ Raymond Aron, in Daniel Lerner (dir.), *La querelle de la C.E.D. : essais d'analyse sociologique*, Recueil d'études par Jacques Fauvet, Alfred Grosser, Stanley Hoffmann,...[et al.], Paris, Armand Colin, Coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques », n° 80, 1956, p. 5.

proches : « *Face à une opinion traumatisée par la guerre, évoquer ce problème quatre ans après la fin du cauchemar semble être une véritable provocation.* »⁶²⁹ C'est ce qui explique que cette querelle de la CED ait été si intense et ait divisé la France de l'automne 1950 à l'été 1954.

1.2. La problématique du réarmement allemand au cœur du projet de défense européenne

Si le contexte de la guerre de Corée vient souligner avec acuité le problème du réarmement de l'Allemagne vaincue, l'idée ne surgit néanmoins pas à ce moment-là. Le 24 octobre 1948, le journaliste américain Walter Lipmann émet l'idée de constituer une force armée ouest-allemande, idée corroborée par des contacts noués entre les chefs militaires américains et d'anciens chefs de la Wehrmacht en vue d'organiser une armée allemande suivant le modèle de l'armée suisse⁶³⁰. Le Quai d'Orsay s'alarme et obtient un démenti américain. Mais les chefs militaires français ont, eux, pragmatiquement conscience que le réarmement de l'Allemagne est incontournable compte tenu du stationnement des troupes de l'Armée rouge aux frontières allemandes, et de la force de police forte de 100 000 hommes située en zone soviétique⁶³¹. Déjà se dessine un trait prégnant aujourd'hui dans la politique européenne de défense : une interprétation sensiblement différente du projet par le pôle diplomatique et par le pôle militaire, dû entre autres à la différence des socialisations professionnelles et organisationnelles militaire et diplomatique⁶³². Le Quai d'Orsay a effectivement joué un rôle spécifique dans la crise qui a entouré le projet de Communauté Européenne de Défense, notamment par son travail de recherche d'une solution de compromis tenable en sous-bassement du travail parlementaire sur la question.

L'expérience de ces hommes et des décideurs français dans la Résistance, et leur formation juridique, ont influencé leur perception de la CED et leur évaluation des bénéfices du projet pour la France⁶³³ : le résultat en fut des conclusions diamétralement opposées aux objectifs premiers de la CED⁶³⁴. Robert Schumann déclare lors d'une conférence de presse le 15

⁶²⁹ Raymond Poidevin, op. cit., p. 19.

⁶³⁰ Raymond Poidevin, id., p. 20.

⁶³¹ Cf. Pierre Guillen, « Les chefs militaires français, le réarmement de l'Allemagne et la CED, 1950-1954, in *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre Mondiale*, 129, 1983, p. 10.

⁶³² Nous reviendrons largement sur ce point dans la deuxième et la troisième partie de notre thèse.

⁶³³ Ce poids de l'expérience du passé a été bien analysé par Norbert Elias: « C'est le plus souvent des expériences les plus amères que les hommes tirent leurs leçons. » in *Les transformations de l'équilibre nous-je*, op. cit., p. 221. Cf. également Jean-Philippe Heurtin, Dany Trom, « L'expérience du passé », in *Politix*, n°39, 1997, pp. 7-16.

⁶³⁴ Rogelia Castor-Castro, « The Quai d'Orsay and the European Defence Community Crisis of 1954 », in *History*, 91 (303), pp. 386-400.

novembre 1949 : « *L'Allemagne de l'Ouest ne sera ni réarmée ni incluse dans le Pacte atlantique* »⁶³⁵. Il est dès lors aisé de comprendre l'intensité du débat en France, lorsque l'on garde à l'esprit le fait que Schuman était loin de passer pour antigermanique au regard de sa déclaration du 9 mai 1950 proposant de créer un pool franco-allemand dans les secteurs du charbon et de l'acier.

Une remilitarisation allemande pure et simple étant exclue, mais la pression américaine ne désarmant pas et le conflit de Corée en juin 1950 donnant à la question de la défense européenne une autre dimension⁶³⁶, il s'agissait de trouver une alternative. C'est ainsi que germe l'idée d'une armée européenne qui permettrait d'encadrer de près la reconstitution d'une armée allemande en la fondant dès le départ dans une structure qui bloquerait toute velléité supposée d'hégémonisme germanique. Le Président Truman et son secrétaire d'Etat Acheson envisagent deux possibilités de contribution allemande à la sécurité du bloc occidental : soit à l'intérieur d'une armée atlantique, soit à l'intérieur d'une armée européenne. Churchill évoque de son côté l'idée d'une armée européenne placée sous l'autorité d'un ministre européen de la Défense. Quant au Chancelier Adenauer, son souci est la sécurité de la République Fédérale, qui passe notamment par un renforcement des contingents alliés en Allemagne, la constitution d'une armée européenne avec participation allemande et une formation d'unités militarisées allemandes pour contrebalancer les effectifs policiers de la RDA, comme il l'exprime aux Alliés devant la Haute Commission le 12 octobre 1950⁶³⁷. C'est d'ailleurs Theodor Blank, député CDU qui allait devenir le premier ministre fédéral de la Défense le 8 juillet 1955⁶³⁸, qui conduisit les négociations de Petersberg d'octobre 1950 avec les Alliés dans la perspective d'une augmentation des forces alliées basées en RFA.

Le gouvernement français de son côté, sur la défensive, craint que la constitution d'unités de police ne cherche à cacher une renaissance du militarisme allemand. La formule envisagée par Washington apparaissant trop difficile à accepter pour la France, et Schuman craignant qu'une construction de sécurité en dehors de la réalisation du Plan Schuman de mai 1950 ne détourne les Allemands du projet CECA, il s'agit pour la diplomatie française

⁶³⁵ Cité in Raymond Poidevin, id., p. 21.

⁶³⁶ Michael Salewski écrit : « Dieser Krieg hat wie ein Schock gewirkt, denn er schien zu beweisen, dass Stalin skrupellos das Mittel des Krieges einsetzte, um seine politische Ziele zu erreichen. » soit en français : « Cette guerre a eu l'effet d'un choc car elle semblait prouver que Staline utilisait sans scrupule la guerre comme moyen d'atteindre ses objectifs politiques. » Michael Salewski, *Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG)-Geschichte und Vision*, p. 155., in Heiner Timmermann, Michael Salewski,.

⁶³⁷ Cf. Dieter Krüger, *Das Amt Blank*, op. cit., p. 29. La contrepartie demandée par la Chancellerie est une modification du statut d'occupation et sa transformation en traités contractuels, ce en vue de se concilier les vues des socialistes allemands hostiles en principe au réarmement allemand mais prêts à accepter l'existence de forces allemandes incorporées dans une armée européenne.

⁶³⁸ Id., p. 161 et suiv., ainsi que Detlev Bald, *Die Bundeswehr. Eine kritische Geschichte, (1955-2005)*, München, Verlag C.H. Berg, 2005, p. 37 et suiv.

de prendre l'initiative d'autant plus vite que les Américains souhaitent une réunion des pays de l'Alliance pour la fin octobre 1950 afin d'élaborer les conditions d'un réarmement allemand⁶³⁹ : puisque la recréation d'unités armées allemandes semble inévitable, autant tâcher de la modeler.

Ainsi naît le projet de CED. Jean Monnet en est largement l'inspirateur⁶⁴⁰. Le 9 septembre 1950, il rédige une note pour Robert Schuman dans laquelle il propose d'organiser la défense européenne selon une formule supranationale dans le cadre d'un plan Schuman élargi⁶⁴¹. Le schéma serait le suivant : constituer une armée européenne unifiée en descendant au niveau le plus bas possible des unités nationales à associer, armée qui serait placée sous la direction d'une autorité supranationale dans laquelle les contingents allemands seraient progressivement intégrés. Raymond Poidevin émet l'hypothèse que l'enjeu pour la diplomatie française est de devancer les Américains en présentant un projet original basé sur une juxtaposition de bataillons nationaux⁶⁴². Le plan Pleven⁶⁴³ est présenté le 24 octobre 1950 à l'Assemblée Nationale par un gouvernement jeune de quelques semaines, de mouvance centriste⁶⁴⁴. Pour éviter la renaissance de l'armée allemande, René Pleven propose « la création d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques d'une Europe unie »⁶⁴⁵. Le projet est présenté comme une contribution à la construction européenne lancée avec le plan Schuman. Il s'appuie sur un double objectif : réarmer l'Allemagne en « empêchant la reconstitution de la Wehrmacht par la création d'une armée européenne à participation allemande au niveau le plus bas »⁶⁴⁶, armée européenne perçue comme moyen de fortifier la dissuasion contre l'Union Soviétique. Par ailleurs, le plan Pleven prévoit que cette structure militaire commune serait placée sous commandement atlantique, idée de nature à plaire à l'opinion américaine. Il est à ce titre important de préciser que l'initiative de la Communauté Européenne de Défense est également redevable aux liens entre élites diplomatiques françaises et américaines dans les premières années de l'après-

⁶³⁹ Cf. Paul Stehlin, op. cit., p. 347.

⁶⁴⁰ Monnet visait en effet à créer entre la France et l'Allemagne une solidarité organique qui permette de bannir à jamais le recours aux armes entre les deux pays. Cf. notamment Jacques Leprette, *Les pères de l'Europe pensaient-ils à sa défense ?*, pp. 123-133, in *La défense de l'Europe : une perspective historique*, op. cit.

⁶⁴¹ Cf. notamment Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 1994 (1^{ère} éd. : 1983), p. 152.

⁶⁴² Raymond Poidevin, id., p. 27.

⁶⁴³ Nommé d'après le nom du Président du Conseil. On le trouve parfois dans la littérature consacrée désigné aussi comme le plan Pleven-Monnet, pour souligner l'influence majeure de Jean Monnet sur le projet.

⁶⁴⁴ René Pleven est membre de la Troisième Force. Son plan est soutenu en majorité par le M.R.P. Cf. Raymond Aron, id., Chapitre 1.

⁶⁴⁵ Jean-Pierre Maury, id., p. 95.

⁶⁴⁶ Nicole Gnesotto, *Le dialogue franco-allemand depuis 1954 : patience et longueur de temps*, in Karl Kaiser, Pierre Lellouche (dir.), *Le couple franco-allemand et la défense de l'Europe*, Travaux de recherche de l'IFRI, en collaboration avec la DGAP (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Paris, IFRI, 1986, p. 14.

guerre, même s'il demeure acquis que le Plan Pleven fut le produit de l'équipe de Jean Monnet⁶⁴⁷.

La conjoncture historique particulière de la reconstruction en Europe fournissait une arène facilitant la coopération et avait permis l'introduction de nouveaux visages dans le réseau franco-américain, tels que Robert Bowie ou Stanley Cleveland du côté américain, et Robert Marjolin, Pierre Uri ou encore Hervé Alphand dans l'entourage de Jean Monnet. Comme le souligne Renata Dawn, « *transnational elite networks were thus both a cause and an effect of the movement towards institutionalized European integration.* »⁶⁴⁸ Ce trait garde toute sa prégnance aujourd'hui, comme nous le montrons notamment aux chapitres 1 et 3.

Le Plan Pleven pose en fait implicitement une question qui lie politique étrangère et politique intérieure française : « Comment rendre acceptable en France, devant l'opinion et le Parlement, un réarmement de l'Allemagne ? »⁶⁴⁹ Et l'interprétation qu'en font les différentes catégories d'acteurs tend à diverger. Les diplomates et les juristes considèrent que la réponse à cette question devrait se traduire par l'intégration d'unités allemandes les plus petites possibles dans un ensemble international hiérarchisé, quitte à ce que cela ait pour conséquence une désintégration partielle de l'armée française « pour l'introduire par petits morceaux dans cet ensemble »⁶⁵⁰. Les militaires et quelques hommes politiques qui leur sont proches envisagent au contraire des formules simples de convergence des efforts militaires sous forme de coopération, sans pour autant bouleverser les structures nationales. L'expression de ces deux conceptions du projet de défense européenne est un élément d'autant plus important qu'il trouve une filiation dans le positionnement des différents acteurs dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense près de soixante ans plus tard, comme nous l'analyserons dans nos seconde et troisième parties.

Les négociations sur la base du Plan Pleven autour du projet d'armée européenne s'ouvrent lors de la conférence de Paris en février 1951. La Grande-Bretagne n'entend pas participer à la CED, mais elle suit les négociations par le biais d'observateurs placés dans

⁶⁴⁷ Nous ne développerons que brièvement ce point ici. Pour un bon aperçu du sujet sur la période 1950-1954, cf. Renata Dwan, *The European Defence Community and the Role of French-American elite relations, 1950-1954*, pp. 63-89, in Michel Dumoulin (ed.), op. cit.

⁶⁴⁸ Id., p. 65.

⁶⁴⁹ Il est ici intéressant de consulter également la littérature allemande sur la CED car cela permet de saisir la représentation du Plan Pleven qui avait cours en RFA. Michael Salewski résume à la fois l'ambivalence du projet de CED et la perception allemande de l'époque : « Die rudimentäre EVG hatte ein europäisches, sie hatte aber auch ein *französisches Gesicht*. Sie ließ sich als Derivat der Kalten Krieg begreifen, aber auch als konstruktives Element in *einem Europa unter französischer Dominanz*.“ (nous soulignons). Op. cit., p. 159.

⁶⁵⁰ Paul Stehlin, op. cit., p. 349.

les diverses commissions de préparation⁶⁵¹. L'objet du Traité est de créer entre la France, l'Allemagne, l'Italie et le Benelux une Communauté Européenne de Défense garantissant aux participants une assistance mutuelle en cas d'agression au travers d'une armée intégrée sous commandement commun supranational. Les forces de l'armée européenne comprendront toutes les forces aériennes et terrestres des pays membres de la CED à l'exception des unités de défense des territoires d'Outre-Mer. L'unité de base sera la division ; les divisions seront formées en national et rassembleront près de 13 000 soldats. La répartition des unités était envisagée comme suit : 14 divisions françaises, 12 divisions allemandes, 11 divisions italiennes, 3 divisions du Benelux⁶⁵². Le Traité sur la Communauté Européenne de Défense est finalement signé à Paris le 27 mai 1952. Ce Traité de Paris dispose trois principes majeurs⁶⁵³:

1. Les unités nationales du niveau de la division doivent être intégrées dans des corps d'armée plurinationaux⁶⁵⁴ (art. 68-2). [...] Un Commissariat de neuf membres sera chargé de l'administration du personnel et des matériels (art. 78)⁶⁵⁵ [...] Le budget serait commun.
2. Le risque de renaissance du militarisme allemand est en principe évité, puisqu'il y aurait des soldats allemands, mais pas d'armée allemande. Les membres de la CED renonceraient à leur armée nationale, sauf le Royaume-Uni qui ne participe pas au Traité. Néanmoins, certaines forces nationales restent autorisées (forces françaises en Outre-Mer, forces affectées à des missions internationales, comme à Berlin par exemple), forces navales de haute mer incorporées aux forces atlantiques (art. 10).
3. L'armée européenne ne bénéficie d'aucune autonomie stratégique. Elle serait affectée en temps de paix au SACEUR, sauf opposition unanime des Six (art. 77)⁶⁵⁶. Par contre, la France est parvenue à introduire un garde-fou dans le Traité : elle aura la faculté, sur simple accord du SHAPE, de prélever sur la force européenne les renforts nécessaires pour pallier à une situation de crise dans l'Union française (art. 13).

⁶⁵¹ Le Général Stehlin exprime un point de vue typiquement français à ce propos : « La Grande-Bretagne, trop heureuse d'avoir pu paralyser l'Union Occidentale de 1948, décline évidemment l'offre de faire partie de cette Communauté de Défense. » Op. cit., p. 349.

⁶⁵² Général de Larminat, op. cit., pp. 44-46.

⁶⁵³ Cf. entre autres Jean-Pierre Maury, id., p. 96, et les appendices de l'ouvrage du Général de Larminat, op. cit., pp. 81-88.

⁶⁵⁴ Au niveau purement technique, cette construction relève la portée plus politique que militairement pragmatique du projet : l'expérience militaire montre combien la multinationalité est difficile en deçà d'un certain niveau, et que son efficacité réelle ne se donne guère à vérifier en dessous du niveau corps d'armée. Le niveau division constituait donc un seuil d'intégration très bas, qui aurait impliqué d'importantes difficultés de fonctionnement multinational et des processus lourds d'adaptation réciproque. Les problèmes rencontrés sur le mode empirique par la Brigade Franco-Allemande au XXI^{ème} siècle sont emblématiques du problème. Cf. entre autres sur ces questions liées à la multinationalité Christophe Pajon, *La coopération franco-allemande au concret : cultures, structures et acteurs*, Les Documents du C2SD, Paris, Mars 2006, ainsi que Karl Haltiner, Paul Klein, *Multinationalität als Herausforderung für die Streitkräfte*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2004 et Gilles Robert, *L'état-major mixte de montée en puissance de la Brigade Franco-Allemande : rencontre entre deux systèmes organisationnels nationaux*, Mémoire de DEA de sociologie, IEP de Paris, 1989.

⁶⁵⁵ Le protocole militaire additionnel dispose d'ailleurs que la langue de référence du Commissariat est le français, et que les institutions de formation militaire devront activement dispenser des enseignements de langue. Général de Larminat, id., p. 88.

⁶⁵⁶ Il est intéressant de noter ici que l'armée européenne ainsi envisagée l'était sous l'autorité stratégique de l'Alliance atlantique, en la personne du *Supreme Allied Commander in Europe* (SACEUR). Ainsi, la CED prévoyait certes une armée européenne, mais l'absence de tête politique européenne était résolue par son rattachement stratégique à l'OTAN, ce qui est aujourd'hui différent dans le cadre de la PESD, comme nous le verrons au fur et à mesure de nos développements.

En outre, le gouvernement français, en accord avec le Bundestag, propose la création d'une autorité politique à compétence limitée aux six membres de la CECA, autorité en vigueur le 25 juillet 1952. Comme tout traité, le texte est un compromis entre les six Etats participants, et le projet qu'il soumet à ratification aux gouvernements nationaux se révèle moins supranational que le Plan Pleven originel : la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg craignant une hégémonie des « grands » ont fait en sorte que soit majoré le rôle de l'institution intergouvernementale, le Conseil de ministres, organe exécutif fonctionnant à l'unanimité. Le Commissariat, instance supranationale analogue à la Haute Autorité créée dans le cadre de la CECA, serait chargé de l'administration des personnes et des matériels des forces européennes, ainsi que de la préparation des projets de budget, des plans d'organisation des forces et des programmes d'armement. Une Assemblée est enfin prévue avec l'objectif de préparer une structure fédérale, ou au moins confédérale, européenne. Ce sont ces trois points et cette aspiration fédéraliste qui alimentent le débat le plus vif.

2. La CED dans la tourmente : les débats nationaux et organisationnels autour du Plan Pleven

En Belgique et en Italie notamment, les partis communistes faisaient largement campagne contre le Traité de Paris. Entre la fin de l'année 1952, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ratifient finalement le traité, et le 19 mars 1953, le Bundestag fait de même⁶⁵⁷. Pourtant, les exigences françaises rendaient difficiles les débats de ratification chez ses cinq partenaires : dans le contexte de la guerre d'Indochine, le gouvernement français avait ajouté en février 1953 une obligation pour les Etats-membres de signer des protocoles d'interprétation du Traité visant à garantir « l'unité et l'intégrité de l'armée française et de l'Union française »⁶⁵⁸. Quant à la Grande-Bretagne, elle persistait dans son attitude d'exemption : Churchill rappelait habilement en mai 1953 sa position aux côtés de la CED mais sans en faire partie.

⁶⁵⁷ Le texte n'est par contre pas approuvé en Italie, sous l'impulsion des communistes rejoints par les socialistes, les néofascistes et les monarchistes contre le Traité.

⁶⁵⁸ In Elisabeth Du Réau, op. cit., p. 212.

2.1. Les termes du débat en Allemagne

En Allemagne, le débat est intense. La position de la RFA dans les négociations sur la CED est tout à fait particulière, puisqu'elle est à la fois démilitarisée en vertu des accords de Potsdam de 1945, occupée et divisée. Plus prosaïquement, cela signifie qu'elle ne dispose ni d'un ministère de la Défense, ni d'un état-major (seul un petit service créé le 1^{er} décembre 1950 –*das Amt Blank*- d'une vingtaine de personnes réunies autour de Theodor Blank sur les « questions se rapportant à l'accroissement des troupes alliées »⁶⁵⁹), ni d'un ministère des Affaires étrangères. Pour Adenauer, la constitution d'une armée européenne permettant de reconstruire des unités militaires allemandes n'est que la visée immédiate de la CED ; il poursuit un dessein à long terme : le recouvrement de la souveraineté allemande : « *Le Plan Pleven représentait un Sésame-ouvre-toi pour l'Europe. Quelque part sur ce chemin-là pouvait aussi se trouver la réunification allemande.* »⁶⁶⁰ La délégation allemande envoyée à Paris le 15 février 1951 pour négocier les termes du Traité se compose de six personnes, militaires et civils : le secrétaire d'Etat Hallstein, von Kessel, le professeur Ophüls, le lieutenant-colonel de Maizière (seul militaire de la délégation), von Marchtaler et Kraft⁶⁶¹ ; elle n'est pas en position de force face à une délégation française nombreuse et prestigieuse, s'appuyant entre autres sur Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, Jules Moch, ministre de la Défense nationale, Hervé Alphand, ambassadeur de France, le général de corps d'armée Larminat, le général de brigade aérienne Stehlin. Le déséquilibre est patent : le gouvernement français joue ses plus fortes cartes, tandis qu'Adenauer a délégué des seconds couteaux⁶⁶². Cela montre combien, en RFA même, le projet de CED n'est pas au départ conçu dans l'enthousiasme. Mais à l'été 1951, alors que les négociations semblent piétiner tant les délégations allemandes et françaises demeurent crispées sur leurs positions, le Chancelier Adenauer décide de jouer la carte du pragmatisme en se ralliant au projet de CED de façon plus déterminée, et en tâchant de contribuer à le modeler de façon à servir les intérêts allemands. Les trois piliers de sa politique étrangère marquent encore très largement (à l'exception du troisième désormais réalisé) aujourd'hui la politique étrangère allemande :

⁶⁵⁹ Sur ce point cf. Dieter Krüger, op. cit., ainsi que Florence Gauzy, op. cit., et *Le réarmement de la République Fédérale d'Allemagne et la CED (1951-1954)*, pp. 31-50, in Michel Dumoulin (ed.), op. cit.

⁶⁶⁰ Michael Salewski, op. cit., p. 161. Nous traduisons. « Der Plevenplan wurde so zu Sesam-öffne-Dich für Europa. Irgendwo auf dem Weg dorthin konnte auch die deutsche Wiedervereinigung liegen. »

⁶⁶¹ Cf. Florence Gauzy, id., et Köllner Lutz et al., op. cit.

⁶⁶² Il est d'ailleurs toujours notable aujourd'hui que le représentant militaire allemand auprès du Comité Militaire de l'Union européenne est l'adjoint du représentant militaire allemand en titre, qui est en poste à la fois auprès de l'OTAN et de l'UE. Cela lui donne par conséquent une marge de manœuvre et une puissance symbolique moins élevée que pour le représentant français qui est le représentant en titre de la France auprès de l'UE. Cela provient notamment du fait que la France est l'un des seuls Etats à disposer de deux représentants militaires distincts, l'un auprès de l'UE, l'autre auprès de l'OTAN à Bruxelles, tandis que la majorité des autres Etats-membres disposent de représentants « double casquette ». Nous reviendrons ultérieurement sur ce point important.

réconciliation franco-allemande, loyauté atlantique, unification à long terme. Le soutien américain à l'initiative d'armée européenne offre un atout supplémentaire pour amener la délégation française à faire davantage de concessions : en juillet 1951, les partenaires tombent d'accord sur le niveau division comme unité de base, et sur le principe de l'égalité des droits pour les divisions allemandes dans l'armée européenne. Même les voix militaires qui s'étaient élevées en Allemagne (mais également en France) contre l'irréalisme technique du Plan Pleven⁶⁶³, tiennent dès lors le projet de CED pour militairement réalisable dans l'ensemble. Plus prosaïquement, Walter Schütze parle d'un « marchandage indépendance contre soldats »⁶⁶⁴. Mais pour autant, le débat interne n'est pas clos, et la délégation allemande lutte pour faire approuver le projet par le Bundestag. En outre, cette phase présente pour les pères fondateurs de la future Bundeswehr l'occasion d'une redéfinition des rapports entre le politique et le militaire afin de fonder une armée nouvelle sur des bases démocratiques, en limitant la force armée à son strict domaine militaire, et, par le principe de l'Innere Führung⁶⁶⁵, en réduisant le pouvoir du supérieur sur le subordonné. L'opinion publique allemande était par ailleurs plus que réticente à une remilitarisation de la RFA, et la jeune génération exprimait de fortes velléités pacifistes sous le slogan « ohne uns » (sans nous)⁶⁶⁶. Ainsi, seul un cadre supranational pouvait légitimer politiquement la création de soldats allemands après le traumatisme nazi et la défaite de 1945⁶⁶⁷.

2.2. Les termes du débat en France

Au niveau interne français, le débat est tendu entre les différentes tendances politiques à l'Assemblée nationale : l'opposition au réarmement allemand est forte, et certains vont jusqu'à employer le terme « d'affaire Dreyfus » pour qualifier les débats. Si le texte divise les députés, il entraîne également d'immenses débats parmi les chefs

⁶⁶³ Le Général Speidel le tenait pour « un monstre bureaucratique tout à fait inapplicable ». Cité in Walter Schütze, *La place de l'Allemagne dans la défense européenne, du projet de CED à l'admission dans l'OTAN*, p. 313, in *La défense de l'Europe : une perspective historique*, op. cit.

⁶⁶⁴ Id., p. 311.

⁶⁶⁵ Il s'agit d'un terme intraduisible en français. Littéralement, il signifie « commandement intérieur ». Le centre pour l'Innere Führung en donne la définition suivante : « L'Innere Führung est une mission de commandement, de formation et d'agencement de l'armée en vue d'asseoir les normes et les valeurs de la Loi fondamentale, pour des forces opérationnelles dans la démocratie et pour la réalisation du citoyen en uniforme. L'Innere Führung est la conception qui relie les forces armées aux valeurs de la constitution dans le cadre de l'accomplissement de leurs missions. Elle a pour tâche d'aplanir et d'aider à résoudre les tensions qui peuvent éventuellement exister entre les droits individuels du citoyen libre d'un côté et les devoirs militaires de l'autre. » Source : www.bundeswehr.de (Intranet)

⁶⁶⁶ Cf. Walter Schütze, op. cit., p. 312.

⁶⁶⁷ Cf. sur ce point la contribution très précise et documentée de Hans-Erich Volkmann, *Die innenpolitische Dimension Adenauerscher Sicherheitspolitik in der EVG-Phase*, pp. 235-604, in Köllner Lutz et al., od. Adenauer lui-même se définissait avant tout comme un civil et se disait fier de n'avoir jamais servi militairement. Cf. Michael Salewski, op. cit., p. 160.

militaires⁶⁶⁸. Tant chez les civils que chez les militaires, deux camps se forment : celui des cédistes contre celui des anticédistes⁶⁶⁹. Dans sa préface à l'ouvrage du Général de Larminat intitulé *L'armée européenne* et publié en 1952, René Pleven indique le caractère de nécessité d'un tel projet, afin d'en justifier l'existence aux yeux des parlementaires français :

« Ni la France, ni l'Allemagne, ni l'Italie, ni non plus à mon avis la Grande-Bretagne ne peuvent séparément désormais faire face à la totalité des besoins d'un système de défense moderne. L'Armée européenne, par une fusion et une utilisation rationnelle des ressources, est l'unique moyen de rendre à l'Occident européen une chance d'égalité militaire avec les Etats-Unis et l'URSS. »⁶⁷⁰

Toutefois, entre le printemps 1952 et l'été 1954, l'opposition interne au Traité s'intensifie. Les arguments mobilisés à son encontre sont de trois types principaux : il ne saurait être question d'abandonner la souveraineté du pays en matière militaire ; la France refuse de voir son armée divisée entre les troupes métropolitaines sous commandement atlantique et les troupes coloniales sous autorité nationale ; ce traité fait perdre à la France son statut de puissance politique et diplomatique en Europe et sur la scène internationale. Décidément la guerre et son cortège d'humiliations politiques sont trop proches⁶⁷¹. Le témoignage de Pierre Joxe éclaire bien l'état d'esprit ambiant à l'époque :

« Pour des gens de la génération de mon père par exemple, l'idée qu'il puisse y avoir une armée européenne avec des officiers allemands au grade de capitaine était aberrante : personne ni croyait ! »⁶⁷²

Ce sont tout particulièrement les gaullistes et les communistes qui développent un front virulent contre la Communauté Européenne de Défense. Mais en réalité, le projet transcende les clivages partisans traditionnels entre droite et gauche, et clive les partis de l'intérieur⁶⁷³ : ainsi la SFIO, le parti radical et l'UDSR apparaissent très divisés sur la question. Dans le groupe des cédistes, outre les partisans idéologiques issus du MRP, la cohorte la plus nombreuse se constitue de radicaux, de socialistes et de modérés, ralliés par réalisme plus que par ferveur à la CED⁶⁷⁴. En outre, les cercles industriels français de la défense craignant

⁶⁶⁸ Cf. notamment sur cette question François David, art. cit. ; Claude D'Abzac-Epezy, Philippe Vial, art. cit. ; Général E. De Larminat, op. cit. ; Paul Stehlin, op. cit. ; *L'armée européenne*, Préface du Président René Pleven, Paris, Editions Berger-Levrault, 1952 ; Philippe Vial, *Le militaire et le politique : le maréchal Juin et le Général Ely face à la CED (1948-1954)*, pp. 135-158, in Michel Dumoulin (ed.), op.cit.

⁶⁶⁹ Philippe Vial, *Le militaire et le politique*, id.

⁶⁷⁰ René Pleven, Préface, pp. 7-8, in Général E. De Larminat, op. cit.

⁶⁷¹ Des titres évocateurs : « *L'armée européenne, ce n'est plus que la Wehrmacht...l'Europe d'Hitler sans Hitler...* », ou « *Les U.S.A. livrent la France à l'Allemagne* » renaissent dans la presse gaulliste et communiste, tandis que les autres quotidiens restent très réservés. Raymond Aron, Daniel Lerner, op. cit., Chapitre 7.

⁶⁷² Entretien au Conseil constitutionnel, Paris, 28/04/2004.

⁶⁷³ Nous ne pouvons ici nous empêcher de dresser un parallèle avec les référendums autour du Traité de Maastricht en 1992 et du Traité constitutionnel européen en 2005 en France pour souligner que les questions européennes tendent à brouiller les lignes partisans traditionnelles, et ce dès les origines de la construction européenne.

⁶⁷⁴ Cf. Stanley Hoffmann, « Les oraisons funèbres », pp. 59-86, in Raymond Aron, Daniel Lerner, op. cit.

la compétition avec leurs partenaires, ils entendent garder la mainmise sur les industries militaires nationales⁶⁷⁵. Pourtant, tout comme la CECA dans le domaine du charbon et de l'acier, la CED pouvait offrir une perspective de leadership à la France dans l'ordre industriel européen. Le Traité de Paris contenait des restrictions sur la production allemande d'armement ; dans les premiers mois du projet, le lobby aéronautique avait émis l'idée d'une communauté aéronautique européenne. Néanmoins, comme les sphères parlementaire et militaire, le milieu industriel de défense s'est trouvé si divisé que le Conseil National du Patronat Français (CNPF) ne put pas prendre position clairement en faveur de la CED. Au fur et à mesure du débat, il semble que les industriels anticédistes soient parvenus à persuader le directoire du CNPF à ne pas faire publiquement campagne en faveur de la CED. Et dans le contexte de la défaite militaire française de Dien Bien Phu qui eut pour effet de discréditer le MRP, le parti même qui s'était fait le champion de la politique européenne et qui avait porté au pouvoir la coalition gouvernante sous l'autorité de Mendès France, les secteurs industriels anticédistes ont su trouver une légitimation à leurs revendications.

2.3. Des officiers français entre guerre d'Indochine et dilemme de souveraineté

L'influence de la guerre d'Indochine est en effet à prendre en compte dans le climat des débats autour de la CED en France entre mai 1952 et août 1954. La France se rendait compte qu'elle était devenue dépendante de l'aide américaine en matière de défense, ce qui englobait aussi la préservation de son empire colonial. Or justement, depuis 1945 et particulièrement depuis la publication de la Charte de San Francisco, les Américains se montraient plus que réticents, voire explicitement hostiles, aux politiques coloniales des Etats européens⁶⁷⁶. Jasmine Aïmaq émet une hypothèse originale et relativement inédite à ce sujet : elle avance l'argument selon lequel la CED aurait constitué pour la France un moyen de faire pression sur Washington afin de pouvoir obtenir l'aide dont elle avait besoin en Indochine⁶⁷⁷. L'argument peut sembler un peu extrême, mais il n'en reste pas moins que le conflit indochinois fut un élément de prise de conscience par la France des limites de sa

⁶⁷⁵ Sur le sujet du rôle de la diplomatie économique dans le réarmement atlantique, cf. le panorama de littérature dressé par Paul Pitman, *Interested circles : French Industry and the Fall of European Defence Community, 1950-1954*, p. 52, in Michel Dumoulin (ed.), op. cit.

⁶⁷⁶ La doctrine Truman exprimée par le Président des États-Unis en mars 1947 tendait à supporter la résistance des peuples colonisés contre les pressions extérieures en complément de l'aide Marshall.

⁶⁷⁷ L'auteur s'appuie sur les archives privées de Georges Bidault et René Mayer, sur certains documents du Service Historique de l'Armée de Terre (SHAT) à Vincennes, ainsi que sur des archives américaines issues de l'*US Office of Strategic Services* et des *National Archives* de Washington, Jasmine Aïmaq, *Rethinking the EDC: failed attempt at integration or strategic leverage ?*, pp. 91-134, in Michel Dumoulin (ed.), op. cit.

puissance, ce qui l'encourageait à rechercher dans d'autres cadres des solutions palliatives pour se maintenir dans un rôle de leadership sur la scène internationale.

Du côté des chefs militaires français, la CED était loin de faire l'unanimité. Si le discours du maréchal Juin le 27 mars 1954 a pu accréditer l'idée que l'armée française était anticédiste, la réalité s'avère largement plus subtile et complexe⁶⁷⁸. Le débat sur la CED se doublait implicitement dans la hiérarchie militaire d'une dénonciation du fiasco indochinois et d'une méfiance envers le régime de la IV^{ème} République. Les deux camps opposés se matérialisent en deux chefs militaires de hauts rang : le maréchal Juin du côté des « anti » et le général Ely chez les « pro ». Le prisme de la socialisation antérieure de ces officiers constitue un élément de compréhension de leur positionnement idéologique quant à la CED. Résident général au Maroc, le maréchal Juin avait refusé les fonctions de Chef d'Etat-major des Armées françaises en 1948. Son expérience lointaine de la Guerre froide, puisqu'il se trouve au Maroc jusqu'à l'automne 1950, l'amène à considérer que seul Washington peut apporter une aide valable à la France en matière militaire. Dans la conduite des affaires militaro-diplomatiques en général, il n'est pas rare de constater combien la personnalité de tel ou tel acteur, ou la nomination de telle personne à un poste clef peut influencer le processus décisionnel en le facilitant ou en le rigidifiant⁶⁷⁹. Juin ayant refusé le poste de Chef d'Etat-major, celui-ci échut à De Lattre, dans l'entourage professionnel duquel gravite le général Ely. Ce dernier s'est très tôt engagé en faveur du projet de défense européenne et considère l'Union Occidentale comme une première étape prometteuse.

On trouve ici deux approches différentes de la défense européenne, qui constituent la trame d'interprétation qui continue globalement de prévaloir aujourd'hui dans la hiérarchie militaire française, même si l'accent est, depuis la fin des années 1990, très nettement mis sur la politique européenne de défense. Entre 1950 et 1954, c'est la question du réarmement allemand qui cristallise les points de vue. Dans un premier temps, le Plan Pleven s'avère déconcertant pour les responsables militaires : d'un point de vue purement militaire, ils mettent en doute son efficacité potentielle ; l'architecture de l'armée européenne envisagée par le plan leur semble lourde et compliquée, et la division non appropriée comme seuil de la multinationalité.

Puis peu à peu, au cours de la campagne de ratification du Traité de Paris, les deux camps se dessinent au sein de la sphère militaire française : d'un côté, le clan des « impériaux-atlantistes »⁶⁸⁰ conduit par Juin, devenu entre temps Inspecteur Général des forces armées, qui ne font pas confiance à une médiation européenne ; de l'autre, celui des chefs militaires

⁶⁷⁸ Cf. Philippe Vial, art. cit., et Claude d'Abzac-Epezy, Philippe Vial, art. cit.

⁶⁷⁹ Nous reviendrons sur ce point au cours de notre thèse.

⁶⁸⁰ Id., p. 141.

« convertis », persuadés -par idéal pour quelques-uns, par pragmatisme pour la plupart qui d'ailleurs continuent à critiquer la conception pratique de la future armée européenne- des avantages politiques de la CED, est emmené par le général Ely qui succède d'ailleurs au poste du maréchal Juin à la fin du printemps 1953. Le leitmotiv de ces chefs militaires cédistes demeure en substance celui de nombreux hauts responsables militaires français actuels : il s'agit de ne pas laisser les Américains mener seuls le jeu militaire, politique et diplomatique mondial. Or pour cela, la France étant devenue une puissance trop faible pour contre-balancer seule le leadership américain, la seule solution raisonnable est de constituer un pôle de puissance européen qui puisse disposer d'un outil militaire et diplomatique approprié. La construction d'un système européen pouvait permettre à la France de préserver le plus possible l'autonomie de son appareil militaire, et de prendre le leadership de la Communauté Européenne de Défense. Par ailleurs, ces militaires pro-européens ont bien saisi l'enjeu majeur de la réconciliation franco-allemande dans la question du réarmement de la RFA : le général de Larminat, membre de la délégation française, met en garde contre l'instauration d'une « Communauté Européenne de défiance »⁶⁸¹. Cependant, la gestion du conflit indochinois laisse de moins en moins de temps aux hauts responsables militaires, dont le général Ely, de s'occuper du dossier CED. Contrairement au début du XX^{ème} siècle où les élites militaires étaient étroitement liés aux élites politico-administratives, ce qui leur donnait une influence forte sur la définition de la politique étrangère, le désastre de 1940 et le rôle actif de certains chefs militaires au sein du régime de Vichy attisent une certaine méfiance de l'élite civile vis-à-vis du pouvoir militaire, dont le poids sur la définition de la politique étrangère se trouve désormais subordonné à un rôle de conseil⁶⁸². Entre-temps, le maréchal Juin est devenu conseiller militaire du gouvernement, et il utilise la position que lui confère son poste pour dénoncer publiquement le Traité de Paris le 28 mars 1954. La perspective clairement supranationale de l'armée européenne envisagée suscite des réticences, comme l'explique le général De Larminat :

« Certains « cerveaux » de l'Armée française sont horrifiés à l'idée que la « pensée militaire française » pourrait être exposée à la pollution et à l'adultération d'éléments étrangers.[...] La notion de collège d'Etudes supérieures militaires débordant le cadre national leur paraît hérétique. »⁶⁸³

⁶⁸¹ Id., p. 65.

⁶⁸² Cf. François Cailleteau, « Le rôle et l'influence des responsables militaires dans la politique extérieure de la France. Les leçons du XX^{ème} siècle. », pp. 53-62, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003. Egalement Samy Cohen, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la V^{ème} République*, Paris, Fayard, 1994.

⁶⁸³ Général de Larminat, id., p. 59. Un tel collège a pu voir le jour en 2003 : il s'agit du Collège Européen de Sécurité et de Défense qui fonctionne selon un système de modules en réseaux, car il n'est pas incarné dans un lieu, et plus prosaïquement dans des murs. Nous développons cette initiative au chapitre 9.

L'idée de forces militaires intégrées échappant au contrôle de l'autorité politique nationale sans être sujettes pour autant à une véritable autorité politique européenne paraît inconcevable. L'Europe ne posait pas encore radicalement la question de la délégation de souveraineté :

« L'armée est au service d'une politique. Comment accepter une mise en commun des forces militaires sous une autorité commune sans mise en commun des politiques générales sous une autorité politique commune ? »⁶⁸⁴

Finalement, le Président du Conseil Pierre Mendès France décide de soumettre le Traité de Paris à l'Assemblée Nationale. Celle-ci le rejette notamment sur une question de procédure le 30 août 1954, par 319 voix⁶⁸⁵ contre 264⁶⁸⁶, annulant la CED. La question de la défense européenne restera taboue pendant près de quatre décennies. Il était trop tôt pour envisager une intégration militaire au niveau supranational. Et l'échec de la CED témoigne de « l'impossible ralliement de la haute armée »⁶⁸⁷ à cette époque, tiraillée entre des pôles contraires.

L'échec de la CED⁶⁸⁸ revêt deux conséquences majeures pour la relation franco-allemande. D'une part, c'est à cet échec que l'UEO doit son essor en octobre 1954, reprenant l'objectif de la CED : réarmer l'Allemagne en contrôlant le processus. D'autre part, cet événement a réussi à faire prendre conscience aux deux pays que leur destin et leur statut de puissance sont intrinsèquement liés : « ils se définissent mutuellement en fonction de leur rapport antithétique »⁶⁸⁹ ; la France s'affirme comme puissance diplomatique, l'Allemagne comme puissance économique. Il s'agit pour les deux voisins de bénéficier des vecteurs de puissance de l'autre. Cette observation reste valable jusqu'au milieu des années 1990. De cette prise de conscience naît l'idée du plan Fouchet, directement à l'origine du Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 qui scelle juridiquement la réconciliation franco-allemande.

Un trait caractéristique demeure encore dans la construction contemporaine de la défense européenne : le problème de l'absence de prise en compte des opinions publiques des États-membres. Le général Stehlin le déplore :

« L'entreprise de réalisation d'une Europe unie est le fait des gouvernements [...] les Parlements ont apporté un concours platonique. Aucune consultation populaire n'a été faite sur le thème Europe. »⁶⁹⁰

⁶⁸⁴ Pierre-Henri Teitgen, in Jean-Pierre Maury, id., p. 97.

⁶⁸⁵ Il s'agit des communistes et gaullistes, une partie des radicaux, des indépendants et des socialistes. Jacques Fauvet, *Naissance et mort d'un traité*, in Raymond Aron, Daniel Lerner (dir.), id., p. 55.

⁶⁸⁶ M.R.P., l'autre partie des radicaux, des indépendants et des socialistes. Ibid.

⁶⁸⁷ Expression de Philippe Vial, op. cit., p. 157.

⁶⁸⁸ Pierre Ricard, Président du CNPF en 1954, évoque même le « crime du 30 août ». Cité in Paul Pitman, id., p. 52.

⁶⁸⁹ Sylvie Lemasson, *Vers la normalité des relations franco-allemandes ?*, id., p. 63.

⁶⁹⁰ Paul Stehlin, op. cit., pp. 65-66. Nous abordons cette question au chapitre 9.

Au contraire, la situation extrêmement divisée au niveau des leaders politiques et des parlementaires dans les années 1952-1954 n'existe plus depuis les années 1990 : un consensus semble s'être installé sur la question de la défense nationale et de la défense européenne, notamment avec le ralliement des socialistes à l'arme nucléaire sous le mandat de François Mitterrand. Louis Gautier souligne qu'à quelques variations près, la défense européenne s'appuie sur un consensus mou depuis les années 1990⁶⁹¹.

3. L'Union de l'Europe occidentale, ersatz désarmé de la CED

L'Union de l'Europe occidentale (UEO) a vu le jour en s'appuyant sur les bases du pacte fondant l'ancienne Union Occidentale, afin de proposer une alternative à la Communauté Européenne de Défense avortée qui soit conciliable avec les intérêts français. Cette UEO revêtait une double dimension stratégique et politique, tout particulièrement pour la France. Elisabeth Du Réau rend bien compte de ces visées politico-stratégiques en évoquant l'amorce d'une discussion bilatérale franco-allemande à l'issue de la Conférence qui tenta de sauver le projet de CED à Bruxelles, le 21 août 1954 : Mendès France s'entretient pendant une heure avec Adenauer au sortir de la conférence, les deux hommes jetant ainsi les bases de ce qui sera édifié par la suite⁶⁹².

3.1. Les officiers français et la question de la défense européenne en 1954

Comme le montre l'étude des archives diplomatiques par les historiens intéressés au sujet, les cercles de décision politico-militaires français avaient envisagé un « plan B » en cas de rejet de la CED, afin de créer une coalition entre les pays de la CED auxquels s'ajouterait la Grande-Bretagne et d'encadrer ainsi l'Allemagne⁶⁹³. C'est d'ailleurs avec Anthony Eden, Secrétaire d'Etat au *Foreign Office*, que Mendès France prépare les accords de Paris qui transforment en octobre 1954 l'UO en UEO. Comme avec le projet de CED, une différence patente entre logique de réflexion militaire et logique de réflexion diplomatique semble s'exprimer, que résume bien un propos du Général Stehlin :

⁶⁹¹ Cf. l'introduction de Louis Gautier in *Face à la guerre*, Paris, La Table Ronde, 2006, et « Le consensus sur la défense entre totem et tabou », in *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, février 2006, pp. 115-126.

⁶⁹² Rapporté par Elisabeth Du Réau, *La France et la naissance de l'UEO*, art. cit., p. 310.

⁶⁹³ Id., p. 311.

« L'Assemblée nationale, en adoptant les accords de Paris de décembre 1954, donnait la préférence à la solution proposée dès 1950 par le gouvernement américain et consacrait, purement et simplement, la reconstitution des Forces armées allemandes. »⁶⁹⁴

C'est précisément comme un paravent à la renaissance de l'armée allemande que l'Union de l'Europe occidentale⁶⁹⁵, née des accords de Paris du 23 octobre 1954 sur les bases de l'Union Occidentale instituée par le Pacte de Bruxelles de 1948, fut perçue au départ par les élites militaires françaises⁶⁹⁶. Si les projets de défense européenne, poussés en avant par la France jusqu'à l'échec de la CED se sont caractérisés par une implication majeure des élites politiques et diplomatiques, et un certain scepticisme dans une partie de l'élite militaire française, cela ne signifie pas pour autant que les officiers français aient ignoré la récurrence de cette perspective, qui les obligeait *de facto* à se situer par rapport à ce type de projets⁶⁹⁷. Citoyens comme les autres ou presque⁶⁹⁸, « comment [les officiers de carrière] ne se seraient-ils pas sentis concernés [...] par l'ensemble des projets européens ? »⁶⁹⁹. Ce sont surtout les hauts responsables de l'Armée de Terre et de l'Armée de l'Air qui se sentent concernés au premier chef : ils demeurent hantés par le spectre d'un affrontement potentiel en Centre-Europe du fait de la guerre froide et des tensions Est-Ouest, tandis que la Marine se projette davantage sur une scène mondiale, non seulement du fait des conflits en outre-mer liés à la décolonisation, mais aussi parce que la Marine française se trouve seule crédible sur le continent européen, l'Allemagne et l'Italie n'ayant plus d'ambitions maritimes légitimes dans les années 1950. Et le projet d'armée européenne constituait avant tout un projet continental, dans lequel les marins occupaient une place marginale. Il est intéressant de noter, comme nous aurons l'occasion de le montrer plus loin, que les marins tant français qu'allemands ne se sentent réellement investis dans la construction de la PESD que depuis 2003-2004. La prégnance de cette pensée terrestre demeure fortement ancrée dans la défense européenne telle qu'elle se construit dans le cadre de l'UE aujourd'hui, du moins jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001. Et la coopération militaire franco-allemande, qui en fournit la base essentielle, fonctionne largement sur cette dimension

⁶⁹⁴ Paul Stehlin, op. cit., p. 353.

⁶⁹⁵ Cf. notamment André Dumoulin, *L'UEO et la politique européenne de défense*, op. cit. ;

Patrice Van Ackere, *L'Union de l'Europe Occidentale*, Paris, PUF, « Que sais-je ? » n°3023, 1995 ; André Dumoulin, Eric Remacle, *L'Union de l'Europe Occidentale : phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998 ; Anne Deighton, *Britain and the Creation of Western European Union, 1954*, pp. 283-308, in Michel Dumoulin, op. cit. ; Elisabeth Du Réau, *Après l'échec de la CED: la France et la naissance de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO)*, pp. 309-331, in Michel Dumoulin, op. cit.

⁶⁹⁶ Cf. Philippe Vial, Claude D'Abzac-Epezy, *Les Europe des militaires*, op. cit., p. 185.

⁶⁹⁷ Cf. Philippe Vial, *Les officiers, les armées, les guerres : spécificités de la société militaire et perspectives européennes sous la IV^{ème} République*, pp. 93-111, in Elisabeth Du Réau, *Europe des élites, Europe des peuples ? La construction de l'espace européen, 1945-1960*, op. cit.

⁶⁹⁸ Les militaires de carrière ont acquis le droit de vote au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le 7 août 1945. Id., p. 96.

⁶⁹⁹ Id., p. 94.

continentale, les effectifs des deux armées de terre étant de loin les plus nombreux et la protection des frontières jusqu'à la fin de la guerre froide ayant reposé sur les « terriens ». Si les chefs de l'Armée de l'Air française manifestent un engouement pour les projets de défense européenne jusqu'à la CED, « *l'arrivée des matériels américains à partir de 1950 supprime l'une des raisons essentielles de leurs engagement européen* »⁷⁰⁰. En revanche, pour les hauts responsables de l'Armée de Terre, les ambitions françaises d'une défense européenne ne sont pas dénuées d'ambiguïté : cette focalisation sur l'espace continental européen leur fait craindre un passage au second plan de la défense des territoires français d'Afrique du Nord, en pleine période de troubles et sous la pression américaine à la décolonisation. Pour résumer la situation de façon claire, nous empruntons la conclusion de Philippe Vial : « Chaque armée va développer, en fonction de ses intérêts propres, une sensibilité particulière aux projets européens. »⁷⁰¹ Un trait qui demeure largement repérable aujourd'hui, tant du côté français qu'allemand. Les progrès techniques poussent davantage dans la direction d'une ouverture aux armées anglo-saxonnes, en particulier suite à l'échec de la CED.

Néanmoins, la relance du projet communautaire par l'avènement des Traités de Rome en mars 1957 s'est aussi indirectement accompagnée de projets franco-allemands de coopération militaire, et de projets à vocation plus large, tels que l'UEO.

3.2. L'UEO, un cadre européen pour réarmer l'Allemagne

De leurs côtés, les cercles politico-diplomatiques de décision, en particulier français, ont manifesté des visées politiques en élaborant les accords de Paris : non seulement ces accords ouvraient la porte à une réinsertion à long terme de la RFA dans le système de défense de l'Europe occidentale puisque figurait dans le texte une clause évoquant le principe de l'entrée de l'Allemagne dans l'OTAN, tout en maintenant le statut militaire de l'Allemagne dans un cadre contraignant et maîtrisé ; mais l'UEO contribuait également à renforcer les engagements britanniques sur le continent puisque les nouveaux accords aboutissaient à un accroissement du nombre de soldats britanniques stationnés en Allemagne afin d'augmenter le dispositif de sécurité continental. Il s'agit ici des deux grands soucis français de l'époque, qui ressurgissent de façon larvée à la chute du Mur de Berlin : amarrer l'Allemagne à l'Europe occidentale, et impliquer la Grande-Bretagne dans la défense du continent. A nouveau, les débats brisent les frontières des camps cédistes et anticédistes, et les accords de Paris sont adoptés à une courte majorité à l'Assemblée nationale le 30

⁷⁰⁰ Id., p. 100.

⁷⁰¹ Id., p. 101.

décembre 1954 : 287 voix pour, 260 contre, 74 abstentions⁷⁰². Mais l'organisation de l'UEO rassure davantage que l'ancienne CED car elle s'appuie sur des structures intergouvernementales qui ne remettent pas en question la souveraineté étatique. Ce point constitue toujours aujourd'hui un point fort de la position française dans la politique européenne de défense, soit le maintien d'une stricte intergouvernementalité, alors même que certains hommes politiques allemands aspirent à davantage d'intégration, dans une perspective fédéraliste⁷⁰³.

L'Union de l'Europe occidentale avait été chargée par ses cinq membres initiaux⁷⁰⁴ de les garantir contre les dangers du réarmement allemand, et plus largement « pour que l'emprise d'un Etat européen sur les autres ne puisse plus jamais se reproduire »⁷⁰⁵. Le contexte de la guerre froide marque très fortement la teneur du texte, et la clause de solidarité exprimée en son article V est plus contraignante que celle ayant cours dans le cadre du Traité de l'Alliance atlantique :

« Au cas où l'une des parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui prêteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur puissance. »⁷⁰⁶

L'organisation s'appuie sur quatre institutions, mises en place les 6-7 mai 1955, qui ont pour partie inspiré celles de la politique européenne de défense en 2000 : à côté du Conseil des ministres des Affaires étrangères déjà existant, une Assemblée parlementaire consultative, une Agence de Contrôle des Armements (ACA) et un Comité permanent des Armements (CPA). Mais toute l'ambiguïté de cette organisation européenne de sécurité embryonnaire réside dans l'inégalité de statut entre ses membres, l'Allemagne se voyant par exemple interdire formellement de fabriquer et posséder des armes ABC⁷⁰⁷. Malgré cela, Adenauer, très préoccupé de réinsérer l'Allemagne dans le jeu européen, s'est soumis à ces conditions strictes qui permettaient à la RFA, sous le couvert de l'UEO, de regagner une armée dans le cadre de l'OTAN⁷⁰⁸ : il ne devait pas exister d'autres forces armées allemandes que celles dédiées au système de sécurité occidental, soit 12 divisions, 1300 avions et vaisseaux maritimes légers, le tout agréé par le Conseil de l'Atlantique Nord.

⁷⁰² Elisabeth Du Réau, id., p. 321.

⁷⁰³ Nous revenons sur ce point au chapitre 9.

⁷⁰⁴ Ces cinq pays initiaux de l'UEO sont : la France, la Grande-Bretagne, et les pays du Benelux. Le premier élargissement, fondant l'UEO, a lieu en 1954 : les accords de Paris intègrent la RFA et l'Italie. L'Espagne et le Portugal les rejoignent en 1988, puis la Grèce en 1992. Aujourd'hui, outre ces Etats, l'UEO compte des partenaires associés : la Norvège, la Turquie et l'Islande depuis 1992, les PECO en 1994 lors de la Déclaration de Kirchberg. www.weu.org et Patrice Van Ackere, *L'Union de l'Europe occidentale*, op. cit.

⁷⁰⁵ Idem, p. 3.

⁷⁰⁶ Article V, Traité de Bruxelles modifié, 23 octobre 1954.

⁷⁰⁷ Il s'agit des armes atomiques, bactériologiques et chimiques.

⁷⁰⁸ Cf. Maurice Vaisse, *L'Europe sans défense : du blocus de Berlin à Sarajevo*, pp. 359-375, in Michel Dumoulin (dir.), op. cit.

L'UEO visait de son côté à contrôler les armements. Les accords de Paris reconnaissent à la RFA « *la pleine souveraineté d'un Etat souverain sur ses affaires intérieures et extérieures* »⁷⁰⁹ et organisent le stationnement des troupes alliées sur le territoire allemand. Ainsi, ce dispositif donnait à l'Allemagne une armée nationale, tout en rassurant la France en lui donnant un théorique droit de regard sur la Bundeswehr en émergence. L'Allemagne a ratifié les accords de Paris le 15 mars 1955, et le 5 mai, elle rentre à l'OTAN lors d'une cérémonie organisée à Paris au Palais de Chaillot. La Bundeswehr voit le jour en 1956.

L'UEO paraît finalement être largement demeurée un construit politico-diplomatique, se trouvant rapidement concurrencée par la mise en œuvre de l'OTAN en 1950-1951 : l'OTAN a su encadrer le réarmement de la RFA et dominer les questions de défense en Europe. Dès 1955, les ambitions françaises placées en l'UEO se trouvent balayées, et le projet de défense européenne est finalement repoussé *sine die* : la sécurité tant du continent européen que du territoire français dépendent nécessairement du cadre transatlantique⁷¹⁰. La position britannique pragmatique tend à renforcer cette primauté otanienne : pour Churchill, l'UEO pouvait être perçue comme une aspiration européenne de l'Alliance⁷¹¹. Londres et Washington se sont d'ailleurs entendus dès 1950 sur le principe de non-concurrence entre l'UO à l'époque et l'OTAN. Ce principe prévaut toujours aujourd'hui entre l'UE et l'OTAN, mais est interprété de façon sensiblement différente par les européens, au premier rang desquels la France, et dans une mesure moins marquée l'Allemagne, et les atlantistes emmenés par la Grande-Bretagne⁷¹². Cette analyse militaire se cristallise à l'occasion de la crise de Suez : les élites politico-militaires françaises et britanniques en tirent deux leçons diamétralement opposées. Les Britanniques en ont tiré la conclusion que l'on ne pouvait rien faire sans l'aval des Etats-Unis, et qu'il fallait que les Européens s'en remettent au lien transatlantique ; les Français ont au contraire conclu de l'affaire de Suez qu'il était devenu nécessaire de pouvoir agir de façon indépendante, et donc de créer une troisième voie entre les deux blocs, voie qui passait par un renforcement de la Communauté Européenne⁷¹³. Dès lors, les services du ministère de la Défense ont commencé à s'investir dans le partenariat stratégique franco-allemand. Si ces services mêlent civils et militaires, quelques officiers généraux semblent avoir joué un rôle actif dans cette entreprise, tels le général Ely, fervent défenseur de la CED : il signe notamment le 6 juin 1957 avec son

⁷⁰⁹ Traité de Bruxelles modifié, www.weu.org.

⁷¹⁰ Cf. George-Henri Soutou, *L'alliance incertaine – Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996, p. 26 et suiv.

⁷¹¹ Id., p. 295.

⁷¹² Nous revenons sur ce point aux chapitres 3 et 8 notamment.

⁷¹³ C'est une interprétation que nous avons rencontrée aussi en entretien, notamment auprès du général Klaus Naumann.

homologue allemand, le général Heusinger, un protocole visant à accélérer la mise sur pied du Comité militaire prévu par l'accord de Colomb-Béchar de janvier 1957⁷¹⁴. Cet accord entendait instituer une forme de coopération industrielle et technologique dans le domaine nucléaire entre la France et l'Allemagne⁷¹⁵.

L'Union de l'Europe occidentale cristallise les divergences de points de vue sur la conception de la défense européenne : Maurice Vaïsse parle même de « véritable divorce entre la France et ses partenaires »⁷¹⁶. Si ceux-ci ne conçoivent pas de sécurité collective du continent en dehors de l'OTAN, la France, sous l'égide du général de Gaulle de retour au pouvoir depuis 1958, affirme très tôt une volonté de leadership et de puissance, qui demeure aujourd'hui encore une constante de sa position nationale en politique étrangère. Le clivage autour de la question du lien transatlantique et de l'autonomie de la défense européenne demeure de nos jours encore le clivage structurant les positions nationales concernant la politique européenne de défense. Cette volonté de leadership en matière de politique étrangère et de défense sur le continent européen va pousser de Gaulle à intensifier le partenariat franco-allemand en vue de constituer une « Europe européenne », suite à l'échec du Plan Fouchet de 1962, avec le Traité de l'Elysée signé entre le Président français et le Chancelier Adenauer le 22 janvier 1963, prévoyant dans le secteur militaire des rencontres trimestrielles entre les ministres de la Défense et les Chefs d'État-major, des échanges intensifiés de personnel, et une harmonisation des conceptions stratégiques.

Tout l'enjeu de ce retour sur les initiatives de défense européenne dès le début du XX^{ème} siècle, et plus particulièrement sur le projet de CED, visait à montrer qu'il semble bien exister une forme de sentier de dépendance sur le sujet, en faveur de l'Alliance atlantique. Des habitudes de réflexion ont été prises, comme le note le diplomate belge Philippe de Schouteete, familier du dossier :

« Depuis l'échec de la Communauté Européenne de Défense, [...] l'idée d'une défense proprement européenne était purement spéculative et formellement écartée par l'orthodoxie dominante qui mettait un accent exclusif sur l'Alliance atlantique et ses commandements intégrés »⁷¹⁷.

⁷¹⁴ Georges-Henri Soutou, op ; cit., pp. 88-89 et 117 et suiv.

⁷¹⁵ Cf. Jacques Binoche, *Histoire des relations franco-allemandes de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 1996, p. 245.

⁷¹⁶ Maurice Vaïsse, op. cit., p. 367.

⁷¹⁷ Philippe de Schouteete, *Une Europe pour tous. Dix essais sur la construction européenne*, Paris, 1997, p. 127.

L'exigence d'une dimension européenne de la défense est progressivement devenue un élément incontournable au sein des milieux politico-militaires français surtout, et allemands plus récemment, depuis le milieu des années 1990. Cette dimension a pu s'incarner par le lancement du partenariat stratégique franco-allemand par le Traité de l'Elysée, tandis que l'UEO est demeurée dans un état de léthargie jusqu'à sa relance par François Mitterrand et Helmut Kohl en 1984, plus symbolique que réellement efficiente. Elle était néanmoins la seule organisation européenne spécialisée dans les questions de sécurité en dehors de l'OTAN jusqu'en 1999, et a fourni un cadre de socialisation tant militaire que diplomatique qui a pu inspirer la création de certains organes et du fonctionnement de la PESD, comme nous le montrons dans notre seconde partie.

La tentative avortée d'armée européenne, tout comme les initiatives qui l'ont précédée, relève largement d'un processus réactif, naissant sous la contrainte d'un contexte international troublé au sein duquel il s'agit de formuler des solutions visant à pallier aux insuffisances mises en avant par la crise. Il en va de même pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense actuelle, largement redevable aux guerres de Bosnie et du Kosovo ayant souligné l'échec patent des Européens à agir militairement pour résoudre le conflit.

Chapitre 3

Construire la politique européenne de défense : un défi entre diplomatie et technicité.

Trois éléments majeurs permettent de rendre compte de la montée en puissance de la problématique de la défense européenne à partir du milieu des années 1990, qui aboutit à la naissance formelle de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense lors du Sommet européen de Cologne en juin 1999 : les conflits balkaniques impulsent une triple dynamique de retour aux opérations militaires pour l'Allemagne, d'évolution de la position française vis-à-vis de l'OTAN et d'évolution de la position britannique vis-à-vis de la défense européenne hors OTAN. Les conflits yougoslave, bosniaque puis kosovar viennent montrer avec acuité l'inadaptation du cadre institutionnel de la PESC pour répondre aux crises : le manque de réactivité et les incohérences politiques dues à une absence d'harmonisation des positions nationales rendent nécessaire l'intervention américaine dans chacune des trois crises, alors même que Washington faisait preuve de réticence. Cela ne fait qu'alimenter l'argumentaire américain méfiant vis-à-vis du projet de défense européenne porté par François Mitterrand et Helmut Kohl. Mais ces crises constituent également une matrice et un catalyseur puissant pour les Etats européens : elles ont contribué à induire un processus de communication aux niveaux organisationnel et sociétal, entre les groupes sociaux en charge de la résolution de ce type de situation d'incertitude dans les Etats de l'Union européenne, à travers notamment la constitution d'une diplomatie parallèle au cadre institutionnel de la PESC que constitue le Groupe de contact. Soulignons avec Karl Deutsch l'importance des processus de communication dans la constitution d'une forme d'identité groupale⁷¹⁸.

La pression publique induite par la médiatisation des conflits des Balkans conduit à la prise de décisions ou de gestes symboliques (comme la rencontre entre le Président français et le Chancelier allemand à Sarajevo par exemple) qui ne servent pas à régler la crise mais à s'adresser non seulement à l'opinion publique, mais également aux Etats partenaires afin de mettre en scène un front unifié⁷¹⁹. Le potentiel d'action dans un domaine donné suite à une crise dépend de la convergence ou non des interprétations de la crise (cf.

⁷¹⁸ Cf. Karl Deutsch, *Nationalism and social communication, An inquiry into the foundation of nationality*, Cambridge and London, The M.I.T. Press, 1953, et « Political Community at the International Level : Problems of definition and measurement », *Foreign Policy Analysis Series*, Princeton University, n°2, 1953.

⁷¹⁹ Cf. Eric Stern, « Crisis and learning : a conceptual balance sheet », in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Blackwell Publishing, Vol. 5, 2, 1997, p. 76.

St-Malo, et Cologne) afin d'améliorer la situation par une action collective ou supranationale : « *such experiences can create convergent views among groups of relatively like-minded people in different countries* »⁷²⁰. Les interactions qui se produisent entre les services diplomatiques français, allemands mais aussi britanniques, et sur le terrain entre les soldats français et britanniques⁷²¹, tendent à générer un processus d'ajustement mutuel entre les acteurs représentant les Etats. Cet ajustement, en faisant évoluer les positions nationales, va permettre aux trois grands Etats européens de converger, certes marginalement, pour s'entendre sur la base institutionnelle à donner à la défense européenne. Celle-ci devient officiellement la PESD en juin 1999. Cette politique mêle d'ailleurs des éléments des deux projets atlantiste et européeniste étudiés auparavant. Cette politique européenne de défense est dès lors appelée à former une configuration sociale nouvelle au sein de la construction européenne, à la croisée entre les configurations nationales de politique étrangère et de défense, et les jeux d'acteurs entre les capitales et Bruxelles⁷²². Ces évolutions incrémentales étaient en effet nécessaires pour pouvoir dépasser le niveau symbolique et déclaratoire du projet franco-allemand du début de la décennie 1990, comme le souligne ce diplomate allemand :

« Pour qu'une politique européenne de sécurité et de défense marche, il faut qu'il y ait un accord entre les Anglais et les Français sur leur rapport vis-à-vis de l'OTAN, mais il fallait aussi que l'Allemagne évolue et soit prête à y participer. Sans une participation active, ou avec une abstention permanente de l'Allemagne, cela n'aurait pas été possible. »⁷²³

Les crises balkaniques, et notamment la Bosnie et le Kosovo, ont constitué un puissant stimulus pour les trois Etats (section A) : la France a tenté un premier rapprochement avec l'OTAN en 1996 ; l'Allemagne a fini par lever le tabou constitutionnel qui pesait sur l'envoi de troupes de la Bundeswehr à l'extérieur du territoire de la République fédérale ; la Grande-Bretagne a fini par accepter l'idée de doter l'UE d'une capacité de défense autonome vis-à-vis de l'Alliance atlantique. Ces évolutions ne doivent toutefois pas conduire à conclure à un rapprochement en profondeur des représentations nationales en matière de politique étrangère et de sécurité. Contrairement aux auteurs du néo-institutionnalisme sociologique, nous tendons à ne pas considérer la persuasion comme un mécanisme fiable de modification des représentations cognitives des acteurs⁷²⁴ : nous sommes plutôt enclins à penser que les ajustements sont de nature stratégique et que les

⁷²⁰ Cf. Peter Haas, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », in *International Organization*, 46(1), hiver 1992, p. 3.

⁷²¹ L'Allemagne ne participera au déploiement de troupes dans les Balkans que lors de la campagne aérienne sur le Kosovo en 1999.

⁷²² C'est cette configuration spécifique que nous étudions dans la seconde partie de notre thèse.

⁷²³ Entretien avec un diplomate allemand, Chancellerie, Berlin, 18/05/2006.

⁷²⁴ Cf. notamment Thomas Risse, « Let's argue ! Communicative action in world politics », in *International Organization*, 54(1), 2000, pp. 1-39.

acteurs y cherchent avant tout à s'assurer une position la plus avantageuse possible, tant au niveau organisationnel micro, qu'au niveau macro dans la compétition internationale, comme le note Theda Skocpol :

« States necessarily stand at the intersections between domestic socio-political orders and the transitional relations within which they must manoeuvre for survival and advantage in relations to other states. »⁷²⁵

Ce type de contrainte conduit parfois à un usage cosmétique de l'UE et du processus d'europanisation. En revanche, cela ne signifie pas, comme le postulent les auteurs se revendiquant de la théorie du choix rationnel, que les préférences des acteurs sont fixes et données une fois pour toute. La preuve en est ici leur évolution, certes ponctuelle et marginale⁷²⁶. Nous postulons plutôt que les préférences et les représentations des acteurs sont construites à travers leur socialisation professionnelle, organisationnelle et nationale. Cette socialisation est historicisée : elle connecte les acteurs au processus de construction socio-historique de leur contexte d'action, c'est-à-dire de leur configuration nationale de politique étrangère et de défense, structurée sur le temps long.

Les évolutions dont traite ce chapitre se produisent au moment de l'arrivée en France et en Allemagne de hauts fonctionnaires réformateurs à des postes importants du secteur de la défense dans les années 1990 (sections B et C). La socialisation professionnelle et organisationnelle des acteurs français et allemands, mais aussi britanniques à partir de 1998-99, joue un rôle prégnant, comme le montre l'entrée tardive des militaires dans le processus : la PESD résulte avant tout d'une construction diplomatique traduisant en des termes politiques propres à satisfaire les trois grands Etats la problématique de la défense européenne dans le cadre institutionnel de l'UE, construction relayée techniquement par les services politico-militaires.

⁷²⁵ Theda Skocpol, *Bringing the state back in: strategies of analysis in current research*, p. 8, in Peter Evans, Detreich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds), *Bringing the state back in*, op. cit.

⁷²⁶ Cf. pour une bonne synthèse Mark Aspinwall, Gerald Schneider, « Same menu, separate tables: the institutionalist turn in political science and the study of European integration », in *European Journal of Political Research*, 38, 2000, pp. 1-36.

Section A : Un rôle structurant des crises balkaniques⁷²⁷

Norbert Elias et Otto Hintze insistent sur la naissance de l'Etat face aux nécessités de la guerre intérieure ou extérieure, et Charles Tilly montre comment les États européens se sont constitués à travers la constitution de forces armées nationales du fait de l'instabilité de l'environnement pour les souverains⁷²⁸ : l'Etat fait la guerre et la guerre fait l'Etat. De même, c'est sous la double impulsion de la fin de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide que se sont constituées les institutions de la construction européenne⁷²⁹. En effet, le mouvement d'intégration européenne est largement redevable à l'existence, durant la période bipolaire, d'une menace extérieure et d'une question (la question allemande) communes. Après l'effondrement soviétique, il n'existe certes plus de menace unifiée pesant sur les États européens, mais les menaces asymétriques constituent un ciment commun : il est devenu aujourd'hui indispensable de s'unir face à l'incertitude de l'ère post-bipolaire, dont les conflits balkaniques, en Bosnie puis au Kosovo, inaugurent le nouveau visage. Toutefois, la genèse de la politique européenne de défense n'est pas, comme celle des armées nationales, le produit des nécessités d'une guerre interétatique : la guerre est ici externe aux États européens, et c'est bien au contraire dans un contexte d'absence de guerre conventionnelle et en vue de préserver une paix fragile que les États européens vont signer à Cologne en 1999 l'acte de naissance formel de la PESD. Autrement dit, les conflits des Balkans opèrent comme une matrice pour définir les futures tâches d'une politique de sécurité européenne. Comme le souligne Arjen Boin, une crise peut offrir une fenêtre d'opportunité pour repenser un type donné d'action publique, ou un agenda politique :

« Crisis marks the transition from one stable pattern into one of many possible alternative futures. Actions taken during the crisis process become defining elements for the temporary resolution of that crisis, but, at the same time, [...] what happens during the crisis affects the trajectory toward one of the many alternative futures. »⁷³⁰

⁷²⁷ On entend ici par crise «a state of flux during which the institutional structures in a social system become uprooted. [...] A crisis occurs when the institutional structure of a social system experiences a relatively strong decline in legitimacy as its central service functions are impaired or suffer from overload. »

Arjen Boin, « Lessons from crisis research », in *International Studies Review*, 6, 2004, p. 167-168.

⁷²⁸ Cf. Charles Tilly, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*, Paris, Aubier, 1992, et Charles Tilly, « La construction de l'Etat en tant que crime organisé. », in *Politix*, 2000, pp. 13-49.

⁷²⁹ Cf. Andrew Hurrell, Anand Menon, op. cit., p. 397.

⁷³⁰ Arjen Boin, id., p. 172.

1. L'Europe au pied du mur : la guerre de Yougoslavie

La guerre qui éclate en Yougoslavie en 1991 participe du processus d'institutionnalisation progressive d'un nouveau paradigme de défense en Europe, venant compléter les observations tirées de la guerre du Golfe. Lors de l'intervention dans le Golfe, le manque de cohésion, l'introuvable interopérabilité entre alliés européens et américains, et l'inadéquation des forces et des matériels avec le type d'intervention requis deviennent évidents. En outre, les difficultés des Européens à faire cause commune⁷³¹ reparaissent en Yougoslavie : en ce sens, ces deux conflits constituent des vecteurs de réflexion sur la nécessité de penser l'édification d'une politique européenne commune en matière de défense et de sécurité. La Yougoslavie est d'autant plus un révélateur des lacunes européennes que la guerre se produit sur le continent.

Fondée à la suite de la Première Guerre Mondiale, la Yougoslavie se place sous l'autorité de Tito après le second conflit mondial. Peu après sa mort en mai 1980, les tensions entre les diverses entités de la fédération⁷³² se polarisent, la Serbie cherchant à jouer un rôle de pivot. L'escalade des nationalismes qui aboutit au conflit de 1991 s'appuie aussi sur le marasme économique aggravé par des tensions politiques croissantes entre la Bosnie, la Croatie et la Serbie. 1989 vient mettre le feu aux poudres : voyant la RDA libérée de l'emprise soviétique et le rideau de fer mis à bas, les velléités sécessionnistes s'affirment : la Croatie et la Slovénie réclament leur indépendance vis à vis de la Serbie et organisent des élections libres en avril-mai 1990 sans l'aval serbe ; le Kosovo demande son rattachement à l'Albanie. En réponse, le dictateur serbe Slobodan Milosevic intervient militairement au Kosovo fin 1989, supprimant son autonomie et celle de la Voïvodine. La Slovénie et la Croatie se déclarent unilatéralement indépendantes le 25 juin 1991, enclenchant l'engrenage infernal des exactions de l'armée serbe en Croatie⁷³³ à partir du 17 août 1991, qui dégénèrent en nettoyage ethnique, embrasant en 1991-1992 la Bosnie, le Monténégro, la Serbie et la Macédoine. La crise yougoslave, puis celle du Kosovo, constituent des crises de type moderne qui ne se confinent pas à un seul domaine politique, mais combinent au contraire des effets variés, s'attaquant *in fine* à la légitimité de l'Etat et à sa capacité à résoudre la

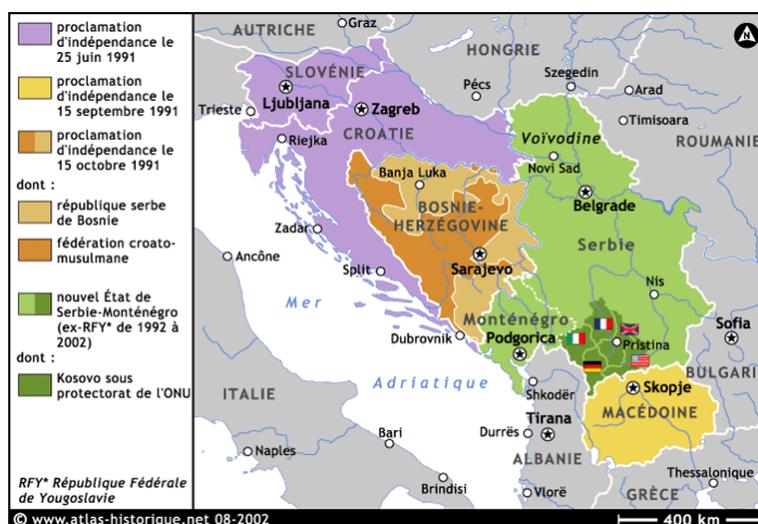
⁷³¹ La France et la Grande-Bretagne s'engagent très rapidement au sein de la Coalition atlantiste, mais la France tend bientôt à remettre en cause le mode d'action des Etats-Unis et de l'OTAN, ce qui provoque une tension avec les Britanniques. L'Allemagne pratique quant à elle la « diplomatie du chéquier » (en allemand *Scheckbuchdiplomatie*) : elle participe financièrement au conflit mais n'envoie aucun soldat.

⁷³² Il s'agit de la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Slovénie, la Serbie, la Macédoine et le Monténégro, et deux régions autonomes régies par un statut particulier : le Kosovo et la Voïvodine.

⁷³³ L'armée serbe est également intervenue en Slovénie le 18 juillet 1991 mais s'en est retirée deux jours plus tard, ce qui signifiait de facto l'acceptation de l'Etat slovène par la présidence de la Yougoslavie dominée par les Serbes. Le nettoyage ethnique se concentre sur la Croatie. Sur ce point, cf. notamment Philip Wassenberg, op. cit., pp. 33-37 et Amiral Jacques Lanxade, op. cit., Ch. 3.

crise⁷³⁴. Les crises post-bipolaires dépassent le cadre national de réflexion et impliquent une démarche plurielle en vue de leur résolution.

Figure 2 : Carte de la Yougoslavie depuis 1989⁷³⁵



1.1. Un rendez-vous manqué pour l'UEO et la diplomatie européenne

A l'été 1991, les Européens décident de s'impliquer dans le processus d'éclatement programmé de la fédération yougoslave, mais ne parviennent pas à s'entendre. L'Allemagne unifiée reconnaît unilatéralement l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie le 23 décembre 1991⁷³⁶, sans concertation avec ses partenaires européens, la France surtout⁷³⁷. Le 3 juillet 1991, le ministre fédéral des Affaires Étrangères, Hans-Dietrich Genscher, estime qu'une telle reconnaissance s'impose puisque les Serbes sont clairement parvenus à prendre le contrôle de la présidence fédérale. La situation yougoslave pose à l'Allemagne tout juste réunifiée un dilemme d'autant plus fort que l'Église catholique exerce une pression considérable, comme le montre ce diplomate allemand, ancien conseiller de sécurité du Chancelier Kohl :

« Nous avons un passé très chargé sur les Balkans, qui a fait beaucoup hésiter le Chancelier Kohl. [...] Kohl a par exemple résisté au Vatican en 1990, alors qu'il se posait déjà la grande question : faut-il reconnaître la Slovénie et la Croatie ? Le Vatican poussait vers une décision de reconnaissance rapide, ce qu'a refusé Kohl. Le Vatican nous proposait à l'époque une

⁷³⁴ Arjen Boin, art. cit., p. 167.

⁷³⁵ Source : <http://www.atlas-historique.net/1989-aujourd'hui/cartes/Yougoslavie2002.html>

⁷³⁶ La Slovénie et la Croatie se sont positionnées idéologiquement comme héritières de l'héritage catholique romain et libéral de l'ouest afin de se démarquer plus clairement de la Serbie jugée plus asiatique par elles. Cf. Gérard Delanty, Chris Rumford, op. cit., p. 36.

⁷³⁷ Sur ce point, Hans-Dietrich Genscher s'est montré très virulent lors de notre entretien, arguant qu'il aurait informé ses homologues français de la décision de reconnaître l'indépendance des deux républiques yougoslaves, et que Bonn et Paris les auraient justement reconnues à la même heure. Entretien avec Hans-Dietrich Genscher, Bonn, 23/06/2006. Au contraire, pour certains interlocuteurs français, notamment militaires, la notion d'intérêts allemands reparait justement à cette occasion, tandis que la France n'avait pas été consultée. Entretien à la mission militaire de l'Ambassade de France, Berlin, 4/05/2006.

alliance Vatican-Italie-Autriche-Allemagne-Hongrie, qui était la parfaite réplique de l'alliance avec laquelle Mussolini partait en guerre dans les Balkans en 1941. »⁷³⁸

Au contraire, la France, en pleine préparation du Traité de Maastricht, entendait offrir à la Communauté Européenne l'opportunité symbolique d'un premier pas diplomatique collégial par la reconnaissance collective de ces deux républiques. Mitterrand souhaite le maintien de la fédération afin d'éviter que les Balkans ne s'enflamment, et il est suivi par John Major et Felipe Gonzalez. Le contexte de socialisation historique et culturel constitue un prisme d'analyse très prégnant tant pour Helmut Kohl que pour les dirigeants français, britannique et espagnol : si la jeune République fédérale favorise l'autodétermination croate et slovène en raison de l'histoire de cette zone géographique, historiquement et culturellement reliée à la zone d'influence austro-hongroise de langue allemande, la vision développée par Mitterrand, Major et Gonzalez relève davantage de l'expérience que les trois dirigeants ont pu faire des velléités sécessionnistes sur leurs propres territoires nationaux (le problème corse en France, la question d'Irlande du Nord pour la Grande-Bretagne, le dilemme basque pour l'Espagne). Les indépendances croate et slovène sont finalement reconnues par la communauté internationale le 15 janvier 1992. Quoi qu'il en soit, l'embrassement de nationalismes balkaniques marque l'entrée dans une guerre qui durera quatre ans, dans laquelle les Américains rechignent à s'engager du fait de l'absence, aux yeux de l'administration Bush, d'intérêts stratégiques directs dans la région, faisant craindre un découplage entre États-Unis et Europe. Les opinions publiques européennes redécouvrent les images de guerres diffusées par les médias, près de cinquante ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Une autre dissension notable vient entacher la tentative européenne de règlement du conflit : si la France entend envoyer des soldats sur le terrain, ses partenaires britanniques et allemands se montrent réticents, marquant l'échec d'une coopération au niveau européen. Dès le 26 juillet 1991, la direction « Europe » du ministère des Affaires étrangères en coordination avec l'État-major des armées⁷³⁹ avait envisagé trois scénarios possibles pour les Douze :

⁷³⁸ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique et de sécurité d'Helmut Kohl, Paris, 21/07/2005. La CSU bavaroise, alliée à la CDU de Kohl, a exercé une pression sur le chancelier pour venir en aide à deux petites nations catholiques. L'Allemagne n'étant pas un pays laïc, le poids de l'Église et des croyances religieuses dans le débat public peut se révéler important sur ce type de sujets. Évoquant la question, Roland Dumas déclara lors du forum de Crans-Montana du 16 juin 1993 : « Les responsabilités de l'Allemagne et du Vatican dans l'accélération de la crise [ont été] évidemment écrasantes. » Cité in Paul-Marie de La Gorce, « Des réalités plus fortes que la fiction. Les divergences franco-allemandes mises à nu. » in *Le Monde Diplomatique*, septembre 1993.

⁷³⁹ Cf. le témoignage de Jacques Lanxade, à l'époque Chef d'État-major des armées françaises, *Quand le monde a basculé*, op. cit., p. 106.

- 1) « poursuite de la mission politique actuelle de surveillance (des observateurs) et d'encouragement au dialogue » ;
- 2) « mise en place d'une véritable force de police qui impliquerait pour la France l'envoi de 500 à 2000 militaires » (bas niveau) ;
- 3) « envoi d'une force européenne d'interposition capable de se faire respecter par les belligérants, ce qui pourrait représenter pour la France des moyens de l'ordre d'une division (10 000 hommes) » (haut niveau)⁷⁴⁰.

Le témoignage de Pierre Joxe, alors ministre de la Défense, apporte un éclairage sur la difficulté d'envisager un déploiement européen coordonné par l'UEO :

« La question qui se posait de façon urgente était : qui va où ? La Yougoslavie volait en éclats. Les troupes françaises étaient stationnées dans la zone frontière entre la Hongrie et la Yougoslavie. [...] C'était la pagaille ! C'était la pagaille ! On avait dans une même zone les troupes françaises, des troupes ghanéennes qui crevaient de froid⁷⁴¹, des troupes tchèques totalement inexpérimentées... Un vrai salmigondis ! »⁷⁴²

A l'initiative française, trois options sont soumises aux états-majors européens dans le cadre de leurs consultations au sein de l'UEO : 2000 hommes, 10 000 hommes, 30 000 hommes. Mais faute de structure adaptée au sein de cette organisation, c'est un groupe de travail militaire animé par les généraux Morillon et Cot, commandants de la 1^{ère} Armée, qui réfléchit à une solution militaire européenne. De leur côté, les responsables politiques et diplomatiques européens, et allemands en particulier, répugnent à engager des troupes dans le borbier balkanique, l'Allemagne plus que tout autre Etat du fait de son verrou constitutionnel sur l'emploi de la force armée⁷⁴³. Seul un engagement franco-britannique pouvait permettre d'entraîner l'Allemagne dans la création d'une force militaire européenne d'interposition, ce que le gouvernement Major refuse vigoureusement, redoutant qu'une telle force placée sous l'égide de l'UEO ne constitue le prélude à une défense européenne commune que les Britanniques récusent. Les deux principaux responsables militaires français de l'époque, l'Amiral Lanxade, Chef d'Etat-major des armées, et le Général Douin, son major, partagent ce point de vue, bien qu'ayant vis-à-vis de l'Angleterre des sensibilités différentes :

« Londres est non seulement réticente devant une intervention à laquelle elle se résoudra plus tard mais elle redoute surtout que l'UEO retire de cette opération une crédibilité dangereuse pour la pérennité de l'OTAN. »⁷⁴⁴

« Le drame est alors que les Anglais, étant les leaders de la défense européenne dans le cadre de l'OTAN, réalisent une chose très importante : si l'on réussit à maîtriser la crise en Bosnie-Herzégovine, à quoi servira finalement l'OTAN puisque toutes les crises en Europe pourront être réglées par un état-major européen ? »⁷⁴⁵

⁷⁴⁰ Document d'archive rapporté in Pierre Favier, Michel Martin-Roland, id., p. 216.

⁷⁴¹ Il s'agit ici des Casques bleus de l'ONU, et non des troupes de l'UEO qui a laissé les Nations Unies gérer le conflit, comme nous l'expliquons ci-après.

⁷⁴² Entretien avec Pierre Joxe, Conseil constitutionnel, Paris, 28/04/2004.

⁷⁴³ Entretien à la Chancellerie, 18/05/2006.

⁷⁴⁴ Jacques Lanxade, op. cit., p. 107.

⁷⁴⁵ Entretien avec un ancien Chef d'état-major des armées, Paris, 22/06/2005.

La dimension politique a ainsi pris le pas sur les questions d'efficacité militaire. Le Général Naumann, ancien *Generalinspekteur* de la Bundeswehr, interprète ce refus anglais comme une conséquence des leçons tirées de la crise de Suez :

« Je me souviens d'une discussion au niveau des ministres de l'UEO où l'on discutait de l'éventualité d'envoyer une *Task Force* marine là-bas. Cela aurait pu se produire en l'espace d'une demi-heure. Mais sur ce point, c'étaient avant tout les Anglais qui ne le voulaient pas. C'est pourquoi ça a échoué. Peut-être est-ce à nouveau le traumatisme de Suez : jamais plus sans les Américains. »⁷⁴⁶

De leur côté, par un jeu de donnant-donnant, Mitterrand et son entourage ne veulent pas fragiliser l'axe franco-allemand, indispensable à la réussite du projet de traité sur l'Union européenne. Une déclaration franco-allemande est publiée le 19 septembre 1991, confirmant la détermination à ne pas reconnaître les frontières par la force, à soumettre l'envoi d'une force de paix à l'approbation de toutes les parties, paralysant la capacité d'action de la Communauté européenne⁷⁴⁷. Ainsi, cette guerre souligne l'insuccès de l'intervention européenne, intervention menée par une UEO balbutiante qui déclare officiellement le 29 octobre 1991 que « *les conditions ne sont pas réunies pour une intervention de l'UEO en Yougoslavie* »⁷⁴⁸, ce qui la contraint à passer le relais à l'ONU, dont le Conseil de sécurité vote le 25 septembre 1991 un embargo sur les armes en Yougoslavie et déploie 14 000 Casques bleus (dont 2200 soldats français) en février 1992 en Croatie, cantonnant les Douze à un rôle opérationnel subsidiaire, entaché par leurs incohérences.

Cette crise pose la question du leadership franco-allemand en Europe sur ces questions de sécurité : les acteurs politiques et diplomatiques au sommet des deux États ont tenu des positions diamétralement opposées en ce qui concerne les indépendances croate et slovène. Cela tient en particulier à une différence de culture politique, qui amène Français et Allemands à des définitions sensiblement divergentes de l'État et de la Nation. En Allemagne, le concept de nation recouvre un groupe ethniquement homogène, tandis qu'en France, la nation repose bien davantage sur une adhésion à des valeurs et des croyances communes, un « vouloir vivre ensemble » selon la formule consacrée d'Ernest Renan, que sur une communauté d'origine ethnique. Or la culture politique à laquelle sont socialisés les opérateurs politiques constitue pour eux un prisme de lecture des situations empiriques. Le

⁷⁴⁶ Entretien à Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Ich erinnere mich an einer Diskussion auf Ministerebene der Westeuropäische Union, wo man diskutierte, ob man nicht eine *Marine Task Force* dort schenke. Es wäre innerhalb einer halben Stunde vorbei gewesen. Aber in dem Punkt war es vor allem die Engländern, die es nicht wollten. Dann ist es gescheitert. [...] Vielleicht war es wieder das Trauma von Suez: nie wieder etwas ohne Amerika. »

⁷⁴⁷ Cf. Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand – A l'Élysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, p. 619 et suiv.

⁷⁴⁸ In Jean-François Guilhaudis, *Les institutions de sécurité (ONU, OTAN, UEO, CSCE, PESC) face à la crise de l'ex-Yougoslavie*, p. 54.

« cavalier seul » allemand dans la reconnaissance précoce de la Croatie et de la Slovénie peut s'expliquer à la lumière de la différence de culture politique entre les deux États. Là où Mitterrand considère la Yougoslavie multiethnique comme une nation, Kohl et Genscher ni voient qu'un artefact ne correspondant pas aux réalités religieuses et ethniques locales. Toutefois, la pratique institutionnalisée de la coopération bilatérale leur permet, à travers le réseau de contact politico-diplomatique et les sommets franco-allemands semestriels, de s'entendre sur un dénominateur commun. C'est de ce cadre de socialisation bilatéral que provient le plan Juppé-Kinkel pour la Bosnie.

La crise se poursuit lorsque la Bosnie-Herzégovine déclare à son tour son indépendance en 1992. Sarajevo devient le théâtre d'affrontements sanglants entre forces serbes et combattants musulmans bosniaques. A nouveau, le scénario se reproduit : l'administration américaine montre qu'elle ne se sent guère concernée, et les partenaires de la France, au premier rang desquels l'Allemagne (invoquant son veto constitutionnel lui empêchant de déployer des troupes hors zone OTAN) et la Grande-Bretagne, ne souhaitant pas s'engager dans une intervention préventive, une guerre interethnique éclate. C'est à nouveau l'ONU qui est chargée du règlement du conflit et déploie le 11 juin 1992 un millier de Casques bleus chargés d'interposition, de reconstruction et d'assistance aux convois humanitaires dans la capitale bosniaque au sein de la FORPRONU (sous le commandement entre autres du général français Morillon) en juillet 1992. L'UEO est de son côté cantonnée à un rôle d'exécution de l'embargo décrété par les Nations Unies sur les armes contre la République Fédérale de Yougoslavie par le biais de l'opération *Sharp Vigilance*⁷⁴⁹. Il se joue dans ce contexte une concurrence institutionnelle entre l'UEO, pressée d'expérimenter les tâches de Petersberg qu'elle vient de définir le 19 juin 1992⁷⁵⁰, et l'OTAN, voulant montrer sa capacité de réforme et prouver sa légitimité dans l'après-guerre froide. Finalement, les Conseils de l'UEO et de l'OTAN décident le 8 juin 1993 de mettre en œuvre une opération navale commune de monitoring, *Sharp Guard*, mais l'armée américaine se retire de l'opération en novembre 1994⁷⁵¹.

⁷⁴⁹ Pour une explication détaillée, cf. Simon Duke, *The elusive quest for European Security: From EDC to CFSP*, Basingstoke, Macmillan, 2000, pp. 213-219.

⁷⁵⁰ Les missions dites de Petersberg se déclinent en trois catégories : missions humanitaires, missions de maintien ou d'imposition de la paix, intervention armée dans des crises pour le rétablissement de la paix.

⁷⁵¹ Ce retrait américain peut être analysé à la lumière de la constitution des CJTF lors du conseil atlantique du 14 novembre 1994, concept dont le but était de permettre aux Européens d'intervenir dans une crise avec des moyens de l'Alliance sans que les Etats-Unis ne s'impliquent nécessairement.

1.2. Une expérience socialisatrice pour les diplomaties française et allemande : le Groupe de contact

Au milieu des voix dissonantes de la Communauté européenne, Paris et Bonn s'efforcent de mettre en scène leur coopération. Le Chancelier et le Président se rendent ainsi ensemble à Sarajevo avec Bernard Kouchner le 27 juin 1992⁷⁵². On retrouve ici l'importance accordée par Mitterrand aux symboles en politique, après la célèbre poignée de main de Verdun, et trois ans avant le défilé des soldats allemands de l'Eurocorps sur les Champs-Élysées le 14 juillet 1994. Le pouvoir est d'abord un spectacle, une capacité à se donner à voir⁷⁵³. Pierre Joxe souligne bien l'enjeu symbolique d'un déploiement européen sur le terrain :

« Finalement, nous avons mis des tas de troupes à Sarajevo, en Bosnie, etc.⁷⁵⁴....L'intérêt principal en jeu était celui d'une politique de défense européenne, tout en sachant que ça ne pouvait pas se faire vite. »⁷⁵⁵

Peu à peu la diplomatie américaine prend part à la guerre en Bosnie à partir des discussions de l'automne 1992 autour de l'opportunité de frappes aériennes de l'OTAN sur des objectifs serbes⁷⁵⁶. Elle propose le plan Vance-Owen qui envisage un découpage de la Bosnie en dix provinces mais est ajourné le 16 mai 1993 par référendum en Bosnie. L'Alliance atlantique s'engage finalement dans la guerre, préparant un plan de frappe aérienne pour la nuit du 20 au 21 février 1994. Lors de la préparation de ce plan, pour la première fois depuis 1966, un chef d'État-major français (l'amiral Lanxade) se rend avec son ministre de la Défense (François Léotard) à une réunion, certes *ad hoc*, dans l'enceinte atlantique le 17 février 1994. L'OTAN ne se livrera en Bosnie qu'à des frappes limitées. Mais face à l'enlisement de la situation, la France, à l'initiative d'Alain Juppé –alors ministre des Affaires étrangères– choisit le 25 avril 1994 de monter un « groupe de contact » réunissant États-Unis, Russie,

⁷⁵² L'attitude bienveillante de François Mitterrand à l'égard des Serbes ne va pas sans provoquer tant dans l'opposition, emmenée par Jacques Chirac, que dans la majorité, notamment avec Laurent Fabius, des débats autour de possibles frappes sur des cibles militaires serbes, frappes auxquelles tant le Président que l'État-major français sont peu favorables. Cf. Pierre Favier, Michel Martin-Roland, id., pp. 348-356.

⁷⁵³ Sur cette question de la mise en scène du pouvoir, cf. notamment Michel Foucault, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1976 ; Yves Déloye, Claudine Haroche, Olivier Ihl, *Le protocole, ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998 ; Jean-William Dereymez, Olivier Ihl, Gérard Sabatier, *Un cérémonial politique : les voyages officiels des chefs d'Etat*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998 ; Monique Segré, *Mythes, rites et symboles dans la société contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1997.

⁷⁵⁴ Fin 1992, le nombre de soldats français déployés en Bosnie atteint 7000 hommes. Cf. Jacques Lanxade, op. cit., p. 120.

⁷⁵⁵ Entretien avec Pierre Joxe, Conseil constitutionnel, Paris, 28/04/2004.

⁷⁵⁶ Le secrétaire général de l'ONU, M. Boutros-Boutros Ghali, a d'ailleurs fait appel à l'OTAN en lui demandant de préparer des plans pour une intervention militaire en ex-Yougoslavie, consacrant ainsi, selon Jacques Isnard, correspondant défense au Monde, les moyens américains au détriment des moyens européens. Jacques Isnard, « L'appel des Nations Unies à l'OTAN est la consécration des moyens américains », Le Monde, 18/12/1992.

France, Grande-Bretagne et Allemagne dans le but de coordonner les actions diplomatiques et militaires, la coordination ayant échoué au niveau européen de l'UEO et de la CEE.

Les crises poussent fréquemment à tenter des innovations ou des combinaisons institutionnelles différentes qu'il est possible de tester dans ce cadre incertain dépourvu des repères qui prévalaient précédemment. L'enjeu de ce groupe consiste à trouver une solution politique plus appropriée que le plan Vance-Owen, en partageant la Yougoslavie en deux zones : l'une serbe (49% du territoire), l'autre bosno-croate (51% du territoire), et en plaçant Sarajevo sous contrôle de l'ONU. A nouveau, la question de la force d'entraînement franco-allemande en Europe se trouve posée. Michael Steiner, ancien conseiller diplomatique de Gerhard Schröder et à l'époque de la crise bosniaque, chef du *Sonderstab Bosnien* du ministère fédéral des Affaires étrangères, explique : « *L'idée était de coopérer avec la France afin de ne faire aucune proposition dont on sait qu'elle n'entre pas en congruence avec les représentations françaises.* »⁷⁵⁷

L'activisme des services diplomatiques et des sommets des deux États liés par le processus de coopération issu du Traité de l'Élysée a conduit à ce que le plan de remplacement du plan Vance-Owen s'intitule plan Juppé-Kinkel. Au terme d'un ballet diplomatique intense entre les deux rives de l'Atlantique, la guerre ne sera résolue que par de nouvelles frappes otaniennes, auxquelles le nouveau Président Jacques Chirac, entré en fonction le 17 mai 1995, souscrit en associant dix avions aux soixante bombardiers de l'Alliance qui frappent les positions serbes dans la nuit du 29 au 30 août 1995⁷⁵⁸. C'est sous l'égide américaine que les accords de Dayton sont signés par Tudjman, Milosevic et Izetbegovic le 21 novembre 1995, alors même –comble de l'ironie- que les Américains ne possédaient pas de troupes stationnées sur place.

1.3. La crise yougoslave, une matrice d'apprentissage social pour l'Allemagne

Le conflit yougoslave constitue, pour les hommes politiques mais aussi les responsables militaires et diplomatiques européens, un étalon de mesure des nouvelles missions qui incombent aux États dans le contexte post-bipolaire : l'heure est désormais à la multinationnalité ; les États ne peuvent plus envisager les opérations militaires seuls. La lecture de la presse des années 1991-1995 montre bien l'effet de la crise sur le discours des

⁷⁵⁷ Cité in Susanne Pfeiffer, id., p. 110. Nous traduisons. « Die Idee war ja, mit Frankreich zusammenzuarbeiten, da kann man keine Vorschläge machen, von denen man weiß, dass sie den französischen Vorstellungen nicht entsprechen. »

⁷⁵⁸ Devant l'inefficacité des Casques bleus face au massacre de la poche de Srebrenica perpétré entre le 13 et le 16 juillet 1995 par les forces serbes de Ratko Mladic, faisant près de 8000 morts, la seule option devient un recours aux frappes aériennes de l'OTAN. Il s'agit de la première intervention de l'histoire de l'Alliance atlantique « hors zone OTAN ».

acteurs, et son rôle structurant et légitimateur pour les entrepreneurs français et allemands de la défense européenne. Ce conflit relance la problématique d'une défense européenne commune : la presse européenne, et plus particulièrement française, pointe du doigt l'inexistence européenne dans le règlement du conflit⁷⁵⁹.

« L'affaire yougoslave était strictement européenne ; or les Européens, nous n'avons pas pu la résoudre, notamment parce que les Allemands ne pouvaient pas aller sur le terrain. L'opinion publique allemande a alors pris conscience que les choses se passaient près de Munich. »⁷⁶⁰

En l'occurrence, le précédent yougoslave a joué un rôle majeur dans l'apprentissage social de l'Allemagne vis-à-vis de la problématique de l'emploi de troupes de la Bundeswehr en dehors du territoire de la République Fédérale. Un ancien conseiller diplomatique de Gerhard Schröder le souligne bien :

« On doit aussi regarder ce qui s'est passé dans les Balkans : Croatie, Bosnie... Là les institutions internationales ont l'une après l'autre perdu la face. Cela a massivement endommagé la crédibilité de la politique aux yeux de l'opinion publique jusqu'à Srebrenica. Toujours ces discours ampoulés selon lesquels il ne s'est rien passé ! On avait alors déjà le sentiment en Europe que c'était une guerre sans intérêts matériels élevés. Une question purement humanitaire. Naturellement, les Européens ont dit : « Nous ne pouvons plus nous permettre cela en Europe. » Il en va de la capacité d'action de l'Europe, de l'Occident, de l'OTAN, des institutions. C'est pourquoi il y avait chez nous une attente : « Vous devez être ensemble et agir internationalement en tant qu'Européens et Occidentaux. »⁷⁶¹

A l'été 1992, opposition et majorité en Allemagne avaient conduit des débats sur l'opportunité d'envoyer un bâtiment de la *Bundesmarine* pour une mission d'inspection de l'ONU dans le cadre de l'UEO, puis sur l'envoi de pilotes allemands dans les AWACS de l'Alliance. Mais le *Bundesverfassungsgericht* de Karlsruhe avait refusé dans un jugement du 8 avril 1993 que des soldats allemands participent à l'intervention otanienne sur la Bosnie⁷⁶². Le problème essentiel était l'opposition interne sur le sujet en Allemagne : la CDU et la SPD, les deux partis majeurs de coalition gouvernementale, se divisaient autour de la question des missions humanitaires et de maintien de la paix. A l'été 1992, la SPD a

⁷⁵⁹ En 1994, les quotidiens français voient fleurir des titres tels que « L'Europe prise au piège », *Le Monde*, 18/05/1994, « L'Europe a-t-elle encore un sens ? » par Alain Finkielkraut dans *Le Monde*, 13/05/1994. De même des experts et praticiens de la défense (*think tanks*, officiers...) publient des tribunes dénonciatrices : cf. par exemple « L'engrenage en désarroi » par l'officier Bertrand Ballarin, *Le Monde*, 28/04/1994, ou « Maastricht ou Sarajevo ? », par François Heisbourg et Pierre Lellouche, *Le Monde*, 13 juin 1993.

⁷⁶⁰ Entretien avec un ancien Chef d'Etat-major particulier de François Mitterrand, École Militaire, Paris, 16/12/2005.

⁷⁶¹ Entretien avec Michael Steiner, Représentation permanente de l'Allemagne à l'ONU, Genève, 12/04/2006. Nous traduisons. « Man muss auch sehen, was da in den Balkan passiert ist: Kroatien, Bosnien... Da haben eine internationale Institution nach der anderen insbesondere Bosnien die Gesicht verloren. Das hat die Glaubwürdigkeit der Politik in Augen der Öffentlichkeit massiv geschädigt bis zu Srebrenica. Immer diese Sonntagsreden, dass nichts ist passiert! Dann hat man dann schon das Gefühl gehabt in Europa, es war ein Krieg ohne jede materielle höhere Interesse. Reine humanitäre Frage. Natürlich haben die Europäer gesagt: „Das können wir uns in Europa nicht mehr leisten.“ Es hat damit zu tun mit der Handlungsfähigkeit Europas, des Westens, der NATO, der Institutionen. Deswegen war auch bei uns die Erwartung: „Ihr musst was tun zusammen international gemeinsam als Europäer und Westliche. »

⁷⁶² Georg Schöllgen, id., p. 75.

proposé un amendement de la Loi Fondamentale afin de permettre à la Bundeswehr de participer aux missions de maintien de la paix, et le premier contingent allemand jamais envoyé hors zone de l'Alliance atlantique le fut en Somalie en 1993 (UNOSOM II). Mais demeurait le problème de l'engagement de troupes allemandes à l'extérieur du territoire national au vu de l'histoire allemande, selon les députés sociaux-démocrates. Cependant, au fur et à mesure que le conflit dans les Balkans démontre l'attentisme européen et l'échec patent de la voie diplomatique, les députés ont pris conscience qu'il était temps de lever un tabou vieux de cinquante ans sur l'envoi de troupes allemandes en opérations extérieures pour des missions de paix. Un ancien conseiller diplomatique du Chancelier Schröder explique :

« Les Allemands ont mis du temps pour apprendre à défendre leurs intérêts vitaux de façon militaire au-delà de leurs frontières. Le déclencheur a été la guerre dans les Balkans, mais cela a été un mauvais exemple parce que nous avons un passé très chargé sur les Balkans, qui a fait beaucoup hésiter le Chancelier Kohl. »⁷⁶³

L'Allemagne s'était dotée de dispositions constitutionnelles contradictoires qui ont verrouillé les possibilités d'emploi de la Bundeswehr hors zone OTAN pendant cinquante ans : l'article 87a⁷⁶⁴ soumet l'engagement de troupes allemandes à l'extérieur à une autorisation constitutionnelle, tandis que l'article 24⁷⁶⁵ affirme la responsabilité allemande dans le cadre du système de sécurité collective, et n'interdit pas les interventions extérieures. Or dans la situation ouverte par la fin de la guerre froide, il devient évident que les modalités d'intervention dépasseront les frontières de la zone d'intervention otanienne car il s'agit de plus en plus de missions de type Petersberg, qui touchent à des crises régionales. Ces dispositions constitutionnelles trouvent également une source d'explication temporelle plus lointaine : si l'on remonte avant la Seconde Guerre mondiale dans l'histoire allemande, on s'aperçoit que l'Allemagne est longtemps, tout particulièrement avec Bismarck, restée concentrée sur son propre territoire qui a connu une unité tardive, et que la Weltpolitik lancée par Guillaume II au début du XX^{ème} siècle n'a guère rencontré de succès.

Alors que la coalition CDU-Libéraux au pouvoir entre 1990 et 1998 plaidait pour une révision constitutionnelle dans un sens moins restrictif⁷⁶⁶, la SPD entendait limiter les

⁷⁶³ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl, Paris, 21/07/2005.

⁷⁶⁴ Article 87a, al. 2 : « En dehors des besoins de défense, les forces armées ne peuvent être employées que si la constitution les y autorise explicitement ». *Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949*, www.leforum.de/fr/fr

⁷⁶⁵ Article 24 : « A des fins de protection de la paix, la République fédérale a le droit de s'intégrer dans un système de sécurité collective, renonçant par-là même à certains de ses droits souverains afin d'œuvrer à l'instauration d'une paix stable en Europe et dans le monde. » Ibid.

⁷⁶⁶ Helmut Kohl et son Ministre des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, n'excluaient pas la participation de la Bundeswehr pour des missions de maintien ou de rétablissement de la paix « hors zone », dans le cadre de l'ONU, de l'UEO ou de l'OTAN. Ils portaient le projet de modifier les règles du jeu afin

missions de maintien de la paix uniquement dans la zone otanienne et sous réserve de compatibilité constitutionnelle. Le changement de position de la SPD⁷⁶⁷, face à son courant traditionnellement pacifiste en raison du complexe de culpabilité, ou *Schuldsyndrom* vis-à-vis du passé allemand, peut s'expliquer à la lumière des accords de Dayton, et surtout du génocide qui s'est produit en Bosnie et vient cruellement démontrer que l'aide humanitaire ne saurait suffire. Ainsi, la Cour constitutionnelle fédérale a estimé dès le 8 avril 1993 que les équipages allemands des appareils AWACS de l'Alliance pourraient participer aux opérations de contrôle de l'interdiction de survol de la Bosnie-Herzégovine mises en place par l'OTAN, malgré l'opposition social-démocrate. L'action publique évolue de façon incrémentale, tant sur le plan national que sur le plan supranational, grâce à des mécanismes d'apprentissage, au premier rang desquels les leçons tirées des expériences passées⁷⁶⁸, en fonction des résultats et des appréciations relatives aux schémas de traitement du problème en vigueur. La pratique de terrain impulse ici un processus d'apprentissage politique⁷⁶⁹ tant pour l'opposition SPD que pour la Bundeswehr jusque-là cantonnée dans une tâche territoriale et toute entière orientée vers la lutte contre les forces soviétiques : la Bundeswehr va pouvoir acquérir une socialisation opérationnelle à l'épreuve des théâtres d'opérations militaires.

La contradiction entre les articles 87a et 24 a finalement été tranchée par un jugement historique de la Cour de Karlsruhe le 12 juillet 1994, au terme d'un débat politique fort entre la SPD, les Libéraux et la CDU, levant ainsi un tabou : la Cour a jugé conforme à la Loi Fondamentale la participation de soldats allemands à des missions militaires extérieures sous l'égide de l'ONU hors zone OTAN, même si ces missions impliquent un recours à la force. L'engagement extérieur de la Bundeswehr demeure toutefois soumis à l'approbation préalable du Bundestag à la majorité simple, conformément aux dispositions de la Loi Fondamentale⁷⁷⁰, ce qui contribue à freiner les possibilités d'engagement dans des

d'être en mesure d'envoyer à nouveau des troupes à l'extérieur du sol allemand et de faire enfin face aux nouvelles responsabilités de l'Allemagne unie. Hans Stark, *La politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, Paris, Les Cahiers de l'IFRI, 2000.

⁷⁶⁷ Auparavant, juste après la chute du Mur, la SPD plaçait ses espoirs en la CSCE concernant la sécurité du continent, ce qui l'avait amenée à récuser la déclaration de Petersberg qui assignait de nouvelles tâches à l'UEO en juin 1992 (cf. annexe 8.5), la création de la FRR de l'OTAN et celle de l'Eurocorps. Cf. Hans-Georg Ehrhart, *Rudolf Scharping and the formation of Social-Democrat foreign and security policy in the 1990's*, p. 87 et suiv., in *La politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, op. cit.

⁷⁶⁸ Cf. Guillaume Devin, « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », art. cit. ; Pierre Muller, Yves Surel, op. cit. ; Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, op. cit., Madeleine Grawitz, Jean Leca, op. cit.

⁷⁶⁹ Jeffrey Checkel note que les processus d'apprentissage sont plus probables quand le groupe concerné se sent en crise, ou bien quand ses membres partagent un arrière-plan socioprofessionnel proche. Cf. Jeffrey Checkel, « Social construction and integration », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 545-560.

⁷⁷⁰ Cela vaut en temps de paix. En temps de guerre, c'est un comité restreint qui décide de l'envoi des troupes à l'extérieur. Cf. Jacques-Pierre Gougeon, *L'Allemagne dans les relations internationales de 1890 à nos jours*, Paris, Armand Colin, Coll. « Synthèse », 1998, pp. 88-89.

opérations extérieures⁷⁷¹. C'est le ralliement de la gauche allemande⁷⁷² qui a permis d'envisager les opérations extérieures pour l'armée allemande: « *Pour prendre l'exemple de l'envoi des troupes au Kosovo en 1999, cela a été possible car il s'agissait d'une décision provenant de la coalition socialiste et écologiste au pouvoir.* »⁷⁷³

2. *Les errements diplomatiques européens au Kosovo : une grille de légitimation du projet de politique européenne de défense*

L'enjeu est de montrer ici, à travers les archives orales récoltées, les articles de presse et les déclarations officielles françaises et allemandes (et même britanniques en 1998 : déclarations de Portschäch et Saint-Malo) émanant des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres des Affaires Étrangères et de la Défense, que la crise joue un rôle de catalyseur pour les cercles de décision politico-militaires français et allemands en matière de défense européenne, qui a permis le ralliement britannique à Saint-Malo en décembre 1998. Ce rôle a d'ailleurs été amplifié par la médiatisation de l'embrassement des conflits balkaniques, avec une apogée lors d'événements tragiques tels le massacre de la poche de Srebrenica⁷⁷⁴. Dès lors les Européens sont dans l'obligation morale et politique de trouver un instrument d'action pour les cas où les États-Unis ne s'engageraient pas dans le règlement d'un conflit.

2.1. *Le conflit kosovar, deus ex machina pour la défense européenne*

La guerre du Kosovo va, une nouvelle fois, démontrer de façon tragique que « l'ère des nations » n'est pas finie, soulignant à nouveau l'inexistence de l'Union

⁷⁷¹ Nous revenons sur ce point au chapitre 9.

⁷⁷² En 1995, évoquant le contexte de la guerre en Bosnie, Rudolf Scharping, Ministre de la Défense de Gerhard Schröder entre 1998 et 2002, prônait un changement d'attitude de la SPD en affirmant que « si cette paix nécessite une protection militaire, alors l'Allemagne doit y participer ». Ibid. Cette ligne de conduite a été poursuivie avec l'alternance politique de 1998.

⁷⁷³ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique et de sécurité d'Helmut Kohl, Paris, 26/04/2004.

⁷⁷⁴ L'amiral Weisser, ancien conseiller de Volker Rühle, évoque la réaction des deux chefs d'Etat français et allemand en apprenant la nouvelle du massacre : « Als sie die Nachricht bekommen haben, wurde die Sitzung ausgelöst und alle Militär wurden beauftragt mit ihren Counterparts besonderen Worten zu reden und sofort im Einsatz zu kommen. [...] Es führte dazu, dass gemeinsame Kräfte gegründet worden. » [Quand ils [Chirac et Kohl] ont reçu la nouvelle, ils ont levé la séance et tous les militaires ont été chargés d'en discuter spécifiquement avec leur collègues et d'en venir directement à une opération militaire. [...] Cela a conduit à ce que des forces communes ont été créées.] Entretien à Sankt-Augustin, 22/06/2006.

européenne en matière de défense⁷⁷⁵. Depuis les premiers soubresauts balkaniques de l'automne 1991, le Kosovo, province yougoslave majoritairement peuplée de musulmans d'origine albanaise, revendique son indépendance. A partir de 1996, l'armée de libération du Kosovo (UCK) n'a de cesse de multiplier les actions paramilitaires contre les forces serbes qui, à leur tour, répriment violemment les Kosovars musulmans de la province, appliquant une politique de « purification ethnique ». Or les rédacteurs des accords de Dayton avaient renoncé à régler le problème kosovar alors même qu'il se posait depuis 1993. La communauté internationale, échaudée par les récents conflits en ex-Yougoslavie et en Bosnie, réunit alors à Rambouillet⁷⁷⁶ le 6 février 1999 une conférence de paix visant par la négociation diplomatique -moyen d'action par excellence prévu par la PESC-, à contraindre Milosevic à accorder une autonomie accrue au Kosovo⁷⁷⁷. Dans la foulée, le ministre allemand des Affaires Étrangères, Joschka Fischer propose le 14 avril un plan de paix prévoyant le retrait de toutes les forces policières, militaires et paramilitaires serbes du Kosovo sous peine de bombardements sur des cibles militaires serbes, plan approuvé par la communauté européenne dans son principe⁷⁷⁸.

Le groupe de contact créé par Alain Juppé joue ici comme un mécanisme de socialisation à une pratique diplomatique commune et permet aux cinq diplomaties impliquées de rechercher en commun une solution, mettant *de facto* en pratique ce que la PESC ne parvient pas à réaliser. Mais une fois de plus, la stratégie diplomatique échoue : Milosevic et l'UCK ne parvenant pas à s'entendre, et la Serbie ne respectant aucun ultimatum, les Etats-membres de l'OTAN lancent l'opération *Allied Force* le 24 mars 1999 qui se traduit par des frappes aériennes sur le Kosovo jusqu'au 3 juin 1999⁷⁷⁹. Le

⁷⁷⁵ Cf. Pierre Darcourt, « Perspectives de Maastricht : armée fédérale ou défense européenne ? », in *Le Figaro*, 16/06/1992.

⁷⁷⁶ Un diplomate allemand ayant traité le dossier du Kosovo au ministère fédéral des Affaires étrangères, note ironiquement : « On a fait en février 1999 quelque chose qui avait beaucoup plu à Monsieur Védérine à l'époque, qui était une réunion extraordinaire des Ministres des Quinze à Paris sous présidence allemande. Cela pour [...] montrer l'effort des Européens, et non pas seulement de la France et de la Grande-Bretagne. C'est de la petite histoire... » Entretien à la Chancellerie, Berlin, 18/05/2005.

⁷⁷⁷ Néanmoins les négociations prirent fin sans succès le 23 février après que la délégation albanaise a exprimé son souhait de consultation avec la base, et que le gouvernement serbe a refusé les mesures proposées. Le plan de paix de Rambouillet envisageait un cessez-le-feu immédiat avec reddition inconditionnelle des Serbes ainsi qu'une solution intermédiaire de trois ans concernant l'autonomie du Kosovo. Cf. Florian Bieber, Zidas Daskalovski, *Understanding the war in Kosovo*, London and Portland, OR: Frank Cass Publishers, 2003.

⁷⁷⁸ Il s'agit en fait d'un plan plus large, visant à moyen terme une stabilité politique des Balkans par le biais d'aides financières de reconstruction jusqu'à l'avènement d'un régime démocratique, conditionnées par le respect de la démocratie et des droits de l'Homme. Klaus Kinkel et Hubert Védérine avaient auparavant tenté une action franco-allemande en écrivant à Milosevic mi-novembre 1998 afin de l'exhorter à accorder un statut spécial à la province et à la population albanaise du Kosovo. Cf. Susanne Pfeiffer, op. cit., p. 114.

⁷⁷⁹ Pour une perspective très détaillée de la guerre du Kosovo, cf. Florian Bieber, Zidas Daskalovski, *Understanding the war in Kosovo*, op. cit. Il s'agit de la première intervention de l'OTAN sans mandat préalable des Nations Unies. La résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur le Kosovo n'intervient que le 10 juin 1999. La France et l'Allemagne s'étaient au départ exprimées contre l'intention de faire intervenir les forces de l'OTAN sans mandat onusien.

Président Clinton a joué sur le registre des arguments moraux et de la « guerre juste »⁷⁸⁰ afin de justifier l'intervention de l'OTAN en dehors des règles juridiques habituelles en la matière. Le conflit kosovar offre en outre une opportunité à la France et à la Grande-Bretagne de travailler ensemble, après les tensions et malentendus qui ont entouré les négociations de Maastricht, puis d'Amsterdam⁷⁸¹, ainsi que la création de l'Eurocorps et la réforme de l'Alliance atlantique. Hubert Védrine et Robin Cook profitent ainsi de la CIG du 29 janvier 1999, sous présidence allemande de l'UE, pour annoncer leur volonté d'appeler une nouvelle de paix pour le Kosovo sous autorité franco-britannique, celle de Rambouillet⁷⁸². A nouveau une impression forte de dissonance entre Européens se dégage : tandis que Français et Britanniques laissent clairement entendre qu'ils enverront des troupes sur place, les mêmes Français et les Allemands s'opposent quelques mois plus tard, lors du sommet de l'OTAN à Washington des 23-24 avril 1999 à l'envoi de troupes, tandis que le Premier Ministre britannique maintient cette position⁷⁸³. La Serbie est contrainte de retirer ses forces le 9 juin 1999, l'UCK rend les armes le 21 juin, et l'Alliance atlantique déploie alors la KFOR (force internationale de paix au Kosovo), pendant que l'ONU met sur pied la MINUK chargée de la reconstruction de la province, sous l'égide de Bernard Kouchner, son premier chef⁷⁸⁴.

La crise du Kosovo joue un rôle clef dans la sociogenèse de la politique européenne de défense à plusieurs titres. Louis Gautier rend compte de ce processus au niveau empirique :

« Les circonstances du Kosovo ont par ailleurs mis sous pression toute cette affaire de manière extraordinaire entre la fin de l'hiver 1998 et l'été 1999. L'Europe de la Défense a été rythmée par trois sommets européens pendant ce conflit du Kosovo : le sommet de Berlin, le sommet extraordinaire de Bruxelles et le sommet de Cologne. C'est très intéressant de voir que les Allemands, même s'ils n'étaient pas leaders sur le sujet, étaient dans une situation de devoir faire réussir les choses comme Présidents de l'Union européenne. Ils ont eu un intérêt fort. Tout cela a été finalisé à Cologne, tout était ficelé en 18 mois. Le fait que des chefs d'Etat et de gouvernement discutent de questions aussi importantes que la sécurité, la gestion de crise ou une guerre, les place à leur niveau de responsabilité pour une fois. Le sommet extraordinaire de Bruxelles consacré au Kosovo montre bien cela : vingt-cinq chefs d'Etat et de gouvernement se mettent à parler ensemble de cette question avec un niveau très fort d'intérêt et d'implication. La capitulation de Milosevic est apportée par un message à Cologne au moment où l'on signe l'acte final du lancement de la PESD. Il y a une coïncidence entre la gestion du Kosovo, la prise de conscience renouvelée de la faiblesse des Européens, et donc la nécessité de mettre en place une défense européenne. Comme toujours

⁷⁸⁰ Sur la notion de guerre juste ou injuste, cf. l'essai de Michael Waltzer, *Guerres justes et injustes : argumentation morale avec exemples historiques*, Paris, Belin, 1999 (Traduit de l'anglais *Just and unjust wars*, New York, Basic Books, 1977).

⁷⁸¹ Nous revenons sur ce point à la section B.

⁷⁸² Hubert Védrine explique pourquoi l'initiative ne fut pas franco-allemande à son sens : « L'idée de tenter la dernière chance nous est venue en parlant ensemble. Nous avions un problème avec Fischer qui prenait la présidence, qui venait d'arriver et n'y connaissait rien. La négociation budgétaire était très dure. Au début, notre idée l'a un peu énervé, mais on l'a convaincu en précisant que nous coprésiderions la négociation, mais que le groupe de contact serait le manager du système. » Entretien à Paris, 29/06/2005.

⁷⁸³ Cf. *Le Monde* du 5 juin 1999 et Pierre Hassner, « Kosovo : devant l'échec », in *Esprit*, 23 (6), 1999, p. 175.

⁷⁸⁴ Cf. Le récit des débuts de la MINUK in Bernard Kouchner, *Les guerriers de la paix*, Paris, Le Livre de Poche, 2004, pp. 33-379.

dans la construction européenne, cela part d'un engouement fort du moment qui vit ensuite sur sa dynamique jusqu'à Nice. »⁷⁸⁵

Renforçant l'échec de l'intervention européenne dans les Balkans sous l'autorité de l'UEO, la crise kosovare met en lumière le *capabilities gap*, soit le fossé en matière de capacités militaires d'intervention entre les États européens et les États-Unis⁷⁸⁶ et le risque de « marginalisation de l'Europe » en la matière⁷⁸⁷. Il se produit *de facto* un partage entre *hard* et *soft security* entre les deux rives de l'Atlantique, de la guerre du Golfe à l'Afghanistan aujourd'hui : « *Cela fonctionne quasiment selon une division du travail au sein de l'OTAN comme suit: les combats incombent aux USA, la reconstruction post-conflit aux Européens.* »⁷⁸⁸ L'armée américaine a en effet fourni 60% des avions et 80% des armes de précision utilisées lors des bombardements, les deux contributeurs européens majeurs étant la France et la Grande-Bretagne. En revanche, la KFOR, force multinationale de reconstruction post-conflit, s'appuie sur une participation américaine à hauteur de 16% contre 47% assurés par la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie. C'est d'ailleurs l'État-major multinational de l'Eurocorps qui a pris le commandement de la KFOR au printemps 2000.

2.2. Une mise en pratique de l'apprentissage de la Bundeswehr

Le conflit du Kosovo marque une étape importante pour l'Allemagne : elle participe pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale à une opération militaire hors zone OTAN. La *Luftwaffe* a fourni quatorze avions Tornados dédiés aux missions SEAD (*Suppression of Enemy Air Defences*)⁷⁸⁹. Le Chancelier Schröder, qui n'avait lui-même jamais porté les armes⁷⁹⁰, conscient de l'impact de ce premier engagement militaire allemand sur l'opinion publique, appelait au soir du 24 mars 1999 « *tous les citoyens et les*

⁷⁸⁵ Entretien à Paris, 27/10/2005.

⁷⁸⁶ Christopher Hill, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role », in *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), septembre 1993, pp. 305-328.

⁷⁸⁷ Anne-Marie Le Gloannec, *Die Marginalisierung Europas am Anfang des 21. Jahrhunderts*, pp. 236-252, in H. Arnold, R. Krämer, *Sicherheit für das größere Europa. Politische Optionen im Globalen Spannungsfeld*, Bonn, 2002 ; Marco Overhaus, « Marginalisierung Europas ? Europas militärische Präsenz in der Welt seit dem Ende des Kalten Kriegs. Von Kuwait bis Afghanistan », pp. 179-192, in Heiner Timmermann, Michael Salewski (Hg.), *Armeen in Europa- Europäische Armeen. Von den Kreuzzügen bis ins 21. Jahrhundert*, Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen, Münster, LIT Verlag, 2004.

⁷⁸⁸ Werner Hoyer, Gerd F. Kaldrack (Hrsg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften ?*, Baden-Baden Nomos, 2005, p. 20. Nous traduisons. « [Dies] läuft quasi auf eine Arbeitsteilung innerhalb der NATO hinaus: Den USA obliegt das „Kämpfen“, den Europäern die „Konfliktnachsorge“. »

⁷⁸⁹ Cf. Stephan Martens, « L'Allemagne unifiée a perdu ses complexes », *Le Monde diplomatique*, octobre 1999.

⁷⁹⁰ Georg Schöllgen, id., p. 79.

citoyennes à être aux côtés de nos soldats »⁷⁹¹. Il était pourtant loin d'être évident qu'une coalition social-démocrate décide de porter la responsabilité du retour de la République Fédérale dans les conflits armés. La marge de manœuvre du gouvernement Schröder se révèle extrêmement étroite, comme le souligne un diplomate au service *Europäischer Korrespondent* du ministère fédéral des Affaires étrangères en 1999 :

« Le nouveau gouvernement rouge-vert qui prit ses fonctions en 1998 se trouvait extrêmement coincé parce que les préparatifs à l'OTAN étaient très avancés. Et on peut relever dans cette affaire un mécanisme extrêmement dangereux : les menaces et les préparatifs militaires se renforcent mutuellement et mettent à un moment donné la politique dans une position où elle ne peut plus reculer. Cela devient une question de crédibilité. Le point de non-retour pour ce genre d'interventions militaires -et on peut dire la même chose pour l'Irak ou les Balkans- est souvent beaucoup plus tôt qu'on ne l'imagine. Quand le nouveau gouvernement a pris ses fonctions, ce point de non-retour était en fait déjà dépassé. Et dans la transition de gouvernement, l'ancien gouvernement impliquait déjà les ministres et le futur Chancelier car il savait que ce serait à eux d'assumer la future responsabilité. »⁷⁹²

Il en allait de la crédibilité internationale de l'Allemagne. La consultation de la presse allemande du printemps 1999 fait ressortir l'intensité des débats au sein de la classe politique et dans l'opinion publique allemande concernant cette opération⁷⁹³ : « *La population était massivement contre la participation solidaire à la campagne aérienne de l'OTAN.* »⁷⁹⁴ La conjoncture politique joue ici un rôle d'adjuvant : seul un gouvernement social-démocrate, réputé de mouvance pacifiste, pouvait légitimer l'envoi de la Bundeswehr au Kosovo. Les coalitions conservatrices précédentes gouvernaient avec les libéraux de la FDP qui avaient d'énormes réticences sur la question. Or la FDP a tenu pendant près de 15 ans le ministère des Affaires Étrangères avec Hans-Dietrich Genscher, puis Klaus Kinkel, et cette réticence était intériorisée jusque dans les services. Un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl remarque en effet :

« Jusqu'en 1998, nous avons un problème de fond : nos alliés libéraux. Kohl n'était pas un partisan fervent de l'utilisation de l'armée, et réfléchissait beaucoup à cet égard. Pour le Kosovo, Kohl avait beaucoup de réticences, et avec raison car je ne suis toujours pas convaincu de ce que nous y avons fait militairement. La volonté absolue des Verts était d'apparaître comme un partenaire fiable au sein du gouvernement. J'ai été le témoin, en tant que haut fonctionnaire, du débat commun entre l'ancien et le nouveau gouvernement sur l'affaire du Kosovo. Nous étions à l'époque étonnés que les deux qui étaient réticents en séance soient Helmut Kohl et Oskar Lafontaine. Schröder ne disait rien, Fischer était heureux

⁷⁹¹ In « Ernstfall für Schröder », *Der Spiegel*, n°13, 29/03/1999. Nous traduisons. « alle Mitbürgerinnen und Mitbürger in dieser Stunde zu unseren Soldaten zu stehen. » Le Bundestag a même voté le 6 juin 1999 un second mandat autorisant la participation d'un contingent de 8500 soldats allemands dans la KFOR, légitimée par la résolution 1244 de l'ONU et chargée de faire respecter les accords de paix.

⁷⁹² Entretien en français à la Chancellerie, Berlin, 18/05/2006.

⁷⁹³ Cf. Delphine Deschaux-Beaume, *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense au miroir de la presse écrite quotidienne française et allemande*, in Porteret Vincent (dir.), *La défense. Acteurs, légitimité, missions : perspectives sociologiques*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », Coll. « Logiques politiques », 2007.

⁷⁹⁴ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique et de sécurité de Gerhard Schröder, Représentation permanente de l'Allemagne à l'ONU, Genève, 12/04/2006. Nous traduisons. « Die Bevölkerung war massiv gegen die Beteiligung an der Solidarität der NATO Luftkampagne. »

d'être dans la salle du Conseil des ministres, et j'étais perplexe devant les grandes réserves de Kohl et Lafontaine, alors que les autres semblaient d'accord. La nouvelle coalition a aidé la normalisation de l'Allemagne, mais cette normalisation avait en réalité été commencée auparavant. »⁷⁹⁵

L'argumentation de Fischer pour justifier la participation allemande a donc mis en exergue la dimension humanitaire de la mission, et l'analogie avec l'ex-Yougoslavie, comme le montre un diplomate allemand ayant géré le dossier kosovar :

« Il y a eu un énorme débat dans l'opinion publique à l'époque sur ce qu'est une intervention humanitaire, et jusqu'où cela est justifié de participer à ce genre de cause. Et ce n'est probablement pas un hasard que ce soit un gouvernement social-démocrate qui ait pu plus facilement passer outre certaines objections. Les gens ne se rendent souvent pas compte, mais la participation militaire de l'Allemagne à ces opérations s'est produite à une vitesse éclair. Il y a toute une génération de positions qui ont été bouleversées en quelques années. On est passé de troupes dans les AWACS à des troupes de combat en Bosnie en quelques années. »⁷⁹⁶

En outre, un autre argument politique pour justifier auparavant le non-emploi des soldats de la Bundeswehr relève de l'histoire de l'Allemagne divisée. Le général Schuwirth nous éclaire sur ce point :

« L'une des raisons politiques majeures de la non-disposition à l'emploi [de l'armée] était que l'on voulait avant tout éviter que, par exemple dans des missions de l'ONU en dehors de la zone OTAN, des soldats ouest- et est-allemands se battent les uns contre les autres. »⁷⁹⁷

C'est cet apprentissage allemand en matière de défense qui permet d'imaginer une politique européenne de défense, et un partenariat franco-allemand qui n'en reste pas au niveau déclaratoire et aux exercices. Cet apprentissage demeure cependant incrémental : le gouvernement allemand a refusé par deux fois l'envoi des troupes de l'Eurocorps comme noyau d'une force d'intervention multinationale en Afrique en 1994, sur proposition de François Léotard⁷⁹⁸, et comme élément d'une force de réaction rapide en Bosnie en juin 1995⁷⁹⁹. Les nombreux débats générés par la crise sur l'inexistence de l'UE sur la scène diplomatique internationale dans la presse nationale, tant en France qu'en Allemagne montre bien le montage politique du dossier de la politique européenne de défense en France et en Allemagne, alors même qu'à ce moment-là, le choix majoritaire des États de l'UE est justement de ne pas aspirer collectivement à un statut de puissance, notamment en

⁷⁹⁵ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl, Paris, 21/07/2005.

⁷⁹⁶ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 18/05/2006.

⁷⁹⁷ Entretien avec le Général Rainer Schuwirth, SHAPE, Mons, 8/12/2005. Nous traduisons. « Ein der politischen Hauptgründen für die Entsendebereitschaft war, dass man vor allem vermeiden wollte, dass zum Beispiel in UN Operationen außerhalb des NATO Territoriums west-deutsche und ost-deutsche Soldaten entgegen kämpfen. »

⁷⁹⁸ Volker Rühe, ministre fédéral de la Défense, se récrie que l'Eurocorps n'est pas un « Afrikakorps ».

⁷⁹⁹ Cf. Hans Stark, *Deutsch-französische Positionen, Divergenzen und Kompromissformeln in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik*, p. 147, in Werner Weidenfeld, *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn, Europa Union, 1998.

matière de défense où les clefs ont été remises à l'OTAN⁸⁰⁰. L'ONU incarne l'aspiration kantienne à l'égalité des nations ; l'OTAN est l'incarnation du pragmatisme qui se soucie plutôt d'efficacité que d'égalité politique des peuples. C'est dans cette configuration idéologique que va devoir se positionner la politique européenne de défense en gestation. La complexité de la situation conflictuelle dans les Balkans soulève des questions fondamentales sur le rôle de l'État dans le règlement des crises et dans la sécurité internationale, et sur la conception même de la souveraineté. La lecture des intérêts de sécurité s'est révélée largement nationale dans ces crises, mettant en avant la lacune d'un cadre institutionnel européen capable de provoquer une réelle socialisation commune face aux problèmes de sécurité : une délégation du Parlement européen visitant la Bosnie en reconstruction en 1997 observait : « *There is very simply no European face in Bosnia.* »⁸⁰¹.

Les crises balkaniques offrent, suite à la Chute du Mur de Berlin, une seconde fenêtre d'opportunité aux entrepreneurs politiques franco-allemands de la défense européenne en s'appuyant à la fois sur l'impact de la crise sur la position britannique sur le sujet et sur l'attitude allemande vis-à-vis de l'envoi de troupes à l'extérieur. Mais la Bosnie et le Kosovo n'induisent pas une réforme automatique : comme tout problème, il a fallu un investissement de la question par les opérateurs politiques en l'occurrence les chefs d'Etat et les ministres des Affaires étrangères français, allemand et britannique surtout. Comme le soulignent Sabatier et Jenkins-Smith, une crise n'a pas forcément d'effet contraignant sur une situation politique, mais peut être l'occasion d'introduire du changement, notamment à travers la fonction rhétorique d'analogies historiques⁸⁰². La crise constitue un stimulus pour les cercles d'acteurs politico-diplomatiques de l'Union européenne afin d'accélérer la transition entre la CPE et la PESG, dont le Kosovo vient cruellement démontrer l'inappropriation si elle n'est pas dotée d'un volet défense qui lui donne corps. La préférence de facto des principaux États européens pour une action dans le cadre du Groupe de contact plutôt que dans celui de la PESG nouvellement adopté à Maastricht souligne toute la prégnance de la dynamique des noyaux durs dans la construction européenne.

⁸⁰⁰ Cf. Bernard Cassen, « Donner un sens à l'Union. L'introuvable défense européenne », *Le Monde diplomatique*, juin 1999.

⁸⁰¹ Cité in Simon Duke, op. cit., p. 222.

⁸⁰² Comme l'image de Munich par exemple utilisée par Mitterrand, puis Chirac pour labelliser le cas Milosevic. Cf. Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith (eds.), *Policy change and learning*, Boulder, Westview Press, 1993.

Section B : De l'entreprise politique au relais diplomatique

Entre 1990 et 1995, les Etats-membres de l'UE sont -comme nous l'avons montré- engoncés dans des débats « théologiques » autour de la future architecture de défense européenne⁸⁰³, formant deux coalitions de cause transnationales, l'une européaniste emmenée par le duo franco-allemand, l'autre atlantiste autour de la Grande-Bretagne et de l'allié américain. Mais les crises balkaniques, en Yougoslavie puis en Bosnie et au Kosovo viennent cruellement démontrer la nécessité de faire preuve de pragmatisme : l'UEO seule ne permet pas à l'Union européenne d'intervenir en tant qu'acteur international, et l'enjeu de trouver un *modus vivendi* avec l'Alliance atlantique n'en devient que plus crucial. Un ancien directeur de cabinet d'Alain Richard résume bien le contexte de milieu des années 1990 :

« Un certain nombre de briques vont être construites en 1997-1998, qui pourront être assemblées le moment venu. Et ce moment vient à Saint-Malo, sous la pression de la nouvelle situation dans les Balkans et les échecs successifs de tentatives diplomatiques de règlement pacifique de la situation au Kosovo. »⁸⁰⁴

C'est à la faveur de ce contexte particulier que les acteurs politico-militaires français, allemands et britanniques sont conduits à des évolutions de leurs positions nationales par interaction entre leurs responsables politico-militaires et diplomatiques. Comme le souligne Jeffrey Checkel, « *much social interaction involves dynamics of learning and socialization.* »⁸⁰⁵ Nous partageons avec le courant constructiviste l'idée que les intérêts des acteurs ne sont pas des données de fait mais évoluent à travers les interactions sociales vécues par ces acteurs ; en revanche, nous ne souscrivons pas entièrement au postulat que les identités de ces mêmes acteurs sont modelées de la même façon⁸⁰⁶. Les identités, comme les intérêts, sont construites socialement, mais la pratique de la concertation entre les trois acteurs majeurs de la sécurité européenne a conduit à une évolution marginale des positions des États. Les Français réexaminent le projet qu'ils mettent en avant avec l'allié rhénan et considèrent les modalités d'un *modus operandi* avec l'OTAN ; les Allemands, après la guerre en Bosnie, envisagent enfin un retour de leurs soldats dans des opérations extérieures, ce qui débloque les aspects opérationnels des aspirations à une défense européenne commune ; les Britanniques, suite au conflit kosovar et à l'alternance politique

⁸⁰³ Cf. François Géré, « La longue marche de l'Union européenne vers l'autonomie stratégique », in *Cahiers de Mars*, n°180, juin 2004.

⁸⁰⁴ Entretien à Paris, 19/05/2005.

⁸⁰⁵ Jeffrey Checkel, art. cit., p. 547.

⁸⁰⁶ Cf. notamment Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986 ; Thomas Christiansen, Erik Jorgensen, Antje Wiener, *The social construction of Europe*, London, Sage Publications, 2001 ; Frédéric Mérand, « Social representations in the European Security and Defence Policy », in *Cooperation and Conflict*, 41 (2), 2006, pp. 131-152.

de 1997, acceptent pour la première fois l'idée d'une capacité de défense européenne au sein de l'UE.

L'ensemble des initiatives prises en matière de défense européenne entre 1992-1993 et 1998 se caractérise par un va et vient entre la dimension opérationnelle (construction des Euroforces à la suite de l'Eurocorps) qui implique de plus en plus les militaires, et la dimension toujours hautement politique et symbolique du débat. L'enjeu consiste à construire des moyens de coordonner l'action de l'UE avec les moyens militaires de l'OTAN et de l'UEO, et ouvre la voie à la déclaration franco-britannique de Saint-Malo fin 1998, marquant une étape majeure vers la constitution d'une politique européenne de défense au sein du processus de construction européenne. Au milieu des années 1990, c'est ainsi le projet mis en avant par le camp atlantiste qui l'emporte de facto : certes l'Union européenne s'est dotée d'une PESD et l'Eurocorps vise à donner un contenu opérationnel à l'UEO, bras armé de l'UE ; mais les crises balkaniques contribuent très largement à décrédibiliser cet outil, qui n'interviendra qu'une fois les accords de Dayton signés, au sein de la force de stabilisation de l'OTAN, la SFOR, en 1998 et de la KFOR en novembre 1999. Le camp européeniste, emmené par Mitterrand et Kohl, se trouve donc en position de faiblesse, d'autant que l'UE ne manifeste pas de réelle volonté politique. Le relais de la problématique de la défense européenne est doublement politique et diplomatique, et se traduit par des tentatives croisées d'europanisation de l'OTAN et d'otanisation de l'UEO par les acteurs politico-diplomatiques français et allemands.

1. Un nœud politique : le rapport UEO-OTAN, entre inertie et apprentissage

La perspective développée ici est toujours celle d'une sociologie de l'action publique, visant à analyser de façon compréhensive la façon dont les acteurs politico-militaires et diplomatiques français et allemands, mais aussi britanniques, évoluent entre 1992 et 1998, et permet de trouver des points d'accord marginaux qui rendent possible l'émergence de la politique européenne de défense en juin 1999.

1.1. L'UEO, instrument politique au service du projet européeniste

Les acteurs politiques et diplomatiques tant anglo-saxons qu'européens s'engagent après Maastricht dans un double processus d'eupéanisation de l'OTAN et d'atlantisation de l'UEO⁸⁰⁷. Tout comme l'Alliance se dote d'un nouveau concept stratégique en 1990, l'UEO adopte de son côté une série de modalités d'engagement lors de sa réunion à Petersberg en juin 1992. Le travail de réflexion et d'élaboration du texte, une fois l'impulsion politique donnée, repose largement sur les ministères des Affaires Étrangères, soit les diplomates. Là encore, il semble évident que les officiers de la Défense n'ont joué qu'un rôle en retrait. Un ancien Chef d'état-major des armées confie :

« J'ai travaillé en comité sur la Déclaration de Petersberg lors du sommet de l'UEO. Cela manifestait la volonté européenne d'exister à travers des prises de décision pratiques. C'était plutôt une manœuvre du Quai d'Orsay à laquelle nous, les militaires, étions associés. Je me souviens d'avoir été assis à côté de Thierry Dana, le chef de la délégation à cette réunion. Des documents de travail ont circulé à l'avance sur le thème « Qu'est-ce que les forces européennes mandatées par l'UEO pourraient faire, et comment les présenter et les élargir ? » Pendant le sommet, il y avait quelques divergences sur l'ambition du projet. [...] Il faut une volonté politique européenne forte et une capacité européenne de décision, dans la vision française. Pour les autres, si l'OTAN ou les États-Unis veulent intervenir, il n'y a pas de raison de ne pas être d'accord avec eux ; l'Europe interviendrait donc si les États-Unis voulaient y aller. Pour trouver un compromis, nous avons eu l'idée de s'exprimer en termes de types de mission plutôt que de calendrier : les Français pensaient pouvoir faire les quatre types de mission tout de suite si il y avait une volonté politique existante ; les autres pourraient voir au fur et à mesure. Tout le spectre était couvert pour les Français, tandis que les autres pays européens voyaient davantage les missions de Petersberg comme des missions humanitaires permettant un jour d'aller plus loin vers le militaire. La manière de rédiger la Déclaration a été le gros travail de Petersberg. »⁸⁰⁸

Comme à Maastricht, la logique politique prime : la déclaration de Petersberg consiste en un compromis dicté par les enjeux d'affichage politique plus que par le souci de rationalité militaire. Cette importance du choix des termes demeure une constante aujourd'hui encore en matière de PESD, tant la défense constitue un domaine sensible de la souveraineté de chaque Etat et un élément hautement symbolique de leur politique étrangère. Ainsi, entre chaque sommet, des documents circulent entre les acteurs politico-militaires et diplomatiques des services concernés de chaque Etat et c'est sur cette base que se construit le texte consolidé qui donne lieu à discussion lors du sommet.

L'intérêt du cadre de socialisation franco-allemand fait ici ses preuves dans la mesure où chaque acteur possède une bonne connaissance de son interlocuteur direct, ce qui lui permet un dialogue en vue de trouver un compromis bilatéral, donnant ainsi un levier

⁸⁰⁷ Certes les Etats-Unis semblent avoir évolué d'une opposition avouée à une certaine prudence après Maastricht : l'Alliance atlantique reconnaissait le 7 novembre 1991 le droit aux Alliés européens concernés de « décider des dispositions nécessaires à l'expression d'une politique étrangère et de sécurité et d'un rôle de défense au niveau de l'Europe ».

⁸⁰⁸ Entretien avec un ancien Chef d'État-major des Armées, alors Major des Armées, Paris, 22/06/2005.

d'action à la France et à l'Allemagne face à leurs partenaires. Quoi qu'il en soit, pénétrer la boîte noire de ces décisions, ou plus exactement de ce continuum décisionnel (non linéaire) qui conduit de la création de l'Eurocorps à l'émergence du terme de Politique Européenne de Défense, montre combien le processus est avant tout une démarche politique, initiée au plus haut niveau des Etats-membres, puis relayée par les diplomates. Le général Naumann évoque ainsi le Conseil de l'UEO à Petersberg :

« L'histoire de Petersberg se passait pendant la présidence allemande de l'UEO. Nous accueillions autrefois pour la première fois une rencontre des Chefs d'Etat-major des Armées de l'UEO à Bonn. Cette première réunion des Chefs d'Etat-major des Armées de l'UEO, qu'il m'incombait de présider, a même été ouverte par le Chancelier Kohl en personne à la Chancellerie afin qu'il soit aussi clairement visible que la politique était présente en filigrane. »⁸⁰⁹

Les missions dites de Petersberg se déclinent en trois catégories : missions humanitaires, missions de maintien ou d'imposition de la paix, intervention armée dans des crises pour le rétablissement de la paix, dans une perspective de collaboration avec l'ONU, l'OTAN et la CSCE⁸¹⁰. Le Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'UEO adoptera plus tard les déclarations de Noordwijk le 14 novembre 1994⁸¹¹ et de Madrid le 14 novembre 1995⁸¹² proposant une conception commune de la sécurité et préfigurant l'idée, à long terme, d'un livre blanc de la sécurité européenne. Au niveau organisationnel, l'évolution que produit le compromis de Maastricht et la lutte entre les deux projets est la suivante, comme le montre cet officier français à l'époque chargé de ces dossiers :

« La dimension véritablement nouvelle qui est apparue à ce moment-là consistait en l'introduction des données de la coopération de défense dans le discours du ministre de la Défense dans ses relations avec les autres ministères. [...] On a travaillé pour la première fois concrètement sur le sujet de la défense européenne. »⁸¹³

⁸⁰⁹ Entretien à Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Die Petersberg Geschichte war während der deutschen Präsidentschaft der WEU. Wir haben damals zum ersten Mal überhaupt ein Generalstabstreffen der WEU nach Bonn. Diese erste Sitzung der Generalstabchefs der WEU, die ich zu leiten hatte, wurde sogar von Bundeskanzler Kohl persönlich im Kanzleramt eröffnet, damit auch deutlich war, dass die Politik dahinter steht. »

⁸¹⁰ Cf. le texte de la déclaration à l'annexe 8.5.

⁸¹¹ Le document intitulé *Preliminary Conclusions on the Formulation of a Common European Defence Policy* confirme le développement de l'UEO à la fois en tant que composante de défense de l'UE et de renforcement du pilier européen de l'OTAN, et plaide pour une analyse minutieuse des intérêts de sécurité européens, avec par exemple l'idée de rassembler les capacités de renseignement ou d'élaborer une politique européenne de l'armement.

⁸¹² Ce Conseil valide l'adoption d'un concept commun à partir du rôle de l'UEO dans l'application des embargos en Yougoslavie ; ce concept est déclaré comme participant de la procédure de développement d'une nouvelle architecture européenne de sécurité : l'UEO doit atteindre une capacité de monter des opérations militaires en support des tâches de gestion de crise et pouvoir, au cas par cas, coordonner des ressources non-militaires comme elle l'a fait à Mostar et sur le Danube. Le concept français de nation-cadre est aussi incorporé au document : il vise à assurer les arrangements de commandement ainsi que les aspects tels que la logistique.

⁸¹³ Entretien avec un officier français, ancien membre du cabinet militaire de Pierre Joxe, puis de François Léotard (1991-1995), Etat-Major des Armées, Paris, 10/06/2006.

Les ministres des Affaires Étrangères de l'UEO, sous impulsion franco-allemande, dotent progressivement l'organisation d'une cellule de planification en 1992, d'un groupe politico-militaire en 1995, d'un Centre de situation et de la section renseignement en 1996, d'un Centre satellitaire à Torrejon en Espagne, et d'un Comité Militaire en 1998⁸¹⁴. Le siège du Conseil de l'UEO et son secrétariat général sont symboliquement transférés de Londres à Bruxelles en 1993. Au niveau opérationnel, le compromis de Maastricht sur l'UEO servant à la fois de bras armé de l'Union européenne (selon l'inclination française et allemande) et de pilier européen au sein de l'Alliance atlantique (selon les aspirations britannique et néerlandaise) se matérialise dans la constitution d'un concept spécifique, dont les implications seront profondes puisqu'il fournit un premier cadre pour penser les interactions entre OTAN et UEO. Le concept de Groupement de Forces Interarmées Multinationales (GFIM)⁸¹⁵ est élaboré par les ministres des Affaires Étrangères de l'OTAN à l'occasion du Conseil atlantique de Bruxelles de janvier 1994.

Il importe ici, pour comprendre l'évolution de la position des acteurs politico-militaires américains, de replacer l'adoption de ce concept dans son contexte : en 1993, l'administration Bush est remplacée par l'administration Clinton, plus bienveillante vis-à-vis des initiatives lancées en matière de défense européenne sur l'autre rive de l'Atlantique. Ces forces otaniennes dites « *séparables mais non séparées* »⁸¹⁶ consistent en la création d'états-majors spéciaux et peuvent être mises à disposition de l'UEO, incarnant ainsi l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense reconnue tant par l'UE à Maastricht que par l'Alliance à Copenhague et Rome, mais avec des représentations sensiblement différentes selon les États, comme nous l'avons montré au chapitre 1. Le concept est d'ailleurs confirmé lors du sommet de l'OTAN à Berlin en juin 1996⁸¹⁷ : le point crucial était de garantir l'automaticité d'accès à ces moyens de l'Alliance par les Européens afin d'éviter un éventuel droit de veto de l'OTAN, et surtout d'éviter de retrouver la situation d'impuissance de l'UEO en Bosnie.

La démarche politique menée par les ministères des Affaires Étrangères, et dans une certaine mesure de la Défense quand il devient question de la dimension opérationnelle de la problématique de la défense européenne, consiste en la recherche d'un partage des tâches entre la défense territoriale collective des États européens qui passe par l'OTAN, et la gestion des crises vers laquelle les Français poussent l'UEO (Petersberg et Noordwijk) car ces missions sont perçues comme les plus importantes dans l'Europe de l'après guerre

⁸¹⁴ Cf. Cf. André Dumoulin, Raphaël Mathieu, Gordon Sarlet, op. cit., pp. 407-420.

⁸¹⁵ Ou encore *Combined Joint Task Force* (CJTF) dans le langage atlantique.

⁸¹⁶ Cf. Jean-Claude Zarka, *L'OTAN*, op. cit., p. 105 et suiv.

⁸¹⁷ Ce qui explique la dénomination des accords dit de « Berlin Plus » concernant les accords qui régissent aujourd'hui le mécanisme de mise à disposition des capacités de planification communes de l'OTAN au profit de l'UE.

froide. Ainsi, cette « mêlée transatlantique »⁸¹⁸ ne remet-elle pas en cause la volonté politique franco-allemande à l'origine de doter l'UE d'une capacité de défense propre. Quoiqu'il en soit, la défense européenne demeure un enjeu de pouvoir autour du rôle de l'OTAN au sein même de l'interaction franco-allemande. Un diplomate ayant participé à la rédaction du rapport de La Rochelle le montre bien :

« Le Corps Européen est ce qui donne de la crédibilité à Maastricht, avec l'idée que l'Europe va avoir des forces⁸¹⁹. La priorité d'emploi donnée à l'UEO que l'on avait inscrite dans le rapport de La Rochelle a été très mal digérée⁸²⁰. D'où la reprise en main qui a suivi avec une pression amicale des Américains sur les Allemands, qui s'est rabattue sur les Français dans un second temps pour que l'on conclue d'abord l'accord CEMA-SACEUR avant de conclure l'accord entre les deux CEMA et l'UEO, avec une petite description à l'intérieur sur le niveau de contrôle que l'on donne à SACEUR sur les forces nationales.»⁸²¹

1.2. France-OTAN : un premier exercice d'apprentissage

Au début des années 1990, et aujourd'hui encore, le rapport entre la défense européenne en chantier et l'OTAN demeure un nœud politique entre les Européens. Les interactions entre les acteurs politico-diplomatiques européens et l'expérience opérationnelle commune sous l'égide de l'Alliance dans les Balkans produisent une dynamique incrémentale de concessions mutuelles de la part des acteurs politiques français et allemands. Ces interactions permettent de saisir la démarche française de rapprochement de l'Alliance en 1996, démarche qui s'appuie en fait sur le précédent offert par l'Eurocorps. Si l'Eurocorps a pour objectif premier de favoriser le développement de l'identité européenne de défense en fournissant à l'UEO et à l'Union européenne une unité opérationnelle, il représente également un « *moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique* »⁸²². Un accord est donc signé dès avant la prise de commandement du premier Général Commandant en octobre 1993 : il s'agit de l'accord spécifique SACEUR du 21 janvier 1993⁸²³. Si la mise à disposition du Corps ne soulève pas de dilemme

⁸¹⁸ Cf. Claire Tréan, «Mêlée transatlantique. Les projets de la sécurité en Europe se développent dans la concurrence plutôt que dans la complémentarité. », *Le Monde*, 23/06/1992.

⁸¹⁹ Ceci dit, l'UE tout comme l'UEO et l'OTAN ne disposent pas de forces propres : les forces qui sont mises à leur disposition restent propriété des nations participantes, qui en assument la responsabilité, notamment en cas de pertes humaines lors d'opérations militaires.

⁸²⁰ Le rapport de La Rochelle dispose : « Le Conseil a décidé de créer une grande unité à vocation européenne. La mise sur pied de ce corps contribuera à doter l'UE d'une capacité militaire propre et manifesterà la volonté des Etats-membres participant au corps d'assurer dans le cadre d'une Union européenne, comprenant à terme une défense commune, leur responsabilité en matière de sécurité et de maintien de la paix. » Les termes revêtent ici une grande importance : le texte ne parle plus de défense territoriale, mais bien de sécurité et de maintien de la paix.

⁸²¹ Entretien avec l'un des principaux rédacteurs du rapport de La Rochelle à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

⁸²² Rapport de La Rochelle du 22 mai 1992.

⁸²³ Cf. le texte de l'accord à l'annexe 8.6.

existentiel entre Paris et Bonn en ce qui concerne l'UEO⁸²⁴, il n'en est pas de même pour le cadre d'engagement sous autorité otanienne : la diplomatie française est réticente à l'idée de replacer certaines unités à disposition de l'Alliance, et l'Allemagne est pressée de régler la relation entre le Corps et l'OTAN. Une négociation délicate s'ouvre : cette négociation présente la particularité de se dérouler en deux temps : entre la France à travers l'Amiral Lanxade et l'Allemagne à travers le Général Naumann, puis avec le commandant suprême de l'OTAN en Europe, le SACEUR John Shalikashvili. L'amiral Lanxade se souvient :

« Nos débats sont d'ailleurs extrêmement difficiles car nous sommes obligés de ramener les Allemands à la lecture de ce que sont les engagements de l'Alliance. Les engagements de l'OTAN sont que si décision est prise à un moment donné d'engager les forces pour une opération réelle, il faut que la décision soit nationale à chaque fois. Autrement dit, ce n'est pas parce que l'on dit que nos forces sont à disposition de l'OTAN qu'elles le sont réellement. Dans l'esprit des Allemands, leurs forces étaient « ihr Markt⁸²⁵ », c'est-à-dire dédiées à l'OTAN : pour eux, il n'y avait pas d'autres forces. »⁸²⁶

Or la France, qui a quitté la structure militaire intégrée en 1966, ne conçoit pas les choses de la même façon : elle intercède en faveur d'une solution qui ressemble aux accords Ailleret-Lemnitzer de 1967 et aux accords Valentin-Ferber de 1974⁸²⁷ par lesquels elle admettait respectivement que dans une configuration donnée, les éléments de la 1^{ère} Armée ou de l'Armée de l'Air pouvaient être mis à disposition de l'OTAN. Autrement dit, il s'agit dans la relation du Corps à l'OTAN de bien distinguer le commandement opérationnel du contrôle opérationnel⁸²⁸. Les enjeux techniques permettent ici de montrer l'influence de la socialisation professionnelle et organisationnelle des acteurs dans leurs représentations vis-à-vis de l'OTAN : là où les officiers des états-majors français découvrent depuis les conflits des Balkans de nouvelles possibilités d'action en coopérant avec l'Alliance, le Quai d'Orsay demeure dans une posture de méfiance au regard de cette organisation qu'il estime pilotée par Washington et risquant de faire de l'ombre au projet européen. Dans le cas de l'accord spécifique SACEUR, un facteur humain vient s'ajouter au facteur culturel et organisationnel : l'Amiral Lanxade étant issu de la Marine, il connaît bien l'Alliance atlantique⁸²⁹ et la façon

⁸²⁴ Les ministres des Affaires étrangères de l'UEO décideront au Conseil des ministres de l'UEO de Lisbonne en mai 1995 de la doter de Forces Relevant de l'UEO (FRUEO), qui sont l' Eurocorps, l'Eurofor, l'Euromarfor, le GAE.... Ces forces sont *double-hatted* car elles sont à la fois disponibles pour l'OTAN et pour l' UEO.

⁸²⁵ Littéralement : « leur marché » en allemand.

⁸²⁶ Entretien avec l'amiral Lanxade, Paris, 28/04/2004.

⁸²⁷ Cf. Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN*, Paris, Masson, 1991.

⁸²⁸ « Le commandement opérationnel signifie que l'on donne des forces à une autorité qui en fait ce qu'elle veut ; par le contrôle opérationnel –et c'est ce qui se passe au sein de l'OTAN : les gouvernements gardent le commandement opérationnel mais délèguent le contrôle opérationnel à l'OTAN- on donne des forces pour une mission déterminée, dans une composition déterminée.[...] Et à ce moment-là, il y [a] une décision politique. » Entretien avec l'amiral Lanxade, Paris, 28/04/2004.

⁸²⁹ Il explique en effet : « Pour moi, le fait d'être originaire de la Marine m'a beaucoup aidé : la Marine française a toujours travaillé à apporter son concours à l'OTAN au travers de nombreux exercices ; dans l'activité aéro-navale, on constitue sans cesse des *Task Forces*, des *Task Groups*, des *Task Units*, et on donne

de faire entendre sa voix par le SACEUR ; en outre, son lien d'amitié avec Klaus Naumann et la volonté de ce dernier de faire aboutir la négociation accélèrent la procédure :

« Naumann faisait preuve d'une grande volonté d'aboutir et avait des instructions formelles du Chancelier Kohl. Il s'est rendu auprès de Shalikashvili pour intercéder en la faveur de notre texte. Huit jours plus tard, nous étions réunis, Shalikashvili, Naumann et moi-même [...]. Autrement dit, Shalikashvili a pris sur lui le texte que nous avions négocié. En réalité, Naumann avait fait l'essentiel du travail pour convaincre Shalikashvili qu'il fallait aller dans cette voie. »⁸³⁰

Le général Naumann nous a permis de comprendre les luttes de pouvoir au sein de l'appareil d'Etat français entre les diplomates du Quai d'Orsay et une partie de l'establishment militaire :

« Lanxade n'avait aucun problème avec l'idée d'utiliser l'Eurocorps pour rapprocher les Français de la coopération avec l'OTAN. Et cela n'a pas particulièrement produit beaucoup d'objections singulières parmi les militaires français. Mais au Quai d'Orsay, on ne voyait pas cela avec enthousiasme. C'était des négociations très difficiles jusqu'à ce que l'on puisse convaincre ces messieurs du Quai d'Orsay que l'on pouvait coopérer avec l'OTAN sans que cela devienne un automatisme ou sans abandonner ses prérogatives nationales sur les troupes françaises aux terribles Américains. [...] Jacques Lanxade n'avait pas le droit d'assister à des pourparlers au quartier général de l'OTAN. Cela aurait été un sacrilège. Nous avons donc convenu d'un rendez-vous avec le commandant américain en chef en Europe de l'époque –le général Shalikashvili- afin de nous rencontrer à Stuttgart au sein du quartier général américain. Lanxade avait le droit de se rendre là. Nous nous sommes donc rencontrés pour discuter des modalités de l'accord. Et Lanxade s'est obstiné à ce que nous ne prenions pas d'interprète afin qu'aucune oreille indiscrete ne soit présente. [...]. La partie française a finalement accepté cet accord. »⁸³¹

La procédure prend fin à Evere où se rendent l'Amiral Lanxade, le Général Naumann et le Général Shalikashvili le 21 janvier 1993 pour signer solennellement l'accord spécifique SACEUR qui prévoit dans quelles conditions l'Eurocorps sera mis à disposition de l'OTAN : « *C'était assez impressionnant car c'était la première fois qu'un Chef d'Etat-major français revenait en uniforme au siège de l'OTAN depuis 1967.* »⁸³² Cet accord revêt une grande portée symbolique : ce texte est le premier à matérialiser une tentative de

le contrôle opérationnel à telle ou telle autorité. Nous sommes complètement habitués à cette façon de faire. » Entretien à Paris, 28/04/2004.

⁸³⁰ Entretien avec l'amiral Lanxade, Paris, 28/04/2004.

⁸³¹ Entretien à Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Lanxade hatte daran keine Probleme, das Eurokorps zu benutzen, um die Franzosen näher in der Zusammenarbeit zu der NATO zu bringen. Und gegen die französischen Militärs war es nicht so sonderlich viel einzuwenden. Aber in Quai d'Orsay hat man das nicht mit Begeisterung gesehen. Es war die schwierigsten Verhandlungen, bis man die Herren im Quai überzeugen konnte, dass man in der NATO zusammenarbeiten kann ohne das es einen Automatismus unterliegt oder gar die nationalen Befugnisse über die französischen Truppen an der schrecklichen Amerikaner abzugeben. [...] Jacques Lanxade durfte nicht zur Besprechung in das NATO Hauptquartier. Das wäre ein Sakrileg gewesen. Also haben wir uns mit dem damaligen amerikanischen Oberbefehlshaber Europa –dem General Shalikashvili- verabredet, um uns in Stuttgart in dem nationalen amerikanischen Hauptquartier zu treffen. Dort durfte Lanxade hin. Dazu haben wir uns getroffen, um die Modalitäten zu sprechen. Und Lanxade bestand darauf, dass wir keinen Dolmetscher mitnehmen, damit kein naseweises Ohr da war. [...] Die französische Seite stimmte im Endeffekt zu diesem Agreement zu. »

⁸³² Id.

normalisation de la relation France-OTAN⁸³³. Plus prosaïquement, l'Eurocorps ouvre la voie à un rapprochement opérationnel entre la France et l'OTAN, qu'une partie des officiers français, encore certes relativement timide, commence à considérer comme pragmatique. Toutefois, le Livre Blanc de la Défense 1994 réaffirme la non-participation française à l'organisation militaire intégrée⁸³⁴. Ce mouvement de rapprochement de l'OTAN se trouve légitimé par un effet d'apprentissage après la crise yougoslave. Louis Gautier l'analyse en ces termes :

« Avec l'échec en Bosnie, il y a un mouvement vers l'OTAN qui se produit du côté français : certains comme Joxe⁸³⁵, qui pensait pragmatiquement qu'il valait mieux être à l'intérieur pour influencer l'Alliance et que la politique de la chaise vide affaiblissait notre position, en étaient déjà convaincus. Par ailleurs, le cas de la Bosnie montre concrètement qu'il faut prendre les forces et les moyens là où ils existent et où ils sont déjà un minimum interopérables, et ont l'habitude de fonctionner entre eux. Entre 1994 et 1997, la France se trouve un peu isolée dans sa vision très européiste, et va d'une certaine manière aménager sa position dans l'OTAN, de façon pragmatique au départ en rejoignant des réunions informelles, un peu dans des faux semblants, acceptant sporadiquement que le chef d'Etat-major des Armées assiste à certaines réunions, etc. Ensuite, une fois cette introduction faite, la question de la réintégration complète se pose sous le mandat Chirac, avec la question du rééquilibrage. »⁸³⁶

La tentative de rapprochement entre la France et l'OTAN s'avère ici non seulement redevable au contexte global de réflexion autour de la problématique de la défense européenne et des leçons tirées des conflits des Balkans, mais se double aussi en France d'un élément de politique intérieure : le changement de chef d'Etat. Dès le 5 décembre 1995, Jacques Chirac décide que la France participera de plein droit au Conseil des ministres de la Défense et des ministres des Affaires Étrangères et au Comité Militaire de l'OTAN, pas politique que Mitterrand avait toujours refusé⁸³⁷ ; l'idée sous-jacente est non seulement de ne pas risquer de se trouver marginalisé dans les discussions conduites sur l'avenir de l'Alliance, et également, de façon moins claire, de contrebalancer l'influence de l'Allemagne dans l'OTAN. En outre, les acteurs de la politique étrangère française sont

⁸³³ Pour la première fois depuis 1958, la France accepte de placer en temps de paix des éléments de ses forces sous commandement intégré atlantique. Ce premier pas quasi révolutionnaire ne signifie pas pour autant le retour permanent et sans condition de la France au sein de la structure militaire intégrée de l'OTAN, ce qu'elle n'a toujours pas réalisé même si elle a adopté une attitude de rapprochement depuis 1995. Daniel Vernet, « Nouveau pas de Paris vers l'OTAN : la France a accepté que ses unités de l'Eurocorps soient placées sous commandement atlantique », *Le Monde*, 12 mars 1993.

⁸³⁴ France, Ministère de la Défense, *Livre Blanc sur la Défense 1994*, Paris, La Documentation Française, 1994.

⁸³⁵ Pierre Joxe déclarait en effet dans *Jane's Defence Weekly* le 17 juin 1992 : « Nous apporterons le fruit de la coopération militaire franco-allemande et de la coopération européenne sur la table de l'Alliance atlantique » Cité in Samy Cohen, Mitterrand et la sortie de la guerre froide, id., p. 182. Autrement dit, dans sa conception, l'Eurocorps n'était pas assigné à l'OTAN en premier, mais pourrait être mis à disposition de l'Alliance en vertu de l'article V du Traité de Washington, par mise sous contrôle opérationnel, sur décision des nations.

⁸³⁶ Entretien avec Louis Gautier, Paris, 27/10/2005.

⁸³⁷ Louis Gautier se souvient qu'en avril 1994, en pleine réunion sur la situation en Bosnie à l'OTAN, Mitterrand avait fait rappeler l'amiral Lanxade qui participait à la réunion, pour la première fois pour un Chef d'Etat-major des Armées français depuis 1966, alors même que la réunion avait déjà commencé. Louis Gautier, op. cit., p. 87.

particulièrement intéressés par le secteur Sud de l'Alliance, où l'Europe a un rôle stratégique à jouer⁸³⁸.

Là encore, le croisement entre contexte et sociologie des acteurs se révèle riche d'explication. La période de négociation autour de la tentative de retour de la France au sein de la structure militaire intégrée de l'OTAN, entre l'automne 1995 et le printemps 1997, se produit au moment où une nouvelle administration américaine vient de se mettre en place⁸³⁹ : « *A l'époque, il y avait de bons rapports entre Chirac et Clinton. On démarrait la Bosnie ensemble. Jean-David Lévitte et Hubert Védrine avaient discuté avec moi de cette idée de rapprochement de l'OTAN.* »⁸⁴⁰ La France n'ayant pas cessé de constituer l'un des principaux fournisseurs de troupes pour les opérations de l'Alliance, le Président Chirac cherchait un moyen de revenir sur l'après 1966 en contrepartie d'un commandement qui serait donné à un Européen, le commandement Sud à Naples⁸⁴¹.

Au niveau du processus décisionnel, les acteurs traditionnels de la politique étrangère et de défense française se trouvent en première ligne pour négocier avec les différents organes de l'OTAN : l'Élysée et tout particulièrement sa cellule diplomatique et son État-major particulier ; la Direction des Affaires Politiques du Quai d'Orsay ; le ministère de la Défense par le biais des services concernés de l'État-major des Armées et de la Délégation aux Affaires Stratégiques⁸⁴². La part du Quai d'Orsay est extrêmement importante dans les démarches réalisés, et le changement de couleur politique du ministre des Affaires étrangères exerce une certaine pression sur les services : cette tentative de normalisation des relations France-OTAN est avant tout une recherche politique. L'un des enjeux consistait entre autres, pour la diplomatie française, à parvenir à négocier une réintégration qui mettrait la France dans une position d'égalité avec la Grande-Bretagne dans l'Alliance⁸⁴³.

La socialisation des acteurs politico-militaires de premier plan joue un rôle certain dans cette tentative de rapprochement : le général Douin est un aviateur, qui se proclame volontiers atlantophile ; l'arrivée de deux ministres appartenant à l'UDF aux Affaires Étrangères et à la Défense, respectivement Hervé de Charrette et Charles Million, assouplit également la vision gaulliste stricte qui prédominait ; les seconds couteaux nommés par le politique le sont aussi pour leur pragmatisme. Le nouveau gouvernement développe une

⁸³⁸ Entretien avec un ancien Chef de Etat-major particulier de Jacques Chirac, Toulon, 10/03/2006.

⁸³⁹ Cf. Samuel Wells « La politique étrangère de Bill Clinton », *Ramsès* 97, Paris, Dunod, 1996, pp. 319-334.

⁸⁴⁰ Entretien avec un ancien Chef d'Etat-major particulier de Jacques Chirac, Toulon, 10/03/2006.

⁸⁴¹ Entretien avec un conseiller diplomatique d'Alain Richard, Paris, 19/05/2005.

⁸⁴² L'organigramme du ministère des Affaires étrangères, de l'Etat-Major des Armées et de la Délégation aux Affaires Stratégiques figure au chapitre 5.

⁸⁴³ Entretien à Paris, 22/06/2005. De même, le général Douin déclarait à Jacques Isnard, correspondant défense au Monde : « On ne réintègrera pas l'OTAN comme un gamin en culotte courte retourne à l'école ». Jacques Isnard, « Solitaire mais solidaire », *Le Monde*, 4/12/1997.

conception moins exclusivement franco-allemande de la défense européenne⁸⁴⁴. Ainsi le sommet atlantique de Berlin des 3-4 juin 1996 marque-t-il un premier pas dans cette volonté française de rapprochement à travers le compromis atteint par les délégations diplomatiques nationales⁸⁴⁵ sur la définition des groupes de forces interarmées multinationales (GFIM). C'est en juin 1996 que la France réintègre le Conseil des ministres de la Défense de l'Alliance, où Charles Million, ministre de la Défense, rejoint pour la première fois ses collègues européens⁸⁴⁶.

En outre, le cadre de la coopération militaire franco-allemande et le partenaire allemand lui-même offrent un lien de médiation entre la France et l'Alliance, comme nous l'avons montré avec l'Eurocorps et la signature de l'accord SACEUR. Ainsi le Concept commun franco-allemand de Nuremberg du 9 décembre 1996 fournit-il à Paris une occasion de signifier indirectement son appartenance à l'Alliance atlantique, tout en manifestant bien sa volonté de favoriser l'émergence d'un pilier européen authentique de défense⁸⁴⁷.

Le Président entendait en 1996 que la France soit associée au gouvernement d'acteurs privilégiés de l'Alliance⁸⁴⁸. Cette première phase de rapprochement est suivie par une seconde, entre l'automne 1996 et l'été 1997, qui se terminera par un échec⁸⁴⁹. La revendication de la cession du commandement Sud de l'Alliance à un officier européen et non plus américain, au regard notamment de la situation en Bosnie, aboutit à une crise franco-américaine : depuis la Seconde Guerre mondiale, aucun officier américain ne s'était

⁸⁴⁴ Cf. Frédéric Bozo, *La France et l'Alliance atlantique depuis la fin de la guerre froide. Le modèle gaullien en question (1989-1999)*, Paris, Cahiers du CEHD, Cahier 17, 2001.

⁸⁴⁵ Sur ce point du processus décisionnel, le conseiller militaire de Volker Rühle, alors ministre fédéral de la Défense, souligne : « Das war eine konstruktive diplomatische Arbeit, die von Frankreich und USA angeboten wurde und wo Deutschland inzwischen saß. Die Führung lag an den Diplomaten aber in enger Abstimmung den Verteidigungsministerien. » (Nous traduisons : « C'était un travail diplomatique constructif, qui avait été proposé par la France et les USA et où l'Allemagne se trouvait en position médiane. Les diplomates conduisaient les négociations mais en étroite concertation avec les ministères de la Défense. ») Entretien avec l'amiral Weisser, Sankt-Augustin, 23/06/2006.

⁸⁴⁶ Jacques Isnard, « La France reprend ses quartiers au conseil de défense de l'Alliance atlantique », *Le Monde*, 13/06/1996.

⁸⁴⁷ Le Concept commun de Nuremberg, adopté à l'occasion du 16^{ème} Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense, réaffirmant la communauté de destin et d'intérêt entre la France et l'Allemagne, souligne que les deux pays sont déterminés à pousser en avant, d'un commun accord, le développement d'une Identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance dans le cadre de sa rénovation et à placer le partenariat transatlantique avec les Etats-Unis sur une base renouvelée. En parallèle, Paris et Bonn s'engagent à œuvrer ensemble à la concrétisation d'une politique européenne de défense commune et à l'insertion à terme de l'UEO dans l'UE. Ce concept vise en outre à renforcer encore les échanges de vue en matière de coopération militaire afin de favoriser une appréhension commune du sujet entre les deux pays.

⁸⁴⁸ En 1966, la décision du général de Gaulle de quitter le commandement intégré résultait des accords Nassau qui donnaient à la Grande-Bretagne un accès puissant et privilégié au nucléaire. D'où l'idée du directoire à trois proposée par de Gaulle, et rejetée par Johnson. Le Président français avait donc fait sécession. En outre, La dénomination « structure militaire intégrée » a été officiellement abandonnée à Berlin au profit de l'appellation nouvelle de « structure militaire unique », plus acceptable pour la France qui tient à montrer qu'il ne s'agit pas pour elle d'un retour pur et simple à « l'intégration » quittée en 1966. Cf. Frédéric Bozo, id., p. 51.

⁸⁴⁹ Pour une explication détaillée des deux phases du rapprochement et de la crise, cf. Anand Menon, *France, NATO, and the Limits of Independence, 1981-1997 : The Politics of Ambivalence*, New York, Saint Martin's, 2000, et Frédéric Bozo, id., pp. 47-63.

trouvé sous les ordres d'un Européen, et céder le commandement Sud équivalait *de facto* à abandonner la prédominance américaine dans l'OTAN. Or l'establishment politico-militaire américain incarné par le Pentagone et le Département d'Etat, traditionnellement méfiant en ce qui concerne les idées françaises⁸⁵⁰, s'est peu à peu replié en 1997 sur une position de ferme opposition⁸⁵¹.

De son côté, la diplomatie française, bien qu'ayant négocié le dossier du rapprochement depuis 1995, demeure marquée par une rationalité en valeur plus qu'en finalité lors de cette crise : c'est du leadership français qu'il s'agit, et le métier de diplomate est justement de faire avancer les positions françaises, en ne cédant que sur des points permettant l'ajustement et le compromis avec les autres États. Un retour complet de la France dans l'Alliance sans la contrepartie de l'obtention du commandement Sud pour un Européen consisterait à aller à Canossa pour le Quai d'Orsay⁸⁵². Or justement, le projet de genèse de la politique européenne de défense est de plus en plus largement porté par les ministères des Affaires Étrangères qui, avec la construction européenne, ont tendu à perdre leur exclusivité sur les relations extérieures de leurs États, et voient en la défense et la sécurité le dernier bastion politique dans lequel ils peuvent potentiellement dominer.

2. Amsterdam, une tentative diplomatique de peser sur la PESC et la défense européenne

Une des particularités majeures du projet de défense européenne est que, une fois le sujet lancé par les hommes politiques français et allemands, rejoints tardivement par Londres, la majorité du travail d'élaboration des contours de la future politique européenne de défense est l'œuvre des services diplomatiques, et en particulier des directeurs politiques

⁸⁵⁰ Cf. Steven Philip Kramer, « Les relations franco-américaines à l'épreuve de la crise au Kosovo », in *Politique Etrangère*, 2, 2000, p. 363., et Frédéric Bozo, *Deux stratégies pour l'Europe, De Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique (1958-1969)*, Paris, Plon, 1996.

⁸⁵¹ Pour plusieurs de nos interlocuteurs militaires français retraités, cette position américaine repose en partie sur l'idée que l'armée américaine est sortie grande victorieuse de la Seconde Guerre mondiale. Il est très difficile de confirmer ou d'infirmer une telle hypothèse, mais il nous semblait important de mentionner cette filiation faite avec l'histoire par certains officiers en poste à l'époque du rapprochement et dans une position de conseil du politique.

⁸⁵² Par ailleurs, un autre élément vient perturber la démarche française de normalisation : suite à l'échec électoral de la majorité, un gouvernement de cohabitation prend le pouvoir conduit par Lionel Jospin le 3 juin 1997, ce qui a pour effet de geler le dossier, la politique intérieure française demandant une énorme attention suite aux conflits sociaux de 1995-1996. Dès lors, le sommet atlantique de Madrid de juillet 1997 ne fait que consacrer le *statu quo* de l'organisation de l'OTAN : si l'acquis de décembre 1995 (le retour aux organes non intégrés) n'est pas remis en cause, le retour à une « participation pleine et entière » aux structures militaires est ajourné. Le sujet ne refait surface qu'en 2007, avec l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy.

des ministères des Affaires Étrangères à Paris, Berlin et Londres et des chefs des services politico-militaires des ministères de la Défense⁸⁵³. Cette sous-partie s'intéresse au petit cercle d'experts politico-militaires et diplomatiques impliqués dans la mise sur pied de la future politique européenne de défense. Ces acteurs ont travaillé tout en défendant des positions qui puissent entrer en congruence avec les positions nationales intériorisées dans leur cadre institutionnel d'origine, soit les Affaires étrangères et la Défense. Un ancien conseiller diplomatique du Chancelier Kohl remarque :

« Il y a eu à Amsterdam un phénomène particulier : vu l'intérêt énorme et l'engagement farouche des ministres des Affaires Étrangères, les chefs d'Etat et de gouvernement ont totalement laissé les ministres des Affaires Étrangères négocier ce chapitre. C'était une ambiance terrible : le deuxième jour au déjeuner, il était prévu que les ministres et les chefs d'Etat continuent à débattre sur la PESC ; mon cher Chancelier déjeunait tranquillement, et comme je m'étonnais qu'il n'y ait pas de débats, il m'a dit que comme le Premier Ministre néerlandais ne juge pas nécessaire de s'en mêler et laisse faire son ministre des Affaires Étrangères (mal aimé en Allemagne), ils n'avaient qu'à discuter entre eux. Après coup, le rédacteur de la Commission de l'époque m'a montré son bloc pour voir qui avait pris la parole : aucun chef d'Etat et de gouvernement, sauf le nouveau Britannique. »⁸⁵⁴

La PESC ne parvient ni à favoriser les prises de positions communes et l'évaluation harmonisée des menaces, ni la visibilité de l'Union européenne sur le terrain.

2.1. Un jeu des acteurs diplomatiques autour de l'UEO

Les négociations du traité d'Amsterdam en 1996-1997 offrent à nouveau à la coalition des acteurs politico-diplomatiques français et allemands l'opportunité de se mobiliser afin de faire avancer leur projet. La CIG d'Amsterdam met en présence les mêmes projets que celle de Maastricht, soutenus par les mêmes coalitions de délégations nationales. Les interrogations portent toujours sur la question de l'architecture de sécurité et de défense à construire pour l'UE, tirant vers l'OTAN pour les uns, vers une UEO à terme intégrée à l'UE pour les partenaires franco-allemands suivis par quelques autres, comme la délégation belge. Néanmoins, suite à la tentative échouée de réintégration de l'OTAN, le discours diplomatique de Paris a sensiblement évolué : l'argumentation vise à désigner l'UEO à la fois comme un élément de la défense européenne mais aussi un moyen de renforcer le pilier européen au sein de l'OTAN de manière à pouvoir réformer l'Alliance de l'intérieur.

La position allemande reste, elle, relativement inchangée par rapport à Maastricht. En effet, tout en réaffirmant que l'OTAN représente la base indispensable de la sécurité du continent européen, les Européens doivent prendre davantage de responsabilités sur la question : les leçons tirées des Balkans et l'arrêt de la Cour de Karlsruhe ayant levé le tabou sur l'envoi de

⁸⁵³ Cf. Charles Grant, Gilles Andreani, Christopher Bertram, *Europe's Military Revolution*, Londres, Center for European Reform, 2001.

⁸⁵⁴ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique et de sécurité d'Helmut Kohl, Paris, 21/07/2005.

la Bundeswehr à l'extérieur, l'Allemagne entend renforcer les capacités opérationnelles de l'UEO⁸⁵⁵, comme avec l'Eurocorps et les Euroforces, et en parallèle, au niveau institutionnel, accroître les liens organisationnels entre l'UEO et l'Union européenne en vue d'une intégration de la première à la seconde. C'est d'ailleurs le point fort partagé entre Paris et Bonn, comme le montre cet officier, ancien chef du bureau PESD au ministère fédéral de la Défense :

« Il y a eu à l'époque des négociations d'Amsterdam un effort, en particulier franco-allemand, pour intégrer l'UEO dans l'UE. On avait fait une feuille de route pour cela et une étape très prudente, une petite étape, parce que chaque pas devait rassembler le consensus de tous. Une feuille de route qui aurait couvert de nombreuses années parce que les Allemands et aussi les Français étaient convaincus que cette abondance d'institutions n'avait pas de sens. [...] En outre, pour les Allemands, l'UE était le forum central du développement futur de l'Europe, et c'était pour nous une chose nécessaire. Les Français voyaient aussi cela comme ça. C'est allé assez loin mais les Anglais ont alors bloqué. »⁸⁵⁶

Le ministre des Affaires Étrangères Kinkel s'était d'ailleurs exprimé en ce sens lors d'un discours devant l'assemblée de l'UEO réunie les 30 novembre et 1^{er} décembre 1997. De même, Alain Richard, ministre français de la Défense, proposait en août 1997 de relancer l'UEO avec le ministre allemand de la défense. Mais les acteurs politiques et diplomatiques français et allemands se heurtent au refus britannique -pour d'aucun un refus d'« arrière-garde »⁸⁵⁷- de doter l'UE d'une réelle capacité de défense : la diplomatie britannique mobilise le double argument de la souveraineté nationale en matière de défense et du risque de duplications inutiles et coûteuses par rapport à l'OTAN⁸⁵⁸. Néanmoins, les missions de Petersberg⁸⁵⁹ ont été intégrées dans le corps des compétences de l'UE (article 17§2) à Amsterdam.

C'est cet élément précisément qui rend possible une évolution favorable à la création d'une défense commune, conformément à la conception exprimée dans le cadre franco-allemand dès la création de l'Eurocorps. L'enjeu est d'organiser la coopération opérationnelle dans le cadre déjà existant de l'UEO, considérée comme dépendante des

⁸⁵⁵ De même, l'Italie faisait du renforcement de l'UEO et de la PESC une priorité lors de ces négociations, appelant à un transfert des compétences de l'UEO à l'UE. Cf. Trevor Salmon, Alistair Shepherd, id., p. 57, et Ben Soetendorp, *Foreign Policy in the European Union*, op. cit.

⁸⁵⁶ Entretien avec un ancien chef de FüS III-4, SWP, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons. « Es gab um die Zeit von Amsterdam herum mal eine Bemühung insbesondere deutsch-französisch, die WEU in der EU zu integrieren. Da hatte man eine *Roadmap* gemacht und eine ganz vorsichtige Schrittweise, eine kleine Schrittweise, weil jeder Schritt wieder den Konsens aller treffen muss. Ein *Roadmap*, die über viele Jahre gegangen wäre, weil es deutsche Überzeugung und auch der Franzosen, dass diese Vielfalt von Institutionen unsinnig ist.[...] Außerdem für die Deutschen war die EU eben das zentrale Forum für die baldige Entwicklung Europas und es war für uns eine notwendige Sache. Die Franzosen haben das ähnlich gesehen. Das ist ziemlich weit gegangen aber die Engländer haben dann blockiert. »

⁸⁵⁷ Cf. Ben Soetendorp, *The European Foreign and Security Policy*, op. cit., pp. 129-132.

⁸⁵⁸ Le document de base de la position britannique lors des négociations du Traité d'Amsterdam est un mémorandum de mars 1995, réaffirmé le 12 mars 1996 par un second document intitulé « Un partenariat de nations ». Cf. Patrice De Beer, « Londres préconise un « partenariat de nations » », *Le Monde*, 14/03/1996.

⁸⁵⁹ Soit l'ensemble des actions militaires de sécurité collective et de projection de forces hors du territoire, à l'exception de la défense collective du territoire.

décisions politiques de l'UE (article 17§3) : le lien organique entre les deux entités institutionnelles se précise d'ailleurs dans la mesure où le texte dispose que l'UE peut « utiliser » l'UEO en lieu et place du « faire appel à l'UEO » convenu à Maastricht. Ainsi, politiquement le transfert des tâches de Petersberg de l'UEO vers l'Union européenne dans le Traité d'Amsterdam a été très important pour créer le contexte politique dans lequel l'Union européenne en tant que telle pouvait commencer à se sentir responsable des questions de défense⁸⁶⁰. Un diplomate allemand constate avec un réalisme sévère :

« Les tâches de Petersberg que l'UEO s'était données, cela n'avait jamais mené à rien. Ce n'est qu'une fois qu'ont été inscrites les missions de Petersberg dans le Traité de l'Union européenne que l'on a commencé à parler des choses, qu'une politique de sécurité et de défense européenne a commencé à se réaliser. »⁸⁶¹

En revanche, à Amsterdam les Etats-membres ne sont pas parvenus à s'accorder sur un calendrier d'intégration de l'UEO dans l'UE, et ont réaffirmé leur engagement dans l'OTAN, engagement qui est confirmé par le rôle très limité de l'UEO en Bosnie et au Kosovo. Finalement, le traité d'Amsterdam, en renforçant les liens politiques entre l'UEO et l'UE tout en maintenant intacts les liens opérationnels UEO-OTAN, renforce l'interdépendance entre l'UE et l'OTAN dans la mise en œuvre des missions de Petersberg.

2.2. « M. PESC », ou la volonté franco-allemande de donner un visage à l'UE

Un autre point fort de mobilisation du partenariat franco-allemand consiste en l'idée d'un « M. PESC », développement naturel de la politique étrangère de l'Union européenne qui manque de visibilité sur la scène internationale du fait des rotations semestrielles des présidences⁸⁶². Par ailleurs, depuis le Traité de Maastricht, la structure de l'UE en piliers a *de facto* coupé l'Union en deux puisqu'elle se compose désormais de deux éléments : l'Union économique et l'Union politique⁸⁶³. Le poste de Haut

⁸⁶⁰ L'intégration des missions de Petersberg dans le TUE ne fait en effet que finir « d'affaiblir la cause d'une UEO autonome » telle que la souhaitent les acteurs diplomatiques et militaires britanniques, ou même une partie de l'establishment militaire allemand fortement otanien. Cf. Louis Gautier, « L'Europe de la défense au portant », in *Politique Étrangère*, 2, 1999, p. 237.

⁸⁶¹ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

⁸⁶² Entretien avec le directeur des Affaires stratégiques, de Sécurité et du Désarmement, Direction Générale des Affaires politiques et de Sécurité, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 29/06/2005.

⁸⁶³ Avant Maastricht la CEE n'était qu'un seul pilier suite à l'Acte Unique Européen. On évoque d'ailleurs une théorie dite de l'arbre et du temple pour désigner respectivement l'Europe de l'Acte unique avec un tronc commun et des ramifications vers le haut, et l'Europe de Maastricht en piliers. Les réticences britanniques sur l'intégration européenne sont assez largement la cause de ce choix institutionnel de 1991, chacun des trois piliers étant régi par des règles différentes (acquis communautaire à la majorité qualifiée, PESC intergouvernementale...) et préservant ainsi la souveraineté décisionnelle sur les sujets les plus sensibles pour les États, tels que la politique étrangère ou la justice.

Représentant pour la PESC, actuellement assumé par Javier Solana depuis 1999, est né de la concurrence institutionnelle entre le commissaire pour la politique commerciale et un commissaire nommé pour les affaires politiques, c'est-à-dire les deux volets de l'action diplomatique européenne. Mais si Paris et Bonn sont en accord pour doter l'UE de ce visage, les représentations qui entourent ce poste diffèrent en revanche, révélant là encore un sentier de dépendance institutionnelle des acteurs diplomatiques au positionnement national antérieur, d'autant plus que le propre du métier de diplomate est de représenter et défendre les positions exprimées par sa capitale. Or pour la France, la politique étrangère est l'affaire des États, donc du Conseil de l'UE : par conséquent, le rôle de Haut Représentant devait échoir au Secrétaire Général du Conseil puisque les présidences tournantes empêchent toute continuité et cohérence et que la Commission ne dispose d'aucun mandat politique sur la PESC⁸⁶⁴. Un diplomate allemand explique effectivement :

« Côté allemand, on essayait de combler cette incohérence. Le côté français était plus intéressé par la visibilité. Nous avons cru longtemps que l'on pouvait faire ce genre de chose plus en lien avec la Commission, alors que l'idée française était celle d'un poste de haut représentant du Conseil. »⁸⁶⁵

Ce sont ainsi deux façons de se projeter dans la construction européenne qui s'expriment⁸⁶⁶ : les acteurs diplomatiques français demeurent gardiens d'une vision de la construction européenne gaulliste intergouvernementale, reprise à leur compte par François Mitterrand⁸⁶⁷ puis Jacques Chirac, visant à faire de l'UE un moyen de rayonnement politique pour la France ; les acteurs diplomatiques allemands sont davantage héritiers d'une conception fédéraliste de l'Europe, développée par Kohl et mettant en avant le rôle de la Commission européenne, permettant à l'Allemagne réunifiée de s'intégrer dans un grand ensemble européen occidental supranational qui lui permette de retrouver une normalité politique⁸⁶⁸.

L'idée de création d'un Haut Représentant pour la PESC était par contre refusée par la délégation diplomatique britannique. Ce n'est qu'après l'élection de Tony Blair au

⁸⁶⁴ Il s'agissait de répondre à la boutade de Kissinger pendant la guerre froide, qui demandait quel était le numéro de téléphone de l'Europe en cas de crise.

⁸⁶⁵ Entretien avec un diplomate allemand présent à Amsterdam, Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

⁸⁶⁶ Nous revenons au chapitre 9 sur cette question qui imprègne aujourd'hui les conceptions des acteurs français et allemands de la PESC.

⁸⁶⁷ Une note du 18 mai 1984 de Pierre Morel, conseiller technique de François Mitterrand, indique : « Si le Conseil Européen devenait vraiment le Chef d'Etat collectif de l'Europe, la création d'un secrétariat hautement politique d'une trentaine de personnes aurait alors tout son sens. » Reproduite in Roland Dumas, op. cit., p. 396.

⁸⁶⁸ Un diplomate allemand résume bien cette conception des choses : « Un poste de commissaire aux relations extérieures seul aurait été un développement naturel que le Conseil aurait vu comme son allié qui apporte son soutien à la politique du Conseil, et pas comme quelqu'un qui vient comme indépendant, en concurrence. » Entretien avec un diplomate allemand, Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

printemps 1997, que l'alternance politique à Londres permit de débloquer la situation : Blair a non seulement accepté de signer la Charte sociale européenne mais aussi accepté la création d'un « M. PESC »⁸⁶⁹. En l'occurrence, le calcul britannique consistait à se résoudre au moindre mal, soit un Haut Représentant issu du Conseil plutôt qu'un rôle accru de la Commission sur les affaires extérieures de l'UE. Le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 constitue donc une étape supplémentaire dans la sociogenèse de la politique européenne de défense, en créant non seulement le poste de Haut Représentant pour la PESC (article 26), assisté d'une Unité de Planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR), mais en progressant aussi, certes prudemment, dans la voie d'un rapprochement entre l'UEO et l'UE.

2.3. Un fonctionnement verrouillé, malgré de nouveaux instruments

Le Traité d'Amsterdam a introduit deux nouveaux instruments en matière de PESC : les actions, positions et stratégies communes du Conseil adoptées selon le principe intergouvernemental de l'unanimité⁸⁷⁰, et l'abstention constructive⁸⁷¹. Cependant la majorité qualifiée ne peut pas s'appliquer aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, résultat de la pression exercée par les Britanniques et les États neutres entrés dans l'UE en 1995 (Suède et Finlande surtout) qui veulent des barrières : ces États tendent à partager l'avis de Londres selon lequel une fusion de l'UEO dans l'UE ne peut pas être envisagée dans un avenir proche⁸⁷². De même le principe des coopérations renforcées apparaît à Amsterdam mais le second pilier (la PESC) en demeure exclu. Et si le traité confirme le rôle du Parlement européen concernant le contrôle des dépenses de la PESC, cela ne s'applique pas pour les dépenses ayant des implications militaires et de défense, ou lorsque le Conseil en

⁸⁶⁹ Cf. Philippe Lemaître, « Londres veut mettre fin à son « discours d'opposant » en Europe », *Le Monde*, 7/05/1997. Robin Cook, ministre britannique des Affaires étrangères, réaffirme néanmoins dans le même temps la primauté de l'OTAN en matière de défense européenne et déclare qu'il n'est pas question pour Londres de doter l'UE d'une organisation de défense concurrente.

⁸⁷⁰ Le Conseil prend les décisions en matière de PESC, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen, soit la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères des Etats-membres. Ces actions, positions et stratégies communes visent à la prise de décision dans des domaines ou des situations dans lesquels les Etats-membres partagent des intérêts communs.

⁸⁷¹ L'abstention constructive est corrélée au fonctionnement du second pilier sur le mode intergouvernemental : l'unanimité est requise pour la prise de décision ; mais par le mécanisme de l'abstention constructive, un État-membre peut décider de ne pas cautionner une décision (il s'abstient) et de ne pas la mettre en application tout en ne bloquant pas cette décision pour les autres États (cette abstention est constructive). Cela entérine une situation *de facto* illustrée par l'existence d'*opting out* comme celui du Danemark qui refuse de participer aux décisions de la PESC ayant des implications en matière de politique commune de défense (compromis d'Édimbourg de 1993).

⁸⁷² Cf. Trevor Salmon, Alistair Shepherd, op. cit., p. 60-62. En réalité, la majorité qualifiée ne concerne que la décision de mettre en œuvre une action ou une stratégie commune, qui requièrent une unanimité des États. Le jeu juridique est ici conçu pour maintenir autant que possible les prérogatives nationales en matière de politique étrangère, rendant la PESC *in fine* relativement résiduelle.

décide autrement à l'unanimité. Un ancien conseiller diplomatique du Chancelier Kohl se souvient du sommet d'Amsterdam :

« Le grand débat de l'époque était de savoir si l'on prendrait les décisions à la majorité qualifiée ou non en matière de PESC. En réalité, même ceux qui demandaient la majorité qualifiée s'en cachaient. Il n'y avait pas de pression véritable. »⁸⁷³

Comment comprendre ce paradoxe du forcing franco-allemand vers une défense européenne d'un côté, et du maintien de l'intergouvernementalisme comme loi d'airain des questions d'affaires étrangères et de sécurité ? On retrouve ici l'idée déjà évoquée plus haut de rationalité en valeur chez les diplomates ayant négocié le traité : le plus fervents défenseurs de l'intérêt national sont, par vocation professionnelle, les ministères des Affaires Étrangères⁸⁷⁴. Le risque de se trouver eux-mêmes expropriés de certaines prérogatives en matière de *high politics* du fait de la construction européenne permet de saisir pourquoi le développement d'une politique étrangère européenne commune, cadre global pour la politique européenne de défense, constitue un processus long et sinueux.⁸⁷⁵ C'est en filigrane l'idée de rationalité en finalité, ou instrumentale, qui reparait dans ces ministères considérés comme « techniques » par les ministères des Affaires Étrangères généralistes. Amsterdam marque l'ascendant pris par les diplomates et les ministères des Affaires Étrangères, notamment en France et en Allemagne, sur ce dossier, ou dans ce « jeu » pour emprunter la terminologie éliassienne.

⁸⁷³ Entretien à Paris, 21/07/2005.

⁸⁷⁴ La construction européenne a abouti à une concurrence interne au sein des États, dans la mesure où justement avec l'accroissement du domaine des compétences communautaires, la plupart des ministères comptent désormais un département ou un service chargé des questions européennes liées à leur domaine d'expertise, dépossédant ainsi les ministères des Affaires étrangères de certaines prérogatives qui leur revenaient auparavant. La dimension européenne de la politique des États relèvent de moins en moins des Affaires étrangères : elle se trouve routinisée et intégrée à la politique nationale interne comme l'une de ses dimensions constitutives depuis Maastricht. Cf. notamment Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles- Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993, et Uwe Schmalz, *Deutsche europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP.*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004.

⁸⁷⁵ « Il y avait sans doute un problème dans la perception des ministères des Affaires étrangères : ils avaient peur d'être expropriés. Le plus grand retardateur dans leur propre matière au niveau européen ont été les Affaires étrangères. La Défense et les Ministères de l'Intérieur ont plus vite appris que les Affaires étrangères en la matière. » Entretien avec un ancien conseiller diplomatique et de sécurité d'Helmut Kohl, Paris, 25/10/2005.

3. Saint-Malo, ou l'aval des hommes politiques et des diplomates

La déclaration franco-britannique de Saint-Malo sur la défense européenne constitue une étape majeure dans la construction de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, dans la mesure où elle fournit une base qui va être très vite incorporée par le partenaire allemand et européanisée lors de la CIG de Cologne en juin 1999. La valeur-ajoutée d'une analyse en terme de sociogenèse de l'action publique est ici de s'intéresser non seulement au processus décisionnel mais aussi aux acteurs, et au contexte politique d'enracinement des décisions prises. L'alternance politique qui se produit en Grande-Bretagne avec l'arrivée au pouvoir de Tony Blair au printemps 1997 permet de comprendre à la fois ce déblocage britannique sur le sujet de la défense européenne tel qu'il est discuté par la France et l'Allemagne et la rapidité d'élaboration de la déclaration franco-britannique de Saint-Malo. Toutefois si l'arrivée des travaillistes au pouvoir a permis de débloquent les négociations d'Amsterdam, il n'était pas question jusqu'à la fin de l'année 1998 de disposer d'une capacité européenne labellisée UE. Dès lors, que s'est-il produit ? Comment analyser ce revirement britannique ?

3.1. Un calcul politique de Tony Blair aux conséquences directes

Un diplomate allemand résume ainsi la marche vers le « sésame » de Saint-Malo :

« A l'origine, il y a la question de Tony Blair à Portschäch⁸⁷⁶ : est-ce que l'Europe après l'expérience des Balkans des années 1990 pourrait avoir la certitude que, pour tout conflit militaire sur le continent européen, les Américains allaient in fine régler les affaires pour nous ?⁸⁷⁷ Si l'on pose la question comme cela, la réponse ne peut qu'être négative. C'est une chose qui, politiquement, a été assez vite acquise. »⁸⁷⁸

Ce revirement est marqué par un fort pragmatisme : outre la désorganisation européenne dans les Balkans, comme les autres États européens, la Grande-Bretagne restructure son

⁸⁷⁶ Le sommet européen informel de Portschäch des 24-25 octobre 1998 est la première rencontre diplomatique où Tony Blair fait allusion à une évolution de la Grande-Bretagne sur le sujet de la défense européenne et d'une capacité militaire au sein de l'UE.

⁸⁷⁷ Cette crainte du découplage, comme nous l'avons évoquée au chapitre 2, n'est pas neuve, et elle constitue justement un point de convergence entre les deux puissances militaires européennes que sont la France et la Grande-Bretagne. Le premier domaine de coopération entre les deux États est l'arme nucléaire. L'idée d'un rapprochement franco-britannique en matière de défense avait déjà émergé lors de la crise des euromissiles et du lancement de l'IDS par Ronald Reagan, et une Commission franco-britannique nucléaire avait vu le jour en 1992. Les deux États sont dans une position comparable sur la scène mondiale, tous deux détenteurs de la bombe atomique et d'un siège au Conseil de Sécurité de l'ONU, contrairement à l'Allemagne. Cette similitude provoque une grande concurrence, mais lorsque la volonté politique de coopérer est affirmée, rend également plus aisée la coopération empirique. Cf. Sébastien Loisel, « Entente cordiale ou moteur européen ? La coopération militaire franco-britannique depuis la fin de la guerre froide », in *Champs de Mars*, 15, 2004, pp. 31-62.

⁸⁷⁸ Entretien avec un diplomate allemand, Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

industrie militaire⁸⁷⁹ et voit son budget de défense en baisse, les contribuables britanniques entendant tirer bénéfiques des dividendes de la paix. Dans cette optique, Londres voit en l'idée de construire une politique européenne de défense un moyen de rationaliser les dépenses militaires tout en maintenant un bon niveau d'équipement⁸⁸⁰. D'autre part, ayant refusé de se joindre à l'expérience de l'UEM et à l'introduction de l'Euro⁸⁸¹, Blair voyait clairement le risque de marginalisation de son pays au sein de l'UE : il s'agissait donc de reprendre une position de leadership tout en ménageant les susceptibilités de l'opinion publique britannique fortement attachée à sa spécificité et sa souveraineté. Or quel domaine de la construction européenne pouvait se révéler plus en adéquation avec cette double aspiration à s'impliquer tout en demeurant maître en son logis que le second pilier régi par le principe intergouvernemental ? Qui plus est, la défense constitue un point fort de Londres, l'une des deux grandes puissances militaires avec la France, offrant un potentiel de leadership.

Par ailleurs, les relations entre Paris et Bonn entre 1995 et 1998 subissent des tensions qui rendent le dialogue moins aisé qu'à l'époque du couple Mitterrand-Kohl : Jacques Chirac et Helmut Kohl n'ont pas développé de relation cordiale, notamment après l'annonce par Jacques Chirac de la suspension de la conscription annoncée le 22 février 1996 sans réelle concertation avec le Chancelier⁸⁸². Les années 1995-1998 sont marquées par des tensions dans la relation franco-allemande, notamment du fait de divergences de vue sur la PAC, la réforme des institutions européennes et des incertitudes autour du concept commun de Nuremberg : la jeune République fédérale redécouvre la tentation de définir ses intérêts nationaux⁸⁸³, ce à quoi la France n'est pas habituée, comme le montre ce diplomate de l'Elysée :

« Du côté allemand, on parle de la tutelle française ; côté français, il y a une sorte d'irritation parce que les Allemands, après avoir été assez porteurs sur Maastricht, ne jouent plus tellement le jeu en fin de parcours (...). La tentation logique est d'en tirer les conséquences en

⁸⁷⁹ Louis Gautier, conseiller Défense de Lionel Jospin, souligne : « [Les Britanniques] sont en train de restructurer leur industrie de défense, et là encore, ils ont besoin d'un panorama dans lequel inscrire cette restructuration, et ils ont besoin d'un dialogue plus européen sur ces sujets. » Entretien à Paris, 27/10/2005.

⁸⁸⁰ Il est important de noter, comme nous aurons l'occasion d'y revenir dans notre troisième partie, que cet argument de pragmatisme budgétaire se rencontre chez un grand nombre d'officiers allemands, français et britanniques. Pour autant, les nécessités matérielles n'ont pas encore eu raison des résistances politiques vis-à-vis de la PESD, ni entraîné de réelles délégations de souveraineté, pas même en matière d'armement.

⁸⁸¹ L'euro est entré en circulation au 1^{er} janvier 1999.

⁸⁸² Les thèses autour de la concertation ou non-concertation divergent ici sensiblement selon les interlocuteurs. Nous n'entrons pas ici dans des détails qui nous éloigneraient trop de notre sujet. Il s'agit seulement d'illustrer le climat de la relation bilatérale au début du septennat de Jacques Chirac.

⁸⁸³ Hubert Védrine déclarait en août 1998 : « Avec l'Allemagne les relations personnelles sont bonnes, mais la situation, et donc la relation, ne sont plus tout à fait les mêmes qu'auparavant. Sans que personne ne l'ait voulu, les intérêts français et allemands ont souvent été différents dans cette période. L'Allemagne réunifiée défend ses positions sans complexe. Je ne dis pas que l'Allemagne soit devenue moins européenne, mais elle l'est comme l'est la France : elle n'en rajoute plus. » Cité in Joachim Schild, « Les relations franco-allemandes dans une Europe élargie : la fin d'une époque ? », *La Revue internationale et stratégique*, 48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, p. 32.

1998, d'autant plus avec l'ouverture créée par l'arrivée de Tony Blair au pouvoir. La France y va d'autant plus volontiers qu'il y avait chez Gerhard Schröder une certaine tentation de jouer Tony Blair contre Jacques Chirac. »⁸⁸⁴

D'où le dilemme : faut-il approfondir une coopération militaire franco-britannique expérimentée en Bosnie en dépit de conceptions européennes fondamentalement divergentes, ou maintenir la priorité politique franco-allemande malgré la faiblesse de ses traductions opérationnelles ? La Bundeswehr connaît en effet une profonde réforme, engagée par Volker Rühle en 1993 et approfondie par Rudolf Scharping en 1995, visant à la fois à intégrer en son sein l'armée de l'ex-RDA (la NVA), et à la rendre opérationnelle ; l'outil militaire allemand se révèle inadapté au contexte de l'après-guerre froide, incapable de déployabilité et de réaction rapide comme l'exigent les opérations militaires nouvelles. A cela, s'ajoutait une donnée structurelle : la butée atteinte au niveau des unités militaires franco-allemandes du fait du tropisme otanien écrasant des officiers de la Bundeswehr. Une diplomate française à cette époque conseillère d'Alain Richard se souvient :

« L'establishment politico-militaire allemand était en 1999 ce qu'il est encore maintenant en partie, soit extrêmement atlantiste et conservateur, figé et peu enclin à l'inflexion. Même si toutes les initiatives en matière de défense européenne avaient jusqu'alors été développées avec les Allemands comme le Corps Européen [Eurocorps], nous les avons développées contre l'establishment politico-militaire allemand systématiquement. »⁸⁸⁵

A *contrario*, la guerre en Bosnie a permis aux armées françaises et britanniques de partager une même expérience de commandement et de terrain, amenant Paris et Londres à modifier sensiblement la nature du débat sur la problématique de la défense européenne : plus que sur les institutions, il devient urgent de faire porter la réflexion sur les capacités de gestion de crise. La prise de la présidence de l'UE par Londres du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 1998 offre à Tony Blair l'occasion de demander aux chefs de services de nombreux départements ministériels de réviser la politique européenne de la Grande-Bretagne⁸⁸⁶. Ainsi, le renouvellement des élites politico-diplomatiques britanniques ouvre des discussions sur la défense européenne au niveau de l'exécutif, de la même façon que ce que nous avons montré autour de Mitterrand et Kohl⁸⁸⁷. Le témoignage d'Hubert Védrine, à

⁸⁸⁴ Entretien à la cellule diplomatique de l'Elysée, Paris, 17/05/2005.

⁸⁸⁵ Entretien avec une ancienne conseillère auprès d'Alain Richard, Représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

⁸⁸⁶ Cf. Anne Deighton, « The European Security and Defence Policy », in *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 (4), 2002, pp. 719-741; Brian White, *Understanding European Foreign Policy*, London, Palgrave, Basingstoke, 2001, p. 137; Julie Smith, « A missed opportunity? New Labour's European policy 1997-2005 », in *International Affairs*, vol. 81(4), July 2005, p. 703; Anthony Forster, *Britain*, pp. 44-86, in Ian Manners, Richard Whitman, *The Foreign Policies of European Union Members States*, Manchester University Press, 2000.

⁸⁸⁷ Cf. Robert Dover, « Prime Minister and the core executive : a liberal intergovernmentalist reading of UK Defence », in *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 7, 4, November 2005, p. 508-514.

l'époque ministre des Affaires Étrangères, montre combien ce revirement britannique est de nature politique et issue du sommet de l'Etat :

« L'initiative de Saint-Malo n'est pas venue de moi. Je pense qu'elle est venue de l'entourage de Tony Blair [...]. Je pense que c'est lié au fait que Blair voulait donner plus de poids à la Grande-Bretagne dans l'Europe, qu'il ne pouvait évidemment pas entrer dans l'euro (la suite vient de le démontrer), qu'il n'avait guère de sujets disponibles en matière européenne et qu'il disposait en revanche d'une carte à jouer en matière de défense et de sécurité. »⁸⁸⁸

De même, George Robertson, à l'époque ministre de la défense britannique et futur secrétaire général de l'OTAN, avait demandé à ses conseillers de réaliser un mémorandum pour le Premier Ministre, tirant le constat suivant : l'Europe en tant que telle se montrait incapable d'agir militairement depuis la fin de la guerre froide, et les trois plus grandes puissances du continent tenaient des positions relativement fermes, l'Allemagne poussant à une prise en compte des questions de sécurité dans le cadre communautaire, la France défendant bec et ongle l'UEO, et la Grande-Bretagne ne jurant que par l'OTAN, admettant éventuellement une IESD au sein de l'Alliance⁸⁸⁹. Il importe de préciser que ce document émanait des acteurs civils du *ministry of Defence*, et non de l'État-major des Armées britannique. Il s'agit bien d'une prise de relais diplomatique suite aux initiatives politiques franco-allemandes du début des années 1990. Les sommets de Cologne et Nice, qui mettent réellement la PESD sur les rails, ne font que confirmer cette part montante prise par les diplomates. Les intentions de Blair transparaissent au travers de ses propos tenus suite au sommet informel de Pörschach :

« People want to see Britain engaged with key arguments and as Kosovo has brought home to us, it is right that Britain and other European countries, as part of Europe, play a key and leading role. »⁸⁹⁰

Tony Blair a alors impulsé un mouvement de discussion entre les acteurs politico-militaires britanniques du *MoD* impliqués dans ces réflexions et les acteurs français de même niveau, tout particulièrement au niveau du conseiller diplomatique du ministre de la Défense (Dominique de Comble de Nayves, puis Jacques Audibert en 1998) et de la Délégation aux Affaires Stratégiques, tenant les Affaires étrangères régulièrement informées⁸⁹¹. Un ancien

⁸⁸⁸ Entretien à Paris, 29/06/2005. Jacques Audibert, conseiller diplomatique d'Alain Richard, confie : « Des gens de chez Blair sont venus nous voir. » Entretien téléphonique, 27/11/2005.

⁸⁸⁹ Cf. Antonio Missiroli, *CFSP, Defence and Flexibility*, Cahiers de Chaillot n°38, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2000, p. 14 ; Frédéric Mérand, *European Defence Policy : Beyond the Nation state*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 123.

⁸⁹⁰ Extrait de la conférence de presse de Tony Blair à Pörschach, in Maartje Rutten, *De Saint-Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne*, Volume I, Cahiers de Chaillot n°47, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2001, p. 3. C'est cependant en juillet 1998, dans le cadre de la *Strategic Defense Review*, que la Grande-Bretagne reconnaît à la PESD un « rôle vital ». Cf. Jolyon Howorth, *L'intégration européenne et la défense: l'ultime défi?*, Cahier de Chaillot, 43, Paris, IES-UE, 2000, p. 26.

⁸⁹¹ Cf. Frédéric Mérand, id., p. 124.

conseiller diplomatique de Jacques Chirac analyse la conjoncture intellectuelle qui a rendu possible Saint-Malo :

« Saint-Malo est plutôt l'aboutissement d'une double impasse : pour nous, l'UEO seule montre ses limites parce que une organisation extérieure à l'Union ne peut pas avoir une légitimité politique suffisante : c'était quelque chose d'indispensable pour faire émerger un esprit européen dans le domaine de la sécurité et de la défense, mais c'était aussi une excuse géniale pour ne pas intervenir. Il y a eu plusieurs échecs significatifs. C'était aussi une impasse pour les Britanniques : d'un côté ils sentaient qu'il y avait un besoin, que les choses montaient du côté de la défense européenne et que le produit qu'ils avaient ne correspondait pas à ce besoin, et ils avaient peur d'être marginalisés. »⁸⁹²

En parallèle, les acteurs politico-militaires franco-allemands, par le biais de leurs rencontres semestrielles institutionnalisées et de la préparation permanente de ces rencontres, continuaient cependant à réfléchir en commun sur la question des capacités européennes de défense (dans le triple cadre de l'UE, l'UEO et de l'OTAN) et sur les modalités d'une intégration de l'UEO dans l'Union européenne⁸⁹³.

3.2. La Déclaration de Saint-Malo, un accord diplomatique sur les désaccords ?

Les entretiens conduits révèlent une caractéristique essentielle de la déclaration de Saint-Malo : sa rapidité. La machinerie de la politique étrangère à Paris et à Londres se met en marche après le sommet informel de Portschäch. Saint-Malo n'est pas une idée purement de diplomates : elle a été mûrement réfléchi par les conseillers des quatre ministres, ainsi que Chirac et Blair⁸⁹⁴. La marche vers la déclaration de Saint-Malo ressemble à une course de vitesse. Le premier sommet informel des ministres de la Défense de l'UE a lieu à Vienne les 3-4 novembre 1998, marquant une évolution significative du rôle de l'UE en matière de sécurité⁸⁹⁵. Du côté français en revanche, si la tentative de réintégration de la France dans l'OTAN faisait débat entre la majorité et l'opposition socialiste⁸⁹⁶, Saint-Malo ne semble pas le faire. En décembre 1998, ce sont essentiellement les ministères des Affaires Étrangères qui ont pris le relais et porté le dossier, Tony Blair, Lionel Jospin et Jacques Chirac venant apporter une caution politique et symbolique. Hubert Védrine permet de saisir comment les deux États en arrivent à ce « prototype de compromis pragmatique » :

« Dès que j'en ai entendu parler par mon directeur politique Gérard Errera, l'actuel ambassadeur à Londres, j'ai trouvé cela excellent tout de suite. J'ai beaucoup appuyé les

⁸⁹² Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

⁸⁹³ Sommet franco-allemand de Potsdam, 1^{er} décembre 1998.

⁸⁹⁴ Selon les entretiens conduits par Robert Dover, Tony Blair aurait en fait imposé le sujet de la défense européenne sur l'agenda bureaucratique interne de Londres, avant que le *MoD* et le *Foreign Office* ne réussissent à se mettre d'accord. Robert Dover, art. cit., p. 518-519.

⁸⁹⁵ Malheureusement, cette réunion n'a fait l'objet d'aucun compte-rendu officiel. Cf. Trevor Salmon, Alistair Shepherd, op. cit., p. 65.

⁸⁹⁶ Paul Quilès, « Défense européenne et OTAN : la dérive », *Le Monde*, 11 juin 1996.

discussions préparatoires qui ont conduit à Saint-Malo, ainsi que mon collègue Alain Richard à la Défense, ainsi que nos collaborateurs clefs. Nous avons joué un rôle pour arriver à ce compromis de Saint-Malo. Il s'agit bien d'un compromis puisque la France accepte que tout ce qui se passe se passe sous l'égide de l'Alliance (c'était évident, mais ce qui est nouveau c'est que l'on accepte de le dire), et les Britanniques acceptent qu'il y ait quand même une entité européenne, certes très surveillée, qui existe. [...] Avant le sommet, cela a été négocié discrètement entre directeurs politiques⁸⁹⁷, ministres, collaborateurs des ministres et du sérail de Jospin et Blair. »⁸⁹⁸

La veille du sommet, les quatre ministres des Affaires étrangères et de la Défense, Hubert Védrine et Alain Richard côté français, Robin Cook et George Roberston côté britannique, se réunissent et parviennent à la conclusion qu'un accord ne serait pas possible car la Grande-Bretagne refusait la mention d'une capacité autonome de défense, ce que la France voulait absolument⁸⁹⁹. Pourtant, après une nuit de travail, c'est bien un texte commun qui est adopté. Le général Thorette, à l'époque conseiller militaire d'Alain Richard, évoque le rôle minimal des militaires dans la négociation :

« Je n'ai aucune prétention en la matière parce que je n'ai été qu'un témoin presque non actif. C'était vraiment une affaire de diplomates⁹⁰⁰, et notamment de M. Errera, directeur politique du Quai d'Orsay à ce moment-là. Saint-Malo, c'est d'abord symbolique, car c'est la cité malouine des corsaires. Il y avait dans le port de Saint-Malo côte à côte une frégate française et une frégate britannique. Le symbole était fort. Il y avait un temps, très grand breton- il pleuvait-, et une ambiance très chaleureuse, et puis ce texte a été fait dans la nuit par une équipe de diplomates. Il y avait une certaine surprise qu'on ait accouché d'un texte franco-britannique dans la nuit comme ce texte-là. Il y avait aussi un certain doute non pas sur la réalité de l'accord mais sur ce qu'il fallait faire après. C'était plus une déclaration d'intention qu'un accord. Il y avait une sorte de magie, avec une excellente ambiance au dîner du soir et une certaine proximité entre les deux chefs d'Etat et le Premier Ministre, une bonne connivence entre les diplomates. C'est mon souvenir de Saint-Malo. Et le lendemain matin ce texte qui sort, sur lequel les diplomates ont travaillé toute la nuit, et qui aboutit à la fois à une grande satisfaction, une surprise, et des doutes. »⁹⁰¹

Le caractère formel le plus frappant est la rapidité de rédaction du texte conjoint⁹⁰², sur la base d'un texte français amendé pendant la négociation nocturne⁹⁰³, signe d'une dimension politique et symbolique forte. Un officier français, ancien conseiller militaire de Lionel Jospin, évoque cette atmosphère :

⁸⁹⁷ Ce fonctionnement de la négociation, avec un passage en première ligne des directeurs politiques des Affaires étrangères, est confirmé par plusieurs autres entretiens conduits auprès d'anciens conseillers du Quai d'Orsay et du ministère de la Défense entre juin 2005 et août 2006. Nous renvoyons ici à la liste des entretiens qui figure à l'annexe 2.

⁸⁹⁸ Entretien à Paris, 29/06/2005.

⁸⁹⁹ Entretien téléphonique avec Jacques Audibert, 27/11/2007.

⁹⁰⁰ Le général Kelche, à l'époque Chef d'Etat-major des Armées, précise en effet : « Cela se négocie au niveau des Affaires étrangères. Ce n'est pas la défense stricto sensu qui s'occupe de ça. » Entretien à Paris, 20/07/2005.

⁹⁰¹ Entretien à l'État-major de l'Armée de Terre, Paris, 20/07/2007.

⁹⁰² Une rapidité qui a d'ailleurs frappé les interlocuteurs allemands, comme le souligne entre autre le général Schuwirth, à l'époque adjoint chargé des opérations du *Generalinspekteur* de la Bundeswehr: « Es war überraschend für Deutschland, dass die Saint-Malo Papiere so schnell entstanden sind. » [Nous traduisons : « C'était étonnant pour l'Allemagne, que les papiers de Saint-Malo aient été si vite élaborés. »] Entretien à SHAPE, Mons, 8/12/2005.

⁹⁰³ Entretien avec le général Kelche, ancien Chef d'État-major des Armées, Paris, 20/07/2005.

« Je me souviens bien du dîner où nous étions à la table du ministre anglais. Au cours du dîner, le directeur politique britannique –Simon Webb, il me semble- est venu voir son ministre, Lord Roberston, pour dire que ce qu'ils avaient prévu ne convenait pas au Premier Ministre : il voulait que le texte soit plus offensif sur la construction de la défense européenne. Nous y avons passé la nuit pour trouver les formulations qui convenaient à tous le monde. Je n'étais pas exactement dans les groupes de rédaction, mais j'ai suivi tout cela. Je ne me souviens pas qu'il y ait eu des interlocuteurs militaires du côté britannique. Il y avait le Chef d'Etat-major des Armées, mais je n'ai pas directement travaillé avec lui. Il n'y a pas en Angleterre l'équivalent des chefs de cabinet militaire. Côté français, il y avait les gens de l'Élysée et l'équipe de Matignon, les diplomates et ceux de la Défense. »⁹⁰⁴

Le chef d'Etat-major particulier du Président évoque ce fastidieux travail de négociation :

« J'ai travaillé jusqu'à trois heures du matin avec Jean-David Lévitte pour faire des fiches, qui allaient ensuite chez les diplomates. »⁹⁰⁵ La déclaration conjointe de Saint-Malo consiste

en un compromis :

«L'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale. (...) A cette fin, l'Union européenne doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. (...) Pour pouvoir prendre les décisions, et lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée⁹⁰⁶, pour approuver des actions militaires, l'Union européenne doit être dotée de structures appropriées. (...) L'Union européenne devra pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés (moyens européens pré-identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN ou moyens nationaux ou multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN). »⁹⁰⁷

Comment analyser ce texte ? Que lire entre les lignes ? Cette déclaration constitue un « *deliverable* ». Le terme est intraduisible en français, mais signifie qu'il s'agit d'un texte important pour l'agenda d'un domaine politique donné et qui vise à faire apparaître un sommet comme fructueux. Sur le terrain, les entretiens révèlent l'existence d'un autre terme pour qualifier la déclaration de Saint-Malo, chez une partie de nos interlocuteurs tant militaires que diplomatiques, français et allemands : Saint-Malo serait en réalité un *agreement to disagree*, un « accord sur les désaccords »⁹⁰⁸. Louis Gautier analyse ainsi ce texte :

« Dans Saint-Malo, il y a des éléments de poker menteur et des divergences de vue fondamentales qui demeurent avec les Anglais, mais pour faire une première étape, nous pouvions la faire ensemble, chacun ayant un dessein dissimulé sur ce que seront la seconde et la troisième étape. »⁹⁰⁹

Le terme d'« autonome » est celui qui fait le plus débat. Le texte de la déclaration est ambigu car il juxtapose deux concepts différents : le concept de l'autonomie européenne,

⁹⁰⁴ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 10/06/2005.

⁹⁰⁵ Entretien à Toulon, 10/03/2006.

⁹⁰⁶ Ce fameux point (en anglais : where the Alliance as a whole is not engaged) est celui qui réside en fait au cœur de la différence d'interprétation du texte, comme nous le montrons dans les paragraphes qui suivent.

⁹⁰⁷ Déclaration franco-britannique de Saint-Malo, reproduite in Maartje Rutten, op. cit., pp. 8-9. Le texte intégral, de la déclaration figure à l'annexe 8.7.

⁹⁰⁸ Entretien avec Hubert Védrine, Paris, 29/06/2005.

⁹⁰⁹ Entretien à Paris, 27/10/2005.

qui est le concept défendu par la délégation française, et le concept de coopération avec l'OTAN, le concept anglais. Ainsi dans l'esprit français, une capacité européenne autonome signifie le développement d'une structure institutionnelle européenne de défense, tandis que dans l'interprétation britannique, il s'agit seulement d'accroître les capacités militaires disponibles pour l'UE⁹¹⁰. Une diplomate française souligne :

« Tout le compromis de Saint-Malo visait essentiellement deux choses : développer la défense européenne au sein de l'Union européenne mais moyennant la concession aux Britanniques que tout ceci se ferait en bonne intelligence avec l'OTAN, et deuxièmement nous prévoyions deux moyens d'action : l'un autonome, l'autre via Berlin Plus en recourant aux moyens de l'OTAN. Il est évident que nous avons toujours fait le pari que le développement de la PESD au sein de l'Union européenne irait plus vite que la tutelle que l'OTAN essayait d'exercer sur elle, et que les opérations autonomes montreraient leur valeur ajoutée par rapport aux opérations Berlin Plus. Il est aussi évident que les Britanniques ont toujours fait le pari inverse, soit que le développement de la PESD au sein de l'UE resterait sous contrôle de l'OTAN »⁹¹¹

Cette « ambiguïté constructive »⁹¹² offre néanmoins un levier politique pour avancer dans la construction annoncée d'une politique européenne de défense : le vocabulaire employé est susceptible d'entrer en congruence avec les deux traditions diplomatiques française et britannique en matière de politique de sécurité⁹¹³. Un diplomate allemand à l'époque en poste à Bruxelles analyse le phénomène :

« En réalité nous étions très contents car nous savions que faire avancer la politique européenne de défense demandait une participation active des Anglais. C'était impossible de faire ça contre les Anglais. Les deux voix extrêmes auparavant se trouvaient du côté des Français et des Anglais. Donc à partir du moment où l'on trouvait un terrain d'entente, on comprenait que cela ouvrait une porte pour faire quelque chose en Europe.»⁹¹⁴

Quant au partenaire allemand⁹¹⁵, les entretiens conduits révèlent une ligne de clivage entre des interlocuteurs plutôt enthousiastes, voyant en cette « traversée du Rubicon de la défense européenne »⁹¹⁶ par Tony Blair un moyen d'avancer sur la problématique de la défense européenne, et des interlocuteurs très sceptiques analysant le texte comme une

⁹¹⁰ Une autre dimension beaucoup moins visible du sommet de Saint-Malo et qui ne figure pas sur le texte de la déclaration consiste en un accord franco-britannique sur le constat que l'Afrique constitue un élément préoccupant, notamment en matière de sécurité, et qu'il s'agira à l'avenir de réfléchir à une politique africaine, dans le cadre de l'UE notamment.

⁹¹¹ Entretien avec une ancienne conseillère d'Alain Richard, Représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

⁹¹² Concept proposé par Stanley Hoffman, cité in Bernard Bruneteau, « The construction of Europe and the concept of Nation-State », in *Contemporary European History*, 200, 9, pp. 245-260.

⁹¹³ Cf. Frédéric Mérand, « Social representations in the European Security and Defence Policy », in *Cooperation and Conflict*, 41 (2), 2006, pp. 131-152.

⁹¹⁴ Entretien avec un diplomate allemand, Chancellerie, Berlin, 18/05/2006.

⁹¹⁵ Alain Richard avait tenu à téléphoner la nouvelle de la déclaration franco-britannique à son homologue allemand Rudolf Scharping depuis Saint-Malo afin que celui-ci ne l'apprenne pas par le biais de la presse et en soit froissé. Entretien téléphonique avec Jacques Audibert, 27/11/2007.

⁹¹⁶ Cf. Jolyon Howorth, *L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi?*, op. cit., p. 32.

manœuvre électorale britannique⁹¹⁷ et surtout un compromis passé derrière le dos du partenaire allemand. L'image du couple s'avère ici éclairante, comme la mobilise cette diplomate française à l'époque conseillère du ministre de la Défense :

« Il y a en plus toujours un côté affectif, ou sentimental en matière diplomatique : c'est un peu comme une relation amoureuse, avec la femme légitime et la maîtresse. Or sur les questions européennes, notre épouse légitime était l'Allemagne⁹¹⁸, et à Saint-Malo nous avions « fauté ». Après Saint-Malo qui a tout de même été une surprise pour nos légitimes réciproques, soit les Américains et les Allemands, les relations avec les Allemands n'étaient pas idéales. »⁹¹⁹

Du côté américain, si l'initiative ne provoque pas de hauts cris, elle entraîne néanmoins dans les jours qui suivent une déclaration de Madeleine Albright, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, qui énonce les fameuses « 3D » : non découplage, non duplication, non discrimination envers les États membres de l'OTAN et non-membres de l'UE⁹²⁰.

Si pour nombre d'analystes, la déclaration franco-britannique de Saint-Malo marque le début de la construction d'une politique européenne de défense, nous ne partageons pas cette opinion. Saint-Malo n'est possible que par l'existence de la réflexion antérieure que nous avons analysée auparavant, menée dans le cadre d'interaction franco-allemand. En revanche, nous partageons l'analyse que propose Hubert Védrine :

« Kohl et Mitterrand ont été le plus loin possible en matière de symboles et de signaux politiques. Ils se sont heurtés par la suite à une situation de fait. Puis après Saint-Malo, cela a surtout été un déblocage psychologique et politique : puisqu'il n'y avait plus de désaccord théorique, que pouvait-on faire ? Au fond, tout ce qui s'est passé en Europe en matière de défense européenne, petites initiatives ou initiatives plus grandes comme l'Agence Européenne d'Armement ou la Force Européenne de Gendarmerie, toute une série de textes adoptés dans tous les sommets, rien n'aurait sans doute été possible sans Saint-Malo. Saint-Malo n'a pas créé quelque chose, ni des automatismes, mais cela a débloqué la possibilité d'avancer pour des pays particulièrement motivés. »⁹²¹

Le compromis atteint, -certes sujet à des interprétations diamétralement opposées puisque le « where » du texte est traduit en français par « là où » géographiquement, tandis que les

⁹¹⁷ Dans son ouvrage, *France-Allemagne : mission impossible ? Comment relancer la construction européenne*, paru en 2005, Joachim Bitterlich évoque l'idée de manœuvre britannique qui avait aussi l'utilité d'amarrer de manière plus forte les Anglais (p. 249).

⁹¹⁸ Le général Thorette, entre autres, parle d' « allié naturel » pour l'Allemagne, et « allié de circonstance » pour la Grande-Bretagne en ce qui concerne les officiers français. Entretien à l'Etat-major de l'Armée de Terre, Paris, 20/07/2005.

⁹¹⁹ Entretien avec une ancienne conseillère d'Alain Richard, Représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005. Ce ressenti transparaît bien dans une partie des entretiens conduits auprès d'interlocuteurs allemands, notamment militaires : « Les Français font toujours des sommets bilatéraux (sommets franco-allemands, parfois un sommet franco-britannique) ; ils en font volontiers un quand il s'agit de leur politique européenne. Ils essayent avec l'un des partenaires, par surprise, et si ça ne marche pas, ils essayent avec l'autre. Quand ils n'y arrivent pas avec les autres, ils disent : « Si cela ne va pas avec vous, nous essayons avec les Anglais. C'était une sorte de jeu. Les Allemands ne sont pas si bons à ce jeu, mais les Français sont des maîtres. A Saint-Malo, c'était une situation dans laquelle Tony Blair disait à l'époque, que l'Europe est un train qui roule et qu'il devait sauter dans ce train. Il a cherché un domaine qu'il pourrait politiquement vendre aux Anglais : c'était la défense européenne. » Nous traduisons. Entretien avec un ancien chef de FüS III-4, Berlin, 4/10/2006.

⁹²⁰ Cf. Madeleine Albright, "The right balance will secure NATO's future", *Financial Time*, 7/12/1998.

⁹²¹ Entretien à Paris, 28/04/2004.

Anglo-saxons le traduisent par « quand » »⁹²²-, fournit une base de réflexion et un cadre de négociation que les diplomates chargés de la présidence allemande de l'Union européenne au 1^{er} janvier 1999 vont très rapidement investir en vue de prendre l'initiative politique qui permettra de lancer au niveau des Quinze la politique européenne de défense à Cologne en juin 1999.

Section C : Une entrée tardive des militaires dans le jeu de la défense européenne

A Saint-Malo, la problématique de la défense européenne a pris un nouvel élan, certes sous-tendu par des arrière-pensées différentes, dues en particulier à une différence d'habitus national des diplomates et des praticiens civils de la Défense qui arrivent à la table des négociations avec une position nationale plus ou moins structurée, déterminée en large partie par leur socialisation professionnelle et nationale. Très rapidement, au conseil européen de Vienne des 11-12 décembre 1998, les autres États européens approuvent l'idée d'une capacité militaire européenne autonome. Cette CIG marque pour la première fois l'apparition du vocable « politique européenne commune de sécurité de défense » dans le champ sémantique de l'Union européenne, mais le sigle de PESD n'est pas encore utilisé. La formulation du terme Politique Européenne de Sécurité et de Défense et du sigle associé (PESD) est réellement acquise à Cologne. Justement, comment les propositions de Saint-Malo ont-elles été européanisées à Cologne ? Qui sont les acteurs phares du processus ? Nous avons vu qu'avec Saint-Malo, la place des entrepreneurs politiques de haut niveau tend à se réduire au profit d'une prise de relais par les acteurs diplomatiques des ministères des Affaires Étrangères et de la Défense, tant en France qu'en Allemagne. L'expérience des crises balkaniques a permis une certaine modernisation de la diplomatie à travers le groupe de contact : le formalisme, habituellement de rigueur, et les spécificités nationales ont du être mis de côté au profit d'une intensification des contacts personnels entre les ministres et leurs proches conseillers, offrant ainsi une expérience socialisatrice entre pairs⁹²³. Hubert Védrine confie :

« Très bonne initiative, ce groupe de contact était l'exemple d'un petit groupe très opérationnel informant les autres Européens mais sans être subordonné à toute la lourde mécanique européenne et toujours en lien avec le pays Président en exercice et avec Javier

⁹²² Entretien avec l'amiral Dumontet, Etat-Major des Armées, Paris, 10/06/2005.

⁹²³ Cf. Jeffrey Checkel, « Social construction and integration », art. cit.

Solana⁹²⁴. La politique était très simple : toute la conduite de l'affaire, sauf la petite période militaire proprement dite, a été conduite par les Affaires étrangères et le groupe de contact. [...] Ce qui est original dans mon souvenir, c'est la proximité, l'intimité entre les ministres : Madeleine Albright, Robin Cook, Kinkel, puis Fischer, Lamberto Dini, Ivanov et moi-même. Et d'ailleurs, cette proximité est tellement forte que nous avons gardé des liens alors que c'est assez rare que les ministres gardent des liens après leur mandat parce que ce sont des gens que l'on voit tout le temps sans être des amis intimes, et l'on est heureux quand on n'a plus tous les problèmes sur le dos. C'est sans doute ces liens qui ont permis à l'Europe de la défense de progresser.»⁹²⁵

L'étude minutieuse de la préparation du sommet de Cologne démontre bien cet ascendant pris par les diplomates sur le sujet. Cet ascendant sous-tend un mouvement de convergence marginale entre les acteurs politico-diplomatiques de Paris, Berlin et Londres, qui en interagissant, ont conduit les positions nationales des États à évoluer incrémentalement afin de pouvoir s'accorder sur un plus petit dénominateur commun nécessaire pour envisager une politique européenne de défense. Jeffrey Checkel parle en l'occurrence d'apprentissage social, généré par l'interaction entre des acteurs partageant un même ethos professionnel⁹²⁶. Mais suite à Cologne, une catégorie nouvelle d'acteurs, jusqu'alors plutôt en retrait du fait de la dimension essentiellement politique du débat, entre en scène : les experts militaires, officiers des armées et des ministères de la Défense, avec la définition d'un catalogue de capacités militaires. Cette section vise à étudier le processus qui conduit au lancement de la PESD et à l'identification matérielle de forces militaires pour l'UE, avec à nouveau un rôle important du cadre de socialisation fourni par la coopération militaire franco-allemande.

1. Un sacre du travail diplomatique : la traduction⁹²⁷ de la problématique de la sécurité européenne

Le Conseil européen de Cologne des 3-4 juin 1999 est chargé de traiter les reliquats d'Amsterdam en matière de défense européenne : outre l'eupéanisation du compromis franco-britannique de décembre 1998, l'autre enjeu clef consiste en l'intégration de l'UEO dans l'UE, thématique majeure de la réflexion menée par la coalition eupéaniste. La

⁹²⁴ Javier Solana était à l'époque Secrétaire Général de l'OTAN.

⁹²⁵ Entretien à Paris, 29/06/2005.

⁹²⁶ Jeffrey Checkel, « Social construction and integration », art. cit.

⁹²⁷ Nous utilisons ici le terme de traduction comme le fait Michel Callon au sens de déplacement, mais nous n'empruntons ici aucunement à la sociologie de la traduction. Seule le terme même de « traduction » est emprunté pour désigner le déplacement de la problématique des acteurs politiques aux acteurs diplomatiques. Madeleine Akrich, Michel Callon, Bruno Latour, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines, 2006.

question de l'avenir de l'article V du Traité de l'UEO, comportant une clause de solidarité, doit en effet être débattue, et pour les acteurs diplomatiques français et allemands, cet article vise à être inclus à terme dans le TUE⁹²⁸. Les acteurs diplomatiques se saisissent en effet de la problématique de la défense européenne suite au sommet de Saint-Malo en vue de s'assurer une position dominante dans les interactions qui jalonnent les négociations entre les sommets européens⁹²⁹. Ils sont en la matière avantagés par rapport aux acteurs militaires dans la mesure où ils maîtrisent les règles procédurales de la négociation européenne et de la production des positions de politique étrangère, ce qui constitue pour eux une ressource importante les plaçant dans une position dominante dans les négociations autour de l'émergence de la politique européenne de défense. En outre, la préparation du sommet de Cologne intervient dans le contexte de définition d'un nouveau concept stratégique pour l'Alliance au sommet de Washington des 23-24 avril 1999. A Washington, les Etats-membres de l'Alliance ont décidé de rendre les capacités communes disponibles pour l'UE pour des opérations « *where NATO as a whole is not engaged militarily as an Alliance* »⁹³⁰. Il s'agit là de la reprise de la formule employée à Saint-Malo, mais aussi d'un pas important : pour la première fois, l'Alliance reconnaît l'UE comme partenaire, alors qu'elle dialoguait auparavant avec l'UEO.

Autrement dit, la présidence allemande de l'Union européenne en charge de préparer le sommet de Cologne s'appuie dans ce travail sur la zone grise entre la politique européenne commune de sécurité et de défense et l'IESD. Ainsi, les atlantistes parlent parfois d'IESD pour désigner le processus continu incluant les décisions de Cologne, puis Nice sur la PESD, tandis que les européistes distinguent les deux termes en insistant sur le caractère autonome de la PESD par rapport à l'IESD comme symbole d'européanisation de l'OTAN⁹³¹.

⁹²⁸ Cette clause de solidarité figurait également dans le Traité constitutionnel mais a été ajournée avec l'échec de ratification du texte. Pour l'heure, c'est toujours l'article V du Traité de Bruxelles modifié qui reste en vigueur.

⁹²⁹ Cf. Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, 5^{ème} éd. Revue et mise à jour, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 2006, p. 519.

⁹³⁰ Communiqué ministériel, Conseil de l'Atlantique Nord, Washington, 24 avril 1999. Source : digithèque de l'OTAN.

⁹³¹ En réalité, si le sommet de Washington reconnaît indirectement un rôle de l'UE sur les questions de sécurité, il n'est pas exempt d'une peur américaine de développer une identité européenne de défense en dehors de l'OTAN (et donc de l'IESD), qui serait phagocytée par la Politique Européenne de Sécurité et de Défense en voie d'émergence et en recherche d'autonomie. Il est d'ailleurs frappant qu'aux Etats-Unis, une partie des experts sur la sécurité tendent à confondre IESD et PESD, alors qu'il s'agit de deux approches différentes, comme nous avons tâché de le montrer.

1.1. Une activation rapide des réseaux diplomatiques franco-allemands et britanniques

Un diplomate allemand impliqué dans la préparation de la CIG de Cologne explique :

« On a débattu sur le « where of » qui se trouvait dans le texte de Saint-Malo, c'est à dire sauf si l'OTAN en tant que telle etc. Ce rapport à l'OTAN était très important et quand on regarde la Déclaration de l'OTAN de mai 1999, c'est pratiquement le premier texte de l'OTAN qui a reconnu un rôle à l'Union européenne en matière de Défense. Et beaucoup de ce texte se retrouve en fait dans le texte de Cologne. La négociation entre Washington et Cologne a porté l'idée que l'Union ne pouvait pas dire exactement la même chose que l'OTAN. »⁹³²

Il semble finalement assez paradoxal que dans ces négociations, la crédibilité de la future PESD repose encore largement sur les négociations UE-OTAN, le débat en la matière restant *path dependent* vis-à-vis des deux projets concurrents déjà en lutte à Maastricht, soit dépendant des possibilités qu'offre l'ordre institutionnel spécifique en jeu en l'occurrence⁹³³. Louis Gautier, alors conseiller Défense de Lionel Jospin, analyse :

« Il s'agit de trouver des articulations entre les capacités nationales et les embryons de forces intégrées comme la Brigade Franco-Allemande et le Corps Franco-Allemand qui est devenu européen et les autres dispositifs. Même si le débat interne à l'Alliance atlantique n'aboutit pas à la création d'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense, on s'engage dans un processus parallèle dans le cadre de la construction européenne. Les accords qui aboutiront progressivement aux arrangements Berlin Plus se font en parallèle d'une réflexion sur une défense européenne autonome pour nous, autonome dans la discussion mais pas dans la finalité pour les Britanniques, et un peu entre les deux pour les Allemands. Le plus important pour la France était de permettre qu'il y ait une discussion sur la défense européenne en dehors de l'Alliance, même si ce n'est pas sans lien. »⁹³⁴

Un détour par l'idée constructiviste de construction sociale des problèmes permet d'éclairer le processus. En l'occurrence en matière de sécurité, pour Ole Waever, l'énoncé lui-même est l'acte parce qu'en prononçant le mot sécurité, l'énonciateur déplace un objet particulier dans une logique sécuritaire et ainsi, construit la sécurité⁹³⁵. Effectivement, avec l'usage du vocable Politique Européenne de Sécurité et de Défense, c'est avant tout une volonté politique de signifier, tant en interne au sein de la communauté européenne que vers l'extérieur, que désormais l'UE s'apprête elle aussi à disposer d'un instrument d'action en tant qu'acteur international. Autrement dit, il s'agit d'une forme de traduction du problème dans des termes que les diplomates européens maîtrisent et peuvent débattre⁹³⁶. Cette importance des termes n'est pas anodine : en paraphrasant Bourdieu et son étude des noms communs, il importe de souligner que les termes utilisés reçoivent au sein d'une même

⁹³² Entretien avec un diplomate allemand, Chancellerie, Berlin, 18/05/2005.

⁹³³ Cf. Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, op. cit., p. 534.

⁹³⁴ Entretien à Paris, 27/10/2005.

⁹³⁵ Barry Buzan, Ole Waever et Jaap de Wilde (dir.), *Security: A new framework for analysis*, London, Lynne Rienner, 1998, pp. 23-26.

⁹³⁶ Sur la notion de traduction, cf. Madeleine Akrich, Michel Callon, Bruno Latour, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines, 2006.

communauté des significations différentes ; les impératifs de communication imposent *in fine* un minimum de matière commune pour pouvoir communiquer autour d'un socle commun⁹³⁷. Dans l'usage du même terme de Politique Européenne de Sécurité et de Défense, les Français souligneront le mot *défense*, les Allemands le mot *européenne* et les Britanniques le mot *politique* (au sens de *policy*)⁹³⁸.

Les acteurs diplomatiques allemands ont donc saisi la déclaration de Saint-Malo comme une opportunité politique de faire avancer, sous leur présidence de l'UE du 1^{er} janvier au 20 juin 1999, la construction d'une politique européenne de défense tout en cherchant un *modus operandi* entre l'Alliance et la politique européenne de défense, débat rendu difficile dans le seul cadre franco-allemand du fait de la position française. Un diplomate allemand explique :

« Pour nous, dans la tradition allemande de la Bundeswehr, la coopération avec les Américains et l'OTAN est très importante. Et en réalité nous avons toujours cherché à s'assurer d'avoir au moins un parapluie OTAN. C'est pour cela que l'on s'est très vite fixé comme tâche pour notre présidence l'idée de profiter de cette ouverture pour essayer de multilatéraliser cet accord. Les différences entre les deux concepts d'autonomie et d'attachement à l'OTAN a été le fil conducteur du débat pendant toute la présidence. Et cela se retrouve encore dans le texte final avec cette fameuse phrase « sauf si l'OTAN en tant que telle... ». C'était la phrase que l'OTAN avait accepté lors de son sommet. Sur le fond nous étions tous convaincus qu'il fallait développer cette idée, et que nous n'étions peut-être pas mal placés comme présidence. »⁹³⁹

Dès lors, le travail de négociation diplomatique se met en route sous impulsion de la présidence allemande, en étroite coopération avec les acteurs diplomatiques parisiens et londoniens. Les entretiens avec des acteurs tant diplomatiques que politico-militaires français et allemands ayant pris part aux négociations pointent tous les échanges fréquents et étroits entre Paris, Berlin et Londres, comme le fait cet officier de l'état-major allemand :

« Pour la préparation du sommet il y avait une coopération très forte entre le ministère des Affaires Étrangères et le ministère de la Défense. Dans cette phase, il y avait aussi une étroite concertation avec les Anglais et les Français, qui était toujours une concertation mélangée. Par exemple, c'était toujours les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères, puis les représentants des Chefs État-major des Armées. Ils étaient toujours tous ensemble. Il était très important qu'il y ait un accord entre les trois. »⁹⁴⁰

⁹³⁷ Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, op. cit., p. 18 et suiv.

⁹³⁸ Nous analysons cette polysémie du terme de PESD et en filigrane de son contenu pour les acteurs politico-militaires français et allemands dans notre chapitre 8. Cf. aussi Frédéric Mérand, « Social representations in the European Security and Defence Policy », in *Cooperation and Conflict*, 41 (2), 2006, pp. 131-152.

⁹³⁹ Entretien avec un diplomate allemand, Chancellerie, Berlin, 18/05/2006.

⁹⁴⁰ Entretien avec un ancien chef de FüS III-4, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons. « In der Vorbereitung des Gipfels gab es eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium. In dieser Phase gab es auch eine enge Abstimmung mit den Briten und Franzosen, die immer eine gemischte Abstimmung war. Das heißt: es waren dann immer zum Beispiel die politischen Direktoren aus den Auswärtigen Ämtern und dann Vertreter der Generalinspektoren. Sie waren also immer alle zusammen. Das war eine ganz wichtige Sache, dass es eine Abstimmung innerhalb der Drei gab. »

La conjoncture politique intérieure des trois États joue un rôle non négligeable : au premier semestre 1999, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne sont toutes trois régies par des gouvernements sociaux-démocrates, ce qui offre une base politique de dialogue⁹⁴¹. Au niveau interne français, le mécanisme de cohabitation ne vient pas perturber le dossier de la défense européenne, au contraire : il s'est produit une forme de conjonction dans l'espace politico-administratif français qui a eu pour effet de donner un élan au dossier. La cohabitation rendant les procédures décisionnelles très formelles. Les dossiers étaient préparés par le Secrétariat Général de la Défense Nationale, alors dirigé par Jean-Claude Mallet, service rattaché au Premier Ministre, forçant les autres services concernés (Quai d'Orsay, Délégation aux Affaires Stratégiques, cellule diplomatique de l'Élysée, État-major particulier, État-major des Armées) à trouver des solutions de compromis politiques et techniques. Ces négociations internes, visant à déterminer la position française sur la politique européenne de défense, reposent sur un réseau de têtes politiques et bureaucratiques dont l'action est déterminante : Pierre Sellal, conseiller diplomatique d'Hubert Védrine et Gérard Errera, son directeur politique, ont joué un rôle central. Gérard Errera en particulier était le diplomate qui négociait avec les militaires en les comprenant et en sachant se faire respecter par eux⁹⁴². Le Chef d'État-major des Armées de l'époque, le Général Kelche, officier de l'armée de terre, attachait une grande importance à la défense européenne⁹⁴³. Auprès du Président de la République, deux diplomates ont joué un rôle essentiel : Jean-David Lévitte, ensuite ambassadeur de France à Washington et de retour auprès du Président Sarkozy, et Thierry Dana. Jacques Audibert, conseiller diplomatique du ministre de la Défense Alain Richard, s'est également investi dans ce dossier montant, s'appuyant sur la Délégation aux Affaires Stratégiques⁹⁴⁴. Enfin, Louis Gautier, Jean-Claude Mallet et l'amiral Dumontet, conseiller militaire du Premier Ministre, complétaient le réseau français. Du côté allemand, les proches conseillers du Chancelier Schröder étaient Michael Steiner et Horst Teltschik, auxquels s'ajoutaient le ministre des Affaires Étrangères Joschka Fischer et ses conseillers dont notamment Rudolf Adam, à l'époque *EU*

⁹⁴¹ Comme le souligne Theda Skocpol : « As politics create policies, policies also remake politics », in *Protecting soldiers and mothers, the political origins of social policy in the United States*, Cambridge, London, Belknap Press, 1992, p. 58.

⁹⁴² Entretien avec un ancien directeur de cabinet d'Alain Richard, Paris, 19/05/2005.

⁹⁴³ Notre entretien avec le général Kelche nous a permis de vérifier un trait relativement récurrent chez les « terriens » français : un scepticisme, voire une méfiance importante vis-à-vis de l'OTAN, dont le corollaire est un investissement fort, quasi émotionnel parfois, dans la politique européenne de défense. Entretien avec le général Kelche, Paris, 20/07/2007.

⁹⁴⁴ La Délégation aux Affaires Stratégiques est un organisme civil du ministère de la Défense. La séparation est relativement étanche entre militaires de l'Etat-Major des Armées et civils de la Délégation aux Affaires Stratégiques en France, tandis qu'en Allemagne, le *Führungsstab der Streitkräfte* consiste en une combinaison des deux, amenant militaires et civils à travailler davantage ensemble. C'est pourquoi l'Etat-Major des Armées n'apparaît pas, en dehors du Chef d'Etat-major des Armées dont le rôle est entre autres celui de conseiller militaire du Président et du gouvernement, majeur sur les négociations de Cologne. Un organigramme figure au chapitre 5.

Korrespondent au ministère fédéral des Affaires étrangères, le général Kujat, chef du *Planungsstab* du ministère fédéral de la Défense assisté de Franz Borckenhagen et du général Schneiderhan, actuel *Generalinspekteur der Bundeswehr*, du côté de la Défense.

Le plus grand mérite de la déclaration de Saint-Malo est sans doute d'avoir durablement imposé la défense européenne sur l'agenda politique mais aussi institutionnel des États européens, faisant fonctionner ces réseaux transnationaux de têtes politico-militaires, comme le montre ici Hubert Védrine :

« C'est un sujet permanent : il n'y a pas une seule rencontre entre les ministres européens, pas un seul sommet franco-allemand ou franco-britannique sans que l'on en parle. C'est un sujet dont mon directeur politique me parlait chaque semaine : « Nous en sommes là. J'ai vu un tel. On prépare ceci. » Après Saint-Malo, chaque sommet a été l'occasion d'avancer et de concrétiser les potentialités de Saint-Malo. »⁹⁴⁵

Ces acteurs ont été les architectes des positions nationales sur l'Europe de la Défense. En France par exemple, un ancien directeur de cabinet d'Alain Richard souligne :

« Le contexte politique faisait que le dossier de défense européenne se constituait d'un certain nombre de briques (coordonner les capacités, intégrer des dimensions aussi importantes que le partage du renseignement, articuler un système européen qui ne soit pas perçu comme un système hostile à l'Alliance atlantique dans l'évolution de ses missions...) qui ont été engagées dans un certain nombre d'appareils de l'Etat : la Présidence de la République, le Cabinet du Premier Ministre, les services du ministère de la Défense et le ministère des Affaires Étrangères »⁹⁴⁶

Le négociateur a ensuite été le Quai d'Orsay, puisque l'élaboration de la politique étrangère est de son ressort, tout particulièrement en situation de cohabitation où le Président de la République retrouve un rôle plus strictement constitutionnel⁹⁴⁷ : le couple Pierre Sella-Gérard Errera a ici apporté un appui technique et politique au dossier.

Ce consensus politique sur la défense est issu de la fin de la guerre froide, qui a amené droite et gauche françaises, à « rompre avec leurs substrats idéologiques traditionnels en matière de défense »⁹⁴⁸. La droite française s'est convertie à la construction européenne, forcée « d'admettre « une autre idée de la France » marquée par la relativisation de son statut de puissance moyenne, en particulier de sa puissance militaire »⁹⁴⁹. De son côté, la gauche non communiste ne semble plus divisée par les questions militaires et a peu ou prou renoncé à sa méfiance traditionnelle envers les forces armées depuis les années 1980, ayant éprouvé sa capacité à diriger la politique de défense sous les deux septennats Mitterrand. Le consensus sur de la politique de défense française repose sur trois piliers : maintien de la dissuasion nucléaire ; consolidation de l'Europe de la défense, notamment afin de conserver

⁹⁴⁵ Entretien avec Hubert Védrine, 29/06/2005.

⁹⁴⁶ Entretien à Paris, 19/05/2005.

⁹⁴⁷ Cf. Albert Du Roy, *Domaine réservé. Les coulisses de la diplomatie française*, op. cit.

⁹⁴⁸ Louis Gautier, « Le consensus sur la défense entre totem et tabou », in *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, février 2006, pp. 116. Cf. aussi l'introduction de Louis Gautier, *Face à la guerre*, Paris, La Table Ronde, 2006.

⁹⁴⁹ Id., p. 117.

une influence dans le monde ; participation à des opérations militaires de gestion de crise dans le cadre multinational (UE, OTAN, ONU). Néanmoins, il n'en va pas de même en Allemagne, en particulier sur la question des opérations militaires ou de l'Alliance atlantique qui clivent encore fortement la classe politique rhénane⁹⁵⁰.

Au niveau franco-allemand, les échanges de vues dans la préparation de la CIG de Cologne sont facilités non seulement par la pratique institutionnalisée du Traité de l'Élysée, mais également par un nouveau mécanisme auquel les ministres des Affaires Étrangères Védrine et Kinkel réfléchissaient, et qui a donné naissance au processus de Blaesheim en janvier 2001⁹⁵¹ :

« Un conseiller diplomatique du Président a probablement son homologue allemand pour les affaires européennes ou diplomatiques une fois par jour au téléphone. J'ai trois ou quatre interlocuteurs à la Chancellerie avec lesquels je correspond de façon quotidienne, plus ou moins selon les besoins de l'actualité, soit par courrier électronique, soit au téléphone. Pour des raisons historiques, la Chancellerie a une dimension affaires étrangères plus importante parce que les affaires étrangères allemandes étaient généralement une partie de la minorité de la coalition⁹⁵², donc ils sont assez nombreux à la Chancellerie par rapport à nous. Mais nous avons tous des interlocuteurs que nous connaissons parfaitement, un nom auquel nous adresser en cas de problème. »⁹⁵³

Il s'agit là d'un levier non négligeable pour ce type de négociations. Un diplomate français de l'Élysée exprime bien ce travail diplomatique, que les sommets ne font que consacrer :

« Tout se passe entre les sommets. Les sommets servent à la fois à donner des impulsions et ramasser les copies. Quand on fait ce métier, on trouve toujours que les sommets sont un peu ennuyeux : c'est assez rapide et il ne se passe pas grand-chose. Cela sert à donner le titre du devoir et ramasser la copie. Mais c'est un rythme absolument nécessaire à l'action administrative parce que cela donne des objectifs pour débloquer, pour faire évoquer à un niveau supérieur les blocages, ou faire un deal sur le coin d'une table. »⁹⁵⁴

Les deux pays profitent d'ailleurs du sommet franco-allemand de Toulouse de mai 1999 pour réaffirmer leur engagement commun à développer une « Europe de la sécurité et de la défense » basée sur des « capacités nécessaires à cette autonomie »⁹⁵⁵.

⁹⁵⁰ Nous revenons sur ce point dans notre troisième partie.

⁹⁵¹ Cf. les dispositions du Traité de l'Élysée à l'annexe 8.2. Le processus de Blaesheim a été mis sur pied le 31 janvier 2001 lors du sommet franco-allemand de Blaesheim, afin de parer à un renouvellement de la situation qui s'était produite lors de la CIG de Nice qui avait été témoin de profonds désaccords franco-allemands. Il prévoit une concertation étroite et régulière grâce à des réunions qui ont lieu tous les deux mois entre le Président de la République et le Premier ministre français, le Chancelier allemand et les deux ministres des Affaires étrangères. Ces entretiens complètent les deux sommets franco-allemands annuels. A la différence de ceux-ci, les rencontres du processus de Blaesheim se déroulent en petit comité sans que les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères ne soient accompagnés de collaborateurs.

⁹⁵² Ministère longtemps tenu par les libéraux du FDP avec Hans-Dietrich Genscher et Klaus Kinkel, il est ensuite revenu aux Verts avec Joschka Fischer (1998-2005), et aujourd'hui aux sociaux démocrates de la SPD sous la mandature de Frank-Walter Steinmeier.

⁹⁵³ Entretien avec Hubert Védrine, 29/06/2005.

⁹⁵⁴ Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

⁹⁵⁵ Déclaration du Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense de Toulouse, 29 mai 1999, reproduite in Maartje Rutten, p. 43.

1.2. Cologne, ou la naissance de la PESD

Un premier document informel (ou non-papier) de la présidence allemande publié le 24 février 1999 propose de se focaliser sur la question de doter l'UE d'une capacité de gérer les crises. Cinq scénarios sont envisagés :

- opérations militaires conduites par l'OTAN en tant qu'organisation militaire dans son ensemble ;
- opérations militaires OTAN PLUS, soit associant des États du Partenariat pour la Paix ;
- opérations militaires OTAN n'impliquant pas tous les États-membres ;
- opérations militaires conduites par l'UE/UEO mais recourant aux moyens communs de l'OTAN (forces séparables mais non séparées), selon les dispositions du sommet de Berlin ;
- opérations militaires autonomes de l'UE/UEO sans recours aux moyens de l'OTAN⁹⁵⁶.

La présidence propose alors de développer les deux dernières options. Un autre non-papier, diffusé lors d'une rencontre informelle des ministres des Affaires Étrangères à Reinhartshausen en mars 1999, évoque la nécessité de l'intégration de l'UEO dans l'UE, et pour la première fois l'idée d'un État-major européen et d'une réunion des Chefs État-major, ainsi que celle d'une mise en place de rencontres formelles des ministres européens de la Défense dans le cadre du Conseil Affaires Générales, comme cela existe pour les ministres des Affaires Étrangères⁹⁵⁷. Ce document fournit la base du texte adopté au Conseil européen de Cologne en juin 1999. Néanmoins, il importe de réintroduire ici un élément de politique intérieure allemande. Le ministère des Affaires Étrangères Fischer, s'il approuvait l'idée d'une politique européenne de défense, refusait en revanche celle de structures politico-militaires proprement européennes :

« Il savait aussi qu'auprès de son parti, ce n'était pas quelque chose qui lui permettait de gagner des points : il ne s'est du coup jamais beaucoup investi personnellement, du moins publiquement, dans cette affaire. Il a toujours gardé un peu ses distances sur le sujet par rapport à sa clientèle électorale, et toujours été critique sur la militarisation de l'UE. »⁹⁵⁸

Ce point organisationnel, réitéré lors de la réunion informelle des ministres des Affaires Étrangères de l'UE à Eltville les 13-14 mars 1999⁹⁵⁹, sur la perspective de création d'organes propres à l'UE⁹⁶⁰ visant à faire fonctionner la politique européenne de défense constitue d'ailleurs un nœud du débat entre Paris, Berlin et Londres. Un diplomate allemand de la Chancellerie à l'époque impliqué dans le dossier aux Affaires étrangères analyse :

« Le débat se posait en ces termes : les Anglais voulaient des *capacities*, les Français voulaient de l'intervention en Afrique et les Allemands sont forts dans la construction d'institutions.

⁹⁵⁶ Document de la présidence allemande, Bonn, 24 février 1999, reproduit in Maartje Rutten, op. cit., pp. 14-16.

⁹⁵⁷ Entretien avec l'un des rédacteurs du document, Chancellerie, Berlin, 18/05/2006, et avec l'ancien chef de FüS III-A, Berlin, 4/10/2006.

⁹⁵⁸ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 18/05/2006.

⁹⁵⁹ Cf. Maartje Rutten op. cit., pp. 17-19.

⁹⁶⁰ Ce troisième non-papier évoque non seulement la perspective d'un état-major doté d'un centre de situation, mais aussi d'un Comité militaire et d'un comité d'experts politico-militaires issus des États-membres de l'UE, ainsi que d'un centre satellitaire et d'un institut d'études de sécurité, tous deux déjà existants au sein de l'UEO, à Bruxelles.

Donc l'accent de la présidence allemande a porté sur l'idée qu'il ne suffit pas d'organiser des capacités militaires car il faut pour cela des processus beaucoup plus longs. Et d'ailleurs les *Headline Goal* et autres sont venus après. C'était logique. La première étape était pour nous de fixer la structure institutionnelle qu'il fallait pour gérer ce genre de choses, et le gérer en relation avec les États-Unis »⁹⁶¹

Là où les diplomates britanniques voulaient suivre l'avertissement américain de non-duplication, les diplomates français bloquaient l'argument de non-duplication, arguant que l'UE devait disposer de structures propres. En outre, en interne au sein des ministères des Affaires Étrangères, chaque ministère dispose d'un département chargé des questions européennes, qui justement bloquait cette aspiration à un développement institutionnel propre à la PESD, susceptible de lui faire perdre une partie de ses prérogatives puisque la politique européenne de défense, en tant que volet militarisé de la PESC, serait régie par le principe intergouvernemental et se caractériserait par une cohabitation professionnelle de militaires et de civils à Bruxelles, comme le montre cet officier de l'état-major à Berlin :

« Dans chaque ministère il y avait une aspiration des directions des Affaires européennes à ne pas modifier l'UE : tout ce qui se passe dans l'UE devait s'adapter aux procédures et structures en vigueur et fonctionner selon les mêmes règles : par exemple un état-major militaire devait fonctionner comme n'importe quelle section d'une direction générale où travaillent des civils. »⁹⁶²

Or la politique européenne de défense est vue par nombre de ministères des Affaires Étrangères comme un prolongement de la PESC, comme son volet militaire qui n'a pas d'existence autonome et se trouve sous le contrôle des Affaires Étrangères : on en revient à la montée en puissance des diplomates sur ce dossier. Au terme de ce ballet diplomatique en réseau, la présidence adoptait lors du sommet européen de Cologne des 3-4 juin 1999 les conclusions suivantes :

« Nous, membres du Conseil européen, (...) avons l'intention de doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.(...) Le Conseil devrait être en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le Traité de l'Union européenne, les « missions de Petersberg ». A cette fin, l'Union européenne doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN. (...) »⁹⁶³

⁹⁶¹ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 18/05/2006.

⁹⁶² Entretien avec un officier allemand ancien chef du bureau PESD (FüS III-4), SWP, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons. « In jedem Ministerium war das Bestreben der Europa-Abteilung keine Veränderung an der EU: alles was in der EU hinein kommt, muss sich die Prozeduren und Strukturen anpassen und nach den selben Regeln funktionieren: zum Beispiel muss der Militärstab funktionieren wie irgendwelche Abteilung in einer Generalen Direktion, wo Zivilisten sitzen. »

⁹⁶³ Conclusions de la Présidence, Cologne, 3-4 juin 1999, in Maartje Rutten, op. cit., pp. 44-49. Cf. le texte à l'annexe 8.8.

L'objectif est de lancer une véritable politique européenne de défense par le biais de capacités militaires crédibles et par la création de structures décisionnelles propres (une nouveauté par rapport à Saint-Malo), ainsi que d'intégrer l'UEO dans l'UE. Mais cet objectif se dessine à travers deux scénarios alternatifs dont le principe est le même que celui de la déclaration de Saint-Malo : soit des opérations militaires européennes utilisant les moyens et capacités communs de l'OTAN selon le principe des GFIM et qui sera approfondi par le mécanisme dit de Berlin Plus en 2002 ; soit des opérations militaires européennes autonomes vis-à-vis de l'Alliance, qui s'appuieraient sur des structures de commandement nationales et multinationales, comme l'état-major de l'Eurocorps par exemple. Une ancienne conseillère auprès d'Alain Richard résume :

« Lorsque l'on regarde les conclusions de Cologne, on se rend compte que ce ne sont que la transposition à Quinze des grands principes de Saint-Malo, soit décision de principe de développer la défense européenne au sein de l'Union européenne et non plus ni au sein de l'OTAN, ni au sein de l'UEO, et non pas comme un quatrième pilier mais au sein de la PESC, en se dotant de moyens de décision et d'action, en se fondant sur deux jambes : une autonome et une OTAN, avec trois organes politico-militaires, dont un État-major chargé essentiellement de compétences de planification de niveau stratégique. »⁹⁶⁴

C'est aussi à Cologne que Javier Solana a été désigné comme premier Haut Représentant de l'UE pour la PESC, soit « M. PESC ». Le choix de cette personnalité n'est pas anodin : il s'agit en réalité de l'ancien Secrétaire Général de l'OTAN, en poste depuis 1995. Son profil était donc celui d'une personnalité politique forte, et son choix convenait à Paris dans la mesure où l'Espagne occupait jusqu'à 2003 une position dans l'OTAN assez semblable à la position française⁹⁶⁵. Du côté allemand en revanche, la nomination de Solana n'allait pas de soit et témoigne d'une relative évolution de la position allemande sur la question, largement due à l'alternance politique ; Un diplomate allemand de la Chancellerie, à l'époque en poste au ministère fédéral des Affaires étrangères, remarque :

« Le ministre allemand Kinkel, en tant que ministre des Affaires Étrangères, n'a jamais admis l'idée qu'il y ait un haut représentant qui soit plus qu'un haut fonctionnaire. A l'époque, la position allemande était que nous voulions un haut fonctionnaire qui n'ait pas de puissance politique. Et cela n'a changé qu'après les élections en Allemagne en 1998 : le nouveau gouvernement de Schröder et Fischer, quand il s'est agi de mettre en œuvre le Traité d'Amsterdam, a accepté que le haut représentant soit une figure politique, et non pas un haut fonctionnaire. De là, est venu le choix de Solana. Un an avant, sous le gouvernement de Kohl et Kinkel, il n'y aurait pas eu Solana. Il y aurait eu un ancien secrétaire général du Quai d'Orsay ou un haut fonctionnaire. Et cela montre un peu la difficulté du débat : d'un côté on voulait préserver le rôle de la Commission et on voulait plus de cohérence, mais on

⁹⁶⁴ Entretien avec une diplomate française, Représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

⁹⁶⁵ Un ancien Chef d'Etat-major des Armées souligne : « Solana avait une très bonne connaissance de l'OTAN, avec une vision à la française de l'Alliance : il a travaillé dans l'OTAN en étant Président du Comité politique, soit au-dessus du Comité militaire dominé par les Anglais. Il pouvait dire au Comité militaire de commencer à accepter les améliorations. Puis il est passé à l'Europe. » Entretien à Paris, 22/06/2005.

comprenait aussi que l'action côté Conseil n'était pas assez claire pour donner une vision de l'Europe à l'extérieur. »⁹⁶⁶

En filigrane, c'est le phénomène de concurrence entre communautaires et politico-militaires qui apparaît, accréditant l'idée que la PESD constitue avant tout un enjeu de pouvoir politique pour les différents groupes d'acteurs qui l'élaborent et la mettent en œuvre. Car au niveau organisationnel, l'introduction de la politique européenne de défense dans le champ d'action de l'UE n'entraîne pas de réelle modification des départements ministériels : la tâche revient en fait aux services chargés des questions UEO. Quant au principe désormais acquis de fusion de l'UEO dans l'UE, il devient effectif en 2000. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense est désormais lancée : l'introduction du sigle PESD intervient au Conseil européen suivant à Helsinki en décembre 1999.

2. Le temps des militaires : un déplacement de la problématique sur le terrain technique

Une fois les questions politiques et de fonctionnement général introduites à Cologne, une autre question majeure se pose, qui voit une autre catégorie d'acteurs prendre l'ascendant : les ministères de la Défense, et notamment les militaires. La problématique de la défense européenne ayant acquis une légitimité politique certes disputée, entre en jeu sa traduction technique. Comme dans le cas de la genèse de l'Eurocorps⁹⁶⁷, la genèse de la politique européenne de défense est marquée par une dissociation des temps politique et technique. Cela renvoie à la phase de problématisation technique qui intervient une fois la démarche politique close, et fait la transition avec un retour à l'arène politique dans les situations symboliques (comme les opérations militaires par exemple). Ainsi « *problématiser techniquement une question* » ne signifie pas « *qu'il ne s'agit que d'une question technique* », mais plutôt qu'elle est « *techniquement soluble* »⁹⁶⁸.

Or la temporalité mobilisée par l'expertise militaire est resserrée au regard de la temporalité politico-juridique mobilisée par les acteurs diplomatiques pour élaborer les déclarations

⁹⁶⁶ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 6/10/2006. Dans un article du *Monde* du 15 octobre 1999, MM. Chirac et Schröder mettent en scène le lien franco-allemand en soulignant qu'ils entendent renforcer l'autorité de « Monsieur PESC ». Laurent Zecchini, « Jacques Chirac et Gerhard Schröder veulent renforcer l'autorité de « Monsieur PESC » », *Le Monde*, 15/10/1999.

⁹⁶⁷ Cf. Delphine Deschaux-Beaume, *Sociogenèse de l'Eurocorps (1991-2004) : du corps franco-allemand à une armée européenne ?*, Mémoire de DEA de science politique, sous la direction d'Olivier Ihl, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2004, chapitre 4.

⁹⁶⁸ Yannick Barthe, *Le recours au politique ou la problématisation politique par défaut*, p. 479. in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoires », 2002.

jalonnant les débuts de la politique européenne de défense depuis Maastricht⁹⁶⁹. Le registre technique ne recèle pas les mêmes enjeux politiques, et un autre point important consiste en une rationalité militaire traditionnellement en finalité lorsqu'il s'agit de questions techniques : toutes les armées européennes ont vu leurs budgets décroître drastiquement depuis 1991, et ne peuvent manquer une occasion de moderniser leurs forces et leurs équipements. Le général Naumann, ancien *Generalinspekteur* de la Bundeswehr, explique d'où provient la nécessité perçue par les acteurs militaires de définir un catalogue capacitaire pour l'UE :

« Les deux côtés –Français et Allemands- avaient le soucis de tirer les conséquences justes de la fin de la guerre froide, c'est-à-dire que l'Europe devait *in fine* devenir capable d'agir. Mais la modernisation des forces armées n'a pas été introduite. Les Américains pensent en termes d'opérations militaires qui sont évaluées autrement que chez les Européens. La France avant tout avait pu le remarquer prématurément lors de la première guerre du Golfe et naturellement de façon beaucoup plus évidente lors de la campagne aérienne du Kosovo. Cela a conduit à la conclusion d'Helsinki en 1999. »⁹⁷⁰

2.1. Recenser les capacités militaires : du pouvoir de catégoriser

Catégoriser les lacunes capacitaires constitue une autre façon de construire le problème de la défense et de la sécurité européennes que la PESD est censée résoudre. Lors de la CIG de Vienne en 1998, les ministres de la Défense de l'UEO avaient déjà annoncé leur intention de dresser un inventaire des moyens et capacités militaires, comme cela se fait au sein de l'OTAN : le catalogue capacitaire d'Helsinki en constitue le prolongement dans le cadre de l'UE. De même, la question des industries de défense et de la coopération en matière d'armement avait été soulevée à la rencontre informelle des ministres des Affaires étrangères à Eltville en mars 1999. A nouveau ici, les deux coalitions porteuses des deux projets en confrontation reparaissent autour de l'enjeu technique des capacités militaires : d'un côté, le Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense de Toulouse de mai 1999 affirmait la détermination des deux États à « *contribuer de tout leur poids afin que l'Union européenne se dote des moyens autonomes nécessaires pour décider et agir face aux crises* »⁹⁷¹. De l'autre, en juillet 1999, une initiative anglo-italienne propose une approche

⁹⁶⁹ Sur la question des temporalités différentes, cf. l'article intéressant de Fabien Jobard, « Usages et ruses des temps. L'unification des polices berlinoises après 1989 », in *Revue Française de Science Politique*, Paris, 53 (3), juin 2003, pp. 351-382.

⁹⁷⁰ Entretien à Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Beide Seiten –Deutsche und Franzosen- haben versorgt, die richtigen Konsequenzen aus der Erkenntnis zu ziehen, dass Europa letztendlich handlungsfähig sein müsste. Aber die Modernisierung der Streitkräfte ist nicht eingeleitet worden. Die Amerikaner denken in militärischen Operationen, die anders geachtet sind als bei den Europäern. Frankreich hat es vor allem bemerkt frühzeitig in den ersten Golfkrieg und dann natürlich viel deutlicher in dem *Kosovo Air Campaign*. Das führte zu dem Beschluss in Helsinki im 1999. »

⁹⁷¹ Déclaration du Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense, Toulouse, 29 mai 1999, reproduite in Maartje Rutten, id., p. 43. La France et l'Allemagne avaient d'ailleurs créé en 1996 un organisme visant à accroître la coordination des programmes d'armement, l'OCCAR.

tangible et pragmatique afin d'accroître les capacités militaires européennes en adoptant un double processus de création d'une option autonome pour l'UE et de consolidation des capacités otaniennes recensées dans la *NATO Capability Initiative*⁹⁷².

On reconnaît ici, comme quelques années plus tôt avec le processus croisé de tentative d'europanisation de l'Alliance et d'otanisation de l'UEO, un mouvement parallèle entre l'OTAN et l'UE en matière de capacités militaires, la seconde tendant à se calquer sur les procédures de la première⁹⁷³. L'enjeu des capacités constitue un enjeu technique *a priori*, qui peut sembler moins sensible politiquement. Néanmoins, si les militaires entrent réellement en scène en tant qu'experts techniques dans la préparation du *Headline Goal* d'Helsinki, la mixité des réunions jalonnant les étapes du processus témoigne de sa portée politique, comme le montre ce diplomate allemand :

« Le principe de base était construit par les politiques et les diplomates. Ensuite, que mettre dans ces 60 000 hommes projetables sur un an et que faire pour parvenir à combler les lacunes, c'était effectivement davantage la tâche des militaires. Mais les réunions que nous avons à l'époque avec les Français et les Anglais étaient toujours des réunions mixtes. C'était toujours des diplomates et des militaires. Nous avons toujours beaucoup insisté sur le fait que le catalogue et la manière de l'établir soit compatible avec ce qui se faisait dans l'OTAN. Qu'il n'y ait pas de double emploi. »⁹⁷⁴

C'est une sorte de course à l'émulation qui s'engage entre les acteurs politiques et politico-militaires des pays européens. En juillet 1999, Jacques Chirac envoie à la présidence finlandaise un plan d'action français sur le sujet, proposant que soient mis sur pied une chaîne de commandement autonome pour l'UE, ainsi qu'un état-major multinational (comme celui de l'Eurocorps)⁹⁷⁵. Le 23 novembre 1999, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'UEO réunis à Luxembourg ont entrepris de lister les lacunes capacitaires européennes dans leur *Audit of Assets and Capabilities for European Crisis Management Operations* : le rapport recommande une amélioration des capacités collectives, tout particulièrement dans les domaines du renseignement et de la planification stratégique⁹⁷⁶.

Sur quels éléments ce processus de catalogage se base-t-il et quels en sont les enjeux politiques ? Car s'il s'agit d'un domaine technique qui permet aux militaires d'entrer de plein pied dans le processus de construction d'une politique européenne de défense, cela ne signifie par pour autant qu'il est dénué d'enjeux politiques. Les leçons tirées de la crise kosovare génèrent à Paris et Londres des solutions divergentes : tandis que les experts

⁹⁷² « Joint Declaration Launching the European Defence Capabilities Initiative », sommet italo-britannique, 19-20 juillet 1999. Document reproduit in Maartje Rutten, id., pp. 50-51.

⁹⁷³ Précisons que la majorité des États membres des deux organisations sont les mêmes.

⁹⁷⁴ Entretien avec un diplomate allemand, Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

⁹⁷⁵ Plan d'action français- Lettre de M. Jacques Chirac, Président de la République française, adressée à la présidence finlandaise de l'Union européenne, 22 juillet 1999, reproduite in Maartje Rutten, op. cit., pp. 52-55.

⁹⁷⁶ Cf. Maartje Rutten, op. cit., p. 79-82.

politico-militaires français⁹⁷⁷, marqués par le réflexe d'autonomie vis-à-vis de l'OTAN, suggèrent que l'UE devait réaliser un effort particulier dans chaque domaine capacitaire où les Européens se trouvent en retard vis-à-vis des États-Unis, les experts britanniques et notamment le MoD, dans son document *Kosovo : lessons from the crisis*⁹⁷⁸, recommandent au contraire, dans la perspective de non-duplication, que l'UE soit une « *consommatrice intelligente des services militaires de l'OTAN* »⁹⁷⁹.

En outre, pour en revenir au rôle des acteurs franco-allemands, on ne peut saisir la rapidité d'élaboration du catalogue capacitaire adopté à Helsinki sans prendre en compte l'argument budgétaire: après la fin de la guerre froide, les budgets de défense des pays européens connaissent de fortes baisses. Or en France et en Allemagne, les militaires veulent dépenser de l'argent pour pouvoir acheter des armements⁹⁸⁰; le seul moyen de ne pas voir trop baisser les budgets de défense consistait à apposer une étiquette « Europe » sur la dimension capacitaire, d'où l'investissement dans le projet de catalogue capacitaire cher à la France, et porté au sommet de la hiérarchie militaire entre autres par un Chef d'État-major des Armées, le général Kelche, et un chef du *Planungsstab* qui devient en 2000 *Generalinpekteur*, le général Kujat. L'enjeu de légitimation de la construction d'une politique européenne de défense rejoint ainsi les enjeux techniques de modernisation des armées. De plus, un clivage existe en Europe entre les pays qui ont leur propre industrie nationale de défense et ceux qui importent des armements. Les pays qui ont une industrie de défense forte (France, Allemagne, Grande-Bretagne) et qui font partie de la *LoI*⁹⁸¹ tendent à dépenser plus que les pays non producteurs d'armement parce que cela fait fonctionner leurs industries nationales et donc certains pans de leur économie, alors que les autres pays importent des armes et cherchent par conséquent à limiter les budgets alloués à l'armement tout en manifestant un attrait pour l'OTAN qui offre un cadre de standardisation technique. La constitution d'un catalogue capacitaire représente finalement un moyen de restructurer les industries de défense, plutôt que la poursuite d'un objectif d'armée européenne. Déjà à l'époque de la CED, cette question capacitaire représentait un enjeu de leadership pour les

⁹⁷⁷ Par experts, nous désignons ici non seulement les praticiens politico-militaires du ministère de la Défense et notamment de l'Etat-Major des Armées, mais aussi les *think tanks* qui alimentent la réflexion de ces praticiens.

⁹⁷⁸ Cf. http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/31AA374E-C3CB-40CC-BFC6-C8D6A73330F5/0/kosovo_lessons.pdf

⁹⁷⁹ Jolyon Howorth, *Franco-British defence cooperation and the compatibility of ESDP with NATO*, p. 42, in Simon Duke, op. cit.

⁹⁸⁰ Entretien téléphonique avec Jacques Audibert, 27/11/2007.

⁹⁸¹ La *Letter of Intention* (LoI), signée le 6 juillet 1998 par les ministres de la Défense des six pays principaux producteurs d'armement en Europe (Allemagne, France, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Suède), offre un cadre commun pour mettre en place un environnement favorable à une industrie de défense intégrée.

Source :

http://www.defense.gouv.fr/dga/enjeux_defense/promouvoir_l_exportation/cooperation_europeenne/enjeux_de_la_cooperation/l_europe_de_l_armement

pays européens producteurs d'armements, et la France avant tout, comme le souligne Paul Pitman :

« The European Army would secure France's role as the dominant arms manufacturer on the Continent, the leader of a European arms industry that could hope to compete with the Anglo-Saxons. »⁹⁸²

A la fin des années 1990, « *les industriels de l'armement se rendent compte qu'ils pèsent beaucoup plus unis que divisés* »⁹⁸³ ce qui sous-tend la logique des regroupements industriels de cette période. Sur ce point, les intérêts des trois grands en matière de défense européenne (Paris, Londres, Berlin), convergent et les enjoignent à travailler sur la définition de l'objectif capacitaire d'Helsinki, notamment en fournissant à la présidence finlandaise de l'Union européenne des documents sur lesquels s'appuyer, comme le montre cet ancien chef du bureau PESD au ministère fédéral de la Défense :

« Il y avait après nous la présidence finlandaise, qui était une présidence relativement petite. C'était en soit habituel – mais personne n'en parlait- de mettre dans les mains de la présidence finlandaise des non papiers avec le souhait qu'elle les introduise comme documents de la présidence. C'est ce qu'a fait ce fameux club des trois. C'était en préparation de l'Helsinki Headline Goal. »⁹⁸⁴

2.2. Capacités militaires et enjeux politiques: un jeu d'équilibre subtil

Or ce domaine technique n'est pas exempt d'enjeux politiques. En effet, que liste-t-on dans ce catalogue ? Quelles sont les lacunes que l'on reconnaît, les capacités et armements que l'on cherche à légitimer, et avec quel objectif ? Le rôle d'entraînement des acteurs franco-allemands apparaît ici à nouveau : non seulement la définition de ce catalogue capacitaire permet de relier les Euroforces, dont le symbole phare est l'Eurocorps, à la PESD, mais la pratique institutionnalisée de la coopération aboutit à un engagement des deux États à œuvrer au développement matériel d'une capacité européenne autonome de gestion de crise. Cette volonté est réaffirmée au sommet de Paris du 30 novembre 1999⁹⁸⁵ avec la création d'EADS (fusion entre Aérospatiale et DASA), et lors du sommet franco-britannique du 25 novembre, le partenaire britannique souscrit à l'idée de capacités européennes autonomes. La démarche pragmatique de Londres prend tout son sens à la

⁹⁸² Paul Pitman, *Interested circles : French Industry and the Fall of European Defence Community, 1950-1954*, p. 57, in Michel Dumoulin (ed.), op. cit.

⁹⁸³ Entretien avec un ancien directeur de cabinet d'Alain Richard, Paris, 19/05/2005.

⁹⁸⁴ Entretien avec un ancien chef de FüS III-4, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons. « Es war zum Beispiel nach uns die finnische Präsidentschaft, die eine relative kleine Präsidentschaft war. Da war an sich üblich – aber niemand sprach darüber- (...) der finnischen Präsidentschaft im Hand Non-Papers zu geben, mit der Bitte ihnen als Präsidentschaft einzuführen. Das hat dieser berühmte Dreier-Klub gemacht. Das war in der Vorbereitung des *Headline Goal*. »

⁹⁸⁵ Ce sommet réaffirme également la transformation de l'Eurocorps en corps de réaction rapide (HRF) européen.

lumière des propos tenus par Geoffrey Hoon, ministre britannique de la Défense, qui déclarait en janvier 2000 :

« Helsinki concerne le renforcement de la capacité militaire. Il ne s'agit pas de se faire des politesses politiques. (...) S'il faut lui coller l'étiquette « européenne » pour la faire fonctionner, qu'il en soit ainsi. »⁹⁸⁶

Ces différents textes et étapes, à travers nombre de discussions entre experts militaires européens afin d'identifier les besoins, les missions et les moyens nécessaires, fournissent le *Helsinki Headline Goal Catalogue* adopté par le Conseil européen des 10-11 décembre 1999 :

« Les Etats-membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg. (...) Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats, ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. »⁹⁸⁷

Ces 50 000 à 60 000 hommes sont appelés à constituer une force de réaction rapide européenne. Ce chiffre n'est pas le fruit du hasard : il se base très exactement sur les lacunes constatées par les experts militaires lors de l'intervention au Kosovo⁹⁸⁸. Par ailleurs, ils sont aussi le cœur d'enjeux politiques entre des États européens aux niveaux d'ambition divergents : par exemple, certaines délégations nationales considèrent que les missiles de croisière n'ont pas leur place dans le catalogue, alors que la France souhaite que tout le spectre des missions de Petersberg puisse être couvert⁹⁸⁹. Le texte adopté, fruit nécessaire de compromis entre les différentes positions nationales, manifeste également un souci de mise en cohérence vis-à-vis de l'OTAN afin d'éviter des duplications outrancières. Le vocabulaire utilisé révèle d'ailleurs combien ce point demeure un enjeu politique sensible, notamment pour les acteurs français. Un officier allemand souligne combien le thème de la planification stratégique en constitue une cristallisation entre la France et ses partenaires européens, y compris l'Allemagne :

⁹⁸⁶ Citation rapportée in Jolyon Howorth, *L'intégration européenne et la défense: l'ultime défi?*, op. cit., p. 30.

⁹⁸⁷ Conclusions de la présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10-11 décembre 1999, in Maartje Rutten, op. cit., pp. 88-98.

⁹⁸⁸ Nous faisons ici le rapprochement avec le propos de James Mahoney sur l'impact d'une séquence historique sur le développement futur de l'action publique : « what has happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time ». C'est ainsi qu'il caractérise la *path dependence*, à côté de Paul Pierson. James Mahoney, « Path dependence in historical sociology. », art. Cit., p. 510.

⁹⁸⁹ L'évaluation des forces que chaque État était disposé à engager dans la FERR a fait l'objet en 2000 du *Helsinki Force Catalogue* (HFC). Lors du Conseil européen de Laeken (décembre 2001), il a été décidé de lancer un plan destiné à combler les lacunes capacitaires entre les engagements (*Headline Goal*) et les moyens des Européens (HFC). Ce plan, *European Capabilities Action Plan* (ECAP), comprend fin 2003 quinze groupes de projet, parmi lesquels les moyens spatiaux, le ravitaillement en vol, le transport aérien stratégique, les forces spéciales, les drones (*Unmanned Aerial Vehicle*, UAV), les hélicoptères d'attaque, etc. Cf. Yves Boyer, « La sécurité et la défense : le temps des militaires », in *Questions Internationales*, n°7, mars 2004.

« Si l'UE s'est fixé avec le *Headline Goal* l'objectif de développer des capacités militaires, on a besoin de quelque chose comme un processus de planification afin de coordonner cela. Sur ce besoin, nous étions à 99,9% d'accord sur ce qu'il nous fallait. Il était seulement de notre point de vue impensable, si nous essayions d'avoir un processus de planification dans l'UE, de ne pas faire en sorte qu'il concorde avec celui de l'OTAN. Nous ne pouvons pas développer des forces pour l'UE et d'autres forces pour l'OTAN. Au départ nous ne voulions pas qu'il y ait de planification des forces dans l'UE étant donné que tout était fait dans l'OTAN. Cela ne convenait naturellement pas à la France. Nous avons donc discuté de que faire dans l'UE mais dans un échange permanent avec l'OTAN. Et c'était le point litigieux avec la France. C'était bizarre parce que précisément ce point (la planification) avait une signification politique très élevée au Quai d'Orsay et était au cœur de l'attention des diplomates de là-bas, sans vraiment savoir de quoi il retournait. Il en allait de la conceptualisation politique. Un exemple de cette dimension politique est que le *European Headline Goal* a justement été nommé *Headline Goal* et non *Force Goal*, parce que le terme de *Force Goal* est celui utilisé par l'OTAN et par conséquent l'UE ne devait pas utiliser un tel terme. Il y a à l'OTAN un *Force Planning Process* ; dans l'UE c'est un *Capability Development Mechanism*. C'était très important, même si les deux organisations font pratiquement la même chose, de ne pas utiliser les mêmes concepts. »⁹⁹⁰

Effectivement, le terme de *Planning* se traduit par planification en français, ce qui sous-tend une conception beaucoup plus rigide que le mot anglais ou même le terme allemand de *Planung*. En outre, les cercles industriels français de la défense craignant la compétition avec leurs partenaires, ils entendent garder la main mise sur les industries militaires nationales⁹⁹¹.

Que lire dans les négociations de ce catalogue capacitaire ? Non seulement un enjeu *a priori* technique peut receler une dimension politique forte, comme le débat sur les termes employés le montre. Mais aussi, ce sont à nouveau des rationalités sensiblement différentes qui transparaissent, dues à la socialisation des acteurs diplomatiques : ceux-ci sont formés à défendre vers l'extérieur la position nationale de leur Etat. En revanche, l'élaboration purement militaire de la liste des lacunes à combler a pu être réalisée rapidement, les

⁹⁹⁰ Entretien avec un ancien chef de FüS III-4, SWP, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons. « Wenn die EU sich mit dem *Headline Goal* das Ziel gesetzt hat, militärische Fähigkeiten weiter zu entwickeln, dann braucht man dafür etwas wie einen Planungsprozess, damit man das koordinieren kann. Über das Bedürfnis daran gab es eine Übereinstimmung von 99,9% an was man braucht. Nun wäre es auf unsere Sicht untragbar, wenn wir dafür jetzt einen Planungsprozess in der EU haben und versuchen, dass es nicht zusammen mit der einen in der NATO zusammen passt. Wir können nicht Streitkräfte für die EU entwickeln und andere Streitkräfte für die NATO entwickeln. Erst mal wollte man gar nicht, dass es eine Streitkräfteplanung in der EU gibt, da es alles in der NATO gemacht wird. Das ging natürlich mit Frankreich nicht. Also haben wir darauf gesprochen, was in der EU zu machen aber in einem ständigen Austausch mit der NATO. Und das war der Streitpunkt mit Frankreich. Es war bizarr, weil gerade diese Dinge eine höchste politische Bedeutung an Quai d'Orsay hatte und von den dortigen Diplomaten mit aller Herzen aufgemerkt wurden, ohne genau zu wissen, worum es geht. Das ging um die politische Begrifflichkeit. Ein Beispiel dafür allein ist schon, dass der European Headline Goal „Headline Goal“ genannt wird und nicht „Force Goal“, weil das Wort „Force Goal“ gibt es in der NATO und deswegen soll es ein solches Wort nicht in der EU geben. Es gibt bei der NATO ein *Force Planning Process* ; in der EU gibt es ein *Capability Development Mechanism*. Das war ganz wichtig, dass obwohl beide ziemlich das gleiche machen, nicht gleiche Begriffe benutzt wurden.»

⁹⁹¹ Sur le sujet du rôle de la diplomatie économique dans le réarmement atlantique, cf. le panorama de littérature dressé par Paul Pitman, id., p. 52.

militaires, quelle que soit leur nationalité, partageant un ethos professionnel basé sur un certain pragmatisme et la recherche d'efficacité dans une situation donnée. Nous aurons l'occasion d'approfondir ce point sur le poids des socialisations tant nationale que professionnelle et organisationnelle dans notre seconde partie. La recherche d'économies d'échelles à travers une liste européenne de capacités militaires à acquérir et de lacunes à pallier finit par achopper sur le manque d'harmonisation des positions politiques des États⁹⁹². Le général Naumann souligne bien ce phénomène :

« Quand on lit le *Headline Goal* d'Helsinki, ce à quoi les nations se sont engagées et ce qu'elles ont ensuite fait, il n'a jamais été accompli. »⁹⁹³

La question des capacités militaires de l'UE se pose encore avec acuité aujourd'hui, comme nous le verrons dans notre troisième partie. L'enjeu majeur est de pouvoir soutenir la diplomatie déclaratoire par des éléments empiriques réels et opérationnels.

Ce chapitre s'est attaché à l'analyse de la construction de la politique européenne de défense entre 1991 et son lancement institutionnel en 1999. Là encore, il importait de prendre en compte le contexte matériel et intellectuel dans lequel ce processus se produit. En effet, si l'apparition du fait étatique au Moyen-âge constitue une réponse au dilemme entre une incapacité grandissante des seigneurs-proprétaires terriens à gérer les enjeux de sécurité et de défense, et le contrôle qu'ils exerçaient encore sur la vie économique et sociale, -les Etats européens se sont par conséquent construits face à ces rivalités⁹⁹⁴-, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense se construit dans une époque très différente, en temps de paix violente. Les conflits des Balkans, d'abord en Yougoslavie, puis en Bosnie et au Kosovo, ont fourni aux dirigeants européens une matrice de lecture pour la question de la défense européenne. Ces conflits, se produisant aux portes de l'Union européenne, ont généré trois dynamiques évolutions incrémentales qui ont permis un rapprochement marginal des positions diplomatiques de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. L'Allemagne a, au terme d'un débat politique et constitutionnel fort, levé le verrou juridique qui pesait sur l'envoi des troupes de la Bundeswehr en opérations militaires extérieures hors du territoire allemand : les premiers soldats allemands à

⁹⁹² Nous mettons cet élément en parallèle avec l'argument de René Pleven en 1952 qui, pour légitimer CED, soulignait qu'aucun Etat européen ne pouvait plus seul disposer des capacités militaires nécessaires. Le projet de CED a tout de même fini par échouer. De même, il subsiste des divergences de vue sur certains programmes d'armement communs, notamment dans le cadre franco-allemand, qu'il s'agisse du véhicule blindé léger (VBI) de l'hélicoptère Tigre qui existe en deux versions du fait de deux cahiers des charges différents, ou encore de la construction de drones en 2006.

⁹⁹³ Entretien à Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Wenn man das *Helsinki Headline Goal* liest, wozu die Nationen sich verpflichtet haben und was sie dann getan haben, ist es niemals erfüllt worden. »

⁹⁹⁴ Cf. notamment Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, op. cit. et Charles Tilly, art. cit.

intervenir hors de leur territoire national l'ont fait au Kosovo, dans le cadre de l'OTAN, en 1999. La France a envisagé un rapprochement, certes manqué, vis-à-vis de l'OTAN en 1996-1997, qui, s'il ne modifie pas en profondeur la position autonomiste de la France en matière de politique de défense et de défense européenne, permet de renouer un dialogue plus constructif avec le partenaire britannique. La Grande-Bretagne enfin, suite à la guerre du Kosovo, a franchi le Rubicon en admettant au sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998, pour la première fois, la nécessité de doter l'Union européenne de capacités militaires propres. Cela a ouvert la voie au lancement de la PESD à Cologne. Cette période marque le passage de relai entre les dirigeants politiques et les ministères des Affaires étrangères, intéressés au premier chef par cette politique européenne de défense. Ceux-ci se trouvent en effet après la guerre froide dans une situation d'érosion de leur domaine d'action, et la défense européenne leur offre un bastion au sein duquel conserver une position dominante. En outre, la période 1999-2000 voit entrer en scène une catégorie nouvelle d'acteurs : les militaires, impliqués dans l'élaboration des catalogues capacitaires. La socialisation de ces acteurs joue un rôle majeur, permettant de saisir que la convergence des positions diplomatiques se produit à la marge, n'affectant que peu le noyau dur des politiques étrangères et de défense des Etats. C'est ainsi sur une base politique circonscrite que va s'institutionnaliser la politique européenne de défense à partir de 2000-2001.

Conclusion de la partie I

La période 1989-1991-1999 a fourni le contexte d'émergence, ou plutôt de réémergence, de la question d'une défense européenne qui serait assurée par les Européens eux-mêmes. L'historicité du projet remonte à l'immédiat après-guerre, et reparaît après la fin de la guerre froide à travers la mobilisation de deux projets concurrents, l'un misant sur une européanisation de l'Alliance atlantique, l'autre sur une intégration de l'Union de l'Europe occidentale dans le processus d'intégration européenne. Ces deux projets sont mis en avant par deux coalitions de cause transnationales, l'une emmenée par le couple franco-allemand, l'autre autour des États anglo-saxons, au premier rang desquels la Grande-Bretagne, et les États-Unis, reposant sur des réseaux restreints d'acteurs politico-militaires et diplomatiques au sommet des États. Ces deux projets ont trouvé au début des années 1990 deux points majeurs de cristallisation : la création de l'Eurocorps, et l'introduction dans le traité de Maastricht du titre V sur la PESC, ouvrant la voie à long terme à une possibilité de défense commune européenne. Le rôle des acteurs de la coopération militaire franco-allemande dans ce processus s'est avéré crucial, non seulement par le biais de la relation entre Mitterrand et Kohl qui, à la faveur d'un entourage de conseillers proches, ont joué le rôle d'entrepreneurs politiques en ce qui concerne le projet de politique européenne de défense, mais également à travers les contacts diplomatiques et militaires étroits qui offrent un cadre de socialisation permettant d'ajuster les préférences nationales des acteurs engagés dans l'interaction avec le partenaire, en vue de former un pôle de leadership au sein de la communauté européenne.

Toutefois, les crises de Yougoslavie, de Bosnie puis du Kosovo sont venues consacrer l'impuissance européenne à agir militairement et de façon concertée pour régler la crise, et la suprématie de l'OTAN sur les questions de sécurité. Le choc exogène, provoqué par ces crises, offre une matrice renouvelée de lecture au problème de la défense européenne. Il s'est combiné avec des évolutions certes marginales mais qui ont permis de lancer la Politique Européenne de Sécurité et de Défense en 1999 : une tentative de rapprochement entre la France et l'OTAN, la révision constitutionnelle allemande et le retour de la Bundeswehr dans les opérations militaires, le changement politique britannique enfin et la traversée du Rubicon de la défense européenne par Tony Blair à Saint-Malo, forment une conjoncture favorable à l'émergence de la PESD.

Une telle émergence n'aurait d'ailleurs pu se produire sans l'action intensive des acteurs diplomatiques français et allemands : une fois les bases jetées par les hommes politiques lors de grands sommets tels Maastricht ou Saint-Malo, ce sont les ministères des Affaires Étrangères qui ont très largement œuvré à la construction de la politique européenne de défense. Leur marge de manœuvre après la guerre froide se trouve en effet largement entamée par la montée en puissance de la construction européenne et de la mondialisation qui ont conduit la plupart des ministères à se doter de départements internationaux, tournés vers les relations extérieures sectorielles⁹⁹⁵. Quant aux militaires, *a priori* premiers bénéficiaires d'une politique européenne de défense, mis à part les quelques hauts responsables militaires dont nous avons pu analyser le rôle et qui en réalité se situent à la croisée entre armée et politique, ils n'entrent réellement dans le projet qu'à la fin des années 1990. Leur pratique de la coopération militaire européenne est davantage opérationnelle, à travers les unités bi- ou multinationales comme l'Eurocorps, mais ils n'investissent le projet politique qu'à partir de 1999 avec l'enjeu technique des capacités.

Une fois la politique européenne de défense légitimement portée à l'agenda européen et couchée sur le papier, l'enjeu pour la France et l'Allemagne (même si l'Allemagne se montre plus pragmatique qu'idéologue en la matière) est de lui offrir une structure pérenne. Le Conseil européen d'Helsinki pointe déjà en décembre 1999 cet aspect décisionnel, reprenant les propositions du sommet de Cologne : il s'agit de doter l'UE d'organes politico-militaires afin qu'elle puisse répondre aux crises et mettre en œuvre les capacités militaires contenues dans le *Headline Goal*. Force est de constater, avec Nicole Gnesotto, ancienne directrice de l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE à Paris,

qu'« en deux ans, de Saint-Malo à Nice, l'Union européenne a donc changé de nature. Ce qui était naguère impensable à quinze est devenu un objectif consensuel⁹⁹⁶ des pays membres : l'insertion, dans les compétences légitimes de l'Union, d'une politique de sécurité et de défense commune, autrement dit l'accès de l'Union européenne à la responsabilité stratégique dans la gestion des crises de l'après-guerre froide. »⁹⁹⁷

Trois courants convergents mis en œuvre par les acteurs politiques et diplomatiques français et allemands, (puis britanniques en 1998-1999) ont permis l'émergence d'une politique

⁹⁹⁵ Cf. notamment Samy Cohen, *Les diplomates. Négociateur dans un monde chaotique*, Autrement, CERI, Paris, 2002, Albert Du Roy, *Domaine réservé. Les coulisses de la diplomatie française*, Paris, Seuil, Coll. « L'épreuve des faits », 2000 et Enrico Brand, Christian Buck (Hrsg.), *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf*, 4. Auflage, Wiesbaden, VS-Verlag, 2005. Nous revenons sur ce point aux chapitres 4 et 7.

⁹⁹⁶ Cette idée d'alignement des cadres d'interprétation de la problématique de la défense européenne que nous évoquions à propos de Maastricht reparait à Cologne. Il s'agit néanmoins de se garder de toute naïveté : la PESD reste un cadre non contraignant, et les intérêts nationaux de sécurité continuent de peser lourd dans les analyses menées par les États. Nous avons déjà expliqué que les accords passés le sont à la marge, laissant inchangé le cœur des positions nationales.

⁹⁹⁷ Nicole Gnesotto, in Maartje Rutten, op. cit., ix.

européenne de défense : l'activisme français, appuyé sur le réseau de coopération militaire franco-allemand, à mettre la question de la défense de l'Europe par les Européens dès le début des années 1990 à l'agenda de l'Union européenne ; le début d'un apprentissage allemand en matière d'opérations militaires extérieures ; le raccrochage de Londres à Saint-Malo au projet porté par les entrepreneurs politico-diplomatiques franco-allemands, pour des raisons essentiellement pragmatiques⁹⁹⁸. L'idée d'une Europe « superpower, and not super-state » après la crise du Kosovo converge ponctuellement avec l'aspiration française à une Europe-puissance et l'aspiration allemande à un poids accru de la construction européenne dans une visée fédéraliste.

Cette convergence, comme nous allons l'examiner dans nos deuxième et troisième parties à travers l'étude du cas des acteurs politico-militaires et diplomatiques français et allemands dans la PESD, ne révèle néanmoins pas de réelle modification en profondeur de la conceptualisation des intérêts nationaux des Etats⁹⁹⁹. En l'occurrence, la convergence d'intérêt porte sur un dénominateur commun, rendu possible par une évolution de la formulation des préférences des acteurs nationaux. Ce phénomène se produit par le biais des interactions entre eux à l'occasion des rencontres multiples qui ont jalonné la préparation des CIG ayant mis sur pied la PESD. Ces rencontres ont permis aux acteurs impliqués directement dans l'élaboration des positions diplomatiques nationales de se côtoyer et, partageant le même type de socialisation professionnelle, de se livrer à un processus d'apprentissage social basé sur le partage d'un langage et d'un ethos diplomatique communément partagé, au-delà des différences linguistiques¹⁰⁰⁰ : cela a conduit à des changements marginaux d'attitude de la France vis-à-vis de l'OTAN (rapprochement manqué de 1996), de l'Allemagne et des opérations militaires, et de la Grande-Bretagne et de la sécurité européenne. Une fois le concept politique de la PESD arrêté, la convergence aboutit-elle à une socialisation commune des acteurs qui pratiquent la PESD ? Peut-on parler d'une dynamique d'europanisation à travers cette politique publique atypique ? Quel est le poids de l'habitus national, mais également de la socialisation professionnelle et organisationnelle des acteurs ?

⁹⁹⁸ Cf. Jolyon Howorth, *L'ultime défi*, op. cit., pp. 29-31.

⁹⁹⁹ Il s'agit du *deep core* chez Paul Sabatier dans son modèle de l'*Advocacy Coalition Framework* Paul Sabatier, (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999, et Paul Sabatier, Edella Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », in *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 2000, pp. 209-234.

¹⁰⁰⁰ Cf. Jeffrey Checkel, « Social construction and integration », art. cit.

Deuxième partie

La construction d'une configuration européenne de défense.

**Un nouvel espace social d'interaction pour les acteurs franco-
allemands (1999-2007)**

« Faire de la science, ce n'est, pour parler comme toi,
rien d'autre que de s'acharner à découvrir des différences.
[...] Ainsi, découvrir sur chaque homme les caractéristiques
qui le distinguent, c'est apprendre à le connaître. »
Hermann Hesse, *Narcisse et Goldmund*, 1930.

A la faveur d'une double fenêtre d'opportunité politique (chute du mur de Berlin et conflits des Balkans, et notamment du Kosovo), sous l'impulsion d'un entrepreneuriat politique franco-allemand, l'UE tend à sortir de son rôle traditionnel de puissance civile en se dotant de moyens divers pour gérer les crises et sortir des conflits, y compris de moyens militaires¹⁰⁰¹. Le lancement de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense à Cologne, approfondie depuis à chaque sommet européen, aboutit à la création, entérinée lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, d'organes spécifiques dédiés à cette nouvelle politique de l'UE. L'enjeu consiste ici à se demander tout d'abord comment ces organes sont construits par les acteurs politico-militaires et diplomatiques européens, et tout particulièrement français et allemands, occupant une position clef au sein du processus de négociation, et comment ils fonctionnent. Cela pose la question de la pérennisation, de l'institutionnalisation de cette nouvelle politique, dont l'appellation ne va d'ailleurs pas sans poser d'interrogations. La PESD constitue en l'occurrence le volet militarisé de la politique étrangère de l'UE, la PESC.

La politique européenne de défense, à travers les organes dont la dotent les Etats européens, et avant tout la France et l'Allemagne qui expriment depuis les années 1990 le souhait d'ancrer la dimension militaire dans le processus d'intégration européenne, se veut un phénomène d'eupéanisation, ou au moins de transnationalisation, des politiques de défense nationales. Mais la définition du concept d'eupéanisation que donne Claudio Radaelli, soit « *l'impact de l'UE sur les politiques (policies), la politique (politics) et le politique (polity) au niveau national* »¹⁰⁰², est-elle appropriée au cas de la politique européenne de défense ? Si l'on postule qu'une politique publique européenne est une « politique coproduite par des acteurs multiples situés à des niveaux différents (supra-national, national, infra-national) »¹⁰⁰³, dans le cas précis de la Politique Européenne de

¹⁰⁰¹ Sur ce point, cf. entre autres François Duchêne, *Europe's role in a world peace*, pp. 32-47, in Robert Mayne (ed), *Europe Tomorrow: Sixteen European look ahead*, London, Fontana, 1972 ; Karen Smith, « Beyond the civilian power EU debate », in *Politique Européenne*, 17, 2005, pp. 63-82 et Andrew Linklater, *A European civilising process ?*, pp. 367-387, in Christopher Hill, Michael Smith, (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹⁰⁰² Cet impact se produit par construction, diffusion ou institutionnalisation de règles formelles et/ou informelles définies au niveau européen, règles ensuite consolidées et incorporées dans les logiques et les discours, les identités et les structures des politiques publiques nationales. Claudio Radaelli, « Eupéanisation », 191-200, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004.

¹⁰⁰³ Patrick Hassenteufel, Yves Surel, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », in *Politique européenne*, 1, 2000, p. 11.

Sécurité et de Défense, il semble en effet se produire un phénomène émergent d'eupéanisation dans la mesure où les organes créés à Bruxelles pour faire fonctionner cette politique génèrent des pratiques et un agenda propres, qui tendent à devenir un passage obligé en matière de défense, pesant à la fois dans les stratégies d'action des Etats mais influençant également les fonctionnaires, diplomates et militaires.

Le processus en œuvre apparaît comme un mécanisme *bottom-up* de va-et-vient entre les Etats et l'UE. En revanche, comme nous le verrons plus loin, le concept d'eupéanisation n'apparaît pas réellement adéquat pour analyser la PESD¹⁰⁰⁴. Par ailleurs, les approches en termes d'intergouvernementalisme libéral¹⁰⁰⁵ qui se focalisent sur le processus de *bargaining* entre Etats en vue de la maximisation des intérêts de ces Etats, en termes néo-fonctionnalistes centrés sur la fonction que remplit une telle politique¹⁰⁰⁶ ou même en termes de théorie des régimes, qui tend à considérer comme régime un ensemble de règles formelles et informelles encadrant l'activité de coopération des Etats impliqués dans un même régime¹⁰⁰⁷, si elles permettent d'éclairer certains aspects de la construction de la politique européenne de défense, ne prennent néanmoins pas assez en compte le rôle des acteurs et de leurs trajectoire dans le processus étudié. Nous formulons le même constat à l'encontre des approches néo-institutionnalistes plaçant l'accent sur les facteurs de socialisation institutionnelle, au détriment d'une sociologie pourtant éclairante des acteurs : les tenants des approches néo-institutionnalistes –tant du néo-institutionnalisme rationnel, que sociologique et historique- se rejoignent sur un point : ils tendent à expliquer le développement de la PESD en se focalisant sur l'impact des institutions internationales sur les politiques étrangères des Etats-membres de l'UE et de l'OTAN, ainsi que le

¹⁰⁰⁴ Cf. Bastien Irondelle, « Quelle eupéanisation de la sécurité au sein de l'Union européenne ? », pp. 39-51, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », in *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

¹⁰⁰⁵ Andrew Moravcsik, *The choice for Europe*, Londres, UCL Press, 1998.

¹⁰⁰⁶ Les approches néo-fonctionnalistes constituent l'héritage du père du courant fonctionnaliste, David Mitrany, qui publia en 1943 son ouvrage *A working peace system. An argument for the functional development of international organization* : pour lui, le processus d'intégration est corrélé à la paix. C'est une idée que l'on retrouve également chez Karl Deutsch dans *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957. Cf. Ernst Haas, *The uniting of Europe*, Stanford University Press, 1968, 2nd ed. ; « Turbulent fields and the theory of regional integration », in *International Organization*, 30, 1976, pp. 173-212, et *Does constructivism subsume neo-functionalism?*, pp. 22-31, in Thomas Christiansen et al., op. cit. Plus précisément sur la PESD: Jolyon Howorth, « European defence and the changing politics of the European Union: hanging together or hanging separately? », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, pp. 765-789; Bryan Collester, *How defence spilled over into CFSP: Western European Union and the European Security and Defence Identity*, pp. 369-389, in Maria Green Cowles, Michael Smith (eds), *The state of the European Union*, vol. 5: *Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford, Oxford University Press, 2001; Anthony Foster propose un bref bilan du néoréalisme et du néofonctionnalisme en la matière dans son article « Defence and European integration », in *Journal of Theoretical Politics*, 9 (3), 1997, pp. 297-315.

¹⁰⁰⁷ Cf. Stephen Krasner, *International regimes*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1995.

développement institutionnel et les dynamiques internes de la PESD¹⁰⁰⁸. En revanche, les trois variantes de cette approche diffèrent relativement dans leurs analyses et leurs conclusions¹⁰⁰⁹. Les études néo-institutionnalistes, en présupposant que les institutions, et notamment les institutions européennes et internationales, constituent les facteurs d'évolution de la politique européenne de défense et de celle de l'OTAN, échouent à expliquer de façon satisfaisante la relation pourtant essentielle entre les facteurs domestiques et supranationaux dans ce processus.

Nous avons choisi de construire notre objet autrement et nous en proposons ici une explication. L'enjeu théorique sous-jacent pour nous est au contraire de revenir aux sources des études pionnières de Haas et Deutsch sur la construction européenne, élaborées dans les années 1950, qui s'appuyaient sur une démarche sociologique visant à mettre en lumière la socialisation des acteurs au projet européen et à rendre compte des interactions croissantes entre les acteurs nationaux sur le continent comme un outil d'intégration européenne¹⁰¹⁰. Une telle perspective a d'ailleurs trouvé certains prolongements en relations internationales à travers le courant constructiviste impulsé par Katzenstein qui se propose d'adopter « *un point de vue rafraîchissant sur le monde dans lequel nous vivions* »¹⁰¹¹ en combinant d'une épistémologie positiviste (la réalité sociale existe et on peut l'étudier) avec une ontologie post-positiviste (cette réalité n'est ni objective, ni subjective mais intersubjective, c'est à dire qu'elle est ce que les croyances partagées des acteurs en font)¹⁰¹². Dès lors, l'un des avantages majeurs d'analyser la politique étrangère comme une politique publique et d'emprunter une démarche de sociologie historique est de s'intéresser aux acteurs de la prise de décision et aux socialisations nationales, professionnelles, organisationnelles ainsi qu'aux trajectoires qu'ils véhiculent et qui constituent le prisme à travers lequel se construisent leurs pratiques et leurs représentations de la PESD¹⁰¹³.

¹⁰⁰⁸ Cf. Jolyon Howorth, « European defence and the changing politics of the European Union: hanging together or hanging separately? », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, pp. 765-789. Nous renvoyons ici à notre revue de littérature en introduction de cette thèse.

¹⁰⁰⁹ Cf. notamment pour un aperçu synthétique Johannes Varwick, Marco Overhaus, *Die Finalität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Probleme, Optionen und Realisierungschancen*, op. cit.

¹⁰¹⁰ Ernst Haas, *The uniting of Europe*, Stanford University Press, 1968, 2nd ed. (1st ed: 1958); Karl Deutsch et alii, *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

¹⁰¹¹ Peter Katzenstein (ed.), *The culture of national security: norms and identity in world politics*, New York, Colombia University Press, 1996, cité in Dario Batistella, op. cit., p. 269.

¹⁰¹² L'ouvrage *A social theory of international politics* d'Alexander Wendt, repose une question clef qui traverse les sciences sociales: le dilemme acteur/structure : qui de la structure sociale/du système social ou de l'agent/de l'acteur détermine l'autre? Alexander Wendt, *A social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹⁰¹³ Cette aspiration n'est en soit pas neuve, puisque Graham Allison, père de la tradition de *Foreign Policy Analysis*, proposait déjà en 1971 d'ouvrir la boîte noire de l'Etat afin d'examiner les interactions stratégiques entre les différents segments bureaucratiques spécialisés concourant à la formulation de la politique étrangère, contre la perception réaliste d'une entité étatique unifiée. Cf. Graham Allison, *The Essence of decision* -

Comme nous l'avons déjà pointé en introduction à travers notre revue de littérature, la PESC, et plus particulièrement la PESD qui en est un constituant essentiel, ne forment pas un champ d'étude académique unifié. Cet objet manque encore largement d'une théorie générale, et nous revenons à présent sur notre démarche de recherche et l'apport que nous percevons dans ce type de démarche. Nous empruntons la conception de l'Union européenne développée par un courant émergent au sein des études européennes : la sociologie politique européenne¹⁰¹⁴. L'enjeu de cette sociologie historique et politique de l'UE est de contribuer à la définition de l'objet Europe, tant dans frontières institutionnelles que territoriales¹⁰¹⁵. En France, mais également aux Etats-Unis et dans certains Etats européens, comme le Danemark, une sociologie de l'Europe est ainsi en phase d'émergence depuis le début des années 2000 notamment à travers l'étude de réseaux transnationaux d'acteurs professionnels ou des analyses sociologiques des acteurs d'une action publique à l'échelle européenne¹⁰¹⁶. Cette sociologie de l'UE met ainsi à profit les outils traditionnels de la sociologie politique, et même de la sociologie critique de Pierre Bourdieu, Michel Foucault, ou Jürgen Habermas entre autres, ou l'anthropologie politique pour saisir la différenciation d'un espace politico-administratif européen mouvant et à forte densité de réseaux relationnels, visant à une forme de « normalisation » des études européennes qui deviennent *in fine* un objet comme un autre de sociologie politique. Cette perspective

Explaining the Cuban Missile crisis, Boston, Little Brown, 1971. Pour une synthèse sur cette approche, cf. Walter Carlsnaes, *Foreign Policy*, in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons *Handbook of international relations*, London, Sage Publications, 2002. En France, le principal auteur à s'être inspiré de cette perspective, notamment en matière de politique de défense, est Samy Cohen : cf. en particulier *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la V^{ème} République*, Paris, Fayard, 1994, et *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Cinquième République*, Paris, Hachette, 1986. Voir aussi dans cette perspective la thèse de Bastien Irondele, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, Thèse de doctorat de science politique sous la direction de Samy Cohen, IEP de Paris, 2003. Cette perspective est reprise, dans l'étude de la politique étrangère européenne, par Brian White ou encore Walter Carlsnaes, Brian White, *Understanding European Foreign policy*, Basingstoke, Palgrave, 2001; Walter Carlsnaes, Helene Sjursen, Brian White, *Contemporary European foreign policy*, London, Sage Publications, 2004; Walter Carlsnaes, *European Foreign Policy*, pp. 545-560, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage Editions, 2006.

¹⁰¹⁴ Cf. notamment Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. « Sociologie politique européenne », 2002 ; Didier Bigo, *Une sociologie politique des processus d'europanisation en constitution ?*, pp. 269-276, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique, XVIIIe-XXe siècles*, Paris, PUF, 2006 ; Andy Smith, Jean Joana, « Le mariage de la carpe et du lapin ? Une sociologie politique de la Commission européenne en chantier », in *Cultures & Conflits*, n°38-39, 2000, pp. 73-100 ; Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, op. cit. ; Virginie Guiraudon, « The EU through European's eyes : political sociology and the EU studies », *EUSA Review*, 19, 1, 2006, pp. 1-5. Cf. également Thomas Christiansen, Knud Jorgensen, Antje Wiener, *The social construction of Europe*, London, Sage Publications, 2001.

¹⁰¹⁵ Cf. Didier Georgakakis, « Construction sociale de l'Europe et sociologie politique européenne : perspectives communes et nouveaux matériaux de recherche », in *Regards sociologiques*, 27-28, 2004, pp. 3-5 et « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre-points », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 53-85.

¹⁰¹⁶ Cf. le numéro spécial de *Politique Européenne* consacré à la sociologie politique de l'Europe : *Politique Européenne*, 25, printemps 2008.

sociologique relève d'un mouvement plus général de « sociologisation » des relations internationales, notamment avec les études critiques de sécurité¹⁰¹⁷. Andy Smith propose ainsi de réinvestir la sociologie politique pour étudier l'UE car jusque-là, le *mainstream* des études européennes a tendu à négliger l'étude de la dynamique des rapports de forces politiques qui traversent toute société, notamment à partir d'une observation des pratiques sociales qui s'y rapportent¹⁰¹⁸. Cette perspective sociologique de la construction européenne vise à étudier les acteurs qui participent à l'intégration européenne, afin de mettre en lumière l'impact de la socialisation sur les postures des personnes et groupes étudiés ; étudier les interactions et interdépendances qui se produisent dans la négociation communautaire et sur la scène européenne d'action publique (question de la différenciation des rôles et des ressources ; brouillage constant des différents acteurs locaux, nationaux et supranationaux) ; enfin à étudier la légitimation comme enjeu central de l'intégration communautaire (enjeu de l'eupéanisation des normes d'action publique)¹⁰¹⁹. C'est bien cette démarche que nous empruntons. Plus précisément, nous nous inscrivons dans une perspective socio- historique afin de saisir le phénomène de structuration (ou de sociogenèse pour emprunter à la terminologie éliassienne) de la politique européenne de défense comme une forme de configuration sociale nouvelle qui interagit avec les configurations de politique de défense nationales en France et en Allemagne dans notre cas d'étude. En effet, « *Bruxelles est d'abord un carrefour où se confrontent des intérêts, des savoirs et des élites nationales.* »¹⁰²⁰. La construction européenne se nourrit en permanence des pratiques nationales, et réciproquement, et la politique européenne de défense ne fait pas exception comme nous allons le démontrer dans cette seconde partie. Or justement, l'intérêt d'une démarche de sociologie historique consiste ici en une attention –chère entre autres à Norbert Elias, Max Weber ou plus récemment Pierre Bourdieu- portée au double jeu entre les acteurs et les institutions, entre les niveaux micro et macro, l'individu et les structures¹⁰²¹. En paraphrasant Simmel, « *la spécificité du regard sociologique n'est pas de se porter sur un nouvel objet, mais d'apporter « une approche, une méthode de la science », qui s'intéresse aux formes d'interaction entre les individus.* »¹⁰²²

¹⁰¹⁷ Didier Bigo, *Une sociologie politique des processus d'eupéanisation en constitution ?*, op. cit.

¹⁰¹⁸ Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004.

¹⁰¹⁹ C'est ce que nous proposons dans notre troisième partie, au chapitre 9.

¹⁰²⁰ Yves Dezalay, Mikael Rask Madsen, *La construction européenne au carrefour du national et de l'international*, p. 277, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique, XVIIIe-XXe siècles*, op. cit.

¹⁰²¹ Norbert Elias notamment, à travers son concept de configuration, vise à promouvoir une nouvelle approche de la vie sociale en tant que processus afin de surpasser les oppositions entre le structuro-fonctionnalisme et l'individualisme méthodologique. Cf. Norbert Elias, *La société des individus*, op. cit., et *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit.

¹⁰²² Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 8.

Dès lors, cette seconde partie s'appuie sur quelques concepts clefs : ceux de configuration et de jeux, de rationalisation et de rationalité, de socialisation (en déclinant celle-ci entre habitus national, identité professionnelle et organisationnelle, trajectoire). Tout d'abord, nous analysons la façon dont les acteurs politico-diplomatiques européens, et en particulier français et allemands, visent à pérenniser la PESD en construisant des organes spécifiques à cette politique à Bruxelles. Nous nous appuyons en l'occurrence sur le concept de configuration développé par Norbert Elias, et entendu comme un tissu structuré et dynamique d'individus interdépendants et présupposant une compréhension relationnelle des relations de pouvoir entre les individus, reliés entre eux par un ensemble de dépendances réciproques, selon un équilibre de tensions plus ou moins stabilisé : « *le concept de configuration attire notre attention sur les interdépendances humaines* »¹⁰²³. Norbert Elias interprète l'intégration communautaire comme un allongement des chaînes d'interdépendance entre individus, et diagnostique la résistance des habitus nationaux et des sentiments d'appartenance. Sa sociologie offre ainsi une source fructueuse d'analyse pour notre problématique¹⁰²⁴. Derrière le concept de configuration se profile l'analyse de la construction d'une bureaucratie spécifique, issue des capitales (chapitres 4), qui mène un double jeu entre les capitales et Bruxelles (chapitre 5). Plus largement, comme le souligne Andy Smith, plutôt qu'un arrangement d'instances nationales et supranationales, l'UE est une configuration de pouvoir composée de tous ceux qui participent, de près ou de loin, à la formation ainsi qu'à la tentative de résolution des « problèmes européens »¹⁰²⁵. Ainsi, en dotant la politique européenne de défense d'institutions spécifiques, les acteurs politico-diplomatiques européens visent à lui conférer permanence, pérennité et rationalisation. Mais l'intérêt du concept de configuration ne s'arrête pas à la modélisation des jeux de pouvoir entre les niveaux nationaux et européen ; en effet, il offre un outil de clarification par rapport au concept fonctionnaliste de *spill over* ou engrenage : l'UE est le produit indirect

¹⁰²³ Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, op. cit., et *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., pp. 154-160. Nous préférons ce concept à celui de champ développé par Pierre Bourdieu, qui postule une autonomie de la PESD comme champ spécifique, ce que nous n'avons pas pu confirmer à travers notre enquête de terrain. La PESD est une politique régie par l'intergouvernementalisme et construite par les Etats-nations, ce qui pose problème pour pouvoir parler d'un champ autonome. Le concept de configuration nous paraît plus adapté à notre cas d'étude dans la mesure où il permet de mettre en exergue les jeux de pouvoir et les interdépendances entre les différents types d'acteurs concourant à l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense tout en demeurant flexible. Pour un point de vue critique sur cette notion, cf. Jean-Hugues Déchaux, « Sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Elias », in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 99, 1995, pp. 293-313.

¹⁰²⁴ Pour Julien Weisbein, la sociologie éliassienne permet de saisir l'UE en construction, et les causes politiques de cette construction mobilisées par les agents dans des contextes sociaux précis. Julien Weisbein, *Des mobilisations sous (inter)dépendances. Une approche configurationnelle du militantisme fédéraliste en Europe*, pp. 317-334, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique*, op. cit., et « L'Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européenne », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 115-135.

¹⁰²⁵ Andy Smith, op. cit., p. 16.

de jeux de compétition entre les acteurs nationaux et européens qui transposent en réalité les luttes internes aux configurations de politique de défense nationales sur la scène européenne et cherchent à s'y assurer des positions avantageuses¹⁰²⁶. Toutes les relations humaines sont d'ailleurs caractérisées par des équilibres différenciés de pouvoir, qui s'incarnent dans un ensemble d'univers de pratiques différenciées structurant les luttes de position des acteurs, et par conséquent la scène européenne est elle aussi un champ de force plus ou moins fluctuant entre les différents acteurs qui la peuplent et la font vivre.

Dès lors, il importe de soulever quatre interrogations structurantes posées par la construction d'une configuration spécifique de défense européenne : quelles sont les nouvelles pratiques associées aux organes de la PESD (chapitre 4) ? Comment cette configuration interagit-elle avec les configurations de défense nationales existantes et ancrées dans leur historicité (chapitre 5) ? Quels acteurs participent de la construction de cet espace social inédit, susceptible de générer une nouvelle figure du professionnel de la défense européenne, à l'image du technocrate construit dans les années 1960 (chapitre 6)?¹⁰²⁷ La question des trajectoires nous amène à rapporter la construction européenne au schéma des interactions socio-politiques dans lesquelles les acteurs sont engagés dans leur configuration nationale, et qui se transposent mais aussi se transforment au sein de la configuration en émergence au niveau européen (chapitre 7)¹⁰²⁸.

Dès lors, l'intérêt de la comparaison entre la France et l'Allemagne, et plus précisément de la façon dont les acteurs de chaque configuration nationale de politique étrangère et de défense interagissent avec les nouvelles institutions créées, devient évident : ces deux Etats étant classiquement considérés et se proclamant politiquement comme un moteur de la construction européenne, notamment en matière de défense –même si ce moteur ne peut, comme nous l'avons vu au chapitre 3, se passer d'une participation britannique –, il est intéressant d'interroger les jeux qui se tissent à travers la création d'une configuration européenne de défense non seulement entre les acteurs de chacune des capitales et ceux situés à Bruxelles, mais également de repérer si l'harmonisation affichée des points de vue français et allemands sur la défense européenne se traduit dans les faits par des pratiques communes, et si cette coopération bilatérale spécifique constitue une ressource mobilisable pour les acteurs de la même façon dans les capitales et sur la scène bruxelloise. Par ailleurs, la comparaison a pour autre vertu de nous permettre d'examiner le poids non seulement de

¹⁰²⁶ Pour Elias, ce qui différencie une configuration d'une autre réside en la longueur et la structure des chaînes de relations mutuelles. Id.

¹⁰²⁷ Cf. Vincent Dubois, Delphine Dulong, *La question technocratique – De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Actes du colloque de l'IEP de Strasbourg des 13-14 novembre 1997, Paris, Coll. « Sociologie politique européenne », 1997.

¹⁰²⁸ Cf. entre autres Andy Smith, Jean Joana, « Le mariage de la carpe et du lapin ? Une sociologie politique de la Commission européenne en chantier », in *Cultures & Conflits*, n°38-39, 2000, pp. 73-100.

la socialisation personnelle et professionnelle des acteurs en traçant les contours prosopographiques des agents français et allemands qui travaillent quotidiennement à l'élaboration et la mise en œuvre de la PESD, mais aussi celui de la structuration des systèmes –ou dans notre vocabulaire inspiré de la sociologie éliassienne, des configurations politico-militaires nationaux en tâchant de repérer si l'europanisation se traduit en l'occurrence par une convergence des pratiques repérables, ou si au contraire elle demeure pour l'heure marginale, laissant l'habitus national des acteurs peser de tout son poids. Ainsi, notre perspective d'analyse sociologique nous permet de mobiliser les concepts d'habitus national, mais aussi de socialisation et d'ethos professionnelle qui opèrent comme un filtre parallèle à la culture politico-militaire nationale de façon très prégnante. La socialisation et la profession constituent à côté de l'habitus national des acteurs impliqués dans la PESD, des variables de compréhension des répertoires mobilisés par ces groupes d'acteurs (diplomates, politiques, officiers) et de leur représentation divergente de ce qu'ils attendent d'une politique européenne de défense. Nous nous inscrivons à ce titre dans la tradition de réflexion constructiviste, comme c'est souvent le cas dans les études récentes de socio-histoire étudiant l'émergence de catégories sociales ou professionnelles¹⁰²⁹. Néanmoins, nous pratiquons une forme de « *thin constructivism* »¹⁰³⁰, basée sur les prémisses du constructivisme social mais ne prêtant pas au discours une attention aussi importante que le constructivisme pur : notre démarche est davantage celle d'une sociologie compréhensive, tâchant de trouver une pondération entre le niveau de l'acteur et celui de la structure. Cette approche nous permet d'investir fortement la variable « socialisation »¹⁰³¹, en la concevant comme une historicité incarnée dans les acteurs, dans la mesure où cette socialisation contribue à véhiculer la structuration historique de leur profession et de la configuration nationale de politique étrangère et de défense de laquelle ils proviennent¹⁰³². Cette socialisation interagit avec leurs pratiques, mais ne signifie pas pour autant qu'il existe un déterminisme social : nous verrons dans notre chapitre 7 qu'il se produit une évolution des pratique professionnelle des acteurs, notamment militaires, se traduisant par une forme d'instrumentalisation de la politique européenne de défense : il s'agit de faire de la PESD une ressource tant pour sa corporation que pour sa trajectoire professionnelle. Le concept de

¹⁰²⁹ Cf. Philippe Corcuff, *Les nouvelles sociologies*, 2^{ème} éd. Refondue, Paris, Armand Colin, Coll. « 128 », 2007, p. 79.

¹⁰³⁰ Cf. Walter Carlsnaes, op. cit., p. 556.

¹⁰³¹ Cf. Adrian Favell, *The sociology of EU politics*, pp. 122-137, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds), *Handbook of European Union Politics*, op. cit. L'auteur s'inspire plus précisément de la sociologie parsonienne.

¹⁰³² *L'historicité constitue effectivement une donnée importante pour saisir la façon dont la politique européenne de défense se construit depuis le début des années 1990, comment elle est pratiquée et interprétée par les acteurs impliqués, -en l'occurrence dans notre cas d'étude par les acteurs politico-militaires français et allemands situés à Paris, Berlin, Bonn et Bruxelles.*

jeu, qui va de pair avec celui de configuration chez Elias, nous permet ici de saisir la dimension stratégique que peuvent revêtir les jeux des acteurs dans la configuration PESD, dans des contextes sociaux spécifiques, qu'ils s'agissent des acteurs militaires ou civilo-diplomatiques¹⁰³³.

La politique européenne de défense représente *de facto* l'irruption de la société militaire dans l'univers jusque-là exclusivement civil de l'Union européenne. Dès lors, des interrogations inédites surgissent, qu'il est utile d'investir sociologiquement, telles que l'influence de la politique européenne de défense sur les trajectoires des acteurs militaires surtout ; la création de nouvelles responsabilités à Bruxelles et par certains aspects d'un nouveau « métier » pour les militaires, tandis que les diplomates demeurent dans un rôle plus traditionnel en la matière ; la question de l'adaptation ou non de la formation militaire et de son ouverture européenne ; la pression réelle ou non de la PESD sur les cultures militaires nationales, etc. : « *Des fonctions que l'on n'imaginait pas exister il y a quelques années deviennent plus valorisantes, peut-être, que certaines fonctions nationales.* »¹⁰³⁴ La démarche sociologique offre des pistes intéressantes pour interroger la professionnalisation des acteurs de la construction européenne¹⁰³⁵, en réinvestissant notamment le champ de la sociologie des professions¹⁰³⁶. Pour Didier Georgakakis,

« Analyser le processus de spécialisation de agents dont une partie de l'activité est en relation avec les institutions européennes, c'est, du même coup, s'interroger plus largement sur la différenciation d'un nouvel espace d'activité politique. »¹⁰³⁷

Les luttes symboliques de pouvoir entre les acteurs qui peuplent les organes de la politique européenne de défense contribuent ainsi à construire cet espace en définissant un ensemble de rôles politiques et bureaucratiques sur un double niveau national et supranational (chapitre 7).

Après nous être attachés à analyser la construction de la configuration sociale émergente formée par la Politique Européenne de Sécurité et de Défense et des organes politico-militaires à Bruxelles et en avoir dégagé l'impact sur le fonctionnement de la coopération militaire franco-allemande au quatrième chapitre, nous étudierons les interactions entre cette configuration nouvelle et les configurations nationales de politique

¹⁰³³ Norbert Elias

¹⁰³⁴ Frédéric Charillon, « Européaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit », in *Les Champs de Mars*, 16, Deuxième semestre 2004, p. 15.

¹⁰³⁵ Didier Georgakakis, op. cit.

¹⁰³⁶ Cf. Claude Dubar, *La socialisation : la construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 3^{ème} éd. revue, 2002 et Claude Dubar, Pierre Tripier, *Sociologie des professions*, 2^{ème} éd. Revue et augmentée, Paris, Armand Colin, Collection U Sociologie, 2005.

¹⁰³⁷ Didier Georgakakis, id., p. 19.

de défense à Paris et Berlin au cinquième chapitre. Le sixième chapitre se propose ensuite d'établir une sociologie des acteurs français et allemands de la politique européenne de défense, qui nous permettra au septième chapitre de dégager les ressources dont disposent les différents types d'acteurs intervenant dans la PESD dans les capitales et à Bruxelles, à travers leur socialisation nationale, organisationnelle et professionnelle.

Chapitre 4

La PESD en quête de permanence :

Entre opportunité diplomatique et contrainte pour les acteurs franco-allemands

Depuis le sommet européen de Cologne de juin 1999 et son approfondissement à la CIG d'Helsinki en décembre 1999, les Etats européens ont doté l'Union européenne, d'une nouvelle politique : la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Alors que les Traités de Maastricht et Amsterdam avaient évoqué la possibilité d'une PDC (politique de défense commune), mais en confiaient la gestion concrète à l'UEO du fait d'un désaccord entre trois groupes d'Etats –les européenistes (France, Allemagne, Benelux), les atlantistes attachés à la primauté de l'OTAN (Grande-Bretagne, Danemark), et les neutres (Autriche, Suède, Finlande)-, les sommets européens de l'année 1999 ont contribué à débattre de la nécessité de construire des institutions propres pour la politique européenne de défense, qui permettent dès lors au Conseil de l'UE et aux Etats membres d'agir au niveau européen, tirant les leçons de la gestion de la crise au Kosovo. Le Traité de Nice est venu entériner la création d'institutions spécifiques pour la PESD¹⁰³⁸, dont nous allons à présent étudier le processus socio-politique de construction. Les acteurs franco-allemands ayant joué un rôle majeur d'impulsion en matière de défense européenne dans les années 1990, retrouve-t-on dans les négociations des organes de la PESD à Nice une activité spécifique de cette configuration bilatérale ? Si l'objectif des deux Etats est bien de doter la politique européenne d'une structure de fonctionnement assurant sa pérennité, cette bilatéralité continue-t-elle à transparaître au quotidien dans la nouvelle configuration sociale de la politique européenne de défense ?

L'approche en terme d'analyse sociologique de l'action publique revêt ici un grand intérêt : comme le note Yves Buchet de Neuilly, un traité n'est pas un marchandage ponctuel, mais la poursuite d'une activité sectorisée, soit inscrite dans un champ social autonome continuellement en mouvement, en l'occurrence celui de la politique étrangère européenne au sens large¹⁰³⁹. Une telle perspective permet d'aborder l'Union européenne en

¹⁰³⁸ Cela intervient suite à la CIG d'Helsinki de décembre 1999 où les Quinze avaient décidé de créer des structures politiques et militaires permettant à l'Union européenne d'assurer la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre de la PESD, de même qu'une capacité autonome de défense.

¹⁰³⁹ Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, et *Des bâtisseurs de traités. Continuités et discontinuités du processus conférentiel.*, pp. 75-92, in Antonin Cohen, Antoine Vauchez, *La constitution européenne. Elites, mobilisations, votes.*, Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, Ed. de l'université de Bruxelles, 2007.

termes de configuration sociale, soit un ensemble interdépendant d'univers de pratiques différenciées structurant les luttes de position des acteurs qui y sont impliqués. Plus largement, nous partageons la vision sociologique de l'Union européenne comme une configuration produite par des jeux de compétition entre différents groupes d'acteurs sociaux qui concourent à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes, en l'occurrence les militaires et les diplomates surtout¹⁰⁴⁰. En outre, la politique européenne de défense constitue une démarche de rationalisation et de bureaucratisation des projets entrepris depuis la fin de la guerre froide dans le cadre franco-allemand notamment¹⁰⁴¹ : il s'agit d'une construction rationnelle d'une configuration sociale nouvelle, qui se dote de ses propres organes, de ses propres règles et pratiques, mais interagit en permanence avec les configurations de politique étrangère et de défense nationales¹⁰⁴². Les organes institutionnels mis en place, que nous étudions dans ce chapitre, constituent un moyen de stabilisation des jeux entre les groupes d'acteurs impliqués dans la construction de la PESD, et plus précisément un enjeu de préservation d'une position dominante ; ces organes sont objectivés par les pratiques qui les font exister, comme nous l'étudions à la section C de ce chapitre et aux chapitres 5 et 7.

Dès lors, les négociations de ces organes s'inscrivent dans des espaces sociaux différenciés. L'histoire de la construction européenne est en réalité une forme de

¹⁰⁴⁰ Nous avons pointé en introduction notre choix de ne pas traiter du secteur des industries de défense : le cadre de cette thèse nous invitait à privilégier la cohérence et l'étude en profondeur de deux grands groupes d'acteurs politico-militaires (officiers et diplomates et civils de la Défense), plutôt que de traiter d'un sujet par ailleurs bien étudié par des auteurs tels que Jean-Paul Hébert, « Armement : le choc de l'Europe », in *RAMSES*, Ifri, 1999, pp. 229-254, et *Naissance de l'Europe de l'armement*, Cahiers d'études stratégiques, 27, 2000, p. 7-115 ; Jean-Pierre Maulny, « L'industrie d'armement, acteur et bénéficiaire de l'Europe de la Défense? », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 139-146 ; Hervé Dumez, Alain Jeunemaître, « Le cadre institutionnel de la restructuration des industries d'armement. Une comparaison Etats-Unis/Europe », in *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, 57, septembre 1999, pp. 13-22, et « Une Europe de la défense ? Politique, marché, régulation et relation transatlantique », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 46-61 ; ainsi que Burkhard Schmitt, « De la coopération à l'intégration : les industries aéronautiques et de défense en Europe », *Cahiers de Chaillot*, 40, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne juillet 2000, pp. 1-90.

¹⁰⁴¹ Pour Norbert Elias, la rationalisation au sens large est un aspect du procès de civilisation individuel, soit de la transformation de l'économie psychique, ou des structures de la personnalité, qui accompagne la transformation des structures d'interdépendance de la configuration sociale. Au contraire, chez Weber la singularité de la civilisation occidentale moderne est le thème central de la réflexion ; cette singularité n'est que relative chez Elias et ne sert que de loupe à des logiques d'évolutions observables dans le temps et dans l'espace. Cf. Catherine Colliot-Thélène, *Le concept de rationalisation : de Max Weber à Norbert Elias*, p. 55, in Alain Garrigou, Bernard Lacroix (dir.), *Norbert Elias. La politique et l'histoire*, Paris, La Découverte, 1997.

¹⁰⁴² Nous choisissons ici, comme nous l'avons exposé en introduction de notre seconde partie, le concept de configuration, plutôt que le concept bourdieusien de champ comme le fait notamment Frédéric Mérand (Cf. Frédéric Mérand, *European Defence Policy : Beyond the Nation state*, Oxford, Oxford University Press, 2008). Il nous semble en effet, d'après notre enquête empirique, extrêmement difficile de pouvoir parler d'un champ social pour la PESD, ce qui impliquerait de la concevoir comme un espace autonome. Or force est de constater, comme nous allons l'étudier dans cette partie ainsi que la troisième partie de notre thèse, que la PESD se trouve en fait constamment en interaction avec les champs de politique étrangère nationaux et les autres instances européennes. Nous récusons donc ici l'autonomie de la PESD en tant que telle et voyons en le concept de configuration un concept plus souple et à même de restituer les jeux des acteurs étudiés entre les niveaux nationaux et européens.

renégociation continue de la norme fondamentale à travers les différents traités¹⁰⁴³. Les acquis conférentiels se mettent en place par strates successives, comme l'illustre bien la politique européenne de défense entre 1999 et 2001 avec les sommets de Cologne, Helsinki, Feira et Nice¹⁰⁴⁴. Le rythme de l'activité des Etats, réunis en Conseil européen, est synchronisé avec les sommets clôturant les présidences de l'UE, chaque CIG balisant la route jusqu'au prochain sommet et les reliquats à traiter. En effet, la question inscrite peut ainsi devenir institutionnelle et récurrente, devenant dès lors une question de l'agenda structurel européen¹⁰⁴⁵. L'enjeu est de saisir la trame des négociations, et surtout de souligner que les négociations ont été conduites essentiellement par les ministères des Affaires étrangères (dans notre cas, la focale porte sur la France et l'Allemagne), en associant certes les responsables militaires mais en veillant bien du côté des diplomates et des directeurs politiques des Affaires étrangères à maintenir la négociation tant en bilatéral qu'à Bruxelles comme leur chasse gardée.

Section A : Construire un cadre institutionnel : une œuvre diplomatique

Comment a été construit le cadre institutionnel de la PESD ? Qui en sont les acteurs clefs, avec quels scénarios ? Quels sont les organes envisagés pour gérer les crises ? Car en l'occurrence, c'est bien de gérer les crises qui ont lieu hors d'Europe qu'il s'agit avec la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, comme le laissent entendre les conclusions de la CIG de Cologne étudiées au chapitre 3¹⁰⁴⁶. Hubert Védrine souligne :

« On voit une progression de la discussion entre Européens sur les questions de sécurité, et c'est très bien. Mais on n'en est pas à l'Europe de la Défense : il faut se méfier des mots. D'abord l'Europe n'a pas besoin d'être défendue car elle n'est pas spécialement menacée ni attaquée. Deuxièmement, les projets [actuels] [...] ne sont pas des projets de défense de

¹⁰⁴³ Yves Buchet de Neuilly, *Des bâtisseurs de traités.*, art. cit., p. 77.

¹⁰⁴⁴ Cf. Thomas Christiansen, Knud Jorgensen, « The Amsterdam Process : a structurationist perspective on EU Treaty Reform », *European Integration Online Papers*, 3(1), 1999.

¹⁰⁴⁵ Sur la distinction entre agenda structurel et conjoncturel, cf. Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982. Padioleau opère une distinction entre agenda conjoncturel, c'est-à-dire qu'un problème est porté sur l'agenda sous l'impulsion d'un contexte propice, ou de crise (exemple : l'IVG dans son étude), et l'agenda structurel, soit l'agenda institutionnel de l'arène politique sur lequel sont portés des problèmes récurrents, sans influence spécifique nécessaire d'une conjoncture particulière (exemple : le traitement du chômage depuis le milieu des années 1970).

¹⁰⁴⁶ Cf. notamment Antonio Missiroli, « CFSP, Defence and Flexibility », *Cahiers de Chaillot*, 38, Paris, IES-UE, février 2000 et Qui décide et comment ça marche?, pp. 59-78, in Nicole Gnesotto (dir.), *La PESD. Les cinq premières années. 1999-2004*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2004. Les conclusions du Conseil européen de Cologne concernant la Politique Européenne de Sécurité et de Défense figurent à l'annexe 8.8.

l'Europe mais d'intervention extérieure. Les mots sont un peu trompeurs par rapport à cela. »¹⁰⁴⁷

La construction des organes visant à assurer à la politique européenne de défense une permanence offre un exemple particulièrement éclairant de rencontre de pratiques différenciées dans l'espace social européen entre hommes politiques, diplomates, juristes et militaires. En tant qu'opportunités de négocier des arrangements institutionnels qui ont des répercussions sur un secteur de l'UE en particulier, en l'occurrence l'action extérieure qui englobe la PESD, les négociations institutionnelles mettent en présence des routines et des pratiques établies qui constituent à la fois une propriété de la configuration sociale de la négociation européenne, et de la configuration interne de fabrication la politique étrangère des Etats. Ainsi, du point de vue théorique, nous nous intéressons certes au processus d'institutionnalisation de la politique européenne de défense, en mettant en exergue plus particulièrement le rôle des acteurs franco-allemands dans ce processus, mais nous ne développons pas ici une approche néo-fonctionnaliste telle que la proposent Alec Sweet Stone, Wayne Sandholtz et Neil Fliegstein dans leur ouvrage *The Institutionalization of Europe* qui proposent une relecture institutionnaliste du néo-fonctionnalisme¹⁰⁴⁸, ni une analyse en termes purement néo-institutionnalistes historiques.

Les institutions importent bien entendu¹⁰⁴⁹, mais elles n'importent que dans la mesure où elles sont habitées par des acteurs qui ne sont pas neutres et sont porteurs de socialisations, de trajectoires, de pratiques sociales et d'intérêts divers qui ne peuvent être entièrement assimilables aux institutions en question¹⁰⁵⁰. Plus prosaïquement, nous ne considérons pas les institutions ainsi créées comme la somme des acteurs qui les habitent. Les intérêts et ressources des acteurs ne sont pas mécaniques, mais se définissent en fonction des contraintes et des motivations qui relèvent à la fois de la socialisation et de la rationalité des acteurs à un moment donné. Il nous importe de saisir le jeu concurrentiel entre les délégations nationales d'une part, mais aussi plus subtilement entre les représentants nationaux du corps diplomatique et ceux des armées, afin de faire émerger l'investissement différencié qui découle de l'habitus national et de leurs socialisations professionnelle et

¹⁰⁴⁷ Entretien à Paris, 29/05/2005.

¹⁰⁴⁸ Alec Sweet Stone, Wayne Sandholtz, Neil Fliegstein (eds), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

¹⁰⁴⁹ Gilles Andréani, « Why institutions matter », in *Survival*, 42 (2), 2000, pp. 81-95.

¹⁰⁵⁰ Andy Smith souligne quatre grandes limites au courant néo-institutionnaliste qu'il juge bien peu sociologique : une surestimation du rôle joué par les institutions communautaires dans les changements induits par la dimension européenne sur les politiques publiques nationales, une surestimation du poids de ces institutions sur la formulation des préférences des acteurs, une insuffisante déconstruction des préférences des acteurs, et notamment du décodage des problèmes et du recodage des solutions, et enfin une absence d'analyse des conditions sociologiques de la construction institutionnelle des préférences. Le problème majeur du néo-institutionnalisme consiste à occulter l'épaisseur du rapport entre politique et société. Cf. Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, op. cit., p. 35 et suiv.

organisationnelle, comme nous l'étudions aux chapitres 5 à 7. Les différents acteurs recherchent effectivement à travers le jeu de la négociation à s'assurer des positions d'influences dans le schéma institutionnel débattu.

1. Le cadre institutionnel de la PESD, fruit d'un jeu social concurrentiel

Toutes les CIG sont précédées d'une phase préparatoire de plusieurs mois, avec une réflexion confiée à des groupes de travail selon les aspects à négocier ; nombre des négociateurs, diplomates, conseillers techniques et juristes issus des capitales et de Bruxelles, de premier ou second plan, sont des praticiens de longue date rompus à l'exercice de construction d'arrangements institutionnels. En l'occurrence, la configuration sociale au sein de laquelle ont été élaborés les contours des organes de la PESD à Bruxelles réunit à la fois des représentants des ministères des Affaires étrangères, des juristes, et des experts militaires.

Nous souhaitons mettre ici en exergue les espaces de concurrence professionnelle qui se manifestent autour de la construction de ces organes politico-militaires¹⁰⁵¹, dans notre optique principale de souligner l'historicité du processus que nous étudions. Cette historicité s'incarne dans le poids de la socialisation non seulement nationale mais aussi professionnelle des acteurs. Les acteurs impliqués, qu'ils soient diplomates, militaires ou conseillers techniques, véhiculent en eux un *habitus* national, professionnel et organisationnel spécifique, au sens de dispositions incorporées et profondément ancrées dans l'individu¹⁰⁵² : les acteurs sont porteurs du système politico-administratif –en l'occurrence politico-militaire- duquel ils sont issus. Nous rejoignons l'hypothèse de Norbert Elias selon laquelle étudier un individu permet d'accéder à son monde social, dans la mesure où tout individu peut être considéré comme un concentré du monde social de l'époque dans laquelle il vit et évolue¹⁰⁵³. Dès lors, le résultat institutionnel des

¹⁰⁵¹ Pour une démarche semblable dans l'étude de la PESC, cf. Yves Buchet de Neuilly, « L'irrésistible ascension du HR pour la PESC. Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'actions européens. », *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 13-30.

¹⁰⁵² Pour Elias, l'*habitus* est une empreinte sociale sur la personnalité d'un individu des différentes configurations successives et/ou simultanées dans laquelle cet individu est amené à agir. Norbert Elias, *La société des individus*, op. cit. Bourdieu a raffiné la notion d'*habitus* : il est selon lui l'histoire faite corps (par rapport à la notion de champ qui désigne « l'histoire faite chose »), soit un système de dispositions durables intériorisées par les individus. Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Ed. de Minuit, 1980. Pour Philippe Corcuff, « l'*habitus* c'est en quelque sorte les structures sociales de notre subjectivité, qui se constituent d'abord à travers nos premières expériences (*habitus* primaire), puis notre vie d'adulte (*habitus* secondaire). » Philippe Corcuff, *Les nouvelles sociologies*, 2^{ème} éd. Refondue, Paris, Armand Colin, Coll. « 128 », p. 28.

¹⁰⁵³ Norbert Elias, *La société des individus*, op. cit.

négociations autour de l'institutionnalisation des organes de la PESD permet de saisir un jeu concurrentiel entre les différents types d'acteurs et ainsi de tracer la configuration sociale nouvellement formée par la politique européenne de défense et les rapports entre acteurs en son sein. Ce jeu apparaît néanmoins atténué à la lecture du texte final du Traité de Nice (annexes III à VI) concernant le fonctionnement de la PESD¹⁰⁵⁴. En effet, c'est par le biais de nombreux entretiens conduits avec des diplomates, des militaires et des conseillers techniques à la croisée entre diplomatie et sphère politico-militaire que l'on peut accéder au jeu des concurrences non seulement entre Etats, mais aussi en interne. Les notions de configuration et de jeu présentent un avantage majeur : celui de penser en tension l'action de l'individu et la contrainte de la structure dans laquelle il agit. Ces concepts permettent de développer une pensée relationnelle et désignent un espace social relativement autonome caractérisé par des modes d'action, des logiques, des temporalités, des valeurs et des ressources spécifiques, qui constituent un espace de référence pour les acteurs¹⁰⁵⁵.

Ainsi, l'élaboration des organes de la PESD –le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité Militaire (CMUE) et l'Etat-major de l'UE (EMUE)- renvoie à un jeu entre des visions sensiblement différentes de la forme et des missions de la politique européenne de défense entre la France et l'Allemagne, jeu concurrentiel qui se double du jeu interne dans chacune des deux configurations nationales de politique de défense redevables très largement à la différence de position des acteurs au sein de ces configurations. Ainsi les notions de jeu, de socialisation et d'habitus¹⁰⁵⁶ fournissent une grille de lecture pertinente.

¹⁰⁵⁴ Conseil européen de Nice, Conclusions de la présidence : annexe VI : rapport de la présidence sur la Politique Européenne de Sécurité et de Défense : comité politique et de sécurité (annexes III à VI), comité militaire de l'Union européenne (annexes IV à VI), organisation de l'état-major de l'Union européenne (annexes V-VI). Cf. Maartje Rutten, op. cit., pp. 180-188. Cf. Annexe 8.11.

¹⁰⁵⁵ Norbert Elias écrit : « Les jeux [...] sont fondés sur le principe suivant : deux hommes ou plus mesurent leur force. C'est une donnée élémentaire, on la rencontre là où des hommes sont ou entrent en rapport les uns avec les autres. [...] Le pouvoir n'est pas une amulette que l'un possède et l'autre non ; c'est une particularité structurelle des relations humaines –de toutes les relations humaines.» Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., pp. 84-86. De même, le sociologue établit une analogie entre le jeu social et le jeu d'échecs : « Comme au jeu d'échecs, toute action accomplie dans une relative indépendance représente un coup sur l'échiquier social, qui déclenche infailliblement un contrecoup d'un autre individu (sur l'échiquier social, il s'agit en réalité de beaucoup de contrecoups exécutés par beaucoup d'individus) limitant la liberté d'action du premier joueur ». in *La société de cour*, op. cit. p. 19.

¹⁰⁵⁶ Au sens d'intériorisation des dispositions fonctionnelles de la structure du jeu social dans lequel l'agent est plongé, le jeu n'étant pas un simple corps de règles mais un agencement mouvant et spécifique de relations sociales réelles. Cf. Alain Garrigou, *Le « grand jeu » de la société*, p. 116, in Alain Garrigou, Bernard Lacroix (dir.), *Norbert Elias. La politique et l'histoire*, Paris, La Découverte, 1997. Cf. également Steven Loyal, Stephen Quilley (eds), *The sociology of Norbert Elias*, Cambridge University Press, 2004.

1.1. Un investissement spécifique de l'espace PESC par la dimension militaire

Depuis la création des structures de la PESC entre Maastricht et Amsterdam, l'inclusion de la politique étrangère de l'UE dans le cadre juridique intergouvernemental du second pilier fait la part belle au Secrétariat Général du Conseil de l'UE, et au Haut Représentant Solana. Cette prééminence d'institutions intergouvernementales sur la Commission et le commissaire aux Relations extérieures en matière de politique étrangère européenne est largement issue du jeu concurrentiel entre les acteurs gravitant autour de la Commission et ceux issus des Etats membres gravitant autour du Conseil de l'UE¹⁰⁵⁷. Dès lors, c'est dans cette configuration spécifique que sont construits les organes de la PESD, avec néanmoins une véritable révolution culturelle sur laquelle nous reviendrons : l'entrée des militaires dans le système de l'Union européenne. Comment ont été bâtis les organes politico-militaires de la PESD -dont nous détaillons dans la section B le fonctionnement et les caractéristiques-, entre le sommet européen d'Helsinki et celui de Nice?¹⁰⁵⁸ Cette question nous semble fondamentale, d'autant plus que, comme le note Gilles Andréani :

« Institutions matter for the EU in a unique way : the process of European integration is a joint exercise of norm-setting and institution-building. Institutions are supposed to provide for fairness and predictability »¹⁰⁵⁹.

La dynamique d'institutionnalisation traduit bien l'idée que l'Union européenne est avant tout le produit de jeux entre des groupes d'acteurs différenciés, sur un double niveau interétatique et interne¹⁰⁶⁰. D'un point de vue méthodologique, l'intérêt d'interroger des « seconds couteaux » s'avère certain¹⁰⁶¹ : ce sont eux qui traitent au quotidien des dossiers, les sommets et rencontres officielles ne servant qu'à débattre sur la forme et entériner symboliquement les décisions. Lorsque nous nous penchons plus précisément sur le rôle des acteurs de la coopération franco-allemande dans ce processus, force est de constater leur dynamisme. Comme nous l'avons déjà abordé dans notre première partie, l'habitus national est très prégnant dans une négociation intergouvernementale. Ben Soetendorp souligne que

¹⁰⁵⁷ Cf. Yves Buchet de Neuilly, id.

¹⁰⁵⁸ Nous rejoignons ici un questionnement formulé par Paul Pierson, qui reproche aux auteurs institutionnalistes de ne pas assez se poser la question fondamentale suivante : d'où vient l'institution ? Qu'est-ce qui détermine la forme particulière des institutions formelles ? Cette question intéresse particulièrement les fonctionnalistes centrés sur les acteurs. Pierson soulève l'idée du bénéfice que les acteurs tirent du *design* institutionnel qu'ils créent ; mais il importe en même temps de garder à l'esprit que la création d'institutions constitue un processus mouvant et non statique. Paul Pierson, *Politics in time*, op. cit., p. 103.

¹⁰⁵⁹ Gilles Andréani, « Why institutions matter », in *Survival*, 42 (2), 2000, p. 83.

¹⁰⁶⁰ Cf. Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004, introduction et p. 44 et suiv. ; Olivier Baisnée, Andy Smith, *Pour une sociologie de l'« apolitique » : acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union européenne*, pp. 335-354, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, op. cit. ; Yves Dezalay, Mikael Rask Madsen, *La construction européenne au carrefour du national et de l'international*, pp. 277-296, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, op. cit.

¹⁰⁶¹ Cf. Samy Cohen, *Enquêtes en « milieu difficile »...*, op. cit., p. 28.

« *pure self-interest is the driving force behind the transfer of power and sovereignty from national governments to a new centre of authority* »¹⁰⁶². Or il importe de souligner la divergence fréquente entre les effets institutionnels anticipés par les acteurs et les effets réels qui se manifestent : l'approche fonctionnaliste trouve ici une de ses limites majeures car les institutions ne génèrent pas nécessairement les effets attendus par leurs créateurs, qui eux-mêmes peuvent n'avoir qu'une vision à court terme¹⁰⁶³. Certes la PESD, volet militarisé de la politique étrangère européenne, constitue le résultat de négociations interétatiques. Nous présumons néanmoins, dans une perspective plus sociologique, que l'examen de la négociation entre Etats ne suffit pas pour en saisir le résultat final, tant le poids de la socialisation nationale et surtout organisationnelle des acteurs et de la culture bureaucratique dont ils sont porteurs influe sur leurs préférences. Les acteurs n'agissent pas uniquement de façon instrumentale, mais sont aussi guidés dans leur choix tant par des croyances¹⁰⁶⁴, que par leur socialisation personnelle, et professionnelle. Autrement dit, l'enjeu consiste à observer la négociation à un double niveau, puisque celle-ci se joue effectivement sur deux niveaux en faisant interagir les configurations nationales et européenne de politique étrangère, au niveau de la CIG et au niveau interne des Etats¹⁰⁶⁵.

L'architecture institutionnelle qui sous-tend la politique européenne de défense mobilise à nouveau fortement les acteurs de la coopération politico-militaire franco-allemande. Les acteurs diplomatiques se trouvent en première ligne, notamment à travers les réunions du Conseil Affaires Générales (CAG) qui se tient au niveau des Affaires étrangères. Les négociations se produisent dans un jeu social à plusieurs niveaux : le jeu de la négociation entre Etats croise celui de la négociation interne entre les acteurs nationaux intéressés à la

¹⁰⁶² Ben Soetendorp, *Foreign policy in the European Union. Theory, history and practice*, op. cit., p. 5. En effet, dans la perspective fonctionnaliste de Haas, tout progrès de l'intégration européenne s'appuie sur des accords entre les élites politiques des Etats-membres atteints au travers d'un ajustement des intérêts individuels. Cf. Ernst Haas, *The uniting of Europe*, Stanford University Press, 1968, 2nd ed., p. 13 et suiv. Dans une perspective similaire, l'auteur internationaliste constructiviste Alexander Wendt s'interroge de la façon suivante : une institution existe-t-elle parce qu'elle sert les intérêts de ses créateurs, ou parce que ces acteurs pensent que l'institution peut les servir ? Cf. Alexander Wendt, op. cit.

¹⁰⁶³ Cf. Paul Pierson, id., p. 106. Pour les tenants d'une approche fonctionnaliste centrée sur les acteurs, le plus important dans l'analyse est les effets anticipés par les acteurs, car ils tendent à guider leur choix du dessin institutionnel à adopter. Le fonctionnalisme centré sur les acteurs s'appuie souvent sur l'économie institutionnelle récente, notamment les travaux de Williamson sur coûts de transaction (1975) : le but des acteurs qui créent une institution est de réduire les coûts de transaction, c'est-à-dire qu'une institution X existe parce que ceux qui la créent attendent d'elle la fonction Y. Or une telle approche ne permet pas d'expliquer et de comprendre les effets non anticipés qui pourtant ne manquent pas de se produire suite à la création d'un cadre institutionnel.

¹⁰⁶⁴ Cf. Paul Pierson, id., p. 110 ; les tenants de l'institutionnalisme sociologique mettent particulièrement en avant le facteur idéal et cognitif dans les préférences des acteurs : pour une synthèse, cf. Peter Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », in *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, pp. 469-495, et Yves Surel, Bruno Palier, « Les trois I » et l'analyse de l'Etat en action », in *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), février 2005, pp. 7-32.

¹⁰⁶⁵ On retrouve ici en filigrane l'idée de jeu à double niveau ou two-level game de Putnam. Robert Putnam, Peter Evans, Harold Jacobson (dir.), *Double-Edged Diplomacy : International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993. Dans une perspective plus sociologique, qui est celle que nous adoptons ici, cf. Yves Dezalay, Mikael Rask Madsen, op. cit.

question de la défense européenne. Il demeure néanmoins marquant que les acteurs militaires institutionnels, mis à part les hauts responsables politico-militaires tels que le Chef d'Etat-major des Armées (ou également le Secrétaire Général de la Défense Nationale en France), restent marginaux dans cette négociation ; ils ne disposent d'ailleurs pas de cadre formel de rencontre européen comme le CAG pour les ministres des Affaires étrangères, ni de représentants militaires au sein de l'UE jusqu'en 2001.

1.2. Un débat mené au sein du jeu interétatique classique

Erving Goffman nous permet de saisir l'enjeu du débat autour de la création d'un cadre institutionnel pour la politique européenne de défense : « *Un cadre ne se contente pas d'organiser le sens des activités ; il organise également des engagements* »¹⁰⁶⁶ Dès lors la quête de permanence pour la politique européenne de défense revêt un enjeu politique car son cadre institutionnel, ordre social en soi, matérialise les équilibres dégagés entre les différents acteurs du débat et les arguments qu'ils ont mobilisés, en vertu de leurs intérêts non seulement nationaux mais aussi organisationnels. Autrement dit, le processus d'institutionnalisation de la PESD vise à stabiliser la forme du jeu social entre les acteurs militaires, politiques et diplomatiques en matière de défense européenne, dans la mesure où « le jeu repose sur la contrainte que s'imposent mutuellement au moins deux individus dans la réalisation de leurs actions respectives pour gagner »¹⁰⁶⁷.

Le débat de fond entre les pays européens est fortement marqué par le poids de l'habitus national en matière de politique étrangère, et plus précisément par la façon dont les Etats conçoivent l'intégration européenne et la relation à l'OTAN¹⁰⁶⁸. L'exercice de négociation internationale constitue une activité classique et valorisée des diplomates, représentants privilégiés des positions nationales, dans laquelle le ministère des Affaires étrangères tente de garder un monopole disputé au sein du travail nécessaire de coordination avec Matignon et l'Elysée dans le cadre du travail interministériel classique en France¹⁰⁶⁹, avec la Chancellerie en Allemagne mais de façon moins marquée que dans le système français du

¹⁰⁶⁶ Erving Goffman, *Les cadres de l'expérience*, Traduit de l'anglais par I. Joseph,, M. Darteville et P. Joseph, Paris, Editions de Minuit, Coll. « Le sens commun » (dirigée par Pierre Bourdieu), 1991, p. 338.

¹⁰⁶⁷ Souligné dans le texte. Eric Letonturier, « Jeu, réseau et civilisation. Métaphores et conceptualisation chez Norbert Elias », in *L'Année sociologique*, 56 (1), 2006, p. 75.

¹⁰⁶⁸ Nous revenons sur cette question aux chapitres 7 et 8.

¹⁰⁶⁹ La PESD et par conséquent la PESD ne relèvent pas du champ de compétence du SGCI, organe de coordination interministérielle dédié aux questions communautaires et placé sous l'autorité du Premier Ministre. On comprend mieux dès lors le rôle important du SGDN lors des négociations des dispositions du Traité de Nice sur la défense européenne : cet organe a joué en l'occurrence le rôle de coordinateur interministériel surtout du fait de l'autorité personnelle et de la légitimité reconnue sur les questions de défense européenne de son directeur, Jean-Claude Mallet.

fait de la décentralisation du processus décisionnel allemand¹⁰⁷⁰. La présidence de l'Union européenne dispose de la haute main sur les thèmes à aborder en CIG, tout en étant contrainte par la nécessité de forger du consensus sur les grands thèmes européens : les négociations sont donc tributaires des coalitions d'Etats et de leurs propositions. En l'occurrence, la France présidait l'UE à Nice. Les négociations se produisaient ainsi sur plusieurs niveaux : au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement en Conseil européen, qui viennent entériner les négociations antérieures entre diplomates et experts communautaires juridiques des délégations nationales dans le cadre des conseils Affaires Générales (CAG), négociations préparées par le COREPER, constitué des ambassadeurs représentants permanents des Etats à Bruxelles, qui prépare l'agenda du Conseil des ministres. Un diplomate allemand présent à Nice se souvient :

« Le débat le plus délicat et d'ailleurs le changement le plus important sur ces questions a été la question du contrôle politique des opérations militaires par le Conseil. Ce que fait le Conseil des ambassadeurs de l'OTAN, c'est qu'il peut décider, alors que le COREPER, le COPS et tout cela à l'Union européenne ne peuvent pas décider en temps normal. Ils ne font que préparer la décision du Conseil. Et comme on trouvait que c'était un peu trop lent pour les opérations militaires, on a essayé de trouver une formule qui permet au COPS en temps de crise d'exercer une fonction similaire au Conseil des ambassadeurs de l'OTAN. C'était un changement très important qui est intervenu à Nice. [...]Le débat a été long et compliqué pour faire en sorte que le COPS puisse assumer le contrôle politique dans les opérations militaires de l'UE. Le débat portait sur comment construire dans l'UE les structures militaires dont l'union avait besoin, et dont elle n'avait pas eu besoin jusque-là. Le Comité a ici un pouvoir de décision qui appartient d'habitude dans l'Union européenne au Conseil. Cela était une adaptation institutionnelle très importante pour faire fonctionner les choses. C'était la question la plus difficile à résoudre. On avait décrit des choses dans la Déclaration de Cologne, mais on n'avait pas réglé cette question. On ne pouvait pas le faire à l'époque car il fallait changer le Traité. »¹⁰⁷¹

Un officier, à l'époque directeur du bureau UEO qui est devenu après Cologne le bureau PESD (*FüS III-4*) de l'Etat-major des Armées allemand, rappelle un des éléments du débat :

« Il y a eu des tensions sur la route de Nice, dans la mesure où les Allemands cherchaient par exemple à trouver pour l'état-major et le comité militaire un règlement qui permette une coopération avec l'état-major européen de l'OTAN, comme c'était le cas avec l'UEO. C'était pour nous la possibilité technique de faire comme dans le mécanisme de Schengen afin que nous puissions aussi impliquer des Etats qui ne sont pas membres de l'UE mais participent au processus. Cela a été frontalement bloqué par la France. Les Britanniques, en tant que grands amis de l'OTAN, étaient certes positivement disposés à cet égard mais n'ont rien entrepris activement. Pour ce qui est des autres Etats, ça leur était égal. Cela n'a d'ailleurs rien donné. »¹⁰⁷²

¹⁰⁷⁰ Nous analysons ce fonctionnement au chapitre 5.

¹⁰⁷¹ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

¹⁰⁷² Entretien à Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons. « Es gab erst einmal auf dem Weg nach Nizza Spannung insofern die Deutschen zum Beispiel versuchten, zu dem Militärstab und dem Militärkomitee eine Regelung zu finden, die die Mitwirkung mit dem europäischen NATO-Stab zulässt, so ähnlich wie es auch in der WEU war. Es wäre für uns die technische Möglichkeit, es ähnlich wie der Schengen-Mechanismus zu tun, damit wir auch Staaten die nicht EU-Mitglied aber Teil des Prozesses dabei haben. Das wurde frontal von Frankreich blockiert. Die Briten als große NATO-Freunde waren zwar positiv darüber angestellt aber haben nichts aktiv unternommen. Den übrigen Staaten war das ziemlich egal. Und dann ist es auch nichts geworden. »

Le débat interétatique était très largement dominé par les grands Etats, au premier rang desquels les trois Etats leaders en matière de défense européenne, quoi qu'avec des arrière-pensées stratégiques sensiblement différentes: la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. L'enjeu majeur des compétences attribuées aux organes politico-militaires de l'Union européenne et de l'équilibre des pouvoirs entre ces organes, placés quoi qu'il arrive sous le sceau du fonctionnement intergouvernemental prévalant au sein de la PESC, opposait notamment la Grande-Bretagne d'un côté, et la France et l'Allemagne de l'autre. Ainsi la délégation britannique défendait-elle une position strictement intergouvernementale, pragmatique et qui mettait l'accent sur l'importance majeure du maintien d'une relation forte avec l'OTAN et d'une prédominance atlantique dans les questions de sécurité européenne. Cette position est aisément compréhensible au regard de la relation spéciale (*special relationship*) que Londres entretient avec Washington et avec l'Alliance atlantique. Sur cet enjeu institutionnel, un diplomate allemand ayant participé aux débats explique :

« Ce n'était pas pour eux [la délégation britannique] un grand problème à partir du moment où c'était intergouvernemental. Le problème était plutôt pour eux : comment faire accepter le système communautaire pour la gestion des crises ; car pour la gestion des crises, les structures communautaires ne marchent pas. On ne peut pas fonctionner sur une proposition du collège et une décision du Conseil après des déclarations au COREPER si on veut envoyer des troupes ou modifier quelque chose : le temps que le collège se réunisse, la crise est terminée. »¹⁰⁷³

Un ancien conseiller diplomatique de Gerhard Schröder, Michael Steiner, pointe également le poids des Etats-Unis dans la négociation :

« Tout cela se passait sous le regard tendu des Américains qui se trouvaient en partie autour de la table par le biais de la Grande-Bretagne. Il y a eu beaucoup de malentendus et d'arguments avancés. Les Américains étaient toujours assis autour de la table en tant qu'observateurs muets. J'ai aussi naturellement reçu des coups de téléphones de la part des Américains. »¹⁰⁷⁴

Quant à la France et l'Allemagne, le climat général de la relation bilatérale en 2000 n'était pas, loin s'en faut, celui des grandes initiatives du couple Mitterrand-Kohl : le Chancelier Schröder arrivé au pouvoir en 1998 entendait réduire la contribution allemande au budget communautaire, préoccupation budgétaire que l'on retrouve en France chez le Président Chirac. En outre, le discours de Joschka Fischer le 12 mai 2000 à l'université Humboldt de Berlin sur la nécessité de conduire l'intégration européenne davantage sur la voie d'une structure fédérale, bien que renchéri par Jacques Chirac en juin, n'a guère été suivi d'effets. Dès lors, la délégation française cherchait à s'assurer que le cadre institutionnel de la PESD offrirait à l'UE une autonomie décisionnelle et de réaction vis-à-

¹⁰⁷³ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

¹⁰⁷⁴ Entretien à l'ambassade allemande, Genève, 12/04/2006. Nous traduisons. « Das ganze fand ja statt unter dem gespannten Blick der Amerikaner, die teilweise am Tisch saßen durch Groß-Britannien. Es gab viele Missverständnisse und vorgeschobene Argumente. Die Amerikaner saßen immer als stille Beobachter mit am Tisch. Ich habe auch Anrufe natürlich von der amerikanischen Seite bekommen. »

vis des Etats-Unis, leitmotiv de la politique étrangère française depuis plusieurs décennies : Jacques Chirac a renoué à l'occasion avec la pratique de la lettre aux autres chefs d'Etats européens¹⁰⁷⁵, leur proposant de mettre sur pied une chaîne de commandement autonome avec un état-major multinational dès juillet 1999¹⁰⁷⁶. La délégation allemande adoptait quant à elle une position intermédiaire entre souci pragmatique de bonne coopération avec l'OTAN et les Etats-Unis et souhait de pousser plus avant la construction de la défense européenne. En l'occurrence, le gouvernement allemand était le plus fervent défenseur de l'argument de complémentarité des objectifs entre l'Alliance atlantique et la politique étrangère de l'UE. Un ancien chef du cabinet militaire de Lionel Jospin explique :

« On se trouvait dans la construction d'un outil militaire avec une grande ambition française d'un côté et une ambition moindre de la part des autres pays européens. Globalement on n'a pas beaucoup progressé dans la phase de la négociation. On a été obligé de faire une sorte de nivellement par le bas. Je me souviens en particulier du débat très précis et caractéristique de savoir si l'on allait nommer des représentants militaires à l'Union européenne qui seraient différents des représentants militaires de l'OTAN. Seuls la France et le Benelux ont mis des officiers différenciés ; tous les autres ont mis le même. Dans leur esprit, ils voulaient bien montrer que l'on construisait quelque chose d'euro-péen dépendant, lié, alors que nous souhaitions quelque chose qui puisse être autonome, d'autant plus que les Français sont les meilleurs tenants du discours de l'OTAN puisque nous sommes entrés dans la NRF, nous sommes les meilleurs clients quand l'OTAN s'engage. Cette phase pré-décisionnelle des organes de l'Europe de la défense a été sans cesse marquée par cette ambiguïté, qui existait d'ailleurs déjà à Saint-Malo. Le « where of » du texte est traduit en français par « là où » géographiquement, tandis que les Anglo-saxons le traduisent par « quand ». »¹⁰⁷⁷

Dès lors, la structure institutionnelle de la PESD visant à l'ancrer dans la durée est issue des débats entre délégations entre les sommets européens d'Helsinki et de Nice, jalonnés par des rencontres entre les ministres des Affaires étrangères (Bruxelles, 14-15 février 2000)¹⁰⁷⁸, des rencontres informelles entre les ministres européens de la défense (Sintra en février 2000¹⁰⁷⁹, Ecoen en septembre 2000¹⁰⁸⁰), les conseils européens de Lisbonne (mars 2000) et Santa Maria des Feira (juin 2000), et des ministres de l'UEO (à Porto en mai 2000 et à Marseille en novembre 2000). Cette architecture constitue une sorte

¹⁰⁷⁵ Cela fait écho aux lettres Mitterrand-Kohl des années 1990-1991 que nous avons évoquées au chapitre 1. Ici en revanche, la lettre n'est pas bilatérale. La relation franco-allemande entre le Président Chirac et le Chancelier Schröder n'est pas aussi intime que celle de leurs prédécesseurs, et met du temps à devenir chaleureuse. En outre, le Président Chirac est détenteur d'une vision de la France plus gaulliste encore que celle de son prédécesseur, cherchant à mettre en avant l'influence française par tous les moyens.

¹⁰⁷⁶ Au mois de juillet 1999, reprenant les conclusions du Conseil européen de Cologne, la France a proposé à ses partenaires européens, au moyen d'une lettre du Président Chirac, un « plan d'action » contenant des propositions précises sur la composition et le fonctionnement des différents organes dont il conviendrait de doter l'UE afin qu'elle puisse assurer ses responsabilités en matière de sécurité et de défense. Cf. Jacques Beltran, Guillaume Parmentier, *L'identité européenne de sécurité et de défense : de Potsdam à Helsinki, en passant par Saint-Malo, Cologne et Pristina*, in *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2000, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001182.pdf> et Daniel Vernet, « L'Europe veut se doter d'une capacité d'intervention dans des crises régionales », *Le Monde*, 16 novembre 1999.

¹⁰⁷⁷ Entretien avec un ancien chef du Cabinet militaire de Lionel Jospin, Etat-Major des Armées, Paris, 10/06/2005.

¹⁰⁷⁸ Cf. Maartje Rutten, op. cit., pp. 100-101.

¹⁰⁷⁹ Id., pp. 102-116.

¹⁰⁸⁰ Id., pp. 155-158.

de troisième voie entre l'aspiration britannique à une relation transatlantique exclusive et l'aspiration française à une Europe puissance¹⁰⁸¹. Les organes de la politique européenne de défense constituent en fait un amalgame entre le fonctionnement de l'OTAN (qui a socialisé les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères nationaux depuis 1949, acteurs qui ont joué un rôle essentiel dans la mise sur pied de la PESD), et le système de la PESC comme nous le verront plus bas, car les organes en question relèvent en partie du secrétariat général du Conseil. Cela traduit finalement une certaine « volonté de l'Union de s'installer sur des terres que l'OTAN a patiemment colonisées et organisées depuis plus de cinquante ans »¹⁰⁸².

Un autre point de discussion fort débattu concernait la mécanique institutionnelle interne et le poids des acteurs politiques, diplomatiques et militaires dans son fonctionnement : le changement de nature de l'Union européenne avec l'introduction d'éléments militaires présupposait un nouvel ordre de préséance, soit un enjeu de pouvoir organisationnel fort. Cet officier, ancien chef du bureau PESD au ministère fédéral de la Défense, se souvient :

« Ce second point était plus interne à l'UE. A l'OTAN il existe un Conseil de l'OTAN qui représente les ministres et qui peut aussi prendre des décisions au nom des ministres. Le Conseil atlantique peut se réunir au niveau des chefs d'Etat, des ministres, des ministères des Affaires étrangères, des ministres de la Défense ou des ambassadeurs. Dans l'UE il y a le Conseil européen – ce sont les chefs d'Etat-, ensuite le CAGRE au niveau des ministres. Les décisions de l'UE doivent en principe être prises par les ministres ; elles ne peuvent être prises par aucun comité. C'est pourquoi les procédures sont si compliquées. Et c'est naturellement dans le cas de la gestion militaire des crises un processus supplémentaire. [...]La relation entre le comité politique et de sécurité et le comité militaire est sensible. A nouveau on retrouve la différence avec l'OTAN : à l'OTAN il y a une ambassade de l'OTAN et un ambassadeur à l'OTAN ainsi que des représentants des Etats au comité militaire ; ils se trouvent dans des parties différentes du bâtiment et sont strictement distincts. Dans l'UE, il y a une Représentation permanente auprès de l'UE avec un ambassadeur qui peut traiter de tous les sujets. Et il y a en plus un ambassadeur différent au comité politique et de sécurité qui est subordonné à l'ambassadeur auprès de l'UE. Les ambassadeurs au comité politique ont un rang identique à celui d'un général de brigade. L'ambassadeur l'UE est comparable à un vice-amiral ou un général de division. Le représentant au comité militaire est un général de division. Cela signifie que ces soldats de haut rang travaillent avec des jeunes ambassadeurs au COPS, ce qui a toujours été un peu difficile. Il y a eu aussi de longues discussions pour savoir qui du comité militaire pouvait s'adresser directement au Conseil. Mais bien entendu les *junior ambassadors* du COPS ne le veulent pas. Il y avait toujours beaucoup de difficultés au moment de la mise en place [des organes politico-militaires]. Et ensuite, comment est-ce que tout cela s'intègre à l'ensemble de la structure de l'UE ? Quel est le statut de ce personnel ? Pour les représentants nationaux c'est clair, mais pour l'état-major on a du créer un statut particulier plus orienté vers la réalité militaire que

¹⁰⁸¹ Cf. Charles Cogan, *The third option : the emancipation of European defence, 1989-2000*, London, Praeger, 2001.

¹⁰⁸² Cela permet d'insérer dans la construction européenne, processus de nature exclusivement civile jusqu'en 1999-2000, des instruments à opérationnaliser, à partir du modèle éprouvé de l'Alliance atlantique. Colonel Jacques Walch, *Les relations entre l'Union européenne et l'OTAN après le Conseil européen de Laeken (décembre 2001)*, pp. 23-36, in Joëlle Le Morzellec, Christian Philip (dir.), *La défense européenne*, Actes du colloque du 1^{er} février 2002, Centre d'Etudes Européennes (CEE) de la faculté de droit de l'université Jean Moulin Lyon 3, Bruxelles, Bruylant, 2003.

pour les fonctionnaires européens. Ensuite se posait la question : sous les ordres de qui l'état-major doit-il se trouver ? Il ne peut pas exister dans le vide. Il doit aussi théoriquement s'intégrer à la structure du secrétariat général. On craignait en fait du côté du secrétariat général, certes subordonné au Secrétaire Général qui est à la fois Haut Représentant, que celui-ci ne soit en charge que du travail quotidien. Or le SGC est aussi représentant du Secrétaire général et il est le plus puissant. C'est pourquoi on ne voulait pas de ce côté-là que le représentant de l'état-major puisse avoir le dernier mot. On a donc réalisé une construction dans laquelle l'état-major est intégré dans la structure du Secrétariat général du Conseil mais au moins en théorie- directement placé sous les ordres du Secrétaire Général/Haut Représentant. »¹⁰⁸³

Cette concurrence institutionnelle nous conduit à examiner de plus près le niveau des configurations nationales de prise de décision en politique étrangère, dans la mesure où ce niveau est déterminant: il est à la fois le point de sortie des positions nationales que les délégations des Etats-membres vont défendre à la table des négociations, et le point de retour du résultat atteint au niveau européen puisque ce sont les acteurs nationaux qui concourent largement à sa mise en œuvre en matière de PESD. Comme le souligne un ancien conseiller diplomatique de Gerhard Schröder :

« Quand il y avait un point de désaccord, il était traité au niveau des fonctionnaires des services ; ensuite cela allait au niveau des hauts fonctionnaires, puis du ministre. C'est un principe archaïque ; cela ne convient pas à l'époque actuelle car les décisions que l'on doit prendre nécessitent un niveau de technicité incroyable. Et cela se perd bien entendu en franchissant les échelons vers le haut du système. »¹⁰⁸⁴

¹⁰⁸³ Entretien avec un ancien chef de Füs III-4, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons : « Das Zweite war mehr EU-intern. In der NATO gibt es einen NATO-Rat, der für die Minister spricht und der an Stelle der Minister auch Beschlüsse fassen kann. Der NATO-Rat kann in die Form der Staatshäupter zusammentreffen, der Minister, der Außenminister, der Verteidigungsminister oder der Botschafter. In der EU gibt es den Europäischen Rat – das sind die Staatshäupter – dann den GAERC auf Ministerienebene. Die Entscheidungen in der EU müssen grundsätzlich von den Ministern getroffen werden ; sie können von keinem Komitee getroffen werden. Deswegen gibt es dort so komplizierte Verfahren. Und das ist natürlich für militärisches Krisen-Management ein zusätzlicher Vorgang. [...] Die Beziehung zwischen dem PSK und dem Militärausschuss ist eine sensible. Dort haben wir wieder den Unterschied mit der NATO: in der NATO gibt es eine NATO-Botschaft und der NATO-Botschafter und da gibt es der Vertreter für den Militärkomitee ; sie befinden sich in verschiedenen Teilen des Gebäudes und sind strikt geteilt¹⁰⁸³. In der EU gibt es eine EU-Botschaft mit einem EU-Botschafter aber der spricht über alles. Und es gibt einen extra Botschafter für das PSK, der eigentlich noch dem EU-Botschafter unterstellt¹⁰⁸³. Diese PSK-Botschafter sind von Rang vergleichbar mit einem Brigadegeneral. Der EU-Botschafter ist wie ein Vize-Admiral oder Generalleutnant vergleichbar. Der Vertreter Militärausschuss ist aber ein Generalleutnant. Das heißt : diese hochgedienten Soldaten mit dem jungen PSK-Botschafter, das war immer ein bisschen schwierig. Es ging lange darum, wem ob der Militärausschuss sich direkt in dem Rat berichterstattend kann. Aber das wollten natürlich die kleinen PSK-Botschafter nicht. Es gab immer in der Entstehung sehr viele Schwierigkeiten. Und danach wie passt es in der ganzen Struktur der EU ? Wie ist der personal Status ? Für die nationale Repräsentanten ist es klar aber für den Militärstab wurde ein besonderer Status geschaffen mehr an der militärischen Gegebenheit orientiert als an den der EU-Beamten. Dann war die Frage : wem soll dieser Militärstab unterstehen ? Der kann nicht in der Luft leerer Raum sein. Der muss auch irgendwo theoretisch in der Struktur des Generalsekretariats passen. Da gab es die Befürchtung für das Generalsekretariat zwar der Generalsekretär zuständig, der gleichzeitig Hoher Repräsentant ist, nur für die tägliche Arbeit tätig wurde. Er ist auch ein Stellvertreter und der ist der Mächtigste. Deswegen wollte man nicht, dass der Stellvertreter über den Militärstab das Sagen hat. Da es war zu der Zeit gerade jemand, der ein sehr starkes eigenes Spiel betrieb. Also wurde eine Konstruktion geschaffen, das der Militärstab in das Generalsekretariat angebaut wurde aber –zumindest theoretisch- direkt im HRSG unterstand.»

¹⁰⁸⁴ Entretien à la Représentation permanente allemande auprès de l'ONU, Genève, 12/04/2006. Nous traduisons : « Wenn es einen Streitpunkt gab, wurde es auf der Ebene der Fachbeamte behandelt ; dann ging es zum Ebene der Spitzenbeamte, dann zum Minister. Das ist ein archaisches Prinzip ; das passt nicht zur heutigen Zeit, weil die Entscheidungen, die man treffen muss, einen unglaublichen Fachverstand brauchen.

2. *Un débat marqué par le jeu interne des configurations politico-militaires nationales*

La négociation des traités qui scellent les arrangements institutionnels européens est loin d'être une affaire ponctuelle et de se cantonner au temps matériel de la CIG. Il s'agit au contraire d'une activité quotidienne, comme le montre bien ce diplomate français :

« Quand on fait ce métier, on trouve toujours que les sommets sont un peu ennuyeux : c'est assez rapide et il ne se passe pas grand-chose. Cela sert à donner le titre du devoir et ramasser la copie. Mais c'est un rythme absolument nécessaire à l'action administrative parce que cela donne des objectifs pour débloquer, pour faire évoquer à un niveau supérieur les blocages, ou faire un *deal* sur le coin d'une table entre le Président et le Chancelier, ou préparer un *deal* entre les conseillers qui leur sera soumis par la suite. »¹⁰⁸⁵

Un traité ou une avancée institutionnelle dans le cadre de l'UE ne résulte donc pas uniquement, loin sans faut, d'un marchandage ponctuel entre les chefs d'Etat comme tendrait à le faire penser la théorie intergouvernementaliste libérale de Moravcik¹⁰⁸⁶. L'intérêt d'un point de vue plus sociologique revêt ainsi toute sa pertinence selon nous : les négociations se produisant dans la durée, elles sont modelées non seulement par les interactions entre acteurs nationaux, mais également par les interactions qui se produisent au niveau interne des configurations nationales de politique étrangère en écho constant avec les représentants des Etats sur la scène bruxelloise¹⁰⁸⁷.

2.1. *Une institutionnalisation des interdépendances entre acteurs diplomatiques et militaires*¹⁰⁸⁸

L'enjeu même de création d'organes politico-militaires européens destinés à pouvoir mettre en œuvre la politique européenne défense est cantonné par les Etats au domaine non communautaire de la politique étrangère, qui ne nécessite pas de révision du Traité d'Amsterdam : le Traité de Nice ne fait qu'entériner la création et le cahier des charges fonctionnel de ces organes. Le rôle majeur joué par le CAG, comme nous l'avons mentionné plus haut, met ainsi en première ligne les directeurs politiques des ministères des

Und das wird natürlich beim Transportieren nach oben verloren. Da fällt auch schon ein Bisschen ein diskursives, demokratisches Element.»

¹⁰⁸⁵ Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

¹⁰⁸⁶ Cf. Anthony Forster, « Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty », in *Journal of Common Market Studies*, 36 (3), 1998, pp. 347-368.

¹⁰⁸⁷ Yves Buchet de Neuilly consacre notamment un chapitre à l'espace conférentiel dans son ouvrage *L'Europe de la politique étrangère*, op. cit., pp. 17-45.

¹⁰⁸⁸ Cf. Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, op. cit., p. 535-536. Pour ces auteurs, l'institutionnalisation « officialise et donne en modèle des pratiques et des savoir-faire d'échanges entre acteurs . »

Affaires étrangères nationaux, qui n'avaient pas intérêt à une révision du traité : ces acteurs ont en commun le souci de conserver leurs prérogatives diplomatiques dans un environnement où l'intégration européenne et la mondialisation ont conduit à une réduction progressive de leurs compétences dans la mesure où nombre de ministères sont aujourd'hui dotés de département gérant les relations extérieures dans leur domaine d'intervention¹⁰⁸⁹.

Un ancien chef du bureau PESD à Berlin raconte :

« Nous nous étions accordés sur le fait de fonder un comité militaire et d'introduire un comité politique et de sécurité, même s'il y a eu un long débat car il existait déjà un comité des directeurs politiques (CoPo) qui sont bien sûr les grands maîtres de la politique étrangère et ne voulaient pas que les petits maîtres de la politique étrangère jouent un rôle particulier. Il y a eu de longues hésitations jusqu'à ce que l'on en vienne finalement à la solution selon laquelle le nouveau comité politique et de sécurité siègerait, même si les directeurs politiques peuvent aussi décider n'importe quand de se réunir. »¹⁰⁹⁰

Ainsi la création des organes politico-militaires de la PESD a-t-elle été décidée dans le cadre institutionnel existant du Conseil de l'UE. L'article 25 du Traité de Nice confirme en outre un rôle renforcé du comité politique dans gestion de crise¹⁰⁹¹. Le jeu de la négociation se produit à la croisée entre les institutions nationales et la scène interétatique, ce qui confère une relative incertitude au produit final négocié selon le jeu dans lequel on se place : autrement dit, c'est surtout la pratique qui définit le contour des institutions, comme nous l'étudierons plus bas (sections B et C de ce chapitre et surtout chapitres 5 et 7)¹⁰⁹². En l'occurrence, la politique européenne de défense met en présence des rationalités sensiblement différentes en modifiant la nature de l'Union européenne : autrefois puissance exclusivement civile, celle-ci doit désormais compter avec l'entrée de militaires en son sein. La négociation du traité de Nice offrait une double opportunité aux acteurs diplomatiques traditionnels, mais aussi aux acteurs politico-militaires, soit tant les militaires que les rédacteurs civils de la défense qui pouvaient endosser dans cette situation un rôle d'entrepreneurs institutionnels ou *skilled social actors*¹⁰⁹³ : à travers la modification de la nature de l'Union européenne, se profile la possibilité de modifier la répartition des ressources bureaucratiques et le système de valorisation des compétences dans l'espace

¹⁰⁸⁹ Cf. Christopher Hill, *The changing politics of foreign policy*, London, Palgrave, 2003, p. 53 et suiv. ; Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, Band 4, München, Oldenburg Verlag, 1998, p. 2 ; Hubert Védrine, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », in *Politique Etrangère*, Paris, IFRI, 4, 2002, p. 875.

¹⁰⁹⁰ Entretien avec un ancien chef de FÜS III-4, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons. « Man war sich drüber einig, dass ein Militärausschuss gründet und dass man dieses sicherheitspolitische Komitee einführt, obwohl es lange Streit gab, denn früher gab es dieses Komitee der politischen Direktoren, die natürlich die Großmeister der Außenpolitik sind und nicht wollten, dass die kleine Meister der Außenpolitik eine besondere Rolle spielen. Es gab lange Zögerung bis man schließlich zu der Lösung kam, dass eigentlich das neue PSK auch setzen soll, obwohl die politischen Direktoren immer irgendwann mal beschließen können, sich zu treffen. »

¹⁰⁹¹ Pour les détails juridiques, nous renvoyons au texte du Traité à l'annexe 8.11.

¹⁰⁹² Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, op. cit. et « L'irrésistible ascension... », art. cit.

¹⁰⁹³ Cf. Paul Pierson, op. cit., p. 136.

social de la politique étrangère européenne marqué justement par une différence de poids et de ressources entre les acteurs « communautaires »¹⁰⁹⁴ et les acteurs traditionnels nationaux du côté des diplomates. Or justement, les premières étapes de tout processus importent largement car elles sont susceptibles de se cristalliser en un sentier de dépendance qui jouera par la suite de façon contraignante sur les acteurs et le fonctionnement institutionnel mis au point, comme l'analyse Paul Pierson :

« Early steps in a process may fundamentally restrict the range of options available at later ones; identifying the mechanisms that generate such constraints can be a source of powerful insights into the determinants of institutional change. »¹⁰⁹⁵

En l'occurrence, le clivage entre diplomates communautaires et diplomates traditionnels se retrouve dans l'ensemble des pays européens¹⁰⁹⁶, et au sein du Conseil de l'UE entre fonctionnaires nationaux et supranationaux. Les initiatives prises dans le cadre de la PESC font l'objet de si fortes concurrences institutionnelles, qu'un Groupe de conseillers PESC a été mis sur pied, chargé de la mise au point juridique et institutionnelle des actions PESC. Un diplomate allemand à l'époque en poste à Bruxelles explique :

« Le Comité Politique existe depuis longtemps. Il a été créé après l'Acte Unique. Il réunissait les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères de manière périodique par système rotatif dans les capitales dans le cadre de la CPE. Avec le Traité de Maastricht, ce comité a reçu un statut dans le Traité, et se réunit à Bruxelles. Mais cela reste les mêmes gens : les directeurs politiques des capitales. Ce n'est qu'avec Nice que le comité a été modifié vers un comité que l'on appelle aujourd'hui le COPS, qui est un comité aujourd'hui permanent à Bruxelles et dont les représentants sont des ambassadeurs, des *junior ambassadors* à Bruxelles. Le COPS ne se réunit plus que très rarement au niveau des directeurs politiques des capitales. Cela fonctionne via instruction. Avec la création de la PESC dans le Traité de Maastricht, on s'est de plus en plus rendu compte qu'il y avait des questions quotidiennes de la PESC à traiter, horizontales, institutionnelles, financières, rapports avec la Commission, cohérence entre les piliers, qui ne pouvaient être ni traitées par le groupe régional, ni par les directeurs politiques qui ne s'intéressaient pas au détail des réunions financières ou autres, ni par le COREPER directement sans un peu de préparation. Ces questions portaient au début du Comité Politique, et étaient mal préparées sur les aspects juridiques, financiers, etc., et le COREPER cassait les décisions car elles ne tenaient pas debout du point de vue juridique. [...] On a créé le COPS pour disposer d'un outil adapté. On appelait cela conseillers PESC à l'époque, mais maintenant cela s'appelle Groupe Relations extérieures. Et au niveau des ministres, c'est le CAG Relations extérieures. »¹⁰⁹⁷

Du côté des militaires, l'enjeu majeur de disposer d'un comité militaire au sein de l'UE était surtout pointé par les acteurs français, marginalisés des organes politico-militaires de l'OTAN depuis 1966. Sur ce point, un ancien Chef d'Etat-major des Armées nous offre un point de vue représentatif de l'establishment militaire français de l'époque sur la question :

¹⁰⁹⁴ Par ce terme, nous désignons tant les diplomates communautaires au sein des ministères des Affaires étrangères nationaux que les fonctionnaires européens et les acteurs de la Commission européenne impliqués dans la PESC.

¹⁰⁹⁵ Paul Pierson, op. cit., pp. 133-134. Cf. aussi Paul Pierson, art. cit.

¹⁰⁹⁶ Nous revenons sur ce clivage au chapitre 6, section B/2 et au chapitre 7, section B.

¹⁰⁹⁷ Entretien avec un diplomate allemand à l'époque en poste à Bruxelles, Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

« Il manquait la cerise sur le gâteau [...] : l'équivalent du Comité militaire de l'OTAN dans l'UE. Il y a un Comité militaire à l'OTAN ; j'étais le premier Français à en faire partie en 1996. Depuis trente ans, aucun Français ne participait au Comité militaire de l'OTAN. J'ai vu que c'était un organisme extrêmement important, avec un ambassadeur par pays et le Chef d'Etat-major de chaque pays. On a donc lancé, et cela s'est réalisé, l'équivalent du Comité militaire européen avec les ambassadeurs des pays européens correspondants. Grosso modo, c'est tout le monde sauf les Américains. Mais comme ce sont les mêmes Chefs d'Etat-major, on se retrouve deux fois (sauf l'Américain), ce qui fait que l'on se connaît bien. »¹⁰⁹⁸

Par ailleurs, au niveau interne français, il importe de prendre en compte une donnée de politique intérieure qui influence la prise de décision : la construction de ce système institutionnel se produit en période de cohabitation, qui a un impact sur le fonctionnement concret de la politique étrangère, et par conséquent sur la façon dont les acteurs publics peuvent conclure des accords internationaux¹⁰⁹⁹ :

« Dès lors que le ministre des Affaires étrangères a la confiance du Président et du Premier Ministre, le Quai d'Orsay et son ministre retrouvent mécaniquement un poids et un rôle qui ne sont pas seulement ceux d'un organe de proposition, mais d'exécution et de mise en œuvre des décisions du Président et du Premier Ministre. »¹¹⁰⁰

En outre, la situation de cohabitation entraîne sur le plan constitutionnel une relecture plus stricte de la Constitution, qui offre au Premier Ministre une marge de manœuvre plus large, même si, comme le note Samy Cohen, deux sphères continuent de se croiser : une à dominante Présidentielle comprenant la défense, les relations franco-allemandes et le désarmement, l'autre à dominante gouvernementale avec les questions de sécurité en Afrique et au Proche-Orient, les relations économiques et commerciales avec l'étranger ; un domaine de cogestion subsiste entre ces deux sphères, au cœur duquel l'Europe et les questions communautaires figurent en bonne place¹¹⁰¹. Dès lors, il est intéressant de noter le rôle du service du Premier Ministre en matière de défense¹¹⁰², le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN) en vertu à la fois de la situation politico-institutionnelle interne

¹⁰⁹⁸ Entretien à Paris, 22/06/2005.

¹⁰⁹⁹ On pense notamment ici au jeu à double niveau, ou *double edged diplomacy*, qui propose une théorie de l'interaction entre politique interne et internationale : un accord international tend à modifier les contraintes internes, et les transformations internes de leur côté peuvent ouvrir la voie à de nouvelles possibilités d'accord international. Cf. Robert Putnam, Peter Evans, Henry Jacobson (dir.), *Double-Edged Diplomacy : International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

¹¹⁰⁰ Hubert Védrine, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », in *Politique Etrangère*, Paris, IFRI, 4, 2002, p. 868. Cf. aussi Albert Du Roy, *Domaine réservé*, op. cit., Charles Cogan, *Diplomatie à la française*, op. cit. et Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France, acteurs et processus*, op. cit.

¹¹⁰¹ Samy Cohen, *Le processus de décision en politique extérieure. L'équivoque française*, pp. 261-272, in Françoise de La Serre, Jacques Leruez, Helen Wallace (dir.), *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945*, Paris, Presses de Sciences Po, 1990.

¹¹⁰² Le Premier Ministre est constitutionnellement porteur de la responsabilité politique des décisions de politique étrangère et de défense devant le Parlement par le biais de la présentation du budget et par l'article 35 de la Constitution (une déclaration de guerre doit être autorisée par le Parlement). Dans la pratique, Matignon sert avant tout de point de coordination ministérielle sur les questions globales de défense et de courroie de transmission des directives de politique étrangère émanant de l'Elysée, car le Président n'a pas de relation directe avec les ministères techniques. Cf. Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Science Po, 1998, p. 40 et suiv.

en 2000 et de la trajectoire du Secrétaire Général, Jean-Claude Mallet, l'un des acteurs français clef dans l'élaboration de la PESD¹¹⁰³. Un ancien chef du cabinet militaire de Lionel Jospin se souvient :

« Le SGDN, Jean-Claude Mallet à l'époque, a joué un rôle très important de centralisation des initiatives et des besoins. Il procédait à partir des conclusions des sommets précédents. Il disait par exemple : « Vous avez décidé de faire telle chose à Helsinki, vous vous êtes engagés dans cette direction. Il faudra mettre en place un système de conduite des opérations militaires, de construction d'un outil multinational dans notre pays pour qu'on ait telle capacité de commandement. » C'était vraiment lui la locomotive. L'administration fournissait des travaux : la Défense, avec son formidable outil -la DAS- fournissait des travaux que décortiquait le Quai d'Orsay, notamment la Direction des Affaires Politiques et de Sécurité. Ensuite le SGDN mettait les choses en forme, et nous faisons des réunions à Matignon parce c'est là que se fait le travail interministériel en France, en présence des représentants de l'Elysée qui donnaient leur sentiment, amendaient les travaux et venaient avec un aval de principe du Président de la République. Dernière étape avant les sommets : des conseils restreints autour du Président et du Premier Ministre, leurs proches conseillers, le ministre des Affaires étrangères et le Chef d'Etat-major des Armées. C'est là que l'on adopte la position française qui sera avancée dans les sommets, avec ce qu'il serait nécessaire d'obtenir, ce qui a moins de chance d'aboutir, etc. C'est une construction complexe, mais cela se passe comme cela. Le SGDN joue son rôle de fédérateur des idées, d'outil de synthèse. Le travail de niveau politique se passe, en période de cohabitation, au niveau gouvernemental en présence des représentants de l'Elysée qui incarnent l'intérêt supérieur de la France. Le Premier Ministre conduit la politique générale de la France, mais le Président de la République assume la politique étrangère et de défense. »¹¹⁰⁴

2.2. Des configurations décisionnelles nationales marquées par une différenciation fonctionnelle

Un autre trait marquant, comme le fait apparaître cet entretien, est l'implication non seulement traditionnelle du ministère des Affaires étrangères, mais aussi de la Délégation aux Affaires Stratégiques du ministère de la Défense, organisme à la croisée entre bureaucratie décisionnelle, prospective et expertise. Du côté allemand, le système décisionnel de politique étrangère, que nous aurons l'occasion d'aborder plus en détails au chapitre suivant, met sur le devant de la scène les diplomates du ministère fédéral des Affaires étrangères et les officiers et rédacteurs civils de FüS III-4 (qui correspond globalement au bureau PESD de la Délégation aux Affaires Stratégiques française). En effet, il n'existe pas d'équivalent exact de la Délégation aux Affaires Stratégiques en Allemagne : le *Planungsstab* est un organe beaucoup plus restreint qui a un rôle essentiel de conseil du ministre fédéral de la Défense et d'assistance dans la rédaction de ses discours et

¹¹⁰³ Jean-Claude Mallet, énarque et conseiller d'Etat, a été membre du cabinet de Pierre Joxe, puis directeur des affaires stratégiques du ministère de la défense (1992-1998), puis secrétaire général de la Défense Nationale entre 1998 et 2004. Il a par conséquent suivi le dossier génétique de la défense européenne depuis le début, évoluant de poste en poste au sein de la configuration spécifique des acteurs qui en sont chargés en France.

¹¹⁰⁴ Entretien avec un ancien chef du Cabinet militaire de Lionel Jospin, État-major des Armées, Paris, 10/06/2005.

de ses prises de positions publiques. C'est donc le *Führungsstab der Streitkräfte* (FüS dans le jargon professionnel), équivalent fonctionnel de l'Etat-major français des Armées et d'une partie des tâches afférentes à la Délégation aux Affaires Stratégiques, qui est amené à discuter avec les agents français du ministère de la Défense. Les intérêts organisationnels des diplomates traditionnels des ministères des Affaires étrangères français et allemands rencontrent ainsi lors des négociations autour de la constitution d'un cadre institutionnel pour la politique européenne de défense ceux des acteurs politico-militaires des ministères de la Défense : le *design* institutionnel adopté s'inspire très largement de l'OTAN d'une part, organisation militaire fonctionnelle depuis cinq décennies, et de la configuration décisionnelle de la PESC d'autre part. Une diplomate à l'époque conseillère d'Alain Richard souligne :

« Cela a été une rencontre de cultures administratives assez intéressante. L'idée était de faire comme l'OTAN pour être crédible, d'autant plus qu'avec le Kosovo l'OTAN venait de manifester sa capacité à prendre des décisions rapides. On était à ce moment-là dans une phase de réhabilitation de l'OTAN en tant qu'organisation, même si cela a été un tournant pour les Américains qui se sont dit, après le Kosovo : plus jamais de guerre par comité. »¹¹⁰⁵

Le résultat des négociations, soit les arrangements institutionnels instituant les trois organes politico-militaires de la PESD que nous présentons à la section B, manifeste clairement la rencontre ponctuelle de deux types de rationalité : une volonté de rationalisation et d'efficacité pragmatique d'une part qui se traduit par une prise de l'OTAN comme modèle de référence notamment pour les acteurs des ministères de la Défense tant à Paris qu'à Berlin (et à Londres), et une autorité politique s'inscrivant dans la pratique de la politique étrangère européenne selon le titre V du TUE avec un rôle affirmé du Secrétariat Général du Conseil et du Haut Représentant Solana¹¹⁰⁶, traduisant la volonté des ministères des Affaires étrangères de garder l'ascendant politique sur cette nouvelle politique européenne intergouvernementale, d'autant plus que la nature jusqu'alors exclusivement civile de l'UE offre des instruments multiples de lutte contre les conflits, allant des moyens militaires aux instruments économiques et commerciaux¹¹⁰⁷ :

« Entre Français, c'était assez difficile parce qu'il fallait trouver une structure qui fonctionne sur le plan militaire et qui ait la fois une ouverture politique suffisante. On pouvait imaginer plusieurs types de structures politiques, mais la volonté du Quai d'Orsay d'avoir une place

¹¹⁰⁵ Entretien avec une ancienne conseillère technique d'Alain Richard, Représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

¹¹⁰⁶ Cf. Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire Général/Haut Représentant et la Commission, Nice, 8 décembre 2000, in Maartje Rutten, op. cit., p. 231-232. Pour Norbert Elias, la rationalité varie en fonction de la réalité sociale des acteurs, soit la nature des contraintes relationnelles qui pèsent sur l'individu et qui modèlent son comportement : il prend notamment l'exemple du bourgeois pour qui la rationalité se traduit par le calcul des gains et pertes monétaires ; pour le courtisan, il s'agit du calcul des chances de prestige et de statut en fonction de son rapport au prince. La rationalité des uns ne paraît pas nécessairement rationnelle aux autres. In *La société de cours*, op. cit., pp. 81-82.

¹¹⁰⁷ Id., p. 233 et suiv.

prépondérante au sein de ce système européen non communautaire était très forte et l'a emporté¹¹⁰⁸. »¹¹⁰⁹

Dès lors, le cadre institutionnel de la politique européenne de défense est marqué par un phénomène de *path dependence* à l'égard de l'Alliance atlantique, organisation militaire qui a socialisé les officiers des la plupart des Etats-membres, y compris de la France dans une certaine mesure, notamment par le biais de la participation française aux opérations militaires de l'OTAN, et de la configuration sociale de la PESD réinvestie par les ministères des Affaires étrangères dans le cadre de leurs attributions traditionnelles de politique étrangère. Néanmoins, cette *path dependence* est limitée dans la mesure où les emprunts à ces deux systèmes existants n'ont pas conduit à une reproduction institutionnelle mais à un ensemble institutionnel nouveau. L'Allemagne en particulier, engagée à la fois intensément dans l'OTAN et dans la construction européenne, se trouvait là dans son rôle traditionnel de médiateur entre les deux rives de l'Atlantique et les deux visions extrêmes française et britannique de la défense européenne¹¹¹⁰.

3. Un processus de rationalisation à fort enjeu politique

La CIG de Nice marque le point d'orgue de l'entreprise de rationalisation bureaucratique de la politique européenne de défense par les Etats européens, sous forte impulsion franco-allemande, amorcée par les sommets de Cologne et d'Helsinki en 1999. Les bases organisationnelles de la PESD y sont jetées, et pourront ainsi être complétées par la suite, notamment par une cellule civilo-militaire ayant vocation à doter l'Union européenne d'un quartier général de planification d'opérations militaires¹¹¹¹.

3.1. Le choix d'un triptyque politico-militaire pour la PESD

Les trois organes politico-militaires majeurs de l'UE débattus à Nice sont issus des structures institutionnelles établies à titre provisoire le 1^{er} mars 2000 sur la base des conclusions de la CIG d'Helsinki :

¹¹⁰⁸ La meilleure preuve de cela est qu'il n'existe toujours en 2006 aucune arène de réunion formelle des Ministres de la Défense à Bruxelles, alors que les Ministres des Affaires étrangères se réunissent régulièrement au sein du Conseil Affaires Extérieures qui leur est consacré.

¹¹⁰⁹ Entretien avec un ancien chef du Cabinet militaire de Lionel Jospin, Etat-major des Armées, Paris, 10/06/2005.

¹¹¹⁰ Sa présidence ce l'UE en 1999 a ainsi été une occasion de préparer les arrangements institutionnels entérinés à Nice.

¹¹¹¹ Nous étudions en détail ce point aux chapitres 7 et surtout 8.

- un Comité politique et de sécurité au niveau des hauts fonctionnaires/ambassadeurs pour assurer le suivi du dossier de construction du fonctionnement de la PESD et traiter la gestion courante des questions PESC en lien étroit avec le secrétaire général/HR cumulant la fonction de secrétaire général de l'UEO ;
- un organe intérimaire avec les représentants militaires des Chef d'Etat-major des Armées européens pour donner des avis militaire au Comté politique intérimaire ;
- des experts militaires détachés par les Etats-membres au Secrétariat Général du Conseil pour constituer le noyau dur du futur Etat-major : un comité d'experts s'est réuni pour la première fois le 7 mars 2000 sous l'autorité du général Graham Messervy-Whiting nommé chef des experts militaire le lendemain¹¹¹² ; la Grande-Bretagne avait proposé son *Permanent Joint Headquarter* à Northwood, et la France son Centre Opérationnel Interarmées, pour les mettre à disposition de l'UE, mais c'est finalement l'idée de le créer à Bruxelles pour éviter toute concurrence entre Etats dans le cadre de la PESD qui a prévalu.

Ces organes ont été rapidement mis en place après le sommet européen de Nice : le Conseil Affaires Générales réunissant les ministères des Affaires étrangères européens a validé la décision prise à Nice de rendre ces organes permanents les 22-23 janvier 2001. Ceux-ci ont pour tâches essentielle d'organiser, de gérer et de diriger les forces recensées par la Conférence d'Engagement des Capacités à Bruxelles des 20-21 novembre 2001¹¹¹³. Ces organes, outre la démarche de rationalisation bureaucratique qu'ils incarnent, marquent le changement de nature de l'Union européenne qui quitte désormais sa nature jusqu'ici exclusivement civile et voit émerger une militarisation de l'ethos communautaire. Le trait marquant de cette militarisation, outre la mise sur pied d'un Comité militaire et d'un état-major européen, se traduit dans l'ajout du terme « sécurité » au Comité politique.

3.2. Une rationalisation du lien entre l'UEO et l'Union européenne

L'autre volet de la démarche de rationalisation dans le cadre de la politique européenne de défense porte sur l'UEO et la question de son usage suite à ses échecs patents lors des conflits en Yougoslavie, et plus précisément en Bosnie puis au Kosovo. La France et l'Allemagne, par l'intermédiaire de leurs chefs d'Etat et de gouvernement, plaidaient

¹¹¹² Cf. Trevor Salmon, Alistair Shepherd, op. cit., p. 94.

¹¹¹³ Nous renvoyons pour toutes les dates évoquées à la chronologie qui figure à l'annexe 1.

depuis plusieurs années pour son absorption par l'Union européenne. Les acteurs politico-militaires britanniques, qui avaient jusque là toujours refusé ce processus dont la symbolique politique confortait, selon Londres, les velléités autonomistes de Paris en matière de défense européenne, éditent au printemps 2000 un rapport qui manifeste un réel pragmatisme concernant la question de l'UEO et de son avenir une fois la PESD mise sur pied :

« You had a system where the EU, as one political organisation, although a very important one, was going to, if it got into crisis management (...) avail itself of another organisation, the WEU, which had a very limited military infrastructure and capability, which, in turn, would have to turn to a third organisation, which we all think is a very good organisation – NATO. »¹¹¹⁴

Il devenait donc impératif, par souci de réactivité et dans le sens des leçons tirées de l'expérience des Balkans, d'opérer une simplification institutionnelle pragmatique. En effet, jusque-là, l'Union européenne étant dépourvue d'organes politico-militaires et ne s'occupant pas de questions de défense, l'UEO constituait une interface nécessaire au dialogue entre les deux rives de l'Atlantique sur les questions militaires et de sécurité, comme le montre ce diplomate allemand à l'époque en poste à Bruxelles :

« L'UEO a servi à un moment donné de cette évolution d'intermédiaire entre l'Union et l'OTAN. L'UEO avait des rapports avec l'OTAN, elles avaient la même mentalité politico-militaire, et cela a servi pendant un certain temps d'interface. Et à partir du moment où les relations UE-OTAN se sont établies, cette interface n'est plus nécessaire. »¹¹¹⁵

Un officier allemand, anciennement en poste auprès de l'UEO, et actuellement affecté à l'*Executive Office* de l'état-major de l'UE, note :

« Aux réunions ministérielles, un membre des Affaires étrangères siégeait à la même table qu'un membre de la Défense, et ils prenaient la parole alternativement selon que c'étaient les Affaires étrangères ou la Défense qui traitaient telle ou telle question. Ce *double-hatting* s'appliquait à toutes les composantes de l'UEO, sauf au Comité Militaire. D'ailleurs l'UEO ne comprenait pas de *military representatives* comme l'OTAN, mais des *military delegates*. Qu'importait le sujet, les Affaires étrangères et la Défense étaient ensemble et les deux expertises étaient utilisées dans les papiers. »¹¹¹⁶

Certes la suppression d'une institution ne va pas nécessairement de soi, même quand elle est devenue obsolète. Nous avons déjà évoqué dans notre première partie la valeur symbolique que revêtait l'UEO pour les diplomates français. C'est le général Kelche qui a dû gérer avec le Quai d'Orsay le dossier de l'intégration de l'UEO dans l'UE du côté français :

« Concernant la disparition de l'UEO, cela a été [un] problème : l'UEO était le « bébé » du Quai d'Orsay. On entre toujours, en matière de défense, dans des questions d'avantages acquis : ils avaient un ambassadeur à l'UEO. Nous avons réussi à négocier pour en faire leur ambassadeur au Comité militaire de l'UE. »¹¹¹⁷

¹¹¹⁴ 8ème rapport, session 1999-2000, 11/5/2000, §24. Source: http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2000/1689.php

¹¹¹⁵ Entretien avec un diplomate allemand anciennement en poste à Bruxelles, Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

¹¹¹⁶ Entretien à l'EMUE, Bruxelles, 8/12/2005.

¹¹¹⁷ Entretien à Paris, 20/07/2005.

L'ancien conseiller diplomatique du Chancelier Schröder confirme ce point de vue, relativement répandu y compris chez les partenaires de discussion de la France :

« Les Français avaient toujours de grands espoirs que l'on puisse atteindre un *revival*. Cela participait aussi d'une certaine petite composante anti-américaine dans cette tentative des Français de tenter un revival [de l'UEO] à chaque occasion. »¹¹¹⁸

Du côté allemand en l'occurrence, l'enjeu majeur était justement le dialogue transatlantique :

« La chose la plus importante pour nous à l'époque était que la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN en mai 1999 ait pour la première fois reconnu l'Union européenne comme un partenaire, lors qu'avant elle dialoguait plutôt avec l'UEO. Le Conseil européen de juin 1999 a permis de faire écho au communiqué de l'OTAN de mai. »¹¹¹⁹

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, l'Allemagne avait profité de sa présidence de l'UE en 1999 pour proposer un non-papier concernant l'intégration de l'UEO dans l'UE en plusieurs étapes, document à l'époque peu pris en compte. Avec la mise en place de la PESD et de ses organes politico-militaires, l'implication progressive des ministères de la Défense au Conseil Affaires Générales « Relations extérieures »¹¹²⁰, et la définition dans le cadre de l'UE d'un catalogue capacitaire, la seule solution pragmatique s'avère l'effacement de l'UEO et le transfert de ses compétences au Secrétariat Général du Conseil. Le Conseil des ministres de l'UEO de Marseille le 13 novembre 2000 pouvait prendre acte de l'achèvement de la tâche de l'UEO concernant les missions de Petersberg, intégrées au TUE lors du sommet européen d'Amsterdam, et de convenir des nouvelles conditions de survies de l'organisation¹¹²¹. L'article 17 du TUE modifié à Nice marque l'abandon des références à l'UEO, dans la mesure où c'est désormais l'Union européenne qui exercera la majorité des anciennes fonctions de l'UEO. Il s'agit en l'occurrence d'une petite victoire diplomatique franco-allemand au regard de la réticence britannique à fusionner l'UEP au sein de la construction européenne. Seule subsiste la clause de solidarité mutuelle contenue dans le Traité de Bruxelles modifié (article V)¹¹²², dans la mesure où une telle clause n'existe pas dans le cadre de l'UE. Cette clause correspond d'ailleurs à un enjeu sensible, négocié dans les arènes traditionnelles de la négociation européenne : le Traité constitutionnel européen ajourné en 2005 prévoyait une clause de solidarité mutuelle entre les Etats, sur la base d'un accord entre les trois grands (France, Allemagne et Grande-Bretagne) sur la défense qui

¹¹¹⁸ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique et de sécurité de Gerhard Schröder, Représentation permanente de l'Allemagne à l'ONU, Genève, 10/04/2006. Nous traduisons : « Franzosen hatten immer größere Hoffnungen, dass man da ein *revival* erreichen konnte. Das hatte auch eine gewisse ganz kleine anti-amerikanische Komponente in diesem Versuch der Franzosen ein *revival* bei jeder Angelegenheit zu versuchen. »

¹¹¹⁹ Entretien avec un diplomate allemand anciennement en poste à Bruxelles, Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

¹¹²⁰ Nous expliquons plus bas de quoi il s'agit.

¹¹²¹ Réunion du Conseil des Ministres de l'UEO, Marseille, 13 novembre 2000, in Maartje Rutten, op. cit., pp. 159-162.

¹¹²² Cf. le texte du Traité à l'annexe 8.1.

recouvrait l'instrument de la coopération structurée, la défense mutuelle et la cellule de planification européenne¹¹²³. Le Traité de Lisbonne en cours de ratification prévoit la création d'une clause de solidarité entre Etats membres en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine et d'une clause d'aide et d'assistance en cas d'agression armée¹¹²⁴. Il n'est toutefois pas encore en vigueur, et risque également l'ajournement suite au vote négatif de l'Irlande le 16 juin 2008. Dès lors, le traité fondateur de l'UEO (traité de Bruxelles) est maintenu du fait de la clause de solidarité qu'il contient, l'assemblée parlementaire de l'UEO basée à Paris, n'a pas été dissoute. Elle joue aujourd'hui un rôle d'expertise, en fournissant des rapports aux organes de Bruxelles sur les questions de sécurité européenne.

L'UEO offre à l'UE et à la PESD une base solide en lui transférant ses travaux et analyses, ses concepts politico-militaires, ses documents –particulièrement en ce qui concerne le maintien de la paix en Afrique-, un inventaire des forces et des moyens militaires disponibles et des insuffisances constatées. En outre, l'Union européenne s'est approprié les ressources de l'UEO par le biais de deux actions communes du Conseil du 20 juillet 2001 : le centre satellitaire de Torrejon et l'Institut d'Etudes de Sécurité, transformés en agences européennes. Il importe en outre de souligner qu'au niveau interne des ministères des Affaires étrangères et de la Défense européens, et plus particulièrement dans notre cas d'étude français et allemands, ce sont les services auparavant en charge de l'UEO qui s'occupent aujourd'hui de politique européenne de défense :

« C'est le *Referat* qui s'occupait de l'UEO qui s'en charge. Et au ministère des Affaires étrangères pareillement. Au ministère fédéral des Affaires étrangères, il y avait et il y a toujours trois services distincts : un service PESD, un service OTAN, un service qui n'était pas encore européen mais qui s'occupait de questions d'aide et d'assistance militaire en Europe. Et c'est ce service-là qui a récupéré la PESD. Mais la structure n'a pas été modifiée. »¹¹²⁵

Cette rationalisation du lien UEO-UE permet également de penser une nouvelle forme d'interaction non plus entre l'UEO et l'OTAN mais désormais entre l'UE et l'OTAN et s'accompagne, comme nous l'avons analysé au chapitre 3, d'une réflexion sur les capacités militaires, qui met en jeu l'expertise militaire et permet également d'aborder les questions des rapports entre UE et OTAN désormais, question chère tant à la France qu'à l'Allemagne mais selon des représentations différentes (autonomie pour la première, non découplage pour la seconde). Les capacités constituent en effet le domaine phare des acteurs militaires, français tout particulièrement, qui voient dans l'UE une opportunité de faire face à des

¹¹²³ Nous revenons plus bas sur cette cellule. Cf. le texte du traité ajourné à l'annexe 8.16.

¹¹²⁴ Cf. les dispositions du traité de Lisbonne sur la PESD à l'annexe 8.17.

¹¹²⁵ Entretien avec un diplomate allemand, Chancellerie, Berlin, 6/10/2006. L'ensemble de nos entretiens avec des interlocuteurs militaires et diplomatiques, tant à Paris qu'à Berlin, confirment cet élément.

budgets de défense en berne. Les ministères de la Défense se sont mis d'accord à la Conférence d'engagement des capacités de novembre 2000 qui visait à mettre en œuvre le *Headline Goal d'Helsinki* sur les premières capacités à avoir pour pouvoir réaliser les missions de Petersberg. A Nice, le Conseil européen annonce officiellement la constitution de ces capacités sous forme de force de réaction rapide de l'UE¹¹²⁶. Ces discussions capacitaires ont par ailleurs ouvert la voie aux arrangements permanents UE-OTAN : une première rencontre ministérielle formelle entre les deux organisations ainsi eu lieu le 30 mai 2001 et la décision d'instaurer des rencontres régulières entre le COPS et le NAC et les 2 comités militaires a été prise pendant la présidence suédoise de l'Union en 2001. Les arrangements dit de « Berlin Plus », adoptés en mars 2003, et permettant l'accès de l'UE aux capacités communes de planification de l'OTAN, s'inscrivent dans la même démarche mais mettrons plus de 18 mois à aboutir, du fait du veto turc plus encore que des réticences françaises traditionnelles à l'égard de l'Alliance atlantique¹¹²⁷. Ces arrangements ont en fait constitué une sorte de compromis afin de maintenir certains Etats de l'Union européenne dans le sillon de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, comme la Grande-Bretagne notamment qui voulait avant tout s'assurer le soutien de Washington dans cette entreprise européenne. L'enjeu était tant de sauvegarder une autonomie européenne de décision, chère à la France surtout et à l'Allemagne dans une certaine mesure, tout en développant une coopération basée sur la consultation avec l'Alliance atlantique¹¹²⁸. L'enjeu politique sous-jacent consiste non seulement en un renforcement mutuel de l'UE et de l'OTAN dans la gestion militaire des crises, mais aussi dans une mise en adéquation capacitaire entre le catalogue capacitaire d'Helsinki et l'Initiative de Capacités de Défense de l'OTAN¹¹²⁹.

La politique européenne de défense désormais dotée d'une architecture institutionnelle, il nous importe d'en saisir le fonctionnement et d'en étudier l'interaction avec les rouages institutionnels, pratiques et symboliques de la coopération militaire franco-allemande.

¹¹²⁶ Cf. le texte des conclusions de la présidence française de l'UE à Nice à l'annexe 8.11.

¹¹²⁷ Le veto turc portait en fait sur la possibilité que l'UE conduise des opérations dans des régions géographiques qui représentent un intérêt de sécurité pour la Turquie qui, n'étant pas un Etat-membre de l'UE, ne pourrait être partie prenante à une telle opération.

¹¹²⁸ La CIG de Feira en juin 2000 s'était ainsi conclue par un accord entre les Etats européens sur le principe de consultations entre l'UE et l'OTAN selon deux lignes fondamentales : le développement d'une consultation et d'une coopération entre les deux organisations doit se faire dans le respect plein et entier de l'autonomie de décision de l'UE ; l'UE et l'OTAN doivent être placées sur un pied d'égalité dans ce dialogue inter-organisationnel.

¹¹²⁹ Entretien avec un ancien chef du bureau PESD (FüS III-4) au ministère fédéral de la Défense, SWP, Berlin, 4/10/2006.

Section B : Les organes de la PESD à Bruxelles: une configuration éclatée et concurrentielle

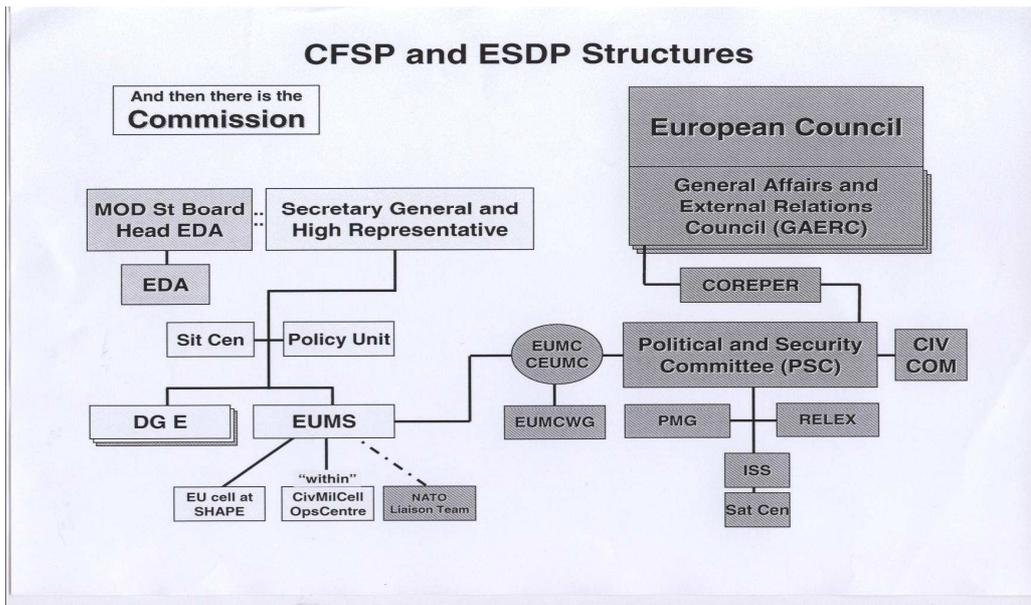
Afin de comprendre comment les acteurs politico-militaires français et allemands (officiers, diplomates, civils de la défense, et plus particulièrement les acteurs des services chargés de la Politique Européenne de Défense dans les ministères des Affaires étrangères et de la Défense en France et en Allemagne) interagissent avec les acteurs situés à Bruxelles, tant dans les représentations permanentes nationales auprès du COPS et du Comité Militaire qu'au Conseil de l'UE, nous présentons d'abord le fonctionnement de la PESD et de ses principaux organes. Ces organes forment un ensemble de règles cristallisées qui codifient l'interaction entre les différents agents qui concourent à la mise en œuvre de cette politique spécifique, en « *sélectionn[ant] les agents qui peuvent participer à cette interaction* »¹¹³⁰. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense fait partie du deuxième pilier de la construction européenne, et elle constitue le volet militarisé de la PESC. Elle fonctionne selon le principe intergouvernemental, c'est à dire que les décisions doivent être prises à l'unanimité des Etats-membres (principe du consensus)¹¹³¹. Les structures créées suite à la CIG de Nice se divisent en deux catégories : organes politico-militaires du Conseil et structures intégrées. Nous nous concentrerons ici plus précisément sur les trois organes politico-militaires spécifiques à la Politique Européenne de Sécurité et de Défense créés le 22 janvier 2001 sur décision du Conseil : le Comité Politique et de sécurité (COPS), le Comité Militaire de l'UE (CMUE) et l'État-major de l'UE (EMUE), ainsi que sur le rôle du Secrétariat général du Conseil et celui de son haut Représentant, Javier Solana. L'explication sommaire du fonctionnement décisionnel de la PESD nous permettra ensuite d'étudier le fonctionnement du processus décisionnel en matière de défense européenne entre les capitales (Paris et Berlin), et Bruxelles (section C de ce chapitre et chapitre 5). Le schéma ci-dessous présente les structures de la PESD et de la PESC¹¹³².

¹¹³⁰ Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, 5^{ème} éd. Revue et mise à jour, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 2006, p. 123.

¹¹³¹ Cf. notamment Antonio Missiroli, *Qui décide et comment ça marche?*, pp. 59-78, in Nicole Gnesotto (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2004.

¹¹³² Pour une description détaillée de ce processus décisionnel, cf. notamment *Le petit guide de la PESD* publié par la Représentation permanente française auprès de l'UE en 2005, et l'ouvrage d'André Dumoulin (2003), *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*.

Figure 3 : Structures institutionnelles de la PESC et de la PESD¹¹³³



Comme le note à juste titre Roseline Mariller,

« aucune disposition institutionnelle ne peut fabriquer en elle-même une politique étrangère et de défense en l'absence d'une volonté des Etats-membres de l'UE. Toutefois une institution peut conduire au renforcement d'éléments communs alors que son absence l'empêcherait. L'Union européenne a besoin d'une institution qui serve d'interface entre elle et les Etats. »¹¹³⁴

Il importe dès lors de s'arrêter sur les organes issus du débat interétatique et entérinés à Nice afin de pour voir dans un second temps en comprendre le rôle dans la pratique du « couple » franco-allemand (section C), puis le jeu entre cette configuration européenne de défense et les configurations nationales de défense française et allemande (chapitre 5).

1. Le Conseil européen et le Conseil des ministres de l'UE

La PESD s'insère en partie dans le cadre déjà existant de la PESC. Le Conseil européen et plus particulièrement sa Présidence, assumée pour 6 mois par un Etat, joue un rôle prépondérant dans la conduite de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Ce sont ainsi les Etats qui demeurent les maîtres d'œuvre de cette politique spécifique. Le Conseil européen, nom donné à l'institutionnalisation des sommets européens¹¹³⁵ (ou encore conférences intergouvernementales ou CIG) depuis 1974 à l'initiative franco-allemande de

¹¹³³ Source : Etat-major de l'Union européenne, Bruxelles, 2005.

¹¹³⁴ Roseline Mariller, *Quelle stratégie pour l'Europe de la défense?*, Paris, Economica, 2006, p. 20.

¹¹³⁵ Fiona Hayes-Renshaw et Helen Wallace définissent le Conseil européen comme une institution formelle de l'UE, selon les termes du Traité de Maastricht. Fiona Hayes-Renshaw, Helen Wallace, *The Council of Ministers*, New York, Palgrave, Macmillan, 2006, p. 160.

Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, joue un rôle moteur dans l'UE, lui donnant « *les impulsions nécessaires à son développement et en défini[ssant] les orientations politiques générales selon les termes du Traité de Maastricht, basé sur la déclaration solennelle des chefs d'Etats et de gouvernement européens réunis à Stuttgart en 1983* »¹¹³⁶. Le Conseil européen joue en effet, comme nous l'avons étudié dans notre première partie, un rôle d'impulsion et d'arbitrage entre les vues des différents Etats, permettant de porter des dossiers à l'agenda communautaire et de les institutionnaliser comme ce fut le cas de la défense européenne à partir de 1990-1991. La Présidence du Conseil européen dépend aussi des activités du Conseil des ministres¹¹³⁷, en l'occurrence le Conseil Affaires Générales (CAG), qui fonctionne au format Relations extérieures (CAGRE)¹¹³⁸ et à l'unanimité dans le cadre de la politique européenne de défense et se réunit une fois par mois. Les directeurs des affaires politiques des ministères des Affaires étrangères se rencontrent généralement en marge des CAGRE afin de communiquer entre eux sur les avancées et options développées par les ministres, les dossiers en cours, les blocages éventuels. Les ministres des Affaires étrangères de l'UE ont en outre pris l'habitude de se réunir de façon informelle dans le pays de la Présidence, en plus des sessions du CAGRE : c'est ce que l'on nomme le mécanisme « Gymnich » - du nom de la première localité allemande où les ministres des Affaires étrangères européens se sont réunis informellement pour la première fois en 1974¹¹³⁹. Lors de ces réunions, les ministres se côtoient seuls, généralement sans notes de travail ou assistants afin de discuter ensemble de l'agenda futur des relations extérieures de l'UE. De même, depuis 2000 les ministres de la Défense européens se réunissent régulièrement, une à deux fois par semestre et au besoin. Leur première réunion dans le cadre du CAG a eu lieu le 13 mai 2002. Il est néanmoins frappant de constater qu'en 2008, les ministres de la Défense de l'UE ne disposent d'aucune enceinte formelle de rencontre alors même que la politique européenne de défense existe depuis une demi-douzaine d'année : l'ascendant des diplomates se manifeste ici de façon forte. Les ministres de la Défense peuvent cependant participer au CAGRE ponctuellement lorsque celui-ci est amené à évoquer des affaires les concernant.

¹¹³⁶ Cf. Yves Doutriaux, Christian Lequesne, *Les institutions de l'UE*, 4^{ème} édition, Paris, La Documentation Française, Coll. « Réflexes Europe », 2001, p. 28.

¹¹³⁷ Le Conseil européen se distingue du Conseil des ministres européens par sa composition : le premier se compose des chefs d'Etat et de gouvernement et le Président de la Commission européenne, tandis que le second réunit les ministres européens de façon sectorielle. Le Conseil européen « emerged as a *deus ex machina* for resolving a multitude of shortcomings in the EC's institutional structure. » Fiona Hayes-Renshawn Helen, Wallace, id., p. 161.

¹¹³⁸ Le Conseil européen de Séville des 21-22 juin 2002 a décidé de la création du CAGRE.

¹¹³⁹ "Informel" est le mot clé de la réunion et les ministres ne sont pas accompagnés de leurs assistants, afin que soient créées des conditions d'échanges plus approfondis dans une phase ultime de la réunion. Les Gymnich, qui se tiennent pendant chaque présidence, tiennent leur nom du château allemand où se tint, en 1974, la première de ces rencontres. Cf. Simon Nuttall, *European Policy Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 15.

Le Traité d'Amsterdam qui a mis sur pied le système institutionnel complexe et concurrentiel de la PESC a doté le Conseil d'instruments d'action afin d'affirmer progressivement l'existence de l'Union sur la scène internationale : il s'agit des actions, positions (article 12 du TUE) et stratégies communes¹¹⁴⁰ : il s'agit juridiquement d'actes négociés qui ont valeur d'actes entre gouvernements. En matière de PESD, le Conseil fonctionne majoritairement par le biais d'actions communes. Les actions communes concernent une situation où une action opérationnelle de l'UE est jugée nécessaire, comme dans le cas d'une opération de gestion de crise par exemple ou d'une mission de Petersberg : ainsi, pour évoquer brièvement un exemple sur lequel nous reviendrons plus amplement dans la section et le chapitre suivants, l'opération EUFOR Congo de 2006 a fait l'objet d'une action commune décidée par les Etats au préalable. Les actions communes sont arrêtées sur la base de principes, orientations générales et stratégies communes déterminés par le Conseil dans des domaines et des régions où les Etats-membres possèdent des intérêts communs. S'ajoute à cela le réseau des Correspondants européens institué dans le cadre de la Coopération Politique Européenne, ancêtre de la PESC, qui se compose des chefs des services PESC des ministères des Affaires étrangères des Etats-membres : ces acteurs ont la charge d'assister les directeurs politiques des Affaires étrangères sur les questions de politique étrangère européenne et de constituer des points de contact entre les capitales. Ils communiquent par le biais d'un réseau de transmission cryptée intitulé COREU (CORrespondance Européenne) qui relie les ministères des Affaires étrangères, la Commission et le Secrétariat Général du Conseil. Ce système permet la circulation interne d'informations exclusivement relatives à la PESC et d'agréer rapidement les termes d'une démarche, ou au contraire de bloquer le texte d'une déclaration.

En créant un poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union, assisté de militaires, de diplomates et de fonctionnaires européens spécialisés en matière de défense et de relations extérieures, la Convention chargée de préparer le texte constitutionnel avait ouvert la voie à une meilleure cohérence des divers aspects de la PESD¹¹⁴¹ : relations fonctionnelles entre volets civil et militaire, meilleure coordination interpilier entre le Conseil et la Commission sur les questions de sécurité et de défense¹¹⁴². Le Traité constitutionnel avait en outre retenu la proposition, avancée par les acteurs franco-

¹¹⁴⁰ Les stratégies communes sont un instrument juridique résultant d'une proposition française, et très rapidement franco-allemande, lors de la CIG de négociation du traité d'Amsterdam. Elles visent à opérer un transfert de la prise de décision du Conseil des Ministres des Affaires étrangères vers le Conseil européen.

¹¹⁴¹ Cette proposition d'un ministre européen des Affaires étrangères résulte très largement de la contribution franco-allemande à la Convention en janvier 2003.

¹¹⁴² Comme le dispose l'article I-28 §2 : « Le ministre des Affaires étrangères de l'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune. » Cf. les dispositions du traité constitutionnel sur la PESD à l'annexe 8.16.

allemands, d'un Président du Conseil européen élu à la majorité qualifiée des Etats membres pour une durée de deux ans et demi renouvelable une fois (article I-21 du traité constitutionnel ajourné). Premier pas avorté en direction d'une réactivité accrue et facilitée des forces européennes, le traité de Lisbonne prévoit la nomination d'un Président «permanent» du Conseil européen, pour un mandat renouvelable de deux ans et demi, et d'un nouveau haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, également vice-Président de la Commission, qui veillera à la cohérence de l'action extérieure de l'Union¹¹⁴³. Le texte n'est cependant pas encore ratifié en 2008.

2. Les organes politico-militaires dépendant du Conseil de l'UE¹¹⁴⁴

Il s'agit en l'occurrence d'organes intergouvernementaux au sens strict, qui comportent un représentant par Etat-membre et fonctionnent selon la règle intergouvernementale de l'unanimité. Ces organes s'inspirent largement du fonctionnement de l'OTAN.

2.1. Un organe clef aux mains des diplomates: le Comité politique et de sécurité

Le **Comité politique et de Sécurité** (COPS) est la « cheville ouvrière de la PESD »¹¹⁴⁵ : il en traite tous les aspects et représente l'interlocuteur privilégié du Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana. Devenu une structure permanente le 22 janvier 2001 sur décision du Conseil européen¹¹⁴⁶, il joue, sous l'autorité du Conseil, un rôle majeur dans la définition et le suivi de la PESD : composé d'ambassadeurs représentant les Etats-membres de l'Union européenne¹¹⁴⁷, c'est lui qui assure le contrôle politique et stratégique des opérations européennes en temps de crise¹¹⁴⁸. Comme le précise Alain Richard, il a vocation à jouer « un rôle équivalent à celui du Conseil atlantique de l'OTAN siégeant au niveau des ambassadeurs. Mais les décisions majeures seront prises par le Conseil Affaires

¹¹⁴³ CF. annexe 8.17.

¹¹⁴⁴ En l'occurrence, le Conseil de l'UE peut être vu comme se partageant la hiérarchie des institutions de l'UE avec le Conseil européen, mais à la différence que le Conseil de l'UE est formellement une institution européenne : « the European Council may be seen as being with, but not of, the Council hierarchy. It is not officially a Community institution, but it is an institution of the EU, spanning all three pillars. » Fiona Hayes-Renshawn, Helen Wallace, op. cit., p. 161.

¹¹⁴⁵ Entretien à la Représentation Permanente de la France auprès du COPS, Bruxelles, 7/12/2005.

¹¹⁴⁶ Décision 2001/78/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité.

¹¹⁴⁷ On les appelle parfois *junior ambassadors* en référence aux ambassadeurs du COREPER qui sont des *senior ambassadors*.

¹¹⁴⁸ Article 217 du Traité de Nice.

Générales, voire par le Conseil Européen. »¹¹⁴⁹ Ce rang d'ambassadeur des représentants des Etats au COPS a d'ailleurs fait l'objet d'un débat franco-britannique : la diplomatie française souhaitait la nomination d'ambassadeurs de haut rang afin de bien marquer son attachement au Comité politique, tandis que la Grande-Bretagne entendait détacher un représentant de rang moindre. C'est finalement l'option française qui a triomphé et été approuvée au Conseil européen de Nice. Le COPS remplace le Comité politique (CoPo)¹¹⁵⁰ antérieur qui réunissait les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères à Bruxelles : additionné du terme « sécurité » pour bien montrer l'inclusion des questions militaires dans la construction européenne, il exerce quotidiennement les anciennes attributions du CoPo.

Le COPS est l'acteur central du processus décisionnel en matière de PESD ainsi que l'interlocuteur privilégié du Conseil : il est chargé de traiter l'ensemble des tâches définies à l'article 25 du TUE¹¹⁵¹, soit toutes les questions politiques et militaires de la PESC qui constituent la PESD. Il lui incombe notamment de suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC et de contribuer à la définition de la PESD en émettant des avis à l'intention du Conseil de l'UE. Le Comité politique et de sécurité est le point central de passage des décisions au sein de la politique européenne de défense : il coordonne, supervise et contrôle les travaux effectués dans le cadre de cette politique par les différentes instances qui concourent à sa formulation et sa mise en œuvre, telles que le Groupe politico-militaire (PMG sur le schéma) ou le groupe Relations extérieures, et le fait en particulier par le biais d'avis et de directives. Autrement dit, il conduit « à son niveau et dans les formats prévus par le Traité le dialogue politique »¹¹⁵² autour de la PESD et la responsabilité, sous l'autorité du Conseil, de la direction politique du développement des capacités militaires européennes. Pour ce faire, le COPS travaille constamment en partenariat avec le Comité Militaire et le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM)¹¹⁵³ à qui il adresse des directives. Le COPS reçoit en outre les commandants des opérations menées par l'Union européenne. Les ambassadeurs du Comité se réunissent deux fois par semaine, le mardi et le vendredi.

¹¹⁴⁹ Alain Richard, audition devant la Commission de la Défense nationale et des forces armées à l'Assemblée nationale, 14 mars 2000, *Europe de la Défense, Documents*, DICOD, ministère de la Défense, 2001, p. 87.

¹¹⁵⁰ Article 25 du Traité de Nice. Le CoPo qui existait dans le cadre de la PESC depuis le Traité d'Amsterdam en 1997 réunissait les directeurs politiques des Ministères des Affaires étrangères nationaux une fois par mois pour préparer les Conseils Affaires Générales, ce que le COPS fait aujourd'hui au quotidien. Cf. Anand Menon, « L'administration française à Bruxelles », in *Revue Française de Science Politique*, 51 (5), pp. 768-771.

¹¹⁵¹ Il s'agit de l'article 25 du Traité de Nice aujourd'hui ratifié.

¹¹⁵² Conseil européen de Nice, Conclusions de la Présidence, Annexe III, Comité politique et de sécurité, in Maartje Rutten, op. cit., p. 205.

¹¹⁵³ Le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises a été institué sur décision du Conseil le 22 mai 2000 et s'est réuni la première fois le 16 juin 2000.

Dans le cas d'une opération militaire de gestion de crise conduite au niveau européen, le COPS exerce -sous l'autorité des ministres des Affaires étrangères réunis en CAGRE- le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération : il est, d'après les conclusions du Conseil européen de Nice, « *l'instance du Conseil qui traite des situations de crise et examine toutes les opérations envisageables pour la réponse de l'Union européenne, dans le cadre institutionnel unique.* »¹¹⁵⁴ Plus prosaïquement, en cas de déclenchement d'une crise à laquelle l'Union européenne entend répondre, le COPS évalue sur la base des avis fournis par le Comité militaire de l'UE les éléments fondamentaux à la gestion de crise, tels que les options militaires stratégiques entre autres, et les soumet ensuite au Conseil de l'UE. Ainsi, comme nous le montrerons à travers l'exemple de l'opération européenne EUFOR Congo au chapitre suivant, le COPS occupe une position centrale dans la gestion de crise en amont, par son travail d'orientation et de direction, et en aval en assurant un rôle de coordination-coopération avec et entre les différents organes de l'UE intervenant dans le cadre de la PESC. Mais son pouvoir de décision n'en demeure pas moins encadré : c'est toujours au Conseil (soit aux Etats) qu'il revient de décider du champ d'application d'une disposition européenne visant à résoudre une crise. Le Conseil peut déléguer son pouvoir normatif au COPS dans le cas précis d'une opération européenne de gestion de crise, mais sa marge de manœuvre est *de facto* relativement restreinte : il dépend à la fois entièrement des décisions du Conseil, et étant composé d'ambassadeurs représentant les Etats-membres de l'UE, il est aussi soumis aux aléas et appréciations nationales des situations. En ce qui concerne les liens entre le COPS et le COREPER¹¹⁵⁵, organe majeur dans l'élaboration de la PESC, les recommandations adressées par le COPS au Conseil de l'UE sont généralement revues par le COREPER qui opère comme un « filtre obligatoire »¹¹⁵⁶. Mais bien que le COREPER soit formellement d'un rang hiérarchique supérieur au COPS, nombre de leurs fonctions se recoupent dans la pratique, attisant les rivalités entre *senior* et *junior ambassadors*. Les entretiens conduits à Bruxelles révèlent que dans la pratique de la PESC, le COREPER n'apparaît pas dans l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, ou n'apparaît qu'à titre très secondaire : c'est *de facto* le COPS qui assume le monopole des activités européennes dans

¹¹⁵⁴ In Maartje Rutten, id., p. 206.

¹¹⁵⁵ Le Comité des Représentants Permanents est composé d'un représentant par Etat-membre ayant rang d'ambassadeur et siège une fois par semaine à Bruxelles. Le COREPER n'a pas de compétence d'initiative mais prépare la prise de décision et assure les liaisons entre les gouvernements nationaux et l'UE. Il se divise en deux formations : le COREPER I qui regroupe les représentants permanents adjoints, et le COREPER II qui se compose des représentants permanents et se réunit généralement autour de questions plus politiques. Le COREPER assiste le Conseil des Ministres de l'UE en préparant ses délibérations dont il établit l'ordre du jour : il est avec le Conseil européen le seul organe à disposer d'une compétence horizontale à l'égard des politiques communautaires. Il se trouve en fait à la charnière entre le niveau technique des experts et le niveau politique des ministres.

¹¹⁵⁶ Yves Doutriaux, Christian Lequesne, op. cit., p. 40.

le domaine militaire, le reste de l'action étrangère de l'Union européenne demeurant par contre très largement l'objet du COREPER¹¹⁵⁷. Cette marginalisation du COREPER témoigne des jeux institutionnels que nous évoquions plus haut, qui consistent à évincer les acteurs « communautaires » de la PESD : « *Le COPS est donc le symbole de cette volonté de ne pas laisser englober la défense dans les activités européennes plus anciennes.* »¹¹⁵⁸ Toutefois certains voient en ce découplage entre le COPS et le COREPER une « bombe politico-institutionnelle à retardement » :

« La division crispée de plus en plus contre-productive des responsabilités de politique étrangère entre les premier et second piliers, et la difficile relation hiérarchique entre le COPS et le COREPER suggèrent que, tôt ou tard, une nouvelle division du travail devra émerger. »¹¹⁵⁹

Organe ayant vocation à forger du consensus entre les Vingt-sept, le COPS induit en outre des changements dans les processus décisionnels nationaux., comme nous l'étudions au chapitre 5.

2.2. Le Comité militaire de l'UE, représentant des armées à Bruxelles

Le **Comité Militaire de l'UE** (CMUE) est l'organe militaire le plus élevé au sein du Conseil de l'UE. Mis en place le 9 avril 2001¹¹⁶⁰ avec son premier chef, le Général finlandais Gustav Hägglund, il constitue un instrument de renforcement de la politique européenne de défense : réunissant les Chefs d'Etat-major des Armées des Vingt-sept, représentés par leurs délégués militaires permanents, il est chargé de formuler des avis militaires à destination du COPS et de fournir des directives à l'Etat-major de l'UE. Présidé par un officier quatre étoiles pour une durée de trois ans par mandat -actuellement le Général Henri Bentégeat¹¹⁶¹- qui joue aussi le rôle de conseiller militaire du haut Représentant Javier Solana, le Comité Militaire suit le déroulement des opérations militaires européennes et propose une évaluation des options stratégiques arrêtées par l'Etat-major de l'Union européenne dans le cas d'une opération de gestion de crise : sur la base de l'option militaire retenue par le Conseil, il autorise l'élaboration d'une directive initiale de

¹¹⁵⁷ Le Conseil européen d'Helsinki qui avait tracé les contours des organes politico-militaires de la PESD ne fait d'ailleurs aucune référence au COREPER.

¹¹⁵⁸ Jacques Walch, « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », in *Politique Etrangère*, n° 2, 2001, Paris, IFRI, p. 343.

¹¹⁵⁹ Jolyon Howorth, « European Defence and the Changing Politics of European Union. Hanging together or hanging separately ? », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, p. 775. Nous traduisons.

¹¹⁶⁰ Décision du Conseil 2001/79/PESC du 22 janvier 2001 portant création du Comité Militaire de l'Union européenne.

¹¹⁶¹ Il s'agit de l'ancien Chef d'Etat-major des Armées françaises de 2002 à 2006, qui a succédé au général italien Mosca Moschini en poste depuis avril 2004. Le général Bentégeat a pris ses quartiers à Bruxelles à la fin de l'automne 2006.

planification et adresse des avis et recommandations au Comité politique. Le Chef du Comité assiste d'ailleurs aux sessions du Conseil lorsque celui-ci doit prendre des décisions ayant des implications militaires. Les réunions du CMUE sont préparées par le groupe de travail du Comité Militaire composé des assistants des représentants militaires des Vingt-Sept. En outre, le CMUE se réunit au niveau des Chefs d'Etat-major des Armées au moins deux fois par an et en cas de besoin. Il est *de facto* « l'enceinte de consultation et de coopération militaire entre les Etats membres dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises »¹¹⁶². Le CMUE est chargé de donner des avis militaires et de formuler des recommandations au COPS sur toutes les questions militaires au sein de l'UE, et il exerce la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'UE. Cela signifie qu'en cours d'opération militaire, il surveille la bonne exécution des tâches. Les relations de travail entre le Comité militaire et le Comité politique s'avèrent néanmoins parfois floues : lors de son intervention devant la Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Parlement européen en janvier 2002, le Président du CMUE reconnaissait une certaine confusion dans la répartition des tâches entre le CMUE, le COPS et le Secrétaire Général : « Il n'y a pas de chaîne de commandement claire et l'organisation semble flotter. Je crains qu'il n'y ait en cours des luttes intestines de pouvoir pour savoir qui fait quoi. »¹¹⁶³ Soulignons par ailleurs l'existence d'un Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) qui formule avis et recommandations pour le COPS concernant les questions de gestion civile des crises (police, Etat de droit, administration civile...), d'un Groupe politico-militaire (GPM) qui prépare les dossiers transversaux pour le COPS¹¹⁶⁴ et d'un Groupe des Conseillers pour les relations extérieures (Relex) préparant les actions communes qui lancent les opérations de gestion de crise de l'UE.

De plus, les relations entre le CMUE et le Comité militaire de l'OTAN sont définies dans le cadre des arrangements permanents UE/OTAN résultant de l'intégration de l'UEO dans l'UE, comme nous l'avons vu plus haut. Les deux comités militaires se réunissent au moins une fois par présidence européenne, ainsi que selon les besoins de la situation internationale, et se sont rencontrés pour la première fois le 12 juin 2001. Cette première réunion fut présidée par le Général Hägglund pour le CMUE et le général Venturoni pour l'OTAN et visait à instaurer des échanges d'informations entre les deux organisations désormais en charge de la sécurité européenne : l'OTAN a communiqué des informations sur ses moyens et capacités ; l'UE a fourni des éléments sur les aspects militaires de la

¹¹⁶² Décision du Conseil 2001/79/PESC.

¹¹⁶³ Le général Gustav Hägglund, cité in Roseline Mariller, op. cit., p. 69.

¹¹⁶⁴ Le GPM se compose de représentants des ministères des Affaires étrangères et de la Défense. Il est par exemple à l'origine du Rapport britannique sur la PESD de fin décembre 2005.

PESD, la programmation des exercices militaires européens, et le commandement et le contrôle d'opérations dirigées par l'UE. Mais comme nous aurons l'occasion de l'aborder dans notre troisième partie, la communication entre l'UE et l'OTAN est loin d'être idyllique, et cet état de fait doit beaucoup aux crispations nationales en présence, notamment du côté diplomatique français, et aux enjeux politiques et symboliques que la question soulève.

3. Les structures intégrées : une logique européenne tempérée par l'intergouvernementalisme

Le Traité d'Amsterdam a confié au secrétaire général du Conseil le rôle de Haut Représentant pour la PESC. Le mandat a été attribué à Javier Solana, ancien secrétaire Général de l'OTAN, lors de la CIG de Cologne en juin 1999. Il est aidé dans sa tâche par le Secrétariat Général du Conseil (SGC) –« Chancellerie du prince » apparue dès 1952 et juridiquement reconnue par le Traité de Maastricht¹¹⁶⁵ - et une Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR), outil d'analyse et de prévision commun chargé d'assister « M. PESC » pour représenter l'UE. Le Haut Représentant conduit le dialogue politique avec les pays tiers au nom du Conseil dans la mesure où il représente le visage et la voix de l'Union européenne à l'international. Il assure également la continuité de l'action européenne par delà la rotation des présidences de l'UE. L'enjeu du poste de Haut Représentant est la coordination et la mise en cohérence du système institutionnel de la PESC, au sein duquel la politique européenne de défense s'insère : en effet, la rotation des Présidences de l'Union européenne rendait « l'Union parfaitement abstraite et impersonnelle aux yeux des peuples européens »¹¹⁶⁶.

3.1. Le Haut Représentant pour la PESC et son équipe du Secrétariat Général du Conseil

Le Haut Représentant assiste le Conseil et contribue « à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques » (article 26 du TUE révisé à Amsterdam) en matière de politique étrangère européenne et de politique européenne de

¹¹⁶⁵ Michel Mangenot, « Une « chancellerie du prince ». Le Secrétariat Général du Conseil dans le processus de décision bruxellois », in *Politique Européenne*, 11, automne 2003, pp. 123-142.

¹¹⁶⁶ Cf. Pierre Lellouche, *Légitime défense- Vers une Europe en sécurité au XXI^{ème} siècle*, Paris, Editions Patrick Banon, Coll. « Opinions publiques », 1996, p. 241.

défense : sa fonction principale dans le cadre de la défense européenne est celle de coordinateur des différents aspects institutionnels. Il peut en temps de crise être amené à présider temporairement le Comité politique et de sécurité. Plus prosaïquement, la responsabilité politique des opérations militaires européennes est *de facto* doublement endossée par les Etats à travers le COPS et par le Haut Représentant. Cet acteur clef du système, souhaité fort par la France et l'Allemagne comme nous l'avons montré plus haut, assume une triple tâche en matière de défense européenne selon les conclusions de la Présidence lors de la CIG d'Helsinki en décembre 1999¹¹⁶⁷ :

- assister la Présidence de l'UE en coordonnant le travail au sein du Conseil et en visant à assurer une certaine cohérence avec les autres aspects de la PESC ;
- contribuer à préparer les décisions politiques arrêtées par les Etats et formuler les options à destination du Conseil en matière de défense et de sécurité ;
- contribuer à la mise en œuvre des décisions prises par les Etats en Conseil européen dans le domaine de la PESD, en coordination avec les Etats-membres, les autorités responsables de l'application des décisions sur le terrain et la Commission dans certains cas.

Ainsi par exemple, Javier Solana s'est rendu plusieurs fois en République Démocratique du Congo, et à l'état-major opérationnel de Potsdam lors de l'opération EUFOR Congo. Il s'est aussi rendu en Bosnie lors l'opération européenne Althea de relève de l'OTAN en 2004.

Le Secrétaire Général/Haut Représentant dispose dans sa tâche à la fois du Secrétariat Général du Conseil, dont la direction générale des relations extérieures se décompose en DG E VIII et DG E IX consacrées exclusivement aux aspects respectivement militaires et civils de la gestion des crises¹¹⁶⁸, et d'une Unité de Planification et d'Alerte Rapide dont l'enjeu est de renforcer les capacités de planification collective et d'analyse de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité. Cet organe indépendant relève de l'expertise : ses membres, experts et diplomates détachés des Etats-membres selon le même principe que pour les membres de l'Etat-major de l'UE, fournissent des notes et des documents de réflexion à Javier Solana concernant l'évaluation des intérêts de l'UE dans des crises internationales. Son objet est davantage la prospective que la réactivité, par rapport à l'Etat-major de l'Union européenne qui combine les deux dimensions¹¹⁶⁹.

Le Haut Représentant est également assisté d'un Centre de situation (SITCEN) mêlant personnels civils et militaires et qui assure le lien avec les centres de situations de l'OTAN,

¹¹⁶⁷ Cf. annexe 8.9.

¹¹⁶⁸ Un organigramme du Secrétariat Général du Conseil figure au chapitre 5, traitant des relations entre configuration de défense européenne et configurations nationales de politique étrangère et de défense.

¹¹⁶⁹ Yves Buchet de Neuilly évoque bien les problèmes de concurrence posés par l'UPPAR avec les membres du Secrétariat Général du Conseil : l'UPPAR s'occupe en principe de planification politique et le SGC davantage des aspects juridiques, mais dans les faits, leurs compétences tendent à se chevaucher au sein du jeu institutionnel de la PESC-PESD. Cf. Yves Buchet de Neuilly, *Des professionnels de l'innovation institutionnelle. La création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide pour la PESC.*, pp. 121-144, in Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. « Sociologie politique européenne », 2002.

de l'ONU et de l'OSCE. Le SITCEN est chargé de fournir au Haut Représentant tous les renseignements nécessaires à l'évaluation et au suivi d'une situation. Il témoigne d'un effort de synergie entre les renseignements civils et militaires. Un tel souci n'est pas né *ex nihilo* : l'UE, dans le cadre de la PESD, a en fait repris sous le vocable d' « ESDP net » le réseau WEUCOM qui existait entre le Secrétariat Général de l'UEO et les capitales des Etats-membres¹¹⁷⁰.

Plus largement il se produit une progressive montée en puissance du Secrétariat Général du Conseil, soit l'équipe Solana, depuis quelques années. Sa position surplombante, car il n'est propriété d'aucun Etat-membre, lui offre une vision d'arbitre. Le caractère strictement intergouvernemental de la politique européenne de défense n'induit pas tant de concurrence avec le Commissaire européen aux relations extérieures et les fonctionnaires « communautaires » à Bruxelles que les autres volets de la PESC¹¹⁷¹. La négociation des arrangements de Berlin Plus en 2002 qui concernent les modalités d'accès de l'Union européenne aux moyens de planification et capacités communes de l'Alliance en cas de crise, a par exemple très largement été effectuée par l'équipe du Secrétariat Général directement avec l'OTAN. Les gouvernements sont désormais surtout mobilisés en cas de blocage politique entre les délégations des Etats-membres¹¹⁷². Un diplomate allemand souligne bien la fonction du Secrétariat Général du Conseil :

« Le Secrétariat Général du Conseil doit écrire et retravailler chaque papier en interne. Soit le papier est écrit par la Présidence et est complété par le Secrétariat Général du Conseil, soit il est directement écrit par le Secrétariat. Le Secrétariat Général du Conseil doit approuver le papier de la Présidence afin qu'il soit validé. Le Secrétariat Général du Conseil occupe une fonction de service mais doit aussi être approuvé par les Etats-membres. La crise iraquienne est le seul exemple où l'on n'a pas réussi à trouver une solution au COPS.»¹¹⁷³

La PESD représente en outre un potentiel intéressant d'accroître son influence pour le Secrétariat Général du Conseil, comme le remarque ce diplomate français en poste au sein de la Délégation Générale E VIII :

« Le SGC est un lieu de coordination des militaires, des diplomates et des capitales, en lien avec le terrain en matière de PESD. Il s'agit de régler beaucoup de problèmes ponctuels, et d'impulser des processus d'apprentissage. Le lien avec le terrain se manifeste tout particulièrement pour l'opération Althea en Bosnie. [...] Notre travail a évolué en peu de

¹¹⁷⁰ Cf. André Dumoulin, Raphaël Mathieu, Gordon Sarlet, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire.- Genèse, structuration, ambitions, limites*, Préface de Javier Solana, Bruxelles, Bruylant, Coll. « Organisation internationale et relations internationales », n°54, 2003, p. 332 et suiv.

¹¹⁷¹ Au niveau interne des Etats, nous l'avons vu, cette concurrence entre « communautaires » et « politico-militaires » est par contre très prégnante.

¹¹⁷² Ce fut par exemple le cas lors de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003, où la représentation allemande à Bruxelles étant très réticente, l'affaire est remontée jusqu'au Ministre des Affaires étrangères Fischer qui a du trancher en faveur de la participation allemande.

¹¹⁷³ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 15/09/2006.

temps d'un rôle inerte de suivi et de mise en application des directives de la présidence de l'UE vers une logique de mise en place d'un service de relations extérieures. »¹¹⁷⁴

3.2. L'Etat-major de l'UE, organe d'expertise militaire européen

L'**Etat-major de l'UE** (EMUE) a quant à lui pour fonction de mettre ses compétences militaires au service du COPS pour la conduite des opérations militaires menées par l'UE en étant responsable de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales. Créé le 11 juin 2001¹¹⁷⁵, il est juridiquement placé au sein du Secrétariat Général du Conseil et directement rattaché à son Secrétaire Général, Javier Solana. C'est le seul corps qui représente une expertise militaire, en lien étroit avec les DGE VIII et IX ; ses supérieurs hiérarchiques sont ainsi le Haut Représentant pour la PESC et le Comité Militaire de l'UE. Il s'inscrit dans toutes les instances concernées par la politique européenne de défense : le CMUE, le COPS, le CAGRE... Par exemple au COPS, l'EMUE est en principe représenté par son chef, ou à défaut par l'officier de l'une des deux branches de son équipe¹¹⁷⁶.

Structure intégrée que l'on peut qualifier de « supranationale intergouvernementale », l'EMUE est composé de militaires et de fonctionnaires civils de la Défense issus des Etats-membres et détachés auprès du Secrétariat Général du Conseil. Ses membres sont certes envoyés par les capitales, mais comme les autres fonctionnaires européens du Conseil, ils travaillent en « européen », et non comme délégués de leur nation :

« En tant que fonctionnaires du Conseil nous n'avons aucune attache nationale contrairement aux experts nationaux qui sont détachés des capitales à l'Etat-major de l'UE pour réaliser des missions précises. »¹¹⁷⁷

Il s'agit de l'organe le plus significatif de la révolution culturelle qui se produit quant à la nature de l'Union européenne : en 2001, pour la première fois peut-on voir à Bruxelles des militaires en uniformes côtoyer ambassadeurs et hauts-fonctionnaires européens, dans les bâtiments du Conseil¹¹⁷⁸. L'EMUE s'occupe de planification politico-stratégique, comme l'État-major des Armées en France et le *Führungsstab der Streitkräfte* (FüS) en Allemagne, et contrairement à SHAPE et ACT à l'OTAN qui travaillent seulement au niveau de la

¹¹⁷⁴ Entretien au Conseil de l'UE, Bruxelles, 15/11/2005.

¹¹⁷⁵ Décision du Conseil 2001/80/PESC du 22 janvier 2001 instituant l'état-major de l'Union européenne, et décision du Conseil 2005/395/PESC du 10 mai 2005 modifiant la première décision.

¹¹⁷⁶ Entretien avec un officier allemand de l'*Executive Office* de l'EMUE, Bruxelles, 8/12/2005.

¹¹⁷⁷ Entretien avec deux fonctionnaires allemands à l'EMUE, Bruxelles, 23/01/2007.

¹¹⁷⁸ L'EMUE se situe très précisément dans le bâtiment Kortenbergh du Conseil, avenue de Kortenbergh à Bruxelles, et les directions générales du Conseil E VIII et E IX se trouvent au bâtiment Justus Lipsius, face au bâtiment Charlemagne de la Commission européenne.

stratégie militaire. Il se compose, comme tout état-major, de plusieurs divisions, en l'occurrence six : une division Politique et plan, une division Renseignement, une division Opérations et exercices, une division Logistique et ressources, une division Système d'informations et de communication, et une division (cellule) civilo-militaire.

L'EMUE est l'organe d'expertise militaire de l'Union européenne, visant à doter l'UE d'une capacité d'action autonome. : il travaille sous la direction du Comité Militaire auquel il rend des comptes, et est lui-même dirigé par un général trois étoiles –actuellement le général britannique David Leakey¹¹⁷⁹- dont le poste est attribué par rotation entre les nations pour trois ans¹¹⁸⁰. L'EMUE compte environ 150 personnes¹¹⁸¹, dont une trentaine affectées à la cellule civilo-militaire créée suite au « sommet des Chocolatiers » (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg) du 29 avril 2003, entérinée au sommet européen de décembre 2003 et mise en place à l'été 2005 sous la direction du Général Brauss¹¹⁸². Cette cellule, dont l'objectif est de renforcer la capacité de gestion de crise de l'Union européenne, se trouve statutairement « within the EUMS », ce qui est interprété différemment selon les Etats-membres : cela signifie à l'intérieur du bâtiment de l'EMUE pour certains, notamment les acteurs politico-militaires britanniques (ce qui limite la place disponible, donc les compétences mobilisables), sous le commandement du chef de l'Etat-major de l'Union pour les autres, tels les acteurs français¹¹⁸³. Destinée à devenir le futur centre de planification et de commandement d'opérations (OHQ) à Bruxelles, elle travaille à plusieurs niveaux :

- politico-stratégique (*contingency planning*) : elle vise à définir des lignes-forces pour d'éventuelles implications de l'UE sur un théâtre d'opération ;
- *Crisis planning* : la Cellule assiste la DGE VIII du Conseil (politico-militaire) et la DGE IX (gestion civile des crises) en proposer des concepts de gestion de crise, afin préparer la décision du Conseil.

Elle vise en outre à améliorer la cohérence interpilier dans la mesure où elle compte notamment deux représentants de la Commission. Pendant plus de six mois, des divergences de vues entre Français et Britanniques sur le mandat à confier à cette cellule ont freiné son développement, la crainte majeure des Britanniques étant une duplication de SHAPE, l'état-

¹¹⁷⁹ Le premier chef de l'EMUE fut le général allemand Schuwirth, suivi par le général français Perruche. Le général Leakey est intervenu lors de la conférence GARNET « EU in international affairs » le 25 avril 2008 au palais Egmont à Bruxelles. Il garde un point de vue très britannique sur son rôle à la tête de l'EMUE, comme son exposé nous a permis de le constater.

¹¹⁸⁰ Entretien à l'EMUE, Bruxelles, 8/12/2005.

¹¹⁸¹ Trevor Salmon et Alistair Shepherd en dénombrent 135 ; Roseline Mariller en compte 200. Nous nous fions ici à nos entretiens conduits à l'EMUE où le chiffre donné de façon récurrente était de 150 personnes. Trevor Salmon, Alistair Shepherd, op. cit., p. 94; Roseline Mariller, op. cit., p. 71.

¹¹⁸² Nous reviendrons plus loin sur ce sommet et sa perception par les acteurs politico-militaire allemands et français interrogés. Cf. également la chronologie figurant à l'annexe 1.

¹¹⁸³ Entretien avec un officier français de l'*Executive Office* de l'EMUE, Bruxelles, 8/12/2005.

major de planification stratégique de l'Alliance en Europe. La Cellule vise à fournir à l'UE le noyau dur d'un centre de planification d'opérations (OHQ) à Bruxelles ; elle est apte à générer un Centre d'opérations (Ops Centre) qui a atteint sa capacité opérationnelle le 1^{er} janvier 2007 et a réalisé son premier exercice en juin 2007. En outre, une cellule de liaison de l'EMUE comptant six officiers a été introduite à SHAPE, commandement suprême de l'OTAN situé à Mons, et une cellule de liaison d'une demi-douzaine d'officiers de SHAPE se trouve intégrée à l'EMUE, résultat du sommet des Chocolatiers et dans la lignée de l'accord UE-OTAN du 14 mars 2003 relatif à la sécurité et l'échange d'informations : l'enjeu de ces structures est de permettre aux deux organisations de se consulter et de coopérer par le biais de l'échange d'informations classifiées et de documents. Cet accord ne peut se comprendre sans référence à son contexte : il intervient en effet au moment où l'UE a pris la décision de prendre la direction de l'opération militaire de l'OTAN en Macédoine, et cet accord sur l'échange d'information constituait un préalable nécessaire au transfert de direction de l'opération entre l'OTAN et l'UE. D'ailleurs, la plupart des pays membres ont opté pour un représentant « double casquette », soit un même représentant militaire au Comité militaire de l'UE et à l'OTAN, à l'exception de la France, de la Belgique et du Luxembourg qui ont choisi de dissocier les deux, envoyant un représentant distinct dans chacune des deux organisations. Nous discuterons plus bas ce point et ses conséquences pour la relation franco-allemande dans le cadre de la politique européenne de défense.

L'EMUE représente certes une véritable révolution culturelle dans l'Union européenne, introduisant les ferments d'un ethos militaire inédit dans le processus d'intégration européenne. Pour autant, l'UE est loin de disposer de la totalité de la chaîne de commandement permettant de mener à bien une opération militaire qui mettrait en œuvre une force de réaction rapide européenne : en effet, en plus de l'état-major de niveau stratégique qui prépare les options militaires stratégiques et assure l'interface avec le niveau de la décision politique, une chaîne de commandement doit comporter trois niveaux d'état-major, soit le commandant de l'opération (OHQ), le commandant de la force (FHQ) et enfin les états-majors de composantes. Or l'UE doit pour ce faire en appeler aux nations, comme nous le verrons aux chapitres 5 et 9 avec l'exemple des opérations militaires conduites sous bannière européenne, et plus particulièrement avec l'exemple de l'opération EUFOR Congo en 2006.

3.3. Des agences intégrées issues de l'UEO

Il importe également de mentionner les agences dépendant du Conseil de l'UE et jouant un rôle d'aide à la prise de décision en matière de PESD : le Centre satellitaire de l'UE situé à Torrejon et hérité de l'Union de l'Europe occidentale et l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE à Paris (décision à la CIG de Göteborg de Juin 2001), le Collège Européen de Sécurité et de Défense (CESD) créé en juillet 2005¹¹⁸⁴ et l'Agence Européenne de Défense (AED) née d'une action commune du Conseil le 12 juillet 2004¹¹⁸⁵ avec pour mission d'améliorer les capacités de défense de l'UE en harmonisant entre autres les programmes d'armement et en coordonnant des activités de recherche en la matière. L'AED est la dernière venue des institutions politico-militaire de l'UE :

« L'idée originelle de l'AED était que l'on mette à disposition de façon commune la coopération européenne en matière d'armement et la construction de ressources armées. Cet élan n'est s'est pas manifesté dans l'UE comme on l'avait souhaité au départ, notamment du côté des Allemands et des Britanniques. Les ressources de la défense n'ont pas augmenté, au contraire. Cette AED, qui est quasiment sous l'autorité des ministres de la Défense, ce qui est très important parce qu'elle est régie par d'autres procédures que celles des autres aspects du processus [de la politique européenne de défense], est un forum plus direct afin d'encourager la coopération. L'idée est super. La difficulté est malgré tout que tous les efforts réalisés ne sont pas décisifs : il y a toujours une tension entre les ressources disponibles et la disparition d'autres ressources. Et la disparition de ressources vient aussi de ce qu'aujourd'hui vingt-cinq Etats souverains s'efforcent presque tous d'avoir des forces armées souveraines et aussi complètes que possible. »¹¹⁸⁶

La recomposition du paysage industriel a rendu la situation relativement urgente : la restructuration des armées et la fin de la bipolarité s'associent à la faiblesse de la croissance économique européenne. Par ailleurs, « seuls » 4,5% du budget de l'Union sont alloués à la défense. Le problème s'accroît lorsque du côté de l'offre, la duplication des programmes engendre une compétition coûteuse à des industries parfois sinistrées¹¹⁸⁷. L'AED est entrée de plain-pied dans la réalisation de son premier programme de travail annuel en 2005. Cette agence se trouve sous l'autorité de Javier Solana, étant une agence du Conseil au même titre que le Centre satellitaire ou l'Institut d'Etudes de Sécurité. Dirigée par le Britannique Nick

¹¹⁸⁴ Action commune 2005.757.PESC du 18.07.2005. Nous revenons sur ce Collège et l'intérêt symbolique qu'il représente pour le couple franco-allemand dans la construction de l'Europe de la Défense, ainsi que sur l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE au chapitre 9.

¹¹⁸⁵ Action Commune 2004.551.CFSP.

¹¹⁸⁶ Entretien avec un ancien chef de Füs III-4, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons : « Die Grundidee der EDA war, dass man dem Prozess der europäischen Rüstungszusammenarbeit und Aufbau der Streitkräften Ressourcen zusammen zur Verfügung stellt. Diese Elan hat sich nicht in der EU so gezeigt wie man am Anfang hoffte, insbesondere von den Deutschen und Briten. Die Ressourcen für die Verteidigung sind nicht größer geworden; im Gegenteil. Diese EDA, die quasi unter Leitung der Verteidigungsminister ist, was ganz wichtig ist, weil es gibt dann andere Prozeduren als in anderen Teilen des Prozesses, ist ein mehr direktes Forum, um die Zusammenarbeit zu fördern. Die Idee ist ganz prima. Die Schwierigkeit ist aber trotzdem die(...), dass alle diese Bemühungen nicht entscheidend sind : es gibt immer das Verhältnis zwischen verfügbaren Ressourcen und Ressourcenverschwendung. Und Ressourcenverschwendung ist heute 25 souveräne Staaten, die fast alle bemüht sind, souveräne möglichst umfassenden Streitkräfte zu haben. »

¹¹⁸⁷ Nous abordons en détail ce défi budgétaire au chapitre 9.

Witney, et forte de 78 personnes en juillet 2005, elle vise à fournir un support aux Etats-membres en matière de programmes d'armements et surtout à impulser le développement de programmes capacitaires coordonnés au sein de l'Union européenne. Le budget 2005 de l'AED s'élève à 20 millions d'euros environ, dont 3 millions consacrés à la recherche et développement¹¹⁸⁸. Par ailleurs, l'AED s'efforce de faciliter les relations entre les différents acteurs du secteur en harmonisant l'offre et la demande, en organisant un pôle européen de R&D et en lançant le concept d'équipes de développement intégrées, pluridisciplinaires et spécialisées par domaine de capacité, au sein desquelles 500 experts mettent à leur tour en cohérence les besoins militaires avec les opportunités technologiques.

4. Un rôle très marginal de la Commission et du Parlement européen

En matière de PESD, la Commission européenne ne dispose aucunement d'un rôle d'initiative : elle n'exerce qu'une influence très réduite lors des débats conduits dans l'enceinte du Comité Politique et de Sécurité au sein duquel un de ses représentants siège. Cela ne permet néanmoins pas de répondre au besoin d'une meilleure coordination institutionnelle, comme nous aurons l'occasion de l'analyser dans notre troisième partie (chapitre 9). Concrètement, la Commission participe à la mise en œuvre des actions communes décidées par la Présidence uniquement dans la mesure où celles-ci relèvent du domaine économique et nécessitent par conséquent l'utilisation d'instruments communautaires. L'article 27 du TUE pose certes le principe général selon lequel « la Commission est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ». Elle peut aussi juridiquement saisir le Conseil sur « toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et (lui) soumettre des propositions » (article 22 §1). Mais c'est essentiellement dans le volet non militarisé de la PESD que la Commission a une capacité d'action, en l'occurrence dans les aspects civils de la gestion de crise et de la coopération civilo-militaire. *De facto* et *de jure*, l'initiative en matière de défense européenne revient aux Etats, et notamment aux ministères des Affaires étrangères, représentés à travers le Conseil européen, le Conseil et le CAGRE. Il n'existe

¹¹⁸⁸ L'Agence a commencé à développer ses quatre piliers en 2005, dans une perspective de libéralisation à long terme du marché de l'armement en Europe :

- développement des capacités militaires et de défense de l'Union ;
- coopération en matière d'armement ;
- offrir une base pour un marché européen défense et d'équipement industriel, technologique et militaire ;
- recherche et développement technologiques.

d'ailleurs pas au sein de la direction A (PESC) de la DG Relations extérieures de la Commission de sous-direction Défense : le sujet se réduit à un simple bureau. La Commission n'est d'ailleurs associée à la gestion de crises dans la cadre de la politique européenne de défense que lorsque cette gestion comporte des aspects civils, généralement doublés d'aspects financiers qui impliquent un recours à des instruments communautaires comme les aides économiques. De son côté, le Parlement européen exerce également un rôle très restreint en matière de défense européenne¹¹⁸⁹. Il ne dispose *de jure* d'aucune prérogative directe en la matière. Il ne bénéficie en fait que d'un pouvoir d'information entravé fréquemment par les règles d'accès aux documents codifiés. Il est seulement informé par la Présidence du Conseil des principaux aspects et évolutions de la PESD. : le 23 octobre 2002, le Parlement européen a approuvé le rapport du député allemand Elmar Brok¹¹⁹⁰ qui propose un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des documents réputés sensibles du Conseil en matière de sécurité et de défense, alors qu'auparavant le Parlement était soumis aux mêmes restrictions que le public concernant les documents classés confidentiels, secret ou top secret. Quoiqu'il en soit, le Parlement européen n'a aucun pouvoir de contrôle sur la Politique Européenne de Sécurité et de Défense qui est par nature intergouvernementale et par conséquent basée sur les décisions collectives des Etats-membres, elles-mêmes plus ou moins contrôlées par les parlements nationaux selon le fonctionnement propre de chaque configuration de politique étrangère. Cet organe communautaire n'a donc aucune influence sur l'élaboration de la PESD¹¹⁹¹.

La mise en place de l'architecture institutionnelle de la PESD a dès lors permis de déclarer la politique européenne de défense opérationnelle, c'est-à-dire apte à conduire des missions militaires et civiles sous l'autorité de l'Union européenne lors du Conseil européen de Laeken les 14-15 décembre 2001¹¹⁹². Les organes de la PESD fonctionnent comme des réseaux de sociabilité : ils sont des lieux de socialisation à une nouvelle manière de travailler et de penser entre niveaux national et européen, comme nous le développerons à la section suivante et au chapitre 5. Ces organes nouveaux contribuent à un allongement des

¹¹⁸⁹ Nous développerons davantage ce point dans notre troisième partie (chapitre 9) en pointant les questions que cela soulève en termes de responsabilité démocratique et d'*accountability* de la politique européenne de défense.

¹¹⁹⁰ Document A5-0326/2002.

¹¹⁹¹ Sa seule opportunité potentielle concerne le domaine budgétaire, comme nous y reviendrons dans notre troisième partie.

¹¹⁹² Ce même Conseil a également abouti une déclaration d'opérationnalité partielle de la force de réaction rapide européenne, malgré les cinquante lacunes capacitaires listées par la conférence d'engagement des capacités. Cf. le texte des conclusions de la Présidence à Laeken à l'annexe 8. 12.

chaînes d'interdépendances déjà pointé par Norbert Elias dans *La société des individus*¹¹⁹³, marquant de facto l'existence d'un écart potentiellement plus fort entre la décision publique et sa mise en œuvre. Ce phénomène de déperdition structurale, que ni les intergouvernementalistes, ni les tenants de la gouvernance, ni les constructivistes n'analysent réellement car ils se limitent à l'identification des réseaux d'acteurs autour de l'enjeu apparent d'une politique européenne donnée et gomme les propriétés structurales des espaces sociaux dans lesquels elle se fabrique, se donne ici à voir dans la PESD en ce qui concerne la coopération militaire franco-allemande¹¹⁹⁴.

Section C : Le « couple franco-allemand » face aux organes de la PESD : mythes et réalités

Les médias et la presse français et allemands diffusent fréquemment l'image affichée par les acteurs politiques sur les deux rives du Rhin d'un « moteur » franco-allemand dans la PESD. Mais qu'en est-il sur le terrain des organes bruxellois ? Cet affichage politique de moteur coïncide-t-il avec le vécu des acteurs en poste dans les organes de la politique européenne de défense ? Comment est-il perçu par ceux qui en sont les rouages ? « *Le couple franco-allemand incantatoire et imaginaire ne correspond pas forcément à la réalité pratique des faits.* »¹¹⁹⁵ C'est un élément que notre enquête nous a permis d'observer. Il n'existe pas *de facto* de position commune de principe ou d'interprétation systématiquement conjointe du projet européen, alors même que les textes régissant la coopération militaire franco-allemande, à commencer par le Traité de l'Élysée de janvier 1963¹¹⁹⁶, et les organes qui en découlent (en l'occurrence le Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense) en font un élément majeur de cette coopération spécifique dans un domaine aussi ancré au cœur de la souveraineté des États. Que change la PESD dans la pratique de la coopération militaire bilatérale ? Un officier français en poste à la Délégation aux Affaires Stratégiques sur ces dossiers l'explique en ces termes :

¹¹⁹³ Norbert Elias, op. cit.

¹¹⁹⁴ Cf. Pierre Muller, *La mise en œuvre des politiques de l'UE*, p. 21, in Luc Rouban, *De la V^{ème} République à l'Europe, : hommage à Jean-Louis Quermone*, Paris, Presses de la FNSP, 1996.

¹¹⁹⁵ Stephan Martens, « Pour un nouveau prisme d'analyse de l'entente franco-allemande », pp. 13, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003.

¹¹⁹⁶ Le Chapitre 2 du Traité de l'Élysée dispose : « Les deux gouvernements se consulteront, avant toute décision, sur les questions de politique étrangère et, en premier lieu, sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir autant que possible à une position analogue. ». Cf. l'annexe 8.2.

« Il y a peu de relations purement bilatérales car on est aujourd’hui dans un schéma de relations internationales qui s’inscrit dans un format d’organisation multinationale, soit dans un format UE et OTAN. 95 % de nos relations franco-allemandes dans la sécurité et la défense s’exercent dans le format de l’OTAN et de l’UE, et assez peu de façon exclusivement bilatérale. Mais on a par contre une structure bilatérale très forte avec le Traité de l’Elysée et le CFADS créé en 1988. Le CFADS est sensé être à la fois un centre d’impulsion et de rassemblement des informations. Les sujets qu’il traite aujourd’hui ont pour la plupart trait à la PESD et à l’OTAN. On s’expose mutuellement nos points de vue dans ces domaines-là. [...] Par exemple à la dernière réunion de la Commission Franco-Allemande de Sécurité et de Défense le 20 février 2006, il a été question de la préparation du sommet de l’OTAN à Riga. La Commission du 14 septembre 2006 et le CFADS du 12 octobre 2006 auront pour objet de préparer la présidence allemande de l’UE. »¹¹⁹⁷

De même, un document commun Délégation aux Affaires Stratégiques /*Planungsstab*, de 2004, dresse le constat suivant:

« At first glance, German-French security relations are characterised by an irritating ambivalence: on the one hand, relations have attained a unique quality, a fact that is mirrored in the activities of the Franco-German Council on Defence and Security and its working groups [...]. On the other hand, none of the major decisions on defence and military policy taken by either country in recent years has been affected by the existing institutions or fora. Meetings have become routine or rituals lacking both substance and inspiration. »¹¹⁹⁸

Il importe dès lors méthodologiquement de s’immerger dans le terrain bruxellois afin d’y saisir les décalages entre l’affichage politique généré par les hauts niveaux de décision politique dans les capitales (Paris et Berlin), et la réalité du « couple » franco-allemand aux niveaux de travail à Bruxelles. En effet, la socialisation marginale par les instances institutionnelles créées semble avoir un impact sur ce phénomène de décalage¹¹⁹⁹.

*1. Une perception différenciée du « couple » franco-allemand entre Bruxelles et les capitales*¹²⁰⁰

La coopération militaire franco-allemande et son rôle présumé de moteur dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense ne semblent pas perçus de façon identique entre Paris et Berlin, et Bruxelles. Dès lors que l’on s’éloigne des capitales, la coopération

¹¹⁹⁷ Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 11.07.2006.

¹¹⁹⁸ DAS/Planungsstab, Positionspapier Issue No.1, *Possibility for common goals...* DEU-Position/Franz.Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, p. 1.

¹¹⁹⁹ Jeffrey Checkel analyse : « *What starts as strategic, incentive-based cooperation within international institutions often leads at later points to preference shifts, and thus more enduring change.* » in « International institutions and socialization in Europe: introduction and framework », art. cit., p. 814. L’auteur s’intéresse par contre essentiellement à des instances communautaires, et non intergouvernementales comme celles de la PESD.

¹²⁰⁰ Nous mettons ici volontairement les termes « couple » et « moteur » entre guillemets dans la mesure où ces deux mots font partie de la terminologie employée dans les niveaux décisionnels politiques pour exprimer une connivence qui *de facto*, comme nous le montrons, est loin d’être évidente et systématique.

franco-allemande en matière de défense tend à perdre de sa visibilité pour se fondre dans le projet global de PESD. L'effet vitrine est encore plus accentué lorsque l'on décale le regard vers les institutions européennes et les délégations nationales à l'UE et à l'OTAN. Lorsque l'on pose la question aux diplomates, chargés de mission civils et officiers travaillant à Bruxelles sur les dossiers concernant la défense européenne, leur perception du « couple franco-allemand » en matière de défense européenne apparaît diluée par rapport à celle de leurs collègues des capitales, comme l'exprime cet officier en poste à l'EMUE :

« Finalement, le lien bilatéral se ressent peu au sein de l'EMUE. Pour en revenir au moteur franco-allemand, il s'agit plus de connivences de circonstances chez les militaires, en fonction des positions prises sur les différents dossiers multilatéraux. »¹²⁰¹

Un officier français en poste à Bruxelles remarque :

« Je suis déçu par le couple franco-allemand par rapport à ce que l'on voit à la télévision quand on voit Chirac et Schröder (ou que l'on voyait car ce ne sera plus ce couple là désormais) qui montrent une entente que nous ne vivons absolument pas ici avec nos homologues, que ce soit avec le représentant allemand au Comité Militaire, ou même avec l'ambassadeur avec son homologue allemand au Comité Politique. »¹²⁰²

A l'Etat-major de l'UE, certains militaires se prennent véritablement au jeu européen, affirmant ne penser qu'en multinational, même si c'est *in fine* l'avis des trois « grands » qui pèse le plus lourd dans la balance, soit les positions de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne¹²⁰³. Un officier français de l'EMUE déclare :

« Mais ici, c'est la rhétorique du multinational à vingt-cinq membres qui prévaut. Donc il est nécessaire de maintenir l'impartialité, au moins officiellement. Néanmoins, nous veillons à ce que les trois grandes nations soient d'accord. »¹²⁰⁴

Nous y voyons ici une déclinaison du syndrome de Stockholm, un processus psychologique que l'on peut observer chez les personnes ayant été otages : les otages dépendent du bon vouloir du preneur d'otages, et sont dépendants vis-à-vis de lui. Par conséquent il se produit une reconnaissance par l'otage de ce que le preneur d'otage veut bien lui consentir. L'analogie signifie ici que les acteurs, et notamment les militaires, sont pris dans l'organisation dans laquelle ils travaillent. Nous avons d'ailleurs pu remarquer que ce phénomène se manifeste de façon beaucoup plus prononcée chez les officiers et les civils de la Défense que chez les diplomates, ce qui vient bousculer l'idée reçue communément répandue du militaire porte-drapeau de sa nation. Notre hypothèse explicative est ici la différence qui existe entre les logiques du métier militaire et celles du métier diplomatique.

¹²⁰¹ Entretien à l'Etat-major de l'UE, Bruxelles, 08/12/2005.

¹²⁰² Entretien au Comité Militaire de l'UE, Bruxelles, 15/11/2005.

¹²⁰³ Cf. Lothar Rühl, *Die drei großen Partner der ESVP: Großbritannien, Frankreich und Deutschland*, pp. 58-75, in Ralf Rotte, Ranja Sprungala (Hrsg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag.

¹²⁰⁴ Entretien à l'Etat-major de l'UE, Bruxelles, 07/12/2005.

1.1. Un « couple » aléatoire au sein de la bureaucratie bruxelloise de la PESD

La multiplication des rencontres officielles et privées dans le cadre franco-allemand entre les acteurs situés aux différents niveaux des organes de coopération n'empêche pas une forme de normalisation des rapports bilatéraux, entraînant une certaine banalisation. Joachim Schild parle de « *ganz normale Freunde* » par opposition à l'image de la relation spéciale (*Sonderbeziehung*) avant la réunification¹²⁰⁵. A cela s'ajoute une relative renationalisation des intérêts de chacun au sein d'une Union européenne qui s'élargit : le Président Chirac disait dans une interview accordée au journal *Le Figaro* le 29 septembre 1998 : « *Comme la France, l'Allemagne n'hésite pas à faire valoir ses idées et ses intérêts* », ce qui appelle « *une rénovation de la relation franco-allemande.* »¹²⁰⁶. Le nouveau Livre Blanc allemand de la défense et de la sécurité paru en octobre 2006, ainsi que la participation de plus en plus active de la Bundeswehr à des opérations extérieures y compris en dehors du cadre de l'OTAN (notamment dans le cadre européen) viennent apporter du crédit à cette idée. Certes les intérêts allemands ne sauraient être définis en dehors du cadre européen (« *Deutsche Sicherheit ist multilateral angelegt* »¹²⁰⁷), mais le terme même d'intérêts nationaux n'est plus un tabou outre-Rhin comme cela l'était encore au début des années 1990¹²⁰⁸. Le texte du Livre Blanc souligne que la position de l'Allemagne au centre de l'Europe est une composante de ses intérêts de sécurité. Il est dès lors plus aisé de comprendre pourquoi l'Allemagne a tendance à regarder d'abord en direction de l'Ukraine ou de la Russie sur la question des partenariats stratégiques, que vers la Méditerranée par exemple. De son côté, la France n'est pas exempte d'arrière-pensées en matière de défense européenne. Un colonel français en poste au Comité Militaire de l'UE confie :

« La PESD agit comme un multiplicateur de puissance pour la France. L'intérêt d'eupéaniser la défense réside dans la mutualisation des risques et des coûts, tant pour les militaires que pour les décideurs politiques ou les industriels. Il s'agit désormais d'éviter des pièges comme la Côte d'Ivoire par exemple. »¹²⁰⁹

¹²⁰⁵ Joachim Schild, « *Ganz normale Freunde* ». *Deutsch-französische Beziehungen nach 40 Jahren Elysee-Vertrag* (SWP-Studie S1), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003.

¹²⁰⁶ Cité in Jérôme Vaillant, « La coopération franco-allemande à l'épreuve du Traité de l'Elysée. Retour sur quarante ans d'attente, de déceptions et de succès. », pp. 30, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003.

¹²⁰⁷ Hans-Dietrich Genscher nous l'a d'ailleurs répété plusieurs fois lors de notre entretien avec lui. Entretien à Bonn, 23/06/2006. Cf. Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Online Ausgabe: www.weissbuch.de, 25 octobre 2006, p. 25.

¹²⁰⁸ Même si pour certaines mouvances politiques, notamment *Die Grünen*, ce concept fait encore l'objet de débats internes.

¹²⁰⁹ Entretien au Comité Militaire de l'UE, Bruxelles, 15/11/2005.

Nombre de militaires, diplomates et chargés de missions interrogés des deux côtés du Rhin déplorent que le fait que dans la réalité du travail quotidien, ils sont confrontés à beaucoup moins d'analyse et pratiques communes que les textes et discours de chefs de gouvernement ne peuvent le laisser entendre et comme le prescrit le Traité de l'Elysée¹²¹⁰. Le quotidien de la coopération militaire semble davantage fait de processus parallèles que de travail en commun¹²¹¹. Un diplomate français en poste à la représentation permanente de la France à Bruxelles explique .

« Il existe cette volonté politique au plus haut niveau d'associer Berlin à toutes les initiatives européennes. C'est vu comme cela de l'Elysée, mais c'est très difficilement perceptible ici. (...) On essaye de se coordonner autant que faire se peut avec nos collègues allemands avant pour éviter d'afficher publiquement une difficulté franco-allemande, mais il y a des fois où l'on n'y échappe pas, parce que nous avons aussi un intérêt à faire valoir. C'est assez difficile. »¹²¹²

Plus prosaïquement, prenons l'exemple d'une initiative commune lors d'un sommet franco-allemand : l'initiative est lancée au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, et ces hauts niveaux politiques tendent ensuite à considérer que l'initiative suit son cours en descendant les échelons de travail jusqu'aux niveaux techniques. Il apparaît cependant beaucoup moins évident à l'épreuve de l'observation empirique de transformer la rhétorique politique en réalité politico-militaire. Un diplomate allemand en poste à la représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles confie :

« Les Français ne tiennent pas leurs promesses à Bruxelles : par exemple quand on a prévu un exercice avec l'OTAN, on abandonne l'idée à la fin, sous la pression des Français. Ensuite on s'entend pour mettre en route une initiative à deux, avec l'OTAN ; mais en réunion, on ne peut pas compter sur les Français. »¹²¹³

L'argument symétrique existe du côté français : souvent, les leaders politiques ont recourt à des arbitrages de très haut niveau entre Paris et Berlin, dont on ne voit pas directement les effets à Bruxelles, comme le souligne ce diplomate français :

« Vu de Bruxelles, la relation franco-allemande est un mythe en matière de PESD. Cela tient à des facteurs conjoncturels et structurels. En ce qui concerne les facteurs conjoncturels, [...] les militaires sont atlantistes, sont nés dans l'OTAN. [...] Les diplomates, dont on aurait pu

¹²¹⁰ Le Traité de l'Elysée dispose que la France et l'Allemagne doivent procéder à des consultations réciproques « sur toutes les questions importantes de politique étrangère » et ce « en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue. » (soit le fameux « *Konsultationspflicht* » en allemand) ; « sur le plan de la stratégie et de la tactique, les autorités compétentes des deux pays s'attacheront à rapprocher leurs doctrines en vue d'aboutir à des conceptions communes. » Cf. l'annexe 8.2.

¹²¹¹ Nous ne parlons pas ici du niveau de travail dans les unités franco-allemandes organiques. Nous renvoyons pour cela à l'étude de Christophe Pajon (*La coopération franco-allemande au concret : cultures, structures et acteurs*, Les Documents du C2SD, Paris, Mars 2006) et aux travaux de Paul Klein (Paul, (ed.), *Armed forces and multinationality. Experiences from multinational collaborations in Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2000 notamment) sur la multinationalité. Voir aussi sur la question Nina Leonhard, Sven Gareis, *Vereint marschieren – Marcher uni – Die deutsch-französische Streitkräftekooperation als Paradigma europäischer Streitkräfte?*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008.

¹²¹² Entretien à la représentation permanente de la France auprès du COPS, Bruxelles, 07/12/2005.

¹²¹³ Entretien à la représentation permanente de l'Allemagne auprès du COPS, Bruxelles, 23/01/2007.

attendre une plus grande ouverture, sont empêtrés dans leurs propres contradictions, tirés par leurs militaires qui ne cessent de leur répéter que ce qui est sérieux se fait dans l'OTAN. [...] Ce qui est frustrant vu d'ici est qu'à Berlin, les positions du ministère des Affaires étrangères semblent beaucoup moins tranchées. On le sait car il existe des consultations quasiment quotidiennes entre Paris et Berlin, surtout sur les sujets PESD, et nous avons aussi beaucoup d'échanges bilatéraux avec des diplomates et des militaires allemands à Paris et inversement. »¹²¹⁴

L'exemple de la négociation autour de la création de la cellule civilo-militaire issue du sommet des Quatre à Tervuren en avril 2003 est particulièrement illustratif de cette déperdition structurale entre le niveau politique de l'initiative et le fonctionnement de terrain dans les rouages bureaucratiques à Bruxelles. Une diplomate française à l'époque conseillère du ministre français de la Défense note :

« Ce que vous avez pu entendre des réticences de l'establishment français est à peu près le millième que cela a suscité en Allemagne. Tout l'establishment politico-militaire allemand était, complètement contre. Ils ont en plus un problème administratif car la Chancellerie n'a pas de pouvoir d'arbitrage et cela ne fonctionne pas aussi bien que chez nous. Les représentants à l'OTAN à ce moment-là, d'après ce que l'on m'a dit car je n'étais pas encore ici, s'excusaient de demander pardon : c'était comme se couper un bras pour eux. De façon générale, la délégation allemande ici nous soutient à contrecœur »¹²¹⁵

En l'occurrence, les acteurs diplomatiques sont ceux qui soulignent le plus fortement les malentendus franco-allemands rencontrés à Bruxelles. Cela provient essentiellement d'une différence essentielle de formation et de socialisation à la pratique du métier diplomatique entre la France et l'Allemagne. Les diplomates allemands sont représentés comme peu enclins aux concessions en format bilatéral aux dires des diplomates français interviewés : le monopole des juristes chez ces acteurs les conduit à porter une grande attention à la discussion exhaustive de tous les détails d'une négociation, tandis qu'ils tendent à se montrer plus souples et pragmatiques en format multilatéral¹²¹⁶, soit l'inverse des acteurs diplomatiques français soucieux de faire entendre la voix de la France dans les arènes multilatérales et d'y préserver ce qu'ils se représentent comme son rang diplomatique et politique dans le monde. Nous revenons sur cet aspect fondamental de notre analyse aux chapitres 6 et 7. Dans le cas du lancement du concept de Groupements tactiques 1500 (ou *Battle Groups*) sur la table de l'Union européenne par exemple, ce décalage entre les pratiques des acteurs politico-militaires et diplomatiques situés dans les capitales et celle des acteurs situés à Bruxelles semble particulièrement évident :

« J'ai en tête l'exemple des Groupements Tactiques : c'est une initiative franco-britannique à l'origine, que l'Elysée a souhaité élargir à l'Allemagne du fait du Traité de l'Elysée [...]. Des

¹²¹⁴ Entretien à la représentation permanente de la France auprès du COPS, Bruxelles, 07/12/2005.

¹²¹⁵ Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005. Nous revenons sur ce sommet et son interprétation par les acteurs français et allemands, ainsi que militaires et diplomatiques, aux chapitres 7 et 8.

¹²¹⁶ Cf. William Smyser, *How Germans negotiate. Logical goals, practical solutions*, Washington, United States Institute of Peace, 2003.

contacts ont donc été pris avec la Chancellerie, on perd des semaines à discuter avec la Chancellerie, ce qui commence à irriter les Britanniques. Au bout d'un certain temps, on finit par obtenir un papier trilatéral, qui est présenté au COPS par les Britanniques et les Français. Et l'Allemand qui était censé co-présenter avec nous est resté quasiment silencieux ! Ce n'est pas le genre de soutien que l'on attend d'un partenaire stratégique privilégié, de l'autre moitié du couple. [...] On pense se prévaloir d'un accord entre l'Elysée et la Chancellerie, mais tout n'est pas si simple. Même quand la Chancellerie a dit à Berlin aux différents ministères qu'il y a eu un accord et qu'il leur revient de le mettre en œuvre, quand les instructions arrivent jusqu'aux types ici, la moitié du message si ce n'est plus est perdue. Là-dessus se rajoutent des guéguerres entre Affaires étrangères, Défense et Finances qui verrouillent tout. »¹²¹⁷

Pour avancer dans notre analyse, ce décalage de la perception et des pratiques du « couple » franco-allemand entre les capitales et Bruxelles peut s'expliquer à la lumière de la variable socialisation, comme nous le développons amplement dans les trois chapitres suivants, soit une interprétation sensiblement différente de la PESD et du projet de défense européenne en France et en Allemagne, mais également le poids du fonctionnement des configurations politico-militaires nationales, l'influence de la culture militaire nationale et de l'ethos professionnel. En outre, la construction européenne exerce par nature des effets de désagrégation sur les Etats, et l'initiative politique prend alors toute son importance car c'est elle qui vient apporter du poids et de la chair au rôle que le partenariat franco-allemand a à jouer dans le cadre de la construction d'une Europe de la Défense¹²¹⁸. C'est pourquoi les plus hautes instances des capitales maintiennent une pression en faveur de la coopération franco-allemande, tout particulièrement dans le domaine militaire, comme le montre cet officier de l'Etat-Major des Armées :

« Il y a toujours eu un certain tropisme anglo-saxon des directeurs [de la Délégation aux Affaires Stratégiques] [...] mais il existe une constante pression de l'Elysée en faveur du franco-allemand. »¹²¹⁹

Les difficultés de terrain à Bruxelles sont fréquemment surmontées par le biais de contacts de haut niveau. Un officier français en poste au Secrétariat Général du Conseil explique :

« Généralement quand on a une difficulté, nous sommes bloqués très rapidement à notre niveau. Paris doit donc appeler Berlin, et au COPS, l'ambassadeur allemand fait ensuite un 180 degrés et approuve ce qu'il refusait la veille. Par exemple sur l'opération Artémis, la première fois que nous en avons discuté, l'ambassadeur allemand a dit que c'était inenvisageable en disant cela : « Not over my dead body. » Puis on a lancé l'opération Artémis, et il est encore vivant ! C'est un cas de figure qui se répète régulièrement. »¹²²⁰

Le témoignage de nos interlocuteurs allemands montre que la réciproque est valable en ce qui concerne les blocages rencontrés avec les Français à Bruxelles, notamment sur la question de la relation UE-OTAN.

¹²¹⁷ Entretien à la représentation permanente de la France auprès du COPS, Bruxelles, 07/12/2005.

¹²¹⁸ Entretien à la Commission Européenne, Direction Générale *Relations Extérieures*, 24/01/2007.

¹²¹⁹ Entretien à l'Etat-major des Armées, Paris, 09/01/2007.

¹²²⁰ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, DG E VIII, Bruxelles, 15/11/2005.

1.2. Un « moteur » franco-allemand circonscrit aux situations politiques d'exception

Si la notion de moteur franco-allemand en matière de politique européenne de défense paraît aujourd'hui ne pas coïncider étroitement avec la réalité de terrain de la PESD, elle n'est pourtant pas à rejeter catégoriquement. Comme le reconnaissent volontiers les hauts responsables militaires français et allemands en poste à Bruxelles au Comité Militaire de l'UE ou même à l'Etat-major de l'Union européenne, malgré les difficultés, la coopération militaire franco-allemande a l'avantage majeur de reposer sur une pratique institutionnalisée de consultation au sommet des deux Etats, qui permet de débloquer les situations. Plus précisément, l'influence du franco-allemand joue quand la France et l'Allemagne poussent des initiatives communes comme le Collège Européen de Défense ou l'*European Air Transport Command*. Un officier français, ancien chef de l'EMUE déclare :

« Le moteur franco-allemand est efficace dans des situations particulières où les intérêts des deux pays se rencontrent, comme lors de la crise irakienne par exemple. Le refus d'engagement allemand est très important car c'est la première fois que l'Allemagne osait défier les Etats-Unis. »¹²²¹

Il est important de noter une relative évolution de la politique étrangère allemande vis-à-vis du partenaire américain depuis l'épisode de la crise irakienne en 2003, lorsque le Chancelier Schröder avait refusé de faire participer l'Allemagne à la coalition militaire se rendant en Irak sous couleurs américaines. Quelles que soient les raisons de ce positionnement politique, cet épisode est à prendre en compte dans la mesure où les partenaires continentaux de l'Allemagne, au premier rang desquels la France, ont eu pour la première fois l'impression que l'Allemagne se libérait de la tutelle américaine. Mais la décision du Chancelier Schröder n'engage pas, toutefois, de modification profonde et radicale de la politique étrangère et de sécurité allemande : l'Alliance atlantique demeure le pilier de la sécurité allemande (« *Pfeiler deutscher Sicherheit* »)¹²²² : « *Les relations transatlantiques restent le fondement de la sécurité allemande et européenne.* »¹²²³ L'ancien ministre français de la Défense Michèle Alliot-Marie a d'ailleurs fait preuve de pragmatisme en reconnaissant l'importance de ce lien transatlantique lors de la Conférence sur la Sécurité de Munich en février 2006. La question préoccupe certains diplomates et militaires français en poste à la représentation permanente de l'OTAN à Bruxelles, même si le sujet est loin de faire l'unanimité au sein de l'échantillon du corps diplomatique français

¹²²¹ Entretien avec le chef de l'Etat-major de l'UE, EMUE, Bruxelles, 08/12/2005.

¹²²² www.bmvg.de.portal.a.bmvg, 09/02/2006.

¹²²³ Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Online Ausgabe: www.weissbuch.de, 25 octobre 2006, p. 30.

que nous avons eu l'occasion d'interroger : « *Le deuxième grand défi est la capacité à développer une relation bilatérale avec les Etats-Unis, même si c'est très difficile et que c'est la grande hantise de tout le monde ici.* »¹²²⁴

Finalement la phase de mise en forme technique d'une initiative politique comme les *Battle Groups 1500* par exemple ou la cellule civilo-militaire, qui intervient une fois la démarche politique close, s'inscrit en général dans une temporalité bureaucratique différente de la temporalité de l'action politique, tant sont divergents les processus décisionnels en France en Allemagne. Il faut aussi compter avec l'inertie des systèmes, qui ralentit la pénétration d'une initiative politique : celle-ci arrive édulcorée dans les niveaux de travail. Cela permet en partie de saisir l'effet fréquemment marginal des évolutions apportées à la défense européenne dans sa pratique sur le terrain politico-militaire d'exécution : « *Au sommet il se produit de grandes déclarations mais entre les deux il y a beaucoup d'échelons, si bien que les niveaux de travail ne reçoivent que 10-15% des grandes déclarations politiques.* »¹²²⁵ Le phénomène joue également lorsqu'il s'agit d'une initiative lancée au niveau européen : l'Etat-major de l'Union européenne diffuse par exemple régulièrement de nouveaux concepts militaires, parfois proposés par les acteurs de la coopération franco-allemande, parfois avancés à trois avec le concours britannique. Mais en pratique, quand il s'agit de donner corps à ces concepts à Paris et à Berlin, nombre des questions surgissent et peuvent bloquer le processus : « *Les institutions sont si lourdes que même si les ministres ont des relations intuitu personae ; ce qui arrive en haut est un travail préformaté et la marge de manœuvre est de 5%.* »¹²²⁶ Certains militaires de l'Etat-major allemand s'occupant de PESD se plaignent par exemple d'avoir à commenter un grand nombre de documents issus de Bruxelles sans pouvoir seulement en voir le contenu se réaliser. Au printemps 2006 par exemple, l'EMUE réfléchissait à de nouveaux concepts européens concernant les exercices de gestion de crise en Afrique, alors même qu'il existe déjà certains outils en la matière, notamment hérités de l'UEO¹²²⁷.

Ce décalage provient notamment de ce que la perception des acteurs politico-militaires diffère selon leur position institutionnelle et géographique : à Bruxelles, ils doivent négocier directement avec les acteurs des autres Etats-membres et agissent de façon plus pragmatique que les acteurs situés à Paris et Berlin manifestant davantage une

¹²²⁴ Entretien à la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN, Bruxelles, 14/11/2005.

¹²²⁵ Entretien avec un diplomate allemand, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 24/04/2006.

¹²²⁶ Entretien avec un officier français, État-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹²²⁷ Notamment position commune du Conseil 2004/85/CFSP du 26/01/2004 concernant la prévention, la stabilisation et la résolution de conflit en Afrique ; plan d'action pour le support de la paix et de la sécurité en Afrique, 16/11/2004. Source : www.concilium.europa.eu/eudoc/cms (14/04/2007)

interprétation nationale et idéologique des situations. Un officier allemand convoque une image parlante pour illustrer ce phénomène de distorsion structurale entre les capitales et Bruxelles :

« Cela provient du problème des niveaux de compétences. Les capitales sont les entraîneurs, tandis que les représentants à Bruxelles sont les boxers qui sont directement sur le ring et doivent négocier en temps réel, prennent les coups et se battent. Il y a un problème de différence des attentes également : les attentes françaises à Bruxelles sont celles de faire des compromis, mais manquent de flexibilité vis-à-vis de l'Allemagne, et vice versa. »¹²²⁸

Les organes de la PESD, et avant tout le Comité Politique et de Sécurité, cheville ouvrière de l'édifice de la défense européenne aujourd'hui, ont contribué à modifier la pratique de la coopération militaire bilatérale: là où les négociations se passaient auparavant directement entre Paris et Berlin, on négocie aujourd'hui aussi à Bruxelles, ce qui peut engendrer une forme de concurrence entre les acteurs politico-militaires impliqués dans les processus décisionnels concernant la défense européenne. Les logiques de pouvoirs évoluent, tendant à devenir multi-scalaires, se jouant sur plusieurs niveaux qui s'entremêlent en un *multi-level game*, comme nous l'analyserons au chapitre suivant¹²²⁹.

Un autre élément que nous souhaitons avancer peut paraître trivial à première vue, et exerce pourtant une influence importante : il s'agit de la personnalité des gens en poste, notamment dans les très hauts niveaux politiques. La bonne entente entre les chefs d'Etat et de gouvernement français et allemand, ainsi qu'entre leurs ministres des Affaires étrangères et de la Défense, est le garant d'une impulsion politique forte, qui permet de débloquer les situations problématiques qui peuvent se produire dans les niveaux de travail. Un conseiller du Président Chirac, depuis longtemps intime avec le dossier de la défense européenne et du couple franco-allemand, l'explique bien :

« Au-delà de l'instrument opérationnel et politique, il y avait des enjeux de présentation. S'il n'y a pas la bonne personne au bon moment pour l'incarner, ou le bon couple franco-allemand comme le couple Mitterrand-Kohl, cela ne marche pas, on manque une étape. Le couple Chirac-Schröder ne fonctionne pas aussi bien, comme on l'a vu à Nice : on a été incapable de se mettre d'accord. »¹²³⁰

Les organes de la coopération franco-allemande ont été mis en place afin qu'elle persiste quelles que soient les alternances politiques, et la coopération continue d'ailleurs à fonctionner en périodes incertaines¹²³¹. L'impulsion politique reste une donnée cardinale

¹²²⁸ Entretien à FüS III-4, Ministère fédéral de la Défense, 28/03/2006.

¹²²⁹ Cf. Robert Putnam, « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games », in *International Organization*, 42(3), summer 1988, pp. 427-460, et Robert Putnam, Peter Evans, Harold Jacobson (dir.), *Double-Edged Diplomacy: International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

¹²³⁰ Entretien à l'Elysée, Paris, 17/05/2005.

¹²³¹ Cf. Christophe Pajon, *La coopération franco-allemande au concret : cultures, structures et acteurs* (Les documents du C2SD n° 82), Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense, 2006, et « L'impact du

pour que le partenariat franco-allemand soit moteur dans la PESD, comme le souligne ce fonctionnaire français de la direction générale Relex de la Commission européenne :

«Il est nécessaire d'avoir des initiatives top-down pour pouvoir avancer aussi par le haut. Dans la coopération, il s'agit de ne jamais oublier qu'il y a des différences fondamentales entre les Etats : philosophiques, politiques, administratives, culturelles, d'objectifs...[...] On ne peut pas faire reposer un projet politique sur des fonctionnaires, fussent-ils des généraux trois étoiles. »¹²³²

De même, le rôle des conseillers proches des chefs d'Etat peut s'avérer déterminant car ce sont eux qui portent les initiatives entre les rencontres au sommet, et interagissent au quotidien avec les acteurs nationaux et européens à Bruxelles.

« Christoph Heusgen (le conseiller de sécurité de la Chancellerie) et M. Silberberg (le Secrétaire d'Etat du ministère des Affaires étrangères sont tous les deux très bien insérés dans l'UE. Ils ont un intérêt énorme à savoir qui fait quoi e Europe. »¹²³³

Ainsi le rôle des organes de coopération militaire franco-allemande et les échanges d'officiers et de diplomates apparaissent capitaux pour favoriser une meilleure connaissance du fonctionnement du partenaire, qui seule peut offrir une base de dialogue équilibrée.

« L'élément le plus important est l'intimité entre les cercles de décisions. On a besoin de consensus en franco-allemand, et on avance de concessions réciproques en concessions réciproques. C'est parce que l'on prend en compte les préoccupations de l'autre à un certain moment que l'on peut avancer dans la durée. »¹²³⁴

2. Le cas du Conseil Franco-Allemand de Défense et de Sécurité : comment trouver sa place dans la PESD ?

Nous insisterons ici spécifiquement sur le cas du Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense (CFADS). L'enjeu n'est pas d'étudier dans le détail son fonctionnement car cela fait l'objet d'un chapitre détaillé dans le rapport de Christophe Pajon¹²³⁵. De même, nous n'étudierons pas les autres rouages techniques de la coopération militaire franco-allemande, tels le GFACM ou les différents groupes de travail dans la mesure où nous nous intéressons ici essentiellement au niveau de décision politique. Notre objectif est plutôt de soulever la question du rôle du Conseil Franco-Allemand de Sécurité et

politique sur la coopération militaire franco-allemande », *Défense nationale et sécurité collective*, 2, 2006, pp. 34-40.

¹²³² Entretien à la Commission Européenne, DG Relations extérieures, Bruxelles, 24/01/2007.

¹²³³ Entretien avec une diplomate en poste au *Planungsstab*, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 12/05/2005.

¹²³⁴ Entretien à l'Elysée, Paris, 17/05/2005.

¹²³⁵ Christophe Pajon, *La coopération franco-allemande au concret : cultures, structures et acteurs*, Les Documents du C2SD, Paris, Mars 2006, pp. 102-105.

de Défense¹²³⁶ dans le panorama des organes de la politique européenne de défense. La coopération franco-allemande est structurée par le Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense, plus particulièrement par le biais de son secrétariat permanent à Paris qui fait travailler ensemble quelques officiers et diplomates français et allemands dans un même bâtiment. Quant aux dossiers de la politique européenne de défense, ils sont, eux, structurés par les représentations permanentes des capitales à Bruxelles. Les lignes à tenir à Bruxelles sont arrêtées dans le cadre franco-allemand, ce qui nécessite de se mettre d'accord pour afficher autant que possible des positions communes au niveau politique. Un officier français en poste à Berlin souligne : « *Les choses sont si imbriquées que le franco-allemand et la PESD ne sont pas deux cases différentes, mais un seul et même secteur.* »¹²³⁷ Avec la pratique de la PESD basée sur des contacts directs entre les ministères nationaux et leurs émanations à Bruxelles ainsi qu'avec les instances intergouvernementales du Conseil de l'UE, le rôle du CFADS se trouve mécaniquement diminué. En matière d'armement par exemple, l'Agence Européenne de Défense tend à vider le sous-groupe Armement du CFADS de sa substance¹²³⁸ :

« Le moteur bilatéral franco-allemand a pris, au fur et à mesure de l'intégration et de la construction européennes, une dimension européenne. Il y a bien eu au départ le moteur franco-allemand qui a initié le mouvement général. Et on a là à la fois un résultat et la source du mal. Chaque fois qu'une idée est mature, on la concrétise dans les faits avec une dimension européenne de plus en plus prégnante. »¹²³⁹

Dans le cadre du projet de défense européenne commune, la subsidiarité est appelée à devenir peu à peu le maître mot : l'arbitrage doit se produire à l'échelon le plus adapté dans une perspective d'efficacité accrue et de meilleure résolution des problèmes. Certes cette subsidiarité n'est pas encore aujourd'hui l'unique méthode de travail, mais cette tendance accroît le risque de marginalisation du CFADS. Une circonstance aggravante réside en le fait qu'il ne paraît pas exister de vision commune au CFADS : par exemple, les autorités françaises ont des contacts directs avec les autorités allemandes, et font des réunions auxquelles le CFADS ne participe pas toujours et dont il ne reçoit pas systématiquement les retours (*feedbacks*)¹²⁴⁰. Si ce conseil a pu jouer un rôle majeur à ses débuts dans les années 1990 car les acteurs ne se connaissaient pas et qu'il fallait un liant entre les armées, la

¹²³⁶ Le CFADS est l'organe de coordination des autres instances de la coopération militaire bilatérale, que sont entre autres la conférence 3+3, la Conférence Terre franco-allemande, etc. Le CFADS a pour but d'avoir une vue d'ensemble. Tout le spectre de coopération est ainsi couvert (homme en formation, en entraînement, en opération ; technique avec R&D, armement commun...).

¹²³⁷ Entretien à la Mission militaire de l'Ambassade de France, Berlin, 20/03/2006.

¹²³⁸ Entretien avec l'officier allemand représentant l'Allemagne au Secrétariat permanent du CFADS, Paris, 16/12/2005.

¹²³⁹ Entretien avec l'officier français représentant la France au Secrétariat permanent du CFADS, Paris, 25/11/2005.

¹²⁴⁰ C'est par exemple le cas des rencontres DAS/Planungsstab. Entretien au Secrétariat permanent du CFADS, Paris, 25/11/2005

situation a changé aujourd'hui : les acteurs politico-militaires sur les deux rives du Rhin se connaissent très bien grâce aux échanges de personnels insérés dans les administrations du partenaire, ce qui signifie qu'ils communiquent directement entre homologues et qu'il se produit une perte d'informations. Le CFADS a de plus en plus de mal à jouer son rôle de liant. Le principe franco-allemand est certes nécessaire, mais la finalité n'est plus franco-allemande mais européenne aujourd'hui. Et ce rôle de noyau pour agréger les autres participants doit s'adapter au nouveau format de traitement de la défense européenne entre les capitales et Bruxelles. L'officier représentant la France au secrétariat permanent du CFADS l'a bien saisi :

« Les instances franco-allemandes sont trop cloisonnées car elles ont peur de perdre leur identité : elles fonctionnent un peu sur l'idée d'assurer son pouvoir sur la rétention du savoir. Or il est nécessaire que cette instance bilatérale prenne une dimension européenne. Mais ce problème a une dimension éminemment politique et diplomatique : faut-il conférer une dimension européenne aux instances binationales ? Comment ? Cela pose la question de la subsidiarité et de la duplication. »¹²⁴¹

Il s'agit en l'occurrence d'un réflexe de résistance institutionnelle visant à conserver ses prérogatives dans un environnement où elles deviennent *de facto* moins pertinentes. Le Conseil franco-allemand s'est ainsi lancé depuis les années 2000 dans une intense réflexion sur le rôle de la coopération militaire franco-allemand et particulièrement de ses composantes opérationnelles dans la PESD dans une perspective de légitimation de son existence et de son activité, en élaborant des feuilles de routes (*road maps*) notamment. La force du CFADS est de réunir dans un même espace géographique, la France et l'Allemagne, la Défense et les Affaires étrangères (en l'occurrence, la Défense est le pôle majeur, et les ministères des Affaires étrangères sont statutairement en charge du suivi de la coopération). Cet organe constitue le point de jonction qui devrait faire la richesse du système. Mais il faut également compter avec un facteur qui peut sembler trivial mais joue un rôle non négligeable : le facteur humain. Le choix des personnes que l'on nomme dans les instances multilatérales est essentiel car si le contact passe mal, la conséquence majeure en est le blocage de dossiers et la rétention d'informations. Or le CFADS a été conçu à l'origine pour s'assurer que les deux Etats ont perçu un problème donné de la même manière, et pour identifier les divergences de vue. Un officier français justifie ainsi l'importance d'un bon fonctionnement du CFADS, en donnant l'exemple suivant :

« Le compte-rendu récent du Sous-Groupe Marine concernant l'EUMARC souligne la réticence de la France à poursuivre ce projet, alors qu'elle est motrice dans ce projet. Cela montre qu'un message est mal passé. Cela peut-être lié à la traduction, à une mauvaise interprétation, à une volonté allemande de freiner les choses en ce domaine. Il est difficile d'articuler les expertises ; c'est pourquoi il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble très

¹²⁴¹ Entretien avec l'officier français représentant la France au Secrétariat permanent du CFADS, Paris, 25/11/2005.

élevée et d'être capable de descendre dans le détail. D'où l'importance de bonnes relations entre homologues, et l'efficacité du système est liée à cela, soit le CFADS. »¹²⁴²

L'échange de vue approfondi tous les six mois entre Français et Allemands –et plus régulièrement encore dans les niveaux de travail- demeure un élément important de l'agenda politique des deux nations. Dès lors, le CFADS garde une utilité sur deux plans au moins : celui de l'échange de vue, et celui de la pédagogie et de la connaissance du partenaire. Dans la perspective de la politique européenne de défense, il s'agit là d'un élément capital. Par exemple en ce qui concerne le dossier épineux des relations UE-OTAN, il existe actuellement un débat sur l'élargissement des missions de l'OTAN dans le cadre du réseau institutionnel franco-allemand, et notamment au niveau des directeurs des affaires stratégiques et des sous-chefs Relations internationales des ministères de la Défense. Quant à la pédagogie, le CFADS peut jouer un rôle majeur dans la connaissance de l'autre et la compréhension de son fonctionnement et de ses impératifs politico-administratifs internes. Un diplomate français souligne d'ailleurs ce problème de mentalité :

« Il y a aussi la perception à Paris que les Allemands finiront par suivre, alors autant les brusquer car cela ira plus vite. Or cela ne marche pas comme cela en Allemagne. En Allemagne il faut travailler dans le détail et argumenter. Le processus de décision est inverse : chez nous il descend, chez eux il monte. Quand les services sont d'accord entre eux, cela monte très vite. »¹²⁴³

Le CFADS n'est donc pas encore totalement obsolète : il le serait si le but de l'harmonisation systématique des positions française et allemande en matière d'affaires étrangères et de défense était atteint. Il s'agit bien davantage aujourd'hui de rééquilibrer son action dans le fonctionnement de la politique européenne de défense, donnant aux acteurs politico-militaires franco-allemands un forum supplémentaire de discussion et d'interconnaissance, qui peut apporter une plus-value politique comme nous le montrons au chapitre 9 (section C).

L'activisme franco-allemand déployé au début des années 1990 pour mettre sur l'agenda européen la question de la défense européenne se retrouve dans une certaine mesure lors des négociations ayant visé à donner une architecture institutionnelle à la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, notamment en ce qui concerne l'héritage revendiqué de l'UEO et la volonté de doter la politique européenne de défense de structures décisionnelles pérennes, civiles et militaires. L'avantage d'une approche en termes de sociologie historique se révèle, ici, dans l'analyse des processus socio-politiques qui sous-tendent le dessin de la forme institutionnelle des organes de la PESD. En effet, là où les

¹²⁴² Entretien à la Mission militaire de l'Ambassade de France, Berlin, 03/04/2006.

¹²⁴³ Entretien à l'Ambassade de France, Berlin, 03/04/2006.

institutionnalistes se posent finalement assez peu la question de savoir d'où viennent les institutions, et comment elles sont modelées à travers les relations d'interdépendance existantes entre les différents groupes d'acteurs impliqués dans leur conception, comme le déplore Paul Pierson¹²⁴⁴, notre démarche nous a permis de nous interroger sur la question de savoir ce qui détermine la forme particulière des institutions formelles. Nous nous sommes dès lors efforcés de rendre compte des débats qui ont entouré la construction des organes politico-militaires de la PESD à Bruxelles, en mettant en lumière les jeux internes qui sous-tendaient ces négociations entre les diplomates européens, divisés entre diplomates communautaires et diplomates traditionnels¹²⁴⁵. Les variables socialisation professionnelle et organisationnelle et habitus national se sont avérées pertinentes pour saisir les enjeux sous-jacents à la construction de l'architecture institutionnelle de la PESD, et permettent d'en appréhender la nature concurrentielle entre acteurs diplomatiques et acteurs militaires, entre acteurs issus du mécanisme communautaire et acteurs intergouvernementaux notamment.

Une fois cette structure créée, il importait dans mesurer l'impact sur le fonctionnement des rouages institutionnels de la coopération franco-allemande en matière de défense en Europe. Plus précisément, l'enquête nous a permis de saisir que les jeux d'interdépendance nouveaux et multiscalaires, induits par la configuration PESD, aboutissent à une forme de marginalisation du « moteur » franco-allemand à Bruxelles au quotidien, en décalage avec l'affichage politique produit par les dirigeants des deux pays à Paris et Berlin. Plus largement, toute nouvelle politique européenne, même intergouvernementale - laissant aux Etats une marge de manœuvre prépondérante-, tend à transformer les instruments politiques à disposition des divers groupes d'acteurs, le poids des services bureaucratiques du secteur d'action publique considéré et les processus décisionnels. Il importe dès lors de se pencher sur les interactions entre la configuration sociale émergente formée par les organes de la PESD et les configurations de politique étrangère et de défense nationales au chapitre suivant.

¹²⁴⁴ Cf. Paul Pierson, *Politics in time*, op. cit., p. 103.

¹²⁴⁵ De même, nous ne posons pas cette question dans la perspective d'une analyse de type fonctionnaliste, mais bien de sociologie de l'action publique, en tâchant de mettre en exergue les ressources et les contraintes que les acteurs apportent avec eux à la table de négociation, et leurs motivations à soutenir le développement d'une forme institutionnelle plutôt qu'une autre. En effet, les institutions ne sont pas créées parce qu'une seule fonction motive ceux qui les créent, mais le résultat institutionnel dépend de divers groupes avec des motivations diverses, voire contradictoires. Pour Pierson, les sociologues insistent sur la diffusion de formes institutionnelles particulières : le design institutionnel reflèterait le besoin des acteurs et leur sensibilité à légitimer leur activité. Le résultat dépend donc de la force des diverses factions engagées dans la création institutionnelle, autour d'entrepreneurs institutionnels. Paul Pierson, id., p. 110.

Chapitre 5

Des jeux de pouvoir en mutation entre les capitales et Bruxelles

Depuis six ans, la PESD se développe et se dote progressivement de structures et d'un agenda propres, qui tendent à devenir un passage obligé en matière de défense, pesant à la fois dans les stratégies d'action des Etats¹²⁴⁶ mais influençant également les fonctionnaires, diplomates et militaires. Le processus en œuvre apparaît comme un mécanisme *bottom-up* entre les Etats et l'UE qui se consolide peu à peu. L'inclusion des questions de défense dans le cadre juridique de l'UE (Traités de Maastricht et de Nice) en modifie la nature ; la PESD entend confirmer la vocation fondamentalement politique de l'Union¹²⁴⁷, revisitant les paramètres de la souveraineté étatique. L'émergence de structures propres à la politique européenne de défense, comme nous l'avons étudiée au chapitre précédent, en traçant les contours d'une nouvelle configuration sociale autour de la défense européenne à Bruxelles, agit sur la façon de coopérer des acteurs gouvernementaux (politiques, militaires, diplomates) dans le domaine de la défense, comme nous allons le montrer dans ce chapitre et les suivants. Comment les acteurs impliqués entre les divers organes jouent-ils entre l'échelle nationale et l'échelle européenne ? Quels sont les effets de cette création institutionnelle en matière de défense ? Que viennent modifier ces structures au sein des logiques de pouvoirs existantes ? Peut-on parler d'une européanisation de la défense ?¹²⁴⁸ Qui gouverne finalement la politique européenne de défense ? L'étude attentive du cas des acteurs politico-militaires français et allemands nous permet d'appréhender ces modifications qui se traduisent par de nouveaux équilibres relationnels ou jeux entre les capitales entre elles et les organes situés à Bruxelles. Le point de vue d'Hubert Védrine sur ce processus décisionnel s'avère éclairant pour notre propos :

¹²⁴⁶ Cf. Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, 42 (2), 275-297.

¹²⁴⁷ Cf. Jolyon Howorth, *L'intégration européenne et la défense: l'ultime défi?*, op. cit. ; Philippe de Schouteete, *La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD.*, Cahiers de Chaillot, 71, ISS-UE, Paris, 2004.

¹²⁴⁸ Bastien Irondelle souligne bien le problème posé par le concept d'européanisation tel qu'il est classiquement conçu par Claudio Radaelli ou encore Thomas Risse et Tanja Börzel, dans la mesure où la défense ne relève de tout façon pas de la compétence de l'UE. Cf. Bastien Irondelle, « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms, 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, pp. 208-226, et « Quelle européanisation de la sécurité au sein de l'Union européenne ? », pp. 39-51, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

« Peut-on parler de coproduction ? Je parlerai plutôt d'une combinaison, plus ou moins harmonieuse, de politiques étrangères et d'initiatives nationales plus ou moins accordées entre elles selon les sujets, de mise en œuvre par « Monsieur PESC » de la part de la politique sur laquelle il y a déjà consensus. (...) On se « débrouille » »¹²⁴⁹.

Nous proposons ici une lecture du processus décisionnel en termes de sociologie de l'action publique, en s'intéressant au niveau national macro, tandis que les deux chapitres suivants poursuivent l'analyse en la raffinant à un niveau micro : celui des acteurs, et de leurs socialisations professionnelles et organisationnelles différenciées. Il s'agit de saisir le mode d'action spécifique qui se développe dans la pratique de la politique européenne de défense à travers notre étude du cas des acteurs politico-militaires et diplomatiques français et allemands. Les Etats occupent certes un rôle prépondérant au sein de la configuration sociale formée par cette politique. Plus précisément, notre approche nous permet d'interroger le poids des configurations nationales de politique étrangère et de défense dans le processus décisionnel entre les capitales et la configuration bruxelloise émergente. L'enjeu est ici d'analyser ce que modifie l'introduction de la politique européenne de défense dans la pratique de la coopération militaire pour les acteurs politico-militaires français et allemands, en temps normal et en cas d'opération européenne. Nous nous intéressons ainsi dans un premier temps au jeu à plusieurs niveaux qui se tisse entre les capitales et Bruxelles à travers la nouvelle configuration sociale formée par la politique européen de défense (section A). Dans un second temps nous analysons la dimension structurelle de cette politique en mettant en évidence le poids des configurations et des habitus nationaux au sein du processus décisionnel (section B).

Section A : Un double jeu entre les capitales (Paris et Berlin) et Bruxelles

Claudio Radaelli définit l'eupéanisation comme « l'impact de l'UE sur les politiques (*policies*), la politique (*politics*) et le politique (*polity*) au niveau national »¹²⁵⁰. Nombreuses sont les définitions de l'eupéanisation qui d'ailleurs reposent sur l'hypothèse que celle-ci implique une réponse domestique aux politiques conduites par l'UE, qu'ils s'agisse des travaux de Featherstone (*The politics of Europeanization*, 2003), de Radelli, de

¹²⁴⁹ Hubert Védrine, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », art. cit., p. 869.

¹²⁵⁰ Claudio Radaelli, « Européanisation », 191-200, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004.

Ladrech ou de Hix par exemple¹²⁵¹. Pour Thomas Risse et Tanja Börzel, l'eupéanisation consiste en le décalage qui se produit entre les prescriptions européennes et le domaine d'action publique national étudié : autrement dit, l'eupéanisation exerce des pressions adaptatives sur les secteurs d'action publiques nationaux concernés par une régulation au niveau européen du fait de l'existence d'un décalage, ou « *misfit* », entre les prescriptions européennes et la situation nationale¹²⁵². De même, Sabine Saurugger et Yves Surel modélisent l'eupéanisation dans une perspective relativement semblable comme un mécanisme de transfert de politique publique¹²⁵³. Or une telle approche par le *misfit* ou le transfert de politique publique ne s'avère pas pertinente dans le domaine spécifique de la politique de défense dans la mesure où cette politique n'est pas une politique supranationale que les Etats doivent adapter au niveau domestique, mais au contraire une politique intergouvernementale impulsée par les Etats au niveau européen. A ce titre, elle fait l'objet de divergences de vue entre les Etats et même entre les différents acteurs au sein des Etats, comme nous le verrons au cours des chapitres 5 à 9.

Ainsi, notre démarche consiste plutôt ici à saisir l'eupéanisation comme une transformation sociale qui dénote une réorganisation des territoires de compétences des acteurs, et des interdépendances entre ces différents territoires, conduisant à terme vers une nouvelle configuration socio-politique¹²⁵⁴, soit comme la création de nouvelles formes de jeux entre les acteurs situés dans les capitales et à Bruxelles et modifiant les modalités traditionnelles de coopération en matière de défense, en l'occurrence dans notre étude entre la France et l'Allemagne. En effet, quelles relations se tissent entre la configuration émergente de la PESD et les configurations de défense nationales en France et Allemagne (quels sont les organes qui travaillent ensemble, avec quels liens ?). Comment s'effectue le passage entre un jeu préliminaire à deux acteurs principaux en un jeu à plusieurs acteurs sur plusieurs niveaux, pour emprunter la terminologie éliassienne ?¹²⁵⁵ La littérature sur l'Union européenne établit traditionnellement une dichotomie entre l'intergouvernementalisme et le supranationalisme : les domaines « sensibles » de la souveraineté étatique comme la défense

¹²⁵¹ Id.

¹²⁵² Cf. Tanja Börzel, Thomas Risse, « When Europe hits home : Europeanization and domestic changes », in *European Integration online Papers* (EioP), 4 (15), 2000, et *Europeanization : the domestic impact of European Union politics*, pp. 483-504, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds), id.

¹²⁵³ Sabine Saurugger, Yves Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 13 (2), 2006, pp. 179-211. Cf. également Sophie Enos-Attali, Alexandra Jönsson, Elizabeth Sheppard, *Phénomènes de convergence dans un contexte européen : quel rôle pour l'eupéanisation ?*, pp. 313-350, in Bruno Palier, Yves Surel, *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2007.

¹²⁵⁴ Cf. Gérard Delanty, Chris Rumford, *Rethinking Europe. Social theory and the implications of Europeanization*, London, Routledge, 2005, p. 6.

¹²⁵⁵ « L'interdépendance de tous les Etats pèse lourdement sur la dynamique de la configuration d'ensemble qu'ils forment et change profondément les conditions d'existence de chacun d'entre eux. » Eric Letonturier, art. cit., p. 80.

sont régis par la logique intergouvernementale, c'est-à-dire par un réseau d'interactions entre les « *relevant national policy-makers, and with relatively little of the classical treaty-based involvement of the EU institutions* »¹²⁵⁶. En l'occurrence, en matière de politique européenne de sécurité, Helen et William Wallace proposent un autre concept inspiré de la théorie des relations internationales : le *transgouvernementalisme*¹²⁵⁷, et le transposent au niveau européen en le caractérisant par :

- un entrepreneuriat politique conduit par les capitales nationales et un engagement actif du Conseil européen pour fixer la direction générale de la politique ;
- la prééminence du Conseil des ministres, qui consolide la coopération ;
- le rôle limité ou marginal de la Commission ;
- l'exclusion du Parlement Européen de cercles engagés dans la conception de la politique ;
- l'adoption d'arrangements spéciaux dans le cadre de la coopération, notamment par le SGC ;
- l'opacité du processus pour les parlements nationaux et les opinions publiques ;
- la capacité à l'occasion de délivrer des politiques communes substantielles.

Cette approche théorique permet en réalité de pointer le rôle majeur des ministres des Affaires étrangères et de la Défense (et de leurs conseillers), rassemblés en cercles proches de coopération, ce qui limite les possibilités d'entrée pour d'autres groupes sociétaux dans le processus décisionnel¹²⁵⁸, contrairement à ce qu'impliquerait une analyse de la PESD en termes de gouvernance multi-niveaux¹²⁵⁹. Certes, un nombre croissant d'acteurs aux niveaux national et européen entrent en interaction dans la production des décisions et la mise en œuvre de la PESD : ministères nationaux, bureaucratie bruxelloise, représentants des Etats auprès de l'UE, *think tanks* (notamment l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE qui dépend du Conseil)... Ce qui est recherché, c'est aussi l'efficacité de l'action militaire face à des crises que les Etats ne peuvent plus régler seuls en raison de leur nature et de leurs dimensions multiples (civile, militaire, économique...). L'étude du processus décisionnel entre les capitales et Bruxelles en matière de défense européenne montre en effet l'existence de certaines caractéristiques saillantes du transgouvernementalisme proposé par Wallace et Wallace. Nous avons néanmoins choisi de nous appuyer, comme nous l'avons expliqué à plusieurs reprises au cours de nos développements précédents, sur une analyse en termes de jeux et de configuration qui nous semble revêtir l'avantage d'une certaine finesse

¹²⁵⁶ Helen Wallace, William Wallace, *Overview : the European Union politics and policy-making*, p. 351, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds.), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage Editions, 2006.

¹²⁵⁷ Keohane et Nye entre autres parlent de transgouvernementalisme pour désigner des cadres de relations entre pays qui ne résident pas forcément entre les mains des ministères des Affaires étrangères et des services diplomatiques jouant le rôle de *gatekeepers*.

¹²⁵⁸ Id., p. 352.

¹²⁵⁹ Soit au sens de *mobilisation de réseaux d'acteurs pour atteindre des solutions mutuellement satisfaisantes, et résoudre les conflits par la négociation et la coopération* plutôt que de *décisions prises par une forme de gouvernamentalité sans gouvernement central*. Cf. Renate Mayntz, «Governing failures and the problem of governability », in Renate Mayntz, Jan Kooiman, *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993, ainsi que sur la notion de "multilevel governance" Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.

sociologique mettant en lien le niveau de l'acteur et celui de la structure, ceux deux niveaux représentant des degrés différents d'historicité sédimentée. Les approches des processus décisionnels européens telles que celles proposées en termes institutionnalistes ne nous permettent pas d'étudier suffisamment les acteurs qui font vivre les institutions et les mettent en sens. D'où l'intérêt d'une analyse de type plus sociologique, dans la lignée des travaux de sociologie politique européenne comme ceux évoqués en introduction de cette thèse, au premier rang desquels ceux d'Yves Buchet de Neuilly¹²⁶⁰, Andy Smith¹²⁶¹ ou Didier Georgakakis¹²⁶² entre autres. Plus largement, la politique européenne de défense tend à fonctionner sur le même principe global que les autres politiques européennes intergouvernementales, comme le soulignent Wolfgang Wessels et Dietrich Rometsch :

« L'analyse coûts-bénéfices conduite par les fonctionnaires (*mutatis mutandis* par les chefs d'Etat, les ministres et les groupes d'intérêts, mais pas par les parlementaires nationaux) crée une dynamique majeure d'intégration des politiques publiques, conduisant non pas à un « transfert de loyauté » vers un nouveau centre de la part des fonctionnaires nationaux, mais à une invasion de fonctionnaires dans le nouveau système de gouvernement partagé. »¹²⁶³

La configuration émergente de politique européenne de défense tend à induire une transformation de l'ensemble des relations sociales déjà existante au sein des configurations de défense nationales et entre elles à travers le processus de coopération militaire, dans le sens d'un renforcement des dépendances et des contrôles réciproques entre acteurs¹²⁶⁴.

¹²⁶⁰ Op. cit.

¹²⁶¹ Nous pensons ici particulièrement au *Gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004, et Olivier Baisnée, Andy Smith *Pour une sociologie de l'« apolitique » : acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union européenne*, pp. 335-354, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique*, op. cit.

¹²⁶² Didier Georgakakis (2002), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. « Sociologie politique européenne », 2002 et « Construction sociale de l'Europe et sociologie politique européenne : perspectives communes et nouveaux matériaux de recherche », in *Regards sociologiques*, 2004, 27-28, pp. 3-5.

¹²⁶³ Wolfgang Wessels, Dietrich Rometsch, *L'interaction administrative allemande et l'Union européenne. La fusion des politiques publiques*, p. 128-129, in Yves Mény, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne, *Politiques publiques en Europe*, Actes du colloque de l'Association Française de Science Politique des 23-24 mars 1994, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹²⁶⁴ Cf. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., p. 79.

1. Vers une « bruxellisation » du processus décisionnel ?

Que désigne-t-on sous le néologisme de « bruxellisation ? » Ce terme a été utilisé depuis la fin des années 1990 par certains analystes de l'UE¹²⁶⁵. Pour Gisela Müller-Brandeck-Boquet, la PESC –dont la PESD constitue le volet militarisé– est bruxellisée dans la mesure où

« les processus qui, sans recourir aux méthodes communautaires du premier pilier, dénationalisent cependant la PESC en réduisant le rôle des Etats-membres et de l'intergouvernementalisme. Bruxelliser la PESC signifie ainsi que, tandis que les compétences appropriées demeurent en dernière instance à la disposition des Etats-membres, la formulation et la mise en œuvre des politiques sera sans cesse davantage européanisée par les fonctionnaires et les services affectés de manière permanente à Bruxelles. »¹²⁶⁶

On peut déceler implicitement dans cette définition une certaine filiation théorique avec le néo-fonctionnalisme, qui considère l'intégration économique comme une première étape possible vers une nouvelle communauté politique qui, à terme, se surimposerait aux communautés nationales préexistantes. Des effets d'engrenage (*spill over*) orientent le processus d'intégration européenne qui peu à peu tend à échapper au contrôle des gouvernements nationaux pour finir par concerner également les domaines de la *high politics*, soit la politique étrangère et la défense¹²⁶⁷. Mais cela ne correspond guère à la réalité empirique de la PESD : elle a justement été placée par les diplomates et les juristes des délégations nationales à Cologne puis Nice au sein de la PESC, soit dans le second pilier de la structure communautaire, pilier qui demeure en l'occurrence intergouvernemental et où les Etats prennent la majorité des décisions à l'unanimité. Il s'agissait justement pour les fondateurs de l'Union de manifester leur volonté d'éviter un effet trop marqué d'engrenage par la structuration de l'Union européenne en piliers, régis par des règles différentes. Or si le premier pilier (pilier communautaire, comprenant notamment la PAC et l'UEM), fonctionne de façon essentiellement supranationale sous l'autorité de la Commission, le second pilier dans lequel s'intègre la PESD est lui régi par l'intergouvernementalisme. La PESD fonctionne de façon *bottom-up* : ce n'est pas une politique supranationale dont l'impulsion politique provient des institutions communautaires, mais une politique intergouvernementale au sein de laquelle les Etats-nations sont les acteurs principaux, émettent des idées, initient des projets et gardent une haute main sur les questions de

¹²⁶⁵ Cf. Wolfgang Wessels, *The Amsterdam Treaty in theoretical perspectives: which dynamics at work ?*, pp. in Jörg Monar, Wolfgang Wessels, *The European Union after the treaty of Amsterdam*, London, New York, Continuum, 2001, et Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, « The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union », in *European Foreign Affairs Review*, 7(3), 2002, pp. 257-282.

¹²⁶⁶ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, art. cit., p. 257. Nous traduisons.

¹²⁶⁷ Cf. Ernst Haas, *The uniting of Europe*, Stanford University Press, 1968, 2nd ed. ; « Turbulent fields and the theory of regional integration », in *International Organization*, 30, 1976, pp. 173-212, et *Does constructivism subsume neo-functionalism?*, pp. 22-31, in Thomas Christiansen et al., op. cit.

politique européenne de défense à travers leurs relais nationaux (les représentations permanentes) à Bruxelles¹²⁶⁸. Ils conservent le dernier mot, étant donné la règle juridique du consensus : les décisions en matière de défense européenne sont prises à l'unanimité, ce qui implique que si un Etat ne cautionne pas une décision, il peut faire usage de son droit de veto en votant contre cette décision qui ne pourra alors pas être prise¹²⁶⁹.

Le terme de bruxellisation désigne ainsi une sorte de voie médiane entre ces deux pôles : la PESC et la PESD sont régies par la prise de décision à l'unanimité, mais la Commission joue un rôle dans certaines questions PESC relative aux aides économique ou au développement. Cependant, comme nous l'avons vu au chapitre 4, la Commission européenne ne joue qu'un rôle extrêmement restreint en matière de politique européenne de défense¹²⁷⁰. Il ne nous semble pas adéquat, à l'heure actuelle, de conclure à une bruxellisation de la défense en Europe au sens de la définition de Gisela Müller-Brandeck-Bocquet. En revanche, en détournant légèrement le sens de cette définition pour désigner par bruxellisation le fait que les organes de la PESD créés à Bruxelles pèsent d'un poids nouveau et introduisent de nouvelles règles du jeu et d'interaction avec les Etats-membres en matière décisionnelle dans la façon de faire l'action publique de défense, la question devient alors pertinente.

1.1. Le COPS, un organe bruxellois de premier plan dans les mains des diplomates

Les idées qui nourrissent les initiatives en matière de PESD ont diverses provenances. Elles peuvent être issues du cercle restreint de conseillers des ministres, ou bien des Etat-majors des armées elles-mêmes, notamment sur la base des retours d'expérience (*feedbacks*) consécutifs aux exercices et opérations européennes. Les acteurs militaires et diplomatiques sont en contact constant entre eux, tant entre Bruxelles et les capitales, qu'entre Paris et Berlin du fait de la coopération militaire très institutionnalisée entre les deux pays et des nombreux échanges d'officiers et de fonctionnaires. Un officier français s'occupant de PESD à l'Etat-major des Armées à Paris explique comment naît une initiative européenne en matière de défense, qu'elle soit ou non franco-allemande :

¹²⁶⁸ Ruben Wong note d'ailleurs que la « Bruxellisation » de la politique étrangère ne correspond dans la réalité en aucun cas en un effacement des ministères des Affaires étrangères et des services nationaux dédiés aux affaires extérieures ; néanmoins, mêmes les grands Etats traditionnellement indépendants comme la France et la Grande-Bretagne se sont rendus à l'évidence que l'Union européenne devenait de plus en plus un cadre dans lequel s'inscrit leur action de politique étrangère et de défense. Ruben Wong, *The Europeanization of foreign policy*, pp. 134-154, in Christopher Hill, Michael Smith (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹²⁶⁹ Cf. Antonio Missiroli, op. cit. ; Gisela Müller-Brandeck-Boquet, art. cit.

¹²⁷⁰ Nous revenons sur ce point et sur les problèmes de cohérence interpilier dans notre chapitre 9.

« On écrit un papier avec les grandes idées que l'on affine entre nous, on essaye de l'enrichir et on en parle aux autres, d'abord aux Allemands, puis aux Anglais. Si par chance ces trois pays-là tombent d'accord, le reste va suivre. De temps en temps, il y en a un qui fait de la résistance parce qu'il trouve que ses intérêts ne sont pas assez défendus, mais on arrive assez rapidement à le convaincre. A ce stade-là, aucune décision n'est prise, cela reste de la consultation. Notre initiative n'aura de chances d'aboutir que si le ministre s'en saisit. [...] On construit le dossier entre « Indiens », les Indiens étant les ouvriers des états-majors, et parallèlement, le ministre porte le dossier sur le plan politique. Le projet aboutira le jour où l'on aura acquis l'agrément des Vingt-Cinq au niveau des « Indiens », soit au Comité Militaire de l'Union européenne, c'est-à-dire l'agrément technique, et qu'on aura l'impulsion politique des Vingt-Cinq dont le ministre s'occupe dans les réunions au niveau des ministres de la Défense. Ensuite, une fois que le projet est agréé par le Comité Militaire et par le COPS, le COPS mandate le Secrétariat Général du Conseil pour le faire prendre en charge par l'Union européenne. Le Secrétariat Général du Conseil va rédiger un papier à en-tête européen en reprenant l'essentiel des idées et en enrichissant éventuellement sa mise en œuvre, et va ensuite proposer le papier aux Vingt-Cinq qui vont faire des commentaires jusqu'à ce que l'on arrive à une rédaction qui satisfasse tout le monde. Cela devient alors généralement un concept avec une feuille de route, que l'on met en œuvre. Les capitales font des commentaires qui sont intégrés plus ou moins. Une fois le papier rédigé et approuvé par les Vingt-Cinq, il est validé par le COPS. Si la teneur du projet le justifie, le COPS va le soumettre au COREPER qui lui-même le soumettra au Conseil Européen. Et cela devient la chose de Union européenne.»¹²⁷¹

Le COPS constitue la cheville ouvrière de la politique européenne de défense : organe qui place autour de la table de négociation les ambassadeurs des Etats-membres, il a vocation à forger du consensus entre les Vingt-Cinq, et induit *de facto* des changements dans les processus décisionnels nationaux. Auparavant, toutes les négociations se produisaient en format bilatéral (et multilatéral) entre capitales, avec un rôle majeur des ambassades dans le relais et la diffusion de l'information. Or aujourd'hui, le centre d'action se déplace vers Bruxelles¹²⁷² : on négocie directement sur place au COPS, entre membres des représentations permanentes nationales auprès de l'UE. Les ambassades bilatérales se retrouvent *de facto* fréquemment en bout de chaîne d'information¹²⁷³. Le COPS demeure néanmoins une structure intergouvernementale : il a institutionnalisé le COPO, qui réunissait les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères nationaux une fois par mois pour préparer les Conseils Affaires Générales¹²⁷⁴, ce que le COPS fait désormais au quotidien par délégation. Cependant, il modifie les jeux de pouvoir : les conseillers au COPS ont la double fonction d'assister l'ambassadeur au COPS et de négocier en première ligne au sein des groupes de travail du Conseil. Le groupe des conseillers PESC joue un rôle important en la matière. Les diplomates interrogés, tant français qu'allemands,

¹²⁷¹ Entretien à la Division Euratlantique, Etat-major des Armées, Paris, 19/05/2005.

¹²⁷² Ce qui ne doit pas faire oublier qu'il existe naturellement toujours des coopérations bilatérales.

¹²⁷³ Il s'agit en l'occurrence d'un phénomène exprimé par les acteurs rencontrés tant à l'ambassade de France à Berlin qu'à l'ambassade d'Allemagne à Paris, et dans les ambassades britanniques de Paris et Berlin. Cf. aussi Karl Paschke, *Die Zukunft der deutschen Botschaften in der EU*, p.333-, in Enrico Brand, Christian Buck (Hrsg.), *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf*, 4. Auflage, Wiesbaden, VS-Verlag, 2005.

¹²⁷⁴ Cf. Anand Menon, « L'administration française à Bruxelles », in *Revue Française de Science Politique*, 51 (5), octobre 2001, pp. 768-771.

reconnaissent qu'ils s'efforcent de modeler les instructions, étant mieux en mesure que leurs collègues dans les capitales de connaître les positions des diverses délégations et d'évaluer la marge de manœuvre disponible¹²⁷⁵. L'activité quotidienne du COPS est préparée par les groupes de travail du Conseil, et s'étend sur des domaines vastes, comprenant notamment les arrangements institutionnels entre l'UE et l'OTAN et les réunions sur le sujet de l'élaboration de capacités de gestion de crise au format UE+15 (soit les Etats-membres de l'UE, les Etats candidats à l'adhésion et les Etats membres de l'Alliance atlantique mais non membres de l'UE) et UE+6 (soit les Vingt-sept et les six Etats de l'OTAN non membres de l'Union européenne). L'enjeu est de maintenir un réseau d'informations entre ces différents Etats, afin de les impliquer si tel en est leur souhait dans certaines opérations afférentes à la PESD.

En temps de crise (nous développons plus bas l'exemple de l'opération militaire EUFOR Congo en 2006, qui met particulièrement en lumière le rôle de la coopération militaire franco-allemande), deux phases se dégagent schématiquement dans le processus décisionnel de la politique européenne de défense : la première phase pré-opérationnelle (soit avant l'intervention physique, militaire, sur le terrain en crise) consiste en un intense dialogue diplomatiques et des consultations régulières entre les organes bruxellois, les acteurs politico-militaires des capitales et les instances de l'OTAN à Bruxelles et Mons¹²⁷⁶ si l'option choisie pour le commandement de l'opération est le mécanisme Berlin Plus, soit le recours aux moyens et capacités communes de l'OTAN¹²⁷⁷. La seconde phase, la phase opérationnelle, se produit une fois que le Conseil de l'UE a arrêté les options militaires et stratégiques et approuve le concept opérationnel. Les échanges d'information entre les organes politico-militaires de l'UE, les ministères concernés dans les capitales et les organes de l'OTAN continuent jusqu'à la conférence d'engagement des capacités qui a pour objet de confirmer la contribution de chaque Etat se déclarant prêt à participer à l'opération. Des comités *ad hoc* sont alors créés le temps de l'opération pour gérer l'opération au quotidien et tenir le COPS très régulièrement informé, dans la mesure où c'est cet organe qui porte le contrôle politique de l'opération militaire.

¹²⁷⁵ Ainsi, une diplomate française, anciennement conseillère au COPS, explique-t-elle : « Nous essayons d'influencer les instructions du Quai dans notre manière de rendre compte de notre travail à Bruxelles. » Entretien au ministère des Affaires étrangères, Paris, 10/10/2005.

¹²⁷⁶ Mons abrite SHAPE (*Supreme Headquarter Allied Powers in Europe*), le quartier général opérationnel de l'Alliance atlantique en Europe) dirigé par un général américain, secondé par un général allemand, en l'occurrence le Général Rainer Schuwirth.

¹²⁷⁷ Si le choix se porte sur les deux autres options disponibles, soit le commandement par nation-cadre ou plus récemment le commandement par le biais du quartier général opérationnel en émergence à Bruxelles sur la base de la cellule civilo-militaire, les consultations se produisent avec les agents nationaux et européens impliqués, tant au niveau militaire que politico-stratégique.

1.2. Un rôle croissant du Secrétariat Général du Conseil et des services intégrés

Un autre exemple significatif de l'évolution des logiques de pouvoir entre les capitales et Bruxelles est la progressive montée en puissance du Secrétariat Général du Conseil, soit de « l'équipe Solana ». Celui-ci tend de plus en plus à devenir une force de proposition pour la PESC et la PESD, comme le montre une initiative comme la Stratégie Européenne de Sécurité de 2003 élaborée au sein de cette équipe et présentée par Javier Solana aux Etats-membres. Pour Javier Solana,

« La définition d'une stratégie de sécurité marque une étape supplémentaire dans l'affirmation de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Elle signifie aussi et surtout que l'Europe devient un acteur global en mesure de contribuer à la construction d'un monde plus sûr, plus juste et plus solidaire. »¹²⁷⁸

Antonio Missiroli souligne :

« De fait, en tentant de définir et d'exprimer la position commune de l'UE, sur certaines questions de politique étrangère, « M. PESC » -comme les médias ont fini par l'appeler- a parfois réussi à faire entendre la voix d'une UE qui serait davantage que la simple somme de ses parties. »¹²⁷⁹

Or contrairement aux chefs des diplomaties nationales qui correspondent dans les négociations multilatérales et dans l'action extérieure à un profil idéal-typique de chef charismatique selon la distinction wébérienne¹²⁸⁰, le cas Solana est différent : son leadership potentiel ne s'explique pas seulement par le charisme qu'il peut mobiliser de par son parcours politique antérieur en tant que ministre espagnol des Affaires étrangères, puis Secrétaire général de l'OTAN, mais il est aussi et largement encadré par les structures au sein desquelles son action s'inscrit¹²⁸¹. Chef diplomate de l'Union européenne, le Haut Représentant est avant tout un « diplomate sans Etat »¹²⁸². Cela tient à sa fonction de coordination. Bien que de nature intergouvernementale, il n'est la propriété d'aucun Etat-membre en particulier et prend des décisions très importantes en cas de lancement d'une opération militaire européenne et notamment dans la conclusion d'une telle opération. Son leadership se situe *in fine* à la croisée entre autorité charismatique en raison de sa trajectoire personnelle et autorité légale-rationnelle par sa fonction et son insertion dans le jeu institutionnel de la PESD. Au fond, il jouit ainsi du même type de leadership que les chefs militaires en poste à la tête du Comité Militaire de l'UE ou de l'Etat-major de l'UE, ce qui le place dans une position de dialogue plus confortable que s'il s'agissait d'un fonctionnaire

¹²⁷⁸ Javier Solana, « Vers un pragmatisme stratégique et politique base d'une politique de défense et de sécurité commune pour l'Europe », *Les Dossiers européens*, décembre 2003.

¹²⁷⁹ Antonio Missiroli, op. cit., p. 67.

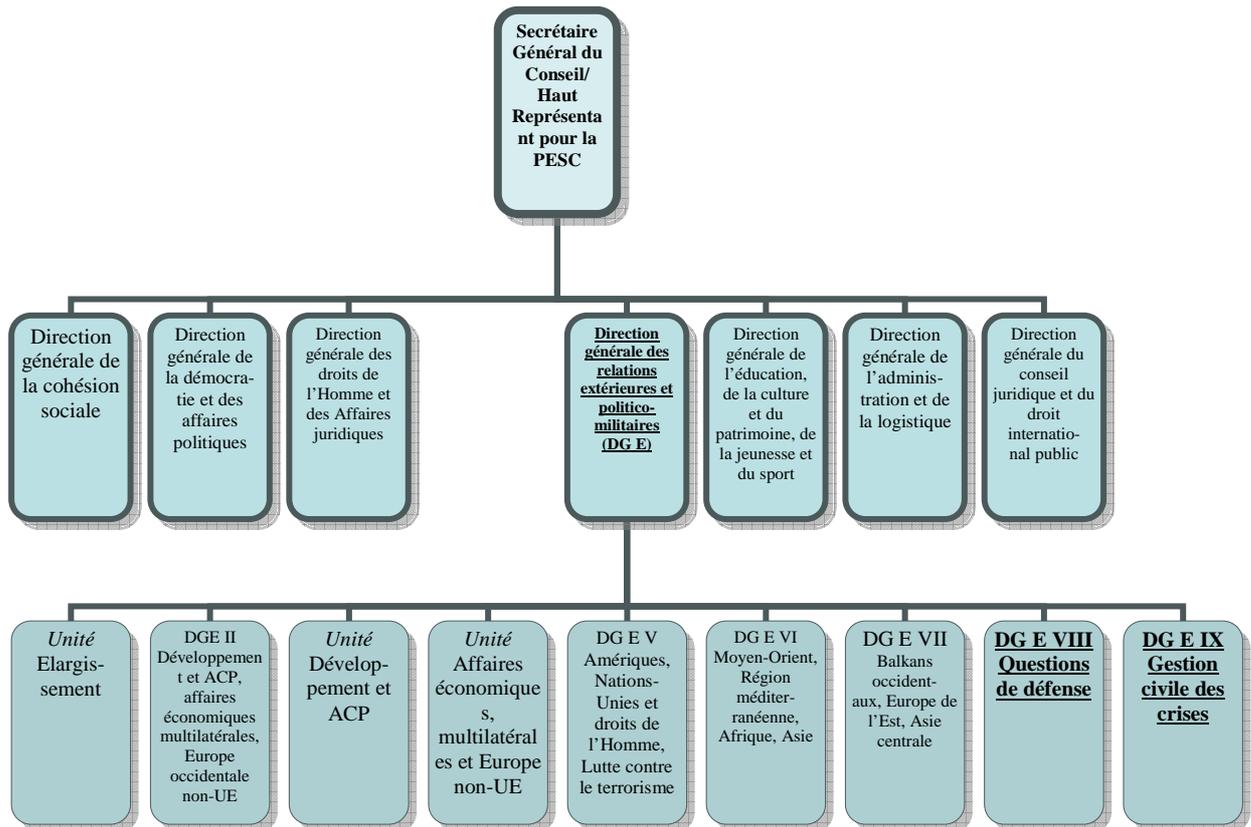
¹²⁸⁰ Cf. Max Weber, *Economie et société*, T 1: *Les catégories de la sociologie*, traduit de l'allemand par Julien Freund, Pierre Kamnitzer, Pierre Bertrand et al., sous la direction de Jacques Chavy et d'Eric de Dampierre, Paris, Pocket, 2003, pp. 285-335 (chapitre III).

¹²⁸¹ Cf. Violaine Hacker, « Javier Solana, chef diplomate de l'Union européenne », in *Champs de Mars*, 18, juin 2007, pp. 53-75.

¹²⁸² Id.

européen non investi d'une autorité politique largement issue de sa carrière antérieure. De plus, et la France avait bien cet élément en tête en appuyant la candidature de Javier Solana au poste de Haut Représentant pour la PESC, son activité professionnelle antérieure de ministre espagnol de la Défense, puis de Secrétaire général de l'OTAN est propre à lui conférer la reconnaissance par les officiers d'un interlocuteur hautement qualifié, et prestigieux. Il n'a donc pas à lutter fortement pour que son leadership soit reconnu comme légitime par les officiers de haut niveau en poste à Bruxelles¹²⁸³.

Figure 4 : Extrait de l'organigramme du Secrétariat Général du Conseil de l'UE¹²⁸⁴



La négociation des arrangements de Berlin Plus par exemple, qui concernent les modalités d'accès de l'Union européenne aux moyens de planification et capacités communes de l'Alliance en cas de crise, a été très largement effectuée directement par l'équipe du Secrétariat Général avec l'OTAN en lien avec les représentations permanentes des Etats auprès du COPS à Bruxelles: « *Berlin Plus a été réalisé à Bruxelles par les délégations. Nous étions les donneurs d'instruction, ainsi que le bureau OTAN et le bureau*

¹²⁸³ Nos entretiens avec nos interlocuteurs militaires à Bruxelles, qu'il s'agisse d'officiers français ou allemands, permettent en effet de saisir que Javier Solana est bien perçu par ces acteurs, du fait de sa trajectoire professionnelle. Il est considéré comme un homme pragmatique, sérieux et expérimenté.

¹²⁸⁴ Source : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1131567&Site=COE&BackColorInternet=DBC2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> Les éléments soulignés sont ceux qui participant à la PESD.

PESD. »¹²⁸⁵ En dehors du temps de crise, la consultation entre l'UE et l'OTAN à Bruxelles prend la forme d'un échange d'informations, de réunions conjointes entre le COPS et le *North Atlantic Council* (NAC)¹²⁸⁶, entre les ministres des Affaires étrangères et de la Défense des deux organisations¹²⁸⁷ et entre les deux comités militaires¹²⁸⁸ ; des groupes de consultation *ad hoc* sont régulièrement mis sur pied sur des aspects précis du développement capacitaire entre autres. Enfin, des contacts réguliers ont lieu entre le SGC et le secrétariat général de l'OTAN, ainsi qu'à travers les cellules d'échange et de liaison de l'UE à SHAPE et de l'OTAN à l'EMUE. Ce processus consultatif demeure néanmoins avant tout un signe symbolique de bonne volonté, dans la mesure où, comme nous l'examinerons dans notre troisième partie, la relation entre la PESD et l'Alliance atlantique demeure un point sensible de politique étrangère nationale, tout particulièrement en France, du moins jusqu'en 2007.

Les gouvernements sont désormais surtout mobilisés en cas de blocage politique entre les délégations des Etats-membres : ce fut par exemple le cas lors de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003, pour le lancement de laquelle l'ambassadeur dirigeant la représentation allemande à Bruxelles était très réticent : l'affaire est remontée jusqu'au ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer qui a dû trancher en faveur de la participation allemande.

En plus de son chef, le SGC forme une sorte de « chancellerie du prince » constituée de fonctionnaires « intégrés », soit des fonctionnaires nationaux détachés à Bruxelles et ne représentant pas leur État d'origine, au moins formellement¹²⁸⁹. C'est le cas des experts militaires et civils de l'Etat-major de l'Union entre autres, ou des personnels des Directions Générales VIII et XIII relatives aux questions militaires et civilo-militaires. La DGE VIII est d'ailleurs dirigée par une énarque française, Claude-France Arnould, qui a auparavant travaillé au sein des services centraux politico-militaires du ministère de la Défense, et en particulier à la Délégation aux Affaires Stratégiques. La spécificité de ces acteurs est de se trouver constamment au cœur des négociations qui jalonnent les processus décisionnels de la PESD, notamment à travers les groupes de travail comme le Groupe Politico-militaire en matière de défense européenne. Il s'agit en fait d'une administration d'état-major, dont le

¹²⁸⁵ Entretien avec un ancien chef de Füs III-4, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons : « Berlin Plus wurde in Brüssel von den Delegationen gemacht. Wir waren die Weisungsgeber sowohl das NATO-Referat als auch das Europa-Referat. »

¹²⁸⁶ La première réunion COPS-NAC a eu lieu à Bruxelles en février 2001.

¹²⁸⁷ La première rencontre formelle a eu lieu le 30 mai 2001 entre les ministres des Affaires étrangères de l'UE et de l'OTAN à Budapest.

¹²⁸⁸ La première rencontre formelle s'est produite le 12 juin 2001.

¹²⁸⁹ Cf. Michel Mangenot, « Une « chancellerie du prince ». Le Secrétariat Général du Conseil dans le processus de décision bruxelloise », in *Politique Européenne*, 11, automne 2002, pp. 123-142.

rôle est particulièrement actif en matière de préparation des dossiers et des présidences de l'Union par rotation entre les différents Etats-membres grâce à l'expertise de ses membres¹²⁹⁰. Cette expertise a pu être accumulée à travers leur expérience dans la gestion des divers dossiers traités par l'équipe du Haut Représentant. Par exemple, la préparation du sommet européen de Berlin en juin 2007 qui est venu couronner la présidence allemande de l'UE s'est effectuée de la façon suivante, comme l'explique un fonctionnaire allemand de l'EMUE :

« La préparation vient beaucoup des nations en charge de la présidence, mais en lien avec des discussions au Conseil à un haut niveau qui impliquent Xavier Solana, Pierre de Boissieu¹²⁹¹, etc. ainsi qu'au niveau des directeurs depuis plusieurs mois. Pour la présidence allemande, la préparation se partage entre Berlin et le SGC. Quoiqu'il en soit, le groupe de travail Relations extérieures du SGC est central dans ce travail de préparation : il organise les CAGRE avec un Président et un délégué national. Pour la PESD, c'est un *team* ; le CIVCOM s'occupe des aspects civils de la PESD. Il y a ensuite 2-3 réunions d'information aux niveaux de travail avec rencontre des fonctionnaires allemands chargés de la présidence et préparation du programme de la Présidence. Des discussions sont conduites dans les différents services nationaux sur les capacités, les opérations militaires européennes, le Collègue Européen de Sécurité et de Défense... Ainsi, déjà à partir de février 2006 les discussions ont commencé, selon le thème et le réseau dans lequel on est inséré. »¹²⁹²

Ce schéma se produit de façon relativement similaire pour toutes les présidences : le rôle du SGC est de soutenir la présidence de l'UE en produisant des documents, des archives, en préparant les réunions, en donnant des conseils ; ces documents et *speaking notes* deviennent les documents de la Présidence. La tendance se produit à des niveaux différents selon que la présidence de l'Union pour six mois échoit à de grands Etats (qui préparent les dossiers de leur côté) ou à de petits Etats qui ont besoin du soutien matériel du SGC. Par exemple, quelques militaires supplémentaires ont été affectés au Groupe Politico-Militaire (PMG) à l'occasion de la présidence allemande. Le Secrétariat Général du Conseil a intégré en 1994 l'ancien secrétariat à la Coopération Politique Européenne composé de diplomates nationaux au sein de la Direction Générale E (Relations extérieures)¹²⁹³. Les premières actions communes PESC, et aujourd'hui également les actions communes adoptées à l'unanimité dans le domaine de la politique européenne de défense, sont rédigées par ces fonctionnaires qui tiennent « la « plume » de cette nouvelle politique étrangère¹²⁹⁴.

L'état-major de l'Union européenne constitue un autre exemple de transgouvernementalisme, à l'aune du Secrétariat Général du Conseil. Les discours et les pratiques qui se rattachent à ses organes coexistent avec des arguments récurrents sur

¹²⁹⁰ Cf. Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, 1991.

¹²⁹¹ Xavier Solana et Pierre de Boissieu forment le tandem de leadership à la tête du GSC depuis octobre 1999.

¹²⁹² Entretien avec deux fonctionnaires allemands du SGC, Bruxelles, 23/01/2007.

¹²⁹³ Cf. l'organigramme du SGC plus bas.

¹²⁹⁴ Pour Michel Mangenot, cette activité d'expertise et d'écriture tend à conférer au SGC « un droit d'initiative informel » d'autant plus que la Commission est quasi absente de la politique étrangère européenne. Michel Mangenot, art. cit., p. 134- 135.

l'évolution globale de l'UE vers plus de communautarisation¹²⁹⁵. La défense est un domaine politique dans lequel il est nécessaire de réaliser une analyse systématique des résultats (*outcomes*) par le biais d'actions communes, en parallèle avec la création de mécanismes de financement communs pour développer des capacités communes¹²⁹⁶, tels que le mécanisme de financement Athéna par exemple¹²⁹⁷. Le mécanisme Athéna permet de financer des opérations extérieures européennes au cas par cas. Le centre de gravité de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense se trouve ainsi entre le Conseil européen, le Conseil de l'UE et son Secrétariat Général dirigé par Javier Solana, en collaboration étroite avec les ministères des Affaires étrangères et les ministères de la Défense par le biais d'une intense consultation entre les capitales.

2. Les Représentation permanentes nationales, maillons forts des Etats à Bruxelles

Nous l'avons évoqué plus haut, le Comité Politique et de Sécurité constitue le centre du processus décisionnel en matière de politique européenne de défense. Cet état de fait consacre le rôle majeur des représentations permanentes des Etats à Bruxelles, courroies de transmission entre les capitales et les organes politico-militaires bruxellois. Ces représentations permanentes ne sont d'ailleurs pas dénuées d'une certaine marge de manœuvre. Notre étude poussée des acteurs politico-militaires et diplomatiques français et allemands nous permet d'éclairer ce fonctionnement, comme nous l'avons fait précédemment en nous interrogeant sur l'usage que font les acteurs des représentations permanentes de la ressource « franco-allemande » (chapitre 4, C). Les représentations permanentes des Etats à Bruxelles sont nées *sui generis* à partir de l'affirmation de comités de fonctionnaires nationaux détachés à Bruxelles auprès des Communautés européennes dans les années 1950¹²⁹⁸. Elles se composent de diplomates de carrière (un tiers des effectifs environ), d'experts, de fonctionnaires des grands corps étatiques et d'officiers en matière de politique européenne de défense, qui constituent un relais administratif aux capitales sur

¹²⁹⁵ Nous revenons sur la question de ces pratiques à la section C du présent chapitre.

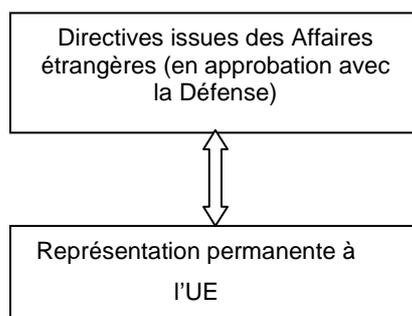
¹²⁹⁶ Cf. Helen Wallace, William Wallace, *op. cit.*, p. 354.

¹²⁹⁷ Créé par l'action commune 2004/197/CFSP du 23.02.2004. Trois ans ont été nécessaires pour définir la liste de ces coûts communs, (stockage, exercices, personnel) ou sur décision du Conseil (transport, casernement). L'accord sur les surcoûts des personnels a été difficile car les régimes indemnitaires des personnels en opération diffèrent selon les Etats. Pour la première application du nouveau système en Bosnie, la dépense prévisible est de 72 millions d'euros. (www.finances-europe.com). Nous revenons sur ce mécanisme au chapitre 9.

¹²⁹⁸ Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles*, *op. cit.*, pp. 184-189.

place, sous l'autorité d'un ambassadeur. Ce relais est « chargé de veiller à l'établissement d'une articulation cohérente entre le système décisionnel national et celui de l'Union européenne »¹²⁹⁹. Autrement dit, il s'agit de l'organe déterminant pour assurer la cohérence des positions nationales apportées sur la table de négociation bruxelloise¹³⁰⁰. Les représentations permanentes sont « les yeux et les oreilles » des capitales à Bruxelles¹³⁰¹.

Figure 5 : Relations entre les ministères des Affaires étrangères et les Représentations permanentes nationales



2.1. Les représentations permanentes dans leur relation avec leurs ministères de tutelle

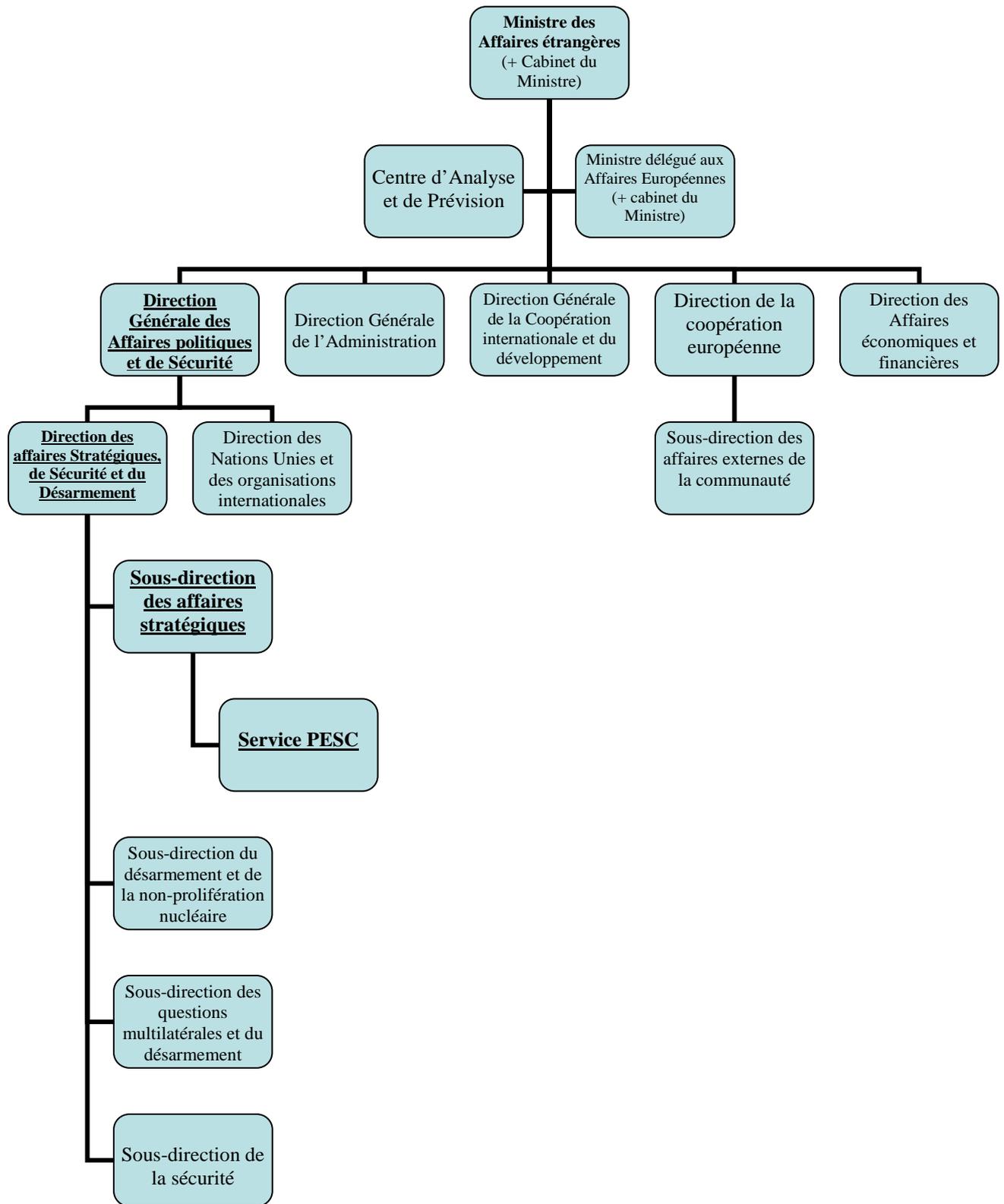
Tant en France qu'en Allemagne, la PESD relève du domaine de la politique étrangère. C'est donc le ministère des Affaires étrangères qui est compétent (*federführend* en allemand, soit littéralement « guide de la plume ») pour donner les directives nationales aux membres des représentations permanentes, diplomates et militaires. Plus précisément, le niveau de travail diplomatique repose sur le service PESC au sein de la Direction des Affaires Stratégiques, de Sécurité et du Désarmement au Quai d'Orsay, et le *Referat 202* de la Direction politique (*Politische Abteilung*) ainsi que le « correspondant européen » (*EU Korrespondent*) au ministère fédéral des Affaires étrangères. Les organigrammes ci-dessous permettent de localiser ces services.

¹²⁹⁹ Yves Doutriaux, Christian Lequesne, op. cit., p. 153. En 2007, la représentation permanente française comptait en centaine de conseillers. L'effectif est semblable dans la représentation allemande. Par contre, la politique de nomination du représentant permanent, ayant rang d'ambassadeur, diffère dans les deux Etats : le représentant et de le représentant adjoint français sont toujours des diplomates de carrière issu des rangs « communautaires » selon la distinction que nous avons analysée plus haut, comme c'est le cas de Pierre Sellal et de Sylvie Bermann par exemple, respectivement représentant permanent et représentante auprès du COPS ; en Allemagne, le représentant permanent est au contraire un haut fonctionnaire issu du ministère fédéral de l'Economie, afin de respecter un certain équilibre entre le ministère des Affaires étrangères et les autres ministères.

¹³⁰⁰ Anand Menon, art. cit., p. 763.

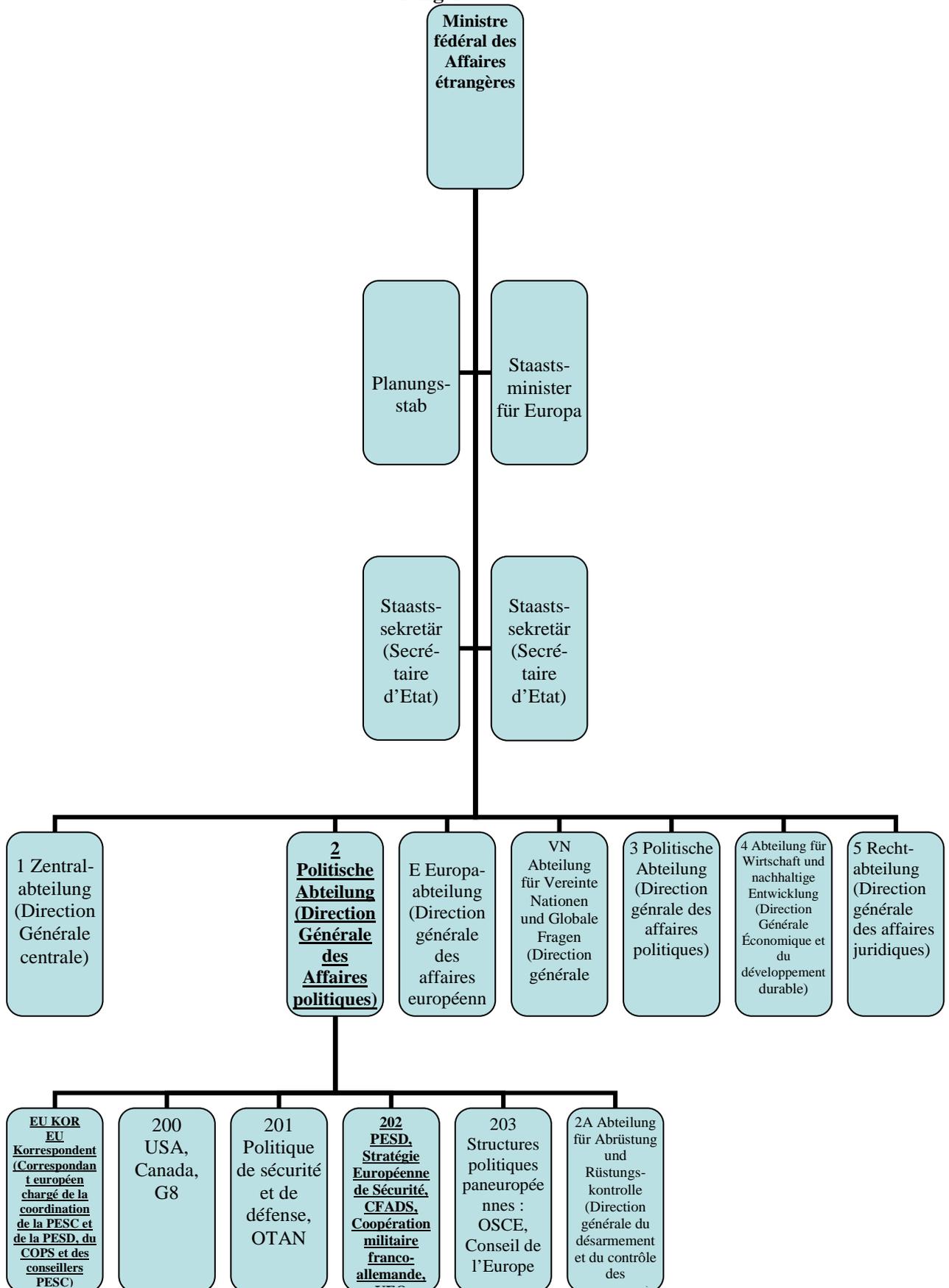
¹³⁰¹ Cf. Hussein Kassim, Guy Peters, Vincent Wright, *Introduction : co-ordinating national action in Brussels*, pp. 1-21, in Hussein Kassim, Guy Peters, Vincent Wright (eds), *The national co-ordination of EU policy : the domestic level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, et Anand Menon, id., p. 770.

Figure 6 : Organigramme simplifié et sélectif du ministère des Affaires étrangères¹³⁰²



¹³⁰² Les éléments soulignés sont ceux qui participent effectivement à l'élaboration et la mise en œuvre de la PESD.

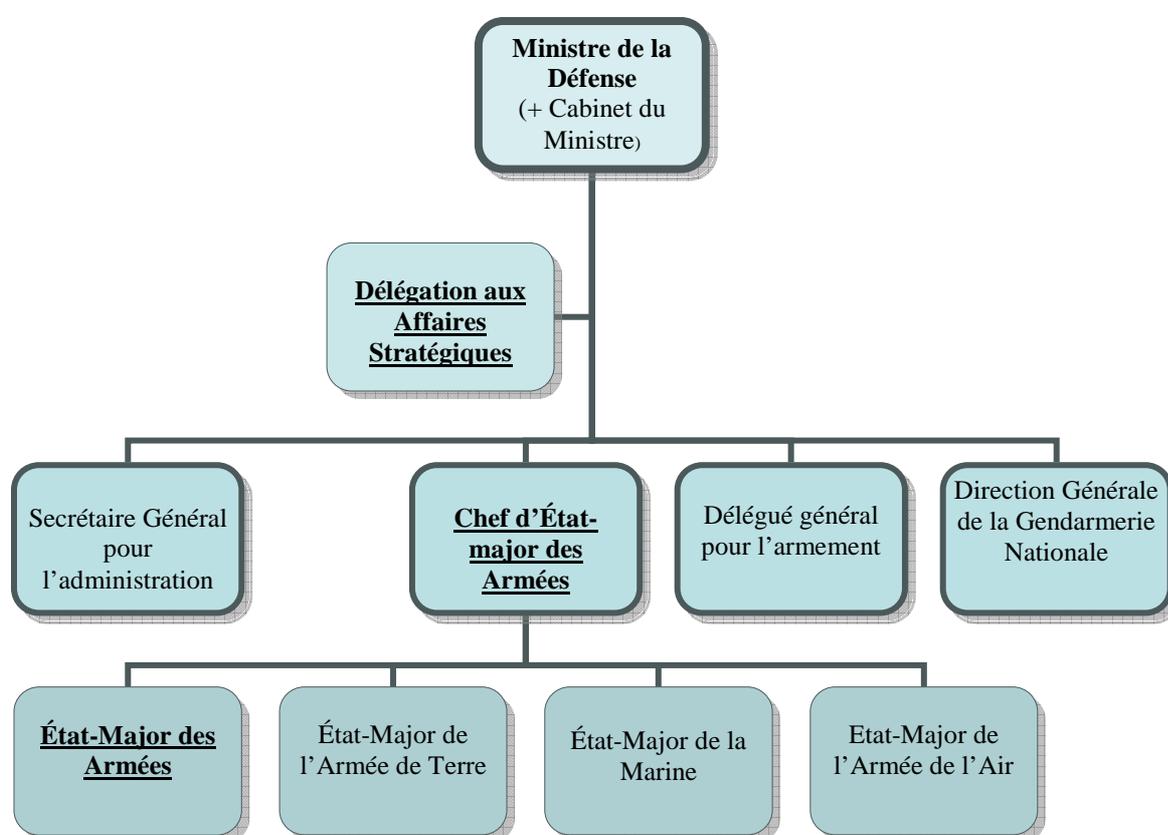
Figure 7 : Organigramme simplifié et sélectif du ministère fédéral des Affaires étrangères¹³⁰³



¹³⁰³ Les éléments soulignés sont ceux qui participent effectivement à l'élaboration et la mise en œuvre de la PESD.

Les ministères des Affaires étrangères nationaux élaborent donc les directives avec le concours des ministères de la Défense qui sont institutionnellement intéressés par les questions relevant du domaine de la politique européenne de défense, et plus particulièrement avec le bureau PESD (*FüS III-4*) au ministère fédéral de la Défense¹³⁰⁴, avec le bureau PESD de la division Euratlantique de l'Etat-major des Armées (EMA) et le bureau PESD de la Sous-Direction Construction Européenne et alliance atlantique (SDE) de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) en France. Les organigrammes ci-dessous permettent de repérer ces services.

Figure 8 : Organigramme simplifié et sélectif du ministère français de la Défense¹³⁰⁵



¹³⁰⁴ Il s'agit de l'équivalent fonctionnel de la division Euratlantique de l'Etat-Major des Armées français, intitulé *Führungsstab der Streitkräfte* ou *FüS* en version abrégée.

¹³⁰⁵ Notre schéma. Nous détaillons plus bas le fonctionnement de l'Etat-Major des Armées.

Figure 9 : Organigramme de la Délégation aux Affaires Stratégiques¹³⁰⁶

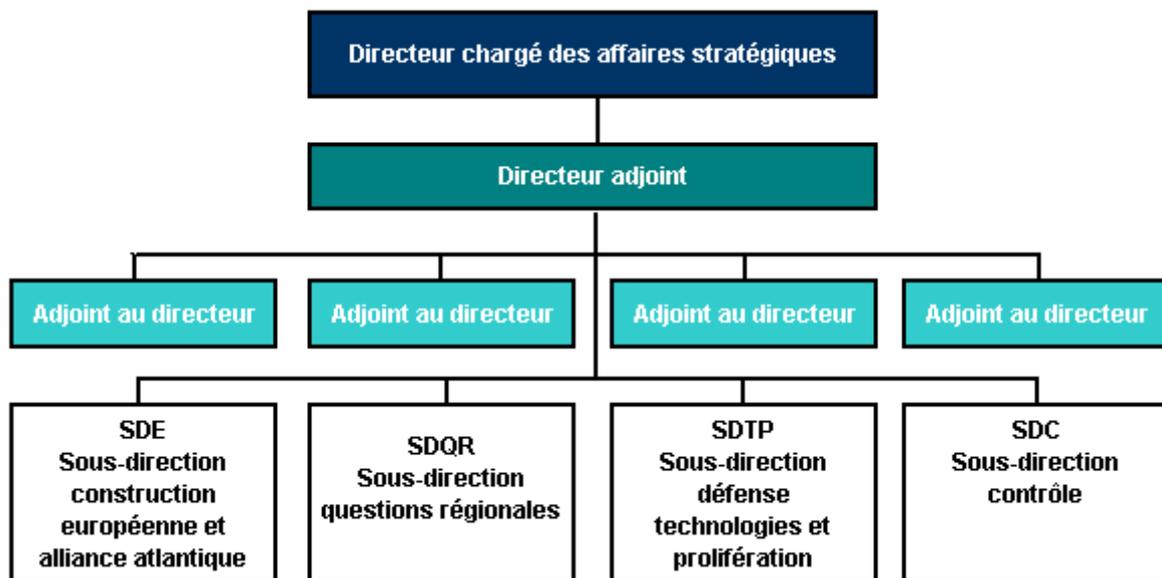
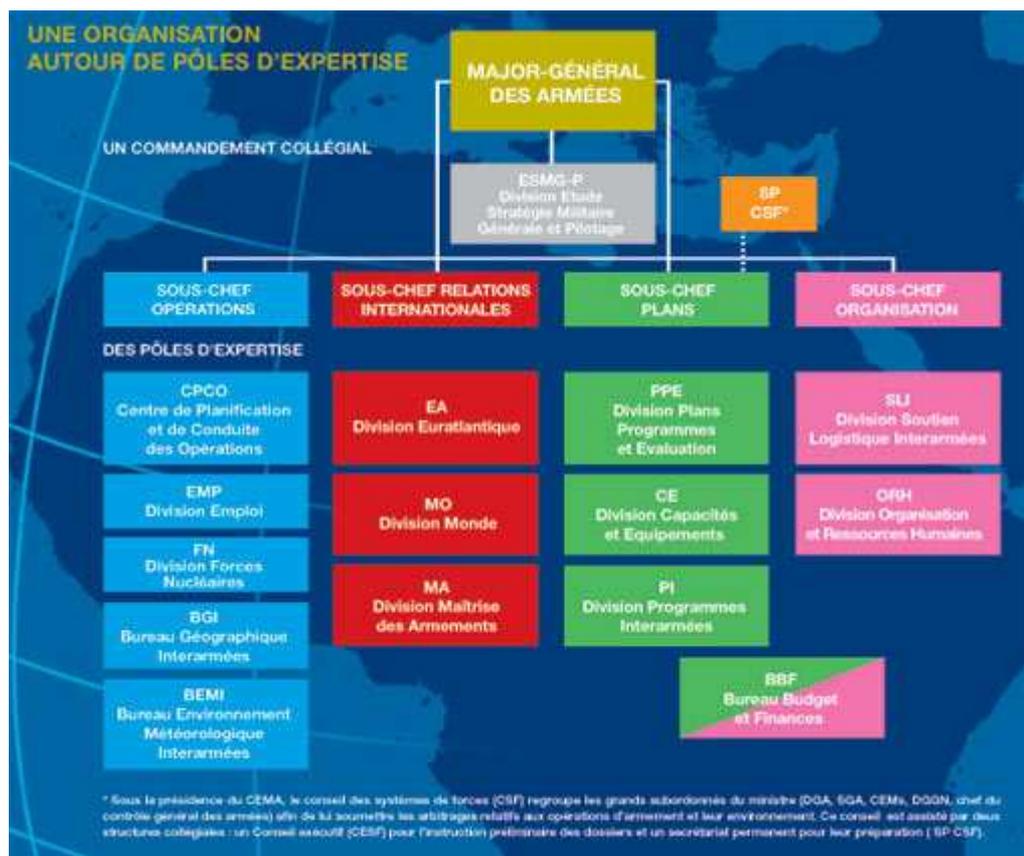


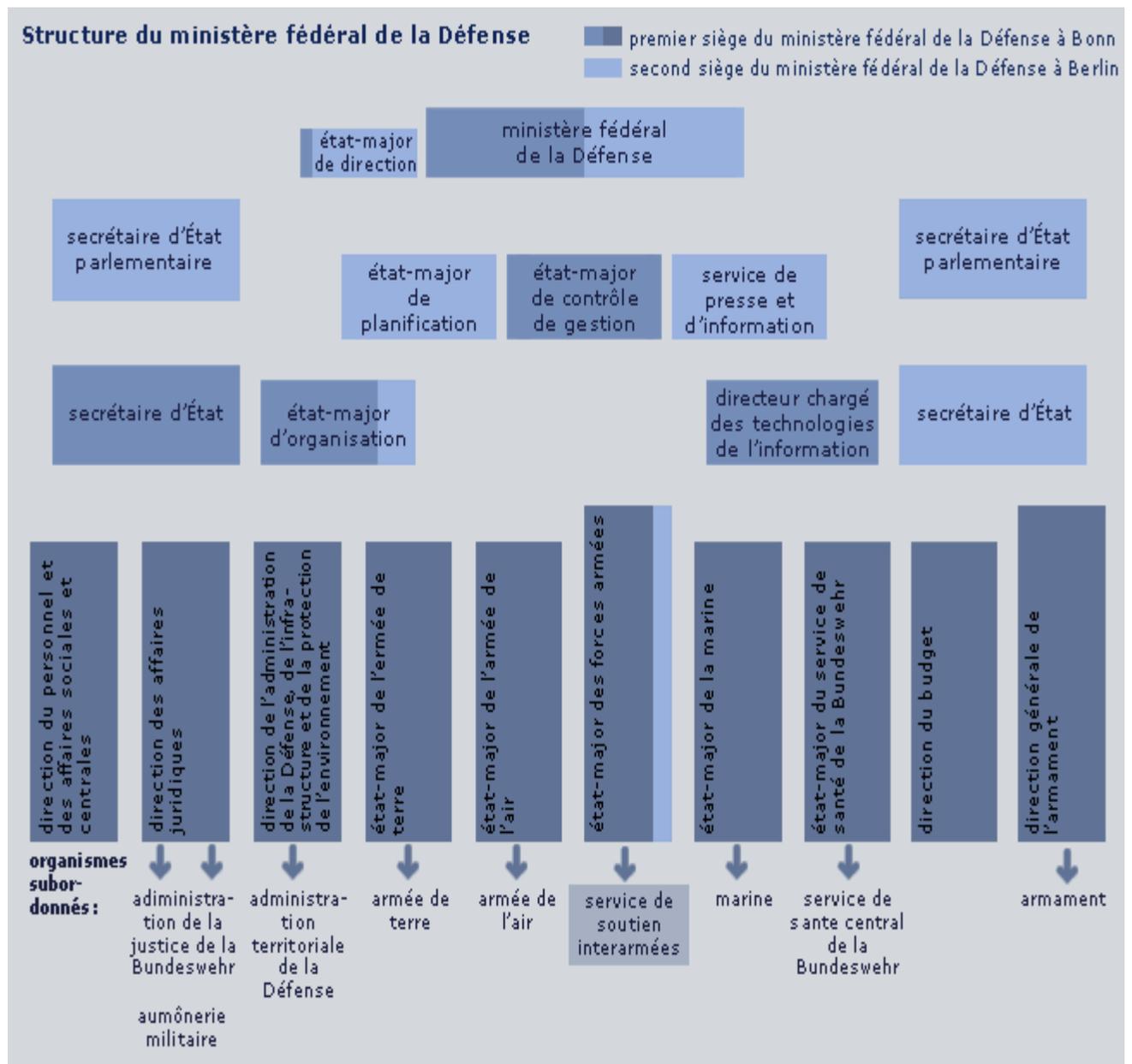
Figure 10 : Structure de l'État-major des Armées¹³⁰⁷



¹³⁰⁶ Source du schéma : www.defense.gouv.fr

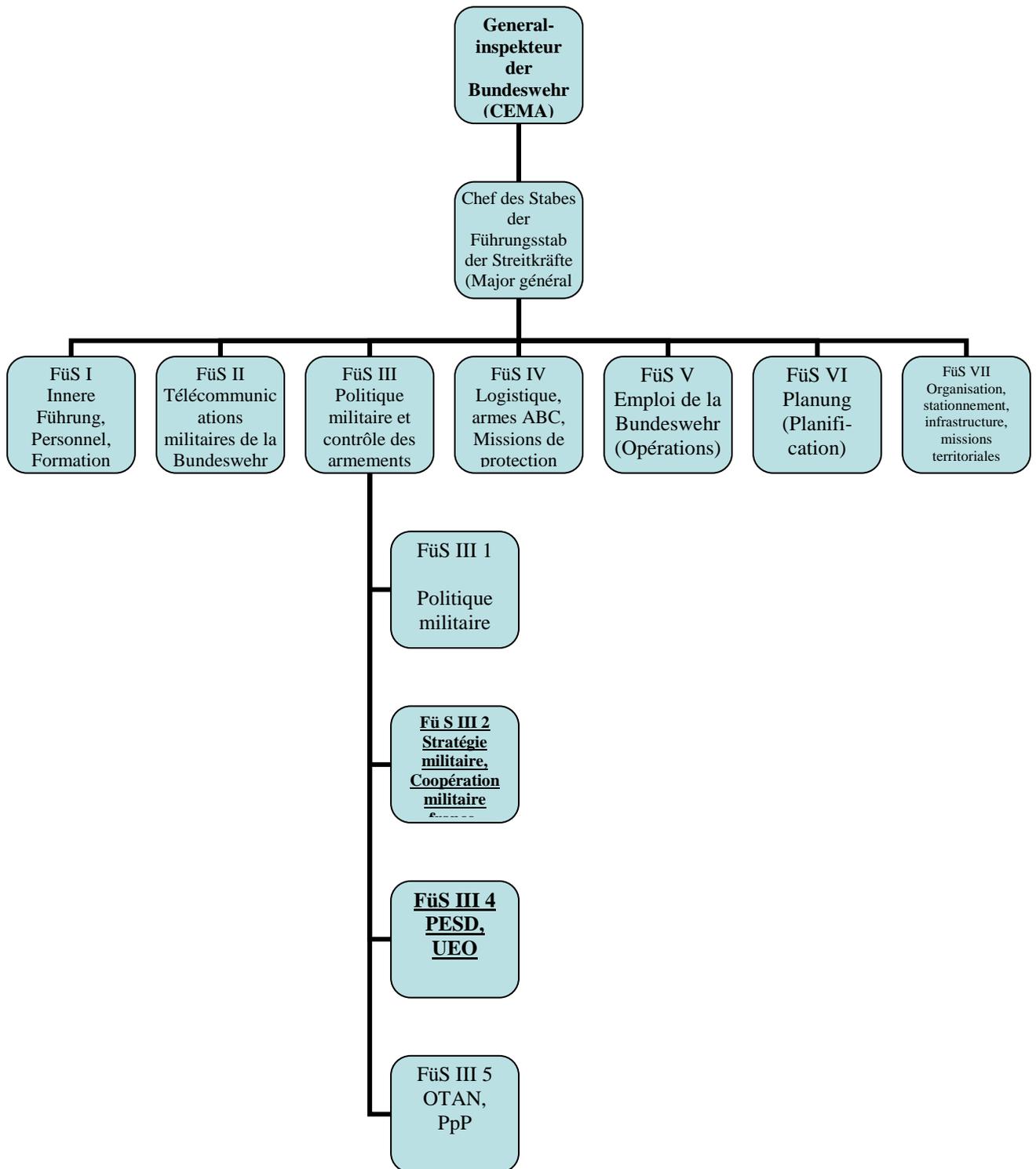
¹³⁰⁷ Id.

Figure 11 : Organigramme du ministère allemand de la Défense¹³⁰⁸



¹³⁰⁸ Source : www.bundeswehr.org

Figure 12 : Organigramme simplifié du Führungsstab der Streitkräfte (FüS)¹³⁰⁹



Par ailleurs, lorsqu’il s’agit plus particulièrement de directives destinées aux équipes des représentants nationaux au Comité militaire de l’UE, les services concernés des ministères de la Défense prennent une part plus large dans la rédaction des instructions comme l’explique cet officier de l’EMUE :

1309

D’après http://www.bmvg.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/N264XJGX531MMISDE/FUES_010603_ORGANIGRAMM.PDF?yw_repository=youatweb

« Le ministère fédéral de la Défense établit les instructions pour le Comité militaire et informe le ministère fédéral des Affaires étrangères. Pour le Conseil, de l'OTAN, c'est l'inverse: le ministère des Affaires étrangères écrit les instructions et elles sont approuvées par le ministère de la Défense. »¹³¹⁰

Selon les sujets traités, il peut arriver que l'Elysée¹³¹¹ du coté français, la Chancellerie du coté allemand prennent le leadership sur certains dossiers. Il s'agit essentiellement du cas de dossiers à fort potentiel politique, ayant également une portée symbolique importante, tels que l'opération de soutien aux premières élections en République Démocratique du Congo à l'été 2006, ou le Sommet des Chocolatiers du 29 avril 2003 lors duquel a été débattue la question de la création de la cellule civilo-militaire appelé à devenir le futur quartier général d'opération de l'UE à Bruxelles¹³¹².

2.2. Un prolongement des acteurs nationaux à Bruxelles ? Entre représentation de l'Etat et quête d'indépendance

Pour résumer schématiquement le processus décisionnel quotidien, revenons à ce qu'en dit un ancien chef de service (*Referatsleiter*) au bureau PESD allemand :

« Pour la PESD le ministère fédéral des Affaires étrangères a la compétence première et même pour le Comité militaire. Nous [FüS III-4] ne faisons que contribuer à l'élaboration des instructions du ministère des Affaires étrangères. La construction dans l'UE est très différente. C'est beaucoup plus politique qu'à l'OTAN. Et à l'OTAN, c'est le ministère de la Défense qui élabore les instructions pour le représentant auprès du Comité militaire. Mais ce n'est pas la même construction que dans l'UE. A l'OTAN tout est approuvé au niveau du secrétariat général. »¹³¹³

Cela fonctionne de façon relativement semblable à Paris, même si le Quai d'Orsay dispose d'un poids politique sensiblement plus élevé en France dans la mesure où il dispose *de facto* du dernier mot par rapport au ministère de la Défense, dont il peut parfois forcer les décisions, selon le sujet et la conjoncture politique intérieure. Le système allemand requiert au contraire une stricte concertation entre le ministère fédéral de la Défense (*BMVg*) et le ministère fédéral des Affaires étrangères. Nous revenons sur la prégnance du

¹³¹⁰ Entretien à l'EMUE, Bruxelles, 8/12/2005.

¹³¹¹ L'équipe de conseillers du Premier Ministre à Matignon suit également les dossiers, conformément aux articles 20 et 21¹³¹¹ de la Constitution française, mais se tient souvent davantage en retrait par rapport au Président de la République qui en vertu de l'article 15 est le chef des armées, et dont la politique étrangère et de défense constitue le « domaine réservé ».

¹³¹² Ce sommet à l'initiative du ministre de la Défense belge Guy Verhofstadt a réuni à Tervuren la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg en pleine crise irakienne afin de faire avancer la PESD, avec notamment deux projets phares : la création d'un QG européen à Bruxelles et la création d'un Collège Européen de Sécurité et de Défense.

¹³¹³ Entretien avec deux officiers, un allemand et un français, ainsi qu'une rédactrice civile à FüS III-4, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006.

fonctionnement des configurations de politique de défense nationales à la section B. Les instructions font la navette entre les acteurs politico-diplomatiques situés dans les capitales et ceux situés à Bruxelles. Par exemple, pour le lancement du concept des Groupements tactiques 1500 (GT), il y a eu des navettes quasi quotidiennes entre les sommets, du Conseil jusqu'à l'application sur le terrain pour approuver le concept. Le processus décisionnel doit être effectué en 5 jours, pour afin que les GT puissent être sur le terrain au jour 6, dans un rayon d'action de 6000 kilomètres. Ce type d'initiative lancée par deux ou trois États, comme l'initiative politique du sommet des Chocolatiers à Tervuren le 29 avril 2003, exerce une pression supplémentaire sur les représentations permanentes.

Lorsque l'on interroge les acteurs politico-militaires français et allemands, -et plus particulièrement les diplomates- travaillant dans les services des ministères de la Défense ou des Affaires étrangères concernés par la mise en œuvre de la politique européenne de défense sur les changements intervenus dans leur manière quotidienne de travailler avec l'introduction de la PESD depuis les années 1999-2001, ils répondent en substance ce que nous disait ce diplomate longtemps en poste au ministère fédéral des Affaires étrangères, puis à Bruxelles, et aujourd'hui à la Chancellerie :

« Avant la PESD il y avait une fois par mois une rencontre des directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères à Bruxelles. Aujourd'hui beaucoup se passe au téléphone et par e-mails. Les directeurs politiques voyagent moins à Bruxelles puisque les agents parlent très souvent ensemble entre Bruxelles et les capitales. [...] Il y a un tel besoin de concertation que l'on a créé des structures permanentes : le COPS, le CMUE, l'EMUE. C'est pourquoi il n'y a en principe plus de rencontres formelles entre les directeurs politiques chaque semestre mais des rencontres informelles parce que les réunions du COPS les ont lentement remplacées. Le format des réunions des directeurs politiques est surtout utilisé quand il s'agit de thèmes très actuels. On passe aujourd'hui beaucoup plus de temps au bureau pour écrire des instructions à Bruxelles afin de créer de la concertation dans la maison. »¹³¹⁴

D'autres soulignent le rythme effréné de la machine PESD, faisant apparaître le rôle prééminent des acteurs issus des États sur place, à Bruxelles :

« Les représentations permanentes sont une machinerie qui court d'une réunion à une autre. Nous travaillons comme des fous. [...] Nous sommes vraiment la cheville ouvrière des institutions centrales [des capitales]. »¹³¹⁵

Le point de vue depuis les capitales est d'ailleurs convergent comme l'exprime cet interlocuteur du Quai d'Orsay :

« Quand on se trouve en poste à Bruxelles, on se trouve au centre des négociations bilatérales et européennes plus que les gens qui sont à Paris, à Berlin, à Londres, dans les bureaux. »¹³¹⁶

¹³¹⁴ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

¹³¹⁵ Entretien avec un diplomate allemand anciennement en poste à Bruxelles, Ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 7/06/2006.

¹³¹⁶ Entretien au ministère des Affaires étrangères, Paris, 29/06/2005.

Cela nous amène à soulever la question de la marge de manœuvre des officiers et des diplomates travaillant au sein des instances intergouvernementales à Bruxelles. Comme nous l'avons évoqué, leur position au contact direct des représentants des institutions européennes, et des autres délégations nationales, les amène à interpréter les dossiers de façon plus pragmatique que dans les capitales¹³¹⁷ : lorsque les instructions reçues de Paris ou Berlin ne semblent pas entrer en congruence avec l'appréciation des acteurs placés sur la scène bruxelloise, ceux-ci jouent de leurs contacts privilégiés avec leur capitale, notamment grâce à d'intenses échanges téléphoniques et électroniques, pour s'efforcer de recevoir « les instructions qu'ils souhaitent »¹³¹⁸. Ces acteurs, étant plus à même d'évaluer et d'anticiper les réactions de leurs homologues sur place que les agents des capitales, tendent à adopter parfois une logique de l'approprié (*logic of appropriateness*) soit une forme de socialisation supplémentaire pragmatique mais non ancrée, sous forme d'intelligence de situation¹³¹⁹. Il se produit ainsi un véritable jeu politique entre les configurations de défense des capitales et la configuration de la politique européenne de défense à Bruxelles. Cela provient du double rôle d'information et de négociation en première ligne des acteurs des représentations permanentes au COPS, comme le montrent ces deux diplomates allemand et français :

« Chacun a une certaine marge de manœuvre. Les instructions sont contraignantes et proviennent des organes centraux à Berlin et Paris. La marge de manœuvre dépend du thème et est plus grande quand la position [nationale] n'est pas clairement définie, selon qu'il s'agit d'un thème stratégique ou non. Soit les instructions sont directement appliquées à Bruxelles, soit il y a une évaluation de la situation sur place et des propositions formulées par les représentations permanentes.»¹³²⁰

« On essaye quand on est à la représentation permanente de modeler les instructions car nous sommes en position de connaître les positions des diverses délégations et d'évaluer la marge de manœuvre plus facilement que quelqu'un qui est à Paris. Nous essayons d'influencer les instructions du Quai dans notre manière de rendre compte de notre travail à Bruxelles.»¹³²¹

L'enquête que nous avons conduite montre que les directives ne sont pas perçues de la même façon chez les Français et chez les Allemands : elles sont vues de façon flexible dans le système français. Au contraire, les compétences étant fragmentées et la prise de décision répondant à une logique collégiale dans le système allemand, les directives de Berlin sont davantage précises. Comme nous le verrons dans la section B, le poids de la socialisation organisationnelle nationale des acteurs à un mode de travail spécifique d'une

¹³¹⁷ Christian Lequesne et Anand Menon font le même constat. Christian Lequesne, op. cit., p. 212-213 ; Anand Menon, art. cit., p. 771 et 776.

¹³¹⁸ Anand Menon, id., p. 771.

¹³¹⁹ Cf. James March, Johan Olsen, « The logic of appropriateness », *ARENA Working Paper* 09/2004, Centre for European Studies, University of Oslo, et plus généralement sur ce point James Fearon, Alexander Wendt, *Rationalism vs Constructivism : a skeptical view*, pp. 52-72, in Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen, Beth Simmons (eds), *Handbook of international relations*, London, Thousand Oaks, 2002.

¹³²⁰ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin 15/09/2006.

¹³²¹ Entretien avec une diplomate française revenant de Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 6/10/2005.

part, et la prégnance des systèmes décisionnels nationaux au sein de la configuration décisionnelle de la politique européenne de défense d'autre part, conduit parfois les acteurs militaires et diplomatiques placés sur le terrain à Bruxelles, au COPS ou au CMUE, à faire le grand écart, voire adopter une attitude « schizophrène », comme nous le pointions au chapitre précédant avec l'exemple de la différence de perception du couple franco-allemand dans les services des capitales et dans les organes bruxellois. Les enjeux les plus touchés par ce type de « schizophrénie » sont les sujets sensibles des politiques étrangères nationales, soit notamment la position vis-à-vis de l'Alliance atlantique du côté français, et la position sur les opérations militaires en particulier en Afrique du côté allemand, bien que l'opération EUFOR Congo ait pu amorcer un apprentissage en la matière¹³²². Les contradictions qui peuvent se produire sont imputables aux défauts de coordination au sein des appareils décisionnels nationaux¹³²³. En effet, dans le domaine communautaire, il existe à Paris un organe interministériel majeur : le SGAE (Secrétariat Général aux Affaires Européennes), devenu récemment le SGCI (Secrétariat général du Comité interministériel)¹³²⁴. En général, il existe justement une identité de vues entre les gents du SGAE et les membres de la Représentation permanente sur le sens de la position interministérielle à défendre. En Allemagne, ce rôle revient au Comité des secrétaires d'État responsables des affaires européennes (*Ausschuss der Europa-Staatssekretäre*), sorte d'équivalent fonctionnel du SGCI, créé en 1963 qui se réunit une fois par mois pour résoudre les conflits entre ministères¹³²⁵. Or justement, tant le SGCI que l'*Ausschuss der Europa-Staatssekretäre* ont vocation à traiter essentiellement les dossiers relevant du premier pilier communautaire, alors que les ministères des Affaires Étrangères conservent la responsabilité de la PESC et de la PESD (second pilier). Le rôle de ces instances interministérielles est en pratique très limité en matière de défense européenne, même si la création d'une Agence Européenne de Défense et d'Armement possède des implications économiques et concurrentielles propres à les conduire à un investissement légèrement plus élevé à l'avenir. Quoi qu'il en soit, la marge de manœuvre s'appuie sur l'expertise des acteurs tant diplomatiques que militaires en poste à Bruxelles, acquises sur le terrain, au contact des délégations étrangères, dans la pratique de la négociation et du conseil à l'ambassadeur au COPS ou au représentant militaire au comité Militaire de l'UE. De plus, si la France dispose de deux représentants militaires étoilés distincts, l'un au Comité Militaire

¹³²² Nous revenons sur ce point au chapitre 7, ainsi que dans notre troisième partie (chapitres 8 et 9).

¹³²³ Certains de nos interlocuteurs déplorent l'absence, dans les deux États d'un organisme interministériel unique qui serait à la fois chargé de développer une réflexion stratégique en matière de défense européenne mais aussi de préparer des positions et des décisions coordonnées en la matière.

¹³²⁴ Dans la tradition politique de la V^{ème} République, les politiques communautaires européennes présentant une dimension budgétaire et financière remontent en principe pour arbitrage à Maignon à travers l'organe clef de coopération interministérielle en ce qui concerne les politiques européennes supranationales, dépendant du premier pilier : le SGCI. Cf. Christian Lequesne, op. cit., p. 166 et suiv.

¹³²⁵ Wolfgang Wessels, Dietrich Rometsch, op. cit., p. 135.

de l'OTAN, l'autre au CMUE, l'Allemagne n'a qu'un représentant en titre chargé de la représenter militairement au sein de l'UE et de l'OTAN. *De facto* c'est donc l'adjoint du représentant militaire étoilé allemand qui siège au Comité Militaire de l'Union européenne, et qui rend des comptes au représentant en titre. La France et l'Allemagne ne sont donc pas placées sur un réel pied d'égalité au CMUE. Et le fait d'avoir deux représentants séparés permet de mieux comprendre les positions françaises qui peuvent parfois sembler abusives aux partenaires européens, notamment lorsqu'il s'agit de la question des relations entre l'Union européenne et l'OTAN

3. L'exemple de l'opération militaire EUFOR Congo : processus décisionnel en temps de crise et rôle de la coopération franco-allemande

Le cas des opérations militaires européennes permet de rendre plus palpable le fonctionnement du processus de décision. La décision d'envoyer des soldats sur des théâtres d'opérations fait partie des décisions les plus sensibles pour une communauté politique. Que ces opérations aient lieu sous le mécanisme Berlin Plus¹³²⁶, en recourant au principe de nation-cadre (*framework-nation*)¹³²⁷, ou bien en recourant au futur centre de planification européen (opérationnel depuis juin 2007) implanté à Bruxelles sous la forme de l'actuelle cellule civilo-militaire de l'EMUE¹³²⁸, les opérations de l'UE sont toutes considérées comme « autonomes » dans la mesure où le processus décisionnel est européen. Depuis la déclaration d'opérationnalité de la PESD à Laeken en décembre 2001, les Etats-membres ont déjà conduit une vingtaine d'opérations sous l'égide de l'Union européenne : quinze

¹³²⁶ Cela signifie que l'Union européenne utilise pour l'opération les capacités communes de planification de l'OTAN, en l'occurrence SHAPE, et ce sans avoir besoin de recourir à des arrangements au cas par cas avec l'Alliance atlantique.

¹³²⁷ Selon ce principe, un Etat met à disposition de l'UE un quartier général de planification (OHQ). C'est le cas pour l'opération EUFOR Congo où l'Allemagne a mis à disposition son OHQ de Potsdam.

¹³²⁸ C'est d'ailleurs le schéma voulu par la France en 2003 au sein de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense lorsqu'elle s'est engagée avec l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg lors du Sommet des Chocolatiers à Tervuren le 29 avril 2003 dans la création d'une cellule civilo-militaire destinée à devenir à terme un état-major de planification opérationnelle permanent à Bruxelles. La Grande-Bretagne s'est opposée pendant plusieurs mois à la création de cette cellule et a fini par céder en décembre 2003. La cellule civilo-militaire est le fruit d'un compromis entre les visions française maximaliste et britannique minimaliste. Elle n'est toujours pas en 2007 un PC d'opération permanent, mais sera amenée à le devenir. Pour l'heure, les opérations menées sous bannière européenne sont planifiées soit par les structures communes de planification de l'OTAN, c'est-à-dire SHAPE, soit par les quartiers généraux opérationnels nationaux multinationalisables comme celui de Lille en France ou de Potsdam en Allemagne, soit selon le principe de nation-cadre selon lequel une nation utilise ses propres structures de planification pour le compte de l'Union européenne en y intégrant pour la durée de l'opération des officiers de liaison des autres Etats-membres participants.

opérations civiles, et cinq opérations militaires¹³²⁹. Le rapport de la Présidence de l'UE à Nice décrit schématiquement la marche à suivre en matière décisionnelle¹³³⁰ : le COPS demande au Comité militaire de l'UE de donner des instructions à l'état-major de l'UE afin que celui-ci détermine des options militaires stratégiques et les classe par ordre de priorité ; une fois ces options établies, l'EMUE peut soit assurer lui-même la planification de l'opération de gestion de crise, soit s'appuyer sur des sources externes de planification, en l'occurrence un quartier général de planification national (comme dans le cas de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003 qui avait été planifiée depuis le CPCO à Paris, ou de l'opération EUFOR Congo en 2006 planifiée depuis l'*Einsatzführungskommando* de Potsdam) ou les moyens de planification de l'OTAN (dans le cas des opérations Concordia en Macédoine en 2003 ou Althea en Bosnie en 2004) par le biais du mécanisme Berlin Plus. De son côté, le COPS assisté du Secrétariat Général du Conseil élabore le cadre politico-militaire de l'opération, soumis à l'approbation des Etats-membres, décideurs ultimes en matière de Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Le Comité Politique et de Sécurité conserve quoi qu'il arrive le contrôle politique de toute opération militaire européenne.

3.1. Le partenariat franco-allemand, une ressource institutionnelle en temps de crise ?

En l'occurrence, si une bruxellisation est probable, c'est essentiellement en matière d'opérations militaires qu'elle est susceptible d'émerger. Les États demeurent maîtres de l'envoi de leurs troupes à l'extérieur et le processus décisionnel demeure strictement intergouvernemental, requérant l'unanimité ; néanmoins les organes bruxellois, notamment le COPS et l'EMUE, contribuent à développer un degré élevé d'intégration entre les différents ministères de la Défense européens lors des opérations. Ces ministères ne préparent pas seulement les opérations conduites sous bannière européenne au niveau national, mais se coordonnent également étroitement avec le niveau européen d'action. Le niveau national implique en outre pour certains Etats, comme l'Allemagne, une approbation législative qui peut freiner le processus de lancement d'une opération européenne, mais met

¹³²⁹ Nous renvoyons ici à la chronologie qui figure en annexe 8.1. Les cinq opérations militaires déjà conduites sont l'opération Concordia en Macédoine (2003), l'opération Artémis en République Démocratique du Congo (2003), l'opération Althea en Bosnie (2004), l'opération EUFOR Congo en 2006 et l'opération EUFOR Tchad/RCA en 2007-2008. Les opérations civiles sont panachées entre missions de monitoring (comme à Aceh), mission de type Etat de droit (EULEX Kosovo), missions de police (MPUE en Bosnie) notamment.

¹³³⁰ Cf. l'annexe 8.11.

aussi en exergue l'enjeu de légitimité complexe soulevé par la politique européenne de défense au regard de la quasi absence du Parlement européen en la matière¹³³¹.

Attardons-nous plus spécifiquement sur l'exemple de l'opération EUFOR qui s'est déroulée entre le 30 juillet et le 30 septembre 2006 pour le soutien des premières élections démocratiques en République Démocratique du Congo. La mission de l'EUFOR Congo était la suivante : s'appuyant sur une demande officielle des Nations Unies pour soutenir la MONUC (Mission des Nations Unies au Congo) lors du processus électoral dans la République démocratique du Congo, la Résolution 1671 du Conseil de sécurité des Nations Unies¹³³² et l'action commune du Conseil¹³³³ confèrent à l'UE un mandat clair pour cette opération. L'opération avait pour objectif d'épauler la MONUC par l'envoi de 1500 hommes issus de 18 nations y compris une contribution turque, sous bannière européenne. Mais comment la décision a-t-elle été prise ? Quel fut le rôle du partenariat franco-allemand ? Un officier en poste à la Chancellerie explique le schéma décisionnel :

« L'accord a émané des très hauts niveaux à Berlin entre la Chancellerie, le Secrétaire d'Etat du ministère des Affaires étrangères et le ministère fédéral de la Défense. Le *Generalinspekteur* a proposé une option en tant que conseiller militaire du gouvernement. Mais on devait ensuite convaincre les autres acteurs. Le ministère des Affaires étrangères a très rapidement été d'accord du fait de l'opportunité politique énorme que cela représentait. Et comme la Stratégie Européenne de Sécurité parlait d'un complément aux Nations Unies, il a été décidé de s'engager. »¹³³⁴

Une fois la décision approuvée entre le Président de la République et la Chancelière, les services concernés des Affaires étrangères et de la Défense ont du préparer l'opération en lien étroit avec les représentations permanentes à Bruxelles, et avec l'Etat-major de l'Union. En coulisse, il s'est produit un échange de coups de fil entre les capitales et les Chefs d'Etat-major. Une discussion s'engage alors avec le COPS qui formalise les propositions, les précise et les soumet au Conseil Européen. Celui-ci s'est réuni le 27 avril 2006 et a approuvé l'envoi d'un contingent multinational européen par le biais d'une action commune. Le 15 mai 2006, les ministres de la Défense européens se réunissent à Bruxelles afin de s'entendre sur le mandat de l'opération et les modalités de l'engagement. Le 24 mai 2006, le Conseil de l'UE agréé les plans d'opération et les règles d'engagement (*rules of engagement*). Le 1^{er} juin 2006 le Bundestag approuve l'envoi de 780 soldats de la Bundeswehr en République Démocratique du Congo. Ainsi, au terme de pourparlers laborieux, l'opération peut commencer. L'Allemagne est désignée comme nation-cadre de l'opération et fournit avec la France les 2/3 du contingent, le 1/3 restant étant assuré par les

¹³³¹ Nous revenons sur ce point dans notre troisième partie, au chapitre 9.

¹³³² Résolution adoptée le 25/04/2006, suite à une demande de l'ONU à l'Union européenne datant du 27/12/2005.

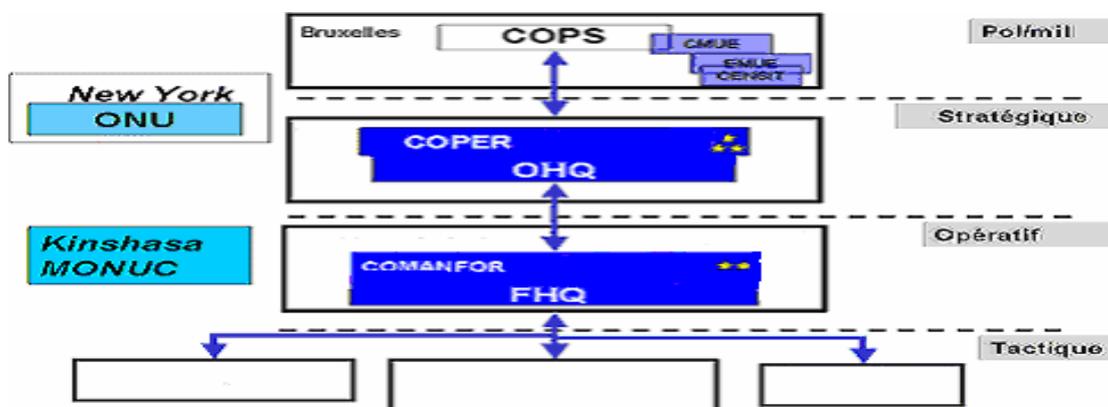
¹³³³ Action commune 2006/319/PESC du 27/04/2006.

¹³³⁴ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 27/06/2006

forces des seize autres nations participantes. Les premiers contingents arrivent au Congo entre le 20 juin et le 10 juillet 2006.

Les forces armées envoyées sur le terrain sont mises à disposition par les Etats, mais c'est l'UE, et plus particulièrement le COPS qui endosse la responsabilité politique de l'opération, assisté du Comité Militaire. Le Comité Militaire définit le mandat du quartier général d'opération (OHQ), qui lui-même envoie les directives au quartier général sur le terrain (FHQ). En l'occurrence, l'*Einsatzführungskommando* de Potsdam, sous le commandement du Général Viereck, s'occupe du commandement opérationnel (OHQ) tandis que sur le terrain africain à Kinshasa, le commandement opératif des forces est assuré par le Général français Damay assisté d'un adjoint allemand, le *Flottillenadmiral* Bess. Quant au chef de la Cellule civilo-militaire de Bruxelles, le Général Brauss, il n'a joué qu'un rôle retreint dans cette opération. Bruxelles s'est certes occupé de la planification par le biais de l'EMUE et du CMUE, mais il se produit ensuite un retour aux nations participantes. Plus largement, le schéma suivant permet de visualiser le fonctionnement global des opérations européennes, même s'il existe des variations selon les modalités de conduite de l'opération (Berlin Plus ou non).

Figure 13 : Schéma de commandement de l'opération européenne EUFOR Congo¹³³⁵



Les cases blanches représentent l'emplacement des troupes sous les ordres du commandant opératif (général commandant le FHQ), en l'occurrence les troupes stationnées à Kinshasa (aéroport de N'Dolo), à l'aéroport de N'Djili et au Gabon dans le cas de l'opération EUFOR Congo.

L'opération EUFOR Congo a été une innovation pour la PESD : « *EUFOR Congo était la première opération typiquement européenne* »¹³³⁶ planifiée depuis Bruxelles. Mais en réalité, même si la responsabilité politique de l'engagement est formellement portée par

¹³³⁵ Source : EMIA, Creil. Entretien le 26/10/2005.

¹³³⁶ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 5/09/2006. Nous traduisons. « EUFOR Kongo [war] die erste typische EU-Operation. »

l'UE à travers le COPS, ce sont les Etats qui en dernier ressort sont responsables des pertes éventuelles de leurs troupes¹³³⁷. L'opération visait avant tout à donner de la crédibilité à la PESD en montrant que l'UE était capable d'agir. La décision de lancer une opération européenne est éminemment politique, et s'opère au cas par cas, et par conséquent elle émane des Etats-membres, qui seuls ont la légitimité d'envoyer leurs troupes sur les théâtres d'opération comme le souligne cet officier français :

« Les Etats-membres ont bien sûr le dernier mot. Les opérations se font à travers le COPS, et il faut que l'ensemble des Etats-membres le décident. On ne peut lancer une opération européenne qui si l'action commune, qui est ce document administratif, juridique et financier, a été signée par les Vingt-Cinq pour coordonner leur action. »¹³³⁸

Quoi qu'il en soit, cette opération a permis à l'Allemagne un déblocage psychologique, lui montrant qu'elle pouvait conduire une opération en Afrique avec l'aide de son allié français. Et le symbole constitue aussi un stimulus en matière de politique étrangère : « *La politique étrangère peut fonctionner grâce aux symboles et à la volonté politique qu'ils incarnent, et à ceux qui veulent participer à ces symboles.* »¹³³⁹

3.2. L'UE face aux crises : un processus décisionnel largement intergouvernemental

Plus largement, une procédure européenne est prévue par les concepts de gestion de crise pour les opérations extérieures, tant militaires que civiles: action commune, CONOPS, OPLAN... L'Union européenne a d'ailleurs copié les procédures otaniennes, mais les a élargies à la dimension civilo-militaire et y a ajouté le concept de nation-cadre. Un document de réexamen de la procédure est ensuite publié tous les six mois. Le schéma décisionnel type de lancement d'une opération de l'UE est le suivant¹³⁴⁰ : la décision est prise sous forme d'une action commune dans le cadre du Conseil Affaires Générales (CAG) qui rassemble les ministres des Affaires étrangères des Etats-membres¹³⁴¹. La décision des ministres est souple : elle fixe le cadre au niveau ministériel, puis les décisions opérationnelles sont prises par le COPS. Les différentes étapes se déroulent ensuite

¹³³⁷ La perte de 10 soldats français employés dans le cadre de la FIAS de l'OTAN en Afghanistan l'a cruellement démontré le 18 août 2008.

¹³³⁸ Entretien auprès de la représentation permanente de la France au CMUE, Bruxelles, 15/11/2005.

¹³³⁹ Entretien avec un diplomate français, Ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

¹³⁴⁰ Nous nous appuyons ici tout particulièrement sur des entretiens menés à Bruxelles auprès des représentations permanentes allemande et française au COPS, ainsi qu'auprès de fonctionnaires français et allemand du Secrétariat Général du Conseil. L'entretien conduit au cabinet du Ministre des Affaires étrangères à Paris le 20/05/2005 a par ailleurs été très éclairant sur ce schéma décisionnel.

¹³⁴¹ Dans le fonctionnement actuel de l'UE selon les termes du Traité de Nice, il y a la possibilité pour le COPS de prendre des décisions relatives au déroulement de l'opération.

séquentiellement comme suit, en descendant la chaîne décisionnelle jusqu'à l'état-major de force (FHQ) situé sur le théâtre d'opération¹³⁴² :

- **Concept d'opération** : description assez générale de l'environnement politique et militaire de l'opération (mission militaire ou civilo-militaire, autonome ou sous Berlin Plus, ...). Le concept est présenté par Javier Solana (et par la Commission pour les aspects qui relèvent d'elle dans le cas des missions civilo-militaires impliquant une part de financement communautaire) et est la base de la décision, prise par une action commune.
- **action commune**
- **CONOPS** : concept beaucoup plus précis, étudié par le Comité Militaire de l'UE, et envoyé devant le COPS.
- **OPLAN** : plan d'opération, c'est-à-dire un document très détaillé sur les mesures administratives relatives au personnel, aux troupes, etc.

Figure 14 : Processus décisionnel de lancement d'une opération PESD¹³⁴³

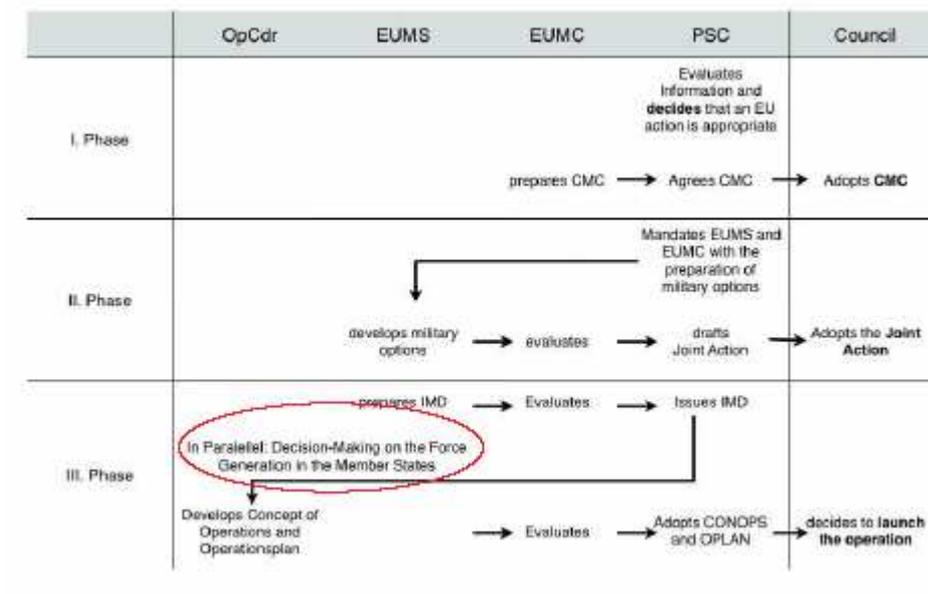
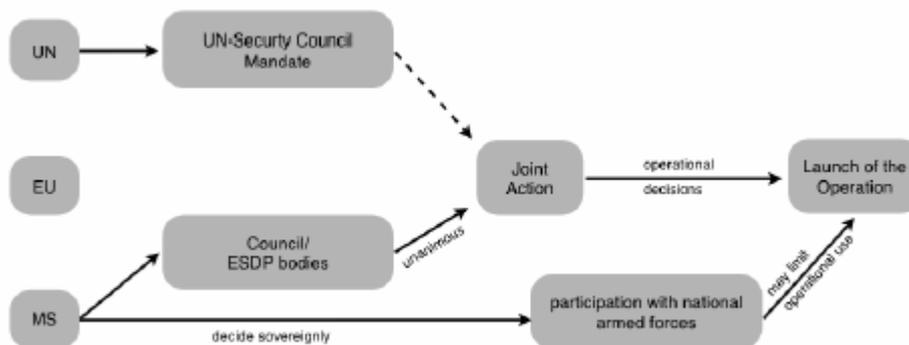


Figure 15 : Eléments du processus décisionnel en matière de PESD¹³⁴⁴



¹³⁴² Nous avons volontairement simplifié le schéma décisionnel présenté ci-dessous.

¹³⁴³ Source : Nicolai von Odarza, chercheur à la SWP (Berlin), « EU Military deployment- an executive prerogative ? », Communication à la GARNET Conference 2008 « EU international affairs », Bruxelles, 26 avril 2008, p.12. Nous avons pu nous entretenir de la question avec l'auteur.

¹³⁴⁴ Source : id., p. 9.

Au niveau interne (*MS* sur le schéma : les Etats-membres), en France et en Allemagne en l'occurrence dans notre cas d'étude, ce sont les ministères des Affaires étrangères qui décident ou non de participer à une opération européenne, bien entendu en étroite dialogue avec le ministère de la Défense chargés de la préparation technique, et l'Elysée en France. A Berlin, la Chancellerie est fortement sollicitée au cas où le ministère fédéral des Affaires étrangères et le ministère fédéral de la Défense ne parviennent pas à s'entendre, ou quand l'opération revêt une portée politique majeure, comme dans le cas de l'opération EUFOR en République Démocratique du Congo en 2006. En outre, le SGC et plus particulièrement de Javier Solana tendent à jouer un rôle de médiateur et de facteur de compromis politique, qui peut exercer une influence importante dans la prise de décision des Etats. Ainsi par exemple, pour l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003, schématiquement Kofi Annan a appelé le Président Chirac pour savoir si la France était prête à endosser une réponse à la demande exprimée par les Nations Unies, et le Président a appelé Javier Solana pour avoir son opinion sur la question¹³⁴⁵. Ensuite le Haut Représentant a lancé sa machine pour la faire travailler : « *Quand Solana vient proposer telle ou telle opération, on l'écoute.* »¹³⁴⁶ Un fonctionnaire de la Direction Générale E VIII du Conseil explique le déroulement idéal-typique d'une opération européenne :

« L'impulsion vient toujours des Etats-membres. Solana ne prend aucune initiative tant qu'il sent que les principales capitales ne sont pas prêtes sur tel ou tel sujet. Généralement il y a des discussions préalables au COPS qui demande un mandat au SGC. Puis on envoie une équipe de reconnaissance sur le terrain quand il s'agit d'une opération ou d'une mission, afin de tenir le COPS informé. La Commission peut, quant à elle, apporter son éclairage, mais elle ne joue aucun rôle en matière de PESD. Quant au Parlement européen, il connaît une sorte de montée en puissance sur ce dossier, notamment par des réunions plus ou moins formelles où le SGC est représenté. »¹³⁴⁷

Dès lors, la politique européenne de défense peu évoquer un cas émergent de gouvernance au sens de mobilisation de réseaux d'acteurs en vue d'atteindre des solutions mutuellement satisfaisantes, et résoudre les conflits par la négociation et la coopération¹³⁴⁸ plutôt que de décisions prises par une forme de gouvernementalité sans gouvernement central. Néanmoins, nous réaffirmons ici notre choix pour un autre concept, celui de configuration (et donc de jeu), qui traduit mieux, à notre sens, la modification et la complexification des chaînes d'interdépendances entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de cette nouvelle politique. Ce concept permet aussi d'intégrer le fait qu'un nombre croissant d'acteurs aux niveaux national et européen entrent en interaction. S'il apparaît un

¹³⁴⁵ Entretien à la section Opérations de la Direction Générale E VIII du Conseil, Bruxelles, 15/11/2005.

¹³⁴⁶ *Idem.*

¹³⁴⁷ Entretien au Conseil de l'UE, Bruxelles, 15/11/2005.

¹³⁴⁸ Cf. Renate Mayntz, *Governing failures and the problem of governability*, in Jan Kooiman, *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993 et Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.

mouvement de convergence des politiques de défense en Europe, il ne s'agit en aucun cas de remplacer les politiques de défense nationales par la seule PESD. De plus, on remarque fréquemment un retour aux acteurs nationaux en temps de paix, voire dans certaines crises (Irak en 2003, tsunami en 2005, entre autres) : au sein des forces, la multinationalité joue essentiellement en temps de crise et en exercices¹³⁴⁹. En effet, le principe hiérarchique de décision est toujours prééminent dans la PESD et ce sont les Etats-membres qui conservent l'ultime pouvoir de décision au plus haut niveau du Conseil en ce qui concerne les décisions politiques essentielles de la PESD, qu'ils agissent au format CAGRE ou en Conseil européen¹³⁵⁰. Ainsi il nous semble fructueux de convoquer le concept de jeu à double-niveau (*two-level game*) qui permet à la fois une analyse relationnelle des logiques de pouvoirs en mutation au sein de la PESD, et tout particulièrement au COPS qui paraît *de facto* introduire une nouvelle forme de souveraineté imbriquée (et non partagée), même si les Etats gardent le monopole du dernier mot. En effet, force est de constater que la procédure des coopérations renforcées entérinée à Nice en 2000 excluait les « questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense »¹³⁵¹. De même, le vote de décisions à la majorité qualifiée des Etats-membres au Conseil en matière de défense européenne n'est pas envisagé, tant le poids des configurations nationales de politique étrangère et de défense demeure prégnant, aussi bien dans le processus décisionnel de la PESD qu'à travers les acteurs politico-militaires situés à Bruxelles et émanant des Etats :

« La vérité de l'UE est que le fonctionnement entre les décisions nationales au niveau du conseil des ministres et la décision européenne à Bruxelles devrait être plus bruxellois que national. Sinon cela signifie que nous ne sommes pas encore bien loin sur le chemin de l'intégration. Cependant nous avons un processus décisionnel certes beaucoup plus moderne au niveau national qu'au niveau européen, parce que nous ne voulons pas renoncer à des parcelles de souveraineté. On a toujours une façon de penser nationale. Ce qui est aussi naturellement un problème français. Nous n'avons pas encore vraiment réussi le saut vers une véritable intégration. Cela a quelque chose à voir avec le comportement de la « Grande Nation ». Ce mécanisme digne de la Table Ronde provient de ce que la politique nationale n'a pas encore vraiment accepté la réalité européenne. »¹³⁵²

¹³⁴⁹ A l'exception de la brigade Franco-Allemande et des Etats-Majors multinationaux, comme celui du Corps Européen, qui sont multinationaux dès le temps de paix.

¹³⁵⁰ Cf. Antonio Missiroli, op. cit., p. 63.

¹³⁵¹ Article 27B du TUE consolidé. Le Traité de Lisbonne ouvre la possibilité de coopérations renforcées et d'une coopération structurée permanente en matière de défense, mais maintient la règle de décision à l'unanimité. Cf. les annexes 8.11 et 8.17.

¹³⁵² Entretien avec Michael Steiner, Représentation permanente de l'Allemagne à l'ONU, Genève, 12/04/2006. Nous traduisons. « EU Wirklichkeit ist, dass das Verhältnis zwischen nationale Entscheidung auf Kabinettebene und europäischer Entscheidung in Brüssel mehr Brüsseler als national sein muss. Sonst sind wir mit der Integration nicht so weit. Trotzdem haben wir der *decision-making* Model zwar moderner national ausgestaltet als auf europäischer Ebene, weil wir nicht abgeben wollten. Man hat da immer noch ein nationales Denken. Was auch natürlich ein französisches Problem ist. Wir haben noch nicht den Spruch zur wirklichen Integration geschafft. Das hat etwas mit der „grande Nation“ Verhalten zu tun. Dieser König-Artur Mechanismus hängt damit zusammen, dass die nationale Politik die europäische Realität noch nicht wirklich akzeptiert hat. »

Section B : Le poids de l'habitus national en matière de PESD : collégialité allemande versus principe hiérarchique français

Nous nous intéressons plus précisément, dans cette section, à la dimension structurelle de la politique européenne de défense, à savoir la prégnance de l'habitus national en matière de politique de défense à travers des pratiques de travail qui mettent en lumière le poids des configurations de politique étrangère et de défense nationales, en l'occurrence française et allemande. Les nombreux entretiens conduits à Bruxelles tant auprès d'officiers, que de diplomates ou de rédacteurs civils de la défense des deux nationalités nous conduit à souligner que la socialisation à une façon de travailler dans la configuration nationale s'exporte à Bruxelles, et pèse dans la pratique des acteurs. Même les agents travaillant au sein des organes intégrés de la PESD en tant que fonctionnaires du Conseil, et qui n'ont par conséquent pas de rattachement national formel¹³⁵³ travaillent selon la culture organisationnelle nationale qu'ils ont intériorisée au cours de leurs affectations nationales antérieures : « *Le travail dans une telle structure est assez difficile car chacun vient avec sa façon nationale de travailler et de penser.* »¹³⁵⁴ Comme dans d'autres organes européens comme la Commission par exemple, les pratiques nationales se juxtaposent plutôt qu'elles ne convergent ou s'intègrent¹³⁵⁵. La confrontation des expériences n'est pas toujours prise en compte au Conseil¹³⁵⁶ : « *Comme dans toute organisation internationale, il y a quelques différences, mais à l'épreuve du terrain les différences de travail majeures finissent par s'aplanir.* »¹³⁵⁷ Toutefois si les différences majeures pouvant conduire à des blocages tendent à s'aplanir à l'épreuve du terrain bruxellois, force est de constater que l'habitus national demeure un point de référence majeur pour les acteurs politico-militaires, illustrant le constat de Norbert Elias dans *La société des individus* : « *L'Etat national reste encore la première image de référence de l'identité du nous* »¹³⁵⁸. C'est tout

¹³⁵³ Contrairement aux experts nationaux détachés par les capitales qui sont à l'EMUE pour effectuer des tâches spéciales ou aux représentants des Etats dans les Représentation permanente auprès du COPS et du Comité militaire de l'UE.

¹³⁵⁴ Entretien avec deux fonctionnaires allemands de l'EMUE, Bruxelles, 24/01/2007.

¹³⁵⁵ Cf. Anne Stevens, *Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne : uniformité statutaire et diversité culturelle*, pp. 9-27, in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

¹³⁵⁶ Entretien avec deux fonctionnaires britanniques de l'EMUE, l'une civile, l'autre militaire, Bruxelles, 24/01/2007. Notre interlocuteur militaire remarquait en outre qu'il n'existe pas vraiment de système d'*accountability* au Conseil de l'UE : 50% des gens travaillent effectivement, 50% sont de passage en dilettante avant de rejoindre un poste plus intéressant, ce qui d'ailleurs se produit également à l'OTAN. Cette remarque permet de mesurer combien les habitus politico-administratifs nationaux jouent dans la vie quotidienne à Bruxelles, dans les organes intergouvernementaux.

¹³⁵⁷ Entretien avec deux fonctionnaires allemands de l'EMUE, Bruxelles, 24/01/2007.

¹³⁵⁸ Norbert Elias, op. cit., pp. 288-289.

particulièrement vrai pour des acteurs occupant un poste tel que celui de diplomate ou de militaire au sein de l'Etat, poste de représentation de la souveraineté nationale à l'extérieur. En effet, « *l'appartenance à une institution insère les partenaires dans une forme particulière d'interdépendance* »¹³⁵⁹ : autrement dit, il se tisse des chaînes d'interdépendance complexes entre les différents pôles de la configuration de politique européenne de défense. Tout comme les autres politiques publiques¹³⁶⁰, la politique de défense des Etats a désormais intégré un volet européen. Mais si l'eupéanisation ne va pas forcément de soit dans tous les secteurs d'action publique, une telle évolution semble encore plus problématique en matière de défense, celle-ci étant un attribut régalién de l'Etat. Le phénomène d'eupéanisation émergent induit une forme de concurrence latente entre les organes nationaux d'une part (ministères des Affaires étrangères et de la Défense, voire chefs d'Etat selon les systèmes politico-militaires), et les instances politico-militaires de l'UE d'autre part : les membres du COPS reçoivent leurs directives de leurs capitales, mais il leur revient d'en adapter l'esprit à la situation de négociation sur le terrain. Leur marge de manœuvre se fonde sur leur expertise des dossiers traités.

*1. L'Etat-nation, un acteur « obstiné »*¹³⁶¹

Or, pour évaluer si ce double-jeu croissant tend à devenir le mode d'action principal en matière de défense, il importe de se poser les questions suivantes : qui agit réellement *in fine* ? Qui prend la décision d'intervenir au Kosovo, en Afghanistan ou au Congo ? Comment ces logiques de pouvoirs renouvelées puisent-elles une partie de leur substance dans des sentiers de dépendance institutionnels ? Qui assume la responsabilité des cercueils de soldats qui reviennent morts des opérations militaires ? Les acteurs majeurs de la PESD sont les ministères des Affaires étrangères et de la Défense nationaux, les trois organes politico-militaires de l'UE (avec une prééminence du COPS) ainsi que le Secrétariat du Conseil, qui a un rôle de coordination, soit un réseau relativement restreint d'agents liés par une interconnaissance professionnelle. Les Etats restent encore indubitablement maîtres des processus décisionnels et de l'engagement extérieur des troupes nationales et multinationales : même au COPS, ce sont les Etats qui parlent, par la voix de leurs représentants. L'échec du Traité Constitutionnel européen a mis fin à moyen terme aux

¹³⁵⁹ Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, op. cit., p. 123.

¹³⁶⁰ Cf. Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles*, op. cit.

¹³⁶¹ Le terme fait référence à l'article de Stanley Hoffmann, « Obsolete or obsolete ? The fate of the Nation-state and Western Europe », in *Daedalus*, n°95, London, 1966, pp. 862-915.

aspirations à un ministre des Affaires étrangères de l'UE qui parlerait d'une seule voix¹³⁶². La PESD n'entre pas juridiquement dans le domaine des compétences partagées entre l'Union et les Etats, ce qui impliquerait une souveraineté partagée sous forme de codécision entre les Etats, représentés par le Conseil de l'UE, le Haut-Représentant pour la PESC et la Commission¹³⁶³. Une autre interrogation permet justement de mettre en lumière « l'obstination » des acteurs étatiques nationaux dans la politique européenne de défense : que délèguent en fait les Etats ? L'examen des Traités et du contenu de la PESD montre qu'il s'agit essentiellement de gestion de crise, soit de *soft security* sur des durées limitées. Quand il s'agit de *hard security*, comme des frappes aériennes par exemple, c'est toujours l'Etat-nation qui agit.

Les blocages et limites rencontrés sont en réalité largement imputables à des « sentiers de dépendance »¹³⁶⁴ produits par les configurations de défense nationale. La défense constituant un élément clef de la souveraineté étatique, de larges pans de cette politique demeurent strictement gérés dans le cadre national : politique de ressources humaines, rémunération, avancement, armement... De même, la question de la relation à l'OTAN, ou la façon d'envisager les opérations extérieures, sont fortement influencées par les choix politico-stratégiques effectués auparavant¹³⁶⁵. Cela permet aussi de comprendre les résistances à la mise en place d'un marché européen de l'armement qui permettrait pourtant d'aplanir la concurrence entre Etats-membres : la jeune Agence Européenne de Défense, visant à coordonner les programmes d'armement entre les Vingt-Cinq, n'a pas de pouvoir contraignant pour l'instant¹³⁶⁶. Le problème qui se pose plus largement est celui de l'absence d'une « tête politique » européenne, par exemple un Président de l'Union, élu, doté d'une légitimité populaire. Or il ne saurait y avoir de forces proprement européennes sans un Président de l'Union reconnu comme légitime par l'ensemble des Européens. Comme l'OTAN, l'UE ne dispose d'aucune force propre : les Etats mettent à disposition des forces nationales et/ou multinationalisées, dont ils conservent l'usufruit. L'Union n'a d'ailleurs aucun budget militaire propre : seuls les frais administratifs afférents aux

¹³⁶² Le Traité de Lisbonne en cours de ratification lui substitue la création d'un poste de haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Cf. annexe 8.17.

¹³⁶³ Cf. aussi Jean-Louis Quermonne, *De la gouvernance au gouvernement : l'Union européenne en quête de gouvernabilité*, pp. 315-332, in Pierre Favre, Jacques Hayward, Yves Schemeil (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

¹³⁶⁴ Cf. Paul Pierson, « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, pp. 123-163, « Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. », in *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267, et *Politics in time*, op. cit.

¹³⁶⁵ Nous étudions la question en détail au chapitre 8.

¹³⁶⁶ A la question de savoir si la constitution d'un niveau européen d'élaboration des politiques publiques modifie les conditions de fonctionnement des administrations nationales, François Lamoureux conclut qu'il s'avère difficile de formuler une réponse ferme dans la mesure où les administrations inscrivent leur action dans le temps long et se prêtent relativement mal aux évolutions rapides dans leurs modes de fonctionnement. François Lamoureux, *Les administrations nationales vues de Bruxelles*, pp. 171-180, in Yves Mény, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne, *Politiques publiques en Europe*, op. cit.

instances politico-militaires sont portés au budget communautaire¹³⁶⁷. La souveraineté, traditionnellement assimilée avec la défense nationale, demeure la matrice de lecture prégnante, même si son exclusivité est parfois remise en cause par les nouveaux acteurs opérant sur la scène internationale comme les organisations intergouvernementales, les firmes transnationales ou les ONG entre autres¹³⁶⁸. La politique de défense constitue un domaine de politique publique crucial, revêtant un aspect symbolique primordial et intrinsèquement lié aux identités et mythes nationaux. D'un point de vue méthodologique, il est donc pertinent de faire un détour par une approche socio-historique de l'action publique, dans la mesure où la politique européenne de défense demeurera longtemps une politique intergouvernementale, dont les blocages proviennent fréquemment des conditions de structuration des systèmes politico-militaires et des forces armées nationales qui interagissent à Bruxelles entre eux et avec la nouvelle configuration. Comme le souligne à juste titre Anand Menon,

« C'est la recherche de l'ordre militaire qui est à l'origine de l'Etat européen occidental que nous connaissons aujourd'hui. Quand le général de Gaulle insistait pour que « la défense de la France soit française », sa conviction profonde était que l'Etat-nation, en tant que mode d'organisation politique et sociale, ne pouvait préserver sa légitimité que s'il était capable d'assurer une protection militaire. »¹³⁶⁹

La structuration des configurations politico-militaires nationales, plus spécifiquement dans notre étude française et allemande, est ainsi redevable à un double processus qui tend à contraindre l'espace social de la PESD en une forme de double jeu entre les niveaux national et européen : l'élaboration de la politique de défense joue un rôle essentiel dans la sauvegarde de l'Etat et la préservation de sa position de prestige au regard des autres Etats sur la scène internationale et la politique européenne de défense s'entremêle avec ces défenses nationales.

2. Une prégnance majeure des configurations nationales de défense

A la différence de l'approche intergouvernementale de l'intégration européenne et plus largement de la coopération militaire en Europe, nous portons ici un regard sociologique sur l'action publique en nous intéressant de près au rôle des acteurs bureaucratiques et des concurrences internes au sein du processus décisionnel entre les niveaux national et

¹³⁶⁷ Nous développons de ce point au chapitre 9.

¹³⁶⁸ Cf. Bertrand Badie, Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde*, op. cit.

¹³⁶⁹ Anand Menon, *Politique de défense et autonomie de l'Etat*, p. 87, in Vincent Wright, Sabino Casesse (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.

européen dans la PESD : « *Foreign policy formulation was, and still is, in most countries, one of the most cherished strongholds of national pride and a precious symbol of sovereignty* »¹³⁷⁰

2.1. Collégialité versus principe hiérarchique: de la nécessité de connaître le fonctionnement du partenaire¹³⁷¹

Comme toute politique publique, la politique étrangère -dont la politique de défense fait partie intégrante- est le produit d'une configuration d'acteurs publics interagissant dans sa formulation et sa mise en œuvre. Or la configuration et les jeux ou relations d'interdépendances qui relient les différentes institutions et acteurs mobilisés se combinent de façon distincte en France et en Allemagne, ce qui produit des répercussions dans les façons de travailler des acteurs en poste à Bruxelles. Bien que les deux configurations de politique de défense française et allemande remplissent les mêmes grandes fonctions de défense du territoire et de sécurité de la population, et s'appuient sur des principes fondamentaux identiques hérités de l'histoire et visant l'efficacité militaire¹³⁷², le fonctionnement des systèmes décisionnels politico-militaires français et allemand est largement divergent, basé sur deux philosophies bien distinctes : principe hiérarchique du côté français (top-down), principe collégial du côté allemand (bottom-up). Chacun arrive avec ses « bagages » : « *les origines nationales constituent un facteur important dans l'orientation des comportements des fonctionnaires en poste à Bruxelles.* »¹³⁷³ En effet, l'apprentissage d'un mode opératoire européen représente une forme de socialisation tertiaire, donc vulnérable par rapport à socialisation secondaire : comme socialisation secondaire (soit professionnelle) et encore plus qu'elle, elle se heurte à un « *moi déjà formé et [à] un monde social intériorisé* »¹³⁷⁴

¹³⁷⁰ Knud E. Jorgensen, *PoCo : the Diplomatic Republic of Europe*, p. 169, in Knud E. Jorgensen (ed.), *Reflexive approaches to European governance*, New York, St Martin's Press, 1997.

¹³⁷¹ Ben Soetendorp distingue quatre styles de politique étrangère domestiques dans l'UE : les pays ayant un style diplomatique « centralise/rigide » comme la France ou la Grande-Bretagne ; les pays ayant un style « décentralisé/rigide » comme l'Allemagne et l'Autriche ; les pays ayant un style « centralisé/flexible » comme l'Italie ou l'Espagne ; les pays ayant un style « décentralisé/flexible » comme la Belgique. Cf. Ben Soetendorp, *Foreign policy in the European Union. Theory, history and practice*, London and New York, Longman, 1999, pp. 50-67.

¹³⁷² La Révolution française, puis l'Empire napoléonien ont inauguré à la fin du XVIII^{ème} siècle une longue guerre contre la coalition de l'Europe monarchique, qui nécessitait une organisation militaire efficace. L'Europe coalisée s'est donc inspirée du modèle militaire français et des réformes introduites par les révolutionnaires puis par Napoléon Bonaparte.

¹³⁷³ Anand Menon, art. cit., p. 782.

¹³⁷⁴ Cf. Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, op. cit., p. 189. On peut ici faire l'analogie avec l'apprentissage d'une seconde langue vivante que l'on apprend : on traduit pendant longtemps les éléments de la nouvelle langue dans l'ancienne. Berge et Luckmann écrivent : « le présent est interprété de façon à être maintenu en relation constante avec le passé », soit la socialisation antérieure. Id., . 222.

La France se caractérise par un Etat unitaire dans lequel l'exercice du pouvoir d'Etat est monopolisé par un seul centre politique, tandis que l'Allemagne est un Etat fédéral qui se compose d'Etats fédérés disposant chacun d'un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire¹³⁷⁵. L'organisation du système politique de chaque Etat influence la façon dont son processus décisionnel fonctionne en interne, dans les administrations et entre les services. Ainsi l'idée de République « une et indivisible »¹³⁷⁶ en France constitue un leitmotiv de son fonctionnement décisionnel, consacrant le principe hiérarchique, tandis que la structure fédérale de l'Allemagne et la pratique intense du fédéralisme coopératif¹³⁷⁷ qui permet d'associer étroitement les Etats fédérés à la prise de décision fédérale par le biais du *Bundesrat*¹³⁷⁸, impliquent une culture administrative de consultation et de compromis équilibré. Le mécanisme de *Verflechtung*, soit d'imbrication des responsabilités entre les Länder et le Bund à travers des relations horizontales entre les Länder et des relations verticales avec le Bund, trouve un écho dans le processus décisionnel sous la forme de la *Mitzeichnung* que nous allons aborder ci-dessous et qui imprègne tout le processus décisionnel bureaucratique allemand. Ce fonctionnement a des implications importantes dans la façon dont les acteurs militaires, politiques et diplomatiques français et allemands conçoivent et pratiquent la politique européenne de défense au quotidien. Les malentendus qui peuvent se produire au sein de la coopération militaire franco-allemande quand il s'agit de mener des opérations PESD, de dialoguer sur la question des relations UE-OTAN ou encore sur les principes de financement, peuvent être assez largement mesurés à l'aune des inerties des configurations nationales, mais aussi du manque de connaissance du fonctionnement du partenaire, malgré la pratique institutionnalisée de la coopération bilatérale qui vise justement à socialiser au fonctionnement du partenaire les acteurs amenés à s'occuper de ces dossiers. Outre le problème évident de langue¹³⁷⁹, le système pyramidal hiérarchique français diverge fondamentalement du système collégial horizontal allemand. Dans les deux Etats, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense relève du domaine de la politique étrangère et de défense dont l'élaboration et la mise en oeuvre repose sur des institutions et des acteurs clefs, relativement similaires même si leur rôle et leur

Rappelons pour mémoire que ur Berger et Luckmann, la socialisation primaire correspond à celle qui se déroule dans l'enfance, par les parents qui entourent l'enfant affectivement. La socialisation secondaire est moins relationnelle et quasi bureaucratique : il s'agit de la socialisation de l'individu au monde professionnel et social. Cf. en particulier le chapitre 3 de *La construction sociale de la réalité*.

¹³⁷⁵ Cf. Jean-Louis Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Pais, Point Seuil, 5^{ème} éd., 2006.

¹³⁷⁶ Article 1^{er} de la Constitution de 1958.

¹³⁷⁷ Le fédéralisme coopératif désigne les relations nouées par les Etats fédérés entre eux sans nécessairement passer par le niveau fédéral. Ainsi par exemple, les *Länder* allemands concluent-ils entre eux des accords sur la télévision, ou la lutte contre la pollution. Cf. François de Saint-Ouen, *Le fédéralisme*, Gollion (Suisse), Infolio éd., 2005.

¹³⁷⁸ Il s'agit de la seconde chambre qui garantit la participation active des Länder au processus décisionnel.

¹³⁷⁹ Nombre de nos interlocuteurs déplorent que, malgré les échanges franco-allemands, le recours à l'anglais dans les réunions bilatérales reste très fréquent du fait d'une maîtrise insuffisante de la langue du partenaire.

positionnement relatif au sein de la configuration sociale spécifique formée par la politique étrangère et de défense est différencié à Paris et à Berlin, comme nous allons le montrer ci-dessous¹³⁸⁰. Dans les deux cas, les acteurs institutionnels majeurs sont les chefs d'Etat et de gouvernement, les ministères des Affaires étrangères et les ministères de la Défense accompagnés de leurs organes d'expertise et de conseil¹³⁸¹ : « *The foreign policy executive always gathers around it an inner coterie of trusted colleagues, security advisers and éminences grises.* »¹³⁸² Ce type de configuration représente un cas classique articulant l'action du chef d'Etat et de gouvernement, responsable général de l'action politique et publique devant les électeurs ou devant le parlement dans le cas du Chancelier allemand et plus généralement dans tout système parlementaire :

« In most political systems any given area of policy will be conducted at the highest level by a combination of the head of government, free of any particular portfolio, and the department minister, the specialist. This is particularly the case with foreign policy, where the expectations of head of government involvement, from inside and outside, are high. »¹³⁸³

Christopher Hill propose d'ailleurs une typologie des relations entre chef d'Etat ou de gouvernement et ministère des Affaires étrangères qui se décline en trois modèles¹³⁸⁴ :

- Un modèle d'égalité, où les relations entre les deux personnalités politiques sont basées sur la confiance, l'aptitude et des degrés de réputation similaires, ce qui permet de constituer une équipe forte et ancrée dans la continuité : les exemples de François Mitterrand et Claude Cheysson en 1981-83, ou Helmut Kohl et Hans-Dietrich Genscher en 1982-1992 sont particulièrement représentatifs de ce modèle.
- Un modèle de ministre des Affaires étrangères subordonné, dans la mesure où le ministre constitue une personnalité politique faible, laissant ainsi au chef de gouvernement les mains libres en matière de politique étrangère et reléguant le ministre au rang d'exécutant ; un exemple récent est celui de Jacques Chirac et son ministre des Affaires étrangères Philippe Douste-Blazy.
- Un modèle où le ministre des Affaires étrangères est établi, dans lequel il se produit une division claire du travail avec le chef d'Etat ou de gouvernement : le fonctionnement du tandem Gerhard Schröder-Joschka Fischer, ou plus récemment d'Angela Merkel et Frank-Walter Steinecker en Allemagne, ou de Jacques Chirac et Hubert Védrine et dans une certaine mesure de Nicolas Sarkozy et Bernard Kouchner est assez emblématique de ce troisième modèle.

Un autre point, qui a des incidences méthodologiques importantes, est à souligner : il s'agit de la différence fondamentale de poids des cabinets ministériels dans les deux configurations de politique étrangère et de défense : en France, le cabinet ministériel a un poids structurel plus important qu'en Allemagne, dans la mesure où le cabinet à Paris

¹³⁸⁰ Nous renvoyons aux organigrammes de la section A pour situer ces services, déjà évoqués dans la section A également.

¹³⁸¹ Cf. Stephan Bierling, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, München, Oldenburg Verlag, 1993 ; Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, op. cit. ; Marie-Christine Kessler, op. cit., pp. 192-199.

¹³⁸² Christopher Hill, *The changing politics of foreign policy*, London, Palgrave, 2003 p. 58.

¹³⁸³ Id., p. 57.

¹³⁸⁴ Id., p. 61. Les exemples des modèles 2 et 3 sont de notre fait.

représente davantage que la combinaison d'un secrétariat particulier du ministre, de quelques conseillers spécialisés et d'un spécialiste des rapports avec la presse. Le cabinet ministériel français remplit deux fonctions supplémentaires : une fonction de coordination générale des services et de la politique du ministère exercée par le directeur de cabinet (fonction qui est assurée par le *Staatssekretär* -ou secrétaire d'Etat- en Allemagne), mais aussi une fonction unique de suivi systématique des dossiers traités par les bureaux afin de pouvoir fournir au ministre un avis indépendant de celui des services sur chaque dossier¹³⁸⁵. Ce type de structure prend sa source dans la méfiance du pouvoir politique à l'égard de la bureaucratie, soupçonnée de penchants corporatistes. En Allemagne, au ministère fédéral des Affaires étrangères et au ministère fédéral de la Défense, ce sont les *Planungsstäbe* qui remplissent cette fonction d'expertise indépendante de celle des services¹³⁸⁶. Les entretiens conduits auprès de directeurs de cabinet de François Léotard, Alain Richard, Michèle Alliot-Marie, Rudolph Scharping et Peter Struck nous ont permis de constater cette divergence entre les deux configurations nationales : là où les directeurs de cabinets français pouvaient nous fournir des réponses précises et des analyses étayées par leur connaissance profonde des dossiers, les directeurs de cabinet allemands ne purent nous apporter que quelques éléments généraux. En revanche, les conseillers civils et militaires des *Planungsstäbe* des Affaires étrangères et de la Défense ont pu nous apporter des informations rigoureuses et documentées.

Si l'idéal-type weberien d'organisation bureaucratique légale-rationnelle, qui consiste en une structure pyramidale avec à sa tête le ministre et aux échelons inférieurs les bureaux, a très largement inspiré l'organisation administrative des démocraties occidentales, force est de constater néanmoins qu'il existe des variations sensibles, et surtout des cultures, ou dans la perspective que nous empruntons, des habitus administratifs nationaux intrinsèquement liés à la culture et la philosophie sociétales dans lesquelles ils s'ancrent¹³⁸⁷. Ainsi, si la structuration des organes au sein des ministères des Affaires étrangères et de la Défense français et allemand est similaire (les bureaux sont regroupés en sous-directions, qui sont regroupées en directions, et elles-mêmes en directions générales placées sous l'autorité du secrétaire général, avec le ministre en haut de la pyramide), ces organes ne sont pas systématiquement équivalents et surtout disposent d'un ethos organisationnel propre, ce qui

¹³⁸⁵ Cf. Jacques Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Paris, Montchrestien, Coll. « Domat Droit Public », 1993, p. 324-325, et *Les cabinets ministériels*, Paris, PUF, « Que sais-je ? ». Le passage en cabinet ministériel représente d'ailleurs en général un accélérateur de carrière. Id., p. 454.

¹³⁸⁶ Les *Planungsstäbe* sont des sortes d'équivalents fonctionnels des cabinets ministériels en France, hybridés avec une dimension d'analyse prospective remplie par la Délégation aux Affaires Stratégiques au ministère de la Défense français et par le Centre d'Analyse et de Prévision au Quai d'Orsay.

¹³⁸⁷ Sur ce point plus largement, cf. Jacques Ziller, op. cit., pp. 462-474.

complique parfois la coopération au niveau européen et permet de saisir pourquoi les initiatives politiques franco-allemand prises par les chefs d'Etat et de gouvernement en matière de PESD sont loin d'aboutir systématiquement à des appréhensions communes des situations. Les deux ministères de la Défense français et allemand s'appuient sur deux structures essentielles : le *Führungsstab der Streitkräfte* (*FüS*, outil de travail du Generalinspekteur) et l'Etat-major des Armées (EMA) d'un côté, le *Planungsstab*¹³⁸⁸ (dirigé par un civil, dont l'adjoint est un officier général) et la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS)¹³⁸⁹ de l'autre côté. Or en réalité, ces organes ne se correspondent pas symétriquement, ce qui entraîne parfois des incertitudes dans leurs contacts directs pour savoir quel est l'interlocuteur le plus indiqué sur une question donnée. Ainsi selon les sujets, le chef de service du bureau PESD du ministère fédéral de la Défense) ne sait pas toujours clairement si son interlocuteur est plutôt l'État-major des Armées, la Délégation aux Affaires Stratégiques ou les deux¹³⁹⁰ :

« La DAS n'a pas d'équivalent exact du côté allemand : elle est divisée entre un bureau Bilatéral et un bureau PESD, et la dichotomie y est plus grande qu'à FüS ; donc le bureau PESD n'a pas forcément toujours de contacts directs avec Berlin. On passe par le traitant bilatéral pour communiquer sur la PESD. »¹³⁹¹

Le *FüS* est un miroir des réticences qui peuvent exister en Allemagne sur les questions militaires, tant du fait du poids du passé que du fonctionnement du processus décisionnel. Le fonctionnement interne de la configuration politico-militaire allemande s'appuie sur un principe de collégialité : la *Mitzeichnung*¹³⁹², terme sans équivalent français. Le fonctionnement français est *top-down* (les initiatives PESD sont largement impulsées par le haut, soit les chefs au ministère de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Élysée à Paris), tandis qu'il est *bottom-up* en Allemagne. Wolfgang Wessels et Dietrich Rometsch évoquent un « système très complexe de participation des fonctionnaires venant de différentes unités administratives à divers niveaux. »¹³⁹³ Comment fonctionne le processus décisionnel selon ce principe ? A Berlin (et Bonn), les documents qui arrivent de Bruxelles

¹³⁸⁸ Fondé par Helmut Schmidt en 1969, le *Planungsstab* a pour fonction de conseiller le Ministre de la Défense. Il avait à l'origine été fondé par Schmidt qui fut le premier Ministre de la Défense, membre de la SPD, et qui souhaitait assurer sa position, car il n'y avait guère de sociaux-démocrates au Ministère fédéral de la Défense à l'époque. Entretien avec un ancien directeur du *Planungsstab*, Bonn, 22/06/2006. Les hauts postes du *Planungsstab* sont politiques, à l'image des postes au cabinet du Ministre à Paris.

¹³⁸⁹ La DAS a été fondée en 1992 par le Général Bentégeat afin de faire l'interface entre le politique et le militaire. Elle a ainsi pris le relais du Centre de prospective et d'évaluation créé dans les années 1960 et à l'origine de la stratégie de défense nucléaire et du premier Livre Blanc en 1974. Cf. Henri Paris, Christian Batifoulier, *Connaître la défense nationale*, Paris, Victoires éditions, Coll. « Métier journaliste », 2006, p. 31. Mais la DAS est devenue, en fonction de la personnalité de ses directeurs successifs, un peu comme une ambassade, dont l'avis tend à s'imposer de facto à l'EMA. Entretiens à l'EMA et la DAS, mai-juin 2005.

¹³⁹⁰ Entretiens au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006 et 16/06/2006.

¹³⁹¹ Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 6/06/2006.

¹³⁹² Littéralement, le terme signifie co-signature.

¹³⁹³ Wolfgang Wessels, Dietrich Rometsch, *L'interaction administrative allemande et l'Union européenne. La fusion des politiques publiques*, op. cit., p. 133.

pénètrent par un point d'entrée au ministère fédéral de la Défense et sont ensuite dispatchés par e-mail à tous les *Referate* concernés qui donnent leur avis (*Vorlage*), avant que le document ne remonte aux échelons supérieurs. Chaque responsable de dossier conduit et mène son dossier jusqu'au plus haut niveau. Le rédacteur ou conseiller (*Referent*) concerné écrit la position qu'il a adoptée, puis l'envoie par e-mail à tous ceux qui sont concernés par le dossier (rédacteurs politico-militaires, financiers, opérationnels...). Quand les rédacteurs reçoivent le papier, ils corrigent ce qu'ils ne peuvent pas avaliser, puis renvoient le papier au rédacteur. Tant que les rédacteurs ne sont pas tous d'accord entre eux, le papier fait des navettes entre les agents et les services. Cela peut remonter au chef de bureau, voire plus haut si nécessaire. Ainsi, tant qu'un *Referent* n'est pas satisfait de la formulation adoptée dans le document, ou de son contenu, il pourra refuser de le signer et ainsi relancer une phase d'amendement entre tous les *Referate* en fonction de ses propositions. Cela permet de saisir la lourdeur du processus décisionnel allemand et la durée nécessaire pour prendre une décision, ce qui d'ailleurs n'est pas spécifique au domaine de la défense :

« A l'intérieur comme à l'extérieur, on se plaint que le mode interne allemand de préparation des décisions européennes est trop lent, trop incohérent et ne garantit pas un soutien politique suffisant en cas de conflit. »¹³⁹⁴

Quand tous les rédacteurs donnent leur *Mitzeichnung* (c'est-à-dire qu'ils co-signent), cela remonte ensuite au chef de bureau, en l'occurrence le chef de la division politico-militaire (*FüS*), le *Staatssekretär*, le *Generalinspekteur*, voire le ministre selon les dossiers : « *Tout est tellement ficelé que le ministre n'a plus qu'à dire oui.* »¹³⁹⁵ Plus généralement, les textes normatifs ou de politiques publiques allemands sont publiés sous forme « consolidée » (*novelliert*) par le biais d'un mécanisme de codification immédiate qui permet, au lieu de remonter tout une chaîne de textes pour pouvoir disposer de l'ensemble de la réglementation ou du contenu de la politique publique considérée, de se reporter à la dernière version consolidée du texte ou de la décision avec toutes les remarques ou amendements formulés¹³⁹⁶. Ce processus se produit par combinaison de contacts électroniques et téléphoniques et de points de situation et réunions de service relativement peu formels contrairement à la pratique qui a cours dans la configuration française de politique de défense¹³⁹⁷. Chaque rédacteur dispose *de facto* d'une autonomie plus grande dans ses fonctions que ses collègues français, qu'il soit d'ailleurs militaire, diplomate ou conseiller civil de la Défense : il peut mener à bien des dossiers dans un espace plus large de

¹³⁹⁴ Wolfgang Wessels, Dietrich Rometsch, op. cit., p. 140. Nous reviendrons justement au chapitre 5, section C sur ce dernier point concernant le soutien politique et son implication dans l'usage de la coopération militaire franco-allemande comme ressource par les acteurs étudiés.

¹³⁹⁵ Entretien à la Mission militaire de l'Ambassade de France, Berlin, 4/05/2005.

¹³⁹⁶ Cf. Jacques Ziller, op. cit., p. 465.

¹³⁹⁷ Cf. Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser, op. cit., p. 40 et suiv.

liberté vis-à-vis de son chef. Chaque *Referent* est un collaborateur à part entière du *Referatsleiter*, soit du chef hiérarchique¹³⁹⁸. Ce principe de collégialité, cette culture du consensus (*Mitzeichnung*), sont au fondement même de toute l'organisation administrative de la République Fédérale, et diffèrent fondamentalement du principe hiérarchique –et « à certains égards paternaliste »- français¹³⁹⁹ :

« Le style de commandement allemand est un style de délégation des pouvoirs et des responsabilités. Donc ce n'est pas le chef qui fait tout d'un côté, et le reste de l'effectif étant des "nains militaires", des obéissants de l'autre côté, mais c'est un partage de responsabilités. Avec naturellement la responsabilité globale incombant à la personnalité du chef : c'est lui qui signe les ordres, mais pour les rédiger, il délègue une grosse partie de la responsabilité à ses collaborateurs, à ses chefs de bureau. »¹⁴⁰⁰

Le système relationnel est à ce titre assez souple : la fonction prime sur le grade. On voit donc que la culture militaire allemande est assez éloignée du principe hiérarchique français. Et par boutade, les militaires allemands parlent parfois de « culture prussienne » pour désigner le style de commandement français. A Paris, « *les petits et moyens fonctionnaires parisiens ont l'habitude de voir leurs initiatives contrôlées par des hauts responsables politiques.* »¹⁴⁰¹

2.2. Des configurations de politique de défense marquées par l'histoire

Ces deux configurations décisionnelles distinctes renvoient à deux images sociétales particulière : la société allemande démocratique d'après 1945 fondée sur le primat de l'individu libre et responsabilisé dans ses choix, auquel on garantit des droits et que l'on considère comme plus efficace s'il est associé à la prise décision¹⁴⁰² ; à l'opposé une société française largement marquée par le primat de l'institution, dans laquelle les normes juridiques tendent à encadrer les droits individuels et collectifs, et centraliser les aspirations, logique qui visait au XIX^{ème} siècle à fabriquer le citoyen français en mettant à distance les spécificités locales¹⁴⁰³. En outre, la fragmentation du système politico-décisionnel allemand, non seulement en interne dans les administrations mais aussi au niveau national à travers la

¹³⁹⁸ Entretiens à FüS III-1, III-2, III-4 et III-5, au Planungsstab et au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, mars-juin 2006 ; entretien à la Représentation permanente de l'Allemagne au COPS, Bruxelles, 23/01/2007.

¹³⁹⁹ Marie-Agnès Barrère-Maurisson, Gilles Robert, *Métier et service public France-Allemagne. L'exemple du système militaire*, Paris, La Documentation Française, 1994, p. 72.

¹⁴⁰⁰ Entretien avec le général représentant militaire de l'Allemagne à Paris, ambassade d'Allemagne, Paris, 17/05/2005. Dans le domaine opérationnel, ce fonctionnement se traduit par l'*Auftragstaktik*, soit un principe selon lequel même si le chef n'est plus apte à remplir la mission jusqu'au bout, il sera relayé par ses subordonnés.

¹⁴⁰¹ Anand Menon, art. cit., p. 783.

¹⁴⁰² Cf. Marie-Agnès Barrère-Maurisson, Gilles Robert, id.

¹⁴⁰³ Cf. Eugen Weber, *La fin des terroirs*, Paris, Fayard, 1984.

structure de l'Etat fédéral, soit entre les ministères et les administrations, provient directement de la volonté des puissances occupantes après 1945, et tout particulièrement la France qui craignait une renaissance militariste de son puissant voisin, d'empêcher à tout pris que puisse se reproduire un système tel que le III^{ème} Reich¹⁴⁰⁴ : là où les Américains voyaient en le système fédéral un moyen de favoriser la liberté de la population et des instances décisionnelles, la France et la Grande-Bretagne y voyaient un moyen d'empêcher la reconstitution d'une Allemagne forte¹⁴⁰⁵. Originellement, les occupants français et soviétiques envisageaient que l'Allemagne ne recouvre jamais sa souveraineté, une thèse qui séduisait aussi nombre d'agents de l'administration américaine¹⁴⁰⁶. La fragmentation des pouvoirs dans la reconstitution du système démocratique allemand visait à construire des barrières en obligeant au compromis toutes les parties prenantes du système décisionnel, donc de faire circuler l'information pour pouvoir prendre une décision qui, une fois adoptée, s'applique et génère des directives précises. Il ne devait pas rester la possibilité matérielle en Allemagne de recréer des chefs qui puissent décider seuls : « *Forged in a bitter war was a resolve that Germany must never again become an aggressor.* »¹⁴⁰⁷ Dès l'été 1945, la conférence de Potsdam démantelait les structures politiques et légales érigées par les nazis. Un mouvement consécutif de dénazification chassant les anciens nazis de la participation à la vie publique et en soumettant certains au Tribunal spécial érigé à Nuremberg était lancé. Les alliés occidentaux décidèrent de développer rapidement des gouvernements locaux basés sur les principes de la démocratie, selon les termes convenus entre eux à Potsdam,

¹⁴⁰⁴ Cf. notamment Wolfgang Benz, (Hrsg), *Deutschland unter alliierter Besatzung, 1945-1949-55. Ein Handbuch*, Berlin, Akademie Verlag, 1999; Jacques-Pierre Gougeon, *L'Allemagne dans les relations internationales de 1890 à nos jours*, Paris, Armand Colin, Coll. « Synthèse », 1998, et James Dobbins (ed.), *America's role in nation-building: from Germany to Irak*, RAND Corporation, 2003, pp. 3-23. http://rand.org/pubs/monograph_reports/MR1753/MR1753.ch2.pdf

¹⁴⁰⁵ En réalité, le système fédéral allemand puise non seulement ses racines dans la reconstruction du pays par les Alliés en 1945, mais aussi dans une tradition plus lointaine : dès le Saint Empire Romain Germanique qui prit fin en 1806 avec l'invasion napoléonienne, l'Allemagne connaissait une dynamique de fragmentation politique et territorial, qui s'est poursuivie au cours du XIX^{ème} siècle jusqu'à l'unification allemande sous Bismarck en 1871. Pour Norbert Elias, cette fragmentation du Saint-Empire romain germanique était à l'origine de sa faiblesse, provoquant des attaques par les puissances voisines, notamment lors de la guerre de Trente Ans. Cf. Norbert Elias, *The Germans. Power struggles and development of the habitus in the nineteenth and twentieth centuries*, Cambridge, Polity Press, 1996 (1st ed. : *Studien über die Deutschen*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1989. La tradition fédéraliste séculaire allemande a *de facto* été brisée entre 1933 et 1945 par le Reich hitlérien extrêmement centralisé. En outre, en Allemagne, le fédéralisme fonctionne de façon horizontale : à l'exception de quelques compétences essentiellement dévolues aux *Länder* (éducation par exemple), la division passe d'abord entre le pouvoir législatif détenu surtout par le *Bund* et l'administration des décisions est plutôt confiée aux *Länder*. Cf. Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1999.

¹⁴⁰⁶ Le Secrétaire du Trésor Henry Morgenthau envisageait l'hypothèse d'une désindustrialisation de l'Allemagne. Cf. James Dobbins, op. cit., p. 5.

¹⁴⁰⁷ Cela se traduisit notamment par l'établissement d'un gouvernement militaire (directive JCS 1067) et le principe de non-fraternisation des troupes occupantes avec la population allemande, comme l'expliquait *The Pocket Guide to Germany* publié pour les soldats américains en 1944. Kendall D. Gott, *Mobility, Vigilance and Justice: the US Army constabulary in Germany, 1946-1953*. *Global War on Terrorism*, Occasional Paper 11, Combat Studies Institute Press, Fort Leavenworth, Kansas, 2001, p. 2.

suivis aussi rapidement que possible par des structures d'administrations régionales ; mais aucun gouvernement central allemand n'était créé en dehors de quelques agences chargées de s'occuper des domaines vitaux de la reconstruction du pays : finances, transports, industrie, communications. Ces agences fonctionnaient sous le contrôle étroit des troupes alliées et sous la supervision des gouverneurs militaires américains, britanniques, français et soviétiques. La fragmentation des unités de gestion militaire du territoire allemand se retrouvait de façon relativement symétrique dans les trois zones d'occupation occidentales¹⁴⁰⁸. La reconstruction du système politico-administratif allemand a dès lors été fortement marquée par ce fonctionnement originel, destiné autant à empêcher toute renaissance de chefs charismatiques qu'à rendre opérationnelle la mission de reconstruction et d'administration du territoire par les troupes américaines, britanniques et françaises. Plusieurs interlocuteurs mobilisent l'image de Gulliver pour évoquer la position du chef de bureau en Allemagne¹⁴⁰⁹.

Au contraire la configuration politico-militaire française n'a pas connu de rupture majeure et continue fondamentalement à fonctionner selon le principe de sa conception hérité de la Révolution française. Elle se caractérise par sa centralisation, et une certaine rigidité, là où ma configuration allemande est décentralisée et fragmentée¹⁴¹⁰.

Lazare Carnot et surtout Napoléon, avaient conçu au début du XIX^{ème} siècle une organisation militaire forte, basée sur l'efficacité et la réactivité. Napoléon avait besoin d'une armée qui fonctionne de façon optimale dans sa lutte contre l'Europe monarchique¹⁴¹¹. Si cette organisation a certes évolué au fil du temps, sa base conceptuelle reste valide aujourd'hui. A l'Etat-major des Armées, la participation à la décision se fait par voie de papiers¹⁴¹², ce qui tend à rendre les choses moins transparentes.

« A Paris la *Mitzeichnung* se fait sur papier : un seul dossier circule entre les bureaux concernés par un sujet, donc il faut chercher où il se trouve si on veut pouvoir mettre ses observations sur la fiche d'observation, alors que tout est électronique au ministère fédéral de la Défense. »¹⁴¹³

De même, les officiers d'échange français en poste au ministère allemand constatent une recherche de pragmatisme en Allemagne : chaque matin a lieu une réunion de service de trente minutes dont le but est d'informer tous les *Referente* concernés par un sujet, afin que

¹⁴⁰⁸ Cf. James Dobbins, id., p. 7.

¹⁴⁰⁹ Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 16/06/2006.

¹⁴¹⁰ Cf. Judith Siwert-Probst, *Die klassischen aussenpolitischen Institutionen*, pp. 13-28, in Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser, *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, op. cit.,

¹⁴¹¹ Henri Paris, Christian Batifoulier, *Connaître la défense nationale*, op. cit., p. 22.

¹⁴¹² Plus largement sur le fonctionnement des notes administratives, cf. Jacques Ziller, *Administrations comparées*, op. cit., p. 465.

¹⁴¹³ Entretien avec un officier d'échange allemand, Etat-major des Armées, Ministère de la Défense, Paris, 9/01/2007.

la circulation des informations soit assurée¹⁴¹⁴. En France, c'est bien davantage la proximité par rapport au chef (« au Prince »¹⁴¹⁵) qui détermine l'accès à l'information, tandis que le procédé est si systématisé en Allemagne que l'on ne peut pas oublier tel ou tel rédacteur. L'information reste largement une ressource de pouvoir symbolique dans le fonctionnement du système français, l'administration française n'étant pas fondée sur la confiance et l'habitude du partage des données informatives¹⁴¹⁶ :

« Dans le système français, on choisit les gens à qui l'on staffe¹⁴¹⁷. [...] Le poids des « indiens traitants » est plus faible : on ne peut pas faire sortir un papier sans l'accord de son chef direct (cela ne remonte pas la hiérarchie comme en Allemagne). Le chef militaire a un pouvoir régalien en France (mais c'est la même chose à la Délégation aux Affaires Stratégiques, et plus généralement dans le fonctionnement de la V^{ème} République). »¹⁴¹⁸

Si les principes sont assez parallèles à Paris et à Berlin -les chefs donnent les missions et valident les décisions-, la façon d'élaborer les décisions est radicalement différente. Ces ethos bureaucratiques nationaux se répercutent à Bruxelles, tant dans les représentations permanentes que par les fonctionnaires européens qui ont incorporé leur méthode de travail et leur philosophie décisionnelle nationale en étant d'abord en poste dans des instances de leurs Etats. Ainsi, un fonctionnaire allemand de la DG E VIII du Conseil remarquait que comme il avait été socialisé à travailler selon le principe de *Mitzeichnung*, le fonctionnement de la DG E VIII restait pour lui exotique dans la mesure où elle fonctionne davantage selon le principe hiérarchique à la française¹⁴¹⁹. Le fonctionnement des systèmes nationaux alimente également les préjugés des acteurs des deux côtés du Rhin : là où les acteurs allemands trouvent les Français versatiles (« *unzuverlässig* ») et arrogants¹⁴²⁰, les acteurs français déplorent l'inflexibilité des décisions finales et le manque de vision globale de leurs partenaires, parfois l'apparente « schizophrénie » de leurs positions (due au *Ressortprinzip*¹⁴²¹) à Bruxelles entre les bâtiments européens et atlantiques. L'enjeu est de favoriser la connaissance de l'autre par l'habitude des échanges, afin de créer une socialisation marginale à l'ethos bureaucratique national du partenaire. Il est dès lors plus

¹⁴¹⁴ Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006 et Bonn, 23/06/2006.

¹⁴¹⁵ Entretien à la mission militaire de l'Ambassade de France, Berlin, 4/05/2005.

¹⁴¹⁶ Cf. Anand Menon, art. cit., p. 785. Anand Menon compare d'ailleurs l'administration française avec le système administratif britannique dans lequel l'information circule plus aisément, et ne constitue pas une ressource stratégique de premier plan pour les fonctionnaires. Cf. Anand Menon, Vincent Wright, « The paradoxes of « failure » : British EU policy making in comparative perspective », in *Public Policy and Administration*, 13 (4), hiver 1998, p.46-66.

¹⁴¹⁷ Du terme anglais *staff*. Cela signifie ici partager les informations.

¹⁴¹⁸ Entretien à l'Etat-major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹⁴¹⁹ La direction de la DG E VIII est d'ailleurs assurée par une fonctionnaire européenne d'origine française, socialisée au travail en administration française.

¹⁴²⁰ Nos interlocuteurs allemands tant militaires que diplomates évoquent le terme de « Grande Nation » pour parler de la France et de son appréhension de l'action extérieure.

¹⁴²¹ Le *Ressortprinzip* provient du terme français « ressort », comme dans l'expression « être du ressort de quelqu'un ». Il signifie que chaque département d'action publique, chaque ministère, est l'instance compétente exclusive pour son domaine.

aisé de comprendre pourquoi les dossiers PESD mettent du temps à avancer, et rencontrent parfois des obstacles dans le cadre de la coopération militaire franco-allemande. Par exemple en ce qui concerne les GT 1500, la pertinence du concept n'apparaissait pas évidente dès le départ pour l'état-major (*FüS*) allemand. Il a donc fallu de longues négociations en interne avant que le concept ne soit perçu comme valide au ministère fédéral de la Défense, et que l'Allemagne puisse se joindre à ses partenaires français et britanniques pour présenter en commun le document sur le concept de groupement tactique à Bruxelles. De même, l'opération au Congo en 2006 a été très difficile à préparer pour les acteurs allemands : ils avaient déjà eu de très fortes réticences sur l'opération Artémis en 2003, et le scepticisme de départ du ministre Franz-Joseph Jung concernant l'EUFOR Congo n'arrangeait rien.

Le fonctionnement collégial du système politico-militaire allemand, s'il a l'avantage de la transparence, rend par contre les décisions rigides et pose le défi de la coordination entre les acteurs mobilisés¹⁴²². Etant donné la lourdeur du mécanisme, il est très difficile de revenir en arrière une fois qu'une solution a été arrêtée et approuvée. En revanche, le poids du chef permet une réactivité plus élevée dans le système politico-militaire français dans certaines situations :

« En Allemagne, chaque *Referent* suit son *Aufgabenbereich* et s'y tient, ce qui manque parfois de flexibilité. En France, le système est plus chaotique : on ne sait pas trop qui fait quoi à deux portes d'intervalles. Ainsi au niveau interarmées entre l'Etat-major des Armées et la Délégation aux Affaires Stratégiques, il peut arriver que la Délégation aux Affaires Stratégiques prenne *in fine* une décision avec laquelle l'Etat-major des Armées n'était pas forcément en accord au départ. Au contraire, le système allemand de *Mitzeichnung* verrouille les choses.»¹⁴²³

Le seul levier demeure l'arbitrage politique du ministre, voire de la Chancellerie en cas de nécessité. Cet arbitrage demeure néanmoins bien plus difficile que celui mené par l'Elysée en France, dans la mesure où ce principe de collégialité s'applique non seulement en interne au sein des *Ressorts*, mais également entre les ministères (*Ressorts*) bien plus systématiquement que ce n'est le cas avec la coopération interministérielle à Paris. En effet, en France en matière de politique étrangère (et la PESD, rappelons-le, fait partie de l'action extérieure des Etats), c'est le Quai d'Orsay, et ultimement le Président de la République qui ont le dernier mot¹⁴²⁴ : « *Aucune décision n'est prise ni portée par le ministre de la Défense*

¹⁴²² Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, op. cit., pp. 15-20.

¹⁴²³ Entretien avec un officier d'échange allemand, Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 9/01/2006.

¹⁴²⁴ Cette pratique provient de la conception gaullienne du ministère des Affaires étrangères : le Président donne l'impulsion, le cadre, les orientations, tandis que le ministre est un exécutant de haut niveau qui donne une forme diplomatique à la volonté politique du Président. Cf. Marie-Christine Kessler, op. cit., p. 78-79 ;

qui ne soit avalisée par l'Elysée. La transmission se fait par l'état-major particulier du Président. »¹⁴²⁵ Christopher Hill souligne le poids croissant des chefs d'Etat et de gouvernement sur les affaires étrangères tant nationales qu'européennes par le biais des Conseils européens : « *The heads of government, whether they intend to or not, are invariably drawn into foreign affairs, and a large proportion of their time is spent upon it.* »¹⁴²⁶ Ainsi, quand les acteurs du ministère de la Défense se sont entendus sur une proposition, elle peut être remise en question un mois plus tard parce que le Quai d'Orsay donne un autre avis. Un ancien chef de service au bureau PESD allemand en a fait l'expérience dans la pratique de la coopération bilatérale sur les dossiers PESD :

« Au-delà de la concertation il y a aussi naturellement toujours un dualisme entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères. Chez les Français c'est dingue [sic]: le ministère des Affaires étrangères dit quelque chose et le ministère de la Défense doit l'accepter. Je l'ai en partie ainsi vécu.»¹⁴²⁷

A Berlin en revanche, sans décision positive du ministère fédéral de la Défense, il ne peut y avoir de décision de politique étrangère possible qui aurait des implications militaires, comme le montre bien cet officier du ministère fédéral de la Défense travaillant au Planungsstab :

« Le ministère des Affaires étrangères est officiellement compétent et responsable de la politique étrangère et de sécurité allemande. Mais dès que le thème devient militairement pertinent le ministère de la Défense joue un rôle clef.»¹⁴²⁸

La réactivité de la Chancellerie est moindre vis-à-vis de celle de l'Elysée dans la mesure où, selon le *Ressortprinzip*, chaque ministère est déclaré compétent pour son domaine¹⁴²⁹ : en l'occurrence, le ministère des Affaires étrangères assure la *Federführung*, soit la responsabilité principale pour mener la politique étrangère allemande, dans laquelle les décisions PESD s'insèrent¹⁴³⁰, bien que le Chancelier puisse exercer son rôle de patron de par ses *Richtlinienkompetenzen* (compétence de directive des politiques du gouvernement)¹⁴³¹. D'ailleurs, come le souligne Judith Siwert-Probst, la formulation vague

Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, op. cit ; Albert Du Roy, *Domaine réservé*, op. cit. ; Charles Cogan, *Diplomatie à la française*, Paris, Ed. Jacob-Duvernet, 2005.

¹⁴²⁵ Entretien à l'Elysée, Paris, 20/05/2005.

¹⁴²⁶ Christopher Hill, *The changing politics of foreign policy*, op. cit., p. 53.

¹⁴²⁷ Entretien à Berlin, 4/10/2006.

¹⁴²⁸ Entretien au *Planungsstab*, ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006.

¹⁴²⁹ L'article 65 de la Loi Fondamentale dispose : « ...chaque ministre fédéral conduit les affaires de sa compétence de manière indépendante et sous sa propre responsabilité. » Jacques Ziller illustre ce principe d'administration par le dicton « charbonnier est maître chez soi ». Jacques Ziller, op. cit., p. 318.

¹⁴³⁰ Cf. Wolfgang Wessels, Dietrich Rometsch, id., p. 134-135.

¹⁴³¹ Cf. Michèle Knodt, Nicola Staeck, « Shifting paradigms : reflecting Germany's European policy », in *European Online Paper* (EiOP), 3, 1999, p. 15-17 ; Wolfgang Benz (Hrsg), *Die Bundesrepublik Deutschland*, Band 1: *Politik*, Fischer Taschenbuch Verlag, 1983 ; Jürgen Hartmann, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung.*, 1.Auflage, Wiesbaden, VS Verlag, 2004; Uwe Schmalz,, *Deutsche europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und*

de ces compétences lui permet de se saisir, à tout moment, de thèmes de politique étrangère qu'il juge importants et de les amener à être traités au sommet de l'Etat (*Chefsache*)¹⁴³². En outre, comme l'Elysée dispose d'une cellule diplomatique, la Chancellerie s'appuie sur deux bureaux spécifiques au sein du département 2 (*Abteilung 2*) : le *Gruppe 21* se compose de diplomates des Affaires étrangères et le *Gruppe 22* de fonctionnaires et d'officiers du ministère fédéral de la Défense. Et elle peut ainsi atteindre une position dominante, si le Chancelier parvient à être en accord avec ces deux groupes¹⁴³³.

Le Chancelier et son équipe assurent la coordination du gouvernement en ce sens, mais cela ne signifie pas que la Chancellerie gère toutes les affaires. Elle ne s'occupe des dossiers qu'à partir d'un certain niveau de compétence : il existe une subsidiarité en la matière¹⁴³⁴. En revanche, ce poids majeur du Quai d'Orsay et de l'Elysée en France¹⁴³⁵, l'Elysée consistant l'instance de décision en dernier ressort en matière de politique étrangère traditionnelle, est aussi à replacer dans le contexte de l'ambition française placée en la construction européenne à l'époque gaullienne : la France nourrit, aujourd'hui encore, l'ambition d'exercer un rôle prééminent au sein de la construction européenne afin de façonner les avancées de l'Union européenne dans un sens favorable au pouvoir des Etats, et de la France en particulier. L'actualité de ce début d'année 2008 ne fait que confirmer la continuité de la conception de la politique étrangère française vis-à-vis de l'intégration européenne comme le montre l'attitude du Président Sarkozy en ce qui concerne le Traité de Lisbonne et la volonté de placer la France dans une position d'initiatrice là où, trois ans plus tôt, elle se trouvait au banc des accusés en ayant fait achopper le Traité constitutionnel. Anand Menon souligne ainsi la coïncidence entre la culture décisionnelle française et l'ambition de Paris dans le cadre de l'UE :

« Il apparaît, au regard de Paris, que l'efficacité démontrée par un Etat-membre pour influencer les résultats définis au niveau européen, dépend de manière intrinsèque de

GASP., Wiesbaden, VS Verlag, 2004; Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, 10. aktualisierte Auflage, Wiesbaden, VS Verlag, 2004.

¹⁴³² Judith Siwert-Probst, *Die klassischen aussenpolitischen Institutionen*, pp. 13-28, in Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser, *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, op. cit.

¹⁴³³ La Chancellerie dispose également d'une division Européen (*Abteilung 5 : Europapolitik*), dédiée à toutes les autres questions européennes, relevant du domaine communautaire (premier pilier), comme l'UEM, la PAC... Ainsi, de façon générale, en dehors de la PESC et de la PESD, la politique européenne relève en Allemagne non pas du ministère des Affaires Etrangères mai du ministère fédéral de l'Economie, contrairement au cas français. La concurrence institutionnelle se produit donc davantage entre économistes et diplomates en Allemagne, qu'entre diplomates communautaires et diplomates traditionnelles comme en France.

¹⁴³⁴ Entretien au SGDN, Paris, 30/06/2005.

¹⁴³⁵ Le Président de la République a d'ailleurs toujours un conseiller diplomatique du Quai d'Orsay auprès de lui, chargé du suivi de la politique étrangère en liaison avec le ministère des Affaires étrangères. Sa tâche est néanmoins essentiellement administrative : il synthétise pour le Président les dossiers envoyés par le Quai d'Orsay avant chaque réunion ou visite. Cf. Samy Cohen, *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Cinquième République*, Paris, Hachette, 1986, pp. 167-187.

l'aptitude de chaque Etat à exposer des positions cohérentes dans le cadre des débats communautaires. »¹⁴³⁶

L'enjeu politique consiste à réduire la tension parfois inévitable entre logique sectorielle et nécessité de coordination. Au titre de l'article 15 de la Constitution de 1958¹⁴³⁷, le Président de la République est d'ailleurs le chef des armées : cette responsabilité suprême en matière de défense est soulignée par son élection au suffrage universel direct et s'accompagne de sa prérogative de déclenchement du feu nucléaire¹⁴³⁸ :

« Il fallait que le chef unique, en regard de la nécessité impérative d'engager immédiatement les forces nucléaires, soit investi sans ambages par la volonté du peuple. Dans ce but, le Président de la République dispose en permanence des moyens nécessaires. »¹⁴³⁹

A nouveau, un regard vers le passé permet de comprendre la prégnance de la personnalité et de l'institution Présidentielle sur la pratique de la politique étrangère française : la République est profondément marquée par l'héritage monarchique dans le domaine des affaires étrangères¹⁴⁴⁰, alors même que rien dans la Constitution de 1958 ne prévoit que les relations extérieures soient l'apanage du Président de la République : la fameuse notion de « domaine réservé » n'existe que dans la pratique du pouvoir¹⁴⁴¹. La personnalité du Président et sa façon d'exercer le pouvoir pèsent lourd : cette Présidentialisation de la politique étrangère est née à la fin des années 1950, période à laquelle le gouvernement ne fait qu'exécuter les décisions du chef de l'Etat dans le domaine comprenant l'Algérie, les

¹⁴³⁶ Anand Menon, « L'administration française à Bruxelles », art. cit., p. 763. L'auteur s'appuie sur la base d'une circulaire du Premier Ministre du 21 mars 1994 relative « aux relations entre les administrations françaises et les institutions l'Union européenne ».

¹⁴³⁷ L'article 15 dispose : « Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale. » Une limitation aux attributions militaires du Président est néanmoins apportée par l'article 35 qui dispose que la déclaration de guerre lancée par le Président est autorisée par le Parlement. Il s'agit cependant d'une disposition essentiellement formelle héritée de la Constitution de la III^{ème} République. De même, l'article 20 autorise le gouvernement à « disposer de la force armée ». Cf. Marie-Christine Kessler, op. cit., pp. 28-29.

¹⁴³⁸ La Constitution du 4 octobre 1958 reprend l'esprit des lois constitutionnelles de 1875 qui confiaient au Président les pouvoirs de la diplomatie et de la guerre. Suite aux expériences des III^{ème} et IV^{ème} République où la politique étrangère était l'œuvre du gouvernement, le retour de de Gaulle au pouvoir en 1958 a radicalement modifié cet état de fait pour renouer avec la pratique et l'esprit d'un Président fort en matière de diplomatie et de politique étrangère et de défense. Cf. Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, op. cit., p. 22 et suiv. Samy Cohen y voit le triomphe des thèses de Clausewitz, dans la mesure où l'ordre politique prend le pas sur l'ordre militaire. La parole du général a perdu de sa sacralité, et le Président étudie désormais lui-même directement certains dossiers auparavant au cœur de l'« expertocratie militaire ». Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit., pp. 48-49.

¹⁴³⁹ Cf. Henri Paris, Christian Batifoulier, *Connaître la défense nationale*, op. cit., p. 14.

¹⁴⁴⁰ Albert Du Roy écrit : « De son Olympe élyséen, informé et conseillé mais rarement contesté par sa cours, le Président-monarque détermine seul la politique étrangère de la France, qu'il incarne aux yeux du monde. », même si depuis la réforme du Quai d'Orsay de 1997, le Président de la République est contraint de partager cette prérogative avec l'appareil de politique étrangère, où « Diplomatic Park ». Albert Du Roy, *Domaine réservé*, op. cit., p. 7.

¹⁴⁴¹ Jacques Attali souligne : « Le domaine réservé est maintenant bien défini : la politique étrangère, la Défense, l'économie internationale, l'Europe, les principales nominations. ». Jacques Attali, *Verbatim : 1981-1986*, t. 1, Paris, Fayard, 1996, p. 89.

colonies africaines, les affaires extérieures et la défense¹⁴⁴². Déjà sous la III^{ème} République, Jules Grévy déclarait: « *Mon ministre des affaires étrangères, c'est moi !* »¹⁴⁴³ Après 1920 toutefois, Aristide Briand, puis Raymond Poincaré, et Pierre Laval ont déplacé le centre du pouvoir sur les affaires étrangères au Quai d'Orsay. Sous la IV^{ème} République, le ministère des Affaires étrangères est le vrai responsable de la politique étrangère. Mais la pratique Présidentielle inaugurée par de Gaulle en 1958 reprend les termes de celle de la III^{ème} République, et tous les Présidents depuis de Gaulle ont utilisé la plénitude des pouvoirs fixés en la matière¹⁴⁴⁴. Pour Albert Du Roy, « *Il faut remonter à Napoléon pour trouver une telle prééminence.* »¹⁴⁴⁵ En effet, Napoléon déclarait : « *Je sais seul quelle sera la politique extérieure de la France.* »¹⁴⁴⁶. Samy Cohen analyse la politique étrangère et de défense française sous la V^{ème} République comme une « monarchie nucléaire »¹⁴⁴⁷. La politique étrangère française, dont la politique de défense correspond à l'aspect militarisé, se caractérise par quatre « p » : elle est Présidentielle, personnifiée, personnelle et parallèle¹⁴⁴⁸. Le Président jouit d'un Etat-major particulier à sa disposition et du Chef d'Etat-major des Armées, son conseiller militaire principal :

« Les Présidents successifs se sont employés à ne jamais être dépendants des analyses et des informations de la diplomatie. Ils disposent de leurs réseaux, de leurs experts grâce auxquels ils peuvent recouper, contrôler, corriger les orientations que leur suggère le Quai. Les ministres des Affaires étrangères n'ont pas toujours connu l'origine ou les raisons de telle ou telle décision. Un ami, un conseiller, une relation peuvent, par une recommandation, « griller » les avis de l'appareil tout entier et emporter la décision Présidentielle. Le Président est au centre de la toile, seul à tenir tous les fils.»¹⁴⁴⁹

Cela n'est pas sans rappeler le « secret du roi » de Louis XIV, réseau occulte qui lui permettait de mener sa propre politique indépendamment de la diplomatie officielle. En Allemagne en revanche, le traumatisme du Reich nazi et l'omnipotence du Chancelier Hitler sur l'ensemble du champ politique a profondément marqué la configuration décisionnelle : aujourd'hui, si le Chancelier est le « maître de maison » (*Herr im Hause*) du fait de ses compétences directives (*Richtlinienkompetenzen* ; article 65 de la Loi Fondamentale) et constitue *de facto* une « figure intégrative » (*Integrationsfigur*)¹⁴⁵⁰ de la politique étrangère

¹⁴⁴² Cf. Marcel Merle, *La politique étrangère*, Paris, PUF, 1984.

¹⁴⁴³ Cf. Albert Du Roy, id., p. 86.

¹⁴⁴⁴ Cf. Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, op cit., pp. 168-175.

¹⁴⁴⁵ Id., p. 87.

¹⁴⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁴⁷ Samy Cohen, *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Cinquième République*, Paris, Hachette, 1986.

¹⁴⁴⁸ De même en matière européenne, quand la France prend la présidence de l'UE, « it is the Elysée which defines the overall priorities of a French presidency. » Anand Menon, France, p. 92, in Hussein Kassim, Guy Peters, Vincent Wright (dir.), *The national co-ordination of EU policy : the domestic level*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁴⁴⁹ Albert Du Roy, *Domaine réservé*, op. cit., p. 92.

¹⁴⁵⁰ Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser, *Deutschlands neue Aussenpolitik*, op. cit., p. 27. Lothar Rühl parle de responsabilité générale surpassant les départements ministériels en ce qui concerne la sécurité et la défense

allemande, il n'est pas constitutionnellement le seul « porteur de la violence extérieure » (*Träger der auswärtigen Gewalt*) car il partage la responsabilité en matière de politique étrangère et de défense avec le ministère fédéral des Affaires étrangères et le ministère fédéral de la Défense¹⁴⁵¹. C'est le ministre de la Défense qui est le chef des armées outre Rhin¹⁴⁵² :

« Ainsi par exemple, la responsabilité principale de la participation allemande à l'emploi de troupes multinationales de stabilisation du processus de paix en Bosnie-Herzégovine (SFOR) incombe concurremment au ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Défense, même si la conduite de l'opération procède du ministère de la Défense. »¹⁴⁵³

L'asymétrie entre les configurations de politique de défense français et allemande se révèle dans les négociations autour de questions à fort potentiel politique pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, telles que le sommet des Chocolatiers d'avril 2003 entre la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, lors duquel il fut entre autres décidé de créer la cellule civilo-militaire de l'EMUE comme embryon d'un futur quartier général opérationnel européen¹⁴⁵⁴, ou l'opération EUFOR Congo en 2006. Le Chancelier ne dispose pas d'un Etat-major particulier et le *Generalinspekteur* de la Bundeswehr est plutôt le conseiller militaire du ministre de la Défense, porteur de la responsabilité des forces armées. La Chancellerie n'est donc pas clairement en position de force dans la coordination permanente entre le ministère fédéral des Affaires étrangères et le ministère fédéral de la Défense en ce qui concerne la politique européenne de défense, sauf en cas de dossiers à portée politique élevée comme le cas du Sommet de Tervuren ou l'opération EUFOR Congo.

« La Chancellerie n'intervient normalement pas. La Chancellerie est toujours plus ou moins informée selon des sources personnelles mais les dossiers sont traités entre les deux ministères. »¹⁴⁵⁵

« Par exemple en ce qui concerne les opérations PESD, les décisions sont négociées par les Affaires étrangères en conseil Affaires étrangères. Ensuite l'ensemble du dossier doit être transféré à la Chancellerie seulement quand le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense ne parviennent pas à s'accorder. »¹⁴⁵⁶

territoriale (« Ressortübergreifende Gesamtverantwortung für äußere Sicherheit und Landesverteidigung »). Lothar Rühl, *Sicherheitspolitik : nationale Strukturen und multilaterale Verflechtung*, p. 89, in Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser, id.

¹⁴⁵¹ Id., p. 13.

¹⁴⁵² Le Chancelier ne devient chef des armées qu'en cas de guerre (*Verteidigungsfall*) ou cas extrême de défense du territoire. Cf. Lothar Rühl, *ibid.*

¹⁴⁵³ Id., p. 23. Nous traduisons depuis l'allemand : « So liegt die Federführung für die deutsche Beteiligung am Einsatz der multinationalen Truppe zur Stabilisierung der Friedensregelung für Bosnien-Herzegowina (SFOR) beispielweise gemeinsam bei AA und BMVg, obgleich die Geschäftsführung über das BMVg erfolgt. »

¹⁴⁵⁴ Nous revenons plus largement sur ce sommet dans notre chapitre 6.

¹⁴⁵⁵ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 27/06/2006. La Chancellerie n'intervient que si elle se saisit du dossier, ce qui signifie qu'il a une portée politique majeure, comme nous l'avons vu plus haut.

¹⁴⁵⁶ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 18/09/2006.

Cette position non prééminente de la Chancellerie sur les dossiers PESD éclaire le décalage dans les perceptions du projet de défense européenne entre acteurs français et allemands, malgré un affichage politique mettant en avant une harmonie de position franco-allemande relayée dans les médias, comme nous l'avons vu au chapitre précédent :

« La Chancellerie souhaite clairement donner sa chance à l'Europe pour des raisons politiques, et est donc prête à nous accompagner, nous suivre et nous soutenir. Lorsque l'on arrive au niveau des états-majors allemands, on rencontre des réflexes très otanesques qui créent un décalage évident. »¹⁴⁵⁷

Le primat du politique et la logique de *Ressort* donne au ministère fédéral des Affaires étrangères un rôle clef en matière de politique étrangère, ce qui pousse les diplomates du *Werderscher Markt* à rechercher une bonne forme de coopération avec les militaires du *Bendler Block* : « *Le ministère fédéral des Affaires étrangères doit coordonner et convaincre.* »¹⁴⁵⁸

3. *L'articulation entre configurations nationales et configuration européenne : des jeux différenciés pour des bureaucraties similaires*

Quelles interactions se produisent entre ces deux niveaux de jeux nationaux et européens en matière de défense¹⁴⁵⁹ Florian Güssgen explique notamment que les ministères des Affaires étrangères français et allemand ont choisi non pas une stratégie de l'efficacité dans l'organisation du travail diplomatique, face au poids croissant de la construction européenne dans des domaines toujours plus divers, mais une stratégie de résistance bureaucratique nationale conduisant à un chaînon manquant : la non-européanisation des services diplomatiques européens¹⁴⁶⁰. Il s'agit ici de saisir le poids et les liens d'interdépendances qui se trament entre les pôles majeurs de décision en matière de défense (en dehors du chef d'Etat en France) : les ministères des Affaires étrangères et les ministères de la Défense à travers le cas des Chefs d'état-major des armées en France et en Allemagne.

¹⁴⁵⁷ Entretien au cabinet du Ministre, Ministère de la défense, Paris, 28/06/2005.

¹⁴⁵⁸ Roland Schäfer, *Der weite Weg zum Vertrag von Nizza*, p. 67, in Enrico Brand, Christian Buck (Hrsg.), *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf* (4. Auflage), Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

¹⁴⁵⁹ Sur la question plus large de la coordination nationale des politiques européennes, cf. Hussein Kassim, Guy Peters, Vincent Wright (dir.), *The national co-ordination of EU policy : the domestic level*, op. cit., et en particulier le chapitre d'Hans-Ulrich Derlien sur l'Allemagne (pp. 54-78) et celui d'Anand Menon sur la France (pp. 79-98).

¹⁴⁶⁰ Cf. Florian Güssgen, , « The missing link: the non-europeanization of the foreign services », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, p. 125.

3.1. Une prégnance majeure mais différenciée des ministères des Affaires étrangères

En France aussi bien qu'en Allemagne, le ministère des Affaires étrangères a un rôle traditionnel de représentation de l'Etat dans la vie internationale, et d'animation et de gestion globale de la politique étrangère de l'Etat¹⁴⁶¹. En effet, tous deux ont la charge de présenter une position nationale intégrée et cohérente à l'extérieur, lors des négociations multinationales. L'expression allemande *Primat der Aussenpolitik gegenüber der Fachpolitik* (primat de la politique étrangère sur la politique sectorielle) permet d'en rendre compte¹⁴⁶². Mais le problème des décalages qui peuvent se produire entre les interprétations et les pratiques de la PESD par les acteurs politico-militaires français et allemands provient largement du fait que le Quai d'Orsay pèse plus lourd que le ministère fédéral des Affaires étrangères dans la prise de décision politico-militaire, dans la mesure où le ministère fédéral de la Défense est celui qui engage les troupes, ce qui modifie le poids du Ministère fédéral de la Défense dans le système allemand. D'ailleurs, le Quai d'Orsay détient en France le monopole de la communication sur les questions de sécurité et de défense : il n'existe pas d'expression politique directe du CEMA. Le CEMA doit impérativement passer par le Quai d'Orsay lorsqu'il veut communiquer avec un homologue étranger, une situation qui ne se retrouve pas symétriquement en Allemagne où le *Ressortprinzip* fragmente la configuration et les jeux entre les pôles bureaucratiques¹⁴⁶³.

En outre, il existe une dimension financière très forte de la diplomatie allemande, et cela est du également au *Ressortprinzip*. Chaque ministère disposant d'un budget propre pour exécuter les décisions qui relèvent de son domaine de compétence, nombreuses sont les tensions sur le budget militaire¹⁴⁶⁴. D'autant plus que le fonctionnement au consensus offre au ministère des Finances une capacité de freinage de certains dossiers, et que le ministère fédéral de la Défense doit souvent assumer budgétairement seul les décisions militaires. D'où les longs débats autour des questions d'engagement extérieur de la Bundeswehr ou de conception de programmes communs d'armement par exemple. Cette question financière constitue un souci permanent dans le dialogue franco-allemand¹⁴⁶⁵. Les deux pays parviennent très laborieusement à avoir une plage commune suffisamment dégagée politiquement et budgétairement pour construire ensemble, alors même que le niveau bas des budgets de défense en Europe pousse par nécessité à penser des solutions communes.

¹⁴⁶¹ Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, op. cit., pp. 73-88.

¹⁴⁶² Cf. Lisette Andrae, Karl Kaiser, *Die „Aussenpolitik“ der Fachministerien*, p. 34, in Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, op. cit.

¹⁴⁶³ Chaque ministère est responsable de son domaine de compétence, y compris des conséquences et des coûts que cela implique.

¹⁴⁶⁴ Judith Siwert-Probst, *Die klassischen aussenpolitischen Institutionen*, op. cit., pp. 20-25; cf. également Michèle Knodt, Nicola Staeck, « Shifting paradigms : reflecting Germany's European policy », art. cit.

¹⁴⁶⁵ Nous y revenons à chapitre 9.

Enfin, une donnée de politique intérieure allemande est à prendre en compte afin d'avoir une vue globale du fonctionnement de son système politico-militaire : le gouvernement par coalition. Cet élément joue un rôle certain quand le jeu des coalitions aboutit à ce que le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense ne sont pas de la même couleur politique, comme c'est actuellement le cas avec un ministre des Affaires étrangères social-démocrate (Frank-Walter Steinmeier, SPD) et un ministre de la Défense conservateur (Franz-Joseph Jung, CDU). Cela crée donc parfois des blocages entre les deux ministères en charge de la politique étrangère et de sécurité allemande, blocages qui n'existent pas en France où le pouvoir d'arbitrage du ministre est étendu, contrairement à l'Allemagne¹⁴⁶⁶ : « Dans le gouvernement de coalition, les services ont un poids plus important face au chef du gouvernement que ce qui est le cas en France où la hiérarchie est plus claire. »¹⁴⁶⁷

3.2. Un rôle renforcé des Chef d'Etat-major des Armées

Un autre élément est à prendre en compte dans la comparaison des configurations nationales française et allemande de politique de défense afin de saisir pourquoi il ne semble pas se produire de réelle convergence des systèmes de défense européens, en dehors d'aspects marginaux ou de grandes tendances en termes d'effectifs et de missions des forces armées, tendances d'ailleurs à l'œuvre depuis la fin des années 1960 au sein desquelles la PESD ne fait que s'intégrer. L'organisation de l'armée française et celle de la Bundeswehr sont profondément divergentes, tant du point de vue du système de fonctionnement que de celui de la gestion des ressources humaines¹⁴⁶⁸. Le poids de l'histoire est ici déterminant pour analyser ces divergences, dans la mesure où un Etat (soit les acteurs publics qui le constituent) pense et agit d'une façon assez largement déterminée par le poids de sa construction et de son évolution socio-historique, poids qui à son tour influence sa perception du futur et sa façon de s'y projeter¹⁴⁶⁹. En Allemagne, le mot *armée* n'est plus

¹⁴⁶⁶ Même en période de cohabitation, il ne s'est pas produit de réel cas de blocage entre le Président de la République et le gouvernement, la politique de défense relevant largement du domaine réservé du Président en France. Il importe de préciser que ce domaine réservé n'existe ni juridiquement, ni administrativement mais a été dès les débuts de la V^{ème} République consacré par la pratique de l'article 5 (« le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités ») : le domaine réservé désigne le domaine que le Président s'attribue sans partage, par opposition avec le domaine surveillé en politique étrangère qu'il partage avec le Premier Ministre et le gouvernement. En l'occurrence, les aspects les plus prégnants du domaine réservé sont la politique étrangère et de défense et la politique africaine. Cf. Marie-Christine Kessler, op. cit., p. 24-25.

¹⁴⁶⁷ Entretien avec un ancien conseiller de sécurité de Gerhard Schröder, Genève, 12/04/2006

¹⁴⁶⁸ Les différences sont plus marquées entre les soldats qu'entre les officiers et sous-officiers dont les grades, s'ils sont découpés différemment, sont harmonisés selon les conventions de l'OTAN.

¹⁴⁶⁹ Nous ne sous-entendons pas qu'il existe un déterminisme historique propre à créer des lois permettant de prédire l'évolution politique d'un Etat. En effet, nous renouvelons notre adhésion à l'idée de Raymond Aron

aisément utilisé car il n'a plus de signification claire et souffre d'un préjugé défavorable dû au traumatisme du militarisme nazi, tandis qu'en France, le mot désigne un concept durablement déterminé renvoyant à la défense du pays tout au long de son histoire, du XIV^{ème} siècle à nos jours¹⁴⁷⁰. L'armée française évoque une organisation bien admise et implantée dans la culture politique française, elle n'a pas besoin de trouver de justification supplémentaire car elle est perçue comme un outil de la politique nationale allant de soi : la preuve en est qu'elle a survécu, dans son identité, aux multiples changements de régimes politiques depuis 1789 et continue d'affirmer sa position d'institution nationale spécifique au sein de l'Etat¹⁴⁷¹ ; la conception militaire allemande n'envisage pas l'armée comme un instrument « naturel » de la politique nationale : elle a d'ailleurs changé de dénomination à chaque rupture politique : « l'armée du Reich » est devenue la *Bundesheer* sous Guillaume II, puis la *Reichswehr* avec la République de Weimar, la *Wehrmacht* sous Hitler, et enfin la *Bundeswehr* créée en 1956 et intégrée à l'OTAN. De même, l'armée française a été un puissant instrument de socialisation nationale au XIX^{ème} siècle¹⁴⁷², armée du roi nationalisée en armée des citoyens après la Révolution et garante de la protection de « *la nation et de la patrie* »¹⁴⁷³. En revanche, l'expérience dramatique du militarisme prussien poussé à son paroxysme entre 1933 et 1945¹⁴⁷⁴ a laissé une empreinte indélébile chez les hommes politiques allemands : Adenauer refusait l'idée d'une armée nationale allemande en 1950, d'où sa foi en le projet de CED, et il a fallu attendre la décision constitutionnelle de 1994 pour que la Bundeswehr puisse seulement envisager d'intervenir en dehors du sol allemand. Ces différences de fonctionnement, et plus largement de conception militaire –sorte d'« Etat dans l'Etat » en France¹⁴⁷⁵, citoyenneté en uniforme en Allemagne- sont le reflet des modalités divergentes de l'attachement à la nation sur les deux rives du Rhin. Si l'attachement national¹⁴⁷⁶ en France est encore assez profondément ancré du fait d'une politique active d'inculcation de la nation par l'Etat au XIX^{ème} siècle et d'une unification

selon laquelle nous ne concevons pas de fatalité historique rétrospective. C'est en terme de « chemin de dépendance » que nous envisageons ce poids de l'histoire.

¹⁴⁷⁰ Lothar Rühl, *L'armée*, in Jacques Leenhard, Robert Picht (dir.), *Au jardin des malentendus – Le commerce franco-allemand des idées*, p. 378.

¹⁴⁷¹ Cette continuité historique est également une source d'explication du retrait de la France des structures militaires intégrées de l'OTAN par de Gaulle qui ne pouvait imaginer une armée française dans une institution supranationale. Cette arrière-pensée explique en partie l'échec de la CED.

¹⁴⁷² Un rôle souligné par Eugen Weber, *La fin des terroirs*, Paris, Fayard, 1984.

¹⁴⁷³ Philippe Fouquet-Lapar, *Histoire de l'armée française*, 2^{ème} éd. mise à jour, Paris, PUF, « Que sais-je ? » n° 2320, 1998.

¹⁴⁷⁴ Le soldat whilhelmien, et plus encore hitlérien, prête allégeance à l'Empereur, ou au Führer et ne dépend que de lui seul. Il n'y a pas de contrôle politique.

¹⁴⁷⁵ Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit.

¹⁴⁷⁶ Nous entendons par sentiment national non pas le nationalisme dans son acception négative, mais plutôt, avec Pascal Vennesson, le « sentiment patriotique » ou « l'esprit de défense ». Pascal Vennesson, *Réflexion sur la professionnalisation des armées et le sentiment patriotique en France*, in *L'esprit de défense à l'épreuve des ruptures*, op. cit.

politique du territoire relativement ancienne qui débute en fait au XI^{ème} siècle avec le début de l'expropriation des puissances suzeraines locales et la progressive levée de l'impôt au profit d'une autorité centrale¹⁴⁷⁷, l'attachement national allemand apparaît moins émotionnelle. D'une part, l'Allemagne est un Etat-nation récent : sa première unification, tardive, n'a eu lieu qu'en 1871 ; puis entre 1945 et 1990, l'Allemagne était une nation morcelée : son unité ne date que de la réunification du 3 octobre 1990. D'autre part, l'incertitude quant à la définition territoriale du pays s'est accompagnée d'une conception culturelle de la nation¹⁴⁷⁸ dont la déviation s'est traduite par la dérive nazie : cela a profondément ébranlé l'idée d'attachement à la patrie, même après 1990 : le sentiment national est un processus rationnel¹⁴⁷⁹. Ainsi, à l'attachement mental et plus émotionnel en France correspond une armée de tradition directement rattachée au Président de la République, chef des Armées ; à l'attachement plus distant en Allemagne, une armée de citoyens sous contrôle parlementaire : « *Les Allemands voient beaucoup plus leur armée comme quelque chose de nécessaire, dont on a besoin.* »¹⁴⁸⁰

Néanmoins, deux récentes réformes concomitantes en 2005 en France (décret du 21 mai 2005) et en Allemagne (*Berliner Erlass* de 2004, entré en vigueur le 21 janvier 2005) ont contribué à renforcer le rôle des chefs d'Etat-major des Armées français et allemand en matière de politique de défense, dans un souci affiché de cohérence. En France, le Président de la République a modifié les armées depuis janvier 2005¹⁴⁸¹ : jusque-là, les trois armées étaient assez strictement séparées, et le Chef d'Etat-major des Armées se trouvait dans une position d'arbitre au-dessus d'elles. Mais avec le décret de fin mai 2005, les trois chefs d'Etat-major des armées « s'effacent » et le Chef d'Etat-major des Armées hérite de l'ensemble des compétences politico-militaires, les chefs d'Etat-major des trois armées s'occupant dès lors des questions afférentes à leur armée en propre :

« Le Chef d'Etat-major des Armées est responsable de la préparation et de l'emploi des forces, de la cohérence capacitaire des opérations d'armement et des relations internationales militaires. Il est également responsable (...) de l'élaboration des travaux de planification et de programmation »¹⁴⁸².

¹⁴⁷⁷ Cf. Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, op. cit.

¹⁴⁷⁸ Pour Herder, la nation allemande est une communauté ethnique et culturelle, pensée avant tout comme un peuple homogène (le *Urvolk*).

¹⁴⁷⁹ Le mot allemand est « ein sachliches Gefühl ». Entretien avec le représentant militaire de l'Allemagne, ambassade d'Allemagne, Paris, 17/05/2005.

¹⁴⁸⁰ Ibid. Paul Klein écrit de même : « Dans un ordre social fondé sur la liberté individuelle, l'armée n'est jamais qu'un mal nécessaire. » Paul Klein, *Le cas allemand : la Bundeswehr à la croisée des chemins*, in Bernard Boëne, Michel-Louis Martin, idem, p. 166.

¹⁴⁸¹ Cette modification s'inscrit néanmoins sur le temps long, et est amorcée depuis la fin des années 1960.

¹⁴⁸² Décret 2005-520 du 21 mai 2005 sur les attributions du CEMA en remplacement des décrets de 1982. Cf. *Le Monde* du 20 mai 2005.

Le Chef d'Etat-major des Armées devient ainsi le pilier militaire essentiel de la politique de défense au sein de la configuration française, s'appuyant sur l'expertise de l'Etat-major des Armées dans le cadre de sa mission à la tête des chaînes opérationnelle et organique que forment les armées¹⁴⁸³. Il demeure le conseiller militaire privilégié non seulement du ministre de la Défense et du gouvernement mais plus encore du Président de la République et communique ainsi très fréquemment avec le Chef de l'Etat-major particulier Présidentiel : c'est de ces deux personnages clef qu'il prend en pratique ses instructions directement¹⁴⁸⁴. En Allemagne, les mêmes réformes sont en cours avec le *Berliner Erlass* de 2004 ; le document dispose :

« A l'avenir le *Generalinspekteur* de la Bundeswehr portera les responsabilités dans le domaine de l'employabilité des forces armées, des capacités d'analyse de la Bundeswehr et de la définition centrale des besoins, des *priorités et de l'accomplissement de la stratégie*. La responsabilité accrue du *Generalinspekteur der Bundeswehr* dans le cadre de la planification, de la préparation et de la conduite des opérations militaires de la Bundeswehr est nettement renforcée. »¹⁴⁸⁵

Les différences repérables sont largement éclairées par le facteur historique : les relations entre les hauts responsables militaires et politiques en France et en Allemagne demeurent marquées par le poids de la structuration historique des configurations politico-militaires nationales. En France, l'institution militaire a assimilé les grands courants de tradition nationale, révolutionnaire et jacobine et les a intégrés avec ceux de la tradition royale et impériale :

« Bouvines et Valmy, Rocroi et Austerlitz, Bir Hakeim et le Vercors, Condé et Carnot, Turenne et Lyautey, les maréchaux du roi et de l'Empire et ceux de la République – tous s'inscrivent dans la tradition de l'Armée française. »¹⁴⁸⁶

En revanche, dans le Reich bismarckien marqué par une hiérarchie sociale fermée, le statut des militaires surplombait largement celui de la bourgeoisie d'affaire ; cette supériorité sociale s'incarnait notamment à travers la pratique du duel qui consacrait l'appartenance à l'élite sociale tout en formant une barrière sociale infranchissable¹⁴⁸⁷. La tradition prussienne a *de facto* englouti toutes les grandes traditions militaires des autres États : Bavière, Saxe, Autriche impériale ainsi que celle du Saint-Empire romain germanique. Une marque significative de cette emprise prussienne sur la pensée militaire allemande est

¹⁴⁸³ Henri Paris, Christian Batifoulier, op. cit., p. 49.

¹⁴⁸⁴ Cf. Marie-Christine Kessler, op. cit., p. 169.

¹⁴⁸⁵ Extrait du décret d'application du *Berliner Erlass* : Peter Struck, *Weisung zur Inkraftsetzung der Grundgesetze für Aufgabenzuordnung, Organisation und Verfahren im Bereich der militärischen Sitzgliederung*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 21/01/2005, www.bundeswehr.org (site du Ministère Fédéral de la Défense).

¹⁴⁸⁶ Hans-Jürgen Müller, *Militaires et pouvoir en France et en Allemagne au XX^{ème} siècle : quelques réflexions sur une approche comparative*, p. 13, in Ministère de la Défense, *Armée et pouvoir en Allemagne et en France aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, Cahiers du CEHD, n°26, 2006.

¹⁴⁸⁷ Norbert Elias, *The Germans*, op. cit.

aujourd'hui encore l'emblème que portent les avions et les blindés de la *Bundeswehr*: la croix de fer. En outre, entre 1871 et 1918, les élites militaires françaises et allemandes ont adopté une attitude « *d'auto-identification avec l'idée de l'État nation*. Elles s'assimilèrent à l'État-nation et se perçurent comme son incarnation. »¹⁴⁸⁸ Autrement dit, elles ont transféré le lien qui liait jadis le personnel militaire au monarque dans l'État-nation. Dès lors, les élites militaires des deux pays s'opposaient aux grands courants politiques et sociaux de la nation : en prétendant incarner l'État-nation, elles revendiquaient « une *autonomie privilégiée*, une position *extra-constitutionnelle et autonome* dans l'État et dans la société. »¹⁴⁸⁹ qui les conduisait à refuser toute ingérence des autorités civiles au sein de leur domaine de compétence et à rejeter la « primauté du politique » (ou *civil control* des anglosaxons), principe cardinal de l'action militaire depuis 1945 dans toutes les démocraties occidentales. Ce statut privilégié du personnel militaire sous l'empire allemand a d'ailleurs été repris et exacerbé par Hitler dans le fonctionnement du III^{ème} Reich. Dès lors après 1945, les Alliés avaient décidé d'occuper l'Allemagne et de la priver de sa souveraineté. La question du réarmement allemand, nous l'avons vu dans notre chapitre 2, a suscité d'intenses polémiques en France et en Grande-Bretagne. Mais les nécessités de la guerre froide ont conduit à créer la Bundeswehr en 1956. Toutefois, celle-ci avait été créée au sein du cadre de l'Alliance atlantique et ne pouvait prétendre agir en dehors de l'OTAN. Dès lors, le poste de Chef d'Etat-major des Armées (*Generalinspekteur*) n'a été créé que plus récemment: le SACEUR était jusque-là le chef suprême pouvant commander aux militaires allemands en opération dans le cadre de l'OTAN.

De ces deux historicités, sont nés deux types de relation entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire en France et en Allemagne : une méfiance de la sphère politique allemande envers l'armée et la construction d'une armée citoyenne et nourrie à l'instruction civique, contre un pouvoir militaire relativement important en France avec le retour de de Gaulle au pouvoir. Or si justement des décrets ministériels ont été pris récemment en France et en Allemagne en vue de renforcer le rôle du plus haut responsable militaire, et à travers lui de l'expertise des armées, cela manifeste un souci de mise en adéquation entre la politique extérieure de l'Etat et ses moyens militaires, ce qui nécessite une certaine participation des responsables militaires à l'élaboration de la politique étrangère. Dans l'idéal, les moyens devraient être définis en fonction de la politique étrangère élaborée, et la politique étrangère ajustée à la réalité de ces moyens¹⁴⁹⁰. Nous verrons dans notre troisième partie que c'est loin d'être le

¹⁴⁸⁸ Hans-Jürgen Müller, id., pp. 14-15 .

¹⁴⁸⁹ Ibid.

¹⁴⁹⁰ Cf. François Cailleteau, « Le rôle et l'influence des responsables militaires dans la politique extérieure de la France. Les leçons du XX^{ème} siècle. », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 53-62.

cas pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Toutefois François Cailleteau, ancien contrôleur général des armées, souligne que le rôle des élites militaires ne dépend pas tant de l'importance du facteur militaire dans la politique extérieure que de la position de ces élites dans la configuration décisionnelle nationale¹⁴⁹¹. Or l'après guerre, puis la fin de la guerre froide ont vu décliner le rôle des élites militaires en matière de politique étrangère, au point que Samy Cohen parle de « défaite des généraux »¹⁴⁹², mis à part quelques domaines d'exception tels que le pré carré africain pour la France, chasse jalousement gardée par « les colonels du CPCO »¹⁴⁹³. Néanmoins, l'existence même à l'Elysée d'un Etat-major particulier du Président¹⁴⁹⁴ montre que, plus qu'en Allemagne, les officiers généraux situés aux postes clefs du système politico-militaire (Chef d'Etat-major des Armées, Chef de l'Etat-major particulier surtout) jouent un rôle encore non négligeable en matière de politique de sécurité mais sur des questions beaucoup plus circonscrites (telles l'armement ou le terrain africain) qu'au cours du XX^{ème} siècle, l'absence d'expertise du pouvoir politique sur un certain nombre de questions le rendant dans une certaine mesure dépendant des militaires¹⁴⁹⁵. Néanmoins, comme le souligne Samy Cohen, l'influence de l'armée demeure relativement marginale¹⁴⁹⁶ et n'aspire pas à s'étendre en dehors des questions strictement militaires. D'ailleurs, en France très peu de généraux s'essayent à jouer un rôle politique général, contrairement à l'Allemagne où, les droits des soldats allemands sont étendus et protégés, les officiers disposent des mêmes droits que tout citoyen allemand et peuvent adhérer à un syndicat ou à un parti politique, et même être élus¹⁴⁹⁷.

¹⁴⁹¹ Id.

¹⁴⁹² Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit.

¹⁴⁹³ Entretien avec un officier supérieur à Paris, 27/10/2005.

¹⁴⁹⁴ Ce général est en principe choisi pour son ouverture d'esprit, et toute action corporatiste l'écarterait du champ de la décision. Le Chef de l'Etat-major particulier vise au contraire à garantir une certaine indépendance d'esprit au Président vis-à-vis de l'expertise du Chef d'Etat-major des Armées et de l'Etat-major des Armées en lui fournissant des conseils indépendants.

¹⁴⁹⁵ Cf. Jean Guisnel, *Les généraux : enquête sur le pouvoir militaire en France*, Paris, La Découverte, 1990.

¹⁴⁹⁶ Id. Il importe de rappeler que la sphère militaro-industrielle connaît plus de grandes divisions que de convergences : nos entretiens ont notamment révélé un antagonisme fort entre les agents du politico-militaire et les fonctionnaires de la Délégation Générale à l'Armement. En outre, l'armée française vit encore assez largement en marge de la société civile, et ne parvient guère à échanger sur la base de valeurs partagées avec elle, malgré le processus entamé de banalisation avec la professionnalisation à la fin des années 1990 qui vise à faire du métier militaire un métier comme les autres, ou presque. Sur les relations civilo-militaires, cf. quelques classiques de la sociologie militaire : James Burke, Charles Moskos, *The postmodern military*, pp. 141-162, in James Burk (ed), *The military in new times: adapting armed forces to a turbulent world*, Boulder, Westview Press, 1994 ; Theodore Caplow, Pascal Vennesson, *Sociologie militaire*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2000 ; Samuel Huntington, op. cit. ; Morris Janowitz, *The professional soldier. A social and political portrait*, Glencoe, The Free Press, 1974 (1st ed.: 1960).

¹⁴⁹⁷ L'exemple le plus illustre est celui du Général Schönbohm actuellement Ministre de l'Intérieur du Brandebourg . Nous avons eu l'occasion de nous entretenir avec lui au Ministère de l'Intérieur du Brandebourg à Potsdam, 9/06/2006.

Force est de constater, et c'est là une plus-value de la méthode comparative, que l'émergence d'une politique européenne de défense n'entraîne pas de convergence automatique des configurations de politique de défense nationales, mais des plutôt des ajustements incrémentaux de la façon de coopérer des Etats dans le domaine militaire. Les configurations domestiques impriment *de facto* une marque pesante sur la configuration émergente de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. La défense relevant de la souveraineté nationale, les organes politico-militaires de la PESD ont été largement modelés par des acteurs porteurs d'une double socialisation nationale, et professionnelle/organisationnelle. Cette variable « socialisation » à une configuration décisionnelle nationale en matière de défense permet de saisir pourquoi, dans le jeu à double niveau qui se tisse entre Bruxelles et les capitales, les configurations nationales -et les acteurs qui ont pour tâches de les représenter sur la scène bruxelloise- occupent une position prépondérante. Les acteurs des représentations permanentes des Etats emportent avec eux un habitus national et un ethos organisationnel que deux ou trois années à Bruxelles ne permettent pas de modifier radicalement.

Si les Etats s'engagent à mettre en commun certaines forces, notamment à travers le catalogue capacitaire d'Helsinki, ils sont toujours détenteurs ultimes de la décision dans les affaires militaires. Ce sont leurs représentants politiques légitimes, démocratiquement désignés, qui demeurent les porteurs de la responsabilité de l'engagement des troupes à l'extérieur du territoire national, et répondent *in fine* de la vie des soldats des armées nationales. Cependant, cette prégnance des configurations nationales de défense dans la PESD s'accompagne d'une transformation des jeux et des logiques de pouvoir entre les niveaux nationaux et européen. Les diplomates et les militaires des représentations permanentes, et du secrétariat général du Conseil, notamment, sont devenus des acteurs clefs du système décisionnel de la politique européenne de défense, qui tendent à se situer stratégiquement à la croisée entre leur capitale d'appartenance, dans laquelle ils seront pour la plupart de retour à l'occasion de leur prochain poste, et la scène européenne leur permettant de développer une forme de capital relationnel non négligeable. Qui sont plus précisément ces acteurs ? Quelles sont leurs trajectoires professionnelles, et avec quelles ressources professionnelles interviennent-ils dans la PESD ? Les deux chapitres suivants sont consacrés à l'analyse de ces questions.

Chapitre 6

Pour une sociologie des professionnels français et allemands de la PESD

Nous avons, dans les deux chapitres précédents, étudié et analysé la façon dont la configuration sociale spécifique que représente la politique européenne de défense à Bruxelles se construit, et interagit avec les configurations de politique étrangère et de défense nationales. Les organes politico-militaires de Bruxelles ne sont pas des coquilles vides ; elles sont habitées constamment par des acteurs que nous avons pris le parti d'étudier de près et d'interroger, nous focalisant sur les acteurs français et allemands travaillant quotidiennement à l'élaboration et la mise en œuvre de la PESD à Bruxelles et dans les capitales (Paris et Berlin). Autrement dit, nous nous sommes intéressés à ces « professionnels de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense », faisant écho à ceux que Didier Bigo nomme les professionnels de la sécurité européenne en ce qui concerne le pilier Justice et Affaires intérieures (JAI)¹⁴⁹⁸. La nature *sui generis* de l'Union européenne, ni alliance militaire, ni Etat au sens wébérien du terme (ce qui nécessiterait un monopole européen de la violence légitime), et l'institutionnalisation de la négociation comme pratique de gouvernement et l'appui sur les aspects légaux-rationnels ont longtemps conduit à une double lacune : la construction européenne n'était pas perçue par les analystes comme un processus politisé, alors qu'elle l'est en réalité, et la focalisation sur les institutions et leur capacité à produire de l'identité a largement négligé les acteurs qui habitent ces institutions, les font vivre et les modèlent par leurs pratiques¹⁴⁹⁹. Nous avons ainsi choisi une démarche plus sociologique que celle des institutionnalistes, afin au contraire de saisir les ressorts des acteurs qui peuplent les organes dédiés à la PESD. Les approches classiques de la construction européenne, qu'elles soient fonctionnaliste¹⁵⁰⁰ ou

¹⁴⁹⁸ Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in) sécurité ? Réflexion sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d' (in) sécurisation », *Cultures et Conflit* (En ligne), no 58 (2005), <http://www.conflicts.org/document1813.html> , et *Une sociologie politique des processus d'europanisation en constitution ?*, pp. 269-276, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique.*, op. cit.

¹⁴⁹⁹ C'est en filigrane une façon de nous interroger sur une des questions fondamentales qui traversent la science politique : quelle est la tension entre la structure et l'individu ? Plutôt que sur l'ouvrage de Michel Crozier et Ehrard Friedberg, *L'acteur et le système-Les contraintes de l'action collective*, 3^{ème} éd., Paris, Points Seuil, Coll. « Essais », 2001 (1^{ère} éd. :1977), nous avons choisi de nous appuyer ici, dans la lignée de nos analyses précédents, sur l'ouvrage de Norbert Elias, *La société des individus*, Avant-propos de Roger Chartier, Traduit de l'allemand par Jeanne Etoré, Paris, Fayard, 1991 (Ed. allemande : Suhrkamp Verlag, 1987).

¹⁵⁰⁰ Cf. en particulier *The uniting of Europe*, Stanford University Press, 1968, 2nd ed., et *Does constructivism subsume neo-functionalism?*, pp. 22-31, in Thomas Christiansen, Erik Jorgensen, Antje Wiener (eds), *The social construction of Europe*, London, Sage Publications, 2001.

intergouvernementaliste¹⁵⁰¹, ne s'attardent pas sur les trajectoires, les positions professionnelles et les canaux de socialisation professionnelle et universitaire des acteurs : elles étudient surtout le rôle des hommes d'Etat dans le processus d'intégration. Or se pencher précisément sur les acteurs de la construction européenne au quotidien permet d'interroger les déterminants qui structurent le fonctionnement de l'action publique au niveau européen, et les processus de spécialisation de ces acteurs afin de contribuer à l'analyse de la différenciation de l'espace politique européen¹⁵⁰². Nous avons privilégié une approche sociologique, dans la mesure où nous avons opté pour une prosopographie circonscrite, qui nous permet d'interroger le profil social des acteurs, leur trajectoire et le système de socialisation dont ils sont issus, modelé par l'histoire des Etats et de la formation de leurs élites (section A).

Nous écartons ainsi de notre étude le concept de communauté épistémique défini par Peter Haas comme étant « *un réseau de professionnels dont l'expertise et les compétences sont reconnues dans un domaine particulier et avec l'autorité de prétendre posséder des connaissances de pertinence politique dans ce domaine ou cette sphère d'activité.* »¹⁵⁰³ Ce concept nous paraît d'une part trop statique pour rendre compte des interactions sociales qui se jouent entre les acteurs des différents horizons organisationnels se rencontrant au sein de la PESD¹⁵⁰⁴. Dans sa définition même, d'autre part, le concept de communauté épistémique ne tient pas compte des luttes bureaucratiques et symboliques qui traversent le processus décisionnel. C'est en tout cas l'impression que l'on peut garder des études sur la politique européenne de défense qui se réfèrent au concept de communauté épistémique pour analyser la PESD¹⁵⁰⁵. L'idée de proposer une sociologie des professionnels de la PESD semble dès lors neuve : nous n'avons jusqu'alors pas rencontré d'études qui se proposent un tel objectif¹⁵⁰⁶. Ainsi, nous avons jugé pertinent de renouveler les approches sur la politique européenne de défense, et plus précisément sur le rôle joué par les acteurs français et allemands, en réinvestissant une double tradition sociologique : nous avons puisé ici, ainsi

¹⁵⁰¹ Cf. Andrew Moravcsik, *The choice for Europe*, Londres, UCL Press, 1998.

¹⁵⁰² Cf. Didier Georgakakis, « Construction sociale de l'Europe et sociologie politique européenne : perspectives communes et nouveaux matériaux de recherche », in *Regards sociologiques*, 27-28, 2004, pp. 3-5, et « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre-points », pp. 53-85, in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008.

¹⁵⁰³ Peter M. Haas, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, no. 1 (hiver 1992), p. 3.

¹⁵⁰⁴ Dans la mesure où une communauté épistémique présuppose une représentation commune et consensuelle de la politique publique en question pour l'ensemble des acteurs, ce qui est loin d'être le cas comme nous allons le voir dans les chapitres suivants, ce concept nous paraît peu adapté à notre cas d'étude.

¹⁵⁰⁵ Cf. Jolyon Howorth, « Discourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy », *West European Politics*, 27 (2), mars 2004, pp. 211-234.

¹⁵⁰⁶ Frédéric Mérand, par exemple, utilise en partie la sociologie bourdieusienne et essentiellement le concept de champ dans son étude de la PESD, mais il l'applique à une approche de relations internationales et ne s'intéresse pas réellement aux professionnels de la PESD. Il se préoccupe en fait de leurs représentations. Cf. Frédéric Mérand, *European Defence Policy : Beyond the Nation state*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

que pour le chapitre suivant, à la fois dans la sociologie des professions, afin de comprendre comment se construisent et pèsent les identités professionnelles¹⁵⁰⁷, et dans la tradition d'étude sociologique de l'administration héritée de Chevallier et Lipski. Nous avons particulièrement employé la littérature comparée portant sur les élites en Europe¹⁵⁰⁸, et sur les élites en général¹⁵⁰⁹. Les professionnels de la politique européenne de défense constituent-ils une élite monolithique ou au contraire plurielle ?¹⁵¹⁰ L'enjeu est de vérifier si la création de la politique européenne de défense, qui a généré une configuration sociale spécifique, s'accompagne de la création d'une « profession PESD », à l'instar de Norbert Elias dans son étude de la profession de marin¹⁵¹¹. Nous nous livrons ainsi à un double exercice de comparaison : comparaison entre acteurs français et allemands, comparaison entre acteurs militaires et civilo-diplomatiques¹⁵¹². La démarche comparative revêt l'intérêt d'analyser à la fois le poids de la socialisation professionnelle et organisationnelle des agents, et le poids de l'habitus national. Plus prosaïquement, il s'agit de saisir les ressorts de la socialisation secondaire (soit professionnelle) de ces acteurs, afin d'en étudier l'impact sur leurs pratiques de la PESD au chapitre suivant¹⁵¹³. Car en tant que forme historicisée de

¹⁵⁰⁷ Cf. Claude Dubar, Pierre Tripiier, *Sociologie des professions*, 2^{ème} éd. Revue et augmentée, Paris, Armand Colin, Collection U Sociologie, 2005 et Claude Dubar, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 3^{ème} éd. revue, 2006. Nous suivons ici la proposition formulée en ce sens par Didier Georgakakis dans l'introduction de l'ouvrage *Les métiers de l'Europe politique*, op. cit.

¹⁵⁰⁸ Cf. notamment Christopher Hood, Guy Peters (eds), *Rewards at the top. A comparative study of High Public Office*, London, Sage, 1994 ; Ezra Suleiman, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979 ; Ezra Suleiman, Henri Mendras (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1998 ; Edward Page, *People who run Europe*, Oxford, Clarendon, 1997 ; Edward Page, Vincent Wright (eds), *Bureaucratic elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; Anne Stevens, Handley Stevens (eds), *Brussels Bureaucrats ? The Administration of the European Union*, London, Palgrave, 2000 ; Vincent Dubois, Delphine Dulong, *La question technocratique – De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Actes du colloque de l'IEP de Strasbourg des 13-14 novembre 1997, Paris, Coll. « Sociologie politique européenne », 1997 ; Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymery, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

¹⁵⁰⁹ Cf. le classique de Robert Dahl, *Who governs ? Democracy and power in an American city*, New Haven ; London, Yale University Press, 1964 (5th ed.) ainsi que pour une présentation synthétique et critique des théories élitistes, William Genieys, « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue Française de Science Politique*, 56 (1), 2006, pp. 121-147 et *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2008.

¹⁵¹⁰ Nous employons le terme « élite » tel qu'il est défini par Raymond Aron in *Classe sociale, classe politique, classe dirigeante* (1960), soit l'ensemble des « minorités qui occupent des positions ou accomplissent des fonctions telles qu'elles ne peuvent pas ne pas avoir une influence sur le gouvernement de la société ». En l'occurrence, il s'agit essentiellement d'élites sociales, qui se distinguent des autres couches de la société par la détention d'un capital scolaire et culturel élevé.

¹⁵¹¹ Cf. Norbert Elias, « Etudes sur la genèse de la profession de marin », 1950, traduit et publié in *Les Champs de Mars*, n°13, premier semestre 2003, pp. 5-33.

¹⁵¹² Nous avons écarté les autres acteurs (industriels, *think tanks*) par souci de cohérence avec nos développements précédents et admettons ici les limites inhérentes à notre enquête de terrain, comme dans toute recherche de science sociale.

¹⁵¹³ Par socialisation secondaire, nous désignons, avec Berger et Luckmann, la socialisation qui intervient suite à la socialisation primaire caractérisée par un poids majeur de l'affect et de l'émotion, et s'appuie sur les ressorts moins émotionnels et quasi-bureaucratiques. L'individu est socialisé à son monde professionnel de façon située comme à un monde parmi d'autres. En outre, la notion de socialisation implique à la fois une intériorisation de l'ethos professionnel et une action dans la mesure où la formation universitaire et professionnelle vise à donner les clefs de traitement de situations professionnelles données que l'acteur va rencontrer au cours de sa carrière. Cf. Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*,

construction de la réalité dans laquelle les acteurs agissent et évoluent, leur socialisation secondaire (soit universitaire, professionnelle, organisationnelle) joue comme ressource et comme contrainte pour les acteurs au sein de la configuration de la politique européenne de défense¹⁵¹⁴. Les acteurs français et allemands se ressemblent-ils dans leurs caractéristiques socio-professionnelles et leur formation ? Leur étude minutieuse permet de tracer les contours empiriques de la configuration PESD et son interaction avec les deux configurations politico-militaires nationales (sections B et C).

Ce chapitre vise à repérer les trajectoires sociales des acteurs impliqués dans les jeux à double niveau que nous avons analysés précédemment, afin de pouvoir dans le chapitre suivant saisir comment et avec quelles ressources les différents types d'agents investissent la configuration sociale de la PESD, comment ils construisent leurs intérêts et développent ou non des stratégies de groupe. D'un point de vue méthodologique, ce chapitre est le fruit de longues heures d'entretiens et de quelques observations qu'il nous a été permis de réaliser in situ, à Paris, Bruxelles, Berlin et Bonn. Il s'agissait pour nous de mener notre enquête au plus près des acteurs français et allemands qui pratiquent quotidiennement la politique européenne de défense afin de saisir leurs caractéristiques propres, leurs jeux relationnels, leurs ressources professionnelles historiquement sédimentées, visant à éclairer d'un regard sociologique le processus émergent d'une européanisation ambiguë en matière de défense.

Section A : Une approche prosopographique des professionnels de la politique européenne de défense

Qui sont les acteurs français et allemands qui travaillent quotidiennement à l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense ? Existe-t-il une homologie entre eux ? Quelles sont leurs trajectoires sociales et professionnelles ? En quoi leur mode de socialisation national, scolaire, professionnel et organisationnel influe-t-il sur la façon dont ils construisent la réalité de la politique

op. cit., p. 189 et suiv. : « La socialisation secondaire est l'intériorisation de « sous-mondes » institutionnels ou basés sur des institutions. »

¹⁵¹⁴ Pour Berger et Luckmann, les rôles sociaux sont des « typifications de conduite socialement objectivées ». Op. cit., p. 97. Par « historicisée, nous cherchons ici à désigner le fait que ce type de socialisation est produit dans le cadre de systèmes de formation universitaire et professionnelles structurées dans le temps et modelés par l'histoire de la construction socio-politique des Etats.

européenne de défense et la mettent en sens ? Les acteurs du réseau franco-allemand recourent-ils ceux de la PESD ? Autrement dit, le profil franco-allemand est-il une variable ? Il importe ici de se placer dans une perspective prosopographique afin d'étudier non seulement la trajectoire et le mode de socialisation des acteurs, variables qui pèsent fortement sur la façon dont ces acteurs pratiquent et conçoivent la politique européenne de défense, mais aussi si le passage par les rouages institutionnels de la coopération militaire franco-allemande constitue une variable clef, ou une ressource, dans leur trajectoire.

1. Retour sur la démarche prosopographique

La démarche prosopographique est en principe utilisée par les historiens, et en particulier les historiens antiques et médiévistes qui tâchent par le biais de cette méthode de construire des cartographies des élites civiles ou ecclésiastiques sous l'empire romain et au Moyen-Age. L'investissement de la méthode prosopographique par les politistes et les sociologues est relativement récent¹⁵¹⁵. Utilisée dès la Renaissance, la prosopographie est devenue à la période moderne une méthode de travail scientifique empruntée surtout par les historiens et investie plus récemment par les politistes empruntant une approche en termes de sociologie historique du politique et de l'Etat¹⁵¹⁶. Prosopographie de la Renaissance et prosopographie contemporaine partagent un même souci de rassembler dans un même ouvrage des notices consacrées à des hommes appartenant à une élite sociale déterminée à des époques différentes afin d'en dégager des règles de fonctionnement et de renouvellement générationnel aussi bien que des trajectoires professionnelles¹⁵¹⁷. L'enjeu de cette méthode consiste en le croisement de données

¹⁵¹⁵ Dans les années 1950, Mattei Dogan dégage par exemple un portrait-robot du parlementaire de la III^{ème} République en s'appuyant sur l'étude des modes de recrutement et des différents types de carrière de 5700 parlementaires. Mattei Dogan, « La stabilité du personnel politique sous la III^{ème} République », in *Revue Française de Science Politique*, avril-juin 1953, pp. 319-348. De même, les travaux d'André-Jean Tudesq sur les notables, ou de Maurice Agulhon sur les maires français depuis le consulat, s'inscrivent dans ce courant méthodologique. André-Jean Tudesq, *Les grands notables en France, 1840-1849. Etude historique d'une psychologie sociale*, Paris, PUF, 1964, cité in Mathias Bernard, art. cit., p. 48 ; Maurice Agulhon et al., *Les maires en France, du consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, cité in id.

¹⁵¹⁶ Cette perspective analytique est entre autre développée par Marie-Bénédicte Daviet-Vincent ou Guillaume Marrel -pour ne citer que deux travaux récents de politistes- sur une toute autre population : respectivement les élites prussiennes, et les élus municipaux. Cf. Marie-Bénédicte Daviet-Vincent, « La prise en compte de plusieurs générations dans la méthode prosopographique : l'exemple des hauts fonctionnaires prussiens sous l'Empire et la république de Weimar », in *Genèses*, 56, septembre 2004, pp. 117-130 ; Guillaume Marrel, *Sociologie historique des carrières de cumul. Une expérience prosopographique*, pp. 201-217 in Yves Déloye, Bernard Voutat (dir.), *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique.*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoires », 2002.

¹⁵¹⁷ Christophe Charle, par exemple, propose dans son analyse des universitaires entrées en politique entre 1870 et 1940 de retrouver une « logique des structures » en identifiant les « données sociales et culturelles

biographiques individuelles recueillies à partir d'un questionnaire identique administré à tous les individus du corpus et qui suppose un dépouillement systématisé des notices réalisés sur ces individus à partir de sources orales et/ou écrites¹⁵¹⁸. Elle se conçoit comme une forme de compromis entre l'approche biographique et la sociologie statistique, permettant l'analyse fine des corps sociaux¹⁵¹⁹.

Son caractère empirique s'appuie sur la recherche de liens, de régularités ou de disparités dans un échantillon d'individus donnés partageant des caractéristiques socioculturelles ou socio-politiques, avec en toile de fond l'idée de « biographie collective »¹⁵²⁰. Si les élites parlementaires de la III^{ème} République constituent incontestablement le champ privilégié des études prosopographiques en science politique, ce champ s'est étendu à d'autres corps sociaux depuis les années 1990: les élus locaux¹⁵²¹, le militantisme¹⁵²², ou encore les commissaires européens entre autres¹⁵²³. Ce bref retour aux sources de la prosopographie nous permet d'éclairer l'usage particulier et circonscrit que nous en faisons dans ce chapitre.

2. Une méthodologie originale pour un objet en émergence

Notre ambition est certes plus modeste : il ne s'agit pas de cartographier dans les moindres détails le -ou plutôt les- corps de professionnels de la politique européenne de défense, mais plutôt de dégager des grandes caractéristiques et de rompre avec l'idée d'un corps professionnel monolithique afin de saisir les ressorts de l'investissement des acteurs politico-militaires et diplomatiques français et allemands dans la PESD et d'éclairer certains blocages sous un jour différent de celui proposé par une lecture en termes de confrontation

permettant ou non aux structures d'évoluer » Christophe Charle, *La République des Universitaires, 1870-1940*, Paris, Seuil, 1994, p. 13.

¹⁵¹⁸ Cf. Mathias Bernard, « La prosopographie et l'histoire politique de la France contemporaine », in *Siècles-Cahiers du centre d'histoire des entreprises et des communautés*, 10, 1999, p. 52-54.

¹⁵¹⁹ Cf. Jean-Philippe Genêt, *Prosopographie et genèse de l'Etat moderne*, pp. 9-12, in Françoise Autrand (dir.), *Prosopographie et genèse de l'Etat moderne*, Actes de la table ronde organisée par le Centre national de la Recherche scientifique et l'Ecole Normale Supérieure de jeunes filles, Paris, 22-23 octobre 1984, CNRS Editions, Paris, 1986.

¹⁵²⁰ Cf. François Autrand parle simplement de l'« étude de groupes d'hommes ayant quelque chose en commun : une fonction, une activité, un statut social ou autre chose ». François Autrand, *Y a-t-il une prosopographie de l'Etat médiéval ?*, p. 13, in Françoise Autrand (dir.), op. cit., et Marie-Bénédicte Daviet-Vincent, art. cit., p. 119.

¹⁵²¹ Cf. Guillaume Marrel, op. cit.

¹⁵²² Cf. Mathias Bernard, *Les modérés lyonnais et la fédération républicaine du Rhône sous la III^{ème} République*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Paris IV, 1995, cité in Mathias Bernard, art. cit.

¹⁵²³ Cf. Didier Georgakakis, Marine de Lassalle, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », in *Regards sociologiques*, 27-28, 2004, pp. 6-33.

des intérêts nationaux, à la façon du courant néo-réaliste en relations internationales. Il s'agit de comprendre et de rendre intelligible le jeu des acteurs, l'influence des processus de socialisation et de professionnalisation de ces agents qui constituent la toile de la configuration complexe de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense en interagissant entre les niveaux nationaux et européens¹⁵²⁴. Notre démarche s'ancre dans un courant émergent au sein des études européennes : Didier Georgakakis et Marine de Lassalle ont entre autres mené entre 2001 et 2006 une enquête sur les Directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints de la Commission européenne¹⁵²⁵. Peu de travaux jusqu'au milieu des années 2000 tendaient à s'intéresser aux acteurs de la construction européenne dans une perspective de sociologie politique, perspective pourtant riche comme nous l'avons déjà montré au cours de nos développements. Seuls des auteurs anglo-saxons s'étaient livrés à cet exercice dans les années 1990¹⁵²⁶. Les études conduites dans cette perspective concernent surtout les acteurs des structures supranationales (Commission européenne, Parlement européen¹⁵²⁷), mais encore modérément ceux qui s'insèrent dans les champs des second et troisième piliers¹⁵²⁸. Il existe là un champ encore largement en friche, qui rend notre méthodologie d'enquête stimulante. Nous n'avons pour l'instant pas rencontré d'usage de la prosopographie dans l'étude de la PESC ou de la PESD, ni même dans les études consacrées aux acteurs de la coopération militaire franco-allemande¹⁵²⁹. L'enjeu de la démarche prosopographique est de porter un regard renouvelé sur les élites nationales et européennes qui construisent quotidiennement les processus d'europanisation

¹⁵²⁴ Cf. Marie-Bénédictte Daviet-Vincent, art. cit. pp. 117-119.

¹⁵²⁵ Didier Georgeakakis, Marine Lassalle, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », in *Regards sociologiques*, 27-28, 2004, pp. 6-33 et « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen : Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2007, n°166-1667, p. 38-53. Cf. aussi dans une perspective sociologique Jean Joana, Andy Smith, « Le mariage de la carpe et du lapin ? Une sociologie politique de la Commission européenne en chantier », in *Cultures et conflits*, N°38-39, 2000, pp. 73-100 et *Les commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

¹⁵²⁶ Edward Page, Linda Wouters, « Bureaucratic Politics and Political Leadership in Brussels », in *Public Administration*, 72 (3), automne 1994, pp. 445-59, et Edward Page, *People who run Europe*, Oxford, Clarendon, 1997.

¹⁵²⁷ Pour un petit aperçu, cf. Didier Georgakakis, Marine de Lassalle, art. cit. ; Jean Joana, Andy Smith, art. cit. ; Edward Page, op. cit. ; Anne Stevens, Handley Stevens (eds), *Brussels Bureaucrats ? The Administration of the European Union*, London, Palgrave, 2000; Marc Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1993; Olivier Costa, *Le parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2001 ; Roger Scully, *Becoming Europeans? Attitudes, behaviour, and socialization in the European Parliament*, New York : Oxford University Press, 2005.

¹⁵²⁸ Pour quelques travaux récents en la matière, cf. Yves Buchet de Neuilly, op. cit. ; Frédéric Mérand, op. cit. ; Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation », in *Cultures et conflits*, 58, 2005, pp. 53-101, et *Une sociologie politique des processus d'europanisation en constitution ?*, pp. 269-276, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique, XVIIIe-XXe siècles*, Paris, PUF, 2006.

¹⁵²⁹ La plus récente, celle de Christophe Pajon, ne s'intéresse pas du tout à cet aspect. Christophe Pajon, *La coopération franco-allemande au concret : cultures, structures et acteurs*, Les Documents du C2SD, Paris, Mars 2006. Cf. aussi Nina Leonhard, Sven Gareis, *Vereint marschieren – Marcher uni – Die deutsch-französische Streitkräftekooperation als Paradigma europäischer Streitkräfte?*, op. cit.

de l'action publique et de saisir si l'on assiste à la « *différenciation d'un espace politico-administratif structuré par des clivages, des positions relativement stables et auxquelles correspondent des dispositions et des stratégies récurrentes* »¹⁵³⁰. Plus largement, une telle perspective se revendique du champ d'étude des élites, s'inspirant des approches pluralistes développées notamment par Robert Dahl, Raymond Aron ou Wright Mills¹⁵³¹. C'est du côté des thèses pluralistes que les approches en termes de sociologie politique de la construction européenne tendent à pencher (Robert Dahl, Raymond Aron).

Pour en revenir à notre propos après ce bref détour par les théories des élites, l'enjeu de notre usage de la prosopographie est ici plus monographique que statistique. Par rapport aux enjeux classiques des études des élites politiques et administratives, la question tend à se déplacer du « qui gouverne » vers « comment les acteurs le font », avec quelles ressources professionnelles et dans quelle configuration relationnelle. Il nous a donc fallu définir une population relative à notre cas d'étude, en l'occurrence les praticiens français et allemands, militaires et civilo-diplomatiques, de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense au quotidien à Paris, Berlin, Bonn et Bruxelles et rechercher des renseignements homogènes sur cette population afin de pouvoir proposer une sorte de portrait-robot, ou de profil type, de l'acteur ou plus précisément de deux types d'acteurs (militaires d'un côté, civils, dont les diplomates de l'autre) français et allemand de la défense européenne aujourd'hui. Cela nous permet ensuite de nous interroger sur la constitution ou non d'une profession spécifique labellisée « PESD », et de nous interroger sur la façon dont les ressources sociales et professionnelles des acteurs se traduisent dans leur espace d'action (cette nouvelle configuration de politique européenne), en réinvestissant la notion de socialisation tant professionnelle qu'organisationnelle et nationale¹⁵³². Il s'agit dans notre cas d'étude de mettre en lumière les logiques socio-politiques à l'œuvre au sein de l'espace

¹⁵³⁰ Didier Georgakakis, Marine Lassalle, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », art. cit., p. 6.

¹⁵³¹ La tradition d'étude des élites remonte en réalité aux premiers temps de la sociologie politique moderne avec les thèses monistes de Pareto ou Mosca au début du 20^{ème} siècle : pour Pareto en effet, dès 1916 les élites sont « des gens qui ont à un degré remarquable des qualités d'intelligence, de caractère, d'adresse, de capacité de tout genre », et pour Mosca il s'agit par ce terme de désigner une minorité de personnes qui détiennent le pouvoir dans une société, formant la « classe dirigeante » caractérisée par une unité de pensée, d'intérêts, de culture et de comportement, mais aussi de parenté et de puissance économique. De même Wright Mills met en exergue la domination d'une élite du pouvoir qui détient un certain nombre de rôles sociaux décisifs dans *L'élite au pouvoir* (1969) : il adopte une perspective sociologique wébérienne en postulant que l'élite n'est pas une classe, mais un groupe de strates sociales.

¹⁵³² Nous procédons de la sorte à la façon de Norbert Elias qui dans son article sur la genèse de la profession de marin établit un lien étroit entre la profession de marin en Grande-Bretagne et les configurations sociales, techniques, politiques successives dans lesquelles elle s'insère et qui la conduisent à évoluer pour devenir une profession à part entière à la fin du 17^{ème} siècle par l'intégration progressive du marin et du militaire en un seul et même corps de métier : celui d'officier de la Navy. Norbert Elias, « Etudes sur la genèse de la profession de marin », 1950, traduit et publié in *Les Champs de Mars*, n°13, premier semestre 2003, pp. 5-33.

social constitué par la PESD¹⁵³³.. Plus précisément, nous cherchons à faire émerger les ressources et le capital social et symbolique différencié selon les acteurs, ainsi que les éventuels avantages en termes de carrières pour les acteurs, afin de saisir plus finement les intérêts sociaux et politiques en jeu dans la politique européenne de défense. Cela nous permettra de saisir ensuite pourquoi les grilles de lecture et les processus de légitimation de cette politique ne sont pas forcément les mêmes non seulement entre acteurs allemands et français, mais aussi selon la socialisation professionnelle des acteurs impliqués (chapitres 7 et 8).

3. Une démarche de type ethnographique¹⁵³⁴

En ce qui concerne la méthodologie utilisée, il nous semble important de revenir sur notre cheminement. Nous renvoyons pour l'essentiel à nos développements méthodologiques en introduction de cette thèse. Mais nous souhaitons ici préciser quelques points qui permettent de saisir les conditions de production de nos données. Comme nous l'avons évoqué précédemment, notre enquête repose sur 135 entretiens semi-directifs conduits à Paris, Berlin, Bruxelles et Bonn, suivant une technique de « ricochet » qui a permis de dresser une cartographie des acteurs et des services impliqués dans la production et la mise en œuvre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense au niveau français et allemand¹⁵³⁵. Les entretiens ont été réalisés dans les services concernés des ministères des Affaires étrangères et de la Défense, de l'Elysée et de la Chancellerie, dans les organes bruxellois de la PESD, à l'OTAN, ainsi qu'auprès de la mission militaire de l'ambassade d'Allemagne à Paris, et de la mission militaire de l'ambassade de France à Berlin, au secrétariat permanent du Conseil Franco-Allemand de Défense et de Sécurité avec des interlocuteurs français et allemands à Paris, et également auprès des structures de formation supérieure des officiers (Collège Interarmées de Défense à Paris, *Führungsakademie der Bundeswehr* à Hambourg), ainsi que des personnes en charge du Collège Européen de Sécurité et de Défense à l'IHEDN en France et à la BAKS en Allemagne.

¹⁵³³ Frédéric Mérand s'appuie pour sa part sur une analyse essentiellement bourdieusienne en termes de champ. Frédéric Mérand, Frédéric, *European Defence Policy : Beyond the Nation state*, op. cit. et , « L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques », pp. 55-73, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008. Nous préférons en ce qui nous concerne le concept plus souple de configuration comme nous avons eu l'occasion de le préciser en introduction de la seconde partie de notre thèse. Ce concept, bien que non exempt de critiques, nous semble davantage rendre compte de l'interférence entre les configurations de défense nationales et la configuration européenne, là où le concept de champ présuppose une autonomie plus stricte du champ social de la PESD, autonomie que notre enquête ne nous permet pas de confirmer dans les faits et qui n'est en réalité que marginale.

¹⁵³⁴ Nous renvoyons également à notre annexe 4.

¹⁵³⁵ Nous renvoyons ici à notre tableau figurant en introduction.

Le présent chapitre s'appuie en l'occurrence sur les entretiens conduits auprès de notre second type d'interlocuteurs formant un échantillon composé de praticiens, ou experts, de la coopération militaire franco-allemande et de la PESD au quotidien à Paris, Berlin et Bruxelles¹⁵³⁶. Il s'agit pour la majorité de diplomates, d'officiers et de chargés de mission et rédacteurs civils, ainsi que de quelques hommes politiques. Nous avons fait usage de l'Intranet du ministère de la Défense en France (par le biais du C2SD) et en Allemagne (grâce à nos deux séjours au sein du SOWI) ainsi que d'un annuaire biographique intitulé *Bundeswehrjahrbuch*, édité chaque année civile, qui comprend de brèves notices des responsables principaux concourant à la politique de défense de l'Allemagne. Les notices documentaires se révélaient néanmoins largement insuffisante du fait de notre méthode croisant acteurs de premier plan et « seconds couteaux ». L'ensemble de ces acteurs représente dans notre enquête un corpus de 114 entretiens.

A ce deuxième type d'acteurs non « historiques » correspond un type de grille spécifique : structurée thématiquement et combinant questions précises et questions analytiques ouvertes, cette grille s'ouvre sur une première série de questions concrètes et précises concernant l'interlocuteur et l'amenant à évoquer son parcours scolaire et professionnel¹⁵³⁷. Il s'agissait du point d'entrée dans l'entretien, servant un double objectif : le mettre en confiance en le faisant parler de lui afin de récolter des données biographiques, et contourner le risque du discours prêt à l'emploi en débutant par des questions personnelles. L'enjeu consistait non seulement à établir un profil-type au singulier ou au pluriel des praticiens militaires et civils français et allemands de la défense européenne mais aussi à pénétrer l'univers de leurs pratiques professionnelles en saisissant les concurrences, les divergences, le poids des socialisations antérieures. Un second enjeu majeur de notre questionnement était de chercher à savoir si le profil franco-allemand constitue une donnée cardinale, une ressource, ou non pour nos acteurs, afin de saisir dans quelle mesure le réseau des praticiens français et allemands de la politique européenne de défense recoupe celui des praticiens de la coopération militaire franco-allemande.

Le retour sur le parcours professionnel de l'enquêté vise à déterminer l'existence d'une spécialisation particulière ou de compétences spécifiques, la durée des carrières dans la fonction occupée, les tournants professionnels. Existe-t-il une cumulativité de certains postes, et notamment une transitivité du domaine franco-allemand à celui de la politique européenne de défense ? Peut-on déceler la prédominance d'une arme ou d'un certain type

¹⁵³⁶ Rappelons que nos acteurs « historiques » sont ceux, français et allemands, qui ont participé à la pose des premiers jalons de la politique européenne de défense entre 1991 et 1999. Les acteurs non historique, de leur côté, sont les praticiens de la PESD au quotidien.

¹⁵³⁷ Cf. l'annexe 3.2.

de profil, qui peut éclairer ainsi certaines pratiques ou représentations liées à la PESD ? Le passage par Bruxelles est-il réservé à un certain type de profils professionnels ?

Pour des raisons essentiellement matérielles et dans le cadre de notre problématique, nous avons choisi de nous concentrer sur les niveaux politico-militaires, laissant ainsi de côté les acteurs de l'armement ou du renseignement entre autres, ou ceux des ministères des Finances¹⁵³⁸. Nous avons souhaité privilégier la cohérence de l'enquête et admettons ici ses limites, inhérentes à tout projet de recherche.

Tableau 2 : Extrait de notre grille d'entretien¹⁵³⁹

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Pouvez-vous évoquer votre formation scolaire supérieure ?- Quel a été votre parcours professionnel avant d'occuper ce poste ?- Comment en êtes-vous venu à occuper votre poste actuel ? Cela correspond-t-il à un goût particulier pour les affaires politico-militaires ?- Quelles langues parlez-vous en dehors de votre langue maternelle ? |
|---|

Le questionnement de nos interlocuteurs sur leur formation scolaire nous permet de dégager la socialisation académique et culturelle reçue et les relations ou réseaux tissés au sein des structures de formation académique et professionnelle. Il apporte en outre une information sur la tranche d'âge de l'interlocuteur qui évoque la période de son entrée dans la carrière (date de sa sortie de l'école militaire, de l'université de la Bundeswehr, du cursus universitaire ou de l'Ecole Nationale d'Administration)¹⁵⁴⁰.

Par ailleurs, en ce qui concerne les officiers, leur retour sur leur carrière les amène à évoquer leur passage par le Collège Interarmées de Défense (CID, qui a remplacé les trois Ecoles de guerre) du côté français, par la *Führungsakademie der Bundeswehr* (*FüAk*) du côté allemand et mettre ainsi en évidence l'existence de liens *intuitu personnae* entre les divers membres du corpus¹⁵⁴¹. Ils se connaissent généralement depuis plusieurs années, et ont souvent suivi des formations ensemble dans les institutions de formation politico-militaire supérieure s'adressant aux officiers et aux civils (Collège interarmées de défense, IHEDN, *Führungsakademie der Bundeswehr*, *Bundesakademie für Sicherheitspolitik*). De même chez les diplomates français surtout, la socialisation à

¹⁵³⁸ Ces acteurs n'interviennent que très indirectement dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense même si bien entendu, comme nous aurons l'occasion de le développer dans notre troisième partie, le budget constitue une contrainte essentielle en matière de politique européenne de défense.

¹⁵³⁹ Nous avons traduit notre grille en allemand pour les entretiens conduits auprès de nos interlocuteurs allemands. Cf. l'annexe 3.2.2.

¹⁵⁴⁰ Après quels tentatives malencontreuses, nous nous sommes rendus compte qu'il était préférable de ne pas demander directement leur âge à nos interlocuteurs. Près de la moitié d'entre eux nous le donnaient d'ailleurs d'eux-mêmes, en évoquant les différentes étapes de leur carrière.

¹⁵⁴¹ Stéphane Beaud et Florence Weber soulignent : « Ce sont ces relations, préexistant à l'enquête, qui permettent aux enquêtés de parler les uns des autres ou encore de parler de la même chose, du même lieu, des mêmes gens, des mêmes événements. » Op. cit., p. 324.

l'ENA joue un rôle certain : ils se souviennent d'un tel ou un tel qui appartenait à la même promotion, et avec lequel ils se trouvent désormais en contact au niveau professionnel. En Allemagne, il n'existe en revanche pas de formation supérieure centralisée comme l'ENA. Notre enquête, et les lectures académiques par lesquelles nous avons pu la compléter sur ce point précis, tendent à révéler un mécanisme endogène d'autorecrutement dans les filières de fonctionnaires¹⁵⁴². Nous reviendrons de façon détaillée sur la question de la formation de ces acteurs dans notre section C.

Pour ce qui est de l'affiliation politique des acteurs interrogés, nous avons opté pour une solution neutre, préférant ne pas poser de front la question qui risquait au mieux de résulter en une fermeture de l'interlocuteur, au pire de le heurter en politisant la discussion : les tendances partisans transparaissent dans certains entretiens implicitement ou explicitement. C'est d'ailleurs une question qui demeure assez en retrait, notamment en France où la PESD ne fait guère jusqu'alors l'objet de discussions polémiques entre majorité et opposition. En Allemagne en revanche, les Verts se révèlent plus polémiques, et les questions de défense en général sont largement débattues au sein des arènes parlementaires, comme nous le verrons au chapitre 9. Le devoir de réserve des militaires et des fonctionnaires ainsi que les faibles taux de politisation en France notamment ajoutent encore à notre choix d'éluder la question. Mais la sensibilité politique des acteurs semble somme toute peser bien peu dans leur pratique quotidienne de la défense européenne lorsqu'ils ne sont pas des hommes politiques qui ont pour profession de vivre par mais aussi de la politique¹⁵⁴³.

Nous reconnaissons les limites méthodologiques d'une prosopographie à petite échelle, mais notre but ne consiste pas en une cartographie exhaustive des acteurs de la PESD depuis 2001, date à laquelle ont été mis en places les organes politico-militaires de l'UE à Bruxelles. Il s'agit davantage de nous appuyer sur un outil statistique afin de dégager les grandes caractéristiques des acteurs de cette politique. L'objectif est, à partir de leurs caractéristiques objectives, sociales et professionnelles, de reconstruire leurs logiques

¹⁵⁴² Cf. en particulier Hans-Ulrich Derlien, *Germany: The structure and dynamics of the reward system for bureaucratic and political elites*, pp. 166-186, in Christopher Hood, Guy Peters (eds), *Rewards at the top. A comparative study of High Public Office*, London, Sage, 1994 et *Compétence bureaucratique et allégeances politiques en Allemagne*, pp. 64-90, in Ezra Suleiman, Henri Mendras (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1998 ; Klaus Goetz, op. cit. ; Hervé Joly (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne*, Actes du colloque organisé par le CIERA, Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne et le CIRAC, Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine, à Paris, Goethe Institut, 6-7 décembre 2002, Cergy-Pontoise, CIRAC, Coll. « Travaux et documents du CIRAC », 2005.

¹⁵⁴³ Max Weber, *Le savant et le politique*, op. cit.

professionnelles et socio-politiques afin de saisir les pratiques par lesquelles ils donnent à la PESD un contour et une légitimation.

Plus prosaïquement, nous avons classé les données collectées sous la forme de brèves fiches récapitulatives organisées en deux tableaux : un tableau pour les acteurs militaires, un autre pour les acteurs civils (diplomates, conseillers civils des ministères de la Défense, hommes politiques). Nous avons ensuite opté pour un traitement des données par le biais du logiciel SPSS¹⁵⁴⁴.

Tableau 3 : Variables utilisées pour la population des militaires interrogés

Sexe : 1 : Homme ; 2 : Femme
Age : 1 : 30-40 ans ; 2 : 40-55 ans ; 3 : +55 ans
Nationalité : 1 : français ; 2 : allemand
Grade : 1 : Général ; 2 : Colonel ; 3 : Lieutenant colonel ; 4 : capitaine ou inférieur
Arme : 1 : Terre ; 2 : Marine ; 3 : Air ; 4 : troupes de marine
Formation militaire supérieure : 1 : CID ; 2 : pas CID
Spécialisation : 1 : relations internationales ; 2 : politico-militaire
Langue 1 : 1 : français ; 2 : allemand
Langue 2 : 1 : français, anglais ; 2 : allemand, anglais
Expérience franco-allemande : 1 : oui ; 2 : non
Expérience OTAN : 1 : oui ; 2 : non
Poste actuel : 1 : état-major, ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Stratégiques, Führungsstab der Streitkräfte ; 2 : Bruxelles ; 3 : OTAN ; 4 : Représentant militaire en ambassade
Poste antérieur : 1 : état-major, ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Stratégiques, Führungsstab der Streitkräfte ; 2 : Bruxelles ; 3 : OTAN ; 4 : Représentant militaire en ambassade ; 5 : opérationnel/unité
Uniforme : 1 : oui ; 2 : non

Tableau 4 : Variables utilisées pour la population des diplomates et civils de la Défense interrogés

Sexe : 1 : Homme ; 2 : Femme
Age : 1 : 30-40 ans ; 2 : 40-55 ans ; 3 : +55 ans
Nationalité : 1 : français ; 2 : allemand
Etudes : 1 : droit ; 2 : sciences politiques ; 3 : autres
Formation spécifique : 1 : ENA ; 2 : Concours d'Orient ; 3 : autres (Master ou doctorat)
Spécialisation : 1 : relations internationales ; 2 : politico-militaire
Langue 1 : 1 : français ; 2 : allemand
Langue 2 : 1 : français, anglais ; 2 : allemand, anglais
Expérience franco-allemande : 1 : oui ; 2 : non
Expérience OTAN : 1 : oui ; 2 : non
Poste actuel : 1 : Affaires étrangères ; 2 : Défense ; 3 : Bruxelles ; 4 : Ambassade ; 5 : OTAN
Poste antérieur : 1 : Affaires étrangères ; 2 : Défense ; 3 : Bruxelles ; 4 : Ambassade ; 5 : OTAN
Politisation (expérience en cabinet ministériel) : 1 : gauche ; 2 : droite ; 3 : indécidable

¹⁵⁴⁴ Notre usage de SPSS est instrumental. Il ne s'agit nullement de proposer un traitement quantitatif de notre sujet, mais de veiller à pouvoir présenter des résultats rigoureux et systématiques. SPSS se révèle bien plus fiable qu'un traitement de nos données par comptage « manuel ». Il nous a donc fallu dégager un certain nombre de variables afin de pouvoir dans un premier temps entrer tous les individus interrogés sous la forme de variables SPSS et de pouvoir dans un second temps effectuer quelques croisements de variables :

Grâce aux traitements statistiques effectués par le biais du logiciel SPSS, nous pouvions dresser une sorte de « portrait-robot » de l'officier et du civil français et allemand praticiens de la PESD, dans les capitales et à Bruxelles.

Section B : Cartographie des acteurs militaires français et allemands de la PESD

A l'instar du constat dressé par Pierre Bourdieu sur les élites politico-administratives françaises, nos acteurs appartiennent aux élites des deux pays, que ce soit socialement ou en termes de niveau de formation universitaire. C'est le constat que dressait déjà Bourdieu en ce qui concerne.¹⁵⁴⁵ En outre, notre échantillon a des caractéristiques qui rejoignent largement celles décrites par Edward Page : « *Top civil servants come [...] disproportionately from the traditionally advantaged groups within society; males from middle class families. [...] The European Union is no exception to this.* »¹⁵⁴⁶. Finalement, les acteurs situés à Bruxelles ne diffèrent guère de ceux qui occupent les hautes fonctions administratives ou de commandement dans les capitales. Cela s'explique par la stratégie des Etats-membres : placer des agents aux grades élevés (niveau A) des postes européens permet aux Etats de créer des réseaux et de maintenir un contact aisé entre les capitales et les institutions européennes¹⁵⁴⁷. Ainsi, la France a très tôt réalisé qu'un placement astucieux de fonctionnaires clefs dans les rouages européens permet de promouvoir et défendre ses intérêts nationaux¹⁵⁴⁸, une chose que l'Allemagne s'est mise à pratiquer plus récemment. Les Etats doivent identifier les postes clefs à pourvoir pour y pousser leurs candidats. Ce diplomate français le montre bien :

« Du point de vue français, il est clair que la défense européenne est une priorité politique, régulièrement exprimée par le Président de la République et par le ministre de la défense

¹⁵⁴⁵ Cf. Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989, p. 104.

¹⁵⁴⁶ Edward Page, *People who run Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 69. Ainsi, Edward Page souligne que seulement 1% des 1131 agents des 15 nationalités de l'UE (l'étude a été effectuée avant l'élargissement de 2004) qu'il a pu interroger n'avaient pas de diplôme universitaire et que les diplômés universitaires en droit et sciences sociales sont très largement dominants. Id., p. 78.

¹⁵⁴⁷ La hiérarchie des grades s'accompagne d'un salaire et de privilèges standardisés pour chaque grade. La distinction entre les officiers et le reste des personnels militaires trouve son origine dans celle de la structure de classe entre les nobles et le peuple au XVIII^{ème} siècle : les officiers étaient soumis à un code d'honneur, tandis que les autres personnels ne l'étaient pas. Cf. Pascal Vennesson, Théodore Caplow, *Sociologie militaire*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2000, pp. 16-17 et 28.

¹⁵⁴⁸ Anne Stevens, Handley Stevens (eds), *Brussel Bureaucrats ? The Administration of the European Union*, London, Palgrave, 2000, p. 120-121.

Michèle Alliot-Marie. Ce n'est pas un choix par défaut, ce qui signifie que l'on envoie des personnels de très bonne qualité. »¹⁵⁴⁹

On citera ici le cas des généraux Perruche et Bentégeat du côté français, respectivement chef de l'état-major de l'UE entre 2003 et 2007, et actuel chef du Comité militaire de l'UE, ou celui des généraux Schuwirth et Brauss du côté allemand, respectivement premier chef d'état-major de l'EMUE et actuel chef de la cellule civilo-militaire de l'EMUE. Il s'agit dans tous ces cas d'acteurs au parcours professionnel exemplaire et prestigieux : le général Bentégeat est l'ancien Chef d'Etat-major des Armées françaises ; le général Schuwirth est l'actuel *Chief of Staff* de SHAPE, le quartier général suprême de l'OTAN en Europe. Cela fonctionne d'ailleurs aussi pour les civils : Pierre Sellal, par exemple, fut le directeur de cabinet d'Hubert Védrine au Quai d'Orsay entre 1997 et 2002, et est aujourd'hui l'ambassadeur représentant la France au COREPER ; du côté allemand, Christoph Heusgen a rejoint la Chancellerie en 2005 après un mandat de six ans en tant que chef de l'équipe Solana au Secrétariat Général du Conseil de l'UE.

1. Qui sont les officiers français et allemands de la PESD ?

Qui sont les officiers français et allemands qui travaillent quotidiennement au sein de la configuration PESD ? Quel est leur profil type ? Quelles grandes caractéristiques peut-on dégager de ce groupe d'acteurs ? Nos remarques s'appuient ici sur des entretiens semi-directifs conduits auprès de 52 officiers à Paris, Berlin, Bonn et Bruxelles. Comme nous l'avons explicité plus haut, ce chiffre ne tient pas compte des entretiens « historiques » réalisés auprès des hauts responsables militaires qui ont œuvré à la mise sur agenda et surtout la genèse de la PESD. Il s'agit ici seulement des praticiens de cette politique, population qui représentait davantage de pertinence au vu de notre questionnement sur les pratiques sociales engendrées par la politique européenne de défense. Le tableau ci-dessous fournit le détail du nombre d'officiers interviewés par nationalité :

Tableau 5 : Nationalité des officiers¹⁵⁵⁰

Nationalité	Effectifs	Pourcentage
Française	24	46
Allemande	28	54
Total	52	100

¹⁵⁴⁹ Entretien à la Représentation permanente de la France, Bruxelles, 7/12/2005.

¹⁵⁵⁰ Tous les chiffres présentés dans ce chapitre ont été arrondis, par souci de clarté. Les décimales ne présentaient pas un intérêt majeur dans la mesure où notre panel ne se compose pas de milliers d'individus.

1.1. Une homogénéité socio-professionnelle des profils

La première caractéristique évidente est une homogénéité socio-démographique du groupe des officiers français et allemands travaillant dans les niveaux de décisionnels : il s'agit d'hommes à 100%¹⁵⁵¹, oscillant majoritairement entre 45 et 50 ans.

Tableau 6: Age des officiers

Age	Effectifs	Pourcentage
30-40	3	6
40-50	28	54
+ 55	21	40
Total	52	100

En effet, contrairement aux cadres de l'administration civile qui parviennent généralement aux fonctions de directeur d'administration centrale vers 45 ans, il faut compter dix années supplémentaires en moyenne pour qu'un officier devienne général de division¹⁵⁵², ce qui pose le problème de généraux qui arrivent aux affaires plus vieux et demeurent paralysés devant le changement à apporter à l'institution. La tendance est d'ailleurs tout à fait similaire en Allemagne, où l'âge moyen d'arrivée au grade de général avoisine également 50 ans.

En ce qui concerne leur appartenance à une armée particulière, le découpage entre Terre, Air et Marine tant en France qu'en Allemagne correspond globalement au découpage général des forces armées entre les trois composantes :

Tableau 7 : Armée d'origine des officiers

	Effectifs	Pourcentage
Terre	26	50
Marine	14	27
Air	12	23
Total	52	100

¹⁵⁵¹ Le taux de féminisation de l'armée atteint 14% en France et 8% en Allemagne (14% si l'on compte les femmes employés dans la Bundeswehr mais sous statut civil) en 2007, mais les femmes officiers demeurent encore rares. Cf. Ministère de la Défense, Direction des Ressources Humaines, *Le personnel de la défense en France et en Allemagne – Das Personal der Verteidigung in Frankreich und in Deutschland*, 2007, p. 10 et 57. Nous n'en avons rencontré aucune aux postes affectés à la PESD ou à la coopération militaire franco-allemande, ni en France ni en Allemagne. La seule femme officier supérieur que nous avons eu l'occasion de côtoyer, le Contre-Amiral Chantal Desbordes (ce qui correspond à un officier trois étoiles, soit l'équivalent d'un général de division), aujourd'hui à la retraite, s'occupait principalement de ressources humaines. Nous avons eu l'occasion de la rencontrer lors du premier Séminaire des Formateurs de la Défense qui s'est déroulé sur la base aérienne de Rochefort les 3-5 mai 2005 et portait sur un thème de pédagogie « Apprendre par l'expérience ».

¹⁵⁵² Cf. Jean Guisnel, *Les généraux : enquête sur le pouvoir militaire en France*, Paris, La Découverte, 1990, p. 101.

Tableau 7 bis : Croisement armée d'origine/poste occupé

		Poste				Total
		EM, ministère, DAS, Füs	Bruxelles	OTAN	MILREP	
Armée	Terre	17	5	1	3	26
	Marine	11	1	1	1	14
	Air	10	1	1	0	12
Total		38	7	3	4	52

L'armée de terre étant l'armée la plus nombreuse dans les deux pays, elle est mécaniquement la plus représentée dans les postes ayant trait à la PESD par le jeu des postes interarmées : c'est l'armée qui fournit les effectifs de candidats les plus élevés. Il existe néanmoins une rotation entre les trois composantes des forces armées. Les forces armées françaises et allemandes se décomposent comme suit¹⁵⁵³ :

Tableau 8 : Effectif des forces armées françaises¹⁵⁵⁴

	Terre	Air	Marine
Officiers	17 925	7 505	5 923
Effectif total (y compris les sous-officiers, militaires du rang et volontaires) ¹⁵⁵⁵	133 706	60 191	43 349

Tableau 8 bis : Effectif des forces armées allemandes¹⁵⁵⁶

	Terre	Air	Marine
Officiers	15 000	6 628	2724
Effectif total¹⁵⁵⁷ (y compris les sous-officiers, militaires du rang et volontaires)	99 998	44 183	18 830

¹⁵⁵³ Les forces armées françaises se composent en 2007 de 47% de militaires de carrières et 53% de militaires sous contrat. Pour les forces armées allemandes, les chiffres sont respectivement de 23% et 54% (la conscription existe encore en Allemagne, ce qui permet d'expliquer ce différentiel). Cf. Ministère de la Défense, Direction des Ressources Humaines, *Le personnel de la défense en France et en Allemagne – Das Personal der Verteidigung in Frankreich und in Deutschland*, 2007, p. 10 et 61.

¹⁵⁵⁴ Source : Ministère de la Défense, Direction des Ressources Humaines, *Le personnel de la défense en France et en Allemagne – Das Personal der Verteidigung in Frankreich und in Deutschland*, 2007, p. 10.

¹⁵⁵⁵ Au début des années 2000, un militaire français sur dix est officier, soit 37 763 en 2000 du grade de sous-lieutenant au grade de général. Cf. Jean-Dominique Merchet, *Carrières d'officiers*, p. 35, in Luc Jacob-Duvernet et alii, *Révolution aux armées ? Les nouveaux officiers*, Le Cahiers de Générations, n°8, Paris, Ministère de la Défense, 2001.

¹⁵⁵⁶ Source : Ministère Fédéral de la Défense, <http://www.bundeswehr.de/portal/> le 16/09/2008. Les chiffres sont présentés de façon arrondie sur le site du Ministère fédéral de la Défense. L'effectif militaire total de la Bundeswehr s'élève à environ 252 500 hommes, en comptant les trois armées, les conscrits, le service médical et le service administratif. Il faut ajouter à cela environ 75 000 personnels civils. Les officiers des trois armes sont environ 23 170. Le ratio des officiers par rapport aux effectifs globaux est d'environ 15%. Cf. Ministère de la Défense, Direction des Ressources Humaines, *Le personnel de la défense en France et en Allemagne – Das Personal der Verteidigung in Frankreich und in Deutschland*, 2007, pp. 60-63.

¹⁵⁵⁷ La Bundeswehr compte en 2008 189 859 militaires de carrière et sous-contrat, sans compter 33 597 conscrits et 21 409 conscrits ayant choisi de prolonger leur service. Source : Ministère Fédéral de la Défense, <http://www.bundeswehr.de/portal/> le 16/09/2008

Comme le soulignent plus généralement François Cailleteau et Gérard Bonnardot, le ratio officiers/effectifs totaux sont relativement similaires en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne¹⁵⁵⁸. Toutefois, lorsque l'on se penche davantage sur le détail des effectifs par armée et par nationalité, il apparaît que l'armée de l'air est représentée à part égale dans notre échantillon (6 officiers de chaque nationalité, soit 23% de l'effectif total interviewé et respectivement 25% des officiers français et 21% des officiers allemands interrogés), tandis que l'armée de terre est surreprésentée du côté allemand (17 officiers, soit 61% des officiers allemands contre 37% des officiers français interrogés). La Marine est représentée à parité avec l'Armée de Terre du côté français dans notre échantillon.

Tableau 9 : Répartition des officiers par armée et par nationalité

		Armée			Total
		Terre	Marine	Air	Terre
Nationalité	Française	9	9	6	24
	Allemande	17	5	6	28
Total		26	14	12	52

Cette répartition entre les trois armées montre une appartenance de la moitié des officiers interrogés à l'armée de terre dans les deux pays, contre un quart environ pour la marine et un quart pour l'armée de l'air : ce phénomène est à mettre en parallèle avec l'évolution des missions des trois armées dans les pays occidentaux depuis la fin de la guerre froide. Tandis que les armées de l'air et les marines maintiennent globalement leurs missions de projection vers l'extérieur, missions au cœur des stratégies de sécurité actuelles qui impliquent une forte réactivité et une capacité de réponse rapide et ciblée aux crises, les armées de terre ont vu se transformer leurs missions traditionnelles : elles ne défendent plus exclusivement le territoire national, qui n'est plus comme pendant la guerre froide directement menacé, et se sont largement tournées vers les opérations extérieures¹⁵⁵⁹.

Lorsque l'on se penche sur les grades de ces officiers, force est de constater qu'ils appartiennent à l'élite des armées¹⁵⁶⁰.

¹⁵⁵⁸ Ces ratios étaient en 1998 respectivement de 0,08 en France, 0,04 en Allemagne et 0,2 en Grande-Bretagne. François Cailleteau, Gérard Bonnardot, art. cit. *Le recrutement des généraux en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne*, pp. 158-180, in Ezra Suleiman, Henri Mendras (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1998.

¹⁵⁵⁹ Cf. Pascal Vennesson, *La nouvelle armée : la société militaire en tendances*, Les Documents du C2SD, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, mars 2000, p. 26-27.

¹⁵⁶⁰ Morris Janowitz désigne ainsi les élites militaires : « For all but the most venturesome and hardy members of the elite nucleus, the successful career has taught the virtues of plying the game according to the existing rules. » Morris Janowitz, *The professional soldier. A social and political portrait*, Glencoe, The Free Press, 1974 (1st ed.: 1960), p. 243.

Tableau 10 : Grade des officiers interrogés

		Effectifs	Pourcentage
	Général	16	31
	Colonel	26	50
	Lieutenant-colonel	9	17
	Capitaine	1	2
	Total	52	100

Tableau 11 : Grade des officiers interrogés par nationalité

		Grade				Total
		Général	Colonel	Lieutenant-colonel	Capitaine ou inf	Général
Nationalité	Française	11	9	3	1	24
	Allemande	5	17	6	0	28
Total		16	26	9	1	52

Les acteurs militaires français et allemands occupant quotidiennement l'espace social de la politique européenne de défense sont pour l'essentiel des colonels (ou équivalents dans la marine) dans les capitales et des colonels et des généraux (ou équivalents dans la marine)¹⁵⁶¹ à Bruxelles comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 12 : Grade des officiers interrogés aux postes dédiés à la PESD

		Poste				Total
		EM, ministère, DAS, FÜS	Bruxelles	OTAN	MILREP	
Grade	Général	8	5	1	2	16
	Colonel	22	1	1	2	26
	Lieutenant-colonel	7	1	1	0	9
	Capitaine ou inf	1	0	0	0	1
Total		38	7	3	4	52

1.2. Des logiques de recrutement ciblées

Il importe alors de se pencher sur les logiques qui président au recrutement de ces acteurs afin de pouvoir saisir en quoi les caractéristiques que nous observons constituent – ou non- les traits d'un profil spécifique à ce type de postes. Un officier général, dirigeant la

¹⁵⁶¹ François Cailleteau et Gérard Bonnardot rappellent que le terme de « général » se trouve de façon identique dans toutes les armées européennes, à la nuance près de l'accent linguistique. Le mot est le même en français, en allemand, en anglais, en espagnol ou en italien. Ce mimétisme remonterait en fait au XVII^{ème} siècle et serait calqué sur le modèle français de l'époque. Les contacts étroits entre les armées des différents pays européens a conduit à une large unification des organisations, des méthodes et du vocabulaire. François Cailleteau, Gérard Bonnardot, art. cit.

division ressource humaine de l'État-major des Armées à Paris, résume brièvement la logique de carrière des officiers français : « *Une carrière militaire est un parcours dans lequel on est engagé. Il y a des passages obligés et des opportunités.* »¹⁵⁶² Cela fonctionne d'ailleurs de façon relativement similaire outre-Rhin : un officier allemand remarquait prosaïquement : « *Un poste était vacant et je remplissais les critères.* »¹⁵⁶³ Les Directions du Personnel des armées sont chargées de la gestion (recrutement, avancement, notation...) des carrières : les systèmes militaires tant français qu'allemand reposent sur un fonctionnement en autogestion. Le rôle des instances interarmées, comme la Division Organisation et Ressources Humaines (ORH)¹⁵⁶⁴ de l'État-major des Armées avec en particulier sa section Ressources Humaines ou en Allemagne la Direction du Personnel et des Affaires sociales et centrales (*Abteilung PSZ*)¹⁵⁶⁵, est de remettre en cohérence les politiques de chacune des armées, en reprenant par exemple la gestion des « hauts potentiels », les officiers les plus talentueux. Il existe effectivement dans les armées un certain nombre de postes à tenir pour lesquels le profil de la personne employée n'a pas d'importance (les postes d'experts), tandis que pour les postes en haut de la pyramide, soit les postes essentiels pour les Etats (ceux de Représentant militaire à l'UE ou à l'OTAN, ceux de représentant militaire en ambassade), les état-majors centraux développent une stratégie volontariste en préparant des impétrants : « *La politique du personnel pousse certaines carrières en avant.* »¹⁵⁶⁶ Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'enjeu est de placer à Bruxelles et aux postes reliés à la PESD dans les capitales des officiers perçus comme doués afin de mieux promouvoir et défendre les intérêts nationaux¹⁵⁶⁷.

Cette stratégie se remarque tout particulièrement du côté français : l'armée française tend à « abattre ses grosses cartes » à Bruxelles, visant à consolider les positions nationales dans la configuration PESD. Les exemples du Général Vichon ou de l'Amiral Tifou sont particulièrement illustratifs : tous deux ont été en poste dans le domaine politico-militaire à la Délégation aux Affaires Stratégiques, puis représentants militaires respectivement à

¹⁵⁶² Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007. Cet officier illustre son propos par son exemple personnel : d'abord officier de lutte anti-sous-marin, il a franchi les étapes de cette carrière jusqu'au grade de commandant ; puis pour des raisons familiales, il a choisi de quitter Toulon ; il s'est alors retrouvé en poste à la Délégation aux Affaires Stratégiques où il a pu développer sa compétence en matière de relations internationales.

¹⁵⁶³ Entretien au bureau PESD, Füs III-4, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 16/06/2006. Nous traduisons. « *Eine Dienststelle war vakant und ich erfüllte die Kriterien.* »

¹⁵⁶⁴ Cette division a été créée en septembre 2005 suite au décret de mai 2005 qui renforce les compétences du Chef d'Etat-major des Armées, y compris sur ce qui concerne le domaine des ressources humaines des armées. L'enjeu est comme pour toutes les administrations celui de la modernisation avec l'introduction de certaines techniques issues du management. En Allemagne, la réforme engagée par Rudolf Scharping dès 1998 a aussi introduit ce type de dévolution, désignée sous le terme de *Kontrolling*.

¹⁵⁶⁵ Nous renvoyons aux organigrammes présentés au chapitre précédent.

¹⁵⁶⁶ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹⁵⁶⁷ Anne Stevens, Handley Stevens (eds), *Brussel Bureaucrats ? The Administration of the European Union*, London, Palgrave, 2000, p. 120-121.

Washington et Londres, avant d'être nommés à la représentation militaire française à Bruxelles, soit au Comité militaire de l'UE. De même, le vice-amiral d'escadre Wilmot Roussel, prédécesseur de l'Amiral Tifou qui représentait la France au CMUE jusqu'en juin 2008¹⁵⁶⁸, a été le premier commandant du Charles de Gaulle en 1997-1999, avant de servir à l'Etat-major particulier du Président Chirac entre 2000 et 2002. Le Général Bentégeat, actuel Président du CMUE, est l'ancien Chef d'Etat-major des Armées, après avoir été chef de l'Etat-major particulier de Jacques Chirac.

En Allemagne, ce type de calcul est plutôt effectué en faveur de l'OTAN : le général Schuwirth est à présent à SHAPE suite à son passage par l'EMUE ; le Général Olshausen qui représente l'Allemagne à l'OTAN est l'un des « hauts potentiels » allemands. Cela fait d'ailleurs gonfler le chiffre des officiers de notre échantillon revendiquant une expérience professionnelle antérieure ans une instance de l'OTAN.

Tableau 13 : Passage des officiers par un poste à l'OTAN

		Effectifs	Pourcentage
	oui	31	60
	non	21	40
	Total	52	100

La Bundeswehr s'est en effet construite au sein de l'Alliance atlantique, ce qui explique que les meilleurs officiers allemands soient encore largement en poste dans les instances de commandement de l'OTAN qui demeure un élément fondamental dans la construction des carrières militaires allemandes davantage que dans celles de la PESD¹⁵⁶⁹, alors que ce n'est pas le cas du côté français du fait de la sortie du commandement militaire intégré en 1966¹⁵⁷⁰. Les pourparlers engagés par le Président Sarkozy en mars 2008 en vue d'une éventuelle réintégration de l'armée française au sein du dispositif militaire intégré de l'Alliance pourrait changer la donne, d'autant plus que depuis le milieu des années 1990, l'armée française est *de facto* devenue le deuxième contributeur de l'Alliance en nombres de soldats¹⁵⁷¹.

¹⁵⁶⁸ Il a été remplacé par le général De Rousiers à l'été 2008, général de l'Armée de l'Air que nous avons eu l'occasion de rencontrer au printemps 2005 dans le cadre de son poste de chef de la Division Euratlantique de l'Etat-Major des Armées.

¹⁵⁶⁹ En Allemagne, le rôle limité de l'élite militaire du au passé nazi allemand laisse un espace d'action pour les officiers allemands à l'OTAN où l'absence française à partir de 1966 a lassé un champ d'action à la Bundeswehr.

¹⁵⁷⁰ L'accès aux rares postes de commandement attribués aux Français à l'OTAN se fait sur la base du volontariat : les officiers expriment des desiderata de travailler à l'OTAN après leur passage par le Collège Interarmées de Défense, et les Directions du Personnel savent ainsi qu'il y a un vivier. Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹⁵⁷¹ Nous creusons ce point au chapitre 7.

Tableau 14 : Expérience antérieure à l'OTAN des officiers interrogés actuellement en poste

		Poste				Total
		EM, ministère, DAS, FûS	Bruxelles	OTAN	MILREP	
OTAN	oui	22	5	3	1	31
	non	16	2	0	3	21
Total		38	7	3	4	52

Il est d'ailleurs significatif que la France soit l'un des seuls pays européens (avec la Belgique) à disposer de deux représentants militaires étoilés à Bruxelles, soit un à l'UE et un à l'OTAN, tandis que les autres pays, dont l'Allemagne, ne disposent que d'un représentant double casquette. En pratique, la division du travail se décompose au détriment de l'UE puisque le général étoilé représentant l'Allemagne à Bruxelles est affecté à la représentation militaire allemande à l'OTAN, tandis que son adjoint est en charge de la représentation à l'UE et de la PESD. Il s'agissait lors de notre enquête respectivement des généraux Olshausen et Kemmler. Or le général de bridage Kemmler, officier deux étoiles, était mécaniquement perçu comme un « second couteau » par nos interlocuteurs français, ayant face à lui un officier trois étoiles, le vice-amiral d'escadre Wilmot-Roussel. Ce type de détails, qui peut sembler anecdotique au profane, est ressorti dans plusieurs entretiens effectués avec les militaires. Le fait d'avoir deux représentants séparés permet de mieux comprendre les positions françaises qui peuvent parfois sembler abusives aux partenaires européens, notamment lorsqu'il s'agit de la question des relations entre l'UE et l'OTAN¹⁵⁷².

¹⁵⁷² Cf. nos chapitres 7 et 8.

2. La question de la reproduction sociale des élites militaires en France et en Allemagne¹⁵⁷³

Les élites militaires et civiles vivent dans des mondes séparés et n'appartiennent pas aux mêmes réseaux. En France, les élites civiles se caractérisent par une domination majeure des hauts fonctionnaires¹⁵⁷⁴. Les élites militaires sont, elles, cantonnées à un rôle d'exécutants, privés de réelles possibilités d'action contrairement aux Etats-Unis où l'outil militaire pèse d'un poids majeur sur la politique étrangère¹⁵⁷⁵. En Allemagne, cette séparation se vérifie plus strictement encore. Ainsi, décomposer les effectifs selon leur nationalité et leur formation nous permet d'obtenir une approche plus fine de ces élites militaires. L'appréciation de leur compétence est largement basée sur leur système de formation, dont les grandes lignes de l'organisation sont relativement similaires dans les différentes armées et se complètent par de nombreux échanges internationaux¹⁵⁷⁶. Il existe schématiquement trois niveaux de formation des élites militaires occidentales¹⁵⁷⁷ : la formation de base (les différences selon les pays tiennent aux systèmes scolaires nationaux) qui dure globalement environ cinq ans¹⁵⁷⁸ ; la formation des officiers aux tâches d'état-major, qui se déroule aux alentours de 35 ans (cette formation sur deux ans est ouverte sur concours aux officiers du premier niveau) ; un stage d'un an pour les futurs généraux, vers 45 ans. Tous appartiennent à l'élite militaire de leur Etat d'appartenance de par leur cursus

¹⁵⁷³ La question de l'endogamie se pose ici. En réalité, nous ne disposons pas de suffisamment de données sur ce point pour pouvoir monter en généralité. Nous nous appuyons donc sur les données générales disponibles en la matière : parmi les officiers français, les fils de militaires sont de l'ordre de 15% dans l'armée de Terre et l'armée de l'Air et 30% dans la Marine. Cf. Philippe Mellet, *Le recrutement des militaires*, pp. 187-209, in Gérard Varenne (dir.), *Les armées en question*, op. cit., p. 193. Le chiffre est moindre en Allemagne, de l'ordre de 7%. Cf. François Cailleteau, Gérard Bonnardot, id., p. 167 ; Marie-Agnès Barrère-Maurisson, Gilles Robert, op. cit., p. 45 ; Christophe Pajon, op. cit. Il s'agit néanmoins de tenir compte de ce que l'endorecrutement est naturellement de l'ordre de 40% dans de nombreux métiers (médecins, avocats...).

¹⁵⁷⁴ Cf. Ezra Suleiman, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979 et *Les élites de l'administration et de la politique dans la France de la 5^{ème} République : homogénéité, puissance, permanence*, pp. 19-47, in Ezra Suleiman, Henri Mendras (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1998 ; Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.

¹⁵⁷⁵ Cf. François Cailleteau, *Quelles élites militaires ?*, op. cit. et « Le rôle et l'influence des responsables militaires dans la politique extérieure de la France. Les leçons du XX^{ème} siècle. », pp. 53-62, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003 ; Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit. ; William Genieys, *L'élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2008.

¹⁵⁷⁶ Cf. François Cailleteau, *Quelles élites militaires ?*, op. cit.

¹⁵⁷⁷ Id.

¹⁵⁷⁸ En France, il s'agit de deux ans de classe préparatoire et trois ans en grande école militaire ; en Allemagne, la formation est de trois ans à l'université de la Bundeswehr, puis trois ans de formation militaire sur le terrain ; aux Etats-Unis, la formation dure quatre ans en académie militaire (Westpoint, Annapolis ou Colorado Springs). Pascal Vennesson note que le niveau scolaire à l'entrée dans les armées tend à augmenter depuis les années 1970 : le taux de bacheliers dans l'armée de terre a été multiplié par 10 entre 1970 et 1997. Trois grandes disciplines constituent cette formation initiale : les études académiques tournées vers la culture générale ; la socialisation à l'institution militaire ; l'apprentissage des rudiments des techniques militaires de base. Cf. Pascal Vennesson, *La nouvelle armée : la société militaire en tendances*, op. cit., pp. 33-38.

socio-professionnel. Ils sont détenteurs d'une formation militaire supérieure interarmées (formation des officiers), respectivement le Collège Interarmées de Défense (CID)¹⁵⁷⁹ pour les militaires français et la *Führungsakademie der Bundeswehr (FüAk)* pour les militaires allemands, dont l'accès est conditionné par la qualité de la formation militaire initiale¹⁵⁸⁰. Le double cursus franco-allemand, combinant une formation au CID et une formation à la FüAk, a même été effectué par 44% d'entre eux. Nous revenons plus bas sur cette « filière franco-allemande ».

Tableau 15 : Formation supérieure des officiers interrogés

		Effectifs	Pourcentage
	CID	17	33
	FüAk	12	23
	CID+FüAk	23	44
	Total	52	100

Tableau 15 bis : Formation supérieure par nationalité

		Formation			Total
		CID	FüAk	CID+FüAk	
Nationalité	Français	17	0	7	24
	Allemand	0	12	16	28
Total		17	12	23	52

Ces structures de formation socialisent les officiers qui fourniront les officiers généraux, cadres des armées française et allemande. Mais pour saisir comment ces officiers en viennent à ces formations supérieures, il est bon de remonter en amont et d'étudier brièvement les systèmes de formation militaire initiale français et allemand, qui apportent des éléments supplémentaires sur le profil des officiers interrogés lors de notre enquête.

2.1. Une formation militaire initiale sensiblement différente

La formation militaire initiale recouvre un sens similaire car elle comprend l'instruction (acquisition de savoirs techniques) et l'éducation (formation morale et civique) dans les deux pays, additionnée d'une formation politique et civique en Allemagne (*politische Bildung*, constitutive de l'idéal du « citoyen en uniforme » et de l'*Innere*

¹⁵⁷⁹ Ce Collège a remplacé les trois Ecoles de Guerre de chaque armée afin de délivrer une formation militaire supérieure interarmées, plus adaptées aux nouvelles tâches militaires après la guerre froide et au service en état-major et dans le domaine politico-militaire.

¹⁵⁸⁰ Entretiens au CID, Paris, 9/06/2005 et 29/06/2005 ; entretiens à la FüAk, Hambourg, 29/02/2007.

Führung). La différence fondamentale entre France et Allemagne sur ce point réside en le concours et l'existence de grandes écoles militaires en France, et l'accès à la carrière par les universités de la Bundeswehr en Allemagne¹⁵⁸¹. Le souci affiché d'égalitarisme se heurte à une réalité différente. Le recrutement dans les grandes écoles militaires, et notamment à Saint-Cyr, n'est pas représentatif de la population française : élèves issus avant tout des milieux favorisés, nombreux y sont les fils de militaires qui connaissent bien le milieu et bénéficient dès lors d'un capital culturel élevé avant leur entrée à l'école. Comme le souligne Pierre Bourdieu à propos de l'ENA ou Polytechnique, les grandes écoles « consacrent ceux qui se consacrent », en leur offrant une sorte d'adoubement social par l'entrée dans l'institution¹⁵⁸². Saint-Cyr est en pratique une étape indispensable pour devenir étoilé, et il s'agit d'être bien classé à la sortie : le premier tiers réussi deux fois mieux que les autres. On trouve parmi les généraux de division français essentiellement des Saint-Cyriens du premier tiers qui sont passés par les régiments les plus prestigieux¹⁵⁸³. Pour les autres armées, l'accès aux étoiles est conditionné par le passage à Navale (à Lanvéoc-Poulmic) pour la Marine, et l'École de l'Air (Salon de Provence) pour l'armée de l'air, puis dans les meilleures unités¹⁵⁸⁴. Une telle réussite suppose une bonne adhésion à l'institution et ses valeurs, ce qui assure la reproduction de l'élite militaire française. Ainsi, un peu plus d'un quart des officiers français a une chance de devenir général¹⁵⁸⁵.

En Allemagne par contre, la formation militaire initiale se passe dans les universités de la Bundeswehr, qui vont de pair avec la philosophie de la Bundeswehr du citoyen en uniforme, politisé et démocratiquement responsable (rôle de *Politische Bildung*), régi par l'*Innere Führung*¹⁵⁸⁶. Comme aux États-Unis, le système de recrutement initial est assez

¹⁵⁸¹ Les grandes écoles sont d'abord nées dans le domaine scientifique (école des Ponts et Chaussée en 1747, avant la Révolution) et de l'armée : il s'agit des écoles les plus prestigieuses, sur lesquelles Napoléon s'est appuyé, en imposant une procédure très rigoureuse d'admission.

¹⁵⁸² Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, op. cit., p. 142.

¹⁵⁸³ Cf. François Cailleateau, *Quelles élites militaires ?*, op. cit. et Fabrice Hamelin, *La formation des officiers : quelle politique ?*, pp. 27-85, in Pascal Vennesson (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2000.

¹⁵⁸⁴ Cf. François Cailleateau, Gérard Bonnardot, *Le recrutement des généraux en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne*, op. cit., p. 161-163. Les deux autres voies de promotion sont en fait la promotion de sous-officiers ayant atteint les grades supérieurs de leur corps et doté d'un grande ancienneté autour de 40 ans, et la sélection de jeunes sous-officiers par un concours les conduisant à une formation à l'École militaire interarmes (EMIA).

¹⁵⁸⁵ Id. p. 163.

¹⁵⁸⁶ Cette conception est celle d'une armée de parlement et de citoyens engagée dans des alliances multinationales (*Parlaments- und Staatsbürgerarmee in Bündnis*). Il s'agit d'un concept idéologique nouveau proposant un modèle idéal du soldat citoyen élaboré par le Comte Wolf von Baudissin dans le but d'empêcher toute renaissance du militarisme prussien. Le Comte Von Baudissin faisait partie du groupe de jeunes généraux, qui comptait entre autres le Comte de Maizière et le Comte Kielmansegg, qui s'étaient opposés à Hitler, bien que n'ayant pas pris part au complot du 20 juillet 1944, et qui avaient dans les années 1950 proposé des remèdes réformistes pour la création de la Bundeswehr. L'*Innere Führung* et le concept de « citoyen en uniforme » s'inspirent à la fois des réformes prussiennes lancées par Scharnhorst en 1806 sous l'occupation napoléonienne de l'Allemagne qui avaient abouti à la conscription généralisée, suivant les idées issues de la Révolution française autour de la « nation en armes », et de Clausewitz autour de l'idée de lien

large, avec une quasi égalité des chances à l'entrée. Le recrutement dans les universités de la Bundeswehr (Hambourg et Munich) est plus pluraliste. Il se fait sur la base de tests de comportements pour les bacheliers de 18 à 25 ans, dans un centre d'examen des candidats à Cologne¹⁵⁸⁷. Une fois la sélection passée, la formation se déroule sur trois ans et demi dans les deux universités de la Bundeswehr, puis sur trois ans dans les corps de troupes, alors qu'en France cette formation militaire est dispensée en école. Par contre, la sélection se révèle très sévère par la suite : la Bundeswehr est l'armée occidentale dans laquelle l'effectif de généraux est le plus faible et la sélection la plus draconienne¹⁵⁸⁸ : vers 31 ans, une cinquantaine de jeunes officiers seulement accèdent à la *Führungsakademie* pour suivre une formation de deux ans afin de devenir officier d'état-major interarmées. Les généraux sont puisés dans ce petit vivier une quinzaine d'années plus tard : cette tradition de sélection sévère est héritée de la *Kriegsakademie* prussienne qui mettait l'accent sur la formation en cours de carrière. Ainsi la reproduction de l'élite militaire se réalise par la sélection d'un petit nombre d'officiers qui ont conscience d'y appartenir : moins d'un officier du corps des officiers d'état-major sur trois sera promu général. L'intérêt des carrières pour les officiers non membres de l'élite est donc limité en Allemagne : la Bundeswehr y a pallié en offrant des moyens de reconversion par une formation largement axée sur l'apprentissage d'un métier.

Sur ce dernier point, les systèmes de formation militaire français et allemand diffèrent largement. Seulement 25% des officiers français sont issus des sous-officiers, contre 75% environ en Allemagne dans l'armée de terre¹⁵⁸⁹. En effet, les deux systèmes de formation sont marqués par deux philosophies différentes qui laissent, à l'instar du système organisationnel des deux armées, transparaître la conception allemande d'une armée « citoyenne », et la conception française d'une armée de carrière, hiérarchique et dépositaire d'une tradition revendiquée. Le système de formation allemand¹⁵⁹⁰ fonctionne selon un principe clef : celui de dispenser au soldat une solide formation professionnelle aisément convertible dans la vie civile. On retrouve bien ici l'idée sous-jacente de conception

entre le militaire et le politique. Cf. Christophe Pajon, *Forces armées et société dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 2001.

¹⁵⁸⁷ Les tests consistent en une évaluation leur capacité à suivre des études supérieures et à faire carrière dans l'armée par un jury composé de militaires et de psychologues. Cette procédure relève de l'« assessment » comme on la pratique dans les grandes entreprises.

¹⁵⁸⁸ Cf. François Cailleteau, Gérard Bonnardot, id., pp. 166-167 et 169.

¹⁵⁸⁹ Id.

¹⁵⁹⁰ Sur ce sujet, cf. en particulier Paul Klein, Paul Klein, *Le cas allemand : la Bundeswehr à la croisée des chemins*, in Bernard Boëne, Michel-Louis Martin, *Conscription et armée de métier*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, Séminaire « Armée et Société », 1991 ; Gilles Robert, *L'état-major mixte de montée en puissance de la Brigade Franco-Allemande : rencontre entre deux systèmes organisationnels nationaux*, Mémoire de DEA de sociologie, IEP de Paris, 1989 ; Pierre Andrieux, *Bundeswehr et armée française, deux « systèmes d'hommes »*, in Olivier Pirotte, *Les politiques de défense franco-allemandes*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense, Coll. « Perspectives stratégiques », 1997 et www.bundeswehr.de

fonctionnelle de la Bundeswehr et d'adhésion rationnelle aux forces armées en République fédérale (une armée parce que c'est nécessaire¹⁵⁹¹). La plupart des sous-officiers de la Bundeswehr sont sous contrat, et issus d'une formation professionnelle qualifiée : un diplôme professionnel civil y est exigé. Les sous-officiers français sont, eux, formés dans une école nationale dont l'intégration est conditionnée par la réussite du concours d'entrée, et l'affectation à sa sortie par le classement¹⁵⁹². Ils ne possèdent pas, pour la majorité, de qualification professionnelle spécifique auparavant et présentent un niveau d'éducation scolaire plus élevé que leurs collègues allemands¹⁵⁹³. Alors que le schéma allemand est axé sur la formation apportée au cours du séjour dans les armées ; le schéma français privilégie la carrière et ne se préoccupe que peu la reconversion.

Le contenu et l'organisation de la formation initiale sont relativement différents entre les deux pays : à ce niveau de socialisation militaire, le programme d'éducation ne laisse guère de place à la dispense d'une information sur le système militaire des pays partenaires¹⁵⁹⁴. Par contre, la formation supérieure des officiers est davantage claquée sur les normes otaniennes, explicitement en Allemagne, implicitement en France, ce qui contribue à harmoniser les grades et rendre compatibles les styles de commandement. Là encore, le temps constitue une donnée cruciale : l'apprentissage de l'autre, l'acquisition de connaissances communes, la mise en compatibilité ne peuvent être conçus que sur le temps long.

2.2. Un profil socio-professionnel relativement semblable

Le tableau croisé formation/poste met en exergue le rôle majeur joué par les instances de socialisation militaire supérieure, tant pour le poste actuellement occupé que pour le poste antérieur. En revanche, même si les officiers français et allemands s'occupant de PESD, tant à Bruxelles que dans les capitales, jouissent d'un niveau de formation similaire, la logique professionnelle sous-jacente est sensiblement différente : en

¹⁵⁹¹ Paul Klein écrit : « Dans un ordre social fondé sur la liberté individuelle, l'armée n'est jamais qu'un mal nécessaire. » Paul Klein, *Le cas allemand : la Bundeswehr à la croisée des chemins*, in Bernard Boëne, Michel-Louis Martin (dir.), *Conscription et armée de métier*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, Séminaire « Armée et Société », 1991, p. 166.

¹⁵⁹² Idem, ainsi que Fabrice Hamelin, op. cit. et www.defense.gouv.fr.

¹⁵⁹³ Ce type de recrutement et de formation par le biais d'écoles nationales sur concours, s'il met l'accent sur la motivation des candidats, tend aussi implicitement à favoriser la reproduction sociale des élites militaires, à l'instar de l'ENA pour la haute fonction publique française, selon l'hypothèse bourdieusienne postulant que le capital culturel va au capital culturel et le renforce. Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'Etat*, op. cit.

¹⁵⁹⁴ Gilles Robert, *L'état-major mixte de montée en puissance de la Brigade Franco-Allemande : rencontre entre deux systèmes organisationnels nationaux*, op. cit. ; *Les forces multinationales : premières leçons tirées de l'expérience de la Brigade Franco-Allemande*, op. cit. ; *Les unités mixtes : dysfonctionnements et avenir*, op. cit.

Allemagne, la fonction prime sur le grade, contrairement au fonctionnement de l'armée française. C'est ce qui explique sans doute qu'à poste similaire, nous ayons rencontré des officiers sensiblement plus gradés du côté français.

Tableau 16 : Formation militaire supérieure des officiers selon le poste occupé

		Poste				Total
		EM, ministère, DAS, FÜS	Bruxelles	OTAN	MILREP	
Formation	CID	13	2	1	1	17
	FÜAk	9	2	1	0	12
	CID+FÜAk	16	3	1	3	23
Total		38	7	3	4	52

Ainsi, en associant le grade, l'armée d'origine, la formation reçue et l'arme, notre enquête nous permet de tracer un profil social des officiers supérieurs employés dans la politique européenne de défense et la coopération militaire franco-allemande, deux domaines entremêlés constituant un secteur fondamental des politiques de défense française et allemande¹⁵⁹⁵. Ces officiers, plutôt quadragénaires, correspondent au profil-type du « jeune officier » employé dans le domaine politico-militaire, connu pour son expertise et sa finesse d'analyse. Par exemple, les jeunes capitaines de vaisseau de la Marine (l'équivalent allemand est *Kapitän zur See*), dont notre panel montre qu'ils sont nombreux dans les postes que nous avons étudiés, correspondent tout à fait au profil des « consuls », c'est-à-dire des officiers détachés dans les bureaux des états-majors à Paris et aujourd'hui également Bruxelles, qui représentent les espoirs de la Marine¹⁵⁹⁶. La plupart sont des capitaines de vaisseau et sont souvent officiers de liaison dans tous les états-majors et dans tous les cabinets militaires des ministères.

Il est attendu des officiers, tant français qu'allemands, qu'ils soient à la fois des généralistes qui puissent évoluer entre différentes fonctions organisationnelles, mais aussi des spécialistes, que ce soit du travail opérationnel ou en état-major¹⁵⁹⁷. Les postes afférents à la Politique Européenne de Sécurité et de Défense sont, comme le montre notre enquête, majoritairement des postes de milieu de carrière, voire de fin de carrière pour les plus prestigieux, tels le chef de l'EMUE ou du CMUE. Cela signifie donc que l'expérience antérieure est déterminante, et en particulier l'expérience dans le domaine politico-militaire

¹⁵⁹⁵ Cf. notamment Olivier Pirotte (dir.), *Les politiques de défense franco-allemandes*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense, Coll. « Perspectives stratégiques », 1997.

¹⁵⁹⁶ Cf. Jean Guisnel, *Les généraux*, op. cit., p. 101 et suiv. Une réunion trimestrielle les réunit à l'Hôtel de la Marine, rue Royale, dans le but d'échanger des informations et d'accroître la socialisation interne. A notre connaissance, ce fonctionnement formel n'a pas d'équivalent en Allemagne.

¹⁵⁹⁷ Pascal Vennesson, Théodore Caplow, op. cit., pp. 19-20.

(Délégation aux Affaires Stratégiques, État-major des Armées, *Führungsstab der Streitkräfte*, etc.). Dès lors, se produit-il, progressivement, l'émergence d'un métier militaire européen institutionnalisé ?

3. Un métier européen pour les militaires ?

Les 52 officiers de notre panel (mais cela se vérifie aussi pour les officiers « historiques ») sont tous détenteurs d'une solide expérience dans le domaine politico-militaire, ou dans celui des relations internationales, ainsi que de postes occupés en unités multinationales. Ils sont nombreux à être passés par l'Eurocorps ou la Brigade Franco-Allemande. Leur spécialisation renseigne dès lors sur leurs choix de carrière et leur expertise. Le tableau ci-dessous montre la prédominance des politico-militaires dans les postes d'officiers dans les capitales et à Bruxelles : 50% des officiers de notre panel ont en effet un profil « pol-mil ».

Tableau 17 : Spécialisation des officiers interrogés¹⁵⁹⁸

		Effectifs	Pourcentage
	RI	18	35
	pol-mil	26	50
	ops ¹⁵⁹⁹	8	15
	Total	52	100

Ce profil résulte d'un mélange de choix personnels et d'opportunités, comme le souligne cet officier de liaison allemand au ministère fédéral des Affaires étrangères :

« Le politico-militaire est un choix libre, personnel. On essaye cependant dans la politique de ressources humaines de ne pas créer de profils trop uniformes –uniquement OTAN ou uniquement PESD. Mais dans ma promotion [à la FüAk], nous sommes seulement deux officiers à avoir choisi le politico-militaire. En dehors de FüS III peu de gens savent ce qu'est la PESD. »¹⁶⁰⁰

¹⁵⁹⁸ RI : Relations Internationales ; politique-mil : politico-militaire ; ops : opérationnel

¹⁵⁹⁹ Il s'agit des officiers opérationnels, c'est-à-dire auparavant engagés dans une opération militaire extérieure.

¹⁶⁰⁰ Entretien à Berlin, 18/09/2006. Nous traduisons. « Militärpolitik ist eine freie, persönliche Wahl. Man versucht aber in der Personalpolitik, keine zu eindeutigen Profile –entweder nur NATO oder nur ESVP- zu schaffen. Aber in meiner Promotion sind wir nur zwei auf zwanzig Offiziere, die sich für Militärpolitik entschieden haben. Außer FüS III wissen sehr wenige Leute, was ESVP ist. »

3.1. Une spécialisation entre relations internationales et domaine politico-militaire

Ce type de profil résulte de choix de spécialisation opérés au CID ou à la *FüAk*, et des postes occupés par la suite. Le choix personnel semble relativement fréquent au vu des entretiens conduits. L'autre grande spécialisation est celle en relations internationales. Chez ces spécialistes, les entretiens révèlent un goût général pour les relations internationales, amenant une partie de ces officiers à se lancer dans une formation universitaire complémentaire dans ce domaine, de niveau Master voire doctorat dans quelques cas (10% de notre panel d'officiers détiennent un doctorat en relations internationales ou en histoire des relations internationales). Les tableaux croisés spécialisation/poste occupé et spécialisation/poste antérieur montrent la prégnance de l'expertise accumulée.

Tableau 18 : Spécialisation des officiers selon les postes occupés

		Poste				Total
		EM, ministère, DAS, FüS	Bruxelles	OTAN	MILREP	
Spécialisation	RI	14	2	0	2	18
	pol-mil	18	4	3	1	26
	ops	6	1	0	1	8
Total		38	7	3	4	52

Tableau 18 bis : Spécialisation des officiers selon les postes occupés antérieurement

		Posteant					Total
		EM, ministère, DAS, FüAK	Bruxelles	OTAN	MILREP ambassade	ops; unité	
Spécialisation	RI	10	1	3	2	2	18
	pol-mil	18	1	3	3	1	26
	ops	1	1	1	0	5	8
Total		29	3	7	5	8	52

La carrière des officiers est marquée par une dualité entre les postes de généralistes (les officiers occupent sur un ou deux postes politico-militaires ou de relations internationales mais ne se spécialisent pas dans ces domaines) et les experts (qui enchaînent les postes). Les officiers que nous avons interrogés sont pour une large majorité devenus des experts en relations internationales ou dans le domaine politico-militaire. L'exemple le plus frappant est celui de ce colonel allemand actuellement en poste au Secrétariat Général du Conseil qui a enchaîné les postes touchant à la PESD : au *Planungsstab* d'abord, puis deux ans comme délégué national allemand à l'UEO et à l'OTAN, puis comme *Referent* à FüS III-4 (bureau PESD de l'Etat-major des armées allemand), il exerce depuis 1999 dans l'équipe Solana à la DGE VIII avec pour dossier le développement du Collège Européen de

Sécurité et de Défense¹⁶⁰¹. La dualité entre généralistes et experts joue surtout au niveau des postes les plus élevés : les postes de chef de l'état-major de l'UE, du Comité militaire de l'UE ou des représentations militaires nationales auprès de l'UE rassemblées au CMUE sont confiés à des officiers généralistes, tandis que les postes d'exécution et de conception au sein des services de l'EMUE, du CMUE et de la DGE VIII reviennent davantage à des experts. Ainsi un officier français chargé des ressources humaines à l'État-major des Armées remarque : « *Il n'y a pas besoin d'avoir fait trois postes d'attaché de défense pour diriger la Représentation Militaire Française à Bruxelles.* »¹⁶⁰²

Un autre élément, qui peut sembler anecdotique à première vue, est le port ou non de l'uniforme. Il nous semble qu'il s'agit d'une indication concernant la façon dont les officiers se représentent leur rôle professionnel au sein de la configuration de la politique européenne de défense, rôle que nous étudions au chapitre suivant, à la croisée entre défense et diplomatie.

Tableau 19 : Port de l'uniforme

		Poste				Total
		EM, ministère, DAS, Füs	Bruxelles	OTAN	MILREP	
Uniforme	oui	32	3	3	2	40
	non	6	4	0	2	12
Total		38	7	3	4	52

Si le port de l'uniforme prédomine dans les services politico-militaires des capitales et à l'OTAN, il est en revanche conçu de façon plus relâchée à Bruxelles. Lorsque nous avons posé la question du port de l'uniforme, la réponse fréquemment obtenue, tant du côté français qu'allemand, fut que le costume de ville s'avérait plus représentatif du travail de négociation effectué à Bruxelles. Dès lors, la PESD, et donc l'Union européenne, constituerait-elle désormais une stratégie de carrière pour les militaires ?

3.2. La politique européenne de défense comme stratégie professionnelle ?

Les officiers qui, par goût personnel, souhaitent partir quelques années en poste à l'étranger, et avoir une expérience de relations internationales ou de politico-militaire, soit sans arrière-pensées, sont nombreux. Ce souhait s'exprime soit par pure envie d'ailleurs, soit parce que les autres domaines qui leur sont proposés ne leur offrent pas de

¹⁶⁰¹ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 23/01/2007.

¹⁶⁰² Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

débouchés¹⁶⁰³. Car si nombre d'officiers interrogés ignorent les logiques qui ont présidé à leur nomination au poste qu'ils occupent (les procédures afférentes aux ressources humaines dans les armées paraissent pour le moins opaques), il reste que ces officiers remplissent avant chaque nouvelle affectation une fiche de souhait, exprimant par ordre de préférence une série de choix de poste, qui entraînera leur nomination à tel ou tel poste selon leur profil, leurs compétences linguistiques et leur expérience antérieure. Le choix d'un poste ayant trait à la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, si possible à Bruxelles, semble donc, d'après les entretiens conduits, motivé par un intérêt personnel et professionnel. En outre, les avantages matériels sont à prendre en compte dans leurs motivations. Les postes à l'étranger offrent des avantages financiers non négligeables (augmentation de salaire, indemnité de résidence à l'étranger (IRE) variable selon le pays : certains officiers reconnaissent en effet toucher des indemnités intéressantes¹⁶⁰⁴. Toutefois, être à Bruxelles, que ce soit sur un poste à l'UE ou à l'OTAN, ne constitue pas systématiquement un accélérateur de carrière, comme le fait remarquer un officier général chargé des ressources humaines à Paris :

« Il n'y a pas davantage spécifique à être à l'UE ou à l'OTAN, ni même dans l'ensemble du ministère de la Défense : si on n'émerge pas comme généraliste dans ces postes, on est vu comme un expert et non un futur manager. »¹⁶⁰⁵

Autrement dit, tant en France qu'en Allemagne, le grade de général n'est pas assuré par un passage par Bruxelles ou par l'OTAN. Il s'agit encore d'y faire preuve de qualités quasi-politiques de généraliste, tandis que ceux qui seront classés comme « experts » ont moins de chance de sortir par la suite de postes d'exécution liés à la PESD, étant « marqués » sur ce domaine spécifique¹⁶⁰⁶. En outre, un autre pré-requis implicite mais nécessaire pour une carrière brillante, tout particulièrement dans l'armée française, consiste à respecter les règles de base de l'institution militaire, soit peu de contacts avec la presse¹⁶⁰⁷. C'est là une différence importante avec les diplomates, comme nous le verrons plus loin (section C). Nous demeurons néanmoins intimement convaincus, et notamment après nos heures d'observation à Bruxelles, ainsi que dans les couloirs des ministères de la Défense

¹⁶⁰³ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007. Le pendant existe aussi en Allemagne : entretien au Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006.

¹⁶⁰⁴ Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006 : entretien à la Mission militaire de l'Ambassade de France, Berlin, 3/04/2006 ; entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007. Il s'agit-là d'un trait que nous avons déjà pu constater lors de notre étude sur l'Eurocorps. Delphine Deschaux-Beaume, *Sociogenèse de l'Eurocorps (1991-2004) : du corps franco-allemand à une armée européenne ?*, Mémoire de DEA de science politique, sous la direction d'Olivier Ihl, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2004.

¹⁶⁰⁵ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹⁶⁰⁶ Un officier en charge de gestion des ressources humaines à l'Etat-Major des Armées remarque laconiquement : « Si on est bon et qu'on émerge, pour les gens qui ont un vrai potentiel. » Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹⁶⁰⁷ Cf. Jean Guisnel, op. cit., p. 85.

français et allemands, qu'un poste lié à la politique européenne de défense, à Bruxelles plus que dans les capitales, offre une opportunité majeure de s'insérer dans des réseaux de connaissances, que les officiers soient ou non des « hauts potentiels ». Nous ne pouvons ici nous empêcher de rapprocher notre enquête du concept de capital social développé par Pierre Bourdieu, en le concevant ici plutôt comme un capital relationnel¹⁶⁰⁸. En outre, pour ce qui est des officiers généraux tant français qu'allemands, leur processus d'affectation est toujours politique, comme le souligne cet officier général français :

« Quand on sait qu'un poste va se libérer, les Chefs d'Etat-major des trois armées avancent les candidatures d'un certain nombre de gens. Il y a des discussions entre le Chef d'Etat-major des Armées, l'Elysée, Matignon, Brienne, le ministère de la Défense ... A un moment donné, une candidature est soutenue par l'ensemble du ministère. »¹⁶⁰⁹

C'est par exemple le cas de l'amiral Tifou, attaché de défense à Londres, puis commandant de l'aviation embarquée à Toulon : lorsque le poste de chef de la RMF à Bruxelles s'est libéré, cela devait être un marin, ce qui lui a permis d'obtenir le poste. En revanche, les postes « politiques » au sens de postes partisans, sont les postes en cabinet des ministres. De même, le poste de Chef de l'Etat-major particulier repose en grande partie sur les liens personnels entretenus avec le Président, comme le montrent le choix de l'amiral Lanxade par François Mitterrand ou du général Bentégeat par Jacques Chirac. Le poste de chef de l'Etat-major particulier est d'ailleurs en France le plus gros accélérateur de carrière : les derniers Chefs d'Etat-major des Armées successifs étaient auparavant chefs de l'Etat-major particulier¹⁶¹⁰. Les postes à Bruxelles ou à la tête de grands services des états-majors des armées, tant à Paris qu'à Berlin, ne sont pas basés avant tout sur les sensibilités politiques présumées des officiers. Le phénomène vaut aussi à Berlin. Ceux-ci se défendent d'ailleurs de montrer officiellement toute sensibilité de cet ordre : aucun officier interrogé, du moins hors conversation *off the record*, ne s'est autorisé à exprimer un point de vue partisan sur la politique européenne de défense et le rôle de la coopération militaire franco-allemand dans cette politique¹⁶¹¹.

¹⁶⁰⁸ Chez Bourdieu, le capital social est conçu comme l'ensemble des relations « socialement utiles » qu'un acteur peut mobiliser dans le cadre de sa trajectoire professionnelle et sociale. Cf. Pierre Bourdieu, « Le capital social. Notes provisoires », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31, janvier 1980, pp. 2-3.

¹⁶⁰⁹ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹⁶¹⁰ Cf. Jean Guisnel, id.

¹⁶¹¹ Un officier français tend classiquement à affirmer : « *On sert la République, et non le gouvernement.* » Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007. Il s'agit d'ailleurs d'un type d'argument rencontré à plusieurs reprises lors de nos entretiens avec des officiers français. Les officiers allemands, pour des raisons évidentes de fonctionnement différent de la Bundeswehr, sont plus enclins à exprimer un point de vue politique : la *politische Bildung*, sorte d'éducation civique reçue par tous les soldats au sein de la Bundeswehr, vise à favoriser l'expression de ces « citoyens en uniforme ». En cela, la Bundeswehr ne fait que mettre en œuvre une observation déjà formulée par Tocqueville en son temps : « Ayez des citoyens éclairés, réglés, fermes et libres, et vous aurez des soldats disciplinés et obéissants. » Alexis de Tocqueville, *De la démocratie*

Une autre compétence majeure requise pour travailler dans ce type de poste est la compétence en langues étrangères. Ainsi, un colonel allemand en poste à la représentation militaire de l'Allemagne (RMA) souligne :

« Le fait d'être officier et de très bien maîtriser le français ont joué un grand rôle dans ma nomination à la RMA à Bruxelles. Cela m'a permis d'éviter de suivre le cours intensif de français sur 6 mois, ce qui représente un gain de temps et de ressources pour la Direction des Ressources Humaines. »¹⁶¹²

Les langues de travail officielles de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense sont l'anglais et français. Au sein du Secrétariat Général du Conseil notamment, la DG E VIII est dirigée par une diplomate française, et le français est fortement représenté à la DG avec 6 fonctionnaires d'origine française. L'anglais prend une importance nouvelle dans le domaine de la PESD avec l'entrée des PECO et dans le but de pouvoir travailler efficacement avec l'Alliance atlantique. Les tableaux suivants présentent l'enjeu linguistique que constitue la PESD, et l'avantage considérable qu'en retirent en particulier les officiers allemands formés à la coopération militaire franco-allemande, dans la mesure où ils maîtrisent déjà la langue française avant même leur arrivée en poste à Bruxelles. Pour les postes dédiés à la PESD, il s'agit, comme pour les postes dédiés à la coopération militaire franco-allemande ou à l'OTAN, de maîtriser l'anglais, que l'officier soit en poste à Bruxelles ou dans la capitale de son Etat d'appartenance. Soulevons désormais la question du recoupement entre réseaux d'officiers de la coopération franco-allemande et réseaux d'officiers de la PESD.

4. Filière franco-allemande et PESD : mythes et réalité

Existe-t-il une « filière franco-allemande » au sein de la PESD ? En réalité, s'il n'y a pas de filière franco-allemande institutionnalisée, il existe *de facto* un réseau franco-allemand d'interconnaissance créé par un canal privilégié de socialisation commune : le cursus combinant une formation militaire supérieure au CID et une formation à la *Führungsakademie*. En effet, du côté français, les officiers que l'on envoie à Hambourg sont répertoriés comme « franco-allemands », de même que du côté allemand ceux que l'on envoie au CID. Le tropisme franco-allemand de ces officiers tend à orienter nettement la façon dont ils tiennent leurs postes. Par exemple, un général emblématique tant de la

en Amérique, 3^{ème} partie, ch. XXII, cité in Pascal Vennesson, *Le soldat et le politique : du coup d'Etat au contrôle démocratique*, op. cit., p. 45, Nous reviendrons sur ce point dans notre troisième partie.

¹⁶¹² Entretien à la représentation militaire allemande, Bruxelles, 23/01/2007.

coopération militaire franco-allemande que de la PESD illustre ce tropisme. Le général Duquesne a été formé au CID et à la FüAk. Il a ensuite dirigé la section UE à la Division Euratlantique de l'État-major des Armées ; il a ensuite enchaîné avec un poste à la représentation militaire de la France (RMF) à Bruxelles. Son exemple est loin d'être isolé. Ainsi, comme le remarque cet officier d'échange français, s'il n'y a pas de filière franco-allemande institutionnelle, « *certaines postes collent à la peau. Etant donné que j'ai fait beaucoup de franco-allemand, la direction du personnel me voit maintenant comme un franco-allemand.* »¹⁶¹³. Par ailleurs, les programmes d'échange entre les personnels militaires et diplomatiques entre la France et l'Allemagne sont beaucoup plus intensifs qu'avec les autres pays¹⁶¹⁴. Par contre, la correspondance entre les postes franco-allemands et les postes PESD à Bruxelles n'est pas évidente, comme le montrent les tableaux ci-dessous. L'absence d'expérience franco-allemande n'est pas un réquisit.

Tableau 20 : Tableau croisé expérience franco-allemande/poste occupé

		Poste				Total
		EM, ministère, DAS, Füs	Bruxelles	OTAN	MILREP	
Expérience FA	oui	22	3	1	4	30
	non	16	4	2	0	22
Total		38	7	3	4	52

Tableau 20 bis: Tableau croisé expérience franco-allemande/poste occupé antérieurement

		Posteant					Total
		EM, ministère, DAS, FüAK	Bruxelles	OTAN	MILREP ambassade	ops; unité	
Expérience FA	oui	14	3	3	2	8	30
	non	15	0	4	3	0	22
Total		29	3	7	5	8	52

Si l'appartenance au réseau franco-allemand semble largement recouper l'exercice de postes dédiés à la Politique Européenne de Sécurité et de Défense dans les services politico-militaires des capitales, la réalité paraît sensiblement différente à Bruxelles : moins de la moitié des officiers français et allemands interrogés sur place avaient une expérience professionnelle franco-allemande. Par contre, pour ceux qui étaient dotés de cette expérience, le fonctionnement en dehors du travail à Bruxelles laisse entrevoir l'image

¹⁶¹³ Entretien avec un officier d'échange français, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2008.

¹⁶¹⁴ Entretien à l'Etat-major de l'Armée de Terre, Paris, 26/10/2005.

d'une camaraderie franco-allemande en dehors du bureau, qui se traduit par des invitations le week end, une interconnaissance des épouses et des enfants¹⁶¹⁵.

Le *turn over* est certes relativement élevé, l'étude minutieuse de cette configuration spécifique montre qu'en réalité, le nombre de ces professionnels de la PESD et du franco-allemand est restreint¹⁶¹⁶. Ils tendent à se déplacer de poste en poste au sein du réseau : « *Ce sont toujours les mêmes gens qui gravitent dans le réseau franco-allemand-PESD-OTAN.* »¹⁶¹⁷ Le phénomène existe également chez les rédacteurs et conseillers civils de la défense. Ceux-ci capitalisent l'expertise acquise de leur expérience pour occuper ensuite les mêmes types de postes politico-militaires à Paris, Bruxelles et Berlin. La diversification des carrières est en revanche plus élevée chez les diplomates, comme nous le verrons dans la section C. Plus généralement, le tropisme franco-allemand est prononcé dans les services de l'État-major des Armées et du *Führungsstab der Streitkräfte*, alors que du côté français, la Délégation aux Affaires Stratégiques se caractérise plutôt par un tropisme anglo-saxon, au moins au niveau de ses directeurs. L'ancienne directrice du bureau PESD offrait d'ailleurs un exemple peu commun d'anti-germanisme bureaucratique comme il nous a été donné de le constater et de le confirmer par le biais d'entretiens dans les services de la Délégation aux Affaires Stratégiques. Mais la constante pression de l'Elysée en faveur du franco-allemand donne un poids politique non négligeable à cette coopération militaire étroite au sein de l'espace européen. Le réseau « pol-mil » est l'un des réseaux les plus structurés dans les armées, comme le souligne cet officier général français :

« Tout le monde se connaît, et il existe une confiance énorme entre les interlocuteurs. Le contre-exemple est celui d'une directrice de bureau à la Délégation aux Affaires Stratégiques qui n'a pas su se faire accepter dans ce réseau du fait de son attitude anti-allemande, alors que ce réseau est plutôt franco-allemand même s'il est conscient de la nécessité de travailler avec la Grande-Bretagne. »¹⁶¹⁸

Notre quadrillage de la configuration sociale formée par les acteurs de la PESD nous a permis de constater cela *in vivo*. Ainsi, le profil type de l'officier français ou allemand travaillant à la promotion et l'exécution de la politique européenne de défense au quotidien se découvre plutôt *a posteriori*. Il reste que le groupe social ainsi formé se caractérise par une forte homogénéité culturelle et professionnelle¹⁶¹⁹. Qu'en est-il à présent des diplomates

¹⁶¹⁵ Entretiens à la représentation militaire de l'Allemagne, Bruxelles, 9/12/2005 et au CMUE, Bruxelles, 15/11/2005.

¹⁶¹⁶ Les postes politico-militaires durent en moyenne deux à trois ans.

¹⁶¹⁷ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹⁶¹⁸ Id.

¹⁶¹⁹ Notre enquête recoupe d'ailleurs très largement l'enquête conduite par le ministère de la Défense en 2001 : Luc Jacob-Duvernet et alii, *Révolution aux armées ? Les nouveaux officiers*, Les Cahiers de Générations, n°8, Paris, Ministère de la Défense, 2001.

et des acteurs civils français et allemands travaillant quotidiennement à l'élaboration et la mise en œuvre de la PESD ?

Section C : Cartographie des diplomates et acteurs civils de la Défense français et allemands

Qui sont les diplomates et les acteurs civils de la Défense français et allemands de la politique européenne de défense ? Quel est leur profil type ? Quelle formation universitaire et personnelle ont-ils suivie, et est-elle marquée par l'homogénéité ? Le corpus présenté ici s'appuie sur 55 acteurs, interviewés pour certains deux fois et s'appuyant sur un mélange d'entretiens formels et de conversations informelles.

Tableau 21 : Effectif des interviewés par nationalité

		Effectifs
	Française	32
	Allemande	23
	Total	55

1. Un groupe jeune et marqué par une tendance à la féminisation

Les acteurs civils et diplomatiques sont fortement homogènes en termes d'âge, de sexe et de niveau d'étude. L'âge moyen des acteurs interviewés oscille entre 40 et 45 ans. Les plus jeunes interviewés sortaient à peine de leur cursus d'études et n'avaient que 25 ans¹⁶²⁰. En revanche, comme dans la haute fonction publique nationale des deux pays, les postes de responsabilité (de type directeur de département, chef de service ou ambassadeur par exemple) sont confiés à des acteurs plus âgés, autour de 50 ans¹⁶²¹.

¹⁶²⁰ Ce fut le cas de trois d'entre eux : deux rédacteurs au Quai d'Orsay, et une rédactrice française en échange au ministère fédéral de la Défense.

¹⁶²¹ Didier Georgakakis et Marine de Lassalle formulent le même constat concernant les directeurs généraux de la Commission européenne. Didier Georgakakis, Marine de Lassalle, art. cit., p. 18-19.

Tableau 22 : Age des acteurs diplomatiques et civils interrogés

		Effectifs	Pourcentage
	25-40	19	34
	40-50	20	36
	+ 50	16	29
	Total	55	100

Tableau 22 bis: Tableau croisé âge/poste occupé

		Poste						Total
		Affaires étrangères	Défense	Bruxelles	Ambassade	OTAN	Elysée, Matignon, Chancellerie	Affaires étrangères
Age	25-40	5	6	5	1	1	1	19
	40-50	5	5	3	0	3	4	20
	+ 50	4	6	2	2	0	2	16
	Total	14	17	10	3	4	7	55

Une autre caractéristique marquante de cette population d'acteurs consiste en son taux de féminisation. Contrairement à d'autres institutions communautaires comme la Commission européenne où la prévalence du stéréotype sexuel au détriment des femmes dans les hauts postes demeure marquée¹⁶²², le pourcentage de femmes de notre échantillon atteint 20%. Ce taux est certes faible par comparaison avec de très nombreux secteurs socioprofessionnels, mais il est assez révélateur des caractéristiques des hautes fonctions publiques nationales, en tout cas en ce qui concerne la France et l'Allemagne¹⁶²³.

Tableau 23 : Pourcentage de femmes

	Effectifs	Pourcentage
homme	44	80,0
femme	11	20,0
Total	55	100,0

Deux remarques s'imposent à l'égard de ce taux relativement élevé de féminisation, au regard de ce secteur public spécifique. Tout d'abord, il n'est pas si rare d'y voir des femmes occuper des postes à responsabilité élevée, comme celui d'ambassadeur par exemple. Ainsi, Paris a successivement nommé deux femmes au poste d'ambassadeur représentant la France au COPS (*junior* ambassadeur au regard de l'ambassadeur au

¹⁶²² En 1988, 2 femmes recrutées à la Commission sur 41 hommes ; en 1994, 45% des agents de la Commission sont des femmes, avec plus de 80% dans les emplois de secrétariat de catégorie C ; 5 femmes commissaires sur 20 en 1995 (contre aucune jusqu'en 1989). Cf. Anne Stevens, Handley Stevens, *Brussels bureaucrats*, op. cit., p. 112. Sur la période 1958-2002, les femmes ne représentent que 2,5% des directeurs généraux et 2% des directeurs généraux adjoints à la Commission. Cf. Didier Georgakakis, Marine de Lassalle, id., p. 18.

¹⁶²³ Cf. Luc Rouban, op. cit. ; Klaus Goetz, op. cit.

COREPER, Pierre Sellal) : Sylvie Bermann de 2004 à 2007, puis Christine Roger depuis 2007. De plus, c'est une femme qui dirige depuis 2001 la Direction Générale E VIII du Secrétariat Général du Conseil, s'occupant des aspects militaires de la PESD : il s'agit d'une énarque, Claude-France Arnould, qui a notamment exercé auparavant les fonctions de directrice des Affaires internationales et stratégiques au Secrétariat général de la défense nationale de 1998 à 2001 et de premier conseiller à l'Ambassade de France en Allemagne de 1994 à 1998. De même, Véronique Roger-Lacan qui dirigeait jusqu'en 2007 le bureau PESD à la Délégation aux Affaires Stratégiques, avait auparavant exercé dans trois organisations internationales : l'ONU, l'OTAN et l'Union européenne. En revanche, l'autre il existe une forte disparité entre la France et l'Allemagne en la matière, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 24 : Répartition des acteurs interrogés par sexe et par nationalité

		Nationalité		Total
		Français	Allemand	
Sexe	homme	24	20	44
	femme	8	3	11
Total		32	23	55

A postes équivalents, nous n'avons rencontré que trois femmes du côté allemand, contre huit du côté français. Les organigrammes consultés tant en ce qui concerne le ministère fédéral des Affaires étrangères que la Représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles ne montrent pas de femmes occupant des postes tels que celui d'ambassadeur ou de directeur de département. Cette observation rejoint la littérature disponible sur ce point : les femmes demeurent relativement inexistantes au sein de l'élite politico-administrative allemande¹⁶²⁴.

En ce qui concerne le profil social des acteurs de cet échantillon, il recoupe très largement celui des élites politico-administratives nationales : ces acteurs sont issus des couches sociales privilégiées, allant des classes moyennes aux catégories intellectuelles supérieures (cadres publics et privés, enseignants supérieurs...). En Allemagne, les membres de ce groupe social proviennent pour 44% de familles de fonctionnaires, pour 20% de parents travaillant dans le milieu des affaires, pour 12% des professions libérales et pour 7,5% seulement de la classe ouvrière au début de la décennie 1990¹⁶²⁵. En France, une grande majorité des hauts fonctionnaires sont issus de l'ENA. Les études conduites sur les énarques laissent apparaître qu'entre 69% et 84% de ces personnes sont issues des

¹⁶²⁴ Cf. Hans-Ulrich Derlien, op. cit., p. 76. Cf. également Klaus Goetz, op. cit.

¹⁶²⁵ Id., pp. 73-74.

catégories sociales supérieures : Le taux de reproduction sociale de ces acteurs avoisine les 40 à 50% en France (il s'agit là du taux d'hérédité professionnelle par rapport à leurs parents).

¹⁶²⁶. La population des acteurs interviewés dans le cadre de notre étude fait écho à ces chiffres généraux. Le groupe social formé par les diplomates et civils de la Défense, en particulier ceux occupant des postes élevés, jouit d'un « honneur social » particulier au sens que lui donne Max Weber¹⁶²⁷, honneur qui interagit avec le prestige de représentation de l'institution étatique.

2. Former les diplomates et les acteurs civils : grande école versus spécialisation pragmatique

Analyser la façon dont sont formés les acteurs offre une clef majeure de compréhension de leurs pratiques en nous permettant de saisir la façon dont ils conçoivent leur rôle professionnel. Comme le note Eric Kerrouche,

« La période initiale, qui correspond au moment où ceux-ci se doivent d'intégrer des règles, formelles ou non, de comportement indispensables pour se rendre crédibles dans leur nouvelle fonction et ensuite réussir au mieux leur carrière, apparaît de ce point de vue particulièrement cruciale et délicate. »¹⁶²⁸

Nous nous concentrons ici sur le cas des diplomates, mais il importe de préciser que dans ce paragraphe, nous désignons sous ce terme générique à la fois les hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères et ceux des ministères de la Défense. Le clivage majeur repérable entre les acteurs français et les acteurs allemands de cette catégorie concerne leur formation universitaire : les acteurs français proviennent quasi exclusivement des grandes écoles, tandis que leurs homologues allemands sont essentiellement issus des universités. Ces tendances sont héritées de la structuration historiquement contrastée des systèmes de formation dans les deux pays. L'enjeu de la formation de ces acteurs est double : elle les prépare à la fois à l'exercice d'un type circonscrit de professions, mais leur assure également un certain prestige social¹⁶²⁹. C'est effectivement par un processus constant de sélection et de socialisation que se reproduisent les groupes professionnels¹⁶³⁰. Les tableaux

¹⁶²⁶ Jean –Michel Eymeri, *La machine élitaire*, op. cit., p. 107.

¹⁶²⁷ Su les groupes de statut, cf. Max Weber, *Economie et société*, t.1, op. cit., pp. 391-400.

¹⁶²⁸ Eric Kerrouche, « L'apprentissage du rôle de sous-préfet », in *Politix*, 1997, 38, p. 89.

¹⁶²⁹ Cf. Everett Hughes, *Le regard sociologique, Essais choisis*, Textes rassemblées et présentés par Jean-Michel Chapoulie, Paris, Publications de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1996, pp. 113-115.

¹⁶³⁰ Ibid.

ci-dessous présentent les grandes tendances concernant la formation universitaire de ces acteurs :

Tableau 25 : Disciplines d'études universitaire des acteurs interrogés

		Effectifs	Pourcentage
	Droit	13	24
	Science politique	34	62
	autres	8	14
	Total	55	100

Tableau 25 bis : Répartition des disciplines universitaires étudiées par nationalité

		Etudes			Total
		Droit	Science politique	autres	Droit
Nationalité	Française	2	27	3	32
	Allemande	11	7	5	23
Total		13	34	8	55

Force est de constater que les diplomates français passent quasi exclusivement par le canal de l'ENA, « lieu de fabrication originel et original »¹⁶³¹, avec le plus souvent un cursus préalable à Sciences Po. A contrario, les diplomates allemands ont un profil plus diversifié, mais les deux constantes sont le droit et la science politique¹⁶³². Dans notre panel d'interviewés, 62% des acteurs ont suivi des études de science politique (dont respectivement 84% des Français et 30% des Allemands interviewés) et 24% des études de droit (dont 6% des Français et 48% des Allemands interviewés). Les 15% restants (soit respectivement 10% du côté des acteurs français interviewés et 22% du côté allemand) ont suivi des cursus d'histoire ou d'économie (un seul cas –allemand- était issu d'un cursus de théologie). Lorsque l'on s'attache à la formation post-universitaire des acteurs interrogés, on s'aperçoit que l'ENA demeure deux côté français la plus sûre clef d'entrée dans la carrière diplomatique ou politico-militaire, au regard du *Staatsexamen* passé par tous les fonctionnaires en Allemagne. Le niveau d'instruction de ces acteurs est effectivement élevé, entre le niveau Master 5 et le doctorat, comme le montrent les tableaux suivants :

¹⁶³¹ Cf. Jean-Michel Eymeri, *La machine élitare. Un regard européen sur le « modèle » français de fabrication des hauts fonctionnaires*, p. 103, in Hervé Joly, (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne*, op. cit.

¹⁶³² Cf. Enrico Brand, Christian Buck (Hrsg.), *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf*, 4. Auflage, Wiesbaden, VS-Verlag, 2005.

Tableau 26 : Formation post-diplôme universitaire des acteurs interrogés

	Effectifs	Pourcentage
ENA	19	36
Concours d'Orient	3	5
bac +5/ <i>Staatsexamen</i>	24	44
doctorat	9	16
Total	55	100

Tableau 26 bis : Distribution par nationalité de la formation post-diplôme universitaire

		Formation				Total
		ENA	Concours d'Orient	bac +5/ <i>Staatsexamen</i>	doctorat	ENA
Nationalité	Française	18	3	9	2	32
	Allemande	1	0	15	7	23
Total		19	3	24	9	55

2.1. Le passage par l'ENA, adoubement social des acteurs diplomatiques français

Le fonctionnement des systèmes de formation de ces élites politico-militaires et diplomatiques diffère fortement entre la France et l'Allemagne, et conduit à des élites socio-politiques homogènes à Paris et plus contrastées à Berlin¹⁶³³. En France, les élites sont créées par l'État¹⁶³⁴ : la centralisation du système d'enseignement s'est réalisée au profit de l'État¹⁶³⁵. En outre, la surreprésentation de l'ENA dans notre corpus d'acteurs français alimente l'idée que, comme les titres nobiliaires sous l'Ancien Régime, les titres scolaires sont des « privilèges », subordonnés à l'acquisition de compétences techniques¹⁶³⁶, offrant « une combinaison sans précédent de principes de domination et de légitimation de la domination »¹⁶³⁷ : le passage par les grandes écoles et par l'ENA en particulier donne accès à des ressources sociales spécifiques (réseaux).

En ce qui concerne le recrutement, en France, le modèle du concours et des écoles d'administration constitue un caractère dominant pour l'accès aux postes occupés par les acteurs interviewés. L'origine de ce mode de recrutement remonte au XVIII^{ème} siècle et

¹⁶³³ Cf. Hans-Peter Müller, Yves Sintomer (dir.), *Pierre Bourdieu, théorie et pratique. Perspectives franco-allemandes.*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », 2006.

¹⁶³⁴ Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, PUF, Que sais-je ? n°1437, 1994, p. 25 et suiv.

¹⁶³⁵ Sur le rôle du système scolaire dans la formation du citoyen et de la nation, cf. notamment Ernest Gellner, Ernest, *Nations et nationalisme*, (Ed. originale : 1983), Traduit de l'anglais par Bénédicte Pineau, Paris, Payot, 1989.

¹⁶³⁶ Cf. Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat*, op. cit., p. 535.

¹⁶³⁷ Id., p. 542.

provient du souci manifesté sous l'Ancien Régime de professionnaliser l'administration¹⁶³⁸. Plus précisément en matière d'affaires étrangères, l'institution des « élèves consuls » est née en 1781¹⁶³⁹. Le mode du concours s'est généralisé après la Révolution, et particulièrement sous la III^{ème} République avec l'idéal de la méritocratie sociale engendré par une demande forte d'égalité depuis la Révolution. Dès le XIX^{ème} siècle, l'Etat a cherché à pourvoir à la formation des élites destinées à assurer les postes clefs de gouvernement¹⁶⁴⁰ : pour Napoléon, aucune école ne pouvait être formée en dehors de l'université impériale¹⁶⁴¹. Par ailleurs, l'Etat a besoin d'hommes qualifiés pour assumer ses hautes fonctions¹⁶⁴². Cela a naturellement conduit à une diversification des élites formées par lui au XX^{ème} siècle du fait de l'expansion du secteur privé : les grandes écoles permettent de former à la fois élite publique et celle du secteur privé¹⁶⁴³. Plus précisément, l'entrée dans les grands corps, dont la conduite de la diplomatie et des affaires politico-militaires constituent l'une des composantes, se développe à partir de la fin du XIX^{ème} siècle ; Le concours est introduit en 1877 ; les jurys sont constitués essentiellement des membres du corps en question et les candidats au concours sont cooptés par leurs pairs¹⁶⁴⁴. Ils poursuivent majoritairement auparavant une formation à l'Ecole libre des sciences politiques née en 1871 sous les auspices d'Emile Boutmy qui voulait reconstituer les élites françaises après la défaite de Sedan : 10% des admis au moins sont issus de ses rangs. La création de l'ENA en 1946 visait justement à retirer aux grands corps le privilège du recrutement par eux-mêmes en poursuivant un idéal de démocratisation et de méritocratie par le biais du concours unique au niveau national¹⁶⁴⁵.

¹⁶³⁸ Les écoles militaires et d'ingénieurs notamment sont le fruit de la philosophie des Lumières et visent à assurer une formation et un recrutement de qualité à des jeunes gens qui auraient en charge un service du roi et de l'Etat.

¹⁶³⁹ Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, op. cit., p. 51.

¹⁶⁴⁰ Ezra Suleiman, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979, p. 26.

¹⁶⁴¹ Le but de Napoléon était en effet de diriger les opinions politiques et morales des hauts fonctionnaires en charge des postes importants du fonctionnement étatique, comme la diplomatie ou l'armée. Ibid.

¹⁶⁴² Max Weber note à ce sujet que le monopole d'une fonction repose pour les acteurs sur la maîtrise des formes de communication officielle et sur la protection de l'Etat. Cf. Max Weber, *Economie et société*, op. cit., p. 396.

¹⁶⁴³ Cf. Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, Coll. « Points », 1994, chapitre V.

¹⁶⁴⁴ Claude Dubar et Pierre Tripier voient dans ces corps un reliquat du modèle catholique romain des corps d'état. Claude Dubar, *Sociologie des professions*, 2^{ème} éd. Revue et augmentée, Paris, Armand Colin, Collection U Sociologie, 2005, p. 15. Philippe d'Iribane y voit aussi une manière française de séparer le sacré du profane. Philippe d'Iribane, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Seuil, 1989, p. 125.

¹⁶⁴⁵ Cf. Jacques Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Paris, Montchrestien, Coll. « Domat Droit Public », 1993, pp. 397-399. Néanmoins, les procédures de recrutement à l'ENA sont ainsi faites qu'elles s'assurent d'avoir des étudiants déjà dotés par leur éducation familiale des dispositions qu'elles exigent, de sorte qu'on peut se demander si elles ne font pas qu'enseigner au poisson à nager. Cf. Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat*, op. cit., p. 101.

Dès lors, le recrutement des diplomates et des fonctionnaires chargés des affaires étrangères et politico-militaires en France échappe au ministère des Affaires étrangères puisque l'accès au corps diplomatique dépend des choix effectués à l'ENA lors du concours de sortie et entre ainsi en concurrence avec l'attrait des autres grands corps d'Etat¹⁶⁴⁶. Plus largement, les hauts fonctionnaires français se distinguent des autres hauts fonctionnaires nationaux dans la mesure où leur passage par une grande école constitue une « *action de consécration, un rite d'institution visant à produire un groupe séparé, et sacré* »¹⁶⁴⁷. L'accès aux grands corps est conditionné par un classement parmi les premiers à la sortie de l'ENA¹⁶⁴⁸ : la formation dispensée vise à ce que les élèves hauts fonctionnaires formés pour exercer le même métier aient en commun des caractères distinctifs et un esprit de corps¹⁶⁴⁹. Anne et Handley Stevens notent :

« The Parisian elite is particularly small and tight, bound together by connection by the *esprit de corps* of the small exclusive *corps* at the top, and by mutual obligation. In an echo of that system, networks (based, inevitably, partly on nationality, on language or on political affiliation) were cultivated across the services. »¹⁶⁵⁰

L'école elle-même marque l'entrée dans la carrière : elle donne une compétence générale et de haut niveau, mais en même temps spécialise à l'exercice des hautes fonctions de l'Etat en donnant accès à une position sociale privilégiée et un fort pouvoir symbolique¹⁶⁵¹. Plus précisément, les diplomates de catégories A entrant dans le corps diplomatique par le biais de l'ENA constituent un corpus de 7 à 11 personnes par an. La seconde voie d'accès à cette carrière est le concours d'Orient par lequel à peine une demi-douzaine de personnes par an entre au ministère des Affaires étrangères¹⁶⁵². Dès lors, l'existence des grands corps en France permet en permanence d'avoir à disposition un vivier de hauts fonctionnaires appelés à des fonctions de direction, tandis qu'en Allemagne, les postes de direction sont des postes de fin de carrière¹⁶⁵³.

¹⁶⁴⁶ Le corps diplomatique est *de facto* relégué derrière Inspection des Finances, Conseil d'Etat et Cour des comptes qui sont les premiers choix. Néanmoins, dans leur large majorité, les acteurs français interrogés ont exprimé leur entrée dans la carrière diplomatique ou politico-militaire comme relevant de leur choix et de leurs goûts personnels.

¹⁶⁴⁷ Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, op. cit., p. 101-102 et pp. 140-162.

¹⁶⁴⁸ La formation se compose d'un an de stage en préfecture ou en ambassade et de 18 mois de cours. Cf. Ezra Suleiman, *Les élites de l'administration et de la politique dans la France de la 5^{ème} République : homogénéité, puissance, permanence*, pp. 19-47, in Ezra Suleiman, Henri Mendras (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1998.

¹⁶⁴⁹ Pierre Bourdieu, id., p. 99 ainsi que Luc Rouban, *France : Political argument and institutional change*, pp. 90-105, in Christopher Hood, Guy Peters (eds), *Rewards at the top. A comparative study of High Public Office*, London, Sage, 1994.

¹⁶⁵⁰ Anne Stevens, Handley Stevens, *Brussels bureaucrats*, op. cit. ?, p. 237.

¹⁶⁵¹ Le pouvoir symbolique est conçu par Bourdieu comme « tout pouvoir capable de s'imposer comme légitime en dissimulant la force qui est à son fondement ». Op. cit., p. 553.

¹⁶⁵² Cette seconde voie se décompose en fait en un concours de secrétaire adjoint du cadre général et un concours de cadre d'Orient. Cf. Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère...*, id., p. 122.

¹⁶⁵³ Cf. Jacques Ziller, *Administrations comparées*, op. cit., p. 32.

2.2. Une formation pragmatique, entre droit et économie en Allemagne

En Allemagne au contraire, le système de grandes écoles n'existe pas. La majorité des diplomates de notre panel (et des civils travaillant dans les affaires politico-militaires) sont des juristes. La formation juridique a largement dominé la haute fonction publique allemande depuis la loi de 1879 qui instaure le monopole des juristes (*Juristenmonopol*) dans la haute administration. Cette loi rend obligatoire pour les futurs fonctionnaires le passage par la faculté de droit (65% des hauts fonctionnaires en 1994 étaient juristes et 15% diplômés en économie¹⁶⁵⁴) et la réussite aux deux examens juridiques d'Etat¹⁶⁵⁵ (les *Staatsexamen*). Le juridisme constitue un trait marquant de la culture administrative allemande, du fait du système de recrutement : environ 70% des fonctionnaires allemands sont juristes professionnels, sans spécialisation marquée entre les droits public, pénal et privé¹⁶⁵⁶. Dès lors, le droit constitue une ressource, ou un capital de culture universitaire à posséder qui représente un atout certain pour entrer et faire carrière dans la haute fonction publique allemande¹⁶⁵⁷. Le recrutement des fonctionnaires et hauts fonctionnaires, -dont font parties les diplomates et civils de la Défense allemands-, prend la forme d'un examen d'Etat -le *Staatsexamen*- organisé par les autorités de chaque Land, avec un jury indépendant de fonctionnaires et d'universitaires. La République Fédérale a refusé de créer des grandes écoles afin de ne pas constituer de castes d'élites après 1945 : la fonction publique était perçue comme un moyen d'ascension sociale (*Aufstiegsberuf*) au lendemain de la guerre¹⁶⁵⁸.

Le cursus classique du diplomate allemand consiste en des études de droit (ou d'économie et de science politique, qui entrent en concurrence avec le droit depuis la fin des années 1980) à l'université. Une fois le premier *Staatsexamen* réussi, le candidat passe un second *Staatsexamen* dont la réussite lui confère le titre d'Assessor et la capacité à remplir certaines fonctions dans les carrières juridiques¹⁶⁵⁹. Le droit constitue dès lors une ressource pour l'accès aux carrières publiques, même si l'économie et la science politique sont, depuis

¹⁶⁵⁴ Id., p. 178.

¹⁶⁵⁵ Id., p. 119.

¹⁶⁵⁶ Cf. Hans-Ulrich Derlien, *Compétence bureaucratique et allégeances politiques en Allemagne*, op. cit., p. 77.

¹⁶⁵⁷ Cette ressource culturelle constitue le mode de reproduction des élites publiques allemandes et délimite les contours de la fonction publique allemande, comme le passage par l'ENA dessine celui de la haute fonction publique française. Cf. Pierre Bourdieu, « De la maison du roi à la raison d'Etat », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1991, 118 (1), pp. 55-68.

¹⁶⁵⁸ Cf. Jacques Ziller, op. cit., p. 460-461.

¹⁶⁵⁹ Id., p. 394-393.

les années 1980, également bien représentées¹⁶⁶⁰. Les fonctionnaires est-allemands ont été contraints de se resocialiser au système public fédéral dans la mesure où en RDA, il n'existait pas d'enseignement de droit public car il n'y avait ni tribunaux administratifs, ni tribunal constitutionnel ; les agents publics se tournaient donc vers des études de gestion surtout afin de s'intégrer à la machine du parti¹⁶⁶¹.

Tous les candidats aux postes diplomatiques passent ensuite par la *Aus- und Fortbildungstätte des Auswärtigen Amtes*, institution fédérale de formation des diplomates¹⁶⁶². Sur près de 6550 fonctionnaires que compte le ministère fédéral des Affaires étrangères, environ 1500 appartiennent au personnel d'encadrement supérieur (*Höhere Dienst*), qui correspond au personnel de catégorie A en France¹⁶⁶³. Chaque année, 35 à 40 nouveaux diplomates sont recrutés par le biais d'un concours ouvert à tous les candidats de niveau master II âgés de moins de 32 ans¹⁶⁶⁴. Le cursus de formation au sein de cette institution dure deux ans et marque l'entrée dans la carrière diplomatique ou politico-militaire ; l'enseignement se concentre sur la politique traditionnelle, l'économie, les questions stratégiques mais aussi l'apprentissage du métier consulaire et diplomatique avec les questions croissantes à traiter, telles que l'environnement ou l'aide humanitaire. L'apprentissage du métier de représentation diplomatique s'effectue à travers des jeux de rôle et des simulations¹⁶⁶⁵. L'enjeu de cette formation consiste à éviter de créer un style diplomatique allemand pour au contraire favoriser un modèle cosmopolite. Les diplomates allemands se voient d'ailleurs obligés de suivre une formation continue dans cette académie plus tard dans leur carrière¹⁶⁶⁶.

A cet égard, la République Fédérale apparaît comme une société de la compétence et de l'expérience au regard de la société du diplôme française : il y est accordé une grande importance à la formation professionnelle y compris chez les fonctionnaires qui se forment tout au long de leur carrière à la *Bundesakademie (BAKÖV)* de Brühl. Par ailleurs, 71% des

¹⁶⁶⁰ Cf. Hans-Friedrich von Ploetz, *Der auswärtige Dienst vor neuen Herausforderungen*, pp. 59-74 (et tout particulièrement les pages 66 à 72).

¹⁶⁶¹ Enrico Brand, Christian Buch, *Diplomatie als Beruf*, op. cit. et William Smyser, *How Germans negotiate. Logical goals, practical solutions*, Washington, United States Institute of Peace, 2003.

¹⁶⁶² Celle-ci est située à Ippendorf près de Bonn jusqu'en 2004, et située à Tegel, au nord de Berlin, au sein de l'ancienne zone d'occupation française, depuis mai 2006 sous le nom d'*Akademie Auswärtiger Dienst*. Cf. le site Internet du Ministère fédéral des Affaires étrangères : <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/AAmt/AusbildungKarriere/VillaBorsig.html>

¹⁶⁶³ Cf. Karlfried Bergner, *Auswahl und Ausbildung für den höheren Dienst*, in Enrico Brandt, Christian Buck *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf*, op. cit.

¹⁶⁶⁴ L'épreuve comporte un QCM testant les connaissances des candidats en droit public et européen, ainsi qu'en économie et histoire ; un test de logique et de psychologie ; un test portant sur deux langues vivantes, l'une d'entre elles étant forcément l'anglais et, pour finir, une dissertation sur un thème d'actualité internationale. Les candidats déclarés admissibles doivent également passer un entretien de motivation.

¹⁶⁶⁵ Cf. William Smyser, op. cit., p. 104 et suiv.

¹⁶⁶⁶ Enrico Brand, Christian Buch, op. cit.

hauts fonctionnaires allemands détiennent un doctorat (contre 64% chez les hommes politiques)¹⁶⁶⁷. Ce chiffre est nettement plus élevé qu'en France, et comme nous avons pu le constater auprès de nos interlocuteurs, seuls deux agents français étaient docteurs contre sept Allemands¹⁶⁶⁸.

Cette différence de formation des diplomates et des fonctionnaires en charge des questions de politique étrangère et de défense en France et en Allemagne nous permettra d'éclairer dans le chapitre suivant les variations du rôle professionnel de diplomate entre les deux pays et son impact sur leur pratique quotidienne de la PESD. Leur différence de formation (ou socialisation professionnelle) leur confère une façon différente de se représenter leur rôle professionnel et social : les énarques présentent une tendance généraliste, tandis que les juristes sont plus précis sur des dossiers particuliers, et tendent à manifester un esprit de détail plus marqué, un plus grand formalisme au détriment d'une vision politique d'ensemble que les énarques prennent davantage en compte. Si leur formation universitaire diffère, force est ensuite de constater une homologie dans leurs domaines de spécialisation.

3. Des trajectoires professionnelles relativement homogènes

La diplomatie, mais également l'exercice de l'activité politico-militaire, constituent une profession établie au sens d'Everett Hughes, soit « *une profession [qui] dispense des services spécialisés – sous forme de conseils, d'actes, ou des deux à la fois – à des particuliers, à des organisations ou au gouvernement* »¹⁶⁶⁹. Nous nous attachons ici à la trajectoire professionnelle et à la spécialisation des acteurs français et allemands interrogés afin de repérer des récurrences et d'éventuelles logiques spécifiquement européennes dans leurs carrières. Peut-on, comme dans le cas des directeurs généraux de la Commission, y repérer une opposition structurante entre acteurs « européens » et acteurs plus

¹⁶⁶⁷ Id., p. 76.

¹⁶⁶⁸ Hervé Joly, *Concours des grandes écoles versus diplômés universitaires*, id., p. 74. Le poids du doctorat en Allemagne s'explique par l'historicité du système universitaire allemand : jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, le doctorat était le seul diplôme de fin d'études dans une université très orientée vers la recherche. Les effectifs de docteurs en Allemagne restent supérieurs à ceux des promotions des grandes écoles françaises, et l'emploi de jeunes docteurs dans les secteurs extra-académiques est largement répandu. Au contraire, le passage de concours, et en particulier de l'ENA, par les hauts fonctionnaires français, ne les conduit pas fréquemment à la voie du doctorat.

¹⁶⁶⁹ Everett Hughes, op. cit., p. 107.

« nationaux » ?¹⁶⁷⁰ Ou encore entre des profils « politiques » et des profils plus « techniques » ? Quel constat peut-on formuler sur la politisation de ces acteurs ?

3.1. La prédominance d'une spécialisation dans le domaine politico-militaire

Lorsque l'on se penche sur les données de notre enquête, le premier constat qui s'impose est celui de la prédominance de diplomates et conseillers civils spécialisés dans l'activité politico-militaire, tant en France qu'en Allemagne, et quelle que soit la formation universitaire et professionnelle initialement reçue : plus de 78% d'entre eux ont accumulé une expérience professionnelle dans le domaine politico-militaire, contre 11 % en relations internationales et 11% dans le cadre des autres activités diplomatiques traditionnelles (exercice de fonctions en ambassade surtout), comme le montre le tableau ci-dessous. Ces acteurs présentent des trajectoires socio-professionnelles homogènes et maîtrisent « *un savoir-faire technique fort et peu partagé, leur garantissant une autonomie relative dans le processus de décision politique* »¹⁶⁷¹

Tableau 27 : Domaine de spécialité des acteurs interrogés

		Effectifs	Pourcentage
	RI	6	11
	pol-mil	43	78
	Autre activité diplomatique traditionnelle	6	11
	Total	55	100

Il est particulièrement notable que les acteurs issus de l'ENA aient orienté leur carrière vers la filière politico-militaire, carrière la plus prestigieuse en matière de politique de défense. Une diplomate française en poste à l'OTAN nous explique ce que nos observations nous ont permis de vérifier :

« Qu'il s'agisse des ministères des Affaires étrangères ou de la Défense, nous avons d'excellentes compétences et des filières fortes : ce sont des gens qui se sont considèrent comme le haut du panier : ce que l'on appelle les « pol-mil » au ministère des Affaires étrangères tiennent la dragée haute aux « communautaires » »¹⁶⁷².

Le corps diplomatique ne constituant pas le choix le plus prestigieux à la sortie de l'ENA au regard de la Cour des Comptes ou de l'Inspection des Finances, le choix de la filière politico-militaire apparaît donc implicitement pour ces énarques comme la voie de

¹⁶⁷⁰ Cf. Didier Georgakakis, Marine de Lassalle, art. cit., p. 20.

¹⁶⁷¹ Cf. William Genieys, , *L'élite des politiques de l'Etat*, op. cit, p. 94.

¹⁶⁷² Entretien avec une diplomate française, Représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 14/11/2005.

l'excellence dans le cadre du choix du corps diplomatique. En Allemagne, il n'existe certes pas d'école d'élite de type ENA mais la filière politico-militaire semble elle aussi privilégiée par les acteurs interrogés, comme le montrent les tableaux suivants :

Tableau 28 : Spécialisation par nationalité

		Spécialisation			Total
		RI	pol-mil	autre diplomatie traditionnelle	RI
Nationalité	Française	4	26	2	32
	Allemande	2	17	4	23
Total		6	43	6	55

Tableau 28bis : Spécialisation en fonction de la formation reçue

		Spécialisation			Total
		RI	pol-mil	autre activité diplomatique traditionnelle	
Formation	ENA	2	16	1	19
	Concours d'Orient	0	3	0	3
	bac +5/Staatsexamen	3	16	5	24
	doctorat	1	8	0	9
Total		6	43	6	55

Du côté français, les années 1990 ont vu s'accroître un rôle de plus en plus central des hauts fonctionnaires civils de la Défense en matière de politique de défense et de sécurité : ces fonctionnaires ont ouvert un chantier de modernisation des institutions de la Défense nationale en jouant un double rôle de médiation avec l'Etat-Major des Armées et avec le ministère de l'Economie et des Finances. La Cour des Comptes joue un rôle central dans le profil de ces hauts fonctionnaires « modernisateurs »: comme François Roussely, Secrétaire Général de l'Administration de Pierre Joxe, puis directeur de cabinet d'Alain Richard ; Dominique Combes de Nayves, adjoint au directeur de la Délégation aux Affaires Stratégiques, puis directeur de cabinet d'Edwige Avis, puis d'Alain Richard ; Jean-Claude Mallet, ancien membre du cabinet de Pierre Joxe, alors ministre de la défense, puis directeur des affaires stratégiques du ministère de la défense (1992-1998), et secrétaire général de la défense nationale (SGDN) de 1998 à 2004 ; ou encore Louis Gautier, ancien conseiller défense de Mitterrand et Joxe, et aujourd'hui conseiller du PS pour les questions de défense. Pour ces hauts fonctionnaires issus de la Cour des comptes, la Défense ouvrait des portes pour faire une carrière internationale que la fermeture du Quai d'Orsay ne leur

permettait¹⁶⁷³. En l'occurrence, 15% (5) des acteurs civils interrogés ont effectué un passage à la Cour des comptes :

Tableau 29 : Effectif des acteurs passés par la Cour des comptes

		Cour Des Comptes		Total
		oui	non	
Nationalité	Français	5	27	32
	Allemand	0	23	23
Total		5	50	55

Il n'existe pas d'équivalent de ce procédé en Allemagne. En revanche, le mouvement de modernisation de la Défense engagé depuis la législature Scharping au milieu des années 1990 est également porté par des hauts fonctionnaires ayant des connaissances solides en économie et gestion publique.

3.2. La politisation, un enjeu pour les acteurs civils de la PESD ?

Ce trait caractéristique nous permet de distinguer deux types de trajectoires parmi les acteurs civils français et allemands qui œuvrent quotidiennement au fonctionnement de la politique européenne de défense : d'un côté, les acteurs occupant des postes politiques tels que directeur de cabinet de ministre ou directeur de la Délégation aux Affaires Stratégiques ou du Planungsstab par exemple, ont des carrières caractérisées par une forte mobilité sectorielle et une forte tendance à la politisation. Il importe ici de préciser à nouveau que la Politique Européenne de Sécurité et de Défense a été lancée dans le contexte d'une conjonction des social-démocraties européennes au pouvoir en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne à la fin des années 1990, ce qui permet d'éclairer la dominante politique à gauche des acteurs interrogés dont la politisation apparaissait clairement.

Tableau 30 : Politisation des acteurs interrogés

		Effectifs	Pourcentage
	gauche	14	25
	droite	7	13
	indécélable	34	62
	Total	55	100

De l'autre côté, les acteurs occupant les postes « techniques » ou d'expertise manifestent, comme dans le cas des officiers, une forte spécialisation sectorielle¹⁶⁷⁴ et leur politisation est

¹⁶⁷³ Cf. William Genieys, op. cit., p. 123.

le plus fréquemment indécélable, ou loin d'être évidente, même s'il semble sensé d'imaginer que la loyauté politique peut jouer un rôle d'accélérateur ou de frein dans une carrière. En particulier en Allemagne, 40% des fonctionnaires de tous services confondus de la fonction publique considèrent leur affiliation à un parti politique comme une condition importante pour faire carrière dans l'administration¹⁶⁷⁵.

3.3. Une sectorisation des carrières relativement marquée

La sectorisation des acteurs interviewés est frappante lorsque l'on compare les postes occupés au moment de l'enquête et les postes antérieurement occupés par les acteurs¹⁶⁷⁶ :

Tableau 31 : Poste occupé au moment de l'entretien

		Effectifs	Pourcentage
	Affaires étrangères	14	26
	Défense	17	31
	Bruxelles	10	18
	Ambassade	3	5
	OTAN	4	7
	Elysée, Matignon, Chancellerie	7	13
	Total	55	100

Tableau 31 bis : Poste occupé antérieurement

		Effectifs	Pourcentage
	Affaires étrangères	17	31
	Défense	13	24
	Bruxelles	11	20
	Ambassade	1	2
	OTAN	4	7
	Elysée, Matignon, Chancellerie	3	5
	NC	6	11
	Total	55	100

¹⁶⁷⁴ Néanmoins, une telle sectorisation peut également apparaître chez les acteurs « politiques » : la cohabitation permet de mettre à nu cette spécialisation. Cf. William Genieys, op. cit., pp. 124-125. L'exemple de Jean-Claude Mallet s'avère éclairant à cet égard.

¹⁶⁷⁵ Cf. Arthur Benz, Jörg Bogumil, op. cit., p. 126.

¹⁶⁷⁶ Il existe même une certaine interpénétration entre les *think tanks* et les organes de décision, à travers le jeu des recrutements : nous avons ainsi rencontré quelques cas de hauts fonctionnaires anciennement chercheurs au sein d'instituts comme l'IFRI ou a DGAP et occupant au moment de l'entretien un poste de conseiller technique ministère des Affaires étrangères ou au ministère de la Défense.

Tableau 31 ter: Tableau croisé poste actuel/poste antérieur

Poste actuel		Affaires étrangères	Défense	Bruxelles	Ambassade	OTAN
Poste antérieur	Affaires étrangères	5	3	1	3	4
	Défense	1	7	3	0	0
	Bruxelles	5	1	3	0	0
	Ambassade	0	0	0	0	0
	OTAN	2	1	1	0	0
	Elysée, Matignon, Chancellerie	0	2	0	0	0
	NC	1	3	2	0	0
Total		14	17	10	3	4

Ces résultats montrent qu'au fur et à mesure de leur accumulation d'expérience dans le domaine politico-militaire, les acteurs civils de la PESD acquièrent un capital sectoriel fort qui leur confère une expertise leur permettant une mobilité entre la Défense, les Affaires étrangères, Bruxelles et les services diplomatiques des chefs d'Etat, tout en restant à des postes similaires qui s'appuient justement sur leur expertise accumulée et appuyée sur un réseau de relations dans ce domaine. La plupart des trajectoires professionnelles des acteurs interviewés présente au moins une ligne directrice dans le domaine politico-militaire, à côté de spécialisations annexes.

Quelques exemples permettent ici de donner une chair empirique à notre propos. Un diplomate allemand interviewé au ministère fédéral des Affaires étrangères illustre tout à fait l'accumulation d'un capital d'expérience dans le domaine politico-militaire avec une spécialisation sur les questions européennes et transatlantiques : il a enchaîné un poste au Bureau OTAN du ministère fédéral des Affaires étrangères à Berlin, puis un poste à la Représentation permanente allemande auprès du COPS à Bruxelles, puis un poste de *EU Korrespondent* à Berlin, où il était affecté à la préparation de la présidence allemande de l'UE en 2007¹⁶⁷⁷. Un autre diplomate allemand, parlant en outre un français parfait, a enchaîné, depuis son entrée aux Affaires étrangères en 1987, les postes portant sur l'UEO et l'Union européenne entre Bonn, Bruxelles et Berlin, avant d'être nommé en poste à la Chancellerie en 2006 au sein du *Gruppe 23* chargé des questions européennes et notamment de la politique européenne de défense¹⁶⁷⁸. De même, un diplomate français interviewé au sein de la cellule diplomatique de l'Elysée est entré au Quai d'Orsay en 1991 après sa formation à l'ENA ; il a alors évolué de poste en poste entre le Quai, la Représentation permanente française à Bruxelles, les cabinets ministériels et enfin l'Elysée autour d'une

¹⁶⁷⁷ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 7/06/2006.

¹⁶⁷⁸ Entretiens à la Chancellerie, Berlin, 18/05/2006 et 6/10/2006.

dominante structurante : les questions de forces militaires européennes¹⁶⁷⁹. Ou encore, un des conseillers civils français rencontrés à Bruxelles est issu de la Délégation aux Affaires Stratégiques et a toujours jusqu’alors travaillé sur les questions de défense européennes et leurs implications politico-militaires¹⁶⁸⁰. Les exemples seraient trop nombreux pour pouvoir être tous cités ici. Pour autant, les carrières diplomatiques sont également basées sur une certaine diversité: ainsi, tel diplomate français ou allemand s’occupant aujourd’hui de PESD peut provenir de la section politique d’une ambassade nationale en Inde ou en Afrique, ou être par la suite muté en Turquie ou en Chine.

Le passage par les services diplomatiques de l’OTAN est par contre moins fréquent : seuls 20% des acteurs français et allemands du panel ont occupé un poste à l’OTAN.

Tableau 32 : Passage des acteurs par les structures de l’OTAN

		Effectifs	Pourcentage
	oui	11	20
	non	44	80
	Total	55	100

L’exercice de fonctions diplomatiques et politico-militaires à l’OTAN ne représente donc pas une dimension structurante du capital professionnel de ces acteurs civils. Il constitue un volet possible mais non obligatoire de leur carrière.

3.3. La PESD, un avantage de carrière pour les acteurs civils et diplomatiques ?

Dès lors, le passage par un poste PESD, et plus encore par Bruxelles, constitue-t-il un avantage tangible de carrière pour ces diplomates et civils, outre l’intérêt de se trouver au cœur de l’effervescence du système décisionnel bruxellois en constante interaction avec les services nationaux ? La Politique Européenne de Sécurité et de Défense et ses structures étant encore relativement jeunes, il semble difficile d’apporter des réponses fermes et définitives sur cette question. Nous nous risquons néanmoins à esquisser quelques traits. Comme pour les officiers, le passage par les instances de la PESD à Bruxelles peut n’être qu’un jalon dans la carrière des diplomates et conseillers civils « techniques », qui va conforter leur expertise professionnelle sur les questions de défense européenne. En revanche, en ce qui concerne les postes plus « politiques », exercer un poste à responsabilité à Bruxelles, comme celui de *junior ambassador* par exemple ou de directeur d’un service du

¹⁶⁷⁹ Entretien à la cellule diplomatique de l’Elysée, Paris, 17/05/2005.

¹⁶⁸⁰ Entretien à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, Bruxelles, 7/12/2005.

SGC, ouvre certaines portes, et permet surtout de se constituer un capital relationnel important en acquérant une visibilité au sein du réseau des acteurs qui gravitent au sein de la configuration européenne.

Quelques exemples permettent de clarifier notre propos. L'ancienne ambassadrice française auprès du COPS, Sylvie-Agnès Bermann, a à son retour à Paris été nommée Directrice des Nations Unies et des Organisations Internationales au Quai d'Orsay, soit chef de l'un des services les plus importants du ministère des Affaires étrangères. Une autre femme, Hélène Le Gal, s'est vu confier le poste de sous-directrice Afrique et Grands Lacs à Paris. Du côté allemand également, l'exemple de Christoph Heusgen est frappant : celui-ci est passé de l'équipe Solana au poste de conseiller diplomatique de la chancelière Merkel, permettant ainsi de faire fructifier le capital relationnel acquis à Bruxelles et de le mettre au service du politique. Plus largement, nous renouons ici avec Pierre Bourdieu et sa thèse selon laquelle le capital culturel renforce le capital culturel¹⁶⁸¹ : Bruxelles peut en effet constituer un accélérateur de carrière pour des acteurs dont le capital culturel, social et symbolique les place déjà dans une position ascensionnelle au sein de leur configuration professionnelle, comme c'est typiquement le cas des acteurs « politiques » plus généralistes et plus mobiles que les « experts ».

4. *L'expérience franco-allemande, un enjeu discriminant ?*

Il reste à évaluer si l'expérience franco-allemande constitue un élément classique du parcours des diplomates et civils de la Défense français et allemands s'occupant quotidiennement de politique européenne de défense. Il existe certes des échanges de fonctionnaires, dans la mesure où trois ou quatre fonctionnaires allemands sont insérés dans les services du Quai d'Orsay et de l'Hôtel de Brienne, et le même nombre travaille au sein du Werderscher Markt et du Bendler Block. Néanmoins, contrairement à leur collègues officiers, ces acteurs ne correspondent pas à une filière spécifique comme celle créée *de facto* par le passage par le double cursus *Führungsakademie* /CID. Une large majorité (71%) de ces acteurs ne dispose d'aucune expérience typiquement franco-allemande contre à peine un tiers de « franco-allemands » (29%) comme le montrent les tableaux suivants :

¹⁶⁸¹ Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minuit, 1973, et Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat*, op. cit.

Tableau 33 : Expérience franco-allemande des acteurs interrogés

		Effectifs	Pourcentage
	oui	16	29
	non	39	71
	Total	55	100

Tableau 33 bis : Expérience franco-allemande par nationalité

		FA		Total
		oui	non	oui
Nationalité	Française	11	21	32
	Allemande	5	18	23
Total		16	39	55

Dans le panel des acteurs interrogés, les acteurs dotés d'une expérience franco-allemande se rencontrent surtout aux Affaires étrangères, à la Défense et dans les ambassades bilatérales.

Tableau 33 ter: Poste occupé et expérience franco-allemande antérieure

		Poste					
		Affaires étrangères	Défense	Bruxelles	Ambassade	OTAN	Elysée, Matignon, Chancellerie
FA	oui	5	3	2	3	1	2
	non	9	14	8	0	3	5
Total		14	17	10	3	4	7

Dès lors, s'il semble évident que les réseaux de la coopération militaire franco-allemande et de la politique européenne de défense se recoupent, c'est surtout à travers les officiers affectés à ces postes bien davantage qu'à travers les acteurs civils ou diplomatiques. L'avantage de l'expérience franco-allemande est de doter les acteurs de fortes compétences en langues étrangères, compétences absolument nécessaires dans tous les postes affectés aux questions de défense européenne, tant à Bruxelles que dans les capitales : les acteurs sont en relation constante entre eux et doivent pouvoir communiquer et échanger au minimum sur la base commune l'anglais, la langue de travail :

Ces acteurs civils, en particulier du côté allemand, ont fréquemment passé une ou plusieurs années d'études à l'étranger : les diplomates allemands de qualité sont encore très largement francophones, car formés en partie en France¹⁶⁸². La plupart des diplomates allemands

¹⁶⁸² Entretien avec Walther Stützle, ancien *Staatssekretär* à la Défense, Berlin, 20/09/2006. C'est le cas de plusieurs de nos interlocuteurs du ministère fédéral des Affaires étrangères, formés notamment au sein des IEP de Strasbourg et Paris au niveau Master notamment.

parlent couramment l'anglais, le français, et le russe pour ceux issus de l'ex-RDA¹⁶⁸³. Du côté français néanmoins, près de 62% des acteurs civils interrogés parlent non seulement l'anglais, mais également l'allemand.

L'étude prosopographique des acteurs français et allemands de la politique européenne de défense nous montre qu'il n'existe pas, en tout cas jusqu'à présent, de métier proprement constitué par la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Les logiques d'investissement des acteurs dans la PESD et d'avantages de carrière dépendent en réalité des capitaux sociaux et professionnels que les acteurs possèdent au départ, dans leur environnement professionnel d'origine. Autrement dit, le passage par Bruxelles ne fait que distinguer les agents qui se distinguaient déjà au niveau national, jouant pour les autres un rôle incertain de tremplin professionnel, quoique proposant une expérience organisationnelle intéressante et largement plébiscitée par nos interlocuteurs.

En étudiant finement ces acteurs, nous avons cherché, selon une inspiration puisée au cœur de la sociologie éliassienne, à mettre en évidence les dynamiques d'interdépendance et les relations humaines dissimulées par la façade institutionnelle des groupes sociaux, en l'occurrence les professionnels de la politique européenne de défense. Néanmoins, contrairement aux marins dans l'étude d'Elias ou aux professionnels de la politique chez Weber¹⁶⁸⁴, il ne se produit pas, pour l'instant, à un effacement graduel des différences entre les deux types principaux d'acteurs étudiés, effacement qui finirait par imposer une carrière uniformisée combinant les savoir-faire et les fonctions spécifiques aux ressortissants de ces deux groupes militaires et civilo-diplomatiques. Au contraire, l'enquête conduite nous montre que la socialisation organisationnelle et l'identité professionnelle de ces acteurs pèse fortement sur les ressources qu'ils peuvent mobiliser au sein de la configuration PESD. Cette identité socioprofessionnelle, en superposant, voire surpassant parfois, leur habitus national, détermine aussi une partie des contraintes auxquelles ils se heurtent. Il y aurait donc deux façons de « faire de la défense européenne », selon que l'on est un officier ou un diplomate/conseiller civil, comme nous allons le démontrer au chapitre suivant.

¹⁶⁸³ Nous avons rencontré trois diplomates allemands dans ce cas de figure, et ils n'apprécient majoritairement pas d'évoquer cette période.

¹⁶⁸⁴ Cf. Norbert Elias, « Etude sur la genèse de la profession de marin », art. cit., et Max Weber, *Le savant et le politique*, op. cit., notamment.

Chapitre 7

Militaires et diplomates dans la PESD :

Deux métiers, deux types de ressources

La politique européenne de défense s'est dotée de structures permanentes, formant une configuration sociale, et induit au quotidien un jeu entre les acteurs situés sur la scène bruxelloise et dans les capitales française et allemande. Nous avons étudié au chapitre 5 le fonctionnement de ce jeu de pouvoir à un niveau macro, à savoir : celui des services nationaux et des services politico-militaires de la PESD à Bruxelles. Or ces services, comme nous l'avons montré au chapitre 6, sont peuplés d'individus ayant reçu une formation spécifique selon leur appartenance professionnelle et organisationnelle. Ils sont ainsi dotés d'une identité en réalité susceptible de transcender leur appartenance nationale, et de modeler les ressources sociales et politiques dont ils disposent au sein de ce nouvel espace social qu'est la PESD. Dans le cadre de cet espace social, le partenariat franco-allemand tend à chercher une position de *leadership* en ce qui concerne les décideurs politiques, mais également à se dissoudre dans l'ensemble plus vaste de la coopération militaire européenne. En effet, la construction européenne ne se joue pas seulement à Bruxelles, mais aussi dans les tensions institutionnelles nationales, en l'occurrence entre les ministères des Affaires étrangères, de la Défense et en partie de l'Économie et des Finances. Dès lors, une analyse plus micro, qui prend en compte les acteurs eux-mêmes, s'impose afin de compléter l'analyse macro conduite au niveau des relations entre configuration européenne de défense et configurations nationales. Cela nous permet d'enrichir le propos en cherchant à porter un regard sociologiquement aiguisé sur le poids que la socialisation et de l'identité professionnelle des acteurs exercent sur leurs pratiques et leurs représentations de la politique européenne de défense¹⁶⁸⁵. L'enjeu est ici, en s'inspirant de la sociologie éliassienne, de tâcher de dépasser la tension entre structure et individu :

« On accorde souvent plus d'attention à l'aspect extérieur de l'institution, telle qu'elle apparaît à cette époque, puis à la suivante, et finalement à présent, et moins aux véritables relations humaines qui se cachent derrière cette façade. »¹⁶⁸⁶

¹⁶⁸⁵ Nous étudions ces représentations aux chapitres 8 et 9. L'identité, concept fréquemment utilisé en science politique et notamment en relations internationales, correspond ici au moi social des acteurs, c'est-à-dire les caractéristiques qui, issues de leur socialisation professionnelle et organisationnelle, les distinguent des autres acteurs et les situent par rapport à eux. Cf. Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, op. cit., « Identité », pp. 265-26

¹⁶⁸⁶ Norbert Elias, « Etudes sur la genèse de la profession de marin », 1950, traduit et publié in *Les Champs de Mars*, n°13, premier semestre 2003, p. 9. Cf. aussi *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit. et *La société des individus*, op. cit..

L'enjeu de ce chapitre est de démontrer, à travers l'étude des acteurs français et allemands, que la PESD n'a pas généré un corps unifié de pratiques et de représentations socioprofessionnelles, même si des phénomènes d'apprentissage surviennent à l'épreuve du terrain et des crises¹⁶⁸⁷. En effet, *les professionnels de la PESD vivent certes pour elle mais non pas d'elle*. Contrairement aux fonctionnaires européens et aux futurs fonctionnaires communautaires issus du Collège de Bruges, ils vivent de leur appartenance professionnelle nationale, qui se rattache à un statut et un salaire gérés par leur Etat d'origine, et implique une rotation de leur poste tous les 2 à 3 ans¹⁶⁸⁸. Au contraire, la politique européenne de défense réactive et transpose au niveau européen le jeu de concurrence entre des élites différemment dotées en capital professionnel et social au sein d'une même configuration d'action, opposant spécialistes et généralistes, techniciens pragmatiques et idéologues de la politique étrangère. Les luttes politiques entre chefs d'Etat européens côtoient des luttes organisationnelles souterraines pour l'imposition du principe de fonctionnement dominant de la configuration, de légitimation, et ainsi la conservation d'un *statu quo*, d'un équilibre de pouvoir entre les acteurs issus de contextes nationaux et organisationnels distincts.

La PESD marque l'irruption de la société militaire dans l'univers de l'UE, ce qui constitue une véritable révolution culturelle pour les militaires, tandis que les diplomates sont, par métier, de grands habitués de la construction européenne¹⁶⁸⁹. L'entrée de l'institution militaire et du métier qui s'y raccroche dans le cadre de l'intégration européenne était loin d'être évidente depuis l'échec retentissant de la Communauté Européenne de Défense en 1954 ; la politique européenne de défense pose question à ces acteurs au regard des décalages entre ce que les décideurs politiques en affichent et les réalités et blocages sur le terrain. Il se pose alors la question des fonctions manifestes, mais aussi latentes que remplit cette politique pour les dirigeants français et allemands, comme nous le développons dans la troisième partie de notre thèse.

Il nous semble particulièrement intéressant de livrer une analyse s'appuyant sur la sociologie des professions, à l'instar de ce que propose Didier Georgakakis¹⁶⁹⁰, et ce d'autant plus que nous n'avons jusque-là pas rencontré d'analyses de la sorte dans la littérature pléthorique sur la PESD. Plus largement, dans une perspective sociologique de type constructiviste, il s'agit de s'interroger sur les « *diverse ways in which the social is constructed under conditions that are not fixed or reducible to institutional structures* »,

¹⁶⁸⁷ Nous développons ce phénomène d'apprentissage au chapitre 9 en particulier.

¹⁶⁸⁸ Cf. la définition du professionnel de la politique comme un acteur vivant pour la politique et de la politique proposée par Max Weber dans son ouvrage *Le savant et le politique*, Paris, Editions 10/18, 1963 (1^{ère} éd. française : Plon, 1959).

¹⁶⁸⁹ Cf. Frédéric Charillon, « Européaniser la défense », art. cit.

¹⁶⁹⁰ Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, op. cit.

contrairement aux approches institutionnalistes ou néo-fonctionnaliste¹⁶⁹¹. Réinvestir la sociologie des professions consiste à s'interroger sur les processus de différenciation des principaux groupes d'acteurs en interaction dans la PESD¹⁶⁹². Pour Weber, la professionnalisation (*Beruflichung*) est un trait essentiel de la modernisation occidentale, soit du passage d'une socialisation essentiellement communautaire à une socialisation sociétaire, où le statut social dépend des tâches effectuées, ainsi que des critères de compétence et de spécialisation¹⁶⁹³. Elle met en relation des groupes statutaires qui se dotent de ressources culturelles pour tenter de valider leur vision du monde. Autrement dit, les professions ne sont pas des éléments objectifs constitutifs de la structure sociale comme le considère la sociologie des professions de type fonctionnaliste, mais bien plutôt des construits sociaux et historiques qui produisent historiquement par leur rapport avec l'Etat un système de justification : « *Le métier doit être compris comme toute spécification, spécialisation et combinaison de compétences d'une personne qui sont pour elle une source continue de chances d'approvisionnement et de bénéfice.* »¹⁶⁹⁴ En outre, cette professionnalisation se construit sur la base d'une division du travail qui indique à un moment donné ce que l'agent est censé faire à un poste de travail donné, en interaction avec les autres postes de travail : l'activité de chaque agent contribue au produit final. Le travail est donc une interaction sociale¹⁶⁹⁵. L'identité professionnelle (*berufliche Selbstverständnis*) joue donc un rôle majeur pour comprendre les ressources que sa socialisation professionnelle et organisationnelle offrent à un acteur social. Cette socialisation secondaire se conçoit comme l'« *intériorisation de sous-mondes institutionnels spécialisés* » basée sur l'« *acquisition de savoirs spécifiques et de rôles directement ou indirectement enracinés*

¹⁶⁹¹ Cf. Gérard Delanty, Chris Rumford, *Rethinking Europe. Social theory and the implications of Europeanization*, op. cit., p. 2.

¹⁶⁹² Max Weber prend en l'occurrence comme point de départ l'opposition entre bureaucrates et princes, ou prêtres et sorciers. Il distingue deux formes idéale-typiques d'orientation générale des comportements humains : **l'action communautaire** (*Vergemeinschaftung*) qui repose sur des attentes (*Erwartungen*) de comportement fondées sur des jugements objectifs de possibilité et présuppose une communauté d'appartenance (*Verband*)¹⁶⁹² ; **l'action sociétaire** (*Vergesellschaftung*) qui se traduit par des règles établies sur le principe de rationalité en finalité (*Zweckrationalität*) et exprime une « constellation d'intérêts variés et pas autre chose ». L'idéal-type de cette forme de comportement est l'institution, l'entreprise ou encore la nation. Max Weber, *Economie et société*, op. cit., p. 365.

¹⁶⁹³ Id., chapitre 2.

¹⁶⁹⁴ Nous traduisons. « *Beruf soll jene Spezifizierung, Spezialisierung und Kombination von Leistungen einer Person heissen, welche für sie Grundlage einer kontinuierlichen Versorgungs- oder Erwerbchance ist.* » Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, Band 1, Tübingen, Mohr, 1981, p. 80.

¹⁶⁹⁵ Cf. Renaud Sainsaulieu, *L'identité au travail*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 3^{ème} éd., 1988 (1^{ère} éd. : 1977), p. 61. Pour Norbert Elias, les individus sont conditionnés socialement à la fois par les représentations qu'ils se font d'eux-mêmes et par celles que leur imposent les autres avec qui ils entrent en relation. Cf. Guillaume Courty, *Norbert Elias et la construction des groupes sociaux : de l'économie psychique à l'art de se regrouper*, p. 166-191, in Alain Garrigou, Bernard Lacroix, (dir.), *Norbert Elias. La politique et l'histoire*, Paris, La Découverte, 1997.

dans la division du travail »¹⁶⁹⁶. Être socialisé à l'exercice d'une profession suppose l'incorporation de savoirs spécialisés qui représentent un univers symbolique véhiculant une conception du monde, et sont définis et construits en référence à un champ spécifique d'activité. La notion d'habitus, utilisée par Norbert Elias, mais aussi et surtout par Pierre Bourdieu¹⁶⁹⁷, nous offre ici une clef de compréhension de la façon dont les acteurs militaires et civilo-diplomatiques français et allemands investissent la configuration PESD. L'habitus tend à structurer les pratiques probables pour l'individu, en tant que produit de la trajectoire sociale et professionnelle de l'agent¹⁶⁹⁸.

Etudier prosopographiquement les acteurs français et allemands travaillant quotidiennement dans la PESD nous a permis, au chapitre précédent, de dégager deux types d'acteurs distincts et symétriques dans les deux pays : les acteurs militaires et les acteurs civilo-diplomatiques, dotés par conséquent d'habitus socio-professionnels différenciés par une formation universitaire et institutionnelle spécifique. Comment alors construisent-ils la réalité européenne en matière de défense ? Comment investissent-ils et interprètent-ils la PESD en fonction de leur socialisation nationale et professionnelle ? Quelles ressources leur fournissent leurs positions au sein de la configuration PESD ? Comment la variable professionnelle et organisationnelle pèse-t-elle sur les pratiques et les interprétations de cette politique ? L'intérêt du grand nombre d'entretiens conduits (135) est de pouvoir croiser les données et les discours tenus par les acteurs non seulement entre les deux pays, mais aussi entre les deux types de professions sur lesquelles nous basons notre présente analyse : les militaires et les diplomates/agents civils de la Défense. Les archives des services ne nous ont pas été accessibles, et les quelques documents internes glanés auprès d'interlocuteurs compréhensifs ne révèlent guère les pratiques sociales sous-jacentes. La politique européenne de défense soulève effectivement des questions sociologiques encore largement inexplorées, telles que celle des ressources propres aux corps de métier qu'elle met en présence.

Quant à la coopération militaire franco-allemande, si elle peut constituer une ressource politique importante pour les décideurs politiques des deux pays, nous avons aussi analysé son statut moins primordial dans les niveaux de travail ; il demeure ici que

¹⁶⁹⁶ Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, p. 189.

¹⁶⁹⁷ Bourdieu définit l'habitus comme un « système de dispositions durables et transposables, structures structurées prédisposées à fonctionner comme structures structurantes, c'est-à-dire en tant que principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations ». Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Ed. de Minuit, 1980, p 88.

¹⁶⁹⁸ Id., pp. 97-102.

la ressource franco-allemande croise les ressources propres liées à la profession des acteurs, militaires (section A) et diplomates (section B). Les organes de la PESD fonctionnent *de facto* à la fois comme des réseaux de sociabilité entre homologues étrangers, et comme de nouveaux lieux d'une socialisation européenne plus ou moins stratégique induisant un savant équilibre configurationnel car la diplomatie est largement tributaire des outils de défense¹⁶⁹⁹. Plus prosaïquement, un décalage en interne entre diplomates et militaires est repérable dans les deux pays concernant le sujet de la coopération militaire franco-allemande et de la défense européenne, et ce décalage se produit à un double niveau : à la fois entre militaires et diplomates des deux nations, mais aussi entre militaires et diplomates de même nationalité qui développent des interprétations et des pratiquent sensiblement différentes (illustrant la classique tendance aux rivalités entre la Défense et les Affaires étrangères en matière de politique étrangère et de défense) (section C). De façon plus frappante encore que les divergences d'interprétation du projet de défense européenne entre acteurs français et allemands, ce qui frappe au vu des entretiens conduits dans le cadre de notre enquête est un décalage d'interprétation entre diplomates et militaires d'une même nation. Nous nous intéressons dès lors, dans la section C, à la dimension institutionnelle de leur coopération, qui révèle une forme Cela conduit parfois à ce que les officiers français et allemands chargés des dossiers PESD dans les capitales et à Bruxelles parviennent à s'entendre plus facilement qu'avec les diplomates de leur propre nationalité : « *Il y a les mêmes jeux de caractères entre les officiers mais des jeux de caractères différents entre les diplomates.* »¹⁷⁰⁰ Plus précisément :

« Les diplomates sont chargés de tenir la ligne politique de la France, tandis que les militaires ont l'expérience du terrain. Mais il n'y a pas de divergence de fond entre les militaires et les diplomates : ce sont surtout des différences de contraintes liées à la différence de métier. Le tout est de réussir à trouver des compromis sur les mêmes objectifs. »¹⁷⁰¹

¹⁶⁹⁹ Cf. Marie-Christine Kessler, op. cit., p. 169.

¹⁷⁰⁰ Entretien à la Représentation permanente de l'Allemagne au COPS, Bruxelles, 23/01/2007.

¹⁷⁰¹ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Ministère de la Défense, Paris, 22/01/2007.

Section A : Les militaires français et allemands dans la PESD au quotidien

Les élites militaires, tant en France qu'en Allemagne, pèsent relativement peu, ou surtout ponctuellement dans les systèmes décisionnels des deux Etats¹⁷⁰². La Politique Européenne de Sécurité et de Défense pourrait donc leur offrir une voie pour regagner une certaine influence sur la scène européenne, et par ricochet nationale, d'autant plus que le leadership américain existant à l'OTAN est absent à l'UE et que le mythe politique du moteur franco-allemand leur offre une base de travail et de légitimation. La configuration PESD constitue un horizon totalement nouveau pour les militaires européens habitués à l'Alliance atlantique, tandis que les diplomates pratiquent l'intégration européenne depuis ses premières heures. Cette irruption de la société militaire dans l'UE pose la question de l'évolution de sa nature, et de l'apprentissage collectif par les acteurs des capacités à inventer de nouvelles interdépendances : la configuration sociale de la politique européenne de défense ouvre de nouveaux espaces de jeux qui créent des zones d'incertitudes permettant des investissements stratégiques¹⁷⁰³. Comme le souligne Pascal Vennesson : « *La politique militaire est toujours le produit d'interactions complexes entre des exigences contradictoires, des organisations diverses, des planifications qui ne se recouvrent pas systématiquement.* »¹⁷⁰⁴ Ainsi la prédominance formelle des décisions politiques ne doit pas cacher qu'elles sont en relation avec les logiques de fonctionnement propres aux organisations militaires caractérisées par une forte division du travail et une spécialisation des tâches dans les politiques de défense des Etats modernes. Or l'expérience antérieure des acteurs dans les bureaucraties nationales les amène à internaliser les normes et les pratiques liées à leur poste précédent, et à les réévaluer avant de les appliquer dans leur nouveau contexte institutionnel. C'est un trait qu'a notamment observé Liesbeth Hooghe dans son étude sur les fonctionnaires de la Commission européenne¹⁷⁰⁵. Dès lors, la PESD s'articule non seulement avec les nouvelles exigences du métier militaire après la guerre froide, et en particulier la professionnalisation, mais aussi avec les habitus nationaux des officiers

¹⁷⁰² Cf. Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit., et Lothar Rühl, *Sicherheitspolitik : nationale Strukturen und multilaterale Verflechtung*, pp. 87-99, in Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser, *Deutschlands neue Aussenpolitik*, op. cit.

¹⁷⁰³ Cf. Renaud Sainsaulieu, op. cit.

¹⁷⁰⁴ Pascal Vennesson, *Le soldat et le politique : du coup d'Etat au contrôle démocratique*, p. 52, in Gérard Varenne (dir.), *Les armées en question*, Paris, Economica, 2005.

¹⁷⁰⁵ Cf. Liesbeth Hooghe, « Consociationalists or Weberians ? Top Commission Officials on Nationality », in *Governance*, 12(4), 1999, p. 412 et *The European Commission and the integration of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

travaillant quotidiennement à son élaboration et sa mise en œuvre, tout en faisant évoluer le métier de ces officiers vers une zone grise à la croisée entre défense et diplomatie.

1. Les militaires au XXI^{ème} siècle : entre combat, technologie et expertise

A l'ère post-moderne, être soldat ou officier, cela n'a plus la même signification qu'à l'époque de la guerre froide¹⁷⁰⁶. La profession militaire ne consiste plus seulement en la préparation au combat mécanisé en vue de la confrontation avec un ennemi clairement identifié et militairement équivalent, mais implique des compétences en matière de communication pour pouvoir mener des missions humanitaires et rétablir la paix : le soldat du XXI^{ème} siècle se veut une figure à la fois technicienne, rassurante et plus proche du monde des civils¹⁷⁰⁷. Cela implique non seulement des équipements permettant la projection rapide sur des théâtres d'opérations souvent lointains, et des forces armées entraînées et formées à ces nouvelles missions¹⁷⁰⁸. La fin de la guerre froide a entraîné une mutation des armées modernes qui avaient émergé au XIX^{ème} siècle, inextricablement liées au développement des Etats-nations occidentaux. Les armées y étaient basées sur quelques grandes caractéristiques : armées mixtes, combinant conscrits et militaires professionnels, dont les missions étaient orientées vers la guerre et qui développaient un ethos masculin et une forte différenciation avec la société civile¹⁷⁰⁹. Ce sont aujourd'hui davantage des armées post-modernes, cosmopolites, aux missions de plus en plus multinationales et

¹⁷⁰⁶ En matière militaire, le terme « post-moderne » se définit par une rupture avec les principales caractérisations de la modernité : celle de modèles types linéaires et construits (la guerre froide), fondés sur la causalité directe et prévisible au profit de la juxtaposition, la coexistence, l'interpénétration et l'entrechoquement de réalités contradictoires. Cf. en particulier Charles Moskos, John A. Williams, David Segal, (eds), *The postmodern military: armed forces after the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; James Burk, Charles Moskos, *The postmodern military*, pp. 141-162, in James Burk (ed.), *The military in new times: adapting armed forces to a turbulent world*, Boulder, Westview Press, 1994 et Bernard Boëne, Saïd Haddad, Thierry Nogues, *A missions nouvelles des armées, formations nouvelles des officiers des armes ?*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 46, octobre 2001, p. 113. Ces auteurs s'appuient en particulier sur l'ouvrage de Ronald Inglehart, *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Paris, Economica, 1993.

¹⁷⁰⁷ Cf. Pascal Vennesson (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, op. cit. et « Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui », p. 301-323, in Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards.*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; Bernard Boëne, Saïd Haddad, Thierry Nogues, id.

¹⁷⁰⁸ La Guerre du Golfe en 1990 avait permis aux pays européens, et à la France en particulier, du caractère inadapté de l'équipement de leurs forces armées, tout particulièrement en matière de transport aérien et de renseignement militaire. Cf. Emmanuel Sérot, *La Défense, un débat politique singulier*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les petits guides de la défense », 2007, p. 69, ainsi que François Cailleteau, *Qu'est-ce qu'une armée efficace ?*, p. 287-306, in Gérard Varenne (dir.), *Les armées en questions*, op. cit.

¹⁷⁰⁹ Cf. Charles Moskos, John A. Williams, David Segal, (eds), id., p. 1.

dénationalisées¹⁷¹⁰, au point que certains auteurs évoquent un processus de constabularisation des armées occidentales¹⁷¹¹. Avec la disparition de la menace directe d'invasion et de guerre conventionnelle suite à la chute du Mur de Berlin, et l'avènement d'un nouveau type de menaces diffuses et dénationalisées, les armées occidentales n'avaient plus besoin d'armées nombreuses¹⁷¹².

Le sociologue militaire spécialiste de la question, Martin van Creveld, retraduit en termes de sociologie militaire l'hypothèse selon laquelle les sociétés industrielles seraient naturellement vouées à évoluer vers une plus grande pacification : les armées n'auraient plus aujourd'hui la guerre pour mission première, contrairement à l'idée clausewitzienne sous-entendant que la guerre est rationnelle dans la mesure où elle est le reflet des intérêts nationaux en lutte ; or la fin du XX^{ème} a vu s'amorcer un déclin global des formes centrales d'organisation sociale qui ont marqué l'époque moderne : l'Etat-nation et les marchés nationaux. En contrepartie, l'informatisation et la technicisation croissantes ont engendré aux Etats-Unis le mouvement de la révolution dans les affaires militaires, qui a abouti à l'introduction quasi systématique de technologies informatisées et de plus en plus de nanotechnologies dans les systèmes d'armes, ce qui permet davantage de précision et modifie aussi le profil de l'officier actuel, plus technocrate que combattant¹⁷¹³. La profession militaire se transforme avec le mouvement de professionnalisation des armées occidentales¹⁷¹⁴, exigeant des qualités de flexibilité et de multifonctionnalité des appareils de défense¹⁷¹⁵.

Les valeurs martiales masculines qui, jusque dans les années 1970, dominaient l'ethos militaire tendent à se transformer au profit de valeurs tournées vers la paix, la diplomatie, la bureaucratisation des outils militaires au sens de rationalisation, sur le modèle des grandes bureaucraties civiles : d'aucuns évoquent un double processus de démilitarisation des

¹⁷¹⁰ Cf. Paul Klein, *Das Ende der Nationalarmee ?*, Arbeitspapier n°101, Strausberg, SOWI, April 1997 et Lorraine Elliott, Graeme Cheeseman (eds), *Forces for good. Cosmopolitan militaries in the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

¹⁷¹¹ Cf. notamment Morris Janowitz, *The professional soldier. A social and political portrait*, op. cit. ; Karl Haltiner, *Erfordern neue Militäraufgaben neuen Militärstrukturen ? Organisationssoziologische Betrachtungen zur Verpolizeilichung des Militärs*, pp. 159-186, in Sabine Collmer (Hrsg.), *Krieg, Konflikt, und Gesellschaft. Aktuelle interdisziplinäre Perspektiven*, Hamburg, Verlag Dr. Ovac, 2003 ; Lorraine Elliott, Graeme Cheeseman (eds), id.

¹⁷¹² Cf. notamment Wilfried von Bredow, Gerhard Kümmel, *Das Militär und die Herausforderung globaler Sicherheit. Der Spagat zwischen traditionellen und nicht-traditionalen Rollen*, SOWI-Arbeitspapier n° 119, Strausberg, septembre 1999 et Gerhard Kümmel, *Auftrag und Aufgaben des Militärs im Wandel*, pp. 50-67, in Nina Leonahrd, Inès-Jacqueline Werkner (Hrsg.), *Militärische Soziologie. Eine Einführung*, VS Verlag, 2005.

¹⁷¹³ Cf. Martin van Creveld, *La transformation de la guerre*, Paris, Editions du Rocher, 1998, et Fabrice Hamelin, « Le combattant et le technocrate. La formation des officiers à l'aune du modèle des élites civiles », in *Revue Française de Science Politique*, 53 (3), juin 2003, pp. 435-463.

¹⁷¹⁴ A l'exception de l'Allemagne qui a choisi de maintenir la conscription et le réaffirme dans son Livre blanc de la défense 2006. Nous avons eu l'occasion d'aborder cette question dans notre première partie, et nous y revenons dans notre troisième partie, au chapitre 8.

¹⁷¹⁵ Wilfried von Bredow, Gerhard Kümmel, id., p. 17.

sociétés et de civilianisation des armées¹⁷¹⁶. Les sociologues américains du militaire tels Charles Moskos ou Morris Janowitz s'appuient sur les idéaux-types de Max Weber concernant l'autorité pour distinguer deux types idéaux de militaires professionnels : le leader héroïque ancien, orienté vers les valeurs traditionnelles et qui admet la relation entre les fins et les moyens comme allant de soit, et l'actuel manager militaire pragmatique, orienté vers des fins plus individuelles et spécifiques¹⁷¹⁷. Le Kosovo est de ce point de vue la première guerre post-moderne : tandis que les soldats européens construisaient des ponts et des camps de réfugiés, les guérillas albanaise et serbe menaient le combat militairement.

Les armées occidentales de ce début de XXI^{ème} siècle se caractérisent par six grandes tendances : une interpénétration croissante entre les sphères civiles et militaires, tant du point de vue structure que du point de vue culturel ; une réduction des différences entre les divers postes militaires, notamment en ce qui concerne les domaines du combat et du soutien ; une modification de l'objet des armées qui passent de missions guerrières à des missions non considérées comme traditionnellement militaire ; une intervention croissante dans le cadre de coalitions multinationales légitimés par les entités supranationales ; un mouvement d'internationalisation des forces armées avec la création d'unités multinationales comme l'Eurocorps ou les Euroforces par exemple ; un mouvement de privatisation de la force armées, avec l'usage de société militaires privées, en Irak par exemple, ou la délégation de certains services au secteur privé¹⁷¹⁸. La rationalisation de ces armées occidentales se traduit aussi par une augmentation de l'attitude critique non seulement envers les domaines techniques, mais aussi les fins de la profession militaire.

Tableau 34 : Les forces armées occidentales depuis 1900¹⁷¹⁹

Variables des forces armées	Modernes 1900-1945	Modernes tardives 1945-1990	Post-modernes Depuis 1990
Menace perçue	Invasion ennemie	Guerre nucléaire	Violence infra nationale (conflits ethniques, terrorisme...)
Structure des forces armées	Armées de masse conscription	Armées professionnelles nombreuses	Armées professionnelles restreintes

¹⁷¹⁶ Wilfried von Bredow, Gerhard Kümmel, id., p. 13. Charles Moskos et al. notent : « Military culture is challenged by a relativistic civilian thus from without and by an increasing civilianisation of military functions and personal orientation from within. » Charles Moskos, John A. Williams, David Segal, (eds), id., p. 274. Cf. également Jacques Van Doorn, *The soldier and social change. Comparative studies in the history and sociology of the military*, London, Sage Publication, 1975.

¹⁷¹⁷ In Pascal Vennesson, Théodore Caplow, op. cit., pp. 37-38.

¹⁷¹⁸ Cf. Sami Makki, *Processus et bilan de l'externalisation dans l'armée britannique : quels enseignements pour la France ?*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 66, 2004.

¹⁷¹⁹ Source : Extrait d'un tableau figurant in Charles Moskos, John A. Williams, David Segal, (eds), op. cit., p. 15. Notre traduction.

Mission prédominante	Défense du territoire national	Soutien de l'alliance	Nouvelles missions de type Petersberg (missions de maintien et de rétablissement de la paix, missions humanitaires, évacuation de ressortissants, etc.)
Ethos militaire dominant	Leader héroïque	Manager ou technicien	Soldat-diplomate Soldat-expert
Attitude de l'opinion publique vis-à-vis des forces armées	Soutien	Ambivalente	Indifférente
Relations avec les médias	Incorporées	Manipulation	Manipulation

Morris Janowitz mettait déjà en relation la technologie et l'organisation dans les forces armées dans les années 1970 : les armées ne sont plus des armées de masse témoignant de l'idéal révolutionnaire français de la « nation en armes » mais des « force en soi » (*forces in being*) toujours prêtes à être projetées, s'appuyant sur des technologies sophistiquées¹⁷²⁰.

Cette évolution de l'ethos militaire et des missions des forces armées s'est traduite depuis les années 1990 par un mouvement de convergence progressive des forces armées européennes tant au niveau de leur format, que de leur structure ou des missions qu'elles opèrent. La professionnalisation des armées joue d'ailleurs un rôle non négligeable dans ces transformations¹⁷²¹ : elle constitue un volet de cette recherche de réactivité et de déployabilité, en utilisant l'argument de l'eupéanisation de la défense entre autres afin de légitimer la réforme des armées françaises¹⁷²². Il s'agit également depuis les années 1990 de réduire les coûts en réalisant des économies d'échelles¹⁷²³ : le militaire du XXI^{ème} siècle opère en effectif réduit et manipule des technologies de pointe, tout en ressemblant d'avantage à ses camarades travaillant dans les organisations civiles. En même temps, cela

¹⁷²⁰ Morris Janowitz, op. cit., pp. 21-54.

¹⁷²¹ Nous ne traitons ici que marginalement de la question de la professionnalisation car elle ne joue pas de rôle particulier dans le cursus des officiers que nous avons interrogés, qui ont quoi qu'il en soit épousé la carrière militaire, et sont officier depuis le début des années 1990, soit avant la prise d'effet de la réforme française de 1996.

¹⁷²² La rhétorique européenne, comme dans d'autres domaines que celui de la défense, offre une justification supplémentaire à la prise de décisions qui divisent en interne. Cf. Bastien Irondele, « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms, 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, pp. 208-226.

¹⁷²³ Ce fut notamment l'un des arguments avancés par Jacques Chirac lors de sa réforme du service militaire aboutissant à la suspension de la conscription annoncée en février 1996. Il s'agissait de réduire les effectifs des forces de 30% et les budgets d'investissement de 15% suite au rapprochement manqué avec l'OTAN, afin de disposer d'un outil de défense plus adapté. Cf. Bastien Irondele, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, Thèse de doctorat de science politique sous la direction de Samy Cohen, IEP de Paris, 2003, et William Genieys, *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2008, pp. 119 et suiv.

correspond à un changement cognitif -la fin de l'ordre militaire pour certains¹⁷²⁴-, caractérisé notamment par une certaine irrationalité des politiques militaires qui réduisent les armements tout en maintenant les structures nationales, certes en voie d'évolution comme en témoignent les processus de modernisation des armées dans les réformes Scharping et Struck depuis le début des années 2000 en Allemagne, et en France avec la récente réforme Morin qui vise à supprimer des régiments¹⁷²⁵. Les nouvelles missions des armées, loin d'être statiques dans un environnement international mouvant soumis au terrorisme transnational, consiste en quatre grands types de tâches : dissuasion, prévention, protection et projection.

2. La profession militaire : une socialisation spécifique, entre professionnalisation et adaptation

La question de la professionnalisation ne date pourtant pas de 1989-90. Dès les années 1950, les sociologues et politologues américains du fait militaire s'interrogent sur la question : les Etats-Unis sont le premier Etat occidental à professionnaliser leurs forces armées après la Seconde Guerre mondiale. Pour Samuel Huntington, la professionnalisation de l'armée est le plus sûr garant de la non intervention des militaires dans le champ politique car ceux-ci s'appuie sur leur expertise, leur responsabilité sociale et leur loyauté les uns envers les autres au lieu de chercher à influencer le pouvoir politique¹⁷²⁶. Il emploie le terme de « contrôle objectif » du pouvoir civil sur l'armée, signifiant par là une intériorisation des normes de contrôle civilo-militaires par les militaires¹⁷²⁷. Le métier des armes apparaît d'ailleurs à la fin du XIX^{ème} siècle en Europe (avec la Prusse comme modèle, puis se développe en France et Grande-Bretagne) au moment où la guerre se complexifie, correspondant à une vision clausewitzienne de la guerre avec l'invention des états-majors. Autrement dit, plus les officiers sont professionnels, plus ils tendent à être plongés dans leur

¹⁷²⁴ Maurice Bertrand, *La fin de l'ordre militaire*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « La bibliothèque du citoyen », 1996.

¹⁷²⁵ La volonté de rationaliser les coûts de la défense se traduit aussi, tant en France qu'en Allemagne, par une interarmisation croissante, soit une mise en commun de crédits, de structures et d'hommes pour des raisons opérationnelles et économiques.

¹⁷²⁶ Samuel Huntington, *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*, Harvard, Harvard University Press, 1985 (1st ed. : 1957). La critique de cet argument souligne le risque d'insularisation des militaires au sein de la société. Certains officiers ont en effet conscience de jouer un rôle social, comme l'entendait Lyautey en 1891 qui évoquait dans un opuscule le rôle social de l'officier.

¹⁷²⁷ Un autre sociologue américain du fait militaire, Peter Feaver, emploie le concept proche de « delegative control ». In Ulrich vom Hagen, *Zivil-militärische Beziehungen*, pp. 68-90, in Nina Leonhard, Inès-Jacqueline Werkner (Hrsg.), op. cit.

tâche technique et moins ils auront tendance à s'impliquer dans les questions politiques qui ne les affectent pas. Cette thèse a été largement critiquée¹⁷²⁸.

Néanmoins, l'impératif fonctionnel de faire face aux menaces et d'assurer la sécurité de l'Etat demeure majeur, tout en visant à intégrer l'armée à la société politique¹⁷²⁹. Le primat du politique constitue la condition *sine qua non* des relations civilo-militaires occidentales¹⁷³⁰. Pour Morris Janowitz, ces relations entre armée et politique correspondent aujourd'hui dans les pays européens et plus largement occidentaux au modèle démocratique, dans lequel les élites politiques et militaires sont séparées, avec des règles fixant les conditions dans lesquelles l'armée opère ; l'armée ne peut pas intervenir dans la politique intérieure qui est pleinement civile¹⁷³¹. Pour Charles Moskos, les armées qui se professionnalisent vivent une transition entre un modèle antérieur institutionnel, légitimé par des valeurs et des normes spécifiques et des objectifs collectifs qui mettent en avant l'institution par rapport à l'individu, et un modèle nouveau occupationnel qui amène les armées à fonctionner selon les mêmes règles que le marché économique basé sur la loi de l'offre et de la demande, mettant davantage les individualités en exergue¹⁷³².

Le mouvement de professionnalisation et de redéfinition des missions militaires s'est également traduit par des réformes de la formation militaire initiale. Ainsi, du côté français, la formation initiale des officiers aux Ecoles militaires de Saint-Cyr-Coëtquidan a-t-elle connu plusieurs réformes, toutes visant à adapter la formation militaire à un contexte géopolitique nouveau et à élever le niveau de formation des futurs officiers de l'armée de Terre afin qu'il soit équivalent au niveau en vigueur dans les autres corps de la haute fonction publique¹⁷³³. L'enjeu consiste en un rapprochement des élites militaires et civiles¹⁷³⁴.

¹⁷²⁸ Pour Samuel Finer notamment, cela n'est pas une garantie, d'autant plus que les militaires visent à défendre leurs intérêts corporatistes et peuvent être tentés d'intervenir dans le champ politique quand les politiques veulent redéfinir les missions de l'armée. In Pascal Vennesson, Theodore Caplow, op.cit., p. 50.

¹⁷²⁹ Ibid.

¹⁷³⁰ Cf. Ulrich vom Hagen, id., p. 69.

¹⁷³¹ Les deux autres modèles historiques sont le modèle aristocratique, dans lequel les élites politiques et militaires sont liées les unes aux autres, et le modèle totalitaire, dans lequel l'armée est un outil de contrôle mais est aussi fortement contrôlée par le parti. Morris Janowitz, *Military institutions and coercion in the developing nations*, 1977, in Pascal Vennesson, *Le soldat et le politique*, op. cit.

¹⁷³² Charles Moskos modélise la professionnalisation militaire à travers son modèle institutionnel/organisationnel (I/O) en s'appuyant sur l'exemple américain : « That the armed forces of the United States are moving from an organizational format that is predominantly institutional to one that is becoming more and more occupational. » Charles Moskos, *The military: more than just a job ?*, Pergamon-Brassey's, 1988, p. 15.

¹⁷³³ Cf. Fabrice Hamelin, « Le combattant et le technocrate. La formation des officiers à l'aune du modèle des élites civiles », art. cit.

¹⁷³⁴ Ainsi sous le mandat de Charles Hernu, une troisième année d'enseignement consacrée à des savoirs académiques a «été introduite à Saint-Cyr (la « pompe », versus la « mili »). Id., p. 39.

Les missions de *peace support* (maintien, rétablissement, imposition de la paix), largement en jeu dans la PESD, mobilisent davantage de personnels et des personnels qualifiés. Ensuite, le contexte d'intervention des militaires aujourd'hui les amène à faire usage de la force et de la violence légitime de façon imprévisible, comme au Kosovo par exemple, ou en Afghanistan. L'identification des amis et des ennemis dans les sorties de conflit contemporaines est devenue floue. Ainsi, pour répondre à ces défis, la professionnalisation des armées (sauf en Allemagne) offre des forces armées moins nombreuses mais en état d'alerte quasi permanent, et vouées à un usage minimum de la force¹⁷³⁵. Les officiers sont donc aujourd'hui appelés à être des professionnels pragmatiques et polyvalents amenés tantôt à se comporter en chefs charismatiques conduisant leurs hommes au combat, tantôt à assurer la sécurité urbaine ou civile de populations sur les théâtres d'opération, voire à négocier avec les autorités locales, le tout en collaborant avec les ONG présentes¹⁷³⁶. C'est en ce sens qu'a été lancée la réforme « ESM 2002 » à Saint-Cyr¹⁷³⁷. La connaissance géopolitique, mais également historique et sociologique, de l'environnement international semble constituer encore une lacune, qui pousse à prendre davantage en compte les sciences humaines et sociales dans la formation militaire initiale¹⁷³⁸.

La professionnalisation contribue finalement à l'idée de banalisation des armées depuis les années 1970 : l'armée deviendrait un métier comme les autres¹⁷³⁹. L'argument fait débat chez les sociologues militaires, et nous ne nous attarderons pas ici sur les termes du débat. Il reste néanmoins que si être militaire est aujourd'hui un métier qui peut ressembler à l'activité de certains segments des autres grandes bureaucraties civiles, notamment dans le cas des officiers de notre étude, la professionnalisation renforce aussi les propriétés distinctives de la société militaire¹⁷⁴⁰. Le choix du métier militaire conduit à une identité

¹⁷³⁵ Dès les années 1960-70, Morris Janowitz défendait dans *The Professional Soldier, A social and political portrait*, l'hypothèse que les armées occidentales étaient appelées à devenir des gendarmes du monde (*Constabulary Forces*). Qui interviendraient au profit d'intérêts transnationaux et alterneraient les actions de basse et de haute intensité. Cf. Bernard Boëne, Saïd Haddad, Thierry Nogues, op. cit., p. 116.

¹⁷³⁶ On retrouve ici en filigrane les deux figures idéal-typiques du *leader héroïque* et du *manager militaire* de Morris Janowitz. Fabrice Hamelin évoque quant à lui une tentation technocratique dans la formation des officiers en France, qui toutefois ne parvient pas à mettre à l'écart la figure de l'officier combattant et meneur d'hommes. Fabrice Hamelin, art. cit.

¹⁷³⁷ Cf. Bernard Boëne, Saïd Haddad, Thierry Nogues, op. cit., pp. 106-109.

¹⁷³⁸ L'Allemagne avait quand à elle déjà intégré l'éducation civique et politique dans la formation de tout soldat de la Bundeswehr dès les années 1950. En outre, les universités de la Bundeswehr délivrent une formation universitaire généraliste, visant à doter le futur officier allemand d'une connaissance en sciences humaines et sociales, autant qu'en histoire ou en économie. Nombre d'officiers se spécialisent en outre à l'université sur les questions de pédagogie. Nombre d'officiers allemands que nous avons rencontrés, notamment dans le cadre de notre accueil au SOWI, se présentaient comme « Diplom Pédagogue », soit diplômés en pédagogie des universités de la Bundeswehr.

¹⁷³⁹ Cf. Charles Moskos, John A. Williams, David Segal, (eds), op. cit.

¹⁷⁴⁰ Cf. Pascal Vennesson, Théodore Caplow, op. cit., p. 46.

professionnelle (*berufliche Selbstverständnis*) forte et particulière, amenant d'aucun à s'interroger sur le sens du terme profession en l'occurrence : le métier militaire serait-il seulement une « occupation » (*Beruf*) ou une vocation (*Berufung*)¹⁷⁴¹ ?

En s'interrogeant sur le sens du terme profession, il apparaît évident que l'on ne peut pas réduire l'activité militaire à un métier banalisé : il s'agit bien plutôt d'une profession au sens que Weber donne au terme *Beruf*, de vocation¹⁷⁴². La socialisation au métier militaire fait ainsi des officiers, qu'ils soient français ou allemands, des agents particuliers au sein de leur société, dotés d'une identité sociale spécifique incarnée dans l'uniforme qui rend apparente l'appartenance à une arme et une identité professionnelle précises ; cette identité prend sens au sein du groupe d'appartenance, manifestant au dehors un esprit de corps¹⁷⁴³. En effet, même si les officiers sont aujourd'hui plus « civilianisés » que ceux des générations précédentes, ils demeurent détenteurs d'un esprit militaire (*military mind*)¹⁷⁴⁴ dont nous avons pu observer la prégnance tant à Bruxelles que dans les services politico-militaires des capitales. Cet esprit militaire présuppose que la gravité de la menace étant très difficile à apprécier, il s'agit de la surestimer plutôt que la sous-estimer¹⁷⁴⁵. Ce type de raisonnement s'intitule « méthode de raisonnement tactique » et repose sur l'idée de tout prévoir pour répondre au problème posé sans rien oublier, ce qui implique de dresser la panoplie de tous les moyens possibles¹⁷⁴⁶ : le militaire professionnel est un acteur prudent car il sait que la société internationale demeure régie par les rapports de force.

L'officier est aujourd'hui certes un représentant de sa nation, mais il tend à devenir de plus en plus cosmopolite et s'adapte aux structures de travail de la multinationalité. En revanche, son identité professionnelle reste marquée par un trait majeur : il est un professionnel de la gestion de la violence, ce qui implique pour lui de chercher par tous les

¹⁷⁴¹ Nina Leonhard, Heiko Biehl, *Soldat : Beruf oder Berufung ?*, pp. 242-267, in Nina Leonhard, Ines-Jacqueline Werkner (Hrsg.), *Militärische Soziologie. Eine Einführung*, VS Verlag, 2005. Max Weber s'intéresse au sens subjectif que les hommes donnent à leurs activités dans son ouvrage majeur, *Economie et société*, mais également dans *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. La révolution protestante a introduit le travail professionnel comme *Beruf*, soit un métier et une vocation, ainsi qu'une façon de réaliser sa vocation de chrétien dans le monde. Les figures des professionnels sont d'abord religieuses, par le biais de la monopolisation des voies du salut. Puis peu à peu, l'enjeu introduit par le capitalisme et la rationalisation économique devient la monopolisation des chances de gains sur le marché ; la dynamique économique devient primordiale par rapport au religieux. *Economie et société*, T. 1, op. cit.

¹⁷⁴² Max Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Pocket Agora, 2005 (1^{ère} éd. : Plon, 1964).

¹⁷⁴³ Cf. Morris Janowitz, op. cit.

¹⁷⁴⁴ Cf. Samuel Huntington, *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*, Harvard, Harvard University Press, 1985, notamment le troisième chapitre.

¹⁷⁴⁵ Id.

¹⁷⁴⁶ Cette méthode puise dans la pensée de Hobbes, Burke et Clausewitz. Un officier d'échange français ayant suivi la double formation au CID et à la FüAk nous confia un jour cette anecdote que nous reproduisons : lors de la cérémonie qui marque le début de la scolarité à la *Führungsakademie* de Hambourg pour les futurs officiers généraux allemands, chaque officier reçoit un exemplaire de l'ouvrage de Clausewitz *De la guerre*. Entretien informel à Berlin, avril 2006.

moyens à en réduire les risques. C'est aussi cette caractéristique qui explique justement l'essor des opérations militaires multinationales et des unités militaires internationales : les difficultés linguistiques sont certes nombreuses, mais au-delà des traditions militaires nationales différentes, le langage technique de l'armée, standardisé par le biais de l'Alliance atlantique pendant 50 ans pour la majorité des pays européens, demeure la passerelle de communication qui les relie, et ouvre les voies de la coopération militaire. Ainsi, cela nous permet de mettre en avant notre argument selon lequel l'habitus national n'imprègne pas seul les acteurs français et allemands de la PESD : leur identité (ou socialisation) professionnelle et organisationnelle pèse très largement sur la façon dont ils pratiquent et se représentent cette politique, et permet de saisir pourquoi deux militaires de nationalités différentes s'entendent parfois avec plus de facilité qu'un militaire et un diplomate de même nationalité. Il existe en effet un langage professionnel commun, voire un répertoire professionnel d'action qui rend le dialogue interorganisationnel ambigu : le langage opère comme un système de fermeture de groupes sociaux, par une communauté de vocabulaire et de façon de penser et de se représenter un problème¹⁷⁴⁷.

3. La PESD au quotidien : des « militaires-diplomates » loin de leur rôle traditionnel

Comment les militaires français et allemands pratiquent-ils la PESD au quotidien ? En quoi leur socialisation secondaire au métier militaire influence-t-elle leurs pratiques et leurs représentations ? La fonction du vocabulaire militaire est à la fois la clôture sociale du groupe et la promotion de la solidarité de groupe¹⁷⁴⁸. Graham Allison et les tenants de la *Foreign Policy Analysis* mettent d'ailleurs en avant le pendant de cette prégnance de la socialisation professionnelle comme nous l'analysons ici : le marchandage d'intérêts non pas politiques globaux mais de type corporatistes et/ou personnels du à l'existence de rivalités entre les diverses organisations bureaucratiques¹⁷⁴⁹. Or on ne peut pas parler d'un

¹⁷⁴⁷ Cf. Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, op. cit. Pour Berger et Luckmann, le langage constitue à la fois le contenu et l'instrument le plus important du processus de socialisation, dans la mesure où il véhicule l'intériorisation d'un monde social. Peter Berger, Thomas Luckmann, op. cit.

¹⁷⁴⁸ Cf. Pascal Vennesson, Théodore Caplow, op. cit., p. 27.

¹⁷⁴⁹ Allison prend le cas de la crise de Cuba en 1962 avec le choix du blocus naval comme compromis entre l'immobilisme et une action militaire d'envergure. Cf. Graham T. Allison, Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition. New York: Longman, 1999, et Graham T. Allison, Morton Halperin, « Bureaucratic politics. A paradigm and some implications », in *World Politics*, 24(3), avril 1992, pp. 40-79.

lien de causalité simple entre la fonction des acteurs et la position qu'ils défendent pour Samy Cohen¹⁷⁵⁰. Néanmoins, il reste vrai que les membres des organisations militaires tendent à percevoir leur environnement à travers le vocabulaire particulier de l'organisation qui altère leurs perceptions et concentrent leur attention sur les aspects techniques et opérationnels plutôt que sur les nécessités politiques. Justement, avec l'avènement de la PESD, c'est un type nouveau de mission qui s'offre aux militaires en postes à Bruxelles surtout, mais aussi dans les services des capitales dédiés à la Politique Européenne de Sécurité et de Défense : la politique européenne de défense engendre même une nouvelle sociologie du militaire¹⁷⁵¹. La création de nouvelles responsabilités génère de nouveaux enjeux hiérarchiques ; la multinationalité au quotidien entraîne de nouvelles exigences interculturelles. La nomination à des postes européens, tant à Bruxelles que dans les opérations militaires, devient un enjeu : enjeu politique entre les Etats-membres, enjeu de carrière pour les militaires : « *Des fonctions que l'on n'imaginait pas exister il y a quelques années deviennent plus valorisantes, peut-être, que certaines fonctions nationales.* »¹⁷⁵² Cela alors mêmes que les cultures militaires, et même les cultures d'armes, restent très prégnantes. Finalement, un soldat de l'Armée de Terre se sent-il plus proche d'un marin de son pays ou d'un soldat de l'Armée de Terre du pays voisin ? La multinationalité et la « bureaucratization des fonctions militaires »¹⁷⁵³ marque-t-elle les prémises d'une européanisation des cultures militaires, ou tend-elle à renforcer les différences nationales par repli identitaire ?

3.1. Le sens de la PESD pour les officiers français et allemands : une révolution culturelle

L'armée est conçue par ses propres membres de façon sensiblement différente en France et en Allemagne, ce qui se répercute sur la socialisation de ces militaires et leurs pratiques. Le choix de la carrière militaire est perçu comme davantage qu'un métier en France : c'est aussi un choix de vie et de valeurs ; en Allemagne en revanche, les officiers semblent en large partie adhérer à l'idée que le fait d'être militaire est un métier comme un autre. Pour reprendre la distinction armée institutionnelle/armée industrielle de Janowitz, la

¹⁷⁵⁰ Samy Cohen, *Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère*, pp. 75-101, in Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

¹⁷⁵¹ Frédéric Charillon, « Européaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit », in Dossier « L'Européanisation de la Défense », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°16, Deuxième semestre 2004, pp. 11-29.

¹⁷⁵² Id., p. 5.

¹⁷⁵³ Pascal Vennesson, *Le soldat et le politique*, op. cit., p. 53.

Bundeswehr correspond plutôt à un modèle industriel : le militaire est conçu comme une institution de service public, ayant un métier banalisé. Le modèle français est lui plutôt institutionnel, s'appuyant sur une communauté de valeurs spécifiques qui font du militaire un personnage au statut particulier. A ces deux types de modèles, correspondent dans les faits deux types de rationalités pour reprendre la distinction de Max Weber : le modèle institutionnel repose traditionnellement sur l'exécution des missions de combat et une rationalité en valeur, tandis que le modèle industriel vise à un échange équilibré entre l'institution et son environnement et se caractérise davantage par une rationalité instrumentale (le but est la reconversion des militaires dans la vie civiles).

L'enquête menée met face à face des officiers allemands assez largement atlantistes et des officiers français à leur aise avec la PESD¹⁷⁵⁴. Même si les officiers de la Bundeswehr commencent aujourd'hui à voir aussi dans la politique européenne de défense des possibilités de carrière, ils gardent tendanciellement –d'après les entretiens conduits- un fort tropisme otanien par rapport à leurs collègues français. Cela semble évident : la Bundeswehr a été reconstruite dans le cadre de l'Alliance atlantique. Par ailleurs, l'argumentaire est le suivant : l'OTAN est une organisation éprouvée, qui a cinquante ans d'expérience derrière elle et une expérience opérationnelle dans le cadre de coalitions multinationales. D'ailleurs, les carrières des officiers allemands se construisent à travers les postes qu'ils sont amenés à occuper dans les structures militaires de l'OTAN¹⁷⁵⁵. Un officier français de la Délégation aux Affaires Stratégiques connaissant bien le fonctionnement militaire allemand explique :

« Il y a une proportion importante d'officiers allemands qui sont en poste au sein de l'OTAN¹⁷⁵⁶. Cela leur donne une culture et une habitude de l'OTAN, une sympathie naturelle. Et puis l'Allemagne a sur son sol une présence affirmée de l'Alliance, à travers un certain nombre de bases atlantiques. [...] Il existe tout un réseau visible qui explique cette affiliation particulière. L'exemple que je prends souvent pour illustrer cela est le suivant : il y a dans les forces armées allemandes trois officiers généraux à cinq étoiles : un à l'Etat-major des Armées (le *Generalinspekteur* de la Bundeswehr), et les deux autres qui sont le chef le chef d'Etat-major de SHAPE et le commandant de l'Etat-major interarmées de Mons. »¹⁷⁵⁷

Le prisme de socialisation atlantique reste donc déterminant chez les officiers allemands, même si l'on peut aujourd'hui commencer à apercevoir un effet de génération, les plus

¹⁷⁵⁴ Néanmoins, les mentalités tendent à évoluer sur les dernières années : les élites militaires allemandes interrogées sont aujourd'hui pour plus de la moitié non seulement favorable à l'OTAN mais aussi à un développement de la PESD et un partage des tâches plus équilibré avec l'OTAN. Cf. Sven Bernhard Gareis, Paul Klein, Barbara Jankowski, Francesco Antonelli, Giulia Aubry, Maria Luisa Maniscalco, Alessia Zaretti, *Europe's Common Security. Attitudes and opinions in France, Germany and Italy*, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg, Forum International 26, 2004.

¹⁷⁵⁵ Jusqu'en 2000-2001, les carrières militaires étaient exclusivement basées sur l'OTAN.

¹⁷⁵⁶ Ils sont effectivement plusieurs milliers d'officiers de la Bundeswehr en poste dans les structures de l'Alliance, contre une cinquantaine à Bruxelles à l'EMUE et au CMUE.

¹⁷⁵⁷ Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Bureau OTAN, Ministère de la Défense, Paris, 30/06/2005.

jeunes officiers de la Bundeswehr grandissant désormais aussi dans un contexte de pratique croissante de la PESD.

Au contraire, les enjeux sont différents pour les officiers français. Le retrait de la France des structures de commandement intégrés de l'OTAN n'offre qu'un nombre réduit de postes pour les militaires français, qui ont donc, une fois passé le moment de scepticisme originel du début des années 1990¹⁷⁵⁸, rapidement saisi l'enjeu de la politique européenne de défense pour eux. Comme le note Frédéric Mérand :

« In particular it is possible that the establishment of European structures creates incentives related to one's position in the military profession. [...] Individuals might also possess competences that will be more valued in a European setting. Put simply, the more an officer gains from the Europeanization of his or her activity, the more he or she is likely to support European initiatives. »¹⁷⁵⁹

Le fait d'être en poste à l'UE pour les officiers français entraîne dans une certaine mesure un mouvement cumulatif : voyant qu'ils peuvent bénéficier de postes intéressants dans la PESD, les officiers français sont plus enclins à en supporter le développement que ne peuvent l'être leurs collègues allemands, ou même britanniques ou italiens¹⁷⁶⁰. De plus, à l'OTAN, le langage est un langage militaire, codifié et technique : « *On se comprend* » comme le confient certains officiers allemands¹⁷⁶¹. Le langage technique permet de travailler ensemble sans se préoccuper de la dimension politique des choses, réservée aux ambassadeurs des délégations permanente des pays membres de l'OTAN et aux ministres des Affaires Étrangères et de la Défense. Pourquoi alors accorder sa confiance aux organes politico-militaires de l'Union européenne qui sont encore en phase d'émergence, et surtout proposent un travail politico-militaire qui semble parfois flou à des hommes habitués à travailler exclusivement au niveau militaire et stratégique ? « *Les soldats sont traditionnellement plus atlantistes ; la PESD est, pour beaucoup de militaires, toujours nébuleuse ; c'est pourquoi il se produit parfois un réflexe de défense.* »¹⁷⁶² Les officiers allemands interrogés expriment d'ailleurs ce côté flou du travail politico-militaire requis par

¹⁷⁵⁸ Un sondage réalisé auprès des officiers supérieurs au CID en 1992 puis en 1999 montre qu'en 1992, 40% des officiers français étaient prêt à soutenir le projet de défense européenne, contre 92% en 1999. Cf. Frédéric Mérand, « Les militaires français et la construction européenne, 1972-1998. Représentations sociales de l'Europe de la Défense dans « Armées d'Aujourd'hui » », in *Politique Européenne*, 9, 2003, p. 166.

¹⁷⁵⁹ Frédéric Mérand, « Dying for the Union ? Military officers and the creation of a European defence force », in *European Societies*, 5 (3), 2003, pp. 258-259.

¹⁷⁶⁰ Cela contraste avec la situation du début des années 1990 : une enquête quantitative conduite par Karl Haltiner montre que les officiers français étaient à 16% euro-progressistes, à 35 % eurosceptiques pragmatiques et 49% nationaux-conservateurs, contre respectivement 39%, 22% et 39% pour les officiers allemands en 1994. Cf. Karl Haltiner, « Is there a common European Defence Identity ? The views of officers of eight European countries », in *Current Sociology*, 42 (3), 1994, pp. 71-85.

¹⁷⁶¹ Entretiens notamment à Fü S III 1, 06/04/2006 et 18/07/2006, Fü S III 4, 16/06/2006, Fü S III 5, 15/05/2006, Ministère fédéral de la Défense, Berlin ; SWP, Berlin, 15/05/2006 ; Fü M III 4, 22/06/2006, Fü L III 2, 22/06/2006 et Fü H III 2, Ministère fédéral de la Défense, Bonn, 23/06/2006. Un officier allemand désigne même l'OTAN sous le terme « band of brothers ». Entretien à l'AIK, Strausberg, 18/07/2006.

¹⁷⁶² Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 18/09/2006.

la PESD par une couleur : le gris¹⁷⁶³. Ils ne perçoivent pas toujours de façon claire ce qu'ils peuvent réaliser au sein du projet de défense européenne, notamment parce que l'Union européenne n'est pas une organisation purement militaire et qu'ils manquent de repères en la matière. La PESD représente pour eux un défi nouveau, mais aussi une opportunité de travailler dans une autre organisation internationale que l'organisation purement militaire de l'Alliance atlantique. Quoiqu'il en soit la jeune génération des officiers de la Bundeswehr a grandi dans le contexte de la construction européenne et considère désormais la PESD comme faisant partie de leur environnement de travail.

Plus prosaïquement, le contexte national de socialisation des officiers, produisant un habitus national différent selon les Etats, permet de rendre compte des variations dans les représentations de la PESD chez les officiers de différentes nationalités. Comme le note le sociologue allemand Karl Haltiner, « *The officer's loyalty to their national societies influences their way of thinking much more than the common Euro-strategic and geopolitical situation.* »¹⁷⁶⁴ Pour les officiers français rencontrés, la politique européenne de défense semble plus clairement constituer à la fois une opportunité de carrière intéressante, étant donné, entre autres, le nombre de postes dont dispose la France au sein des structures de l'OTAN, nombre bien moins important que pour les officiers allemands ou britanniques. Un officier français en poste à l'OTAN remarque :

« Depuis les conflits dans les Balkans, la France a réintégré le Comité militaire et a désormais des officiers insérés à SHAPE et à NORFOLK. Mais elle a très peu de postes à responsabilité malgré sa forte contribution et son activité au sein de l'Alliance : schématiquement, on compte chez les militaires à l'OTAN une étoile [un officier supérieur] pour 2000 hommes pour la France, contre une pour soixante pour l'Allemagne. »¹⁷⁶⁵

La politique européenne de défense représente par conséquent pour les officiers français une possibilité d'élargir leurs horizons en faisant l'expérience du travail au sein d'une structure multinationale neuve, encore en phase d'émergence. C'est un défi stimulant, dont ils parlent la plupart du temps avec conviction, voire des accents militants¹⁷⁶⁶. Un diplomate français au COPS livre son expérience sur l'insertion des militaires français à Bruxelles :

« Du point de vue français, il est clair que la défense européenne est une priorité politique, régulièrement exprimée par le Président de la République et par le ministre de la Défense Michèle Alliot-Marie. Ce n'est pas un choix par défaut, ce qui signifie que l'on envoie des

¹⁷⁶³ Entretien à la Représentation permanente de l'Allemagne au COPS, Bruxelles, 23/01/2007.

¹⁷⁶⁴ Cf. Karl Haltiner, art. cit., p. 85.

¹⁷⁶⁵ Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

¹⁷⁶⁶ « Le domaine des affaires européennes et en particulier de la PESD est un domaine de militants. Il y a des gens qui ont une vision assez idéologique de l'Europe. L'Europe est tout de même un rêve. » Entretien au Ministère des Affaires étrangères, Paris, 20/05/2005. Dans son étude sur les officiers français à Bruxelles, Niagalé Bagayoko parle même d'officiers « prosélytes ». Niagalé Bagayoko, *Les officiers français et la construction européenne : l'europanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 77, second semestre 2005, p. 91.

personnels de très bonne qualité. *Les militaires français désignés à ces postes ont parfaitement conscience que la défense européenne est une priorité politique française, ce qui les motive.* Et il est très encourageant de voir qu'ils se prennent au jeu : ils voient que les choses avancent, que l'on met des moyens derrière la PESD et qu'on met tout en œuvre pour que cela avance. »¹⁷⁶⁷

La PESD est fréquemment considérée comme une alternative intéressante par les officiers intéressés par l'expérience politico-militaire, qui est une des facettes du métier militaire fort prisée des officiers férus de relations internationales et de langues étrangères. Ces officiers voient d'ailleurs leur métier à la croisée entre armée et diplomatie, et manifestent des convictions européennes marquées, qu'ils combinent avec un sentiment de service rendu à la nation. Dans un sondage *Ouest France* de juillet 2004, 60,4% des officiers interrogés étaient favorables à servir un jour dans une armée qui ne serait plus strictement française mais européenne¹⁷⁶⁸. Pourtant, il ne faut pas oublier que la PESD représente une véritable révolution culturelle pour les militaires européens, comme le souligne à juste titre ce diplomate français du Secrétariat Général du Conseil :

« Ce qui perturbe nos collègues militaires, c'est qu'il ne savent pas ce qu'est l'Union européenne ; si en plus on vient leur dire que l'Union européenne développe une dimension civilo-militaire, ils se sentent perdus : qui donne les ordres ? Est-ce qu'il y a un Chef d'État-major des Armées ? Est-ce qu'on travaille avec des civils ? Etc. Alors que l'OTAN est carrée : c'est une alliance militaire, avec un chef, où l'on est « entre nous » comme ils disent. On se comprend car on travaille avec des militaires. »¹⁷⁶⁹

Un observateur allemand le relève également en ces termes : « *Il est difficile pour les militaires allemands de s'occuper de la PESD parce que l'UE est toute nouvelle pour eux, alors que l'UE a toujours existé pour les diplomates.* »¹⁷⁷⁰

Les nécessités opérationnelles font que les militaires parlent grosso modo le même langage technique : quand un officier français parle d'un char à un officier allemand par exemple, l'officier allemand va tout de suite comprendre que le Français parle d'un char français. Les cultures militaires sont certes fondamentalement différentes, mais elles ont en commun un langage technique sur la base duquel l'échange multinational est possible. Les échanges au moment de la formation initiale étant appelés à s'intensifier en franco-allemand, la compréhension entre les deux armées progressera d'autant plus. De tels échanges sont beaucoup moins fréquents au niveau des diplomates en formation. Dès lors,

¹⁷⁶⁷ Entretien à la représentation permanente de la France au COPS, Bruxelles, 07/12/2005. C'est nous qui soulignons.

¹⁷⁶⁸ « Vers une armée européenne ? », *Ouest France*, 14/07/2004. Les chiffres sont légèrement plus bas en Allemagne, autour de 55%, mais sont aussi variables en fonction des événements. Cf. Sven Bernhard Gareis, Paul Klein, Barbara Jankowski, Francesco Antonnelli, Giulia Aubry, Maria Luisa Maniscalco, Alessia Zaretti, *Europe's Common Security. Attitudes and opinions in France, Germany and Italy*, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg, Forum International 26, 2004.

¹⁷⁶⁹ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 16/11/2005.

¹⁷⁷⁰ Entretien au *Planungsstab*, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2005.

au-delà des différents habitus militaires nationaux, la socialisation à une même type de métier permet aux officiers français et allemands de se comprendre souvent mieux qu'avec les diplomates de leur propre nation dans la nouvelle configuration sociale de la défense européenne, voire d'instrumentaliser à leur profit cette configuration, comme nous le verrons plus loin, en adoptant un pro-européisme certes sincère mais également socialement utile à leur corporation.

3.2. Les ressources des militaires dans la configuration concurrentielle de la PESD

Avec les instruments et processus de gestion de crises développés dans la politique européenne de défense, c'est une nouvelle forme de travail, presque un nouveau métier que leur propose la PESD puisqu'elle les mène à travailler avec des juristes, des économistes, des lobbyistes et inscrit le travail militaire dans un spectre civilo-militaire vaste, et ce de façon sensible pour les officiers en poste à Bruxelles. L'UE se caractérisait jusqu'aux années 1990 par des instruments exclusivement civils ; le questionnement naît donc avec l'introduction d'acteurs militaires dans ce cadre institutionnel: que modifie l'Europe de la défense dans la pratique quotidienne des militaires ? Le métier militaire dans la PESD se situe en effet à la croisée entre armée et diplomatie, et la socialisation professionnelle joue un rôle majeur dans la façon dont les acteurs de la PESD l'interprètent et la pratiquent au quotidien. Plus précisément, quelles sont les fonctions majeures des officiers en postes auprès des institutions européennes ? Ceux-ci se composent majoritairement des militaires en poste au sein des représentations militaires des représentation permanentes, soit une dizaine de militaires pour la Représentation Militaire Française (RMF) et le même volume pour la Représentation Militaire Allemande (RMA), qui viennent en soutien des représentants militaires nationaux au Comité militaire de l'UE pour lesquels ils préparent et suivent les dossiers. Le CMUE constitue en effet « *l'enceinte de consultation et de coopération militaire entre Etats membres de l'UE dans le domaine de la prévention des conflits et la gestion des crises.* »¹⁷⁷¹ S'ajoutent les militaires détachés en tant qu'experts nationaux auprès de l'état-major de l'Union européenne et qui sont rattachés au SGC, soit environ 140 officiers, dont une quinzaine d'officiers français et une quinzaine d'officiers allemands. Ces militaires exercent une première fonction d'expertise en tant que professionnels de la défense : ils suivent les dossiers divers tels que les capacités, les

¹⁷⁷¹ Conclusions du Conseil européen de Nice, in Maartje Rutten, *De Saint-Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne*, op. cit.

opérations militaires européennes, les situations de crises selon les régions du monde, les dossiers d'armée (Terre, Air, Mer) et d'armement.

Il s'agit en l'occurrence de domaines techniques, auxquels les officiers, quelle que soit leur nation d'appartenance, sont professionnellement socialisés et sur lesquels ils peuvent conduire un échange de vue sur la base du langage spécifique qui leur est propre : ils sont ainsi amenés à « *délivrer des discours d'expert à leurs pairs sur des problèmes hautement techniques.* »¹⁷⁷² La technicité en jeu constitue dès lors une ressource spécifique pour ces officiers et ces militaires qui jouent en même temps un rôle de clôture vis-à-vis des acteurs politico-diplomatiques hermétiques à ce jargon et ce type d'expertise : « *Les militaires jouent un grand rôle dans le processus d'intégration européenne car ils se comprennent entre eux.* »¹⁷⁷³ Leur expertise est particulièrement nécessaire lorsque l'UE vise à se doter de nouveaux concepts opérationnels ou lancer une opération militaire : il s'agit alors de définir un concept d'opération (CONOPS) et un plan d'opération (OPLAN) sur lesquels le commandant de l'opération puisse s'appuyer¹⁷⁷⁴. De même, les militaires de l'EMUE exercent leur expertise dans les cinq domaines correspondant aux cinq divisions de l'organe intégré :

- Plans et concepts
- Renseignement
- Opérations et exercices
- Logistique et ressources
- Système d'Information et de Communication.

Mais la ressource technique, « *spécificité fonctionnelle* » supposée restreindre « *l'autorité du professionnel au seul domaine légitime de son activité* » n'est pas la seule ressource disponible pour les officiers en poste dans les structures de la PESD¹⁷⁷⁵. En effet, si leur expertise technique leur permet une différenciation fonctionnelle avec leurs collègues

¹⁷⁷² Christian Lequesne, « Comment penser l'Union européenne ? », p. 122, in Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

¹⁷⁷³ Entretien avec le général Kemmler, ancien représentant militaire de l'Allemagne au CMUE, représentation permanente de l'Allemagne, Bruxelles, 9/12/2005. Contrairement à d'autres auteurs (Cf. Niagalé Bagayoko, *Les officiers français et la construction européenne : l'euro-pénisation du point de vue des acteurs de la défense*, op. cit. ; Frédéric Mérand, « Social representations in the European Security and Defence Policy », art. cit.), nous ne jugeons pas ici opportun l'usage du concept de communauté épistémique (Cf. Peter M. Haas, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », art. cit.) dans la mesure où une telle communauté sous-entend une représentation commune des problèmes, alors même que nous venons de voir que les officiers français et allemands ne sont pas entièrement d'accord sur ce qu'est et devrait être la politique européenne de défense. Le concept de communauté épistémique ne permet pas suffisamment de prendre en compte les interactions entre acteurs, et entre acteurs et institutions, qui jouent pourtant un rôle non négligeable dans la définition des pratiques de ces acteurs. Nous préférons ici parler d'officiers et de diplomates professionnels de la PESD, qui entrent dans le jeu de cette nouvelle configuration concurrentielle avec des ressources différenciées.

¹⁷⁷⁴ Nous nous appuyons ici sur les entretiens conduits auprès d'officiers français et allemands à Bruxelles entre novembre 2005 et janvier 2007. Cf. La liste d'entretien qui figure à l'annexe 2.

¹⁷⁷⁵ Cf. Talcott Parsons, cité in Claude Dubar, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 3^{ème} éd. revue, 2006 (1^{ère} éd. : 2000), p. 132.

diplomates, ils se placent aussi dans une position concurrentielle à l'égard des acteurs diplomatiques dans la mesure où ces officiers incarnent à Bruxelles surtout (et dans une mesure moindre dans les capitales) une véritable diplomatie de la défense, qui tient structurellement au mode d'échange politique dominant dans l'enceinte de l'Union européenne : la négociation continue¹⁷⁷⁶. Comme le souligne un officier français : « *L'intérêt du métier militaire est de faire beaucoup de métiers différents. Le politico-militaire s'apparente à la diplomatie.* »¹⁷⁷⁷ La notion de « diplomatie de défense » est née après la guerre froide et désigne le fait que les ministères de la Défense et les forces armées disposent souvent de leur propre action internationale, leur permettant de revendiquer une part de la diplomatie nationale¹⁷⁷⁸. Elle apparaît pour la première fois dans une étude, réalisée par l'*Institute for National Strategic Studies (INSS)* de la *National Defence University (NDU)* en 1996. Cette étude visait à analyser l'ensemble des contacts et des activités d'ouverture à caractère politique menée par le *Department of Defence* des Etats-Unis. De telles activités dépassent le cadre du soutien de la politique étrangère par des actions militaires non combattantes. Elles impliquent en effet non seulement les forces armées elles-mêmes mais aussi les civils, des *Think Tanks* des agences du *Department of Defence*. Puis la notion est reprise dans la *Strategic Defence Review (SDR)* britannique de 1998 en vue d'assurer une meilleure coordination entre la défense et la diplomatie¹⁷⁷⁹. En France, l'expression de diplomatie de défense apparaît officiellement dans la Loi de Programmation Militaire 2003-2008 ainsi que dans la Doctrine interarmées sur la prévention des crises, publiée par l'Etat-major des Armées en 2002. Elle est définie comme

« la participation des forces armées françaises aux actions de la diplomatie française, qui cherche à prévenir tout risque de crise et à contribuer à la réalisation des objectifs de la France à l'étranger. Hors de toute crise déclarée, elle inclut déjà le concours, voire le recours à des moyens militaires »¹⁷⁸⁰

Le Chef d'Etat-major des Armées, tout comme le *Generalinspekteur* d'ailleurs, suit les négociations internationales qui peuvent avoir des incidences sur l'emploi ou la nature des forces armées nationales. Le Comité militaire de l'UE, comme celui de l'OTAN et celui de l'UEO auparavant, permet de réunir régulièrement les Chef d'Etat-major des Armées des 27 Etats-membres à Bruxelles pour discuter de défense européenne. De même, la Délégation aux Affaires Stratégiques en France assiste directement par son travail d'analyse

¹⁷⁷⁶ Cf. Marc Abélès, *En attente d'Europe- Débat avec Jean-louis Bourlanges*, Paris, Hachette, Coll. « Questions de politique », 1996.

¹⁷⁷⁷ Entretien à la mission militaire de l'Ambassade de France, Berlin, 4/05/2006.

¹⁷⁷⁸ Cf. Pascal Vennesson, *Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui*, p. 301-323, in Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards.*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

¹⁷⁷⁹ Cf. Guillaume Carreno, *La diplomatie de défense*, Fiche thématique 6, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, décembre 2006, p. 4.

¹⁷⁸⁰ *Doctrine Interarmées sur la Prévention*, INS 1100, EMA/Emploi, juillet 2002, p.11.

et de prospective le ministre de la Défense dans l'élaboration des positions françaises en matière de défense¹⁷⁸¹.

Dès lors, l'activité des militaires en postes dans les organes bruxellois de la PESD, mais aussi dans les services des ministères situés dans les capitales qui font le trait d'union entre Bruxelles et les Etats, se compose d'un mélange d'expertise technique et de visée politique, à concurrence avec les acteurs diplomatiques. Ils deviennent des « soldats-communicateurs »¹⁷⁸². Mais cette activité diplomatique est bien entendu exercée de façon différente des diplomates socialisés à la représentation des intérêts nationaux comme donnée cardinale de leur profession. En l'occurrence, le langage militaire standardisé permet de se comprendre au-delà des habitus et des langues nationales, et de favoriser une approche pragmatique de la négociation, là où l'ethos diplomatique conduirait habituellement à une action en valeur, fortement connotée symboliquement pour le pays représenté. Il est d'ailleurs important de noter que les militaires en poste au sein dans les représentations permanentes et les organes de la PESD à Bruxelles sont statutairement rattachés aux armées, mais sont nommés à Bruxelles par les Affaires étrangères :

« Les postes à la Représentation Militaire de l'Allemagne sont pourvus par le ministère fédéral des Affaires étrangères parce qu'ils concernent des sujets qui touchent aux deux responsabilités au sein de l'équipe des conseillers politico-militaires. Donc les officiers de la représentation militaire allemande travaillent pour la diplomatie. Le travail ici n'est pas noir ou blanc mais gris. »¹⁷⁸³

En l'occurrence, c'est ce travail en « gris » qui est le plus emblématique de ces militaires-diplomates en poste à Bruxelles¹⁷⁸⁴ : le Comité Politique et de Sécurité demeure certes le point focal de la PESD car il est le seul à pouvoir faire travailler les autres organes sous son autorité politique en tant que seul organe décisionnel. Il existe néanmoins pour les groupes de travail, et notamment pour celui du CMUE, un fort intérêt à gérer les sujets débattus afin de faire valoir sa position d'expert. Ainsi par exemple, un officier allemand interrogé à la représentation permanente de l'Allemagne est le second délégué au Groupe Politico-Militaire (GPM) et gère les dossiers en partenariat avec un diplomate de la représentation permanente française, le Quai d'Orsay, le ministère fédéral des Affaires étrangères et un diplomate allemand également interrogé à la RMA. Ces quatre agents ont tous un intérêt à

¹⁷⁸¹ La Délégation aux Affaires Stratégiques a été créée par le décret du 16 juin 1992.

¹⁷⁸² Cf. Joseph Soeters, *Valeurs militaires, valeurs civiles : vers le soldat-communicateur ?*, pp. 271-286, in Bernard Boëne, Christopher Dandeker, *Les armées en Europe*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherche », 1998.

¹⁷⁸³ Entretien à la Représentation permanente de l'Allemagne, Bruxelles, 23/01/2007.

¹⁷⁸⁴ Les militaires français et allemands représentant leur nation au Comité Militaire de l'Union européenne nous ont également reçus en civils : cela traduit assez bien le type de travail qui est le leur au CMUE : un travail qui n'est pas purement militaire, mais politico-militaire, voire diplomatique.

faire porter leur voix dans la négociation, position peu habituelle pour un militaire alors qu'elle est l'essence du travail d'un diplomate. Si travailler en « gris », à la frontière entre défense et diplomatie, semble plutôt une tâche motivante aux dires de nombre des officiers que nous avons interviewé, il n'en reste pas moins que garder en tête sans cesse les visées et conséquences politiques de tous les dossiers négociés peut rendre amers certains officiers habitués à la technicité d'un travail habituellement cadré. Après deux ans et demi poste à Bruxelles, un officier allemand confie : « *J'ai perdu beaucoup de mes idéaux. Les non aux référendums français et néerlandais sont compréhensibles. Cela devient très difficile de travailler dans l'UE à 27.* »¹⁷⁸⁵ Un officier français ayant eu à la fois l'expérience d'officier d'échange et du travail à Bruxelles explique :

« L'intérêt du travail ne se trouve pas tant au niveau individuel -car on hérite parfois de dossier de seconde main ou de second plan-, mais il se trouve dans l'intérêt collectif supérieur de contribuer à la coopération militaire franco-allemande et européenne. »¹⁷⁸⁶

En outre, la pratique de la diplomatie de défense implique souvent une concurrence au sein même de la configuration bruxelloise avec les autres nations certes, mais plus encore avec les acteurs politico-diplomatiques en présence, y compris ceux de sa propre nationalité. De plus, la coopération militaire franco-allemande offre ici aux officiers une ressource matérielle bien plus que symbolique : les échanges de personnels offrent aux officiers des deux armées l'avantage de connaître le partenaire avant l'entrée sur la scène bruxelloise, ce qui constitue un atout majeur pour faciliter le dialogue interculturel¹⁷⁸⁷. Le chef du Bureau PESD du ministère fédéral de la Défense à Berlin souligne :

« Tous les *Referente* de *FüS III-4* ont un passé franco-allemand, soit parce qu'ils sont passés par l'une ou l'autre école de guerre, soit par la BFA, soit par des échanges pendant deux ans. D'où l'existence d'une base commune de compréhension de l'autre. »¹⁷⁸⁸

Actuellement, plus de 20 officiers allemands sont insérés en permanence au sein des états-majors français des forces armées, des états-majors centraux et des directions centrales, et réciproquement. Les échanges de fonctionnaires se sont également développés au niveau des administrations centrales des ministères des Affaires étrangères et de la Défense, mais plus modestement (deux à trois fonctionnaires par ministère actuellement). Chaque année, un à cinq élèves officiers des trois armées débutent le cursus de formation initiale correspondant dans l'autre pays. Chaque promotion du Collège interarmées de défense accueille cinq officiers allemands, et la *Bundesakademie für Sicherheitspolitik*

¹⁷⁸⁵ Idem.

¹⁷⁸⁶ Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006.

¹⁷⁸⁷ Cf. <http://www.france-allemande.fr/Echange-entre-officiers,271.html> Le premier poste d'officier d'échange entre un officier allemand et un officier français a été créé le 1^{er} novembre 1991, sur la base d'accords bilatéraux entre les ministères de la Défense des deux pays.

¹⁷⁸⁸ Entretien à *FüS III-4*, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006.

(BAKS) accueille autant d'officiers français. Enfin, au Centre des hautes études militaires (CHEM), un officier supérieur allemand se prépare à exercer de hautes responsabilités dans le domaine bilatéral¹⁷⁸⁹.

3.3. Des militaires plongés dans un cadre de rivalités institutionnelles

Est-ce à dire que les militaires sont devenus des acteurs « bruxellisés » ? Le terme de « bruxellisation », défini au chapitre 5¹⁷⁹⁰, signifie que, bien que les compétences en matière de défense demeurent *in fine* dans la main des Etats-nations, la formulation et la mise en œuvre de la PESD est de plus en plus européanisée par les acteurs travaillant dans les organes dédiés à cette politique à Bruxelles¹⁷⁹¹. La création du poste de Haut Représentant par le Traité d'Amsterdam constitue un élément de bruxellisation de la PESC, dont la PESD est le volet militaire. Mais en même temps « *plus [les Etats] militarisent l'Union, plus ils en verrouillent le fonctionnement intergouvernemental* »¹⁷⁹². La socialisation institutionnelle des militaires français et allemands est-elle en voie de supplanter leur habitus militaire national originel ? L'enquête que nous avons conduite, corroborée par les études que nous avons pu consulter sur ce point, nous montre que le point d'ancrage premier demeure national et organisationnel, au sens de l'organisation d'appartenance de l'agent¹⁷⁹³. La solidarité entre militaires en poste à Bruxelles est davantage une solidarité de l'uniforme face aux agents civils qu'une réelle européanisation. Effectivement, le fonctionnement des forces armées impose une forte cohésion entre les agents, une camaraderie face aux menaces afin de pouvoir constituer une armée efficiente : « *It is vital that soldiers know each other if they are to cohere under the pressure of combat. Soldiers must be able to trust their colleagues, knowing how they will conduct themselves under fire.* »¹⁷⁹⁴

¹⁷⁸⁹ De plus, au-delà de ces échanges de formation, l'école franco-allemande du Tigre (hélicoptère de combat) et des projets de centres franco-allemands de formations prennent corps peu à peu comme l'idée certes controversée d'un bâtiment école bilatéral).

¹⁷⁹⁰ Cf. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, « The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union », art. cit.

¹⁷⁹¹ Cf. Niagalé Bagayoko, « L'européanisation des militaires français : socialisation institutionnelle et culture stratégique », in *Revue Française de Science politique*, 56 (1), 2006, pp. 49-78.

¹⁷⁹² Javier Solana, *Préface*, in Nicole Gnesotto (dir.), *La PESD. Les cinq premières années. 1999-2004*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2004, p. 9.

¹⁷⁹³ Cf. notamment Christophe Pajon, « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle européanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », *Politique Européenne*, 10, 2003, pp. 148-171 et Niagalé Bagayoko, op. cit. C'est d'ailleurs le cas de nombre d'autres fonctionnaires nationaux détachés à Bruxelles : cf. Morten Egeberg, « Transcending intergovernmentalism ? Identity and role-perceptions of national officials in EU decision-making », in *Journal of European Public Policy*, 6 (3), 1999, pp. 456-474, et Anne Stevens, *Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne : uniformité statutaire et diversité culturelle*, pp. 9-27, in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymery, op. cit.

¹⁷⁹⁴ Anthony King, « The word of command. Communication and cohesion in the military », in *Armed forces and society*, 32 (4), July 2006, p. 494.

En effet, lorsque l'on s'interroge, comme le fait Jeffrey Checkel, sur la question de savoir quand les acteurs passent d'une logique de conséquence à une logique de l'approprié, soit à une socialisation institutionnelle nouvelle, l'on se rend compte, comme nous l'étudions plus bas (section C) et au chapitre 9, que cette socialisation européenne demeure résiduelle et surtout instrumentale. Il importerait de pouvoir conduire une enquête sur les officiers en poste dans les structures de la PESD deux ou trois ans après leur retour à un poste « national » afin de vérifier ce qu'il reste de cette expérience politico-militaire européenne. Nous sommes en réalité assez dubitatifs concernant l'idée d'une socialisation européenne autre que marginale : il se produit plutôt pour les militaires des effets de situations (en l'occurrence, un syndrome de Stockholm, comme nous le développons dans la section C1), « destinés à conjurer la forte incertitude qui marque l'espace européen »¹⁷⁹⁵.

La structure de la configuration sociale PESD est relativement cloisonnée entre organes civils et militaires ; elle tend ainsi à favoriser la concurrence entre agents civils et diplomatiques d'un côté, et agents militaires de l'autre. Un officier de l'État-major des Armées remarquait : « *Les institutions sont si lourdes que même si les ministres ont des relations intuitu personae ; ce qui arrive en haut est un travail pré formaté et la marge de manœuvre du haut est de 5%.* »¹⁷⁹⁶ En la matière, l'absence de synergie interpilier –objectif pourtant proclamé par la Stratégie Européenne de Sécurité de 2003¹⁷⁹⁷ – apparaît comme un problème récurrent, tout particulièrement mis en avant par les acteurs militaires qu'il nous a été donné d'interroger à Bruxelles, Paris et Berlin¹⁷⁹⁸. La politique européenne de défense demeure cloisonnée à plusieurs niveaux : le dialogue entre Conseil et Commission n'est pas évident du fait de l'absence d'une autorité unique en matière de politique étrangère européenne. Le cadre institutionnel de la PESD tend même à attiser les rivalités administratives en matière de gestion de crise. Jusqu'à l'avènement de cette politique entre 1999 et 2001, l'UE n'avait aucune culture de gestion de crise. C'est pourquoi les organes politico-militaires de la PESD sont largement inspirées de l'OTAN, et correspondent à une approche marquée par une certaine étanchéité entre militaires et civils (en *stock and pipe*) ; les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères sont habitués au modèle éprouvé de l'OTAN et l'ont importé, alors que le modèle de l'ONU, avec un Secrétariat Général ayant autorité sur toutes les dimensions de l'action onusienne, aurait sans doute

¹⁷⁹⁵ Didier Geogakakis, op. cit., p. 25.

¹⁷⁹⁶ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹⁷⁹⁷ Javier Solana, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », *Stratégie Européenne de Sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003.

¹⁷⁹⁸ Nous revenons sur ce point au chapitre 9.

mieux correspondu à l'UE¹⁷⁹⁹. Ainsi par exemple, le CMUE tend à se voir non pas comme un forum d'échanges de vues sur des actions militaires entre Etats-membres, mais davantage comme une instance de confrontation avec un organisme politique, le COPS, répondant à une logique de bataille de territoires où les organes s'affrontent l'un l'autre de façon plus ou moins implicite. Or justement, la particularité du travail des militaires dans l'Union européenne par rapport à un travail de terrain dans les opérations militaires multinationales est d'être amené à une collaboration quotidienne avec les civils, engendrant une concurrence sur certains dossiers : les Affaires Étrangères évaluent les avantages politiques d'une situation et manifestent en général plus d'ambitions, tandis que les militaires et la Défense manifestent plus de pragmatisme de par leur socialisation professionnelle¹⁸⁰⁰.

De même, la culture du secret très prégnante chez les acteurs militaires ne rend pas toujours aisés leurs contacts avec les acteurs diplomatiques et autres civils de la Défense : l'exemple des locaux mêmes de l'EMUE est caractéristique de cette culture spécifique, et rappelle le SHAPE de l'Alliance atlantique à Mons. L'EMUE est situé dans le bâtiment Kortenberg et régi par des principes stricts : on ne peut y introduire ni dictaphone, ni matériel électronique, ni ordinateur portable ou téléphone cellulaire lorsque l'on vient de l'extérieur ; cette « bunkerisation » n'est pas pour faciliter la collaboration avec les collègues civils du Secrétariat Général du Conseil. C'est finalement une déclinaison de la logique de lutte organisationnelle et symbolique qui se produit entre les « communautaires » et les diplomates traditionnels au sein de la PESC¹⁸⁰¹, mais également une réfraction des problèmes de coordination interministérielle qui se posent au niveau national, comme nous avons pu le voir au chapitre 5¹⁸⁰². A travers la prépondérance du COPS sur le Comité militaire de l'UE, force est de remarquer avec Huntington : « *The essence of objective civilian control is the recognition of autonomous military professionalism ; the essence of subjective control is the denial of an independent military sphere* »¹⁸⁰³

Dès lors, au-delà de ces concurrences interorganisationnelles redevables largement à des socialisations professionnelles différentes, les militaires tant français qu'allemands voient aussi en la politique européenne de défense elle-même une ressource en vue d'atteindre indirectement des objectifs organisationnels de type corporatistes.

¹⁷⁹⁹ Entretien à la DG E VIII, Bruxelles, 15/11/2005.

¹⁸⁰⁰ Entretien au *Planungsstab*, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006.

¹⁸⁰¹ Cf. Yves Buchet de Neuilly, op. cit.

¹⁸⁰² La coordination est certes ardue mais plus valide en Allemagne du fait de la culture administrative collégiale et du principe de *Mitzeichnung*. En France, les décisions prises par le Président en Conseil de Défense sont déclinées par le Quai d'Orsay et l'Hôtel de Brienne. En vue d'harmoniser les points de vue entre les deux ministères, des réunions « Quai/Défense » ont lieu tous les quinze jours entre le directeur des Affaires stratégiques du Quai d'Orsay, le Délégué aux Affaires Stratégiques et un représentant de l'Etat-Major des Armées.

¹⁸⁰³ Samuel Huntington, op. cit., p. 83.

Section B : La PESD des diplomates : un projet politique ambitieux

Si les officiers, tant français qu'allemands, peuvent voir en la configuration sociale constituée par la politique européenne de défense une possibilité d'acquisition de territoires de compétences extranationaux, les diplomates, de leurs côtés, y cherchent un moyen de sauvegarder l'un de leurs derniers bastions de compétences exclusives, c'est-à-dire sans nécessité de recours systématique aux ministères techniques : la politique étrangère et de défense. Le domaine politico-militaire constitue en effet le dernier domaine dans lequel les ministères des Affaires étrangères peuvent avancer fermement des positions nationales, dans la mesure où la défense et la sécurité constituent le cœur de la souveraineté de l'Etat, détenteur du monopole de la violence légitime¹⁸⁰⁴. La PESD a largement été modelée et poussée en avant par les diplomates français et allemands surtout¹⁸⁰⁵, en prenant le relais de l'entreprise politique lancée par Mitterrand et Kohl au début de la décennie 1990. La croissance exponentielle de la construction européenne a conféré aux diplomates « communautaires » chargés des négociations concernant les politiques du premier pilier de l'UE, telles que la PAC par exemple ou la politique économique et monétaire, et aux ministères techniques dotés de départements « affaires étrangères » un rôle accru au détriment des acteurs de la diplomatie traditionnelle qui ont vu se réduire leur champ de compétences propres comme une peau de chagrin. La PESD représente donc pour eux, qu'ils soient français ou allemands, une possibilité de maintenir le rôle de la diplomatie traditionnelle à Bruxelles.

Paradoxalement, ce sont aussi des acteurs diplomatiques que proviennent les blocages les plus fréquents dès qu'est posée la question politique d'intégrer davantage la PESD, ou de renégocier le contrat de partenariat avec l'Alliance atlantique¹⁸⁰⁶. La position des acteurs civilo-diplomatiques (soit les diplomates et les conseillers civils de la Défense et des chefs d'Etat) au sein de la configuration PESD est d'autant plus susceptible de se stabiliser que la politique européenne de défense fonctionne en définitive sur un système de décision restreint au sein des Etats : environ 200 à 300 agents seulement s'occupent de la défense européenne *stricto sensu* (en dehors des opérations militaires européennes) entre les ministères des Affaires étrangères, les ministères de la Défense, les gouvernements nationaux et Bruxelles. Comme le soulignait un officier français :

¹⁸⁰⁴ En allemand, la diplomatie est désignée sous le terme de « Kernum des Staates », noyau de l'Etat.

¹⁸⁰⁵ Ainsi que par les acteurs politico-diplomatiques britanniques également, mais avec des réticences.

¹⁸⁰⁶ De même dans le domaine franco-allemand, les militaires ont réussi à créer des unités militaires bi- et multilatérales comme la Brigade Franco-Allemande ou l'Eurocorps, tandis que la question de création d'une ambassade commune franco-allemande proposée par Dumas et Genscher a échoué sur le refus des ministères des Affaires étrangères dans les deux Etats.

« On n'a pas besoin de gros bataillons de gens dans ce domaine, d'autant plus qu'il n'occupe pas forcément une place de premier plan dans le débat public. Ce sont des gens qui se connaissent et partagent des codes communs. »¹⁸⁰⁷

*1. La profession diplomatique après la guerre froide : entre déclin et recomposition*¹⁸⁰⁸

Qu'est-ce qu'être diplomate en France et en Allemagne ? Qu'est-ce que représenter son Etat après la guerre froide ? En quoi consistent le métier et la socialisation diplomatique ? Dans l'ensemble des démocraties occidentales, le ministère des Affaires étrangères est un

« ministère où l'esprit de corps est prégnant et où l'identité professionnelle est fortement ressentie par le personnel : une sorte de mimétisme entre les agents les conduits à une conformation de soi. »¹⁸⁰⁹

Quelques grandes caractéristiques indépendantes de l'appartenance nationale des diplomates se dégagent, qui nous permettront de mieux saisir avec quel type de ressources ils jouent dans la configuration sociale PESD, entre le niveau national et le niveau européen de prise de décision. La diplomatie moderne fait son apparition à la fin du Moyen Âge : à partir du XVI^{ème} siècle, la France notamment, mais aussi l'Angleterre et l'Allemagne se mettent à développer des réseaux diplomatiques permanents composés de membres de la haute noblesse jouissant d'une forte influence¹⁸¹⁰. Sous l'Ancien Régime, le roi confiait la charge de représenter à des personnes qu'il avait distinguées dans l'armée ou à la cour essentiellement, et c'est plus précisément la fonction d'ambassadeur qui a fondé le prestige de la diplomatie. D'ailleurs au XIX^{ème} siècle, l'enracinement social des diplomates professionnels témoigne d'une certaine continuité avec leur profil social sous l'Ancien Régime, notamment en France : 8 ambassadeurs sur 9 étaient nobles en 1840. La républicanisation du Quai d'Orsay ne s'est opérée que sous la III^{ème} République par les réformes de Freycinet¹⁸¹¹. Les diplomates sont donc des fonctionnaires d'Etat. En Allemagne, Frédéric-Guillaume I^{er} a mis en place en 1713 un système de recrutement pour assurer à la Prusse une fonction publique professionnelle de qualité, qui a abouti à la constitution précoce d'une *Berufsbeamtentum* prestigieuse liée à un Etat fort, capable

¹⁸⁰⁷ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

¹⁸⁰⁸ Sur la question globale du métier diplomatique, cf. François Seydoux de Clausonne, *Le métier de diplomate*, Paris, 1980, et Yvan Bazouni, *Le métier de diplomate*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques juridiques », 2005.

¹⁸⁰⁹ Cf. Yvan Bazouni, op. cit., p. 27.

¹⁸¹⁰ Id., p. 17.

¹⁸¹¹ Cf. Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Science Po, 1998, p. 120 et suiv.

d'imposer ses réformes par le haut¹⁸¹². Les diplomates allemands sont recrutés eux-aussi par le biais du *Staatsexamen*. Après 1945, les Américains voulaient réformer, voire supprimer la fonction publique professionnelle allemande, mais la Loi Fondamentale de 1949 l'a restaurée dans sa quasi intégralité¹⁸¹³.

La diplomatie constitue, par sa structuration historique, un statut et une « dignité » avant même d'être un métier. Les diplomates forment un corps de métier structuré autour de pratiques et de rites professionnels propres à leur fonction de représentation nationale. L'idée de corps dénote une certaine homogénéité de ses membres, notamment, comme nous l'avons vu au chapitre 6, dans son mode de recrutement, de gestion et de socialisation interne¹⁸¹⁴. Les acteurs de ce corps sont soudés par le travail d'état-major qu'ils mènent en équipe dans les capitales ou à Bruxelles. Etre diplomate dans la société mondialisée, c'est à la fois informer, représenter, négocier, savoir s'adapter mais aussi, ce qui fait l'essence même de la profession : assurer la protection des intérêts de son Etat tout en maintenant un bon niveau de coopération avec les autres Etats. En France, les diplomates appartiennent à la catégorie des grands corps de l'Etat¹⁸¹⁵ qui composent la haute fonction publique, la « noblesse d'Etat »¹⁸¹⁶. En Allemagne, le fonctionnement de la fonction publique est unitaire : les diplomates ne forment pas statutairement un corps à part. Il reste qu'outre-Rhin aussi, les diplomates forment *de facto* un corps au sens d'esprit de corps, soit de qualités intellectuelles et morales qui les rendent dignes d'appartenir au groupe, d'autant plus qu'ils reçoivent une formation spécifique qui tisse un réseau entre eux¹⁸¹⁷. Les acteurs diplomatiques interrogés manifestent d'ailleurs, certes la plupart du temps implicitement, une forte allégeance de l'individu au groupe, plus marquée cependant chez les diplomates français, réceptacles des ambitions extérieures de la « Grande Nation », que chez les diplomates allemands. Les expressions « le Quai », « le département », ou « la carrière »

¹⁸¹² Marie-Bénédicte Daviet-Vincent, art.cit., p. 118.

¹⁸¹³ Cf. Hans-Ulrich Derlien, *Compétence bureaucratique et allégeances politiques en Allemagne*, op. cit. Cela qui signifie qu'une partie des fonctionnaires en poste sous le troisième Reich se sont trouvés *de facto* intégrés à l'appareil d'Etat de la RFA car le nombre de nouveaux jeunes fonctionnaires était insuffisant pour couvrir les besoins. Il s'agit du cas de 69% des fonctionnaires de la nouvelle administration fédérale en 1949. Id., p. 68. La construction de la Bundeswehr a d'ailleurs elle aussi du faire appel à certains officiers de l'ex Wehrmacht, ce qui ne fut pas sans controverses. Cf. Detlev Bald, *Die Bundeswehr, Eine kritische Geschichte (1955-2005)*, op. cit.

¹⁸¹⁴ Cf. Ezra Suleiman, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, op. cit., p. 53 et suiv.

¹⁸¹⁵ Les corps existent officiellement de façon juridique depuis la Libération : ils sont la base de l'articulation de la fonction publique : l'article 17 du statut des fonctionnaires de 1946 déclare que le corps regroupe des hommes qui ont été en compétition pour entrer dans la fonction publique et pour le déroulement de leurs carrières. Le statut particulier des agents diplomatiques est régi par le décret du 6 mars 1969. Cf. Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France, acteurs et processus*, op. cit., p. 122.

¹⁸¹⁶ Cf. Pierre Bourdieu, op. cit., et Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, PUF, « Que sais-je ? » n°1437, 1994.

¹⁸¹⁷ Cf. Hans-Ulrich von Ploetz, *Der auswärtige Dienst vor neuen Herausforderungen*, pp. 66-72, in Wolf(Dierter Eberwein, Karl-Kaiser, *Deutschlands neue Aussenpolitik*, op. cit.

reviennent régulièrement dans les entretiens auprès de diplomates français¹⁸¹⁸. En revanche, l'attachement à l'institution diplomatique s'affirme de façon plus distanciée à Berlin. La politique étrangère allemande commence juste, depuis la législature Fischer, à perdre ses complexes et se réaffirmer progressivement sur la scène internationale¹⁸¹⁹. Cela permet de saisir l'engouement des diplomates allemands pour la construction européenne en général, et pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense en particulier, qui permet à la République Fédérale de regagner un statut normalisé dans les relations internationales.

Dans les deux Etats, la diplomatie correspond au modèle wébérien classique de structure interne d'une organisation bureaucratique : pyramidal et hiérarchique ; à chaque échelon/niveau, les agents effectuent certaines tâches sujettes à une direction et un contrôle par un petit groupe d'agents aux niveaux supérieurs, en l'occurrence les ambassadeurs pour les agents qui travaillent en dehors des services du ministère des Affaires étrangères dans les capitales, et les chefs de service pour les autres agents. Le fonctionnement allemand se rapproche plus encore du modèle wébérien que le fonctionnement français : les relations interpersonnelles et le leadership tendent à importer plus que l'autorité dérivée de la position de l'agent dans l'organigramme¹⁸²⁰. Plus précisément, la mission des acteurs diplomatiques impliqués dans l'élaboration et la gestion au jour le jour de la politique étrangère consiste à définir et représenter les positions nationales de leur pays d'appartenance, de les faire valoir auprès des représentants des autres Etats et de les défendre au maximum, ce qui implique des aptitudes dans l'art de la négociation, de l'argumentation et de la présentation verbale des positions défendues. Pour emprunter les idéaux-types wébériens de rationalités qui sous-tendent l'action d'un agent social, les diplomates traditionnels sont globalement socialisés à l'exercice d'une rationalité en valeur (*wertrational*), plus encore qu'en finalité (*zweckrational*), même si en réalité les deux types de rationalités se combinent en proportions variables au quotidien : ils agissent en véhiculant des principes cognitifs, qui n'empêchent pas la pratique d'un certain pragmatisme dans des situations données. Et pour Norbert Elias, la rationalité varie en fonction de la réalité sociale des acteurs, soit la nature des contraintes relationnelles qui pèsent sur l'individu et qui modèlent son comportement¹⁸²¹. Samy Cohen souligne bien cette caractéristique : « *Les diplomates admettent volontiers qu'ils manquent d'audace mais rétorquent que leur devoir est de*

¹⁸¹⁸ Un ambassadeur de France, le comte de Saint-Aulaire, disait dans les années 1950 : « *J'ai contracté un mariage de raison qui deviendra un mariage d'amour avec une très vieille dame très sage et très maternelle : la carrière.* » Cf. Marie-Christine Kessler, op. cit., p. 87.

¹⁸¹⁹ Cf. le tableau des chefs d'Etat, ministres des Affaires étrangères et de la Défense et Chefs d'état-major des armées français et allemands depuis 1991 à l'annexe 7.

¹⁸²⁰ Cf. Guy Peters, *The politics of bureaucracy*, London, Longman, 1995 (4th ed.), p 162.

¹⁸²¹ Norbert Elias, *La société de cours*, op. cit., pp. 81-82.

préserver les intérêts acquis, de réduire les risques. »¹⁸²² Leur logique d'action est donc non seulement celle de la préservation des positions nationales, mais également une logique corporatiste, mobilisant leur identité organisationnelle. Ainsi en France, le Quai d'Orsay essaye toujours d'influencer l'Elysée, jouant parfois sur les anxiétés du Président ou du Premier Ministre, afin de les gagner à la solution préférée des diplomates¹⁸²³.

2. Le quotidien des diplomates dans la configuration de la PESD : entre habitus nationaux de négociation et similitudes professionnelles

Les ministères des Affaires étrangères ne peuvent plus aujourd'hui ignorer la contrainte budgétaire, et les questions de sécurité ne peuvent plus être traitées par un Etat seul. Les diplomates, quelle que soit leur nationalité, assurent par conséquent aujourd'hui une fonction de coordination pour exprimer une position nationale cohérente vers l'extérieur et rechercher en même temps une cohérence de l'expression de l'Union européenne dans le monde, tandis que les militaires sont généralement plus préoccupés des problèmes capacitaires, d'armement et d'interopérabilité. Pour Hubert Védrine, le ministère des Affaires étrangères constitue une tour de contrôle sur l'action internationale par rapport aux autres ministères qui ont des départements internationaux¹⁸²⁴. Dès lors les diplomates (et civils de la Défense) français et allemands, qui se côtoient quotidiennement dans la PESD, doivent certes composer les styles diplomatiques et habitus nationaux les uns des autres¹⁸²⁵. Cependant, leur ethos professionnelle et leur socialisation organisationnelle leurs apportent des ressources transnationales, leur permettant de coopérer et même de poursuivre un objectif semblable de sauvegarde de leur territoire de compétences.

¹⁸²² Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, op. cit., p. 177.

¹⁸²³ Id., p.190. C'est un trait que Graham Allison met en exergue dans son étude de la crise des fusées de Cuba. Graham Allison, Philip Zelikow, op. cit. De même, Bastien Irondele parle de « clan des diplomates » pour désigner l'influence majeure jouée par les diplomates sur la réforme de la conscription, par leur volonté de mener une politique étrangère ambitieuse pour la France, qui impliquait de pouvoir projeter des troupes rapidement à l'extérieur. Bastien Irondele, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, op. cit., p. 510.

¹⁸²⁴ Entretien à Paris, 29/06/2005. Marie-Christine Kessler pointe en l'occurrence l'existence de stratégies personnelles et corporatistes au sein des grands corps face à la construction européenne. Marie-Christine Kessler, *Les grands corps face à l'Europe*, pp. 183-201, in François d'Arcy, Luc Rouban (dir.), *De la V^{ème} République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de la FNSP, 1996.

¹⁸²⁵ Il s'agit de ce que Peter Katzenstein nomme la « culture de sécurité nationale ». Cf. Peter Katzenstein, *The culture of national security : norms and identity in world politics*, New York, Columbia University Press, 1996. Nous reviendrons sur ce point au chapitre 8.

2.1. Des styles diplomatiques façonnés par l'histoire

L'impact du contexte national et organisationnel de socialisation des diplomates est un facteur puissant de compréhension des comportements de négociation, des représentations des acteurs diplomatiques et de leurs pratiques¹⁸²⁶ : la culture influence le « style diplomatique »¹⁸²⁷.

2.1.1. Un style diplomatique français basé sur l'éloquence et la synthèse

Pour Charles Cogan, il existe un style diplomatique français repérable à de grandes caractéristiques structurelles, culturellement ancrées dans les pratiques et les représentations des diplomates français¹⁸²⁸. Ce style se manifeste par un goût du panache, de l'abstraction, de la déduction, de la rhétorique. La formation et la sélection des élites, l'histoire et la culture permettent de saisir ces traits spécifiques. L'histoire du ministère des Affaires étrangères s'entremêle avec celle de la centralisation étatique : elle marque la prise en charge des relations extérieures par une autorité unique et centrale comme marque d'affermissement du pouvoir royal ; à la fin du XVI^{ème} siècle, quatre secrétaires d'Etat assistent le roi et s'occupent des contrées étrangères au royaume ; ce système a été renforcé par Richelieu, puis la Révolution et l'Empire en ont renforcé la forme¹⁸²⁹. La diplomatie française manifeste dans la pratique autant que dans le discours un souci constant de défendre les positions françaises de façon inflexible plutôt que de rechercher un compromis pragmatique à la manière des diplomates anglo-saxons. Les diplomates français présentent une émotionnalité dans leur comportement de négociation bien plus élevée que celle des diplomates allemands, soit respectivement 60% contre 36%¹⁸³⁰. Cela va de pair avec une prise de risque plus élevée du côté des négociateurs français (90%) au regard des négociateurs germaniques (72%)¹⁸³¹.

¹⁸²⁶ Nous ne proposons pas ici une analyse de type culturaliste en mettant l'accent sur la socialisation : nous cherchons plutôt à montrer le poids du passé véhiculé par la socialisation nationale et professionnelle/organisationnelle, sur les pratiques et les représentations des agents du fait de la prégnance majeure de leur identité professionnelle et organisationnelle. Pour une analyse culturaliste de la coopération franco-allemande, cf. Christophe Pajon, *La coopération franco-allemande au concret : cultures, structures et acteurs*, op. cit., p. 75.

¹⁸²⁷ Jeswald W. Salacuse définit sommairement la culture comme « the socially transmitted behaviour patterns, norms, beliefs and values of a given community. » Il ajoute : « Persons from that community use the elements of their culture to interpret their surroundings and guide their interactions with other persons. », in « Ten ways that culture affects negotiating style : some survey results », in *Negotiation Journal*, July 1998, p. 222.

¹⁸²⁸ Charles Cogan, *Diplomatie à la française*, Paris, Ed. Jacob-Duvernet, 2005.

¹⁸²⁹ Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France, acteurs et processus*, op. cit., p. 89-100.

¹⁸³⁰ Jeswald W. Salacuse, art. cit., p. 232.

¹⁸³¹ Id., p. 237.

Pour Christopher Bertram, ancien Président du *think tank* allemand *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) à Berlin :

« La politique française exprime l'essence de la France : c'est une façon de réclamer l'identité française. Elle n'est pas là pour manipuler ou changer les choses. Les Allemands sont intéressés par le processus. Les Français sont intéressés par le statut. »¹⁸³²

La culture politique française demeure très marquée par le rationalisme cartésien (qui se caractérise chez les diplomates par un goût de l'argumentation associant le fond et la forme) et la Révolution française qui se traduit par une affirmation de l'Etat et une certaine méfiance vis-à-vis de l'individu : la conception rousseauiste de la nation a conduit à substituer la nation au monarque absolu. Dès lors, une part de l'anti-américanisme français puise sa source dans des philosophies politiques différentes : le primat des droits individuels aux Etats-Unis consacre une société multiculturelle (le *melting-pot*) à forte mobilité et traversée par des logiques de concurrence dans tous les secteurs de la vie sociale et politique ; la France a au contraire développé une philosophie assimilatrice de l'Etat : l'Etat fabrique des citoyens et joue un rôle majeur dans la vie sociale et politique, cherchant à primer sur les dynamiques individuelles¹⁸³³. En outre, les diplomates français sont marqués par une culture qui se veut celle de l'exception française et entend rayonner à l'international. Cette culture s'appuie sur une approche déductive des négociations diplomatiques (*top-down*) visant à définir et s'accorder d'abord sur une règle générale pour en déduire ensuite les éléments constitutifs particuliers¹⁸³⁴.

L'exemple le plus frappant est sans doute la déclaration de Saint-Malo de décembre 1998 : la diplomatie française voulait obtenir coûte que coûte que les Britanniques admettent enfin l'idée de doter l'Union européenne d'une capacité de défense en dehors de l'Alliance atlantique. Ainsi, si le principe a bien été acté à Saint-Malo, il demeure néanmoins -comme nous l'avons vu et comme nous le montrerons aussi au chapitre 7- que les détails de cette capacité européenne de défense et de sa relation avec l'OTAN restent loin d'être consensuels, amenant parfois à évoquer un accord sur les désaccords (*agreement to disagree*). De même, lors du sommet de Tervuren (dit « des Chocolatiers ») du 29 avril 2003, il importait avant tout pour la diplomatie française de faire accepter aux trois autres partenaires du sommet (Allemagne, Belgique, Luxembourg), avec le soutien de son partenaire allemand, le principe d'un futur quartier général européen d'opération (OHQ) autonome de l'OTAN et permettant à l'UE de planifier des opérations militaires depuis Bruxelles sans recours au mécanisme Berlin Plus d'utilisation des capacités communes de

¹⁸³² Entretien avec Charles Cogan, *Diplomatie à la française*, op. cit., p. 368.

¹⁸³³ Cf. notamment Eugen Weber, *La fin des terroirs*, Paris, Fayard, 1984.

¹⁸³⁴ Cf. Charles Cogan, *Le style diplomatique français*, op. cit.

planification de l'Alliance. Or le débat avec les Britanniques suite à ce sommet fut houleux : il fallu plus de six mois avant que Londres accepte ce principe en novembre 2003, et force est de constater aujourd'hui que les modalités pratiques de mise en œuvre de cet OHQ sont loin de faire consensus. Mais l'enjeu pour Paris était de faire acter ces grands principes pour la politique européenne de défense. C'est l'exact inverse de la diplomatie à l'anglo-saxonne, qui influence d'ailleurs le style diplomatique allemand, dans laquelle la démarche est inductive (*bottom-up*): il s'agit de partir d'éléments particuliers pour en dériver une règle générale. Cette divergence fondamentale de comportement diplomatique s'insère dans le cadre plus large du système bureaucratique français très hiérarchisé, contrairement à un système allemand collégial.

Un autre trait majeur du style diplomatique français est l'importance accordée à l'apparence. Réminiscence de la société de cour où pour se distinguer, les courtisans devaient faire usage du beau langage et trouver l'argument qui ferait mouche, les diplomates français sont les réceptacles d'une culture politique largement protocolaire, où la mise en scène de la grandeur nationale compte encore passablement comme le montre l'exemple des défilés militaires du 14 juillet, type de spectacle absolument impensable outre Rhin¹⁸³⁵. Les diplomates français incarnent la tradition de la « grande Nation », qui s'appuie sur la longévité et le poids puissant de l'Etat français, soutenu par une bureaucratie centralisée depuis l'époque de Richelieu. Cette tradition conduit à une certaine culture d'autorité intellectuelle et morale, perçue souvent par les négociateurs des autres pays comme une marque d'arrogance, selon les entretiens conduits auprès d'interlocuteurs allemands. Pour l'ancien conseiller de Gerhard Schröder sur les questions franco-allemandes, Rudolf von Thadden, ce style diplomatique se traduit dans la relation franco-allemande par une relation de grand frère (la France) à petit frère (l'Allemagne) due à l'histoire, mais que les Allemands commencent à remettre en cause au regard du changement de génération politique et de la normalisation progressive de l'Allemagne¹⁸³⁶. Cette forme d'autorité diplomatique se combine avec une tradition d'opposition aux normes dominantes, la fameuse « exception culturelle ». Qui est au fond le négociateur français ? Charles Cogan en dresse un portrait que nous avons pu repérer sur le terrain :

« Doté d'une éducation de qualité, [...] armé de la certitude d'avoir trouvé la meilleure solution à travers un exercice de raisonnement unique et efficace et, de plus, imprégné du sentiment d'être écrasé par le monde anglo-saxon (encore cette culture de l' « *underdog* »),

¹⁸³⁵ Entretien avec le Général Quiel, ancien attaché militaire allemand à Paris, Ambassade d'Allemagne, Paris, 17/05/2005.

¹⁸³⁶ Rudolf von Thadden, « Les Allemands et leur histoire. Evolution de la conscience historique après 1945 », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 55 (1), 1999, pp. 91-94.

le négociateur français allie ténacité et persistance, faisant souvent cavalier seul dans les négociations avec les partenaires européens et américains. »¹⁸³⁷

Autrement dit, les diplomates français défendent fortement les positions nationales, à Bruxelles ou ailleurs, quitte à être isolés¹⁸³⁸. La formation de ces acteurs n'est pas étrangère à leur comportement de négociation. La surreprésentation de Sciences Po et de l'ENA comme canaux de socialisation joue un rôle prégnant dans la représentation que les acteurs diplomatiques (et les conseillers civils de la Défense) se font de leur rôle et de la place de la France en Europe et dans le monde¹⁸³⁹. Les énarques présentent une tendance généraliste, tandis que les juristes très représentés outre-Rhin sont plus précis sur des dossiers particuliers, et tendent à manifester un esprit de détail plus marqué, un plus grand formalisme au détriment d'une vision politique que les énarques prennent davantage en compte¹⁸⁴⁰. Le prestige du ministère des Affaires étrangères et de la représentation, avec une certaine idée de la France, souvent gaullienne, engendre une forme de susceptibilité. Le diplomate demeure un généraliste mais il est aussi un spécialiste de la négociation transversale, et la profession connaît depuis la fin de la guerre froide un mouvement de technicisation qui l'amène à jouer entre polyvalence et spécialisation.

Il existe d'ailleurs une différence sensible de culture administrative entre les diplomates passés par l'ENA et ceux qui ont accédé à la carrière par la voie d'Orient et ont été recrutés sur la base d'une spécialisation sur une région particulière. En outre, ce style diplomatique spécifique a été introduit dans les services de la défense par le biais des connections entre les deux milieux à travers certains parcours professionnels, comme par exemple celui de Dominique Combe de Nayves, énarque oscillant à de hauts postes entre le ministère des Affaires étrangères (directeur de cabinet en 1991, directeur des affaires francophones en 1996-97) et le ministère de la Défense (entrée au ministère en 1989 après un passage à la Cours des comptes ; conseiller diplomatique en 1997, directeur de cabinet d'Alain Richard de 1998 à 2001). Un dernier trait marquant est l'attachement de la diplomatie française à une certaine forme de multilatéralisme, en réalité surtout au cadre européen, multiplicateur de

¹⁸³⁷ Charles Cogan, *Le style diplomatique français*, p. 381, in *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. 7, 2006.

¹⁸³⁸ Charles Cogan rapporte une anecdote éclairante : lors d'une négociation à l'OTAN dans le domaine de la limitation des armements dans les années 1980, l'ambassadeur de France Benoît d'Aboville aurait répliqué au représentant américain Stephen Ledogar qui lui indiquait que la position française isolait la France dans la négociation : « Wonderful ! That's just the way we like it ! » Charles Cogan, op. cit., p. 378.

¹⁸³⁹ Cf. notre chapitre 6.

¹⁸⁴⁰ Néanmoins, depuis les années 1980, ce monopole des juristes sur la diplomatie allemande tend à évoluer au profit notamment des économistes, désormais nombreux dans les rangs des diplomates allemands. Cf. HansUlrich von Ploetz, *Der auswärtige Dienst...*, op. cit.

puissance pour la France : elle apparaît ainsi sur la défensive quand « *l'enfant européen, largement son enfant, lui échappe* », notamment à travers les élargissements successifs¹⁸⁴¹.

2.1.2. Un style diplomate allemand marqué par la précision et le pragmatisme

Concernant les diplomates rhénans, William Smyser s'est intéressé de près au style diplomatique allemand¹⁸⁴². Les négociateurs allemands présentent, en l'occurrence, un comportement proche des diplomates anglo-saxons, dans la mesure où ils attachent, au final, peu d'importance aux concepts mais recherchent pragmatiquement des solutions. Les diplomates allemands sont peu enclins aux concessions en format bilatéral aux dires des diplomates français interviewés : le monopole des juristes chez ces acteurs les conduit à porter une grande attention à la discussion exhaustive de tous les détails d'une négociation. Même si l'esprit de ce qui sera l'accord final leur convient, ils seront très attentifs à l'aspect technique de la négociation. Jeswald W. Salacuse, dans une enquête sur les styles diplomatiques de différents pays, indique que là où 71% des juristes interrogés considèrent la signature d'un accord écrit comme l'objectif ultime de la négociation, seuls 50% des diplomates non juristes formulent un objectif identique¹⁸⁴³. Néanmoins, dans les négociations multilatérales, les diplomates allemands font preuve de davantage de pragmatisme en visant à attendre un compromis, au regard de diplomates français perçus comme plus « idéologues ». D'ailleurs, l'enquête de Salacuse montre que 70% des négociateurs français visent à atteindre un accord signé, tandis qu'il ne s'agit d'un but que pour 54% des négociateurs allemands¹⁸⁴⁴. D'ailleurs, les diplomates allemands se décrivent eux-mêmes comme plus formels (27%) que les diplomates français (20%)¹⁸⁴⁵. Nos entretiens nous ont permis de confirmer cette analyse, puisque tous les responsables allemands interrogés nous ont déclaré se sentir investis d'un rôle de médiateur. Dans le cadre spécifique de la PESD, les Allemands se voient comme les facilitateurs des relations entre le Royaume-Uni, les USA et la France. Il ne s'agit pas seulement d'un vœu pieux, puisque les officiers français rencontrés confirment qu'en cas de conflit entre la France et le Royaume-Uni (ce qui arrive assez souvent), les Allemands chercheront à aplanir les différends, trouver un compromis et éviter le conflit.

¹⁸⁴¹ Cf. Philippe Moreau-Defarges, , « La France et l'Europe : l'inévitable débat », in *Politique étrangère*, 4, 2002, p. 953.

¹⁸⁴² W.R. Smyser, *How Germans Negotiate, Logical Goals, Practical Solutions*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2003.

¹⁸⁴³ Jeswald W. Salacuse, art. cit., p. 226.

¹⁸⁴⁴ Ibid.

¹⁸⁴⁵ Id., p. 229.

L'histoire allemande joue naturellement un rôle important dans la construction du comportement diplomatique des acteurs interrogés : le 8 mai 1945 représente l'année zéro (*Stunde Null*) et la fin de l'Allemagne comme Etat souverain de sa destinée jusqu'au 3 octobre 1990. En outre, l'Allemagne est un Etat-nation tardif, qui a développé une philosophie et une culture politiques fort différentes de la France : les Allemands forment une nation depuis près de mille ans dont les origines sont puisées dans le Saint-Empire Romain germanique, mais ne sont un Etat-nation que depuis 1871 ; ils étaient auparavant une nation divisée sur un même territoire entre Hohenzollern et Habsbourg principalement. Ils furent la dernière nation européenne à s'unifier et former un gouvernement indépendant, près de quatre siècles après la France, ce que le terme de « *die verspätete Nation* » (la nation retardataire) désigne aujourd'hui encore.

Cette construction nationale tardive interagit avec la philosophie politique allemande: Kant et Fichte ont par ailleurs été les avocats d'une foi allemande puissante en une logique abstraite, ferment d'un nationalisme démocratique né en opposition à l'occupation napoléonienne. La philosophie et la culture politiques allemandes restent fortement marquées par la philosophie hégélienne qui tend à assimiler réalité et rationalité, justification du système politique existant comme étant une construction rationnelle. Mais la marque hégélienne la plus repérable dans le style diplomatique allemand est un attachement profond à une logique méthodique : rien ne peut réellement être fait sans existence d'un concept qui soit la base de l'édifice¹⁸⁴⁶. Dès lors, l'Etat et sa représentation ne revêtent pas en Allemagne le même sens qu'en France. De plus, l'éthique protestante qui a sous-tendu la construction de l'Allemagne moderne induit une attention forte à l'individu¹⁸⁴⁷, d'autant plus après l'expérience totalisante désastreuse du III^{ème} Reich. Ainsi, le diplomate allemand ne recherche pas le panache et l'éloquence mais se considère comme un travailleur industriel, méthodique et expert de son domaine. Ensuite, la géographie joue un grand rôle dans la diplomatie allemande : les ancêtres des Allemands actuels ont occupé le centre du territoire européen depuis deux mille ans et en ont fait « *das Land der Mitte* » (le pays du milieu). Le pays ne possède qu'une seule frontière naturelle : les Alpes ; il n'est pas protégé par un océan comme la France ou la Grande-Bretagne, ni par des grands espaces de terre comme la Russie. Cela permet de comprendre à la fois l'attrait majeur du multilatéralisme pour l'Allemagne, à la fois pour regagner peu à peu un statut sur la scène internationale et pour vivre en bonne intelligence avec ses voisins.

¹⁸⁴⁶ Cf. William Smyser, op. cit., p. 21 et suiv.

¹⁸⁴⁷ Cf. Max Weber, *L'Ethique protestante et l'esprit du capitalisme*, op. cit.

Une majorité de diplomates allemands que nous avons rencontrés est détentrice d'une formation universitaire juridique, ce qui vaut parfois aux diplomates allemands de se voir reprocher par leurs confrères étrangers de ne pas assez comprendre les implications politiques des négociations¹⁸⁴⁸. La devise diplomatique allemande est *Fortitur in re, soaviter in modo* ou « *Hart in der Sache, sanft in der Methode* » (soit en français : « dur à la tâche, doux par la méthode »)¹⁸⁴⁹. Les diplomates allemands sont formés à l'apprentissage de la présentation logique, détaillée et méticuleuse de la position allemande : les Allemands, « *par tradition comme par goût un peuple de juristes* »¹⁸⁵⁰, accordent une grande importance au formalisme, aux règles établies, aux détails et à la parole donnée, tant en matière diplomatique que commerciale ou économique. Ceci agace en général leurs homologues français plus soucieux des concepts et principes généraux et de la déduction¹⁸⁵¹. Contrairement à de nombreux Etats et en particulier la France ou les Etats-Unis, l'Allemagne ne peut pas utiliser la force militaire pour en venir à ses fins, alors elle use de diplomatie : ses diplomates négocient dur pour atteindre ce qu'ils veulent, utilisant leurs atouts économiques pour appuyer leur position diplomatique. Le comportement diplomatique allemand est guidé par trois grands objectifs hérités de la partition de 1949 : un souci constant de multilatéralisme et de réhabilitation internationale (soit retrouver une place honorable pour l'Allemagne et éviter à tout prix l'isolement) ; la recherche de sécurité et de stabilité ; un sens de la communauté.

2.2. Perceptions croisées entre les diplomates français et allemands

D'une manière générale, les diplomates allemands ont un comportement assez différent de celui des diplomates français. Ils tendent à se considérer, d'après les entretiens conduits, comme des experts des dossiers dont ils ont la charge et, à ce titre, défendent ardemment leur point de vue au cours d'une négociation. Les diplomates français en échange, interrogés dans les structures allemandes, disent apprécier la grande liberté qui leur est impartie dans le traitement des dossiers, due au fonctionnement du système décisionnel allemand :

¹⁸⁴⁸ Néanmoins, l'ancien monopole des juristes est, depuis les années 1980, de plus en plus concurrencés par des diplomates formés en économie et science politique. La nature traditionnelle de la pratique diplomatique qui se rattache à la PESD peut, selon nous, expliquer la surreprésentation de juristes dans notre panels d'enquêtés. Cf.

¹⁸⁴⁹ Cf. William Smyser, op. cit., p. 106.

¹⁸⁵⁰ Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 4^e édition, Paris, Economica, 2001, p. 362.

¹⁸⁵¹ Charles Cogan, *Diplomatie à la Française*, Paris, Editions Jacob-Duvernoy, 2006.

« Chaque agent a une autonomie plus grande dans ses fonctions en Allemagne : il peut mener à bien des dossiers sans en référencer systématiquement à son chef. Chaque *Referent* (conseiller) est un « collaborateur à part entière du *Referatsleiter* (chef de service). »¹⁸⁵²

Ils ont la sensation d'être écoutés par leurs supérieurs hiérarchiques et d'avoir une influence, beaucoup plus que s'ils occupaient un poste équivalent au Quai d'Orsay. L'enquête de Salacuse montre en effet que la construction des accords diplomatiques passe par un processus beaucoup plus descendant (*top-down*) en France (67%) qu'en Allemagne (54%)¹⁸⁵³. Néanmoins, ils estiment que la grande spécialisation des diplomates sur un dossier les empêche d'avoir une vue globale sur les enjeux internationaux, et qu'une véritable pensée au niveau mondial n'apparaît qu'au niveau des directeurs politiques. Les diplomates français, représentants d'un pays qui a toujours eu une ambition universelle et formés à la culture de l'honnête homme (qui s'illustre en général par une scolarité à « Sciences Po » ou aux « Langues O », puis à l'ENA), ont spontanément tendance à s'exprimer sur tous les sujets. Au contraire, un diplomate allemand n'envisage pas du tout comme naturel que son pays s'engage partout dans le monde et donne son opinion sur tous les sujets possibles. Il se concentre donc sur les dossiers dont il a la charge, sa formation juridique exigeante dans la plupart des cas lui permettant d'en maîtriser toutes les subtilités, au détriment d'une appréhension synthétique des problèmes. Ces différences de pratique professionnelle sont perceptibles dans les rapports entre diplomates français et allemands. Ces quelques extraits d'entretiens permettent d'apporter un éclairage empirique sur ces styles diplomatiques. Un diplomate de :

« Les Allemands sont plus flexibles sur le sujet de l'OTAN, et ne sont pas toujours compris par les Français à cause de cela, car la France a une tradition de grande puissance européenne, qui n'a pas perdu la guerre, qui est une puissance nucléaire et est membre du Conseil de Sécurité de l'ONU. La France dit à l'Allemagne ce qu'elle entend faire, et souvent elle le fait, même si l'Allemagne émet des réserves. »¹⁸⁵⁴

« Les Français sont imaginatifs et ont l'habitude de prendre des initiatives. C'est un trait de caractère qui dépasse largement la politique. Les Allemands ont l'impression d'être à la remorque parce que les idées viennent de nous. [...] Les lanceurs d'idées sont toujours les Français, et ils tendent parfois à s'essouffler en étant toujours dans le rôle de « la créature qui vient proposer ses charmes » »¹⁸⁵⁵

De même, un diplomate allemand constate :

¹⁸⁵² Entretien avec un diplomate français en échange au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 7/06/2006.

¹⁸⁵³ Jeswald W. Salacuse, art. cit., p. 234.

¹⁸⁵⁴ Entretien avec Klaus Neubert, ancien ambassadeur d'Allemagne en France, Ambassade d'Allemagne, Paris, 12/06/2006.

¹⁸⁵⁵ Entretien avec un diplomate français, Ambassade de France, Berlin, 3/04/2005.

« Il y a aussi la perception à Paris que les Allemands finiront par suivre, alors autant les brusquer car cela ira plus vite. Or cela ne marche pas comme cela en Allemagne. En Allemagne il faut travailler dans le détail et argumenter. »¹⁸⁵⁶

Un officier français en échange à l'état-major de la Marine à Bonn résume en une phrase laconique la distribution des rôles au sein du triangle franco-germano-britannique moteur de la PESD : « *La France dit, la Grande-Bretagne rétorque, l'Allemagne dit que. Les autres suivent.* »¹⁸⁵⁷ Cependant, on ne peut omettre le fait que, sur certains dossiers multilatéraux, les diplomates allemands sont ravis de trouver en la France un partenaire qui exprime (parfois ardemment) ses opinions, puisque ceci leur permet de se ranger à l'avis français sans passer pour les fauteurs de troubles, comme par exemple lors du sommet des Choclatiers en pleine guerre en Irak au printemps 2003, où le soutien au principe d'un OHQ européen autonome ne pouvait être défendu trop fort par la diplomatie allemande au regard de sa relation traditionnelle de bon élève avec Washington.

Dès lors, cela permet de comprendre les variations repérables entre les discours diplomatiques français et allemand. Le discours diplomatique français est beaucoup plus idéologique que celui que l'on rencontre au sein de la diplomatie allemande. La France est d'ailleurs le seul pays d'Europe où l'on emploie l'expression d' « Europe de la Défense » pour désigner la politique européenne de défense, alors même que la PESD n'a pas vocation à la défense territoriale mais au règlement de crises extérieures à l'UE.

« La PESD correspond à la levée d'un tabou : c'est un projet très politique, mais qui répond aussi à une nécessité pour l'UE de devenir un véritable acteur international et militaire. Il y a une ambition politique derrière l'Europe de la Défense, et pas seulement construction pragmatique comme souhaiteraient les Britanniques. »¹⁸⁵⁸

Cette différence de positionnement entre diplomates français et allemands tient non seulement à une définition fortement nationale des intérêts de sécurité, en tout cas du côté français, mais aussi au principe même de formation des diplomates dans les deux pays. Les diplomates français appartiennent au club des « grands corps » de l'Etat et sont formés par le biais de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) ; selon cette logique de corps, ils sont amenés à choisir une spécialité à la sortie de l'ENA, et en l'occurrence le métier politico-militaire fait partie du panel de choix disponibles. En revanche, les diplomates allemands doivent être en mesure de travailler à n'importe quel poste du ministère des Affaires étrangères : « Il n'existe pas de diplomate typique. »¹⁸⁵⁹, même si l'enquête conduite montre

¹⁸⁵⁶ Entretien avec un diplomate français en échange au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 7/06/2006.

¹⁸⁵⁷ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 15/09/2006.

¹⁸⁵⁸ Entretien au Ministère des Affaires étrangères, Paris, 29/06/2005.

¹⁸⁵⁹ Cf. Roland Kliesow, *Wer sollte sich für den Auswärtigen Dienst bewerben?*, p. 253, in Brand, Enrico, Buck, Christan (Hrsg.), *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf* (4. Auflage), Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

que trois types de cursus universitaires se dégagent particulièrement chez les diplomates allemands : études juridiques, science politique, histoire et *Kulturwissenschaften* comme nous l'avons au chapitre 6. Schématiquement les diplomates allemands développent des lignes prudentes concernant leur vision de la PESD par rapport à leurs collègues français, dans la mesure où ils ne semblent pas avoir encore de perception claire et solide de la notion d'intérêts nationaux allemands et du positionnement de la République Fédérale sur la scène internationale. Néanmoins, ils sont largement favorables au développement d'une défense européenne forte qui permette un dialogue sur un mode plus équilibré avec le partenaire américain. Ils voient en l'OTAN un forum de dialogue entre les deux rives de l'Atlantique, avec lequel la PESD ne doit pas entrer en concurrence mais au contraire rester en complémentarité. Ainsi, la présidence allemande de l'UE au premier semestre 2007 a visé à développer davantage la réactivité de l'UE à travers ses groupements tactiques 1500 disponibles et en alerte par rotation deux par deux à partir du 1^{er} janvier 2007, et à améliorer la collaboration UE-OTAN, ainsi qu'à renforcer les composantes civiles de la PESD et la coopération civilo-militaire, avec notamment l'idée d'une opération civile européenne au Kosovo. Par contre, leur discours sensiblement moins atlantiste que celui des officiers de la Bundeswehr en poste dans le domaine politico-militaire s'explique aussi structurellement par les possibilités de carrières beaucoup plus importantes à l'UE qu'à l'OTAN, comme le confesse :

«La raison est essentiellement la possibilité de postes. Le service politique de la représentation allemande à l'OTAN compte 6-8 diplomates ; l'UE est énorme et propose beaucoup plus de postes.»¹⁸⁶⁰

Les diplomates français cherchent davantage à assurer le poids et la position de la France dans le monde par le biais de la PESD dans le domaine militaire. Ils conçoivent la politique européenne de défense comme la continuité des intérêts français. Un diplomate du Quai d'Orsay explique avec lucidité :

« Chacun essaye d'exploiter les organisations internationales dans un sens qui lui convient. Nous nous sommes servis de l'UE pour mutualiser les coûts du protectionnisme agricole. L'UE est très clairement un prolongement de la puissance française. Elle dispose de gros budgets, et de beaucoup de moyens qui augmentent très fortement le potentiel individuel des États. »¹⁸⁶¹

¹⁸⁶⁰ Entretien avec une diplomate allemande, *Planungsstab*, Ministère fédéral de la Défense, 12/05/2006.

¹⁸⁶¹ Entretien au ministère des Affaires étrangères, Paris, 20/05/2005.

Le Quai d'Orsay place d'ailleurs en poste à Bruxelles « *des personnalités fortes, quitte à avoir des gens un peu dogmatiques et qui ont bien intégré les lignes rouges. Ils peuvent donner des intentions à Paris, que Paris peut suivre ou non.* »¹⁸⁶²

2.3. Des ressources professionnelles identiques au service d'un intérêt organisationnel

Au-delà des représentations nationales que les diplomates et conseillers civils de la Défense français et allemands déploient autour de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, ces acteurs partagent des ressources professionnelles et organisationnelles similaires, qui leur permettent de se comprendre et d'entreprendre ensemble de façon souvent plus aisée qu'avec les acteurs militaires de leur propre nationalité. Comme le souligne à juste de titre Yves Buchet de Neuilly,

« l'intégration européenne est un processus de redistribution, de concentration ou d'éclatement de compétences (ou de pouvoirs sur les instruments de l'action publique) qui ne se joue pas seulement dans les relations entre fonctionnaires nationaux et supranationaux, mais aussi dans les relations entre les fonctionnaires nationaux d'un même Etat. »¹⁸⁶³

En effet, l'Union européenne et son système décisionnel constituent les réceptacles des enjeux institutionnels, organisationnels et même professionnels qui se jouent au niveau national. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la fin de la guerre froide a conduit à une évolution du métier diplomatique et une réforme de la plupart des ministères des Affaires étrangères européens, notamment les réformes menées par Alain Juppé en 1993, puis Hubert Védrine en 1997 en France, ou plus récemment par Joschka Fischer, puis Walter Steinmeier en Allemagne. Le budget de ces ministères est d'ailleurs largement passé sous la barre symbolique des 1% du PIB : il représente 0,72% du budget de l'Etat soit près de 16 463 millions d'euros en 2008 en France¹⁸⁶⁴, et 0,88 %, soit 2,29 milliards d'euros en Allemagne¹⁸⁶⁵. Ces réformes ont visé non seulement à réduire les effectifs des Affaires étrangères, mais également à moderniser les services, en développant notamment certaines fonctions comme celles d'analyse et de prévision qui ont acquis une grande importance dans

¹⁸⁶² Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 15/11/2005. Plusieurs entretiens conduits entre le printemps 2005 et l'hiver 2007 à Paris tant au Quai d'Orsay, qu'à l'Hôtel de Brienne et à l'État-major des Armées corroborent le propos.

¹⁸⁶³ Yves Buchet de Neuilly, *Construire les instruments de la politique étrangère européenne. Les hauts fonctionnaires nationaux au cœur des processus bruxellois*, p. 72, in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

¹⁸⁶⁴ Source : http://www.budget.gouv.fr/directions_services/sircom/finances_Etat/LF/2007/depliant_budget_Etat2007.pdf 15/09/2008.

¹⁸⁶⁵ Source : http://www.bundesregierung.de/nn_1524/Content/DE/Artikel/2001-2006/2006/06/2006-06-23-au_C3_9Fenpolitik-im-bundeshaushalt-2006.html 15/09/2008.

le nouvel environnement mondial. En France, Michel Jobert a créé le Centre d'Analyse et de Prévision (CAP) en 1973, qui a fini par s'intégrer dans cette administration du Quai réfractaire à l'innovation ; en Allemagne, le *Planungsstab*, à la fois cabinet de conseil du ministre et organe de prospective, date de 1966, sous la législature de Willy Brandt¹⁸⁶⁶.

Ces nouvelles fonctions ouvrent une fenêtre privilégiée vers le monde des experts extérieurs, tout en contribuant aussi à l'érosion du monopole des diplomates des Affaires étrangères et à la fragmentation de la politique étrangère des pays occidentaux¹⁸⁶⁷. Dans une société internationale concurrentielle, les diplomates traditionnels sont concurrencés sur de nombreux fronts : les firmes transnationales interviennent de plus en plus sur un marché transnational ; la construction européenne a entraîné la constitution de départements « relations extérieures » dans la plupart des ministères ; les ONG ont connu un essor de leur rôle depuis les années 1990 ; l'individu lui-même a fait son apparition dans les relations internationales à travers les tentatives de constitution d'une société civile internationale. Désormais le système interétatique classique cohabite avec un monde de l'informel ; l'heure est à la *multi-track diplomacy*¹⁸⁶⁸. Les diplomates sont donc de plus en plus banalisés en matière de *low politics*, tandis que le ministre et ses conseillers conservent la haute main sur la *high politics* (soit la diplomatie traditionnelle, la sécurité, la défense). La rapidité des moyens de communication actuels et les nouvelles technologies de l'information ne font que rendre plus difficile l'affirmation des diplomates traditionnels sur la conduite des affaires étrangères d'un Etat. En outre, au sein des coopérations régionales telles que l'UE, les diplomates maîtrisent de moins en moins le temps de la négociation, ni l'ordre du jour, au point que certains évoquent une « diplomatie des marges »¹⁸⁶⁹. Ainsi à une diplomatie ancienne bilatérale, secrète et résidente, s'opposerait la diplomatie nouvelle, multilatérale, publique et itinérante¹⁸⁷⁰. Les diplomates traditionnels, dont ceux qui s'occupent de affaires politico-militaires (ou « pol-mil ») constituent une large part, se heurtent ainsi à la concurrence institutionnelle des autres ministères, et à la pratique de la diplomatie de sommet qui se traduit par des échanges directs entre chefs d'Etat tant au niveau européen (Conseils européens) qu'au niveau bilatéral (au niveau franco-allemand, le processus de Blaesheim incarne cette tendance à l'échange direct).

¹⁸⁶⁶ Le premier chef du Planungsstab fut Egon Bahr. Cet organe, essentiellement un cabinet d'écriture dans la réalité, a néanmoins joué un rôle important à la fin des années 1960 dans l'élaboration de la politique de rapprochement interallemand conduite par Willy Brandt. Cf. Judith Siwert-Probst, *Die klassischen ausenpolitischen Institutionen*, op. cit.

¹⁸⁶⁷ Cf. Guillaume Devin, *Les diplomaties de la politique étrangère*, op. cit.

¹⁸⁶⁸ Cf. Louise Diamond, John MacDonald, *Multi-track diplomacy. A system approach to peace*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1996.

¹⁸⁶⁹ François Bonnefous, « Pour une diplomatie post-moderne », in *Défense Nationale*, février 1992, pp. 91-97.

¹⁸⁷⁰ Cf. Yvan Bazouni, *Le métier de diplomate*, op. cit., p. 227.

L'idée de corps tend à donner une image monolithique et inexacte de la profession diplomatique : le ministère des Affaires étrangères d'un Etat émet certes des positions diplomatiques unifiées vers l'extérieur à l'attention des autres Etats pour des raisons évidentes de cohérence et de crédibilité, mais ces positions sont le fruit de marchandages institutionnels, y compris en ce qui concerne les positions nationales dans la construction européenne. Plus précisément, la politique européenne de défense s'enracine dans le cadre institutionnel de la PESC, sorte de « *glacis non consolidé de compétences* »¹⁸⁷¹. Si les clivages internes aux ministères des Affaires étrangères tendent à varier en fonction des services et des questions en jeu, la politique européenne de défense réactive le clivage entre acteurs diplomatiques communautaires et diplomates politico-militaires. L'endossement du rôle professionnel par l'acteur dépend en effet largement des dossiers sectoriels dont il a la charge.

La politique européenne de défense constitue le domaine par excellence où la diplomatie traditionnelle peut encore peser de tout son poids. Les administrations des Affaires étrangères, tant à Paris qu'à Berlin, développent une vision politique globale de l'action extérieure, tandis que les ministères techniques sont plus soucieux de la promotion des intérêts nationaux dans leur secteur particulier, comme par exemple l'agriculture. Dès lors, la PESD offre un dernier bastion quasi imprenable aux diplomates et conseillers politico-militaires civils tant français qu'allemands pour exercer une influence non négligeable sur la politique étrangère tant nationale que celle qui tente de se construire au niveau européen. La ligne de partage entre domaine de compétence des « communautaires » et des « pol-mil » dessine, à travers la pratique de ces acteurs, les contours de la configuration de la défense européenne. D'ailleurs, lorsque l'on étudie les organigrammes du Quai d'Orsay et du ministère fédéral des Affaires étrangères, il est frappant de constater que la PESD ressort de la compétence des directions des affaires politiques, et non pas des directions des affaires européennes¹⁸⁷². Elle se situe donc en dehors des prérogatives des ministres ou secrétaires d'Etat aux affaires européennes. A Paris, les diplomates qui s'occupent de PESD mais aussi de coopération militaire franco-allemande relèvent de la sous-direction des Affaires stratégiques, de Sécurité et du Désarmement qui comprend le service PESC et constitue une branche de la Direction des affaires politiques, tandis que le reste de l'action européenne de la France relève de la Direction de la coopération européenne¹⁸⁷³. De même à Berlin, l'*Europaabteilung* créée en 1993 et qui réunit la section économique européenne et la

¹⁸⁷¹ Cf. Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, op. cit., p. 135.

¹⁸⁷² Nous renvoyons aux organigrammes du chapitre 5.

¹⁸⁷³ Entretien au ministère des Affaires étrangères, Paris, 29/06/2005.

Section CPE¹⁸⁷⁴ s'occupe des affaires communautaires et du volet de la PESC relevant du champ d'action communautaire, tandis que l'EU *Korrespondent* (EUKOR) et le bureau PESD qui s'occupent des questions de sécurité et de défense relèvent de la *Politische Abteilung*. Comme le souligne cette diplomate française : « Ceux que l'on appelle les « *pol-mil* » au ministère des Affaires étrangères tiennent la dragée haute aux « *communautaires* » » en matière de politique européenne de défense¹⁸⁷⁵. Cette concurrence existe depuis Maastricht, car la PESC repose sur un volet économique et un volet politique, comme le souligne ce diplomate français coutumier des deux volets :

« On vit au Quai d'Orsay la même séparation entre les deux volets [communautaire et intergouvernemental] : il existe depuis toujours une direction politique qui a une cellule chargée de la coopération politique (et dont est issu le représentant européen) et une Direction des Affaires Européennes et Economiques mais dont le « et » est superflu car elle s'occupe purement du volet économique. »¹⁸⁷⁶

La politique étrangère de l'UE est le lieu de rencontre de deux systèmes de pratiques en partie opposés : celui des acteurs communautaires et celui des acteurs de la diplomatie traditionnelle des Etats-membres¹⁸⁷⁷. Dès lors, le jeu intersectoriel de la PESC a mécaniquement des répercussions sur la pratique et le fonctionnement de la PESD. Au sens traditionnel, la mission du diplomate est de promouvoir l'intérêt national ; mais c'est loin d'être aussi simple qu'il y paraît : il doit aujourd'hui composer avec les contraintes multiples imposées par la coopération, le resserrement budgétaire, et privilégiera tantôt une action en finalité, tantôt une action en valeur selon le dossier et le sujet en débat. Ainsi, au sein même des ministères des Affaires étrangères tant français qu'allemand, il existe des visions concurrentes de l'action publique européenne : les diplomates communautaires manipulent bien les instruments juridiques (règlements, directives) et économiques européens, tandis que les diplomates traditionnels issus de la Coopération Politique Européenne portent une conception traditionnelle de la politique étrangère fondée sur une vision politique, comme le montre cette diplomate française :

« Ces gens avaient la conviction que les affaires politico-militaires devaient être gérées par des gens sérieux, soit les politico-militaires, et non pas par les communautaires. Cela signifiait, tout en s'inscrivant dans le cadre de l'Union européenne –et cela a été un choc des cultures intéressant– pour bénéficier de la plus-value des moyens de l'UE mais en préservant des modes de décision qui facilitent le consensus et sont ceux de l'OTAN : procédure de silence¹⁸⁷⁸, un comité qui puisse se réunir sur une base permanente et où implicitement, même

¹⁸⁷⁴ Wolfgang Wessels, Dietrich Rometsch, op. cit. ; Enrico Brand, Christian Buck (Hrsg.), *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf*, op. cit. ; Uwe Schmalz, *Deutsche europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP*, op. cit.

¹⁸⁷⁵ Entretien avec une diplomate française, Représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 14/11/2005.

¹⁸⁷⁶ Entretien avec un ancien directeur des affaires européennes, ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

¹⁸⁷⁷ Cf. Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, op. cit.

¹⁸⁷⁸ La procédure de silence consiste en l'absence de commentaire de la part des partenaires engagés dans une discussion : elle entraîne au terme de cette procédure l'adoption de la décision débattue. Au contraire, la rupture de silence consiste en la remise en chantier de la décision et en la tentative de l'amender. La France est

si le consensus est la règle, les hiérarchies militaires entre les pays sont connues, tandis que l'Union européenne a beaucoup plus une culture d'égalité. »¹⁸⁷⁹

La divergence porte aussi sur les méthodes : là où les « communautaires » vont jouer sur la palette d'instruments créés dans le cadre du pilier communautarisé (premier pilier), les « pol-mil » tant français qu'allemands privilégieront plutôt la diplomatie d'influence en vue, dans le cas français en particulier, de prendre l'initiative sur certains dossiers de la politique européenne de défense, comme la Force de Gendarmerie ou encore la création d'un centre de planification européen d'opérations militaires à Bruxelles. Le processus d'inscription des agendas de politique de défense dans un contexte de dénationalisation avec la PESD ouvre mécaniquement de nouveaux espaces de ressource politique pour les acteurs politico-diplomatiques nationaux : l'exemple de la mise en œuvre de la Force de gendarmerie européenne sur l'initiative de Mme Alliot-Marie éclaire ce rôle potentiel d'arène joué par l'UE en matière de défense pour les responsables politiques nationaux.

La logique de concurrence latente entre « communautaires » et « politico-militaires » dans les ministères des Affaires étrangères s'explique par une différence de nature de leur travail, les communautaires s'occupant des politiques relevant du premier pilier et bénéficiant du levier financier de la Commission, les « pol-mil » étant chargé de la PESD régie par l'intergouvernementalisme et donc garants de la position nationale de leur Etat. Dès lors, la tension qui se produit est également une distorsion entre polyvalence et spécialisation : le diplomate traditionnel s'occupant d'affaires politico-militaires est un « généraliste à l'œil politique »¹⁸⁸⁰. Les services diplomatiques sont d'ailleurs différenciés dans les Etats à forte tradition diplomatique, y compris en Allemagne, même si la politique étrangère allemande demeure relativement prudente encore sur la question des intérêts nationaux allemands ; cette différenciation s'est institutionnalisée avec l'intégration européenne¹⁸⁸¹ et se transpose sur la scène bruxelloise entre les minimalistes, soucieux de souveraineté, et les maximalistes ou intégrationnistes visant à accroître les prérogatives de la Commission sur la construction européenne. Le choix de l'inscription d'un enjeu dans un cadre multilatéral ou bilatéral est par conséquent un choix politique lourd de sens. Cela nous

le pays recordman des ruptures de silence à l'OTAN par exemple : « L'OTAN nous soumet des documents que nous analysons et que nous commentons, et sur lesquels nous considérons dans certains cas que le document est tellement éloigné de ce à quoi nous pouvons souscrire que nous faisons une rupture de silence, c'est-à-dire que nous considérons le document comme inacceptable et nous demandons des amendements. On compte environ 130 ruptures de silence par mois. » Entretien au bureau OTAN, Sous direction Construction européenne et Alliance atlantique, Délégation aux Affaires Stratégiques, Paris, 30/06/2005.

¹⁸⁷⁹ Entretien avec une diplomate ancienne conseillère technique d'Alain Richard, Représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

¹⁸⁸⁰ Yvan Bazouni, *Le métier de diplomate*, op. cit., p. 213.

¹⁸⁸¹ Cf. Martin Holland, *Common Foreign and Security Policy. The record and reforms*, introduction, London, Pinter, 1997.

permet de comprendre en quoi la politique européenne de défense constitue une ressource majeure pour les diplomates traditionnels français et allemands face à l'érosion de leur monopole sur les autres volets de l'action étatique extérieure.

Pour John Ruggie, même si le multilatéralisme est une forme diplomatique exigeante car elle implique de renoncer à des avantages temporaires ainsi qu'à une conception étroite des intérêts nationaux, les parties s'y engagent à la fois par intérêt, par crainte de ce que les autres partenaires pourraient décider sans eux (comme le montre bien le revirement britannique à Saint-Malo en matière de défense européenne) et par routine¹⁸⁸². Guillaume Devin évoque à ce point de vue le concept d'« utilatéralisme »¹⁸⁸³. Or au-delà des discours diplomatiques et des habitus diplomatiques nationaux faisant état de sensibles différences de représentations autour de la politique européenne de défense, cette nouvelle configuration offre aux diplomates une arène de protection de leurs ressources organisationnelles : l'enjeu principal de la politique étrangère et de sécurité de l'Union est au fond la définition de l'UE elle-même. Dans cette perspective, contrôler le processus décisionnel de cette politique et en régir les institutions vis-à-vis des autres acteurs devient un enjeu de pouvoir permettant d'accumuler un capital politique et symbolique.

Or sans la PESC et la PESD, les ministères des Affaires étrangères auraient été presque délogés de l'enceinte bruxelloise : les affaires économiques et financières sont conduites par les ministères de l'Economie réunis en conseil ECOFIN; les affaires intérieures et judiciaires sont du ressort des ministères de l'Intérieur au sein du conseil au format JAI ; les politiques environnementales relèvent des ministères de l'environnement, et ainsi de suite. Les questions de défense et de sécurité relevant de la *high politics* et demeurant des bastions cruciaux de la souveraineté nationale, c'est sur cette ressource de diplomatie traditionnelle que joue les diplomates français et allemands au sein de la configuration PESD, face aux « communautaires », mais aussi face aux nouveaux entrants, les acteurs militaires, qui entendent eux aussi tirer leur épingle du jeu.

D'ailleurs, il est frappant de souligner qu'il n'existe pas d'équivalent du Conseil Affaires Générales au format Défense : les rencontres des ministres de la Défense européens continuent à se pratiquer dans un contexte informel, soit non intégré au rituel conférentiel de la construction européenne¹⁸⁸⁴. La PESD, tout comme la politique étrangère et de défense au niveau national, se présente en réalité comme le domaine réservé des diplomates qui

¹⁸⁸² John Ruggie, « Multilateralism: The Anatomy of an Institution », in *International Organization*, 46 (3), 1992, pp. 561-598.

¹⁸⁸³ Guillaume Devin, *Les diplomaties de la politique étrangère*, op. cit., p. 230.

¹⁸⁸⁴ Un interlocuteur de la DG Relations extérieures de la Commission européenne remarque : « Quand on voit la place accordée aux militaires dans les institutions européennes, ils ne peuvent rien promouvoir du tout. Par exemple le Général Bentégeat gagne 15 000 euros par mois en tant que chef du CMUE, et Paris voit cela comme une victoire diplomatique majeure. » Entretien à Bruxelles, 24/01/2007.

négocient directement avec leurs homologues, partageant des intérêts organisationnels et une socialisation professionnelle et institutionnelle identique :

« Au niveau politique, c'est un peu différent : les diplomates travaillent en tant que représentants des représentations permanentes et de leur pays à un projet commun européen. Cela signifie que nous connaissons souvent très bien nos collègues des autres représentations permanentes. Souvent même mieux que nos collègues de la représentation permanente nationale. Nous nous percevons comme des collègues de travail, avec parfois des représentations différentes des intérêts. »¹⁸⁸⁵

Le COPS a certes été mis sur pied dans une perspective de réactivité, non seulement aux situations de crises, mais aussi au niveau organisationnel européen en vue de se démarquer du travail du COREPER, bastion communautaire. Dès lors, si le cadre multilatéral de la configuration de défense européenne constitue par certains aspects une contrainte dans la mesure où il oblige à une concertation institutionnalisée entre les Etats-membres et crée parfois des blocages et une lourdeur administrative avec son objectif d'harmonisation et de construction de consensus, il offre aussi une structure d'opportunité et un nouvel espace de ressources politiques aux diplomates européens, et en particulier français et allemands. Le développement d'une pratique du dialogue et du travail en commun met en lumière l'intérêt puissant à s'accorder collectivement afin de préserver et accroître son capital symbolique et organisationnel au sein de la configuration PESD, dans un jeu à somme positive : affirmer le poids des acteurs diplomatiques à Bruxelles permet aussi de faire rayonner les positions nationales des Etats et de redécouvrir un moyen d'influence dans les interactions avec les partenaires en recherchant un dénominateur commun pour faire avancer le projet collectif de politique européenne de défense, et en mettant en scène au niveau politique le partenariat franco-allemand. Si la PESD constitue un relais intéressant pour la politique étrangère et de défense française dans un monde au sein duquel la France ne peut plus assumer financièrement ce statut de puissance, elle offre aussi à l'Allemagne une voie de normalisation de sa politique étrangère et de sécurité : « *Il devient possible, avec un budget européen, d'envisager des actions qu'aucune politique étrangère nationale ne serait en mesure de financer seule.* »¹⁸⁸⁶

¹⁸⁸⁵ Entretien à la représentation permanente de l'Allemagne, Bruxelles, 9/12/2005.

¹⁸⁸⁶ Frédéric Charillon, *La PESD, une réinvention de la politique étrangère*, p. 71, in Damien Helly, Franck Petiteville, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Section C : Des logiques d'instrumentalisation concurrentielles: la PESD, une ressource nouvelle pour militaires et diplomates

La configuration sociale formée par la PESD et ses organes constitue une scène « encombrée d'acteurs qui ont chacun leur idée sur le rôle qu'ils vont jouer et sur la mise en scène »¹⁸⁸⁷ de ce rôle : il n'existe pas de neutralité des acteurs par essence, mais au contraire une prégnance majeure de leur identité professionnelle et de leur socialisation organisationnelle. Poser la question de l'eupéanisation de la défense en sous-entendant par-là la création d'une matrice cognitive européenne¹⁸⁸⁸ ne fait guère de sens si l'on ne s'intéresse pas aux représentations et aux pratiques développées par les acteurs qui concourent à la mise en œuvre de la PESD. Nous nous intéressons dans cette section à la dimension institutionnelle de la socialisation, ou de l'identité sociale, des acteurs, en cherchant à saisir comment ils se saisissent de leurs ressources professionnelles et organisationnelles pour investir la scène sociale de la PESD.

En effet, il se produit, comme nous le montrons ici, une forme de mobilisation identitaire des acteurs militaires vis-à-vis des acteurs civilo-diplomatiques en France et en Allemagne¹⁸⁸⁹ : militaires et diplomates développent en fait deux types distincts de rationalité, ou plutôt deux combinaisons différenciées des idéaux-types de rationalité dégagés par Weber. Cette différence s'explique à la fois par leur formation et leur socialisation professionnelle, autrement dit aux exigences différentes qui régissent les deux métiers militaire et diplomatique. Les militaires font en général preuve d'une rationalité en finalité (*Zweckrationalität*) : ils agissent en pratique selon une logique pragmatique, c'est-à-dire que l'effet recherché est d'aboutir à la solution la plus mutuellement satisfaisante, qui ne correspond pas forcément toujours la position nationale¹⁸⁹⁰. Les militaires employés dans

¹⁸⁸⁷ Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, op. cit., p. 190.

¹⁸⁸⁸ Cf. Christophe Pajon, « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle eupéanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », *Politique Européenne*, 10, 2003, pp. 148-171.

¹⁸⁸⁹ Bastien Irondele avait observé le même type de mobilisation identitaire entre responsables militaires et acteurs des Affaires étrangères dans la négociation de la réforme militaire de 1996. Cf. Bastien Irondele, *Gouverner la défense*, op. cit., p. 410.

¹⁸⁹⁰ La notion de rationalité en finalité signifie que les acteurs poursuivent des fins réfléchies, en fonction de leurs attentes et au regard des conditions matérielles dans lesquelles ils agissent. Cf. Max Weber, *Economie et société*, T 1 : *Les catégories de la sociologie*, traduit de l'allemand par Julien Freund, Pierre Kamnitzer, Pierre Bertrand et al., sous la direction de Jacques Chavy et d'Eric de Dampierre, Paris, Pocket, 2003, ainsi que *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964. Ce qui distingue la rationalité en valeur de la rationalité en finalité est que la première ne tient pas nécessairement compte dans l'action qu'elle sous-tend des conséquences que peut avoir cette action. A ces deux types idéaux de rationalités correspondent deux « éthiques » idéales-typiques, sous-basement essentiels de ces rationalités pour Weber : une éthique de responsabilité (*Verantwortungsethik*) poussant à prendre en compte les retombées matérielles et prévisibles de

le politico-militaire alternent les postes nationaux et les postes multinationaux dans une carrière, ce qui leur donne une aisance à endosser un langage différent de la rhétorique purement nationale. On est bien loin de l'image du militaire porte-drapeau de sa nation ! Les diplomates au contraire sont toujours, tout au long de leur carrière, les représentants de leur pays et les porte-paroles de leur position nationale. Ils sont donc par socialisation professionnelle et organisationnelle plus idéologiques car leur référent principal est la position nationale issue de leur capitale de rattachement (Paris et Berlin en l'occurrence). Ils manifestent davantage une rationalité idéale-typique en valeur (*Wertrationalität*).

Néanmoins, il serait exagérément simplificateur de polariser à l'extrême les deux types d'acteurs en fonction des deux idéaux-types de rationalité. Il est plus juste d'observer qu'en fait, les acteurs tendent à combiner les deux types de rationalité en proportions variables selon les contextes de leur action, et que l'enquête conduite laisse globalement apparaître une combinaison de rationalité plus portée vers le pragmatisme et les conséquences matérielles de l'action chez les acteurs militaires, tandis qu'elle est plus marquée par une attention aux conséquences politiques et idéologiques chez les acteurs diplomatiques.

Finalement c'est la vieille rivalité entre Défense et Affaires étrangères qui transparaît et se reproduit sur la scène bruxelloise, comme le souligne cet officier allemand :

«Depuis Bismarck il existe une concurrence entre le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères. Selon Clausewitz l'armée est un moyen de la diplomatie, ce qui veut dire que les militaires font aussi de la politique étrangère.»¹⁸⁹¹

Il se produit parfois une forme de concurrence sur certains sujets car les Affaires étrangères évaluent les avantages politiques d'une situation et manifestent en général plus d'ambitions, tandis que les militaires et la Défense sont plus pragmatiques et font dans le cas allemand preuve de retenue (*Zurückhaltung*)¹⁸⁹². Mais *in fine*, ce sont des positions nationales unifiées qui sont envoyées à Bruxelles. C'est donc en interrogeant les acteurs que l'on peut faire émerger ces deux types de rationalité, qui en principe ne doit pas être perceptible dans les documents officiels nationaux issus des compromis passés en interne. En effet, les décideurs ne prennent pas toujours la défense corporatiste de leur organisation : nous mettons plutôt en avant leur socialisation organisationnelle comme matrice de perception de leurs intérêts et des intérêts collectifs européens dans le cadre de la politique européenne de défense : « *La formation d'une identité professionnelle s'opère en confrontation avec*

l'action engagée, et une éthique de conviction (*Gesinnungsethik*) qui se traduit par une relative indifférence aux effets de l'action engagée car cette action est basée sur des valeurs ou des croyances qu'elle est sensée incarner.

¹⁸⁹¹ Entretien avec un officier allemand, *Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation* (AIK), Strausberg, 18/07/2006.

¹⁸⁹² Entretien au *Planungsstab*, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006.

l'environnement sociétal.»¹⁸⁹³ Nous avons choisi deux points sur lesquels cette différence de logique est tout particulièrement visible: la question des liens UE-OTAN et le sujet des opérations extérieures européennes.

1. Une concurrence entre des acteurs partageant des objectifs d'influence semblables

L'entrée en scène d'une dimension militaire dans l'UE encourage les comportements stratégiques, en particulier chez les militaires français. Le passage par les organes politico-militaires ou les unités multinationales européennes constitue en général plutôt un atout pour la carrière des officiers, et surtout une activité professionnelle variée et intéressante : les militaires français font figure de militants vis-à-vis des officiers des autres nations dont les opportunités de travail à l'OTAN peuvent en partie expliquer un intérêt direct moins prononcé pour la PESD. Par ailleurs, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense tend à renforcer les stratégies traditionnellement concurrentes qui peuvent exister au niveau des Etats dans l'élaboration de la politique de défense. Au niveau national français, par exemple, les militaires tendent à stigmatiser le manque d'esprit européen du Quai d'Orsay¹⁸⁹⁴ ; de même, ils remettent parfois en cause certains éléments de la position française vis-à-vis de l'OTAN, ce qui les place en porte-à-faux dans les négociations quotidiennes à Bruxelles, alors même que la France passe pour un leader dans la PESD. A Berlin, certains diplomates du ministère fédéral des Affaires étrangères voient en cette européanisation une opportunité de redéfinir une politique étrangère allemande plus sûre d'elle, notamment en matière d'intervention extérieure, tandis que leurs homologues militaires manifestent de la réserve sur la participation de l'Allemagne à certaines opérations militaires, en Afrique particulièrement comme nous le montrons plus bas. Au niveau européen, la différence de culture entre fonctionnaires civils et militaires à Bruxelles favorise les stratégies personnelles. Ces stratégies existent également dans le domaine des industries d'armement¹⁸⁹⁵. Ces éléments amènent à évoquer trois Europe de la Défense :

¹⁸⁹³ Id., p. 680.

¹⁸⁹⁴ Une carence soulignée également par Michel Barnier dans un entretien accordé à la revue *Politique Internationale* en 2005.

¹⁸⁹⁵ Cf. Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004, et le numéro spécial de *Politique Européenne* coordonné par Pascal Vennesson et Bastien Irondelle, « L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation », *Politique Européenne*, 8, 2002.

celle des diplomates, celle des militaires et celle des constructeurs d'armement, relayant les concurrences qui existent sur le plan national interne¹⁸⁹⁶.

Les militaires se situaient au cœur de l'élaboration de la politique étrangère au début du XX^{ème} siècle, notamment à travers l'expansionnisme colonial, avant tout parce qu'ils héritaient, tant en France qu'en Allemagne d'ailleurs, d'une tradition de poids dans l'État liée au rattachement direct de l'élite militaire à un souverain absolutiste en matière de politique étrangère, et donc peu encline à la confrontation et la négociation avec les élites politico-administratives¹⁸⁹⁷. Si le corporatisme de l'institution militaire tend à se coaliser face au pouvoir civil, en France notamment, la marge de manœuvre des élites militaires demeure largement circonscrite¹⁸⁹⁸. L'élite militaire française s'impose à la troupe, mais elle s'impose peu aux élites étrangères (largement du fait de sa situation de retrait de l'OTAN, même si l'armée française multiplie sa participation aux opérations militaires de l'OTAN depuis la fin des années 1990) et quasiment pas à l'élite politique : elle pèse relativement de peu de poids dans les décisions, par rapport aux diplomates¹⁸⁹⁹. De plus, l'existence d'un corps d'ingénieurs de l'armement prive largement les officiers du contact direct avec l'industrie d'armement¹⁹⁰⁰. Seul demeure stratégique le rôle de conseillers du pouvoir (tels que celui de CEMA, de *Generalinspekteur* ou de Chef de l'Etat-major particulier), avec la possibilité de développer une façon de présenter les choses qui protège leur « caste », ou au moins ne la dessert pas¹⁹⁰¹. Quant à l'Allemagne, le traumatisme nazi a largement marginalisé l'institution militaire dans la République Fédérale contemporaine, et le jeu des coalitions, qui conduit souvent à ce que les Affaires étrangères et la Défense ne sont pas de même couleur politique, rend fragile leur place dans l'appareil d'Etat rhénan. Un député SPD allemand, ancien directeur du bureau de Rudolf Scharping entre 1997 et 2002, l'exprime clairement:

¹⁸⁹⁶ Cf. Andy Smith, id., pp. 153-163.

¹⁸⁹⁷ Cf. François Cailleteau, Le rôle et l'influence des responsables militaires dans la politique extérieure de la France. Les leçons du XX^{ème} siècle. », pp. 53-62, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, et Klaus-Jürgen Müller, *Militaires et pouvoir en France et en Allemagne au 20^{ème} siècle : quelques réflexions sur une approche comparative*, pp. 13-20, in Ministère de la Défense, *Armée et pouvoir en Allemagne et en France aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, Cahiers du CEHD, n°26, 2006.

¹⁸⁹⁸ Cf. Jean Guisnel, op. cit., p. 140 et suiv.

¹⁸⁹⁹ Cf. Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit. L'exemple de la suspension de la conscription montre particulièrement bien ce phénomène : cf. Bastien Ironelle, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, op. cit. De même, l'élaboration du Livre blanc de la défense nationale 2008 montre une marginalisation de l'élite militaire dans sa préparation et tend à provoquer des réactions fortes depuis sa présentation par le Président Sarkozy le 17 juin 2008, au point que des généraux ont rédigé et publié anonymement, sous le pseudonyme Surcouf, dans la presse une lettre se positionnant à l'encontre des mesures proposées par le document. Cf. Jean Guisnel, « L'Affaire Surcouf tourne au vinaigre », in *Le Point*, 8/07/2008.

¹⁹⁰⁰ Cf. François Cailleteau, Gérard Bonnardot, *Le recrutement des généraux en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne*, op. cit., p. 177.

¹⁹⁰¹ Cf. Jean Guisnel, *Les généraux : enquête sur le pouvoir militaire en France*, op. cit., p. 143.

« Les deux ministères ne s'entendent qu'à moyen terme. Cela provient aussi de ce que la politique étrangère est faite par la chancière et le ministre fédéral des Affaires étrangères. Dans la politique étrangère, le ministère de la Défense ne joue pratiquement pas de rôle. »¹⁹⁰²

La marque la plus explicite de concurrence entre acteurs militaires et acteurs civilo-diplomatiques au sein de la configuration sociale que constitue la politique européenne de défense se manifeste dans l'absence d'un organe spécifique pour les ministres de la Défense européens. Les questions de défense sont en effet discutées au sein du Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures (CAGRE), qui constitue « la formation la plus influente » en matière de PESD¹⁹⁰³, consacrant *de facto* l'aval des ministres des Affaires étrangères sur ce type spécifique d'action publique européenne. Cet organe a vu le jour au Conseil européen de Séville des 21-22 juin 2002 ; il tient des sessions distinctes du Conseil Affaires Générales, consacrées aux questions relevant de la politique étrangère de l'Union et de ses relations extérieures, ce qui englobe tant les questions de défense, que de commerce, ou encore de coopération et d'aide humanitaire. Le Traité constitutionnel caduc consacrait dans son article 23 deux formations du Conseil : le Conseil des affaires générales et le Conseil des affaires étrangères. Lors de la Convention européenne, le groupe de travail VIII « Défense » présidé par Michel Barnier et réunissant des experts et des praticiens de diverses nationalités avait proposé la création d'un Conseil réunissant les ministres européens de la défense dans le cadre juridique du Conseil de l'UE ; ce conseil aurait eu un rôle dans le domaine capacitaire, dans la surveillance de la mise en œuvre des engagements des Etats-membres et d'adaptations de leurs objectifs au cadre de la PESD. Mais cette proposition n'a pas rencontré l'unanimité, dans la mesure où les acteurs politico-diplomatiques des Etats-membres ont jugé suffisant le mécanisme de rencontres informelles des ministres de la Défense. Le Traité de Lisbonne ne propose d'ailleurs aucune avancée sur ce point¹⁹⁰⁴. Le CAGRE a un caractère moins technique et sectoriel que d'autres instances, telles que le conseil ECOFIN réunissant les ministres européens des finances par exemple. Ce conseil traite en réalité de l'action extérieure de l'Union dans son ensemble, et sa vocation généraliste dessert les questions de défense dans la mesure où elle tend parfois à limiter l'efficacité de son action du fait d'un manque de formation spéciale des ministres des Affaires étrangères aux questions de défense, et notamment aux aspects techniques concernant les capacités militaires ou les opérations. Comme le reconnaît un diplomate allemand :

¹⁹⁰² Entretien avec Jörn Thiessen, Bundestag, Berlin, 15/05/2005. Nous traduisons. « Beide Ministerien passen nur so mittelfristig miteinander. Das liegt auch darin, dass die Außenpolitik von der Kanzlerin und von dem Bundesaußenminister gemacht wird. In der Außenpolitik spielt der Verteidigungsminister so gut wie keine Rolle, je nachdem wie gut man sich mit einander versteht. »

¹⁹⁰³ Cf. Roseline Marillier, op. cit., p. 47.

¹⁹⁰⁴ Article 9b du Traité de Lisbonne. Cf. l'annexe 8.17.

« Les affaires européennes résident certes dans les mains du service Europe, soit des directeurs politiques. [...] Le ministère de la Défense s'est moins occupé de cela. Il y a eu le manque structurel –pour ne pas dire : les erreurs structurelles [*jeu de mot entre le terme « manque » et le terme « erreur » qui se prononcent quasiment de la même façon en allemand ; cf. la note de bas de page*]- d'un conseil de défense, c'est à dire d'un Conseil des ministres de la Défense de l'UE. Dès lors il n'y a pas d'organe politiquement autorisé pour les questions politico-militaires. Il existe seulement un comité militaire, qui est militaire et non pas politique.»¹⁹⁰⁵

Les rivalités organisationnelles qui existent en interne dans les États sont en fait réfractées par la structure de la configuration PESD à Bruxelles, dominée pour une large part par les diplomates, mais au sein de laquelle les militaires ont pris une place majeure et disputée. En outre, l'attitude de ces deux types d'acteurs vis-à-vis de la question plus générale de la construction européenne peut sembler pour le moins paradoxale d'après les entretiens que nous avons conduits. Les militaires –français essentiellement- apparaissent fréquemment comme des militants de la cause européenne, tandis que les diplomates demeurent soucieux de faire avancer l'influence de leur nation sur la scène bruxelloise. A l'Etat-major de l'UE, certains militaires se prennent véritablement au jeu européen, affirmant ne penser qu'en multinational, même si c'est *in fine* l'avis des trois « grands » qui pèse le plus lourd dans la balance, soit les positions de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne arrêtées par leurs services politico-diplomatiques¹⁹⁰⁶. Un officier français de l'EMUE met en avant un tropisme européen de bon aloi :

« Ici, c'est la rhétorique du multinational à vingt-cinq membres qui prévaut. Donc il est nécessaire de maintenir l'impartialité, au moins officiellement. Néanmoins, nous veillons à ce que les trois grandes nations soient d'accord. »¹⁹⁰⁷

Nous y voyons ici une forme du syndrome de Stockholm, un processus psychologique que l'on peut observer chez les personnes ayant été otages : les otages dépendent du bon vouloir du preneur d'otages ; par conséquent il se produit une reconnaissance par l'otage de ce que le preneur d'otage veut bien lui consentir¹⁹⁰⁸. L'analogie signifie ici que les acteurs militaires se laissent prendre au jeu de l'organisation dans laquelle ils travaillent : ils se livrent à une conversion, certes marginale et temporaire pour le temps de leur poste à

¹⁹⁰⁵ Entretien à la Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 24/04/2006. Nous traduisons. « Das Europäische Geschäft liegt zwar weitgehend in die Hände der Europa Abteilung bzw. die politischen Direktoren [...]. Das Verteidigungsministerium hat sich weniger darüber beteiligt. Es gab das strukturelle Fehlen– ich will nicht sagen: die strukturellen Fehler- an eines Verteidigungsrates, das heißt ein Rat der Verteidigungsminister in der EU. Insofern gibt es kein politisch autorisiertes Gremium für verteidigungspolitische Fragen. Es gibt nur der Militärausschuss, der Militär und kein Politiker ist»

¹⁹⁰⁶ Cf. Lothar Rühl, *Die drei großen Partner der ESVP: Großbritannien, Frankreich und Deutschland*, pp. 58-75, in Rotte, Ralf, Sprungala, Ranja (Hrsg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag.

¹⁹⁰⁷ Entretien à l'Etat-major de l'UE, Bruxelles, 07.12.2005.

¹⁹⁰⁸ Cf. Laurent Crocq, « Incidences psychologiques de la prise d'otage », in *Psychologie française*, 42 (3), 1997, pp. 243-254.

l'EMUE, en « passant à travers le miroir »¹⁹⁰⁹. Lorsque l'on se penche sur cet apparent paradoxe à la lumière de l'identité professionnelle et organisationnelle des acteurs étudiée précédemment, il devient plus aisé de le résoudre. Les opérations extérieures sont depuis la fin de la guerre froide essentiellement des opérations multinationales faisant travailler ensemble, à tous les niveaux (tant au niveau de la planification et de la conception des opérations en état-major, qu'au niveau du travail de terrain sur les théâtres d'opération) les officiers et soldats des forces armées européennes. La technicité du métier et les standards OTAN se sont transformés en une langue commune, véhicule de communication entre les diverses armées, langue que la majeure partie des diplomates ne maîtrisent pas.

Par contre, la nature même de la tâche diplomatique étant de représenter sa nation, les revendications d'europhilie des ministères des Affaires étrangères, tout particulièrement perceptibles dans le discours de certains diplomates allemands, revêtent une tonalité toute politique peu suivie d'effets systématiques. Un diplomate allemand clamait lors de l'entretien : « *La pensée globale maison est très orientée vers la politique européenne beaucoup plus que nationale.* »¹⁹¹⁰ Certes le ministère fédéral des Affaires étrangères manifeste un européanisme sensiblement plus marqué que le Quai d'Orsay du fait de quarante années de diplomatie allemande sous contrôle et intégrée dès l'origine dans le cadre de la construction européenne. Pour autant, la notion d'intérêts nationaux reparait progressivement, encore floue mais présente, dans la politique étrangère allemande, notamment depuis la reconnaissance anticipée par Hans-Dietrich Genscher de l'indépendance des républiques croate et slovène en 1991. Force est de constater qu'en 2006, au cœur de la guerre du Liban, le ministre allemand des Affaires étrangères Steinmeier a eu le même réflexe que son homologue français, soit celui de se rendre sur place, alors même que le Haut Représentant pour la PESC s'était rendu sur le terrain au nom de l'UE. Un officier d'échange français résume bien la dichotomie repérable en fonction de la socialisation professionnelle et organisationnelle des acteurs de la PESD :

« Les militaires allemands ont tout intérêt à faire obstruction aux initiatives de la PESD car ces initiatives lancées par l'activisme français coûtent cher, et les Allemands n'ont pas assez de budget pour cela. Au contraire les diplomates ont une vision beaucoup plus politique des choses, et entendent réinsérer l'Allemagne dans le jeu international. Quant aux Français ils sont activistes dans la PESD car ils ne peuvent pas l'être dans le cadre de l'OTAN. »¹⁹¹¹

¹⁹⁰⁹ On peut rapprocher ce phénomène du parcours qui transforme le profane en médecin chez Hughes. Cf. Everett Hughes, *Le regard sociologique*, op. cit.

¹⁹¹⁰ Entretien au *Planungsstab*, Ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 20/09/2006. Nous traduisons. « Das ganze Denken des Hauses ist sehr stark von Europa-Politik geprägt viel mehr als national. »

¹⁹¹¹ Entretien à Berlin, 13/07/2005.

2. *L'enjeu capacitaire, traduction technique d'une ambition politique*

Dans un contexte de budgets de défense en baisse depuis les années 1990, la construction de la politique européenne de défense offre aux armées tant françaises qu'allemandes un moyen intéressant de légitimer leurs demandes de crédits et leurs dépenses aux yeux de leurs ministères des Finances nationaux, des décideurs politiques et de l'opinion publique. Dès lors, la transformation des effets d'annonce politiques (tels la création de forces multinationales comme les GT 1500) en enjeux techniques, leur permet de mobiliser tout particulièrement l'argument de modernisation des forces armées et de réalisation d'économies d'échelles par le biais de la mutualisation de certaines compétences à l'avenir. L'argument budgétaire revient très souvent chez les interlocuteurs militaires que nous avons interrogés ; et même systématiquement dans nos entretiens avec les officiers allemands, tandis qu'il apparaît relativement peu dans nos entretiens auprès des diplomates des deux nations. Le général britannique David Leakey, fort d'une expérience opérationnelle dans les Balkans, remarquait récemment que la politique européenne de défense pêchait par manque de réalisme, les effets d'annonce politique prenant le pas sur les réalisations concrètes efficientes¹⁹¹². Ainsi par exemple, les Groupements Tactiques 1500, concept très rapidement mis sur pied et politiquement positif pour les trois pays qui l'ont porté (la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne) en 2004, sont supposés être déployables en 5 à 14 jours sur le terrain ; or cela constitue un défi difficilement surmontable pour la majorité des États européens car une telle réactivité nécessite pour les États de disposer de forces militaires prêtes à tous les niveaux, et les *caveats*¹⁹¹³ des différents États autour de l'usage de la force empêchent le concept de fonctionner réellement : le cas de la récente opération européenne EUFOR Tchad et la difficulté de réunir les équipements nécessaires montre bien le fossé qui semble persister entre les intentions politiquement affichées et les moyens réellement mis à leur appui : c'est la fameuse problématique du *capability-expectations gap* déjà souligné dans les années 1990 par Christopher Hill¹⁹¹⁴. Un officier d'échange français éclaire cette distorsion entre les rationalités politico-diplomatique et militaire au regard de son expérience professionnelle à Bonn :

¹⁹¹² Dans une intervention à l'occasion de la conférence organisée par le réseau GARNET le 25 avril 2008 sur le thème « The EU in International Affairs », le chef actuel de l'EMUE. Nous revenons sur ce point au chapitre 9.

¹⁹¹³ Ce terme utilisé dans le domaine militaire provient de l'OTAN. Il est dérivé du latin *cavere*, être sur ses gardes. Il s'agit en l'occurrence des limitations politiques et principes de précaution des États en ce qui concerne l'emploi de soldats en opérations militaires extérieures.

¹⁹¹⁴ Christopher Hill, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role », in *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), septembre 1993, pp. 305-328, et *Closing the capability-expectations gap ?*, pp. 18-38, in John Peterson, Helen Sjursen (eds), *A Common Foreign Policy for Europe ? Competing visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998.

« En ce qui concerne les GT 1500, la Bundeswehr était plutôt contre en 2003 car elle considérait cela comme une idée colonialiste après Artémis. Michèle Alliot-Marie avait envoyé une lettre à Peter Struck qui a du faire face au « non » militaire pendant 6 mois, puis finalement la volonté politique a primé, et les militaires ont du suivre. »¹⁹¹⁵

Par contre, la préparation en vue de l'opérationnalité de ces groupements tactiques pour janvier 2007 a suscité des réformes modernisatrices pour les États. De même, les catalogues capacitaires successifs depuis le *Helsinki Headline Goal* de 1999 constituent un inventaire théorique, hypothétique des moyens militaires que les États mettraient à disposition d'une action militaire européenne en cas de besoin, tout comme l'OTAN¹⁹¹⁶.

De même, la coopération franco-allemande semble constituer pour les militaires plus que pour les diplomates une ressource leur permettant d'instrumentaliser la construction d'une politique européenne de défense en vue de maintenir certaines lignes budgétaires vis à vis des restrictions imposées par les ministères des Finances nationaux. Les officiers des différentes armées sont conduits à échanger par le biais de forums formels (dans le cas franco-allemand, par le biais des groupes de travail du CFADS comme le GFACM) et informels dans la mesure où il n'existe pas de sous-forums « Terre », « Air », ou « Marine » auprès de l'UE et du CMUE. La coopération maritime apparaît à ce titre particulièrement dynamique, comme le montre bien cet officier d'échange français :

« La Marine joue plutôt un rôle de précurseur : ce sont les Marines qui ont créé les forces européennes multinationales (à ne pas confondre avec les forces maritimes de l'Union européenne). En 1995, quatre nations méditerranéennes (France, Espagne, Portugal, Italie) se sont unies pour créer l'Euromarfor, force multinationale européenne. [...] Un autre exemple est celui de la Force Navale Franco-Allemande créée en 1996, soit avant Saint-Malo et la PESD : elle a évolué d'une force navale consacrée aux exercices vers une force navale capable d'être engagée dans des opérations malgré les restrictions constitutionnelles allemandes d'emploi des forces militaires hors du territoire national. [...] Aujourd'hui, sur une initiative française soutenue par les Allemands, puis les Anglais, nous avons lancé le concept EUMARC (*European Maritime Response Capabilities*) qui doit permettre la génération d'une force de réaction rapide maritime pour pouvoir faire face à une crise civile ou militaire. »¹⁹¹⁷

Pionniers en matière de jumelage international entre navires, et en particulier avec les Marines allemande et britannique, depuis les années 1960, les officiers de Marine voient en la défense européenne une structure d'opportunité, notamment l'Allemagne. Cet officier d'échange a moins de scrupules à l'exprimer que ne peuvent en avoir ses collègues allemands :

¹⁹¹⁵ Entretien avec un officier d'échange français, Etat-major de la Marine, Bonn, 22/06/2006.

¹⁹¹⁶ Cf. Laurent Zecchini, « La force de réaction de l'OTAN ne réunit plus suffisamment de contributions militaires », in *Le Monde*, 23/09/2007 : « Les pays de l'Alliance atlantique ne sont plus en mesure d'apporter des contributions suffisantes à la force de réaction de l'OTAN (NRF) de 25 000 hommes. En soulignant, mercredi 19 septembre, que celle-ci n'est plus opérationnelle « à 100 % » ».

¹⁹¹⁷ Entretien à l'état-major de la Marine, Paris, 20/07/2005.

« L'UE et la PESD n'avaient pas grand intérêt pour la Marine allemande et pour la Bundeswehr avant la crise irakienne. Mais il y a eu depuis 2003 une prise de conscience de l'importance de la PESD dans les forces armées allemandes. Le problème reste l'argent, qui est le nerf de la guerre. Or si l'UE donne des missions à accomplir à la Bundeswehr, cela permet à la Bundeswehr de se retourner vers son gouvernement pour lui demander des budgets. »¹⁹¹⁸

De même pour la Marine française, la PESD et son processus de développement d'instruments militaires divers offre un moyen de prendre un ascendant, tout en s'ouvrant de nouveaux horizons tant au niveau national (en produisant par exemple une réflexion pour le compte des supérieurs hiérarchiques) qu'européen¹⁹¹⁹. L'initiative des Groupements Tactiques 1500 a ainsi fait l'objet d'intenses discussions dans les Marines tant française qu'allemande afin de servir un double intérêt : constituer une dimension maritime de la réaction rapide européenne, qui permette aux Marines de s'insérer dans la configuration PESD, et justifier auprès des ministères de la Défense nationaux des objectifs de modernisation des capacités qui sont liés à des lignes budgétaires. Ainsi peut-on analyser l'apparition de la dimension maritime de l'Allemagne dans le Livre Blanc allemand de la Défense 2006 grâce à la discussion autour de la dimension maritime des GT 1500. De plus, lorsque l'on se penche sur l'organisation interne des armées, l'on se rend compte que la configuration PESD offre aux différentes armées des ressources face au mouvement croissant d'interarmisation, accentué par les décrets français et allemands de 2005 portant sur les attributions du CEMA et du *Generalinspekteur*, qui renforcent leur rôle sur les chefs d'Etat-major des trois armées. Un officier français en échange à Bonn constate :

« La Marine allemande a fini par trouver son intérêt dans la PESD : pour la construction des GT par exemple, on n'avait rien demandé aux Marines, mais c'est une opportunité d'utiliser les réflexions conduites au niveau européen pour alimenter le débat national en interne. Le chef de *FüS III-4* était contre l'idée d'une dimension maritime des GT 1500 au départ. Mais l'UE a permis à *FüM* [l'état-major de la Marine allemande] de se positionner par rapport à *FüS* [l'État-major des Armées allemandes] en mettant en avant la sauvegarde maritime, la sécurité sur mer... »¹⁹²⁰

La politique européenne de défense permet aux différentes armées de se positionner au sein des concurrences interarmées internes. De même, dans le cas allemand surtout, les nécessités de réactivité mises en avant par les organes de la PESD à Bruxelles permettent aux armées de bousculer certains *caveats* nationaux en exerçant sur le niveau décisionnel politique des pressions adaptatives légitimées par le cadre européen. Par exemple, outre-Rhin, la Marine -et l'armée en général- n'est pas autorisée à jouer un rôle de police

¹⁹¹⁸ Entretien avec un officier d'échange français, Etat-major de la Marine, Bonn, 22/06/2006.

¹⁹¹⁹ Entretien avec l'ancien commandant de l'Euromarfor, Etat-Major des Armées, Paris, 10/06/2005.

¹⁹²⁰ Entretien avec un officier d'échange français à l'état-major de la Marine allemande, Bonn, 22/06/2006.

contrairement à la France¹⁹²¹ ; la Marine allemande ne peut donc théoriquement pas participer à l'action de l'Etat en mer. Dès lors, la Marine allemande trouve son intérêt dans les concepts produits par les organes bruxellois, et dans des documents tels que la Stratégie Européenne de Sécurité : elle fait pression sur les niveaux politique et interarmées en s'appuyant sur les idées développées au niveau européen :

« Les Allemands utilisent de plus en plus les réflexions politico-militaires produites dans le cadre de la PESD pour les utiliser sur le plan national afin d'extraire la Marine allemande du système interarmées. »¹⁹²²

Le même phénomène vaut pour les Armées de l'Air, ou de Terre également¹⁹²³. Cette politique d'un type inédit constitue un stimulus puissant pour justifier les budgets nécessaires à réformer les armées : en Allemagne, elle a constitué un argument de poids pour créer le centre de conduite des opérations militaires multinationales, l'*Einsatzführungskommando* de Potsdam qui a planifié l'opération EUFOR Congo en 2006. Finalement, « *La PESD sert à tout le monde pour faire évoluer le budget et les mentalités.* »¹⁹²⁴. Le Livre Blanc français de 2008 souligne d'ailleurs la priorité que représentent les capacités militaires pour l'UE, ce qui permet, lorsque l'on lit entre les lignes, de justifier le redécoupage du budget de la Défense qui devrait connaître une baisse significative concernant son pôle « Personnel »¹⁹²⁵.

¹⁹²¹ Le Livre Blanc allemande de la Défense de 2006 a d'ailleurs suscité des débats sur ce point dans sa phase d'élaboration : La Loi Fondamentale définit, outre l'emploi de la Bundeswehr pour la défense du pays (article 87a §2.2), des possibilités très strictement circonscrites d'emploi des forces armées allemandes en interne en cas de tension ou pour la défense d'objectifs civils et pour des accidents extraordinaires (article 87a §3.3). Leur emploi en interne doit être approuvé à une majorité des deux tiers par le Bundestag, et la déclaration de l'état de défense (*Verteidigungsfall*) requiert l'approbation du Bundesrat (représentant des Länder). La Bundeswehr avait par exemple été déployée en interne lors de la crue extraordinaire de l'Elbe, de la Mulde et du Danube en août 2002. 45 000 soldats avaient été engagés dans cette mission. Un élargissement du spectre d'emploi interne de la Bundeswehr nécessiterait cependant une révision constitutionnelle car les conditions de l'article 87a §3.3 sont très restrictives. Or les sociaux-démocrates et les Verts s'opposent pour l'instant à cette éventualité. Ce point de l'emploi interne de la Bundeswehr, malgré la thèse du risque terroriste en interne, est d'autant plus litigieux que la Cours constitutionnelle a rendu un arrêt en 2005 sur la loi de sécurité aérienne (*Luftsicherheitsgesetz*) dans lequel elle interdit un emploi de la Bundeswehr contre des avions de ligne détournés par des terroristes en avançant que cela n'est pas conciliable avec le principe de dignité humaine. Or c'est justement ce point que le Ministre de la défense souhaiterait modifier afin de permettre à la Bundeswehr d'intervenir dans un tel cas. Les dernières tentatives de publication d'un Livre Blanc allemand avaient déjà, entre autres causes, échoué sur cette question de l'usage de l'armée en interne.

¹⁹²² Entretien avec un officier d'échange français à l'état-major de la Marine allemande, Bonn, 22/06/2006.

¹⁹²³ Entretiens à l'état-major de l'Armée de l'Air, Paris, 23/06/2005, à l'état-major de l'Armée de Terre, 26/10/2005, à l'état-major de la Marine, Paris, 20/07/2005 et 10/10/2005, au *Führungsstab der Luftwaffe*, Bonn, 22/06/2006, au *Führungsstab der Marine*, Bonn, 22/06/2006 et au *Führungsstab des Heeres*, Bonn, 23/06/2006.

¹⁹²⁴ Entretien avec un officier d'échange français à l'état-major de la Marine allemande, Bonn, 22/06/2006.

¹⁹²⁵ Cf. *Défense et sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, La Documentation Française et Ed. Odile Jacob, 2008, p. 88.

3. L'OTAN, un sujet de discorde organisationnelle en France

En ce qui concerne la relation UE-OTAN, c'est du côté des acteurs français que les deux logiques professionnelles et les deux combinaisons de rationalités apparaissent le plus clairement. Le blocage est politique avant tout, mais il ne semble plus réellement militaire aujourd'hui. Malgré l'échec de la tentative de retour de la France dans les structures de commandement intégré de l'OTAN en 1996, les militaires français participent largement aux opérations de l'OTAN sur le terrain, tout particulièrement dans les Balkans (Bosnie, Kosovo), mais aussi dans la FIAS dans à travers l'Eurocorps à l'été 2004. Un officier allemand s'occupant des dossiers bilatéraux à Berlin remarque que les militaires français se montrent pragmatiques sur certains points concernant la relation UE-OTAN, notamment le sous-chef Relations Internationales à l'EMA. C'est un élément que certains des entretiens menés auprès d'officiers français viennent corroborer, comme celui-ci conduit à la représentation permanente de la France à l'OTAN :

« Notre histoire militaire et l'expérience des combats nous conduit à essayer de concilier les choses : ce n'est pas parce que l'on va participer à la *Nato Response Force* (NRF) que l'on va détruire ce que l'on fait par ailleurs dans l'Union européenne. »¹⁹²⁶

3.1. Militaires et diplomates face à l'enjeu atlantique

L'apprentissage basé sur l'expérience, exercice favorisé par les armées¹⁹²⁷, et la socialisation aux standards OTAN en opérations militaires a conduit une large part des officiers français à considérer l'Alliance avec pragmatisme depuis la fin des années 1990. Un officier d'échange français, anciennement en poste à Berlin, reconnaît en *off* :

« Les militaires français, quand ils sont honnêtes, voient bien l'intérêt de participer aux opérations militaires de l'OTAN car ce sont des standards et des concepts éprouvés depuis 50 ans. Il y a une sorte de stratégie du *free-rider* chez les militaires français : on n'est pas dans les structures intégrées, mais on contribue fortement aux opérations et on introduit ainsi les standards OTAN dans l'armée française, ce qui permet d'être interopérable avec les autres partenaires européens. »¹⁹²⁸

C'est d'ailleurs la position d'une partie de l'Etat-major des Armées, et notamment de l'ancien chef de la division Relations Internationales :

« L'OTAN est un formidable outil d'intégration. Mais est-ce l'OTAN de l'article 5 ou celui de la transformation des appareils militaires ? L'article 5 ne tient pas la route aujourd'hui car il ne correspond pas aux crises actuelles. [...] L'UE est un objectif politique collectif, alors

¹⁹²⁶ Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

¹⁹²⁷ Nous avons eu l'opportunité de suivre en mai 2005 le premier stage des formateurs de la défense intitulé « Apprendre par l'expérience ». Ce stage réunissait des officiers-formateurs des trois armées et de la gendarmerie pendant trois jours sur la base aérienne de Rochefort, et permettait de faire le point sur le travail réalisé sur la formation militaire et le retour d'expérience pendant l'année.

¹⁹²⁸ Entretien informel avec un officier d'échange français, Berlin, 13/07/2006.

que l'OTAN est une société militaire par action où chacun achète son poids, et c'est un formidable outil d'interopérabilité. [...]La PESD est un processus pédagogique. Elle est au quotidien devenue une dimension incontournable et complique le travail quotidien tout en lui donnant de nouvelles perspectives. [...]Chaque peuple a sa lecture propre du lien transatlantique, et les Français doivent accepter les différences de vues. Pour les petits pays, le système OTAN est parfait car il offre des postes à responsabilité à leurs officiers. Il s'agit de perdre les fantasmes d'une Europe de la Défense.»¹⁹²⁹

Au contraire, le Quai d'Orsay reste très crispé sur la question de la relation UE-OTAN, cherchant à connaître la position des acteurs allemands pour pouvoir se positionner, notamment contre¹⁹³⁰. Les diplomates du Quai veillent au respect scrupuleux des principes de la souveraineté nationale, ce qui fait d'ailleurs partie de leurs attributions, mais a la conséquence négative d'aboutir parfois, sur le sujet de l'Alliance atlantique, à une certaine forme de dogmatisme : « *Les diplomates français protègent fortement les lignes politiques essentielles et la souveraineté.* »¹⁹³¹ Même si les acteurs diplomatiques et civils rencontrés du côté français reconnaissent, comme leurs homologues allemands, que l'enjeu du dialogue entre l'Union européenne et l'OTAN est crucial¹⁹³², ils font pencher la balance en faveur de la PESD et de l'UE qui recouvre des possibilités professionnelles bien plus développées pour les diplomates français. Un officier français travaillant « en gris » au Secrétariat Général du Conseil remarque :

« Le Quai d'Orsay dit du bout des lèvres : il faut les deux [l'UE et l'OTAN]. Les militaires de l'État-major des Armées sont plus fermes : la PESD ne sera crédible que si nous sommes crédibles au sein de l'OTAN. Pourquoi, alors que la France est largement crédible toute seule pour commander des opérations militaires ? Les militaires français préfèrent jouer avec un type qui a de gros jouets qu'avec un type qui a des petits jouets. »¹⁹³³

En outre, la conjoncture politique interne joue un rôle qui peut, ou non, servir l'instrumentalisation par les armées de la construction de la politique européenne de défense, et en particulier de ses rapports avec l'Alliance atlantique. Un officier parisien explique ainsi :

« Pour la NRF, le Chef d'état-major des armées et le Chef de l'état-major particulier de Jacques Chirac avaient une grande marge de manœuvre du fait de la conjoncture politique sur ce dossier OTAN : ils connaissaient tous les deux bien les idées du Président car ils étaient ses proches

¹⁹²⁹ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 22/01/2007.

¹⁹³⁰ Entretien à Fü S III 2, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 18/07/2007.

¹⁹³¹ Entretien à Fü S II 1, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 16/06/2006.

¹⁹³² Le nouveau Livre Blanc français de la Défense, élaboré par un groupe d'experts civils et militaires français, l'exprime ainsi : « Deux positions extrêmes doivent être écartées. L'une assignerait à l'Union européenne la simple tâche d'être l'agence civile de l'OTAN. De toute évidence, l'Union a un objectif beaucoup plus large, une mission politique globale, et son action couvre un vaste spectre, y compris militaire. L'autre demanderait à l'Union européenne d'assumer la mission d'autodéfense collective de ses membres. Or, la défense commune est la fonction première de l'OTAN, comme le précise l'article 5 du traité de Washington. Les perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne ne remettent pas en cause le rôle de l'OTAN pour la défense collective des pays européens qui en sont membres. [...]La complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN doit donc se nourrir de la valeur ajoutée respective des deux entités.» *Défense et sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, La Documentation Française et Ed. Odile Jacob, 2008, p. 101.

¹⁹³³ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 15/11/2005.

collaborateurs. Mais la conjoncture électorale de 2007 change la donne : c'est une année d'élection, donc les deux généraux n'ont pas de marge de manœuvre sur ce dossier. »¹⁹³⁴

L'année 2008 semble être celle choisie par le Président Sarkozy pour rendre officiel le rapprochement subreptice entre la France et l'OTAN depuis la fin de la décennie 1990. Le Livre Blanc sur la défense nationale reconnaît l'écart existant entre l'attitude concrète des forces armées françaises vis-à-vis de l'OTAN d'une part, et l'attitude politique de la France concernant l'Alliance d'autre part :

« Le décalage est aujourd'hui flagrant entre la réalité des contributions de la France à l'Organisation Atlantique et la connaissance, comme la perception, que peuvent en avoir nos partenaires et notre propre opinion. [...] *L'environnement international, l'évolution de l'Alliance Atlantique, l'engagement de la France dans les nouvelles missions de l'Alliance, nous invitent à en revoir la traduction quarante ans plus tard. Vingt et un des vingt-six alliés sont membres de l'Union européenne. Tous, à l'exception de la France, participent à la structure militaire de l'Alliance. Tous ceux, parmi eux, qui sont aussi membres de l'Union, contribuent à la construction de l'Europe en matière de défense et de sécurité.* »¹⁹³⁵

Il s'agit ici de l'argumentaire typiquement rencontré auprès de nos interlocuteurs allemands –militaires et civilo-diplomatiques- et de nombreux officiers français interrogés. La traduction de l'opposition pourtant encore non résolue en interne entre bureaucratie de la Défense et bureaucratie des Affaires étrangères conduit à certaines tensions à Bruxelles avec les partenaires qui ne savent plus comment s'y retrouver, y compris parfois le partenaire allemand :

« Il existe une différence de vue récurrente concernant le rôle de l'OTAN : pour l'Allemagne, c'est *NATO first*, donc cela pose la question du lien UE-OTAN. Il y a toujours une position particulière de la France dans chaque réunion où le thème est soulevé. »¹⁹³⁶

Le bureau PESD de l'État-major des Armées allemand préparait en août 2006 une initiative sur les relations UE-OTAN en vue de la présidence allemande de l'UE ; les officiers préparant le dossier se sont heurtés à deux problèmes liés à cette dichotomie française vis-à-vis de l'OTAN : une fois l'initiative arrivée au ministère fédéral des Affaires étrangères par le système de la *Mitzeichnung*, les diplomates de l'*Europa Abteilung* ont « bloqué des quatre fers » ; ceux-ci entendaient ne pas se montrer trop otaniens et surtout ne pas aller contre le sens de la diplomatie française. En outre, les propositions allemandes d'initiatives concernant l'amélioration du dialogue UE/OTAN a rencontré le veto français de la Délégation aux Affaires Stratégiques :

« Il y a eu un blocage dès la racine car certains des Français avaient peur de déplaire à Jacques Chirac ou Michèle Alliot-Marie. Il n'y aura donc sans doute pas de grandes avancées.

¹⁹³⁴ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 22/01/2007.

¹⁹³⁵ *Défense et sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, La Documentation Française et Ed. Odile Jacob, 2008, p. 107-108.

¹⁹³⁶ Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 22/01/2007.

On doit maintenant s'occuper de faire les plâtres et mettre de l'électricité dans la maison, une fois que la maison est construite.»¹⁹³⁷

Ce type de blocage par les acteurs du volet diplomatique de la politique étrangère française, qu'elle résulte du Quai d'Orsay ou des civils de la Délégation aux Affaires Stratégiques, est évoqué à de nombreuses reprises non seulement par les interlocuteurs allemands (et britanniques) interrogés à Bruxelles, mais également par les militaires en poste dans les organes de la PESD.

3.2. Les diplomates français, gardiens du temple de l'autonomie ?

La structure interne des ministères des Affaires étrangères est révélatrice de la conception des relations entre les deux organisations : là où le ministère fédéral des Affaires étrangères a deux bureaux (un *Referat* OTAN et un *Referat* PESD), le Quai d'Orsay mélange les choses : tous les diplomates s'occupant de questions politico-militaires sont amenés à s'occuper des deux versants, ce qui réduit les potentialités de discussion de la problématique en interne par rapport au principe collégial allemand amenant tous les *Referate* à discuter des questions qui se posent en apportant un éclairage lié à leurs attributions spécifiques. La centralisation du ministère français tend à ne faire émerger que les positions dominantes. L'ancien ambassadeur allemand à Paris, observateur privilégié des deux systèmes de production de la politique étrangère, explique :

« Les Français sont très fixés sur le statut des organisations et la place juridique de la France dans telle ou telle organisation. Ils défendent une diplomatie traditionnelle de défense de leurs positions de principe juridiques. Ils se situent dans l'influence du « bon droit », qui est une longue tradition européenne depuis le Moyen-Âge. »¹⁹³⁸

Le mécanisme « Berlin Plus » notamment, négocié âprement en 2002 et permettant à l'UE un accès aux capacités communes de planification de l'OTAN pour mener une opération militaire, permet de mettre en évidence les deux grilles de lecture concomitantes et concurrentes mobilisées par les militaires français d'un côté et les diplomates de l'autre. Un acteur civil français en poste à Bruxelles observe :

« Pour nous, l'OTAN est une organisation militaire et non politique ; chacun doit jouer son rôle. Le deal qui avait prévalu quand on a créé la défense européenne était justement que la PESD et l'OTAN soient complémentaires. On a justement accepté les négociations de Berlin Plus pour éviter les duplications inutiles. Or c'est l'inverse qui est en train de se produire : on craint de plus en plus une sorte de Berlin Plus inversé où l'OTAN en viendrait à utiliser les capacités civiles de l'Union européenne à son compte, avec une duplication inutile et évidente. »¹⁹³⁹

¹⁹³⁷ Entretien informel avec un officier d'échange français, Berlin, 6/10/2006.

¹⁹³⁸ Entretien à l'Ambassade d'Allemagne, Paris, 12.06.2006.

¹⁹³⁹ Entretien à la représentation permanente de la France à Bruxelles, 7/12/2005.

Ce conseiller civil français issu de la Délégation aux Affaires Stratégiques résume bien la crainte exprimée par la majorité des diplomates français interrogés au cours de notre enquête : un détournement des instruments de la PESD au profit de l'OTAN. De leur côté une large partie des officiers français interrogés y voient un moyen de bénéficier de la technologie otanienne et de réformer les instruments capacitaires nationaux en vue de s'adapter aux standards OTAN. Ainsi, ce lien entre l'UE et l'OTAN, qui outre Berlin Plus se double d'un échange de cellules de liaison croisées entre SHAPE et l'EMUE¹⁹⁴⁰, est instrumentalisé par les responsables des armées françaises pour rénover certains équipement, mais également améliorer leur position à l'OTAN¹⁹⁴¹.

Bien que le discours diplomatique français encore très répandu reste celui de l'indépendance de la France et plus largement de la défense européenne vis-à-vis de l'OTAN, les diplomates français rencontrés expriment le sentiment que leurs collègues militaires renégocient sans le dire une réintégration progressive dans les structures intégrées de l'OTAN après l'échec de la tentative de Jacques Chirac en ce sens en 1996, en multipliant les appels du pied tels que la création d'une *High Readiness Force* (HRF) à Lille, la certification OTAN de forces spéciales Marine et Air vouées à être mises à disposition de l'OTAN pour six mois, ou encore la participation française à la force de réaction rapide de l'Alliance, la NRF. L'argumentaire communément rencontré chez les officiers français consiste à dire que la transformation des armées étant très onéreuse, l'intérêt de s'entendre entre l'UE et l'OTAN pour mettre des forces à disposition se révèle d'autant plus puissant.

Un haut responsable de l'État-major des Armées remarque :

« Les officiers français ont vis-à-vis de l'OTAN une démarche pragmatique qui rejoint Michèle Alliot-Marie. La génération des officiers issus de la guerre froide est celle du premier déploiement en Irak, où la France s'est rendu compte qu'elle était incapable de travailler et de raisonner en coalition. Donc l'idée de rapprochement avec l'OTAN en 1995 a plu aux officiers français, et le pouvoir politique s'est montré synchronique à l'époque. Une césure demeure entre les officiers de terrain qui sont plus otaniens que les officiers pol-mil qui ont plus de recul et sont critiqués par rapport à l'OTAN. »¹⁹⁴²

Cette forme d'instrumentalisation concurrente de la PESD par les militaires et les acteurs civilo-diplomatiques transparait non seulement en ce qui concerne la relation entre l'UE et

¹⁹⁴⁰ Ces cellules de liaison croisées sont issues du « paquet Tervuren » négocié lors du Sommet des Chocolatiers du 29 avril 2003. Il s'agit en réalité d'une démarche symbolique avant tout : une demi-douzaine d'officiers de l'OTAN ont été accueillis dans un bureau de l'EMUE, et réciproquement une demi-douzaine d'officiers de l'EMUE travaillent au sein d'une cellule de liaison à SHAPE. Nous avons pu nous rendre compte en nous rendant à Mons que cette « cellule » consiste empiriquement en une salle dotée de six ordinateurs.

¹⁹⁴¹ Les militaires français se plaignent d'être souvent mal vus par leurs partenaires au sein de l'Alliance en dépit de la participation française aux opérations militaires de l'OTAN du fait de la position historique de la France à l'OTAN toujours tenue par les diplomates, alors qu'en même temps la diplomatie française multiplie les initiatives vers l'autonomie de PESD. Entretien notamment avec le représentant militaire français à l'OTAN, représentation militaire française à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

¹⁹⁴² Entretien à l'Etat-Major des Armées, Paris, 9/01/2007.

l'OTAN, mais également à travers l'enjeu des opérations militaires européennes, tout particulièrement du côté allemand cette fois.

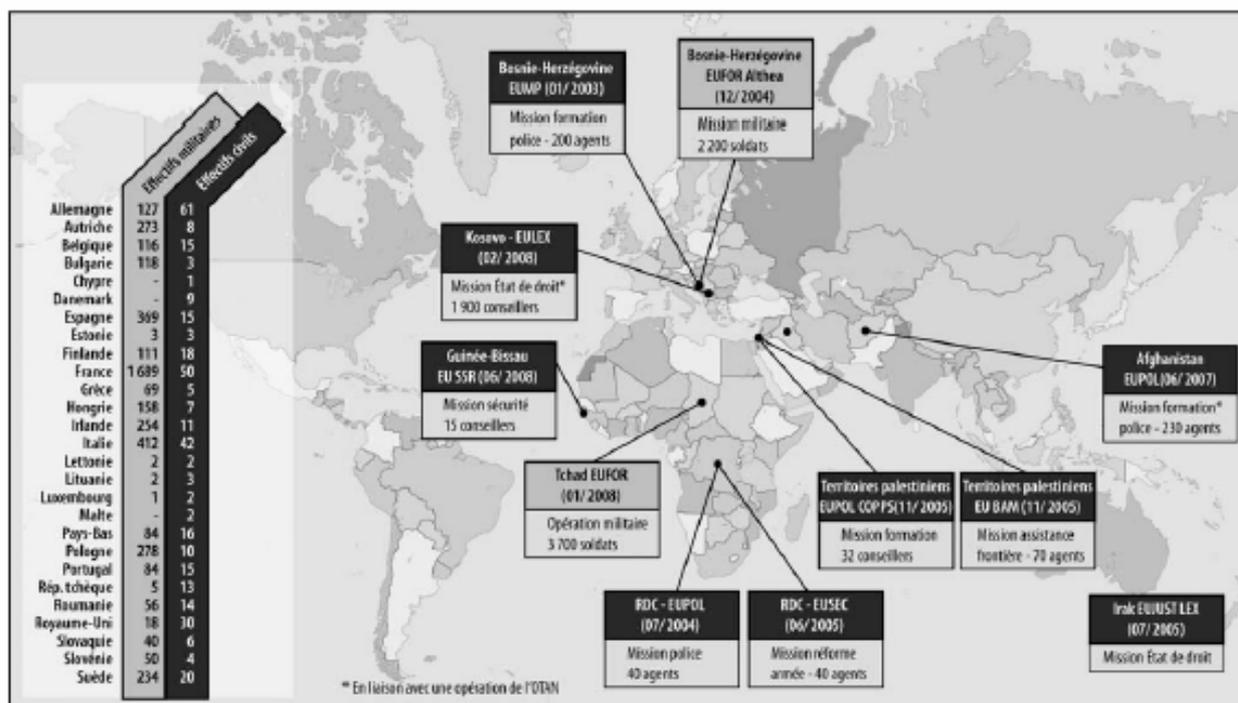
4. Deux rationalités professionnelles face aux opérations militaires européennes

Un autre thème est significatif de cette différence de rationalité entre militaires et diplomates : celui des opérations extérieures. Le nouveau Livre Blanc français de la Défense met particulièrement en valeur le rôle majeur des opérations militaires européennes dans la construction de la politique européenne de défense¹⁹⁴³. Ces opérations se multiplient depuis 2003, tant sur le plan civil que militaire. Comme nous le développons dans notre chapitre 9, elle constituent une source de légitimation et de socialisation horizontales des officiers européens¹⁹⁴⁴, bien plus encore que les organes politico-militaires de la PESD, et c'est justement là que la coopération franco-allemande peut apporter la plus-value de l'expérience multinationale des soldats français et allemands issus des unités militaires bi- ou multinationales telles que la Brigade Franco-Allemande, la Force Navale Franco-Allemande ou l'Eurocorps.

¹⁹⁴³ *Défense et sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, La Documentation Française et Ed. Odile Jacob, 2008, p. 82.

¹⁹⁴⁴ Sven Gareis distingue deux types de mécanismes en jeu dans le cadre de la multinationnalité : l'intégration militaire horizontale et l'intégration verticale. *Militärische Multinationalität*, pp. 157-175 in Nina Leonhard, Ines-Jacqueline Werkner, *Militärische Soziologie. Eine Einführung*, VS Verlag, 2005 et *Multinationalität als europäische Herausforderung*, pp. 332-341, in Sven Gareis, Paul Klein (Hrsg), *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004.

Figure 16 : Opérations militaires et missions civiles de l'UE en 2008



Source : ministère de la Défense.

Les opérations militaires européennes se déclinent en deux catégories, comme nous l'avons expliqué au chapitre 5 : les opérations sous Berlin Plus, recourant aux capacités communes de planification de l'OTAN, et les opérations autonomes planifiées depuis Bruxelles et reposant jusqu'à présent sur le principe de nation-cadre, dans l'attente d'un centre de planification militaire européen effectif à Bruxelles en 2007-2008. Les opérations Concordia en Macédoine (mars-décembre 2003) et Althea en Bosnie (depuis le 2 décembre 2004) relèvent du mécanisme Berlin Plus et ont permis à l'UE de prendre le relais de l'Alliance sur le terrain. Les questions majeures qui se sont posées relevaient des difficultés du dialogue politique entre l'UE et l'OTAN. En revanche, les opérations autonomes comme l'opération Artémis (mai-septembre 2003) et EUFOR (juillet-octobre 2006) en République Démocratique du Congo ou l'opération EUFOR Tchad/RCA en cours lancée le 28 janvier 2008¹⁹⁴⁵, soulèvent davantage de questions politiques interne au sein des Etats, et permettent de révéler le poids de des identités professionnelle et

¹⁹⁴⁵ Cette opération, entérinée par une action commune européenne votée par les Vingt-Sept le 17 octobre 2007, et approuvée auparavant, le 25 septembre, par le Conseil de sécurité de l'ONU, est commandée par le général irlandais Patrick Nash et intervient dans une zone située dans l'Est du Tchad et au Nord-Est de la République centrafricaine. L'UE déploie sur place 3700 hommes, dont 2100 soldats français pour un an, avant que l'ONU ne prenne le relais si nécessaire. Cette mission vise à contribuer à la protection des civils, notamment les réfugiés du Darfour, et faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire en renforçant la sécurité dans la zone de déploiement des troupes. Cette opération a enregistré le premier mort « européen » le 12 mars 2008, l'adjudant français Gilles Pollin. L'EUFOR Tchad se heurte non seulement aux offensives des rebelles soudanais, mais également à la défiance du Président tchadien Idriss Déby en juin 2008. Le ministre des Affaires étrangères français Bernard Kouchner a déclaré le 16 juin 2008 à Abidjan que la France n'interviendrait désormais plus dans le conflit tchadien.

organisationnelle sur les pratiques et les représentations des acteurs français et allemands en la matière.

L'opération Artémis notamment a offert aux diplomates et aux décideurs politiques français et allemands une opportunité de mettre en scène la coopération militaire franco-allemande : l'opération fonctionnait sur le principe de nation-cadre et était planifiée depuis l'État-major des Armées, et plus précisément le Centre de Planification et de Commandement des Opérations (CPCO), à Paris qui intégrait huit officiers allemands, ainsi qu'un bataillon de soutien fourni par l'Allemagne sur le terrain africain¹⁹⁴⁶. Déjà cette opération avait suscité, comme nous l'avons évoqué, la défiance allemande, l'ambassadeur allemand au COPS ayant déclaré que les Allemands ne participeraient pas à l'opération. Le cas de la préparation de l'opération EUFOR Congo débattue au printemps 2006 est encore plus emblématique de la différenciation des rationalités entre acteurs militaires et acteurs diplomatiques. Du côté français, les entretiens conduits auprès de nos interlocuteurs militaires et civilo-diplomatiques à Paris, Bruxelles et Berlin montrent que globalement, l'institution militaire française n'a guère manifesté d'enthousiasme vis-à-vis de cette opération. Le Quai d'Orsay était en revanche très allant, conscient de la dimension politique de l'opération et désireux non seulement de mettre en scène la PESD afin de lui faire gagner une certaine crédibilité par la pratique mais aussi de mutualiser les coûts du lien franco-africain tout en y sensibilisant les autres États européens, au premier rang desquels le partenaire allemand.

Il n'est pas rare que le Chef d'Etat-major des Armées se trouve confronté à l'interventionnisme politique du Quai d'Orsay et du chef de cabinet civil du ministère de la Défense¹⁹⁴⁷ : cette pratique s'est développée sous la législature de Présidents civils, en particulier Valéry Giscard d'Estaing¹⁹⁴⁸ et François Mitterrand. Au contraire, l'allergie des chefs militaires pour certains types d'intervention provient de leur travail d'appréciation des risques, tandis que le chef de l'Etat ou le ministre des Affaires étrangères peut en fait passer outre les mises en garde des militaires et ne s'en privent généralement guère, d'autant plus que contrairement à la situation des années 1920-1930, le chef de l'Etat aussi bien que le chef des Affaires étrangères, et ce tant en France qu'en Allemagne, disposent de sources d'informations multiples aujourd'hui grâce au

¹⁹⁴⁶ Entretien à la représentation permanente de l'Allemagne, Bruxelles, 9/12/2005.

¹⁹⁴⁷ Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit., pp. 135-148. Samy Cohen relativise le poids du fameux « complexe militaro-industriel » désigné comme une confrérie puissante in Pierre Marion, *Le pouvoir sans visage : le complexe militaro-industriel*, Paris, Calmann-Lévy, 1990, qui tiendrait le pouvoir politique sous influence en lui dictant sa politique d'armement et en cherchant par la politique étrangère à maximiser ses intérêts au détriment de ceux de la nation.

¹⁹⁴⁸ Valéry Giscard d'Estaing avait ainsi à donné l'ordre au Chef d'Etat-major des Armées Méry en avril 1978 d'utiliser l'artillerie pour enrayer l'offensive toubbou et lybienne contre le gouvernement tchadien. Id, p. 141.

développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. La gestion de crise est d'ailleurs une prérogative en vogue depuis la crise des missiles de Cuba. Mais c'est en Allemagne que ce décalage entre acteurs militaires et diplomatiques est le plus frappant. La Bundeswehr ne faisant l'expérience des opérations extérieures que depuis une dizaine d'années, il a fallu apprendre à travailler ensemble pour les diplomates et les officiers allemands, le tout en collaboration avec le ministère des Finances. L'approche militaire des situations est directe et consiste en l'évaluation des risques encourus et le chiffrage du budget, du matériel et des ressources humaines nécessaires, tandis que le métier diplomatique amène le ministère fédéral des Affaires étrangères à évaluer le potentiel et les coûts politiques d'une opération.

Au Quai d'Orsay, les opérations de militaires de l'UE sont perçues comme un moyen de donner une légitimité à la PESD, comme le montre cet entretien au cabinet du ministre conduit au printemps 2005 :

« La PESD est un projet politique, porté politiquement : il s'agit pour l'UE de se donner les moyens de la puissance. Mais ce n'est pas uniquement politique, car il y a maintenant derrière des moyens militaires : c'est devenu concret. Ce qui fait progresser la PESD, ce sont les opérations. »¹⁹⁴⁹

De même, au ministère fédéral des Affaires étrangères, les diplomates mettent en avant la nécessité de faire exister la PESD par des exemples pratiques, comme l'opération au Congo à l'été 2006, et manifestent en ce sens une volonté de doter l'UE d'un potentiel d'action dans le monde, relais des diplomaties nationales qui ne sauraient plus agir seules de façon efficiente aujourd'hui. L'enquête conduite laisse apparaître un fort volontarisme des deux ministères des Affaires Étrangères concernant l'opération EUFOR, une fois la question de la participation allemande à l'opération négociée entre le Président Chirac et la Chancelière Merkel. Pour les diplomates français comme allemands, il y avait là une occasion de donner de la visibilité à la PESD en montrant qu'elle ne se cantonnait pas au niveau rhétorique. Au contraire, pour des raisons certes fondamentalement différentes, les deux armées ne se montraient pas très enthousiastes à l'idée de cette opération au départ. Mais des deux côtés, les Affaires Étrangères ont fait pression pour mener cette opération à fort potentiel politique et symbolique : cela signifiait non seulement que la PESD pouvait passer le test et montrer qu'elle était légitime, mais aussi que l'UE ne se désintéressait pas de l'Afrique et apportait son soutien –certes ponctuel puisque le mandat de la mission EUFOR était circonscrit à quatre mois- à l'Union Africaine. Le contexte est la clef des différences entre militaires et diplomates, entre acteurs de terrain et représentants des positions politiques nationales. En vertu du principe de primat du politique, l'option de participation a primé : les militaires

¹⁹⁴⁹ Entretien au cabinet du ministre, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 20/05/2005. Clémenceau ne disait-il pas : « La guerre est une chose trop grave pour être confiée aux militaires » en 1914 ?

allemands et le ministre de la Défense Jung s'opposaient au départ à une participation à cette opération, mais ce sont les leaders politiques et le niveau diplomatique qui ont donné le ton en s'appuyant sur leurs discussions à Bruxelles pour légitimer le fait que la République Fédérale ne pouvait pas rester en retrait. Un officier français en échange a observé ces négociations internes:

« Comme le système est basé sur le consensus, en pratique le primat du politique n'existe pas toujours vraiment. Tout est décidé en accord avec les trois armées. Mais depuis 2003, avec le regain d'intérêt pour la PESD et le fonctionnement propre de la PESD, cela ne fonctionne plus exclusivement de cette façon. Par exemple pour le Congo, les militaires allemands et le ministre Jung étaient opposés à une participation à l'opération au départ, mais ce sont maintenant les politiques et le niveau politico-militaire qui donnent le la en s'appuyant sur les organes européens. »¹⁹⁵⁰

Un officier allemand, en poste au *Planungsstab*, offre ici une représentation typique de l'opération du point de vue des membres interrogés dans l'institution militaire allemande:

«Le ministère fédéral de la Défense se préoccupe des soldats : il est très difficile de justifier les intérêts allemands au Congo et cela coûte beaucoup d'argent. Le ministère des Affaires étrangères voit plutôt le côté politique et les avantages politiques. La politique européenne est très fortement dominée par les africanistes. Pourquoi ? La France, la Grande-Bretagne et la Belgique ont longtemps eu des intérêts coloniaux en Afrique et c'est pourquoi l'Allemagne doit aussi s'en occuper et définir des intérêts nationaux là-bas.»¹⁹⁵¹

Finalement, cette opération mais plus largement la façon dont les acteurs politico-militaires pratiquent la PESD résultent d'un compromis (« *garbage can model* »¹⁹⁵²), comme tout processus politique de conduite d'une action publique. Toute action publique est le résultat du jeu complexe qui s'opère entre les différents acteurs impliqués, ici les officiers, les diplomates et les hommes politiques.

En suivant une perspective éliassienne, telle que celle adoptée par le sociologue allemand dans son article « Etudes sur la genèse de la profession de marin »¹⁹⁵³, nous avons pu, dans ce chapitre, mettre en évidence le fait que c'est dans l'interaction entre les différents types d'acteurs quotidiennement impliqués dans la politique européenne de défense, à Bruxelles en particulier, que s'affinent les différenciations professionnelles et organisationnelles. Celles-ci se superposent aux habitus nationaux des acteurs. Militaires et

¹⁹⁵⁰ Entretien à l'état-major de la Marine, Bonn, 22/06/2006.

¹⁹⁵¹ Entretien au Planungsstab, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 12/05/2006.

¹⁹⁵² Ce modèle d'analyse de l'action publique postule la *rationalité limitée* des acteurs dans la prise de décision. La décision est complexe, plongée dans l'incertitude, et constitue la résultante du jeu complexe des acteurs impliqués. Dès lors, le processus décisionnel est une forme d'arrangement mutuel, de négociation entre les décideurs. Cf. Michael Cohen, James March, Johan Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1972, pp. 9-13.

¹⁹⁵³ Norbert Elias, « Etudes sur la genèse de la profession de marin », 1950, traduit et publié in *Les Champs de Mars*, n°13, premier semestre 2003, pp. 5-33.

diplomates, malgré des logiques divergentes, se rejoignent sur l'idée de développer la PESD qui offre à la fois un potentiel d'influence politique supérieur pour les Etats, mais permet aussi de justifier des demandes de budget et des initiatives internes pour les armées en s'appuyant sur la rhétorique de la PESD, comme par exemple l'initiative sur la dimension maritime des groupements tactiques en 2006¹⁹⁵⁴. En réalité, les divergences entre acteurs militaires et diplomatiques sont plus liées à une différence de contraintes professionnelles et organisationnelles qu'à des désaccords de fond.

Comme le souligne Thomas Lindemann, les intérêts corporatistes ne permettent pas seuls de rendre compte des pratiques et des représentations des acteurs : ils sont en fait filtrés par les matrices cognitives des acteurs¹⁹⁵⁵. Nous avons, par souci de cohérence avec notre approche globale, opté pour une lecture sociologique plutôt que pour une approche en termes cognitifs. Il s'agissait de faire émerger la prégnance de ces identités socio-professionnelles, comme une forme sédimentée de la structuration historique des configurations nationales de politique étrangère et de défense. Force a été de constater que les logiques professionnelles et organisationnelles constituent un prisme très fort dans les pratiques et les représentations des acteurs, constituant un frein à cette européanisation. Nous n'avons effectivement pas pu, empiriquement, repérer de processus de conversion radicale, ou d'alternation, c'est-à-dire de changement de monde pour l'individu, selon les termes de Berger et Luckmann¹⁹⁵⁶. Les organes bruxellois de la politique européenne de défense n'engendrent pas de systématique resocialisation qui ressemblerait à la socialisation primaire : les dynamiques socialisatrices de ces organes (socialisation institutionnelle) s'apparentent davantage à une transformation marginale, temporaire et relativement instrumentale de l'ethos professionnel des individus, d'ailleurs beaucoup plus prégnantes chez les acteurs militaires.

Ces éléments de niveau micro/ méso (si l'on se place du point de vue des groupes sociaux étudiés) nous permettent de mieux appréhender la difficile et lente recherche d'harmonisation des cultures civile et militaire à travers la pratique de la PESD, et en particulier des opérations militaires et civilo-militaires européennes¹⁹⁵⁷. Le véritable enjeu des luttes bureaucratiques entre les acteurs militaires et les acteurs civilo-diplomatiques n'est pas tant, au fond, leurs différences d'objectifs matériels et institutionnels, qu'une même aspiration à dominer l'espace configurationnel de la PESD. Autrement dit, ces deux

¹⁹⁵⁴ Bastien Irondelle montre bien comment, dans le cas français, la professionnalisation de l'armée a été soutenu par une forte argumentation européenne, alors même qu'il n'existait aucune pression de Bruxelles dans cette direction. La rhétorique européenne, comme dans d'autres domaines que celui de la défense, offre une justification supplémentaire la prise de décisions qui divisent en interne. (Irondelle, 2003)

¹⁹⁵⁵ Thomas Lindemann, « Faire la guerre mais laquelle ? », art. cit., p. 683.

¹⁹⁵⁶ Cf. Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, op. cit.

¹⁹⁵⁷ En ce sens, le Collège Européen de Sécurité et de Défense, élément sur lequel nous revenons dans notre chapitre 9, peut jouer un rôle certes politique avant tout, intéressant.

types d'acteurs cherchent à consolider, voire étendre, leurs prérogatives organisationnelles, ce qui permet de mieux saisir les blocages rencontrés par la politique européenne de défense sur la voie de sa consolidation.

Conclusion de la partie II

Cette seconde partie nous a permis d'analyser la façon dont les acteurs politico-militaires et diplomatiques européens, et en l'occurrence, plus particulièrement les acteurs français et allemands, construisent la politique européenne de défense et l'investissent par leurs pratiques professionnelles quotidiennes. Ils ont en effet établi les contours d'une configuration sociale nouvelle en matière de défense européenne, au sens d'un tissu structuré d'acteurs interdépendants, liés par des relations bureaucratiques et symboliques. Cette configuration émergente façonne un double jeu entre les capitales et la scène bruxelloise. L'approche configurationnelle nous semble particulièrement féconde pour analyser l'institutionnalisation d'un nouvel espace politique affectant les modalités d'action et de pensée des acteurs concernés, en l'occurrence avant tout les militaires, et les diplomates et acteurs civils et politiques de la Défense.

Le concept de configuration permet une appréhension des logiques sociales constitutives de l'ensemble concurrentiel émergent que constitue la configuration PESD. Les mondes sociaux distincts des acteurs qui la peuplent se rencontrent à Bruxelles, ce qui a pour effet de transformer le poids du processus de coopération militaire franco-allemande au quotidien. Ainsi, en s'ancrant dans ce jeu à double niveau et à joueurs multiples, les acteurs franco-allemands tendent à relativiser la portée de moteur traditionnellement affichée par les acteurs politiques de haut niveau de la coopération militaire franco-allemande, soit les chefs d'Etat et les ministres notamment, et à se fondre dans l'ensemble plus vaste formé par la Politique Européenne de Sécurité et de Défense en tentant davantage de la modeler en fonction de leur socialisation professionnelle et organisationnelle, plus encore que de leur habitus national. Pierson note que les arrangements politiques et institutionnels donnés dans le cadre d'une politique publique tendent à influencer les motivations et les ressources des acteurs politiques, ce que nous avons pu vérifier à travers les investissements différenciés des Etats (niveau macro étudié au chapitre 5) et des acteurs militaires et civilo-diplomatiques (niveau micro étudié aux chapitres 6 et 7) dans la configuration sociale formée par la politique européenne de défense¹⁹⁵⁸.

Mais plus encore, nous nous sommes interrogés, dans une perspective de sociologie historique de l'action publique, sur l'action des individus sur ces organes créés : leur socialisation –ou identité– nationale, professionnelle et organisationnelle les amène à pratiquer cette politique européenne de défense de façon sensiblement différente, et de la percevoir à travers le filtre de cette identité professionnelle, ancrée dans la structuration

¹⁹⁵⁸ Paul Pierson, *Politics in time*, op. cit.

historique des configurations nationales de politique étrangère et de défense. Ainsi, le nœud de contradictions auquel se heurte la PESD ne se trouve pas seulement dans les intérêts nationaux différents des États, mis aussi et surtout, au quotidien, dans un problème d'ajustement entre les différents acteurs qui la font fonctionner.

Il ne nous est pas donné de repérer, pour l'heure, l'émergence d'un véritable métier de la politique européenne de défense. Néanmoins, nous avons pu analyser l'existence d'une forme de socialisation tertiaire et temporaire relativement instrumentale, et d'ailleurs beaucoup plus prégnantes chez les acteurs militaires en poste au sein des organes politico-militaires de la PESD à Bruxelles, que chez les diplomates. Cette différence d'apprentissage d'une forme de socialisation européenne tient là encore à l'identité professionnelle des acteurs, comme nous l'avons démontré au chapitre 7. Il ne se produit toutefois pas de conversion radicale. Les logiques professionnelles demeurent majoritaires, et elles sont renforcées par la gestion toujours nationale des carrières et des ressources humaines.

Dès lors, l'objectif d'armée européenne, affiché politiquement lors de la création de l'Eurocorps par la France et l'Allemagne, ne semble pas pertinent, dans la mesure où il ne se produit que ponctuellement des bribes de socialisation européenne, dont la dimension semble relever davantage de stratégies organisationnelles et professionnelles que d'une conviction acquise sur le terrain. De plus, comme le souligne Hubert Védrine, on ne construit pas une PESD pour défendre le territoire européen car

« l'Europe n'a pas besoin d'être défendue car elle n'est pas spécialement menacée ni attaquée. Deuxièmement, les projets [actuels] [...] ne sont pas des projets de défense de l'Europe mais d'intervention extérieure. »¹⁹⁵⁹

C'est aussi ce que déclarait Nicole Gnesotto, ancienne directrice de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE à Paris, dans le reportage d'ARTE consacré à l'Europe de la Défense en 2006 : les armées européennes n'en sont plus à préparer une guerre sur leur propre sol ; les opérations envisagées dans le cadre de la PESD visent à régler les crises des autres¹⁹⁶⁰. Et Javier Solana d'ajouter : « *La PESD n'est pas un processus de militarisation de la construction européenne. Mon objectif à la tête de cette aventure, fut dès le départ la promotion de l'Union comme un acteur politique global.* »¹⁹⁶¹ Car si le terme PESD est communément admis par les pays européens, notre étude du cas des acteurs français et allemands permet de montrer qu'il n'implique pas pour autant une compréhension

¹⁹⁵⁹ Entretien à Paris, 29/06/2005.

¹⁹⁶⁰ Nicole Gnesotto, dans le reportage *Thema – la Politique Européenne de Défense*, diffusée sur ARTE le 10 mai 2006.

¹⁹⁶¹ In Nicole Gnesotto (dir.), *La PESD. Les cinq premières années. 1999-2004*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2004, p. 6.

réellement commune du contenu et des objectifs de cette politique, comme nous allons le voir dans la troisième partie de cette thèse. La politique européenne de défense est interprétée à travers le prisme des cultures nationales de sécurité, au niveau macro de l'action extérieure des Etats. Elle soulève dès lors des enjeux de légitimation, qu'il importe d'analyser, afin de saisir dans quel mesure cette politique n'est pas avant tout un substitut politique, et ne génère d'apprentissage que marginalement, et surtout pour des acteurs circonscrits au domaine des opérations militaires européennes.

Troisième partie

La politique européenne de défense, un substitut politique symbolique

Pendant des siècles, les forces armées ont été considérées comme l'incarnation de la souveraineté nationale, garantes de l'indépendance de l'Etat et liées à lui par serment, consentant au sacrifice de leur vie pour leur patrie. Comme le souligne Fabrice Hamelin : « *L'institution militaire est avant tout une institution d'Etat. Elle est une de ses principales composantes. Elle agit en son nom et le fait agir.* »¹⁹⁶² Malgré les annonces de la fin de « l'ordre militaire » avec la chute du Mur de Berlin et la dissolution du Pacte de Varsovie, et le désir revendiqué par les dirigeants européens de toucher les « dividendes de la paix », ni les forces armées, ni les doctrines stratégiques, ni les opérations militaires ne sont tombées en désuétude au XXI^{ème} siècle. L'action internationale et la politique étrangère de très nombreux Etats dans le monde restent marquées par un rôle considérable dédié aux armées, même si les modalités de leur usage et les changements qui les affectent font débat depuis les années 1990¹⁹⁶³. Les soldats oscillent aujourd'hui entre des rôles de soldats-diplomates¹⁹⁶⁴, de « guerriers de la paix », de stratèges-bureaucrates et d'acteurs humanitaires. L'essor de la multinationnalité dans les années 1990, dont l'Eurocorps est sans conteste l'un des éléments pionniers, hautement symbolique de la volonté franco-allemande de développer une politique de défense à un niveau européen, est venu remettre en cause ce lien exclusivement national en s'imposant comme « *nouvel élément de la politique de défense* »¹⁹⁶⁵. Or la coopération militaire dans un cadre multinational n'est pas aisée : chacun est dépositaire de l'histoire spécifique de son armée nationale d'origine, héritage (*legacy*) par nature divergent car calé sur une structuration historique propre qui façonne les modes d'appréhension des problèmes et l'identité des acteurs. L'homme qui porte l'uniforme reste marqué par les caractéristiques de sa culture nationale, et la différence de socialisation liée aux conditions distinctes de structuration des armées est patente. En filigrane, ce sont les Etats-nations qui, malgré leur remise en cause dans de nombreux domaines face aux processus croisés d'europanisation et de globalisation, demeurent l'unité de mesure des

¹⁹⁶² Fabrice Hamelin, *La formation des officiers: quelle politique?*, p. 29, in Pascal Vennesson (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, op. cit.

¹⁹⁶³ Cf. Pascal Vennesson, *Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui*, pp. 301-330, in Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards.*, op. cit.

¹⁹⁶⁴ Cf. Frank Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, pp. 80-96.

¹⁹⁶⁵ Paul Klein, *Das Ende der Nationalarmee ?*, Arbeitspapier n°101, Strausberg, SOWI, April 1997, p. 2.

politiques de défense légitimes¹⁹⁶⁶. A l'instar du policier berlinois de Fabien Jobard, le militaire européen « *véhicule un passé institué, celui par lequel son Etat élabore sa légitimité* »¹⁹⁶⁷. Plus largement, la prégnance des Etats dans le domaine militaire demeure patente, et peut-être plus encore depuis le 11 septembre 2001 qui a entraîné un mouvement de renationalisation de la politique étrangère américaine.

Par ailleurs, les forces armées européennes ont dû s'adapter aux normes internationales d'intervention armée, diffusées très largement par les Etats-Unis¹⁹⁶⁸. Clausewitz fournit une hypothèse pertinente pour interroger le rôle et le statut de la force armée dans le contexte contemporain de la construction européenne : chaque époque « *a ses propres formes de guerre, ses propres conditions restrictives et ses propres préjugés (ainsi que) sa propre théorie de la guerre* »¹⁹⁶⁹. Or justement, la question de l'usage de la force armée en politique étrangère constitue l'une des facettes de la question de la puissance sur la scène internationale. Plus précisément, l'un des arguments les plus développés à l'appui de la construction d'une politique étrangère et de défense pour l'Union européenne est la volonté de lui faire quitter son statut de géant économique et nain politique afin d'en faire une puissance globale apte à intervenir dans le monde et s'exprimer d'une voie harmonisée dans les relations internationales contemporaines¹⁹⁷⁰. L'Union européenne, forte de 493 millions d'habitants en 2008 et responsable de 25% de la production et 40 % de l'exportation mondiales de marchandises¹⁹⁷¹, est souvent associée à la notion de puissance civile ou normative. François Duchêne, chef de file de cette façon de penser la communauté européenne en 1972 envisageait l'Europe comme une puissance civile détentrice d'un *soft power* (par opposition au *hard power* militaire), s'appuyant sur des instruments civils pour le compte d'une collectivité d'Etats ayant renoncé l'usage de la force entre eux, et encourageants les autres Etats à faire de même (d'où l'idée de puissance normative)¹⁹⁷². L'accent portait sur l'idée de puissance civile : une politique étrangère européenne devrait viser à la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la coopération pacifique, s'inspirant du modèle allemand d'utilisation de leviers économiques pour s'attaquer à des

¹⁹⁶⁶ Cf. Miles Kahler, *The state of the state in world politics*, pp. 56-81, in Ira Katznelson, Helen Milner (eds), *Political science: the state of the discipline*, New York, W.W. Norton & Company, American Political Science Association, 2002.

¹⁹⁶⁷ Fabien Jobard, art. cit., p. 253. Cf. aussi Jean-Yves Haine, op. cit. ; Jacques Lagroye, op. cit., p. 169 et suiv.

¹⁹⁶⁸ Cf. Pascal Vennesson, « S'adapter aux normes internationales : les militaires face à la norme « interventionniste », Communication présentée au VIII^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, Table ronde n°5, Lyon, 14-16 septembre 2005.

¹⁹⁶⁹ Cité in Pascal Vennesson, *Force armée et politique étrangère*, op. cit., p. 302.

¹⁹⁷⁰ Cf. Frank Petiteville, « L'Union européenne, un acteur international "global" ? Un agenda de recherche », in *Revue Internationale et Stratégique*, 47, automne 2002, pp. 145-157.

¹⁹⁷¹ http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/index_fr.htm

¹⁹⁷² François Duchêne, *Europe's role in a world peace*, pp. 32-47, in Robert Mayne (ed), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans look ahead*, London, Fontana, 1972.

sujets comme les menaces environnementales et pour favoriser un commerce libre et ouvert¹⁹⁷³. La notion de puissance civile se fonde en outre sur l'idée de communauté de sécurité développée par Karl Deutsch dans les années 1950 : dans une telle communauté, les Etats membres ne considèrent plus la force physique comme un moyen légitime pour résoudre la violence et les dilemmes politiques, mais s'appuient au contraire sur des processus de communication mutuelle (modèle cybernétique) tant au niveau des élites que des populations¹⁹⁷⁴. D'autres plus récemment, s'inspirant de la sociologie historique de Norbert Elias dans *La dynamique de l'Occident*, évoquent même un processus de civilisation dans le cadre de la construction européenne faisant référence au développement d'une autocontrainte et de sa diffusion¹⁹⁷⁵. Robert Kagan, quant à lui, évoque « *les nouvelles missions civilisatrices des Européens* » nées de leur découverte de la paix perpétuelle¹⁹⁷⁶. Toutefois, à la faveur du changement géostratégique qui accompagne la fin de la guerre froide, l'UE tend depuis les années 1990 à sortir de ce rôle exclusif de puissance civile en se dotant de moyens divers pour gérer les crises et sortir des conflits, y compris de moyens militaires. Or comme le souligne Frédéric Charillon, en analyse des relations internationales, une politique étrangère constitue à la fois le reflet de l'identité et des intérêts d'un Etat :

« La politique étrangère, en d'autres termes, est l'expression sur la scène internationale d'un « nous », par rapport aux autres. Que devient alors le concept de politique étrangère, si le « nous » et « l'autre » prétendent ne faire qu'un, avoir les mêmes intérêts, les mêmes visions ? »¹⁹⁷⁷

La politique européenne de défense, en tant que volet militarisé de la PESC, défie donc les approches traditionnelles de relations internationales. Elle implique de prendre en compte le fait que la notion même de force a évolué au fil du temps : il ne s'agit plus tant aujourd'hui pour les forces armées européennes de « soumettre à une pression » physique l'ennemi (au sens militaire que revêtait le terme de force au XV^{ème} siècle) que gérer les crises régionales qui éclatent sur des bases non seulement paramilitaires, mais aussi économiques, culturelles, interethniques¹⁹⁷⁸. La fin de la guerre froide a inauguré la fin du Traité de Westphalie qui

¹⁹⁷³ Cf. Karen Smith, « Beyond the civilian power EU debate », in *Politique Européenne*, 17, 2005, pp. 63-82.

¹⁹⁷⁴ Karl Deutsch s'est en fait inspiré du rôle de la construction européenne dans la promotion de la confiance mutuelle entre les peuples allemand et français après la Seconde Guerre mondiale.

¹⁹⁷⁵ Cf. Andrew Linklater, *A European civilising process ?*, pp. 367-387, in Hill, Christopher, Smith, Michael (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹⁹⁷⁶ Robert Kagan, *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*, London, Atlantic Books, 2004.

¹⁹⁷⁷ Un tel point de vue emprunte au courant réaliste d'analyse des relations internationales, initié par Morgenthau, puis révisé par les auteurs néo-réalistes tels que Kenneth Waltz : il postule qu'une politique étrangère européenne ne peut donc faire sens que si elle se rattache à un véritable Etat européen, inexistant pour l'heure. Frédéric Charillon, *La PESC, une réinvention de la politique étrangère*, p. 63, in Damien Helly, Franck Petiteville, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005.

¹⁹⁷⁸ Cf. Pascal Vennesson, op. cit., p. 304.

était à l'origine des armées d'Etat et des relations internationales modernes¹⁹⁷⁹. Les modalités d'usage des armées sont en pleine évolution depuis la *Révolution dans les affaires militaires* lancée aux Etats-Unis dans les années 1990. Désormais, la prérogative majeure des institutions militaires consiste à imposer le silence des armées et créer un espace de négociation dans les crises, et non plus à se lancer à la conquête de territoires, ni de détruire l'armée adverse : les années 1990 ont fait passer les fondements de la politique de défense de la défense du territoire aux opérations militaires extérieures. Certains auteurs évoquent la notion de « militaires post-modernes » ou de « sociétés post-militaires »¹⁹⁸⁰. Le militaire n'est aujourd'hui qu'un aspect d'un combat global où tous les leviers doivent jouer, ce qui pour Bastien Irondele constitue la marque d'une reconfiguration de la place du secteur militaire dans les sociétés européennes¹⁹⁸¹. D'ailleurs, le début du XXI^{ème} siècle voit se développer l'internationalisation dans les armées et se multiplier les sociétés militaires privées, comme en Irak par exemple¹⁹⁸². Le critère majeur d'efficacité militaire ne réside plus désormais dans les effectifs en arme, mais dans la maîtrise technologique, la réactivité et la capacité de projection, ainsi que dans l'aptitude à planifier rapidement des opérations militaires de gestion de crise et de contre-terrorisme tout en poursuivant un objectif de « zéro mort »¹⁹⁸³. Dès lors, l'analyste ne peut plus s'en tenir à une lecture réaliste de la force armée et de la puissance comme capacité de l'Etat à mobiliser des ressources militaires¹⁹⁸⁴, même s'il serait utopique de penser avec certains auteurs libéraux que la fin de l'ère

¹⁹⁷⁹ Les traités de Westphalie conclurent la guerre de Trente Ans et la guerre de Quatre-Vingts Ans le 24 octobre 1648. Les pourparlers de Münster opposaient les *Provinces-Unies* (les Pays-Bas) à l'Espagne et la France au Saint Empire romain germanique. Côté français, la diplomatie de Mazarin fut décisive. Le traité a également érigé l'Etat-nation souverain comme socle du droit international, abolissant au moins théoriquement le droit du plus fort et inaugurant une nouvelle conception de la souveraineté. Cf. Jean-Jacques Roche, *Relations internationales*, Paris, LGDJ, 1999, p. 94.

¹⁹⁸⁰ Cf. en particulier James Burk, Charles Moskos, *The postmodern military*, pp. 141-162, in James Burk (ed), *The military in new times: adapting armed forces to a turbulent world*, Boulder, Westview Press, 1994 ; Paul Klein *Das Ende der Nationalarmee ?*, Arbeitspapier n°101, Strausberg, SOWI, April 1997; Martin van Creveld, *La transformation de la guerre*, Paris, Editions du Rocher, 1998, Wilfried von Bredow, Gerhard Kümmel, *Das Militär und die Herausforderung globaler Sicherheit. Der Spagat zwischen traditionellen und nicht-traditionalen Rollen*, SOWI-Abeitspapier n° 119, Strausberg, septembre 1999 ; Charles Moskos, John A. Williams, David Segal (eds), *The postmodern military: armed forces after the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁹⁸¹ Bastien Irondele, *Les politiques de défense*, p. 94, in Virginie Guiraudon, Olivier Borraz (dir.), *Politiques publiques. I/La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

¹⁹⁸² Cf. Sami Makki, *Processus et bilan de l'externalisation dans l'armée britannique : quels enseignements pour la France ?*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 66, 2004.

¹⁹⁸³ Pascal Vennesson parle « d'effet CNN » pour désigner le fait que les élites civiles et militaires des pays occidentaux sont convaincues que l'opinion publique récusé les pertes humaines importantes lors des opérations militaires, ce alors même que les enquêtes empiriques conduites sur ce point montrent une plus grande tolérance de l'opinion publique et des élites civiles aux pertes humaines que dans les élites militaires. Pascal Vennesson, *Force armée et politique étrangère*, op. cit., pp. 319-321.

¹⁹⁸⁴ Pour John Mearsheimer, la force militaire demeure néanmoins l'*ultima ratio* des relations internationales après 1990. Cf. John Mearsheimer, « Back to the future: instability in Europe after the Cold War », in *International Security*, 15 (4), automne 1990, pp. 5-56.

bipolaire marque la disparition des conflits armés dans le monde¹⁹⁸⁵. De leur côté, les internationalistes de type constructiviste aboutissent à un constat général d'effacement de la sécurité militaire au profit d'une affirmation de la sécurité humanitaire, qui ne correspond pas non plus tout à fait à la réalité de la scène mondiale¹⁹⁸⁶. Quoiqu'il en soit c'est bien dans ce cadre intellectuel et matériel que s'insère la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, caractérisée par un « *painful path from shadow to substance* »¹⁹⁸⁷. Pascal Vennesson constate avec pertinence que

« avec les interventions humanitaires, les soldats sont redevenus les acteurs qu'ils n'étaient plus au cours de la guerre froide, lorsque l'équilibre de la terreur impliquait le quasi-non-emploi des forces conventionnelles terrestres. »¹⁹⁸⁸

De plus, comme nous l'avons démontré dans notre seconde partie, le concept d'europanisation tel qu'il est proposé par Claudio Radaelli notamment ne permet pas de rendre compte de façon satisfaisante du processus de construction d'une politique européenne de défense. Plus précisément, l'europanisation dans le domaine militaire consiste plutôt à se demander dans quelle mesure et jusqu'où le cadre européen est pris en compte par les Etats dans l'élaboration de leurs politiques de défense, dans la mesure où l'UE est devenu un cadre politique et stratégique d'action militaire pour les Etats-membres¹⁹⁸⁹. Dès lors, que signifie vouloir construire une politique européenne de défense aujourd'hui, tout particulièrement pour la France et l'Allemagne, largement initiatrices du projet au début des années 1990 ? Comment légitime-t-on politiquement une telle construction alors même que la défense et la diplomatie demeurent au cœur de la souveraineté étatique, l'un de ses derniers bastions au vu de très nombreux autres domaines coproduits entre les niveaux nationaux et européens, voire purement europanisés comme la monnaie par exemple ? Quels sont les obstacles auxquels se heurte cette construction politique de la PESD ? Quels peuvent être ses objectifs, quand nous avons vu au chapitre 7 que les principaux acteurs de cette politique d'un type inédit, les militaires et les diplomates surtout, n'en attendent pas exactement les mêmes résultats du fait de leur socialisation

¹⁹⁸⁵ Cf. Notamment Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Traduit de l'anglais par Denis-Armand Canal, Paris, Flammarion, 1992.

¹⁹⁸⁶ Cf. Pascal Vennesson, op. cit., p. 312.

¹⁹⁸⁷ Cf. William Wallace, *Foreign and Security Policy. The painful path from shadow to substance*, pp. 429-458, in Helen Wallace, William Wallace, Mark Pollack (eds), *Policy-making in the European Union*, 5th ed., New York, Oxford University Press, 2005.

¹⁹⁸⁸ Id., p. 315.

¹⁹⁸⁹ Cf. Mark Webber et alii, « The Governance of European Security », in *Review of International Studies*, 30, 2004, p. 3-26 ; Frédéric Charillon, « Europaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit », in Dossier « L'Europanisation de la Défense », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°16, Deuxième semestre 2004, pp. 11-29 ; et Bastien Irondele, « Quelle europanisation de la sécurité au sein de l'Union européenne ? », pp. 39-51, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

professionnelle, organisationnelle et nationale ? Finalement, à l'aune de ce faisceau de questionnements, il semble légitime pour l'analyste de s'interroger sur les fonctions que les acteurs politico-militaires français et allemands attribuent, la plupart du temps implicitement, à la politique européenne de défense : en effet, qui la PESD sert-elle *in fine* ? Et surtout, ses fonctions proclamées de gestion de crise sont-elles les plus importantes ? Ses fonctions politiques ne constituent-elles pas son essence au fond ? La politique européenne de défense, comme nous l'avons expliqué précédemment, ne vise pas à la création d'une armée européenne, comme aurait pu le laisser croire le projet franco-allemand originel. Néanmoins, indépendamment du fait que cette politique soit perçue ou non comme efficace, comme porteuse de sens ou comme contre-sens, il demeure indéniable qu'elle existe. Dès lors se pose la question de sa crédibilité dans une situation où les pays européens ne disposent plus des moyens de financer nationalement des armées complètes et aptes à tout type d'intervention. En outre, la politique européenne de défense demeure une opportunité politique de mise en scène pour le couple franco-allemand dans un contexte de banalisation de cette relation bilatérale motrice en Europe, même si, comme nous l'avons démontré au chapitre 4, ce « couple » ne transparaît pas réellement dans les niveaux de travail. Il importe ainsi de prendre en compte dans l'analyse l'influence des logiques politiques sur l'emploi et l'usage des forces armées aujourd'hui (chapitre 9)¹⁹⁹⁰ : si le recours à la force armée est le signe manifeste de l'échec de la conduite de négociations diplomatiques, il constitue aussi une démonstration de force qui a pour but avant tout d'impressionner l'adversaire, de lui montrer ce qui pourrait potentiellement advenir, où tout simplement de donner chair aux annonces politico-symboliques, alors même que le succès consiste pour la plupart des Etats à ne pas recourir (ou le moins possible) à des interventions armées. Comme le souligne Pascal Vennesson, « *les dirigeants occidentaux ont souvent tenté de recourir à la force pour montrer qu'ils « géraient » la crise* »¹⁹⁹¹. La politique européenne de défense renvoie au fond à un processus inachevé, d'où l'intérêt que représentent les concepts de configuration et de jeux différenciés, comme nous l'avons vu dans notre seconde partie, afin de saisir ce qui se joue au sein de cette configuration sociale d'un type particulier, et quels en sont les enjeux politiques sous-jacents. Notons avec Georges Balandier que « *le pouvoir ne peut s'exercer sur les personnes et sur les choses que s'il recourt, autant qu'à la contrainte légitimée, aux moyens symboliques et à l'imaginaire.* »¹⁹⁹²

¹⁹⁹⁰ Un exemple s'avère ici éclairant pour le souligner le rôle symbolique légitimateur des forces armées : l'une des raisons pour lesquelles Saddam Hussein n'a pas plié sous la pression de la diplomatie coercitive occidentale entre août 1990 et janvier 1991 est qu'il ne croyait pas que Washington et ses alliés risqueraient d'employer leurs forces militaires. Cf. Christopher Hill, *The changing politics of foreign policy*, op. cit., p. 144 et suiv.

¹⁹⁹¹ Id., p. 321.

¹⁹⁹² Georges Balandier, *Le détour. Pouvoir et modernité*, Paris, Fayard, 1985, p. 88.

C'est pourquoi, après avoir étudié les obstacles principaux qui se posent pour la PESD au regard de l'exemple franco-allemand (chapitre 8), il nous reviendra de nous interroger justement sur ces moyens symboliques et plus largement sur les moyens de légitimation de la construction de la politique européenne de défense par les acteurs politiques, diplomatiques et militaires français et allemands, dans la mesure où la PESD n'est ni réellement une politique, ni ne s'occupe véritablement de défense au sens strict du terme.

Notre approche en termes de sociologie historique de l'action publique s'avère fructueuse pour saisir cette complexité. En effet, en matière de politique de défense et de stratégie militaire, les perspectives d'analyse les plus courantes sont celles des praticiens, et s'appuient sur un point de vue matériel en mobilisant notamment le paradigme réaliste en relations internationales ou du choix rationnel en science politique, notamment le néo-institutionnalisme du choix rationnel¹⁹⁹³. Dans l'évaluation conventionnelle de la puissance et de l'efficacité militaire, on considère en général les facteurs matériels comme déterminants, tels que le nombre de soldats, la qualité des armements, etc. Depuis l'Antiquité, la rationalité a tendu à prédominer dans l'analyse des phénomènes militaires¹⁹⁹⁴. La guerre et l'action dans un milieu conflictuel sont au cœur de l'affirmation de la raison d'Etat et des intérêts des princes, ce qui rend difficile de théoriser la stratégie sans recourir au paradigme de l'acteur rationnel. Or pour certains auteurs, il importe de prendre en compte les idées dans une telle analyse : l'intérêt d'examiner le rôle des idées commence là où les approches matérialistes ne suffisent plus¹⁹⁹⁵. Dans les approches matérialistes, on considère que les idées et croyances sont dans le meilleur des cas le paravent des intérêts ou des inégalités de pouvoir dans l'ordre politique interne ou dans le système international¹⁹⁹⁶. Toutefois, ces conceptions cognitives et normatives présentent également des limites : non seulement elles rendent rarement compte de l'origine des idées, mais elles doivent également expliquer pourquoi, parmi les nombreuses idées qui circulent dans une société à un moment donné, certaines deviennent politiquement prééminentes tandis que d'autres ne

¹⁹⁹³ Cf. notamment Martial Foucault, « Une défense efficace : critères économiques et évaluation de politiques publiques », in *Les Champs de Mars*, 14, 2003, pp. 71-100, et « Europe de la Défense : quel processus d'allocation », in *Revue économique*, 57 (3), 2006, pp. 407-417, ainsi que sa contribution autour d'une modélisation économétrique de la politique économique de la défense française lors de la journée d'étude organisée par nos soins sur le thème « Apports et limites de la formalisation en sciences sociales et politiques » à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble le 23 février 2006, en partenariat avec le CIERA.

¹⁹⁹⁴ Cf. Pascal Vennesson, « Idées, institutions et relations internationales », art. cit.

¹⁹⁹⁵ La notion d'idées est définie par les auteurs de type cognitivistes comme « des systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un domaine donné des « visions du monde », des identités, des principes d'actions, ainsi que des prescriptions pour les acteurs partageant une même croyance. » Cf. Yves Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », in *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 2000, p. 235.

¹⁹⁹⁶ Cf. Pascal Vennesson, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), 2004, pp. 749-760.

rencontrent aucun écho. Dès lors, il nous semble que notre perspective de sociologie historique de l'action publique, en s'appuyant sur une démarche de constructivisme *soft*¹⁹⁹⁷, permet d'offrir un bon complément aux deux types d'analyse présentés précédemment en saisissant à la fois les mécanismes qui régissent la socialisation des acteurs, et en étudiant comment cette socialisation, véhiculant sous forme cristallisée des pans de l'histoire des configurations nationales de défense et des jeux d'interdépendance qui les traversent, pèse sur leurs représentations de la politique européenne de défense et les finalités dont ils l'investissent. Cette troisième partie de notre thèse présente ainsi un front sans doute plus clairement constructiviste que les deux précédentes : nous réinvestissons le rôle des idées, avec les traditions de politique étrangère historicisées et sédimentées qui jouent un rôle toujours majeur dans la détermination des intérêts nationaux par les acteurs étatiques, et le fait que ces traditions socialisent les acteurs. Nous nous démarquons néanmoins des analyses en termes de néo-institutionnalisme sociologique dans la mesure où, comme le souligne Andy Smith, celles-ci, en se désintéressant de la sociologie des institutions européennes, tendent à laisser dans l'ombre les questions de légitimité et de domination¹⁹⁹⁸. L'Europe n'est pas un test facile pour évaluer le rôle des institutions, tant il est difficile de cerner le rôle propre des institutions et des Etats¹⁹⁹⁹. Dès lors, prendre au sérieux les institutions dans l'UE nécessite de déplacer l'analyse et d'explorer la substance de ces institutions, l'articulation entre les normes dont elles font la promotion, les fonctionnaires qui agissent en leur nom, les procédures dont elles se servent, etc. Or il nous importe ici d'analyser les conditions sociologiques de la construction des préférences des acteurs que nous étudions, et plus précisément les jeux de pouvoir qui se tissent au sein de la nouvelle configuration de politique européenne de défense en interaction constante avec les jeux d'acteurs qui se produisent au sein des configurations nationales de politique étrangère et de défense. En effet, les intérêts des acteurs et plus largement les discours de légitimation qu'ils mobilisent autour de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense ne sont pas mécaniques, mais se définissent en fonction des contraintes, des ressources et des motivations qui relèvent à la fois de la socialisation et de la rationalité de ces acteurs, et qui s'inscrivent dans l'épaisseur du rapport entre le politique et la société que les néo-institutionnalismes tend à occulter. Cela nous permet aussi de saisir pourquoi les changements introduits par la PESD dans la façon des Etats de penser leur politique de défense sont incrémentaux, c'est-à-dire à la fois limités mais également irrémédiables. Ainsi,

¹⁹⁹⁷ Par constructivisme *soft*, nous entendons une attention moins sourcilieuse portée aux discours que dans l'approche par les récits (*narratives*) par exemple. Plus que la forme des discours des acteurs, c'est leur contenu que nous avons étudié, en concevant ces discours comme le fruit des socialisations multiformes des acteurs.

¹⁹⁹⁸ Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004, p. 38 et suiv.

¹⁹⁹⁹ Pascal Vennesson, « Idées, institutions et relations internationales », art. cit.

il ne s'agit pas ici de nous livrer à une analyse en termes de calculs coûts/bénéfice comme dans l'intergouvernementalisme libéral de Moravcsik qui emprunte à la théorie du choix rationnel et postule que « *la source la plus importante d'intégration repose dans l'analyse des intérêts des Etats eux-mêmes et le pouvoir relatif que chacun emmène avec lui en allant à Bruxelles.* »²⁰⁰⁰ De même, une approche purement constructiviste postulerait que la conjoncture critique née de la fin de la guerre froide a tant ébranlé les points d'ancrage des identités nationales que le multilatéralisme s'est naturellement intégré à ses identités²⁰⁰¹. Mais force est de constater que les politiques étrangères et de défense et les doctrines stratégiques sont encore très largement pensées à un niveau national, percevant de fait le cadre supranational comme un moyen potentiel d'y exercer leur influence : l'UE devient à la fois un moyen et un but.

Cette dernière partie nous permet de tisser des liens entre le niveau micro/méso étudié auparavant en nous intéressant aux pratiques et aux concurrences entre acteurs bureaucratiques issus d'horizons de socialisation différents, et le niveau macro de la politique étrangère des Etats, qui constitue le résultat des luttes organisationnelles et professionnelles qui ont cours au sein des processus décisionnels internes : cette dimension bureaucratique d'élaboration du contenu des politiques étrangères et de défense nationales en France et en Allemagne, et de la PESD, exerce selon nous une influence sur le discours des acteurs politiques des deux pays. Autrement dit, dans la mesure où les acteurs diplomatiques occupent une place dominante au sein de la configuration PESD et des configurations nationales, les politiques étrangères et de défense nationales et européenne demeurent fortement modelées par eux et se heurtent donc aux problèmes des intérêts nationaux divergents, particulièrement visibles lorsque l'on aborde la question du rapport entre l'UE et l'OTAN (chapitre 8). Si dans l'idéal, les moyens afférents à la PESD devaient être définis en fonction de la politique étrangère élaborée, et la politique étrangère ajustée à la réalité de ces moyens, il apparaît empiriquement, d'après l'enquête de terrain produite, que les acteurs interrogés qui dominent les politiques étrangères des Etats, ne veulent pas la même finalité pour la PESD : si le volet défense s'y trouve trop affirmé, cela constitue un trouble pour l'Allemagne ; si au contraire il demeure trop modeste, la PESD risque d'être perçue comme inutile par la France. La motricité du partenariat franco-allemand est donc à questionner un fois encore, comme nous avons pu le faire dans notre seconde partie à un niveau

²⁰⁰⁰ Andrew Moravcsik, *The choice for Europe*, Londres, UCL Press, 1998, p. 75.

²⁰⁰¹ Cf. Dario Batistella, *Le constructivisme en relations internationales*, in Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards.*, op. cit.

micro/méso. Sven Garis parle en la matière de « *rêves différents dans un même lit* »²⁰⁰². Le chapitre 9 nous permet dès lors de poser la question des enjeux de légitimation de la politique européenne de défense par les acteurs français et allemands, et des fonctions manifestes et latentes que celle-ci remplit *in fine*, dans le cadre ténu lassé vacant par le poids des cultures nationales de sécurité structurées dans le temps.

²⁰⁰² Nous traduisons. «Verschiedene Träume im gemeinsamen Bett ». Sven Gareis, *Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich- Ein Überblick*, pp. 41-74, in Nina Leonhard, Sven Gareis(Hrsg.),*Vereint marschieren – Marcher uni – Die deutsch-französische Streitkräftekooperation als Paradigma europäischer Streitkräfte?*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008.

Chapitre 8 : Une politique européenne de défense ou plusieurs ?

Des cultures nationales de sécurité entre *path dependency* et ajustement

Pour Paul Pierson, l'appropriation de normes constitue un processus collectif qui s'auto-renforce : autrement dit, la culture tend à créer un sentier de dépendance²⁰⁰³. De même, l'internationaliste constructiviste Alexander Wendt écrit : « *Social systems can get « locked in » to certain patterns by the logic of shared knowledge, adding a source of social inertia or glue that would not exist in a system without culture* »²⁰⁰⁴. Dès lors, l'idée qu'un Etat se fait de lui-même, -ou dans notre perspective plus sociologique, celle que les acteurs qui déterminent et représentent vers l'extérieur sa politique étrangère-, dépend non seulement de lui, mais aussi des idées que les autres Etats se font de lui²⁰⁰⁵. Si le comportement international d'un Etat est guidé par ses intérêts nationaux, ces intérêts sont fonction des identités d'un Etat elles-mêmes constituées par les idées que partagent les autres Etats à son sujet. Il en va ainsi de même de la politique européenne de défense : son contenu idéal dépend en effet de la façon dont les Etats, en l'occurrence la France et l'Allemagne, se la représentent.

Or justement, sous le même vocable de Politique Européenne de Sécurité et de Défense, les acteurs politico-militaires français et allemands parlent-ils exactement de la même chose ? Se représentent-ils cette politique publique d'un type nouveau de façon identique ? Plus largement, les institutions internationales ne sont-elles que des instruments, ou transforment-elles la stratégie des Etats ? La politique étrangère est-elle le fruit d'actions rationnelles motivées par les intérêts nationaux de sécurité, ou est-elle affectée par sa structuration historique antérieure ? Bastian Giegerich observe un « *double gap* » (double fossé) entre les déclarations politiques ambitieuses des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE lorsqu'ils portent leur « chapeau PESD » dans les CIG, et la transformation encore largement incomplète des politiques de défense nationales en vue de les faire converger au

²⁰⁰³ Paul Pierson, *Politics in time*, op. cit.

²⁰⁰⁴ Alexander Wendt, *A social theory of international politics*, op. cit., p. 188. Cf. également Peter Katzenstein, Peter (ed.), *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, op. cit.

²⁰⁰⁵ En effet, la perspective constructiviste de Wendt ou Katzenstein tend à négliger les acteurs au profit d'une démarche holiste, que nous cherchons ici au contraire à réintégrer dans l'analyse, en tension entre les niveaux macro de l'Etat et micro des acteurs.

niveau européen d'un côté, et entre les gouvernements nationaux eux-mêmes de l'autre²⁰⁰⁶. L'affichage politique et symbolique d'une harmonie de forme entre les deux partenaires rhénans, bien que nécessaire, ne suffit pas à constituer seul un moteur pour développer plus avant la Politique Européenne de Sécurité et de Défense s'il ne se produit pas de plus amples convergences stratégiques des politiques de défense nationales. Comme le soulignent Martin Koopmann et Hans Stark :

« La France et l'Allemagne doivent nouer un dialogue stratégique sérieux pour réduire les divergences existantes afin de minimiser à l'avenir [l]es risques, nés de traditions nationales en matière de politique étrangère et de sécurité qu'il sera malaisé de changer rapidement. »²⁰⁰⁷

Les intérêts et préférences militaires et stratégiques sont construits dans un cadre particulier, et ne sont donc ni fixes, ni exogènes : les intérêts des Etats sont ainsi à la fois redevables de leur structuration historique, mais sont également façonnés par les interactions avec les autres Etats. Ces interactions peuvent conduire à des évolutions marginales, comme l'évolution de la position française vis-à-vis de l'OTAN en 2008, ou celle de les positions diplomatiques allemandes au regard du continent africain même si le cœur des stratégies et des intérêts de sécurité nationaux semble créer un fort sentier de dépendance. Dès lors, il apparaît évident que comme la socialisation professionnelle et organisationnelle des acteurs français et allemands de la PESD pèse sur leurs pratiques, et que par ailleurs la configuration de politique européenne de défense interagit avec les configurations de politique étrangère et de défense nationales, la structuration historique de ces configurations nationales marque de son empreinte la réception et les représentations des acteurs impliqués au quotidien, dans les capitales surtout, et à Bruxelles aussi, dans l'élaboration et la mise en œuvre de la PESD. Nous postulons ici avec Peter Katzenstein que les facteurs culturels (nous préférons parler ici d'habitus nationaux de défense et de sécurité) de l'environnement domestique et international affectent les intérêts et les politiques des Etats (section A)²⁰⁰⁸. D'où l'enjeu que représente la réintroduction d'une dimension cognitive dans l'étude des politiques de défense en général comme le souligne Pascal Vennesson : « *Les idées et les valeurs ne causent pas les phénomènes sociaux et politiques, elles les constituent.* »²⁰⁰⁹ La configuration sociale que constitue la politique étrangère et de défense ne constituant pas un espace intellectuel vide, des processus sociaux et politiques

²⁰⁰⁶ Bastian Giegerich, *European security and strategic culture. National Responses to EU's Security and Defence Policy*, Baden-Baden, Nomos, 2006.

²⁰⁰⁷ Martin Koopmann, Hans Stark, *La France, l'Allemagne et l'Europe. Perspectives (2). Quel avenir? Relations franco-allemandes et PESD /Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP*, Les notes de l'IFRI, n°56, 2, 2004, p. 8.

²⁰⁰⁸ Peter Katzenstein, (ed.), *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, New York, Columbia University Press, 1996, p. 37.

²⁰⁰⁹ Pascal Vennesson, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), 2004, p. 751.

aboutissent à ce que certaines idées « circulent », que certaines gagnent et que d'autres perdent, avec des conséquences diverses pour les individus et les groupes²⁰¹⁰.

Comme nous l'avons montré dans nos chapitres 3, 4, 5 et 7, la PESD demeure encore largement pilotée par les acteurs diplomatiques, dont l'expertise fournit les éléments de langage des chefs d'Etat et de gouvernement lors des sommets européens. Leurs représentations de la politique européenne de défense et des bénéfices diplomatiques et politiques que l'Etat qu'ils représentent peut en tirer exercent ainsi des contraintes au niveau européen²⁰¹¹. D'où l'importance, après avoir analysé les pratiques des acteurs français et allemands de la PESD à un niveau micro, de conduire notre comparaison à un niveau macro en agrégeant les idées dominantes qui se dégagent des politiques étrangères nationales et qui nous permettent justement de saisir le poids de ces politiques comme prismes historicisés dans les représentations actuelles de la PESD en France et en Allemagne.

Peter Katzenstein propose le concept de culture nationale de sécurité pour rendre compte de ce volet cognitif des politiques étrangères. Il se place dans la lignée constructiviste d'Alexander Wendt pour qui les identités constituent le fondement des intérêts nationaux, c'est-à-dire qu'un acteur de politique étrangère construit ses intérêts en fonction de son identité²⁰¹². D'autres auteurs, comme Bastian Giegerich ou Lisbeth Aggestam, s'appuient sur une conception doublement constructiviste et culturaliste des relations internationales en mobilisant la théorie des rôles²⁰¹³. Pour Giegerich, la culture stratégique consiste en un « *ideational milieu that limits choices of states in relation to the use of military force* »²⁰¹⁴ ; les adaptations ou évolutions des cultures stratégiques nationales se produisent sous l'effet des tensions créées entre elles et l'environnement européen²⁰¹⁵. On retrouve ici l'idée de

²⁰¹⁰ Id.

²⁰¹¹ Sur le rôle des idées en politique étrangère, cf. notamment l'ouvrage classique de Judith Goldstein et Robert O. Keohane (eds), *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

²⁰¹² Alexander Wendt fut l'un des pionniers du courant constructiviste appliqué à la théorie des relations internationales avec son article « The agent-structure problem in IR theory », in *International Organization*, 41 (3), summer 1987, pp. 335-370 et plus récemment *A social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Selon lui, les structures de l'association humaine sont déterminées principalement par des idées partagées plutôt que des forces matérielles, et les identités et les intérêts des acteurs sont construits par ces idées partagées, et non pas donnés. Cf. également l'article « Constructivisme » in Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 71-75.

²⁰¹³ Bastian Giegerich, op. cit., et Lisbeth Aggestam, *Role identity and the Europeanization of foreign policy : a political-cultural approach*, pp. 81-98, in Ben Tonra, Thomas Christiansen (eds), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester, Manchester University Press, 2004 et *Role theory and European foreign policy*, 11-29, in Ole Elgström, Michael Smith (eds), *The European Union's Role in International Politics. Concepts and analysis*, London, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, 2006.

²⁰¹⁴ Bastian Giegerich, op. cit., p. 40.

²⁰¹⁵ Id., p. 45.

« *misfit* » développée par Tanja Börzel comme générateur d'évolution des politiques publiques nationales sous l'effet de l'eupéanisation de l'action publique²⁰¹⁶.

Néanmoins, comme nous le montrons dans ce chapitre, notre perspective est beaucoup plus sociologique et s'appuie d'avantage sur les concepts d'habitus et de socialisation : après avoir désagrégé les pratiques et les représentations de la PESD chez les deux catégories dominantes d'acteurs français et allemands étudiés, nous réagrégeons ici nos données et reconstituons ainsi les positions nationales des deux Etats telles qu'énoncées par nos acteurs et par les discours et documents officiels (section B). Il apparaît que ces positions, et plus largement les politiques étrangères et de défense en tant que configurations spécifiques d'action publique, font la part belle aux acteurs politico-diplomatiques dans leur définition et leur représentation vers l'extérieur. Il nous semble évident que la socialisation professionnelle et organisationnelle de ces agents influence leur façon de construire et représenter les intérêts de sécurité de leurs Etats et leur interaction avec la politique européenne de défense. Dès lors, nous ne nous intéressons pas tant aux idées qui trament les politiques étrangère et de défense des deux pays en tant que telles, qu'en tant que médias de socialisation des acteurs²⁰¹⁷. Nous rejoignons Pascal Vennesson quand il écrit que les idées fonctionnent seulement comme des médiations, et non des causes en politique étrangère²⁰¹⁸. Notre perspective sociologique nous a poussés à faire porter notre analyse sur les jeux entre groupes d'acteurs entre les niveaux nationaux et européens (chapitre 5), et au niveau interne (chapitre 7). Ainsi, nous admettons que l'environnement culturel européen affecte les Etats, mais il interagit avec des facteurs socio-politiques internes qui en fait constituent soit des barrières, soit des accélérateurs des influences environnementales en fonction des intérêts que les acteurs identifient organisationnellement et professionnellement, comme nous l'avons démontré au chapitre 7. Dès lors, cela conduit les Etats, lorsque l'on observe la France et l'Allemagne à un niveau macrosociologique, à conduire des politiques étrangères et de défense fortement *path dependent*, soit dépendantes du sentier historique formé par leur structuration dans le temps, et à n'évoluer qu'incrémentalement en l'absence de choc exogène majeur, de type attaque conventionnelle sur ces Etats comme le montre bien la thématique des opérations militaires européennes²⁰¹⁹ (section B-3).

²⁰¹⁶ Tanja Börzel, Thomas Risse, *Europeanization : the domestic impact of European Union politics*, pp. 483-504, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage Editions, 2006.

²⁰¹⁷ L'un des reproches majeurs adressé aux auteurs constructivistes cognitifs est qu'ils ne définissent pas clairement la notion d'« idées » : selon les auteurs, elles désignent des idéologies, des savoirs scientifiques, des normes, des principes économiques, des croyances religieuses ou des croyances d'institutions.

²⁰¹⁸ Cf. Pascal Vennesson, « Idées, institutions et relations internationales », art. cit.

²⁰¹⁹ Nous ne revenons pas ici sur les notions de path dependency et de rendements croissants empruntés à Pierson et déjà évoqués lors de nos précédents développements, notamment dans notre première partie. Mais rappelons que les coûts de changement d'un type donné d'action publique face à une situation d'incertitude

Section A : Des cultures nationales de sécurité fortement ancrées

Tout comme la conception de la politique de défense par les hauts responsables militaires français de 1940 a eu des effets stratégiques, c'est-à-dire que leurs « idées » ont agi et pesé concrètement sur le déroulement de la Seconde Guerre mondiale et de son issue²⁰²⁰, les conceptions nationales (ou habitus nationaux de sécurité dans notre perspective analytique), de politique étrangère et de défense influencent non seulement la façon dont les acteurs politico-militaires et diplomatiques se représentent la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, mais aussi l'évolution future de celle-ci, à travers les négociations interétatiques qui jalonnent son développement. Ce poids d'un habitus national, ou d'une tradition de pensée stratégique cristallisée, en matière de politique étrangère et de défense, est d'ailleurs largement redevable au mécanisme de jeu à double niveau qui intervient dans son élaboration. Pour Robert Putnam, les politiques de sécurité et de défense de tout Etat sont conçues comme tributaires d'un double jeu entre logiques internes et internationales. En fait, leur degré de soumission à des facteurs endogènes est conditionné par la forme de l'interaction entre les différents acteurs politico-administratifs qui fabriquent l'action publique au sein de cette configuration sociale particulière dans chaque pays²⁰²¹. Comme le souligne Jean Joana, « *l'impact des réformes est fortement dépendant de variables nationales qui en conditionnent la portée.* »²⁰²².

Il en va de même pour la politique européenne de défense : bien que lancée sous forte impulsion franco-allemande, cela ne signifie pas, en dehors de l'harmonie politiquement affichée par les deux Etats à travers les déclarations conjointes de leurs chefs d'Etat et de gouvernement ou du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, que les conceptions nationales de politique étrangère, modelée par leur structuration historique et l'expérience qui en a découlé, soient systématiquement convergentes. La différence de perception de la politique européenne de défense, derrière un champ sémantique semblable, transparait de façon distincte lorsque l'on aborde des questions telles que les relations UE-OTAN, ou encore les opérations militaires de l'UE, tel l'engagement au Congo qui a fait couler beaucoup d'encre à Berlin au printemps 2006. La Stratégie Européenne de Sécurité (SES)

s'avèrent bien souvent bien plus élevé que le maintien d'un équilibre sous-optimal. Cf. Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. », in *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267 et *Politics in time. History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

²⁰²⁰ Cf. Philippe Garraud, « L'idéologie de la « défensive » et ses effets stratégiques : le rôle de la dimension cognitive dans la défaite de 1940 », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), octobre 2004, pp. 781-810.

²⁰²¹ Robert Putnam, « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games », in *International Organization*, 42(3), summer 1988, pp. 427-460.

²⁰²² Jean Joana, « Les politiques de ressource humaine des armées en France et en Grande-Bretagne : le sens des réformes », *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), 2004, p. 822.

publiée en décembre 2003 par Javier Solana sous le titre « Une Europe sûre dans un monde meilleur » est assez souple et consensuelle pour que les Etats y trouvent chacun les éléments qui conviennent à leur interprétation propre du projet européen en matière de défense et de sécurité²⁰²³. Mais l'ESS ne remplace pas un concept stratégique européen, comme l'explique ce diplomate français en poste au Secrétariat Général du Conseil (DG E VIII) :

« Il manque une culture stratégique à l'Union européenne : le papier Solana est un premier pas, mais c'est plus une approche d'ensemble qu'une doctrine opérationnelle. Il manque un véritable concept stratégique de défense. Cela provient de ce que les Etats gardent la haute main sur la politique étrangère et la politique de défense. »²⁰²⁴

La pratique aujourd'hui institutionnalisée de la coopération militaire européenne ne signifie pas pour autant une logique de disparition des cultures militaires nationales. Cette différence de culture militaire au sens large est particulièrement évidente lorsque l'on étudie la coopération militaire franco-allemande, et permet de mieux saisir combien l'idée d'une armée européenne, voire seulement d'une réelle politique de défense commune, semble aujourd'hui utopique. Une relative convergence des cultures militaires est certes possible, mais sur des points précis, et sur le long terme. La continuité des politiques étrangère et des doctrines stratégiques des Etats après la guerre froide provient largement de ce qu'elles constituent une forme de ressource éprouvée pour les acteurs qui les promeuvent : histoires sédimentées, ces politiques étrangères et de défense participent de l'identité de ces acteurs, en particulier diplomatiques, et à un niveau macro sont constitutives de l'identité des Etats sur la scène internationale.

Selon Claude Dubar, l'identité repose sur une double articulation entre trajectoire (ici la structuration de l'habitus national de politique étrangère et de défense) et système (en l'occurrence la PESD et l'UE), et entre trajectoire antérieure et stratégie²⁰²⁵. Autrement dit, si la position de l'Etat définie par sa politique étrangère est une opportunité stratégique de réaliser ses objectifs, sa structuration historique exerce une contrainte en ce sens mais ne détermine pas mécaniquement sa vision de l'avenir. Cela permet de saisir les aménagements réalisés par la France et l'Allemagne vis-à-vis de l'OTAN ou des opérations militaires (section B).

²⁰²³ Réunion de la DGAP, ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 18/05/2006.

²⁰²⁴ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, DGE VIII, Bruxelles, 15/11/2005.

²⁰²⁵ Cf. Claude Dubar, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, op. cit., p. 79.

1. Bündnistradition allemande versus penchant autonome français

Les clivages entre les logiques militaires française et allemande, l'une basée sur le triptyque tradition, autorité, opérations extérieures, et l'autre sur un triple principe démocratique, citoyen et de retrait, sont intrinsèquement liées aux modalités de recrutement et de formation antagonistes des soldats de l'armée française et de la Bundeswehr (l'une étant professionnalisée, l'autre fondée sur la conscription), et de la relation armée-société qui en découle.

La Bundeswehr reste encore très continentale dans sa manière d'appréhender les situations et les engagements, même si elle a mis en place des processus d'apprentissage depuis les années 2000 à travers les opérations militaires multinationales auxquelles elle a participé. Elle est également encore très marquée « armée de terre » dans sa façon de penser, ce qui semble évident lorsque l'on considère que l'Allemagne a toujours été une puissance continentale, sans colonies ni grande façade maritime : la Bundeswehr est née dans l'OTAN, à l'origine uniquement orientée vers la bataille aéroterrestre du théâtre centre-européen. En effet, c'est bien dans le cadre de l'Alliance atlantique que la République fédérale a pu regagner une armée, le projet de Communauté Européenne de Défense visant à recréer une armée allemande dans le cadre d'une armée européenne ayant échoué en raison du veto des parlementaires français en août 1954. Cinquante années de socialisation otanienne pèsent bien plus lourd que six ou sept ans d'expérience de politique européenne de défense, d'autant plus que tout processus de socialisation appelle à la fois l'adhésion subjective et la participation active des agents à la reproduction de leur position sociale, tout en provoquant l'incorporation d'un « monde de sens commun dont l'évidence immédiate se double de l'objectivité qu'assure le consensus »²⁰²⁶. D'ailleurs, comme nous l'avons vu, les carrières des officiers allemands se construisent à travers les postes qu'ils ont amenés à occuper dans les structures militaires de l'OTAN²⁰²⁷. Le prisme transatlantique est donc fort chez les militaires allemands.

Au contraire, les enjeux sont différents pour les officiers français. Le retrait de la France des structures de commandement intégrées de l'OTAN n'offre qu'un nombre réduit de postes pour les militaires français. Par ailleurs, la valorisation de l'autonomie et de l'indépendance nationale est forte chez les acteurs politico-militaires français, tant militaires que diplomates et hommes politiques. En outre, la tradition expéditionnaire nationale de l'armée française se heurte à la « reine Bündnistradition » (pure tradition multilatérale) de la Bundeswehr, comme le montre l'épisode de l'opération EUFOR Congo en particulier : l'armée allemande

²⁰²⁶ Cf. Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Ed. de Minuit, 1980, p. 97.

²⁰²⁷ Jusqu'en 2000-2001, les carrières militaires étaient exclusivement basées sur l'OTAN.

n'envisage en effet les opérations militaires que dans le cadre multinational, et non purement national. Le Livre Blanc allemand 2006 reste fidèle à cette conception héritée de l'histoire et de la conception originelle de la Bundeswehr. Dès lors la question « mourir pour le Congo ? » posée en mars 2006 en Allemagne au sujet de l'engagement européen en République Démocratique du Congo prend toute sa pertinence, alors même que pour les officiers et diplomates français situés à Paris, elle semblait en décalage avec la situation. Le modèle de pensée et les objectifs de politique étrangère restent relativement différents, convergents à la marge au sein d'une PESC encore incertaine sur maintes questions internationales²⁰²⁸.

1.1. Une politique étrangère française sous contrainte

La France est devenue une puissance moyenne sur la scène internationale, malgré son indépendance nucléaire. Ce phénomène ne date pas de la fin de la guerre froide mais de l'ordre de Yalta en 1945, dans lequel la France s'est, en réalité, trouvée sensiblement marginalisée du fait de sa position intermédiaire de pays situé dans le camp des vainqueurs, mais n'ayant pas achevé de victoire militaire sur l'occupant allemand. La France de de Gaulle n'est jamais parvenue à devenir « *l'acteur indispensable du dialogue Est-Ouest qu'elle aurait tant aimé incarner* »²⁰²⁹. C'est pourquoi la politique étrangère française a largement misé sur la coopération avec l'Allemagne afin de construire une Europe apte à contrebalancer le leadership de Washington. En outre, la France s'efforce de développer une vision globale des relations internationales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Les grandes lignes de la politique étrangère française demeurent globalement inchangées aujourd'hui, en tout cas dans les valeurs d'indépendance sur lesquelles elle s'appuie, caractérisées par une continuité gaullo-mitterranda-chiraquienne, avec certes quelques inflexions pragmatiques comme la recherche de réintégration des structures de commandement militaires de l'Alliance atlantique par le Président Sarkozy. Les facteurs domestiques et organisationnels (étudiés aux chapitres 5 et 7) entrent ici en jeu : la politique étrangère de la France est définie et conduite dans un climat de symbiose quasi permanente entre l'Élysée et le Quai d'Orsay, tous deux en contact constant avec Matignon, l'Hôtel de

²⁰²⁸ Un exemple frappant consiste en le déplacement du ministre allemand des Affaires étrangères Steinmeier au Liban et de celui du ministre français des Affaires étrangères Douste-Blazy à quelques jours d'intervalle en septembre 2006, alors même que Javier Solana s'était déjà rendu sur place au nom de l'Union européenne. Une PESC réellement efficace et prise en compte par les États n'aurait pas abouti aux visites des ministres français et allemand, doublon de celle du Haut Représentant pour la PESC.

²⁰²⁹ Marie-Christine Kessler, Frédéric Charillon, *Un « rang » à réinventer*, p. 101, in Frédéric Charillon (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001.

Brienne et le ministère de l'Economie et des Finances à travers le réseau de communication interministériel (téléphone et Intranet). Ces élites politico-diplomatiques interconnectées développent une culture commune et une appréciation similaire des situations, ce qui ne laisse guère la place aux autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de défense de s'intégrer réellement à la prise de décision, du fait notamment de la rapidité de circulation des informations et de l'existence de circuits fermés reposant sur une vingtaine de personnes, ministres et proches conseillers des ministres et de l'Elysée. Cela ne signifie pas que la politique étrangère française est exempte de tensions interministérielles, mais il se produit un phénomène d'ajustement mutuel constant entre les têtes des diverses bureaucraties de la politique étrangère, phénomène arbitré par la Présidence de la République. Cela permet de saisir la domination des acteurs politico-diplomatiques au détriment des militaires sur la politique étrangère, et par conséquent la prédominance des représentations des diplomates et du Président de la République.

1.1.1. Un souci constant du rang de la France dans le monde : l'héritage d'une socialisation par les grandes écoles

L'interdépendance croissante entre les Etats depuis les années 1990 interdit désormais aux Etats d'agir seuls sur la scène internationale. Néanmoins, les décideurs français et les diplomates du Quai d'Orsay demeurent socialisés par le biais des mêmes grandes écoles et y développent un souci constant du rang de la France dans le monde²⁰³⁰. La position du pays n'est certes pas aisée : il possède les attributs d'une grande puissance avec son siège au Conseil de sécurité de l'ONU, sa puissance nucléaire, sa participation au G8, son réseau diplomatique et culturel qui arrive en seconde place dans le monde d'un côté, et des limites imposées à ses velléités diplomatiques par ses moyens militaires et financiers circonscrits et la prédominance américaine doublée de la concurrence économique chinoise. L'enjeu pour les acteurs de la politique étrangère française est de compter dans le monde à la fois par l'affirmation d'une vocation diplomatique globale qui conduit la France à s'intéresser à toutes grandes questions internationales susceptibles de dégager pour elle une influence, et à s'impliquer dans la grande majorité des événements et des crises contemporains. En outre, dans la perspective de contrebalancer la puissance encombrante des Etats-Unis, la France plaide, conjointement avec son partenaire allemand, pour l'action multilatérale et la promotion d'un monde multipolaire lui permettant de

²⁰³⁰ Cf. Philippe Faure, Pascal Boyon, « La place de la France dans le monde : un défi permanent », pp. 57-64 et Hubert Védrine, « Les défis de la diplomatie française », pp. 65-70, in *Revue Internationale et Stratégiques*, 63, 1, 2006.

conserver son indépendance et de tenter de conquérir une position de leadership, tout particulièrement à travers la construction européenne. L'idée d'Europe-puissance constitue d'ailleurs une lecture typiquement française de la construction européenne depuis la présidence du général de Gaulle et vise à travers la communauté européenne à pourvoir à la France grandeur et influence au-delà de ce que son poids économique et démographique pourrait lui allouer²⁰³¹ : La France conserve la nostalgie des années 1950-60 où la construction européenne était très marquée par ses initiatives ambitieuses, telles que le plan Fouchet, avec en arrière-plan l'idée de constituer un troisième bloc entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. La situation d'après 1945 offre à la diplomatie française une fenêtre d'opportunité inespérée, comme l'analyse Philippe Moreau-Defarges :

« l'Allemagne écrasée est remodelée de fond en comble pour devenir respectable, et les Etats-Unis sont consacrés protecteurs et policiers de l'Europe occidentale. La France peut ainsi se réconcilier avec un voisin dompté, à travers, notamment, la construction européenne. »²⁰³²

Or après la réunification allemande, la position unique de la France en Europe et sa liberté de manœuvre diplomatique s'est trouvée réduite par l'amorce de la normalisation de l'Allemagne. Les décideurs politiques français, tant François Mitterrand que Jacques Chirac, et dans une certaine mesure Nicolas Sarkozy, ont conservé le réflexe d'une diplomatie qui se veut globale, qui ne s'interdit de réagir sur aucun événement international indépendamment du lieu où il se produit et des Etats impliqués. Force est de constater également l'activisme des opérateurs politico-diplomatiques actuels concernant les grands problèmes mondiaux dont le meilleur exemple est la question du réchauffement climatique. La France a toujours, de façon plus ou moins explicite, pour ambition diplomatique d'être « dans le premier cercle de tous les cénacles »²⁰³³.

La diplomatie française fonctionne en effet selon des cercles différenciés de priorités, au sein desquels la construction européenne occupe la première place²⁰³⁴. Néanmoins cette focalisation sur l'Europe comme voie de salut nécessite une révolution des représentations de la bureaucratie diplomatique française qui continue aujourd'hui encore, près de vingt ans après la fin de la guerre froide, à penser en termes de « raison d'Etat et d'intérêts nationaux

²⁰³¹ Cf. Margaret Blunden, *France*, pp. 19-43, in Ian Manners, Richard Whitman, *The Foreign Policies of European Union Members States*, Manchester University Press, 2000.

²⁰³² Philippe Moreau-Defarges, « La France et l'Europe : l'inévitable débat », *Politique Etrangère*, 4, hiver 2002-2003, p. 961.

²⁰³³ Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand – A l'Elysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, p. 570.

²⁰³⁴ Marie-Christine Kessler et Frédéric Charillon utilisent le terme de « multiplicateur de rayonnement ». Op. cit., p. 112. Margaret Blunden écrit : « Europe is to France what the United States is to Britain, the optimum multiplier of national power.[...] Belief in the complementarity of a strong France and a strong Europe is then the norm among those in power. » Margaret Blunden, op. cit., p. 22 et 24.

plus ou moins obsolètes »²⁰³⁵. Le canal de socialisation majoritaire des diplomates par l'ENA joue ici dans la diffusion d'une image de grandeur nationale à retraduire à travers le rôle de la représentation diplomatique. Ainsi, la conversion de la France au multilatéralisme n'allait pas forcément de soi, ce qui explique d'ailleurs le choix privilégié de Paris pour les échanges bilatéraux, en particulier avec l'Allemagne, partenaire sur lequel elle détenait jusqu'au milieu des années 1990 un ascendant politique et diplomatique.

1.1.2. La France, l'Europe et le partenariat franco-allemand au début du XXI^{ème} siècle

Les acteurs politico-diplomatiques français se considèrent comme la « locomotive » de la politique européenne de défense : l'expression est apparue à de très nombreuses reprises dans les entretiens conduits. La construction européenne est conçue par le Quai d'Orsay et l'Elysée, et plus récemment par le ministère de la Défense avec l'entrée en scène des militaires depuis 2000-2001, comme un complément à la politique étrangère nationale, qui fait rayonner cette dernière tout en se construisant face à l'unilatéralisme américain. D'ailleurs l'engagement français dans la construction européenne semble avoir relativement perdu sa dimension émotionnelle sous la législature de Jacques Chirac²⁰³⁶, et plus encore avec la présidence de Nicolas Sarkozy, allant de pair avec une certaine banalisation de la relation politique franco-allemande. Si la coopération politique entre la France et l'Allemagne demeure profonde et durable grâce au réseau institutionnel qui la jalonne et la préserve des aléas de la vie politique des deux Etats, elle n'induit pas nécessairement de relation d'amitié personnelle comme celle qui a pu exister entre Mitterrand et Kohl²⁰³⁷. En outre, les nouvelles générations d'acteurs de la coopération militaire franco-allemande ont été formées dans un contexte historique où la réconciliation était devenue un acquis. La coopération n'est plus pour eux une affaire de guerre ou de paix, et ces acteurs tendent à défendre leurs intérêts de façon plus directe et décomplexée²⁰³⁸; de même, l'UE est un acquis pour elles, les enjeux ont évolué. Il ne s'agit plus tant aujourd'hui d'encadrer une puissance allemande jugée menaçante, mais plutôt de chercher à tirer des bénéfices économiques, politiques et de leadership d'une communauté européenne qui permet d'envisager des actions internationales que les pays ne peuvent plus se permettre,

²⁰³⁵ Cf. Henry Kissinger, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, p. 823.

²⁰³⁶ Les relations entre les gouvernements Schröder et Jospin étaient loin d'être idylliques, les socialistes français favorisant la position d'Oskar Lafontaine, fondateur du parti d'extrême gauche Die Linke qui fit scission avec la SPD.

²⁰³⁷ Cf. Christophe Pajon, « L'impact du politique sur la coopération militaire franco-allemande », in *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, février 2006, pp. 34-40.

²⁰³⁸ Cf. Joachim Schild, « Les relations franco-allemandes dans une Europe élargie : la fin d'une époque ? », p. 38, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003 et aussi « *Ganz normale Freunde* ». *Deutsch-französische Beziehungen nach 40 Jahren Elysee-Vertrag* (SWP-Studie S1), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

financièrement ni politiquement. Stephan Martens estime que les nouvelles générations d'hommes politiques en France et en Allemagne se contentent du politiquement correct, c'est-à-dire d'être d'accord sur le fait qu'il faut se mettre d'accord²⁰³⁹, avec des outils tels que le processus de Blaesheim par exemple : lancé en janvier 2001, il consiste en des réunions officieuses du Chancelier et du Président avec les ministres des Affaires étrangères et le Premier Ministre toutes les 7-8 semaines. Mais il n'y a pas d'amitié fusionnelle entre les deux rives du Rhin comme le laisse entendre le mythe du couple franco-allemand, ce qui conduit à certaines déceptions car cette vision idyllique est encore répandue. Les deux Etats possèdent des identités nationales propres chargées de contradictions, et si leur partenariat est durable, il est parfois difficile. Il s'est désormais détaché de la contingence historique au cœur de laquelle il a vu le jour dans les années 1960²⁰⁴⁰.

Pour Nicole Gnesotto, la stratégie du gouvernement et de la diplomatie français consiste subtilement à préserver l'identité politique de la France en promouvant l'idée de l'Union européenne comme acteur international, d'autant plus que la politique étrangère et de sécurité française n'a plus les moyens de ses ambitions globales face à des budgets en berne ; ainsi, toute décélération dans l'affirmation de l'Europe est perçue par l'élite politico-diplomatique parisienne comme une forme de crise de l'identité française²⁰⁴¹. L'Europe apparaît dans les représentations des acteurs politiques et diplomatiques français comme une incarnation de la France et de son rôle international, attitude qui se heurte avec la politique étrangère d'une Allemagne aujourd'hui en phase de normalisation, qui entend bien se réinsérer dans le jeu international et bénéficier elle aussi de l'Europe comme vecteur d'émancipation politico-diplomatique. On retrouve bien ici l'idée de jeu à double niveau que nous avons analysé dans le fonctionnement de la PESD entre Bruxelles et les capitales. Comme le souligne Hubert Védrine, un grand pays joue en permanence sur deux tableaux : la coordination multilatérale quand celle-ci l'avantage, et la démarche souveraine et unilatérale à laquelle il ne renonce jamais²⁰⁴². C'est bien à cela que se heurte aujourd'hui la politique européenne de défense : les souverainetés nationales demeurent des éléments cardinaux pour les Etats en matière de politique étrangère et de défense. Certains auteurs posent même la question de la renationalisation des politiques de sécurité en Europe²⁰⁴³. Pour Bastian Giegerich, que nous ne pouvons que soutenir dans sa conclusion au regard de

²⁰³⁹ Cf. Stephan Martens, « Pour un nouveau prisme d'analyse de l'entente franco-allemande », p. 13, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003.

²⁰⁴⁰ Cf. Nicolas Jabko, « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne », in *Revue Française de Science Politique*, 55 (2), avril 2005, p. 226.

²⁰⁴¹ Nicole Gnesotto, *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Bibliothèque du citoyen », 1998, p. 109.

²⁰⁴² Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand*, id., p. 248.

²⁰⁴³ Cf. en particulier Selma Aposkitis, *Europaäisierung oder Renationalisierung ? Nationalstaatliche Positionen in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Baden-Baden, Nomos, 2006.

notre propre enquête de terrain, le processus d'europanisation sous-jacent avec la PESD se caractérise bien plus par l'émergence de certains points de compatibilité entre les approches nationales de sécurité et de défense que par une réelle convergence²⁰⁴⁴.

1.2. Des élites allemandes à la redécouverte de leur politique étrangère et de sécurité : entre normalisation et réflexes historiques

La tradition diplomatique allemande, tout comme sa tradition et sa culture militaire, a été brisée par la Seconde Guerre mondiale. L'Allemagne est sortie de la guerre vaincue, divisée, occupée et privée de sa souveraineté. Dès lors, c'est cet héritage, et non celui de la *Weltpolitik* lancée par Guillaume II au début du XX^{ème} siècle, qui marque aujourd'hui encore la politique étrangère de l'Allemagne et sa définition floue de ses intérêts nationaux, ainsi que la pratique de ses acteurs politico-diplomatiques formés à l'exercice du multilatéralisme exclusivement. Les acteurs politico-diplomatiques se caractérisent, nous l'avons vu, par un goût de la précision qu'au pragmatisme.

1.2.1. L'ancrage à l'ouest et le multilatéralisme comme fondements de la politique étrangère allemande

Contrairement à la France, l'Allemagne est contrainte par son passé nazi dans sa façon de concevoir la politique étrangère, même si elle est en voie de normalisation depuis la fin des années 1990. Berlin ne cherche pas à tout prix, comme Paris, l'acquisition d'une position de leadership en Europe, malgré son rang de premier contributeur financier au budget communautaire : il s'agit bien plus, depuis les premières heures de la République fédérale, de se refaire une virginité sur la scène internationale à travers l'intégration européenne. D'aucuns évoquent la notion de *leadership avoidance complex*²⁰⁴⁵. L'aspiration ancienne de l'Allemagne à l'unité territoriale et l'ambition à long terme de recouvrer un rôle central sur le continent européen, comme à la période de la première unification du pays en 1871, ont été depuis largement subordonnés aux priorités contingentes à la partition du pays, soit la réunification et le regain d'une respectabilité internationale²⁰⁴⁶. L'intégration européenne a d'ailleurs fourni à l'Allemagne une structure d'opportunité hors du commun pour se réconcilier avec ses voisins, et tout particulièrement avec la France, et de recouvrer rapidement une armée dans le cadre de l'Alliance atlantique. Adenauer définit dès les

²⁰⁴⁴ Bastian Giegerich, op. cit.

²⁰⁴⁵ Cf. Ben Soetendorp, op. cit., p. 25.

²⁰⁴⁶ Id., pp. 22-26.

premières années de la RFA les fondations de la politique étrangère sous contrôle de l'Allemagne de l'Ouest en privilégiant la réconciliation et la coopération avec le voisin français. Le premier chef d'Etat de l'Allemagne post-1945 avait conscience que la réunification des deux Etats allemands n'interviendrait pas à court mais à long terme, et nécessiterait la bénédiction des puissances occidentales, d'où son ancrage immédiat à l'Ouest (*Westbindung*). L'intégration de l'Allemagne à la construction européenne constituait une stratégie consciente des acteurs politico-diplomatiques allemands des années 1950 sous l'autorité de Konrad Adenauer pour dépasser la méfiance exprimée par la France et la Grande-Bretagne. En parallèle, l'*Ostpolitik* conduite par le gouvernement de Willy Brandt en 1969 constituait un moyen de sauvegarder l'option de l'unité allemande. Dans l'esprit d'Adenauer déjà, l'intégration européenne et le regain de la souveraineté allemande étaient étroitement connectés²⁰⁴⁷ et relevaient d'une communauté de destin (*Schicksalsgemeinschaft*)²⁰⁴⁸. De même, jusqu'au milieu des années 1990, les décideurs politiques allemands continuèrent à arguer que l'Allemagne n'avait pas de politique étrangère propre, ni d'intérêts nationaux en dehors des intérêts européens²⁰⁴⁹. La construction européenne a constitué à la fois le cadre de socialisation majeur des hommes politiques et des diplomates allemands, mais également l'un des fondements cruciaux de leur identité nationale d'après-1945. Par contre, le gouvernement allemand est devenu sous Gerhard Schröder plus soucieux de réévaluer à la baisse sa participation financière au budget européen et de faire la chasse aux politiques européennes jugées trop onéreuses.

Un autre trait marquant de la politique étrangère allemande et qui va de pair avec son ancrage à l'Ouest à la fois transatlantique (au sein de l'OTAN) et européen (au sein de l'UE) est le multilatéralisme, qui se traduit par un engagement fort des opérateurs politico-diplomatiques allemands dans toutes les structures multilatérales telles que l'OTAN, l'UE, l'ONU, la CSCE entre autres²⁰⁵⁰ et un plaidoyer pour une sécurité globale²⁰⁵¹. En adoptant un profil bas, en s'appuyant sur son partenariat étroit avec la France, la République fédérale s'est donné les moyens politiques de peser sur l'évolution de l'intégration européenne en pratiquant un style diplomatique coopératif (comme nous l'avons vu en interne au chapitre

²⁰⁴⁷ Cf. Henrik Uterwedde, *A la recherche d'un nouveau rôle. Les constantes de la politique étrangère de la RFA depuis 1949*, pp. 151-177, in Frédéric Charillon (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001, et Susanne Nies, « Des fondements de la politique étrangère allemande », in *Revue Internationale et Stratégique*, 61, 1, 2006, pp. 15-26.

²⁰⁴⁸ Cf. Lisbeth Aggestam, *Germany*, p. 67, in Ian Manners, Richard Whitman, op. cit.

²⁰⁴⁹ Cf. Timothy Garton Ash, *Au nom de l'Europe- L'Allemagne dans un continent divisé*, Paris, Gallimard, 1995.

²⁰⁵⁰ Cf. Karl Kaiser, Wolf-Dieter Eberwein, op. cit.

²⁰⁵¹ Cf. Discours de la Chancelière Angela Merkel à la 43^{ème} Conférence sur la sécurité de Munich, 10/02/2007, http://www.bundesregierung.de/Content/FR/Reden/2007/02/2007-02-10-rede-merkel-m_C3_BCnchner-sicherheitskonferenz-fr.html

5), rejetant la pratique exclusive de la *Realpolitik* guidée par les seuls intérêts nationaux. La France avait craint lors de la réunification qu'en retrouvant son unité et sa souveraineté, l'Allemagne ne soit tentée de délaissier le cadre européen et de poursuivre un *Sonderweg*, une voie particulière, en s'appuyant sur sa position de centre de gravité de la communauté européenne. Le choix du multilatéralisme se double de relations stratégiques fortes avec la France tout d'abord, mais également les Etats-Unis, la Pologne (au sein du triangle de Weimar) et la Russie. Joschka Fischer, ministre des Affaires étrangères de Gerhard Schröder, affirmait dans un discours à la DGAP en novembre 1999 :

« les conditions qui déterminent la politique étrangère allemande n'ont pas radicalement changé. Les constantes fondamentales – position géographique, intérêts, valeurs et histoire – sont restées les mêmes. Les dépendances dans lesquelles se trouve l'Allemagne n'ont pas diminué ; sa responsabilité envers l'Europe et comme tête de pont vers l'est a peut-être même plutôt augmenté. »²⁰⁵²

Néanmoins, avec la modification de la nature des menaces qui pèsent sur la communauté internationale, l'Allemagne a du entamer une réflexion, dans laquelle elle se trouve toujours aujourd'hui, pour redéfinir sa place sur la scène internationale et cheminer sur la voie de la normalisation politique. Depuis la réunification, la logique multilatérale se mêle avec une certaine -encore relative- renaissance de la « logique de l'Etat-nation » en Allemagne, qui s'accompagne de débats entre les élites politiques et les experts diplomatiques sur le thème de la normalisation de la politique étrangère et de sécurité allemande²⁰⁵³. Ces élites justifient la normalisation (*Normalisierung*) à travers la nécessité pour l'Allemagne de moins dépendre de ses partenaires pour formuler ses intérêts de sécurité, de prendre réellement ses responsabilités internationales, et d'affirmer qu'elle ne réitérera pas son passé et son *Sonderweg* dramatique. Si normativement, la PESC constitue pour les élites politico-diplomatiques rhénanes un élément central dans la réflexion sur la finalité politique de la construction européenne, dans la pratique instrumentale, il semble que la PESC et la PESD ne soient qu'un forum, et pas toujours le plus mis en avant, pour définir et faire valoir les intérêts de sécurité allemands en recomposition. Pour autant, la définition d'intérêts nationaux n'apparaît toujours pas de façon claire. La formule adoptée est la suivante :

« Les intérêts supérieurs de la politique de sécurité allemande consistent à renforcer la sécurité et la stabilité tant européenne qu'atlantique, le bien-être du pays [...], les fondements de la démocratie, la validité des droits de l'Homme et le respect du droit international partout dans le monde. »²⁰⁵⁴

²⁰⁵² Joschka Fischer, cite in Henrik Uterwedde, op. cit., p. 156.

²⁰⁵³ Cf. Lisbeth Aggestam, op. cit., p. 65.

²⁰⁵⁴ *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, pp. 10-11. Nous traduisons. « Vorrangige Interessen deutscher Sicherheitspolitik bestehen darin, die europäische sowie

En outre, les intérêts nationaux allemands se confondent avec les intérêts européens. La notion d'intérêts nationaux, même si elle est aujourd'hui utilisée de façon plus décomplexée par les hauts responsables en charge de la politique étrangère -comme Peter Struck qui entendait défendre la sécurité de l'Allemagne jusqu'à l'Hindu Kusch si nécessaire en 2003-, demeurent un élément sensible, qui mobilise parfois dans les discours politique des références au passé comme éléments de justification d'une absence de formulation claire. Le ministre allemand actuel des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, a souligné la primauté que la diplomatie allemande accorde au règlement politique des grandes questions internationales à travers le travail à l'ONU d'abord, et par le biais de la PESC également, sans pour autant négliger l'importance de l'OTAN pour la République fédérale en matière de sécurité²⁰⁵⁵.

1.2.2. L'Allemagne et les Etats-Unis : un legs politique récurrent

Le non opposé à Washington en 2003 au sujet de la guerre en Irak a pu faire croire que l'Allemagne prenait un tournant historique et se démarquait enfin des Etats-Unis en matière de sécurité, d'autant plus que la politique des « *coalitions of the willings* » ne convenait pas à Berlin²⁰⁵⁶. De plus, il importe de rappeler que l'Allemagne ne dispose pas de moyens militaires suffisamment nombreux et perfectionnés pour intéresser les USA dans leur lutte contre le terrorisme et la prolifération ; il n'y aura pas *a priori* de retour de la relation germano-américaine au *statu quo ante*. Hans Stark et Martin Koopmann, notent : « *Le rôle de l'Allemagne comme « passerelle » entre Paris et Washington et entre l'intégration européenne et l'Alliance atlantique appartient au passé.* »²⁰⁵⁷ Notre enquête ne nous permet pas d'être d'accord avec cette affirmation, dans la mesure où de nombreux interlocuteurs, militaires surtout, évoquent la notion de « *Brücke über den Atlantik* » (pont sur l'Atlantique) pour évoquer le rôle de médiateur de leur pays dans la relation transatlantique. L'alignement de la position allemande sur la France en Irak leur a d'ailleurs fait perdre leur figure de bon élève de l'Alliance : Condoleeza Rice disait en mars 2003 :

transatlantische Sicherheit und Stabilität zustärken, den Wohlstand des Landes [...], die Grundsätze der Demokratie, die internationale Geltung der Menschenrechte und die weltweite Respektierung des Völkerrechts. ».

²⁰⁵⁵ Brochure du Ministère fédéral des Affaires étrangères, « In der Welt. Schwerpunkte und Standpunkte des Auswärtigen Amtes », 2005/06, pp. 26-27.

²⁰⁵⁶ Klaus Naumann, ancien *Generalinspekteur* de la Bundeswehr, disait dans une conférence à l'IFRI le 16 juin 2003: « The word is spreading in Washington that the US will need allies but no longer alliances. »

²⁰⁵⁷ Martin Koopmann, Hans Stark, op. cit., p. 15.

« *We need to ignore Germany, punish France and forgive Russia* »²⁰⁵⁸. Une diplomate française souligne :

« En ce qui concerne la répartition des postes à l'OTAN, l'Allemagne s'est faite avoir en 2003 dans les négociations des grands postes de commandement : le DSACEUR (qui est le pied lié au commandement naturel pour les opérations Berlin Plus) est maintenant en permanence un Britannique, alors qu'auparavant il y avait une alternance entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne tous les 2 ou 3 ans. Les Britanniques ont aussi le poste de DSACTI²⁰⁵⁹. Les Allemands ont seulement le numéro 2, le COS [le Général Schuwirth]. L'Allemagne va sans doute être moins liée que par le passé au mécanisme Berlin Plus du fait de cela : comme ils n'ont plus le poste de DSACEUR, ils sont beaucoup moins d'accord avec Berlin Plus. »²⁰⁶⁰

Un officier allemand interrogé à SHAPE développe en *off* un discours plus brutal, rencontré de façon plus nuancée à plusieurs reprises auprès de nos interlocuteurs militaires allemands :

« La coalition rouge-verte s'est beaucoup orientée vers l'UE et la politique de Schröder contre la guerre en Irak a coûté aux Allemands le poste de DSACEUR. L'Allemagne n'a désormais plus qu'un poste de pouvoir à l'OTAN : le Chief of Staff (COS), qui est le numéro 2 dans l'organigramme²⁰⁶¹. [...] L'UE manque d'un leadership, comme celui des Etats-Unis dans l'OTAN. Schröder s'est mis au lit avec Chirac dans l'idée que le couple franco-allemand mène ce rôle de leadership en Europe. Mais dans la réalité Chirac continue avec ses ambitions nationales et une politique de grandeur française. Il y a une relation Grand Frère-Petit Frère entre la France et l'Allemagne. La coalition rouge-verte a perpétué le « Schuld syndrom » ; or les nouvelles générations de militaires allemands ne ressentent plus ce syndrome. »²⁰⁶²

Un article publié dans le magazine interne de la Bundeswehr (*Y*) en mai 2006 s'intitulait d'ailleurs « *Die Brücke stärken* » (renforcer les ponts)²⁰⁶³ et soulignait bien le discours de la Chancelière Merkel au sujet de l'Alliance atlantique lors de sa déclaration de politique générale en 2005 : renforcer la PESD permet non seulement de consolider le pilier européen au sein de l'OTAN, mais également l'Alliance atlantique dans son ensemble²⁰⁶⁴. Il s'agit ici d'un *leitmotiv* de la Chancelière qui transparait dans l'ensemble de ses discours sur ce thème, de même que dans ceux des ministres de la Défense Jung et des Affaires étrangères Steinmeier²⁰⁶⁵. En outre, la Chancelière a accueilli plusieurs fois le Président Bush en

²⁰⁵⁸ Cf. Roland Watson, « France hopes spa trip will heal war wounds », *The Times*, 17/04/2003, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/iraq/article1131123.ece>

²⁰⁵⁹ Il s'agit du haut responsable d'ACT, l'organe consacré à la transformation de l'Alliance basé à Norfolk.

²⁰⁶⁰ Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

²⁰⁶¹ Cet officier nous a expliqué que le C.O.S. est un poste de fin de carrière visant à toucher la retraite d'un général 4 étoiles après 3 ans de service comme COS.

²⁰⁶² Entretien à SHAPE, Mons, décembre 2005. Nous traduisons les propos tenus en *off*, lors du déjeuner à la cantine de SHAPE.

²⁰⁶³ Aschot Manutscharjan, « Die Brücke stärkt », in *Y*, 05/2006, pp. 16-17.

²⁰⁶⁴ *Regierungserklärung von Kanzlerin Angela Merkel*, 30/11/2005, http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.html

²⁰⁶⁵ Cf. en particulier, « Germany's Foreign and Security Policy in the Face of Global Challenges », Discours de la Chancelière lors de la Conférence de Munich sur la politique de sécurité, 3-6 février 2006 : http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2006

Allemagne et a soumis au Bundestag la proposition de prolongation du mandat de la Bundeswehr en Afghanistan aux côtés des Etats-Unis, mandat voté par les députés²⁰⁶⁶.

Berlin permet historiquement de tempérer l'antiaméricanisme politique français qui prévalait dans les sommets de l'Etat jusqu'à la présidence de Jacques Chirac.

Si immédiatement après la guerre, les Allemands éprouvaient un sentiment de rancœur à l'égard des Etats-Unis, leur attribuant leur défaite et la division de leur pays à Yalta²⁰⁶⁷, dès les années 1950, le sentiment populaire et politique à l'égard de Washington s'est transformé en reconnaissance au vu des aides financières massives allouées par les Américains afin de démocratiser et reconstruire l'Allemagne, si bien que le discours anti-américain de la social-démocratie rhénane se trouvait peu ou prou privé de relais au sein de l'opinion publique. Les Allemands étaient surtout reconnaissants de l'engagement américain à Berlin-Ouest, et lors du pont aérien qui permit de mettre fin au blocus de Berlin en 1949²⁰⁶⁸. Même l'OTAN avait été accueillie avec enthousiasme en Allemagne, permettant à la République fédérale de regagner une armée enchâssée dans un cadre multinational. En outre, l'Alliance offrait un parapluie intéressant au regard de la menace soviétique. Il déplaisait d'ailleurs à Paris de voir la RFA traitée comme son meilleur élève par Washington alors qu'elle était un pays vaincu et divisé. Est-ce à dire qu'il n'existe aucun anti-américanisme en Allemagne ? Si la prise de position du Chancelier Schröder contre la guerre en Irak en 2003 a pu sembler s'y rattacher, elle s'apparente bien davantage à une initiative électoraliste face à une opinion publique allemande largement pacifiste et profondément réticente à l'emploi des troupes nationales à l'extérieur du territoire et de la zone OTAN. En revanche, comme le remarquait une conseillère civile de la Défense jouissant de la double nationalité franco-allemande :

« L'Allemagne ne peut pas se détacher des USA : il est encore trop tôt pour leur demander de faire le deuil de leur relation aux USA. Certes les militaires de la Bundeswehr ont une attitude critique vis à vis de Bush, mais ils gardent toujours en mémoire le souvenir du passé et de la reconstruction de Berlin et de l'armée allemande. L'anti-américanisme est rationnel en Allemagne, alors qu'il est émotionnel en France. Du coup, l'antiaméricanisme allemand est plus dangereux : il se justifie parce que la France est anti-américaine et est le premier partenaire européen de l'Allemagne, et il est mûri, réfléchi. »²⁰⁶⁹

²⁰⁶⁶ Le 3 avril 2007, six avions de reconnaissance *Tornado* de la Bundeswehr ont décollé vers leur mission controversée dans le Sud instable de l'Afghanistan.

²⁰⁶⁷ Le film de Roberto Rossellini *Allemagne, année zéro* (1948) rend bien cet atmosphère à la fois de désolation et de rancœur en 1945.

²⁰⁶⁸ Cf. William Safran, *L'image des Etats-Unis en France et en Allemagne*, pp. 387-394, in Jacques Leenhard, Robert Picht (dir.), *Au jardin des malentendus – Le commerce franco-allemand des idées*, Nouvelle édition actualisée (1^{ère} éd. : 1990), Paris, Actes Sud, Coll. « Babel », 1997.

²⁰⁶⁹ Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 29/09/2005.

1.3. Des politiques de défense encore définies nationalement

Les politiques de défense de tous les États européens fonctionnent aujourd'hui sous une forte contrainte budgétaire, et sont traversées par des réformes profondes appelées par modification radicale de l'environnement stratégique international depuis 1990-91. Il ne s'agit plus pour les forces armées d'être prêtes à une guerre conventionnelle, mais de pouvoir répondre aux impératifs des crises régionales et du terrorisme transnational, notamment depuis les attentats du 11 septembre 2001. Les fondements même des politiques de défense se trouvent ébranlés, tant en ce qui concerne la question des alliances, la taille des armées, que de la place des armes nucléaires ou du mode de recrutement des militaires²⁰⁷⁰. Dans ce contexte, la politique européenne de défense se construit en toile de fond de ces évolutions et s'y mêle. En effet, la PESD ne peut devenir peu à peu crédible que si les conditions opérationnelles sont réunies par les armées européennes en mutation. Néanmoins, force est de constater que les politiques de défense sont encore pensées de façon très nationale, comme le prouve la publication successive des Livres Blancs allemand en 2006 et français en 2008. D'ailleurs, l'annonce de suppression de régiments dans l'Est de la France en juin 2008, sans concertation avec les partenaires allemands, risque à terme de poser problème à la Brigade Franco-Allemande qui puise justement ses recrues dans ces régiments lorrains et alsaciens. Un ancien Chef d'état-major des armées soulignait à ce propos :

« Les militaires, et particulièrement les Chefs d'Etat-major des armées, sont plus caractéristiques encore que leur nation. Quand on rencontre le Chef d'Etat-major des Armées d'un pays, il est un peu le dépositaire de la pensée ancestrale : la pensée est souvent la même depuis 500 ans. Quand on a fait les premiers exercices en Europe, c'était incroyable de voir le Chef d'Etat-major autrichien avoir un ascendant sur le Chef d'Etat-major croate comme sous l'empire austro-hongrois ! La pensée militaire est stable ; les lignes de front sont toujours les mêmes. Je me souviens, quand j'étais opérationnel, on apprenait comment Hannibal envahissait un pays, par quelles voies. »²⁰⁷¹

Pourtant, les opérateurs politiques français et allemands auraient justement pu mettre en acte l'affichage politique de l'harmonie proclamée entre les deux Etats en matière militaire en saisissant l'opportunité des présidences successives allemande (2007) et française (2008) de l'Union européenne pour lancer le chantier d'un Livre Blanc européen de la défense. Or pour l'instant, le sujet n'est pas évoqué, ou seulement entre les portes des ministères, dans des conversations idéalistes à bâtons rompus.

²⁰⁷⁰ Cf. Bastien Irondele, *Les politiques de défense*, pp. 93-111, in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques. 1/La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

²⁰⁷¹ Entretien à Paris, 22/06/2005.

1.3.1. Une politique de défense française à la croisée des chemins

Selon Bastien Irondelle, l'argument de l'eupéanisation aurait été mobilisé comme l'une des justifications importantes de la réforme des armées de 1996-1997 qui aboutit à la suppression de la conscription, et plus largement des diminutions d'effectifs militaires²⁰⁷². Depuis les années 1990, la politique de défense française présente une tendance forte à l'eupéanisation : les responsables politico-militaires français ont pris conscience qu'ils ne pouvaient plus agir seul dans le monde, comme le souligne le Livre Blanc de la Défense de 1994²⁰⁷³. Dès lors, la construction d'une politique européenne de défense devant à long terme conduire à une défense européenne commune est devenue le *leitmotiv* de la politique de défense de la France qui se veut motrice dans la PESD²⁰⁷⁴. Néanmoins, cette proclamation d'eupéanisme enthousiaste ne doit pas être l'arbre qui cache la forêt : les acteurs politico-militaires français y voient surtout, comme nous l'avons souligné au chapitre 7 au niveau des différentes bureaucraties impliquées, un moyen de relayer et donner de la chair à l'influence française en prenant une position de leadership sur les questions militaires en Europe et en affirmant ainsi une autonomie à la fois française et européenne vis-à-vis des Etats-Unis²⁰⁷⁵. Un interlocuteur de l'État-major des Armées déclarait en 2005 :

« Notre rôle ici est d'entretenir le rôle locomotive de la France et du couple franco-allemand dans la construction de la défense européenne. Donc si on se contente de lire ce que Bruxelles produit et de faire des commentaires, cela ne suffit pas. De temps en temps il faut relancer la machine en proposant des initiatives qui vont aller plus loin. »²⁰⁷⁶

Les acteurs politiques et diplomatiques demeurent largement guidés par les intérêts nationaux de la France et cherchent surtout à acquérir un moyen d'assurer l'indépendance de leur politique de défense à travers le cadre intergouvernemental de la PESD. Les réformes militaires successives de 1996 et de 2008 conduisent à des réductions drastiques des effectifs militaires, au point que la Grande Muette commence à l'été 2008 à sortir de sa réserve, face à la suppression annoncée de 54 000 postes par le Livre Blanc 2008. Néanmoins, cette réduction des effectifs des armées, comme en Allemagne, vise à amorcer le tournant stratégique fondamental déjà pointé par le Livre Blanc de 1994. La focale porte

²⁰⁷² Bastien Irondelle, « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms, 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, pp. 208-226.

²⁰⁷³ France, Ministère de la Défense, *Livre Blanc sur la Défense 1994*, Paris, La Documentation Française, 1994.

²⁰⁷⁴ Cf. Jean de Ponton d'Amécourt, « La France, puissance stratégique et militaire dans et grâce à l'Europe », in *Revue Internationale et Stratégiques*, 63, 1, 2006, pp. 87-90. Il importe de préciser que l'auteur de l'article est le directeur actuel de la Délégation aux Affaires Stratégiques du ministère de la Défense.

²⁰⁷⁵ Cf. la communication de Fabien Terpan intitulée « The Europeanization of French defence policy » lors de la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 24-26 avril 2008.

²⁰⁷⁶ Entretien à la direction Euratlantique de l'État-major des Armées, Bureau PESD, Paris, 19/05/2005.

désormais sur les interventions hors zone OTAN, la déployabilité et la réaction rapide, le renseignement et l'interopérabilité, et les liens entre sécurité intérieure et extérieure. L'armée doit d'ailleurs, comme outre-Rhin, compter avec des budgets de défense en berne²⁰⁷⁷. Dans cette perspective, la France s'est engagée dans la diminution de sa présence militaire en Afrique, notamment en Centrafrique dès 1997. A ce titre, la PESD présente une opportunité non négligeable pour la politique de défense française de légitimer certains de ses objectifs politiques, comme notamment cette présence en Afrique désignée parfois sous le terme de « Françafrique », tout en permettant d'en réduire les coûts financiers et humains²⁰⁷⁸. Il s'agit notamment d'un argument mis en avant par certains de nos interlocuteurs allemands : « Avec Artémis on arrive à une autre phase : c'était une invitation française qui cherchait à multilatéraliser sa politique africaine devenue trop chère. »²⁰⁷⁹ Enfin, l'annonce par le Président Sarkozy à l'automne 2007, réitérée le 17 juin 2008 lors de sa présentation du Livre Blanc à Paris devant environ 3000 officiers, d'un prochain retour de la France au sein des structures intégrées de l'Alliance atlantique ne va pas sans poser de questions au sein de armées françaises, et tout particulièrement de l'armée de Terre²⁰⁸⁰.

1.3.2. Une politique de défense allemande entre réserve et apprentissage

Le Livre Blanc de 2006 avance le concept de *vernetzte Sicherheit*, soit sécurité en réseau ou sécurité imbriquée. L'OTAN demeure la pierre angulaire²⁰⁸¹ de la sécurité allemande, ainsi que la garantie ultime de sécurité en Europe : cet élément apparaît très régulièrement dans les discours de la Chancellerie²⁰⁸². Le ton se révèle nettement plus atlantiste que sous l'ère Schröder. L'ancien Chancelier avait donné un accent plus européen à la politique de sécurité allemande, notamment à partir de la crise irakienne et de son refus, de concert avec la France, de s'engager en Irak au sein de la coalition américaine. L'analyse de Madame Merkel est que l'on ne pourra dans le futur parer aux défis et menaces en Europe et dans le monde qu'en apportant des réponses communes

²⁰⁷⁷ Nous revenons sur cette question en détail à la section B-3 et au chapitre 9.

²⁰⁷⁸ Cf. Fabien Terpan, « The Europeanization of French defence policy », Communication présentée de la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 24-26 avril 2008 ; Denis Tull, « Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik », *SWP-Aktuell*, 44, Berlin, Octobre 2005.

²⁰⁷⁹ Entretien avec Joachim Bitterlich, Paris, 20/10/2005.

²⁰⁸⁰ Nous avons pu effectivement nous intégrer à une liste d'échange entre officiers et sous-officiers de l'armée de Terre concernant tous les sujets qui sont susceptibles de toucher les forces armées. La question du rapprochement France –OTAN et celle de la réduction des effectifs militaires prévue par le Livre Blanc 2008 sont les deux thèmes dominant les échanges depuis avril-mai 2008.

²⁰⁸¹ „NATO ist die stärkste Anker der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“, Document-projet, p. 17.

²⁰⁸² Cf. notamment le discours prononcé par Angela Merkel à la Conférence sur la Sécurité de Munich le 6 février 2006. Texte disponible sur www.securityconference.de.

avec les Etats-Unis. Par ailleurs, les élites politico-diplomatiques et militaires allemandes ont, contrairement à leurs homologues françaises, fortement soutenu le mouvement d'élargissement de l'OTAN à l'Est en arguant que le processus permettait de stabiliser les PECO. L'enjeu de la présidence allemande de l'UE était en outre d'avancer sur la voie de l'UE comme acteur capable d'agir sur la scène internationale, ce qui suppose une clarification du lien UE-OTAN²⁰⁸³. La politique de défense allemande se caractérise ainsi par un mélange d'attentes extérieures et de contraintes internes²⁰⁸⁴. Franz-Joseph Meiers parle d'« *engagement réflexe en faveur du multilatéralisme* », ce qui permet de mieux comprendre la culture de réserve qui caractérise la Bundeswehr, bien que la Chancelière Merkel ait déclaré vouloir rendre les engagements extérieurs de la Bundeswehr plus fréquents, toujours dans le cadre de coalitions multinationales (OTAN, UE ou ONU) bien entendu²⁰⁸⁵. C'est d'ailleurs la direction que propose le Livre Blanc 2006. De même, Sven Gareis souligne que la Bundeswehr doit devenir un instrument de politique étrangère au sens d'armée d'emploi (*Einsatzarmee*), une expression que la Chancelière a mise en avant dès le début de son mandat²⁰⁸⁶.

Mais il existe en Allemagne une donnée qui n'est guère repérable en France : la pression de l'opinion publique. L'opinion publique allemande est encore réticente à l'engagement militaire des troupes fédérales à l'extérieur dans des missions de combat, et se caractérise par des tendances pacifistes certes déclinantes mais encore prégnantes²⁰⁸⁷. Toutefois au fil des opérations auxquelles la Bundeswehr participe depuis 1999, et notamment dans le cadre de la PESD, l'opinion publique apprend : Gerhard Kümmel et Nina Leonhard évoquent des « *Lernprozesse durch Einsatz* » (processus d'apprentissage à travers les

²⁰⁸³ « Strengthening Europe's voice in the world », pp. 11-14, in Volker Perthes, Stefan Mair (eds), *European Foreign and Security Policy. Challenges and opportunities for German EU Presidency*, SWP Research Paper, 2006.

²⁰⁸⁴ Cf. Franz-Joseph Meiers, *La politique allemande de sécurité et de défense : équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures*, Notes du Cerfa, 41, Paris, IFRI, février 2007, repris sous le même titre in Hans Stark, Claire Demesmay (dir.), *Radioscopie de l'Allemagne 2008*, Paris, Cahiers et conférences de l'IFRI, 2008.

²⁰⁸⁵ Franz-Joseph Meiers, *La transformation de la Bundeswehr*, Notes du Cerfa n°13, IFRI, Paris, Juin 2004, p. 10.

²⁰⁸⁶ Cf. *Regierungserklärung von Kanzlerin Angela Merkel*, 30/11/2005, http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.html ; Sven Gareis, *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung.*, Opladen, Verlag Barbara Budrich, 2005.

²⁰⁸⁷ Mais globalement, l'opinion publique allemande accepte davantage qu'il y a encore quelques années les opérations extérieures de la Bundeswehr, au vu de la fragilisation de la condition humaine par les crises de toutes sortes. Un sondage de la Bertelsmann Stiftung en 2006 montre que 7% des Allemands contre 28% des Français interrogés considèrent le pouvoir militaire comme un attribut essentiel d'une puissance mondiale au XXI^{ème} siècle. Cf. les sondages réalisés par une équipe du SOWI sous la direction de Thomas Bulmahn : *Bevölkerungsumfrage 2005. Repräsentative Befragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland.*, *Ergebnisbericht*, SOWI, Strausberg, août 2005 et Thomas Bulmahn, Rüdiger Fiebig, Wolfgang Sender, *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2006 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, SOWI, Strausberg, avril 2008.

opérations militaires)²⁰⁸⁸. Pourtant le poids de l'héritage historique persiste : comme le montre la participation allemande à la FINUL au Liban depuis septembre 2006, mission pour laquelle la priorité politique allemande est d'éviter que la Bundeswehr n'opère sur le même théâtre que les forces israéliennes, ou le débat autour de la question de l'extension de la mission des troupes allemandes au sud de l'Afghanistan, ou de l'usage de la force²⁰⁸⁹.

Dans ses *Principes directeurs de la politique de défense (Verteidigungspolitische Richtlinien)*, l'ancien ministre de la Défense Peter Struck a défini les contours de la politique de défense allemande qui continuent largement à prévaloir aujourd'hui²⁰⁹⁰. Les axes majeurs demeurent l'engagement de la Bundeswehr au sein de l'OTAN²⁰⁹¹ et de la PESD, la réforme des forces armées allemandes en vue de les rendre plus aisément déployables dans la prévention et l'endiguement des conflits, et en vue d'assurer la sécurité de l'Allemagne. La conscription est néanmoins maintenue, jugée « *indispensable pour garantir la disponibilité opérationnelle, l'efficacité et la rentabilité de la Bundeswehr* »²⁰⁹². La politique européenne de défense fournit par contre un cadre de légitimation de la politique de défense allemande : « *Dans une Europe unifiée, la politique de sécurité allemande gagne des options d'action complémentaires.* »²⁰⁹³

Au début de 2007, la France et l'Allemagne déployaient hors de leurs frontières sensiblement le même nombre de soldats dans le cadre de missions de maintien ou de rétablissement de la paix, ce qui n'a pas toujours été le cas outre-Rhin : le changement d'attitude de l'Allemagne en la matière est remarquable et rapide au regard du tabou des opérations hors zone entre 1955 et 1994. Plus de 10 000 soldats de la *Bundeswehr* sont actuellement déployés dans le monde, dans le cadre de dix missions internationales, de l'Afghanistan à la République démocratique du Congo (RDC) en passant par le Liban et la Bosnie-Herzégovine²⁰⁹⁴. Ces déploiements s'inscrivent dans le droit fil d'une politique menée par les gouvernements de centre-droit (CDU-CSU-FDP) ou de gauche (SPD et Verts) ou encore de la grande coalition (CDU-CSU-SPD) qui se sont succédé au pouvoir

²⁰⁸⁸ Nina Leonhard, Wolfgang Kümmel, *Death, the military and society. Casualties and civil-military relations in Germany*, SOWI-Arbeitspapier n° 140, Strausberg, août 2005.

²⁰⁸⁹ 82% des Allemands interrogés sont opposés à une mission de combat de la Bundeswehr au sud de l'Afghanistan. « Das Afghanistan Abenteuer », *Der Spiegel*, 20/11/2006, pp. 20-30. Nous reviendrons au chapitre 9 sur une comparaison franco-allemande de l'usage et de la légitimation de la force armée, et de son impact sur la légitimation de la PESD dans les deux Etats.

²⁰⁹⁰ Peter Struck, *Verteidigungspolitische Richtlinien*, Berlin, 12/05/2003.

²⁰⁹¹ « Les Etats-Unis restent indispensables à la sécurité de l'Europe. » *Id.*, p. 8.

²⁰⁹² Nous traduisons. *Id.*, p. 5.

²⁰⁹³ *Id.*, p. 7.

²⁰⁹⁴ Cf. Yves Boyer, Anne-Marie Le Gloannec, « La coopération franco-allemande en matière de défense : jusqu'où l'Allemagne peut-elle aller ? », Note de la FRS, 14/06/2007.

depuis la réunification. Cependant, comme nous l'évoquons au chapitre 9, la Bundeswehr se heurte, tout comme la politique européenne de défense, à un problème récurrent de capacité et d'efficience. La transformation est certes effective mais onéreuse en temps et en argent et pose le problème de la crédibilité de la Bundeswehr²⁰⁹⁵.

2. La France, l'Allemagne et l'OTAN : un jeu d'interdépendances complexes entre les arènes politique et militaire

Les doctrines militaires française et allemande s'opposent sur un point crucial pour l'avenir de la défense européenne : sa relation avec l'Alliance atlantique. L'ambiguïté des relations entre les deux organisations, certes effectives à travers le mécanisme Berlin Plus mais loin d'être harmonieuses, constitue l'un des enjeux politiques les plus forts pour la PESD, mais aussi pour la France et l'Allemagne²⁰⁹⁶. Ces aspects de doctrine stratégique touchent au *deep core*, au noyau dur de la doctrine stratégique d'un Etat, c'est-à-dire les aspects pour lesquels la recherche de compromis est la plus délicate, tant les ajustements qui sont réalisés se révèlent en fin de compte assez marginaux, dévoilant la relative inertie du système de croyance stratégique global. A travers les modalités de l'interaction de chacune des deux puissances européennes avec l'Alliance atlantique et son principal pilier, les Etats-Unis, ce sont les finalités profondes de la France et de l'Allemagne à travers la création de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense qui semblent divergentes. Les ambiguïtés et les tensions de la relation entre la France et l'OTAN, et par suite la France et l'Allemagne intégrée dans l'Alliance se rencontrent à deux niveaux : au niveau de la conception du mode d'interaction entre les arènes politique et militaire d'une part, et de la doctrine stratégique d'autre part²⁰⁹⁷. Les conceptions différentes qui entourent le rôle de l'Alliance atlantique

²⁰⁹⁵ Entretien à la Mission militaire de l'Ambassade de France en Allemagne, Berlin, 3/04/2006.

²⁰⁹⁶ Cf. Notamment Esther Brimmer, *NATO and the development of a European Security and Defence Policy*, pp. 144-168, in Ralf Rotte, Ranja Sprungala, *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004 ; Giovanna Bono, « L'ambiguïté des relations OTAN-PESD : faux débat ou enjeu réel ? », in *Revue internationale et stratégique*, n°48, hiver 2002-2003, pp. 129-137 ; Ingo Peters, « ESDP as a transatlantic issue: problems of mutual ambiguity », in *International Studies Review*, 6, 2004, pp. 381-401.

²⁰⁹⁷ Sur cette question, cf. notamment Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN*, op. cit. ; Frédéric Bozo, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, op. cit. ; Sten Rynning, *Changing Military Doctrines – Presidents and military power in Fifth Republic France, 1958-2000*, op. cit. ; François Valentin, *Regards sur la politique de défense de la France de 1958 à nos jours*, op. cit. ; Samy Cohen, *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, op. cit. ; Louis Gauthier, *Mitterrand et son armée 1990-1995*, op. cit. ; Patrice Buffotot (dir.), *La défense de l'Europe : les adaptations de l'après-guerre froide*, op. cit. ; Georges-Henri Soutou, *L'alliance incertaine*, op. cit. ; Karl Kaiser, Pierre Lellouche (dir.), *Le couple franco-allemand et la défense de l'Europe*,

dans l'environnement international tiennent à deux types de facteurs : un facteur organisationnel et bureaucratique tout d'abord, et des facteurs culturels d'autre part, au sens de culture de sécurité nationale, qui se prêtent néanmoins à quelques évolutions. Ainsi, la forme du processus décisionnel interne structuré dans le temps joue un rôle déterminant dans l'interaction politico-militaire des Etats avec l'Alliance atlantique.

2.1. Des modes antithétiques d'interaction politico-militaire

La relation entre la France et l'OTAN, et plus précisément avec les Etats-Unis, a toujours, depuis la création de l'Alliance, été guidée par une double volonté de coopération et d'autonomie, le penchant indépendant de la stratégie française ayant pris le pas sur le volet coopératif entre 1966 et 1995. Il est finalement paradoxal, au regard d'un passé remontant avant 1945, de se rendre compte que l'image des Etats-Unis est bien plus négative en France qu'en Allemagne, alors même que ceux-ci ont avec la France un passé d'allié militaire pendant les deux guerres mondiales, et un passé conflictuel avec l'Allemagne sur la même période. En outre, les Etats-Unis ont joué, dans une logique de protection antisoviétique au départ, un rôle prépondérant dans l'unification européenne que la France appelait elle aussi de ses vœux. L'ambiguïté de la relation transatlantique avec la France réside en ce que les deux puissances poursuivent en Europe des objectifs similaires avec des moyens divergents, ce qui crée entre elles une interaction sous forme de jeu perçu comme étant à somme nulle²⁰⁹⁸ : chacune cherche à assurer une position de leadership en Europe aux dépens de l'autre. Lorsque l'on se penche sur le mode d'interaction entre les arènes politique et militaire, il devient évident que l'approche française se distingue de l'approche otanienne, et plus précisément américaine, par le type de sociabilité qui se joue entre les responsables politiques et les responsables militaires. Si « *les formes de commandement à l'intérieur des corps sont en fait assez comparables, toute la différence se trouve dans la relation avec les politiques.* »²⁰⁹⁹ L'interaction entre la décision politique et l'exécution militaire dans l'OTAN se limite à la décision politique initiale du Conseil des ministres ; le comité militaire prend alors le relais et les ordres descendent par le biais d'un

op. cit. ; *Bilan et perspectives de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, op. cit. ; Nicole Parfait (dir.), *Une entente de raison*, op. cit. ; Henri Ménudier, *Le couple franco-allemand en Europe*, op. cit. ; Jacques Leenhard, Robert Picht (dir.), *Au jardin des malentendus*, op. cit. ; Françoise Nicolas, Hans Stark, *L'Allemagne – Une nouvelle hégémonie ?*, op. cit. ; Hans Stark, *La politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, op. cit. ; Claire Demesmay, Hans Stark, *Radioscopie de l'Allemagne*, op. cit. ; Jolyon Howorth, Anand Menon (eds), *The European Union and National Defence Policy*, op. cit.

²⁰⁹⁸ En réalité, il n'est pas aussi évident que ce que l'un gagne soit perdu pour l'autre. L'influence américaine est, pour l'instant, encore déterminante en Europe et empêche d'envisager à court terme un espace de sécurité véritablement autonome.

²⁰⁹⁹ Entretien avec l'amiral Lanxade, Paris, 28/04/2004.

canal strictement militaire. L'interaction entre les deux arènes est rigide et cloisonnée. Le mode d'interaction français est tout autre : il fonctionne sous la forme d'un balancement permanent entre les arènes politique et militaire, davantage dans une perspective de gestion de crise, comme nous le confie l'amiral Lanxade :

« Quand un général français commande une opération en Afrique, il est en liaison avec le Chef d'Etat-major des Armées qui travaille lui-même quotidiennement avec le Président de la République. C'est ici que se trouve la différence : les Français n'ont pas cet échelon de l'OTAN qui a marqué pendant des années la façon d'agir des responsables militaires allemands. »²¹⁰⁰

Le canal d'interaction entre les arènes politique et militaire se caractérise par un constant va-et-vient, même avec la professionnalisation des armées. Cette structure d'interaction est affirmée sous la V^{ème} République par le rôle du Président en tant que Chef des Armées, et par sa position constitutionnelle d'arbitre : il s'appuie sur les connaissances que lui fournissent les experts militaires dont il a fait ses propres conseillers (Chef d'état-major des armées, Chef de l'état-major particulier) afin de se doter d'une vision globale de la situation et d'être en mesure d'arbitrer des choix qui doivent nécessairement être pris au niveau de l'autorité politique légitime²¹⁰¹. Le Président prend un ascendant d'autant plus fort que sa légitimité se trouve confortée par sa désignation électorale. « *En France, on a tendance à avoir en permanence une relation politico-militaire pour contrôler ce qui se fait sur le terrain.* »²¹⁰² Le représentant militaire français à l'OTAN donne un exemple éclairant de ces modes d'interaction différents entre France et Allemagne :

« Sur l'Afghanistan en ce moment par exemple, l'opération *Enduring Freedom* est dans une démarche d'extension, dans laquelle il faut voir beaucoup plus qu'une extension géographique puisque c'est aussi un changement de mission car on se rapproche de ce qui se fait au Pakistan. Il s'agit donc de définir des règles assez strictes d'emploi de nos forces dans ces étapes 3 et 4 de l'opération. La position allemande semblait assez clairement proche de la nôtre, par exemple sur la question de l'emploi des forces militaires dans la lutte contre le narcotrafic ou pour la formation de la police afghane. Mais on se rend compte en définitive que là où nous avons essayé de résister à certaines tentations anglo-saxonnes et espéré que les Allemands nous suivent avec force, nous ne les avons absolument pas vus sur cette ligne de combat. Cela vient sans doute du fait que chez eux, il y a une décorrélation plus grande entre la boucle militaire et la boucle politique de décision, tandis que chez nous tout est imbriqué dès la toute première phase de la discussion. »²¹⁰³

Au contraire, l'Alliance est très fortement marquée par le jeu interactionnel américain entre dirigeants politiques, plus précisément le Président des Etats-Unis, et l'armée, les Etats-Unis en constituant le pilier de l'Alliance en tant que contributeur net et exportateur de sécurité. L'OTAN forme un système relationnel caractérisé par la

²¹⁰⁰ Entretien avec l'amiral Lanxade, Paris, 28/04/2004.

²¹⁰¹ Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit., Ch. 2 : « Le Président et l'expertocratie militaire ».

²¹⁰² Entretien avec l'amiral Lanxade, id.

²¹⁰³ Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

prédominance du modèle d'interaction américain. La conduite des opérations militaires est en fait déléguée dans son ensemble à l'expertise militaire, les politiques se préoccupant relativement peu de leurs conséquences. L'antagonisme de ces pratiques, et plus profondément de ces cultures d'action était particulièrement manifeste au Kosovo, comme le souligne l'amiral Lanxade, ancien Chef d'état-major des armées françaises :

« Le Président de la République était sans arrêt en train d'appeler le Président Clinton au téléphone pour lui demander pourquoi il bombardait tel pont. Clinton disait : “ Chez moi, c'est un général qui est chargé de la conduite des opérations.” »²¹⁰⁴

On rejoint ici la différence entre contrôle opérationnel et commandement opérationnel soulevée par la signature de l'accord SACEUR : la politique européenne de défense constitue bien en ce sens une sorte de néologisme institutionnel qui renvoie aux intérêts particuliers des États-majors et une manière de raisonner propre à chaque nation participante. Ces différences sont largement dues à la structuration des configurations de politique de défense nationale, et du jeu d'interaction politico-militaire en leur sein, comme nous l'avons montré au chapitre 5. Le fait que le Président de la République en France soit le chef des Armées permet de saisir sa différence de poids avec le chef des Armées allemandes, qui est le ministre de la Défense.

De leur côté, les Allemands « découvrent maintenant ce lien entre le chef politique national et la sphère militaire : ils se sont d'ailleurs créé un État-major des Armées. »²¹⁰⁵ La Bundeswehr a été créée sous impulsion américaine en 1955-1956, et dès le départ socialisée au mode de fonctionnement et de pensée otanien en ce qui concerne la forme du jeu d'interaction entre les sphères politique et militaire. L'intégration totale de l'armée et de la ligne stratégique allemandes au système atlantique constitue pour la Bundeswehr le facteur principal de légitimation sans lequel une nouvelle expérience de politique étrangère et de défense se serait avérée impossible au regard de l'expérience nazie. À rebours de la France qui a construit sa doctrine militaire explicitement en opposition à l'OTAN depuis 1966, et depuis l'arrivée du général de Gaulle au pouvoir en 1958 plus implicitement, l'Allemagne a fait siennes la doctrine stratégique et les pratiques issues de cette organisation de sécurité qui constituait pour elle une source d'émancipation : l'OTAN permettait à la République Fédérale de regagner du prestige international²¹⁰⁶. La réunification n'a pas fondamentalement modifié la nature du lien germano-atlantique dans la mesure où les États-Unis ont fourni un support actif à la

²¹⁰⁴ Entretien avec l'amiral Lanxade, Paris, 28/04/2004. L'exemple de l'engagement français au Kurdistan irakien après la guerre du Golfe est également révélateur.

²¹⁰⁵ Entretien avec l'amiral Lanxade, Paris, 28/04/2004.

²¹⁰⁶ Sa relation particulière avec les USA lui confère un pouvoir qui lui est dénié en propre, mais reste sous contrôle de l'Alliance.

réunification, lorsque la France hésitait. L'OTAN n'a pas seulement, depuis cinquante ans, constitué un instrument de défense commune, mais elle a constitué le cadre primordial d'action de la politique de sécurité allemande²¹⁰⁷. La structure d'interaction entre l'arène politique et la Bundeswehr passe ainsi par le canal otanien de délégation du commandement à l'expertise militaire, légitimée par l'appartenance et la loyauté envers l'Alliance, et étroitement contrôlée par le Bundestag lorsqu'il est question d'envoyer des troupes hors des frontières nationales. L'abandon exclusif à l'OTAN du commandement opérationnel des unités de la Bundeswehr pendant plus de quarante ans a créé un sentier de dépendance, source de tension avec la France lorsqu'il s'agit d'opérations extérieures européennes.

2.2.«*Stratégie mondiale autonome* » versus « *stratégie défensive intégrée* »²¹⁰⁸ ?

En ce qui concerne la doctrine stratégique, les politiques de défense française et allemande se révèlent presque diamétralement opposées. Le problème de la relation entre la France et l'OTAN constitue depuis le 7 mars 1966, date à laquelle le général de Gaulle annonçait que la France quittait l'organisation militaire intégrée de l'Alliance atlantique, une pierre d'achoppement de la coopération militaire franco-allemande, et par-là même un défi significatif pour la PESD : comment construire un édifice commun lorsque les stratégies des bâtisseurs s'opposent ? Une telle construction ne semble pouvoir être que tronquée, ou chancelante. Les questions qui relèvent de la doctrine stratégique constituent le cœur des affaires militaires d'un Etat, influencé par de multiples paramètres tels que la construction socio-historique, l'expérience, la perception des menaces et des solutions pour y faire face. Le nœud gordien de la non-congruence des doctrines stratégiques est emblématique de la difficulté d'émergence d'une identité européenne autonome en matière de défense : un tel projet suppose un double processus permanent de « *décomposition nationale et de recomposition nationalitaire* »²¹⁰⁹ ; or la recomposition en la matière prend sa source à partir des habitus nationaux, et non en les déconstruisant.

La modification de l'équilibre « nous-je »²¹¹⁰ s'effectue de façon incrémentale, lente et pragmatique, verrouillant les possibilités de retour en arrière mais revenant à préserver les fondamentaux de la doctrine militaire nationale. La tension entre les stratégies respectivement autonome de la France et intégrée de l'Allemagne pèse comme un frein sur

²¹⁰⁷ Cf. Henning Riecke, *L'Allemagne et l'OTAN*, Note du Cerfa 53, IFRI, mars 2008.

²¹⁰⁸ Expression empruntée à Jean-Pierre Kieffer, *Les stratégies de défense en France et en Allemagne avant la réunification*, in Nicole Parfait (dir.), idem, p.35 et 40.

²¹⁰⁹ Guillaume Devin, idem, p. 324.

²¹¹⁰ Sur la notion d'équilibre « nous-je », cf. Norbert Elias, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, pp. 205-301.

le processus de construction de cet espace européen de défense. L'autonomisme français trouve son essence dans la détermination gaullienne à assurer l'indépendance de la défense française : la ligne directrice de la politique de défense gaullienne accordait « *une priorité distincte à la protection exclusive du territoire français en opposition avec la sécurité collective de la France et de ses alliés* »²¹¹¹. Le général de Gaulle avait adopté cette stratégie car il doutait de la crédibilité de l'engagement à long terme des Américains dans la défense du continent européen, d'autant plus que l'article V du Traité de Washington ne postule pas l'automatisme de la réponse collective en cas d'agression d'un Etat-membre de l'Alliance. D'autre part, un trait psychologique permet de rendre compte de cette velléité d'indépendance nationale : outre l'expérience humiliante de l'armistice de 1940 pour l'armée française, il s'agit de la suspicion proprement gaullienne d'une incapacité, consciente ou non, de tout général allié de considérer à leur juste valeur les intérêts nationaux français²¹¹². Reprise par les Présidents successifs de la V^{ème} République, cette ligne de conduite qui assurait à la France un certain rayonnement international en matière de politique étrangère et de défense à l'ère de la bipolarité et reposait sur l'équilibre des blocs se trouve remise en cause depuis 1990, et plus encore après le 11 septembre 2001. Le représentant militaire de la France à l'OTAN confie : « *Notre position nationale est très spécifique, et je ne suis pas certain que sur une échelle de temps un peu longue elle soit très explicable sur sa continuité ; j'ai quelques réserves là-dessus.* »²¹¹³ La relation de la France à l'OTAN est à l'image de sa conception de la défense européenne : un multiplicateur de puissance qui doit lui permettre de conserver son rang mondial, ce qui explique la volonté de rapprochement de la France vis-à-vis de l'Alliance en 1996, puis en 2008.

Pour ce qui est de l'Allemagne, sa relation à l'OTAN et aux Etats-Unis apparaît naturelle et privilégiée au regard de l'action des Etats-Unis en faveur de son réarmement et du recouvrement de son prestige international dès les années 1950. La centralité géographique du territoire fédéral en Europe en faisait une zone tampon, ou plutôt le pays clef de l'affrontement Est-Ouest et des dispositifs américain et soviétique. Cette position centrale permet de comprendre l'atlantisme allemand : elle amène les dirigeants rhénans à

²¹¹¹ Robert Grant, « French Defense Policy and European Security », in *Political Science Quarterly*, Vol. 100, n°3, London, Autumn 1985, p. 411. Sur la question des relations entre France, Allemagne et OTAN cf. également les articles suivants : Jim Buller, « The Europeanization of National Politics ? », in *An International Journal of comparative Politics*, Blackwell Publishing, London, 38 (4), Autumn 2003 ; pp. 528-535 ; Dossier « L'Europe de la défense », in *Diplomatie Magazine – Relations internationales et conflits*, Paris, n°4, novembre-décembre 2003 ; Josef Janning, « A German Europe – a European Germany ? On the debate over Germany's foreign policy », in *Journal of International Affairs*, 72 (1), Royal Institute for International Affairs, London, January 1996 ; pp. 33-41.

²¹¹² Alfred Grosser, *Les Occidentaux*, op. cit., p. 43.

²¹¹³ Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

endosser une perception spécifique de la menace, qui n'est pas la même que la perception française. De plus, les Etats-Unis ont fait de l'Allemagne leur relais stratégique et idéologique en matière de défense en Europe, relais complété par leur « *special relationship* » à la Grande-Bretagne. En fait, l'OTAN était jusqu'à la réunification « *la politique de défense même de l'Allemagne* »²¹¹⁴. Même après 1990 et 2003, l'Alliance demeure une police d'assurance de sécurité à long terme²¹¹⁵. C'est pourquoi les élites politiques allemandes, au premier rang desquelles la Chancelière, le ministre des Affaires étrangères Steinmeier et celui de la Défense Jung, voient en la politique européenne de défense un double moyen de doter l'UE d'une capacité de défense autonome se traduisant par des instruments de planification, et un outil de renforcement du pilier européen de l'OTAN visant à une meilleure coopération et un meilleur partage transatlantique des tâches.

2.3. Une dynamique récente d'évolution incrémentale

Certes les politiques étrangères française et allemande sont marquées par de grandes continuités, mais cela n'exclut pas certains ajustements pragmatiques, notamment au regard de la position à tenir à l'avenir face à l'Alliance atlantique. Ces ajustements se produisent par des effets d'apprentissage²¹¹⁶. La position allemande vis à vis de l'OTAN tend à évoluer en 2008 : le sommet de l'OTAN à Bucarest en avril 2008 constitue un enjeu de taille pour la politique allemande d'alliances (*Bündnispolitik*). En effet, si la Chancelière et le ministre fédéral de la Défense plaident pour une politisation du rôle de l'OTAN, les élites politico-diplomatiques berlinoises ne sont pas en accord avec Washington sur des points importants comme notamment les engagements des moyens militaires ou la portée de l'approfondissement des missions de l'Alliance²¹¹⁷. L'exigence américano-canadienne d'un engagement plus fort et plus large de l'Allemagne en Afghanistan pose problème, dans la mesure où l'opinion publique et une partie des députés du Bundestag considèrent la FIAS (la force militaire de l'OTAN en Afghanistan) davantage comme un facteur de déstabilisation du pays que comme un moyen de lutte contre le terrorisme taliban et

²¹¹⁴ Johannes Bohnen, op. cit., p. 56.

²¹¹⁵ Pour Kohl, « l'OTAN, et plus spécialement l'amitié étroite et le partenariat avec les Etats-Unis, demeurent le fondement de la politique de sécurité allemande et la garantie de notre liberté. » Helmut Kohl, *L'Europe est notre destin*, op. cit., p. 82.

²¹¹⁶ Pour Heclo, « l'apprentissage peut être considéré comme représentant un changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience; habituellement cette modification est considérée comme un changement en réponse à des stimuli. » Cité in Jacques de Maillard, *Apprentissage*, p. 60, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit.

²¹¹⁷ Cf. Le *Regierungsvertrag* (contrat de coalition) du 30 novembre 2005, http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.html

craignent de voir s'éloigner la nature civile à l'origine de la mission²¹¹⁸. Le Bundestag a certes voté la prolongation de l'engagement de la Bundeswehr sur le terrain, mais le débat n'est pas tranché²¹¹⁹. La FIAS montre aussi avec acuité combien la relation UE-OTAN doit évoluer : la force de l'OTAN et la mission de police de l'UE en Afghanistan ne parviennent pas à agir de concert²¹²⁰. En outre, les problèmes de financement de la *Nato Response Force* (NRF) ne rassurent guère un gouvernement allemand très soucieux de son équilibre budgétaire, d'autant plus que la Bundeswehr a certes accepté de mettre à disposition une partie de ces troupes pour la NRF mais ne consentira pas à les engager dans des crises à l'issue incertaine sans mandat parlementaire²¹²¹. Enfin, le projet de défense anti-missile balistique de Washington pour l'OTAN sera le point fort du sommet atlantique du Bucarest et se heurte à une position mitigée des élites politico-militaires et diplomatiques allemandes, craignant que cela ne perturbe leurs relations avec la Russie.²¹²²

Si l'on ne peut pas, pour l'heure, parler de changement de paradigme dans la politique de défense française, les élites responsables de la politique de défense française se sont livrées à un exercice de *lesson-drawing*, soit « *une refonte partielle de l'appréhension du problème* »²¹²³. L'Eurocorps avait offert au début des années 1990 un moyen pour la France d'améliorer sa relation transatlantique en envisageant, comme elle l'avait fait par deux fois auparavant (accords Ailleret-Lemnitzer, 1967, et Valentin-Ferber, 1974), de pouvoir mettre à disposition des éléments de son armée pour l'Alliance sans pour autant être soumise au fonctionnement du système militaire intégré : l'accord SACEUR de 1993 a constitué un premier apprentissage du côté français, entendu au sens d'« *établissement de procédures plus ou moins formelles qui facilitent la connaissance et la reconnaissance de l'autre* »²¹²⁴. Ce mouvement de rapprochement pragmatique, certes peu soutenu par les élites diplomatiques et une partie des députés de l'opposition (PS et Modem) en 2008, correspond à une valorisation de la pratique de terrain et des retours d'expériences réalisés par les responsables militaires suite à la participation française à de très nombreuses forces de

²¹¹⁸ Cf. Henning Riecke, id., pp. 2-4.

²¹¹⁹ Le Bundestag doit se réunir le 7 octobre 2008 pour décider ou non de maintenir la Bundeswehr en Afghanistan. La mort de dix soldats français dans une embuscade tenue par les talibans le 18 août 2008 peut probablement peser d'un poids moral et psychologique sur les députés et l'opinion publique allemande très réactive aux pertes humaines lors d'opérations militaires.

²¹²⁰ Cf. Volker Heise, Peter Schmidt, « NATO and EU: Reversing Berlin-plus? », p. 295-30, in Peter Schmidt (dir.), *A Hybrid Relationship, Transatlantic Security Cooperation beyond NATO*, Francfort, Peter Lang, 2008.

²¹²¹ Nous revenons sur le sujet du rôle majeur du parlement dans la politique de défense allemande au chapitre 9.

²¹²² A. Bitter, *Die NATO und die Raketenabwehr. Implikationen für Deutschland vor dem Gipfel in Bukarest 2008* (SWP-Studie S29), Berlin, octobre 2007.

²¹²³ Pierre Muller, Yves Surel, op. cit., p. 128.

²¹²⁴ Définition de Guillaume Devin, art. cit., p. 310.

l'Alliance depuis le milieu de la décennie 1990 (SFOR en Bosnie, KFOR au Kosovo, FIAS en Afghanistan)²¹²⁵ : en quinze ans, la situation de la France vis-à-vis de l'Alliance a changé. Désormais, un général français siège à nouveau au Comité militaire de l'OTAN sur les questions relatives au maintien de la paix, et le drapeau français est reparu à SHAPE depuis 2003 avec l'affectation d'une poignée d'officiers français dans l'organe de l'OTAN à Mons²¹²⁶. En 1999, la France a envoyé le contingent le plus important de toutes les nations européennes lors de la campagne de bombardements aériens sur le Kosovo. Paris participe depuis 2002 à la structure de commandement *Allied Command Transformation* (ACT) à Norfolk qui réfléchit à la problématique de restructuration de l'OTAN et participe à hauteur de 1700 hommes (soit environ 13% de ses troupes) à la troupe d'intervention rapide de l'OTAN créée à l'automne 2003, la NRF²¹²⁷. Le but est certes de renforcer la politique européenne de défense pour Paris, tout en se rapprochant progressivement de l'OTAN et en visant à y promouvoir la PESD telle que la France se la représente. Après 2003, l'Élysée a adopté un ton plus conciliant envers Washington. La France n'a d'ailleurs pas bloqué les efforts américains pour faire légitimer sa politique par le Conseil de sécurité en Irak après 2003 ; l'administration Bush a quant à elle adopté une position plus conciliante envers la France et l'Allemagne depuis 2005 en le montrant à travers les visites successives du Président Bush et de Condoleezza Rice à Paris et à Berlin début 2005. Pour la première fois depuis les années 1990, Michèle Alliot-Marie a employé en 2006 l'expression de « *pilier européen de l'Alliance atlantique* », désignant par ce terme la nécessaire complémentarité entre la PESD et l'OTAN²¹²⁸. Le rapprochement est devenu patent sous la législature du nouveau Président de la République : Nicolas Sarkozy a annoncé sa volonté de réintégration de la France aux structures intégrées de l'OTAN devant le Congrès américain en novembre 2007, très favorablement accueillie par son partenaire allemand²¹²⁹ : il s'agit d'une première depuis la tentative de rapprochement échouée de 1996, préparée par l'ensemble des

²¹²⁵ Un document du ministère de la Défense intitulé *Les leçons du Kosovo* en novembre 1999, reconnaît la nécessité de s'efforcer de réduire le fossé, notamment, capacitaire entre l'UE et l'OTAN.

²¹²⁶ Cf. Dominique David, « France-OTAN : la dernière marche ? », in *Politique étrangère*, 2/2008, p. 431.

²¹²⁷ Cf. Henning Riecke, art. cit., p. 13.

²¹²⁸ Intervention de Madame Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense français, devant la Conférence pour la Politique de Sécurité de Munich, 4 février 2006, p. 6.

²¹²⁹ La presse allemande publiée dans la semaine du sommet de l'OTAN à Bucarest, soit entre le 28 mars au 4 avril. « Merkel et Sarkozy veulent rendre l'Alliance atlantique plus civile et plus européenne », écrit notamment le *Handelsblatt* qui ajoute que selon la volonté de la France et de l'Allemagne, l'OTAN doit « devenir plus politique et se doter d'un solide pilier européen ». Les propos du Président de la République sur le souhait de voir émerger une Europe de la défense et d'accorder à l'Europe un rôle plus important au sein de l'OTAN ont été largement repris dans la presse allemande (*Handelsblatt*, *Tageszeitung*, *FAZ*; *Frankfurter Rundschau*...). En outre, ce sommet a fourni une occasion de mise en scène de l'entente franco-allemande sur les questions militaires par l'annonce par le Président et la Chancelière de leur intention d'organiser en commun les cérémonies du 60^{ème} anniversaire de l'OTAN lors d'un sommet qui se tiendrait à Strasbourg et à Kehl. Sous les titres « la France est de retour » (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*), « la France renforce l'OTAN » (*Frankfurter Rundschau*). Les journaux accordent également une grande place à l'annonce par le Président de la République d'un renfort de plusieurs centaines de troupes pour l'Afghanistan.

engagements opérationnels de l'armée française et le travail des états-majors français²¹³⁰. Il importe de tenir compte des jeux de pouvoir entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense en ce qui concerne l'annonce de réintégration prochaine de la France à l'OTAN en 2009 ; un officier de l'état-major de la Marine nous permet de comprendre le montage de ce type de dossier avec l'exemple du sommet atlantique de Prague en 2003 :

« Si l'on veut que le ministre fasse prendre une décision au Président de la République pour Prague, le ministre doit disposer d'un dossier ficelé entre quatre et six mois avant le sommet. Cela signifie que trois mois avant le sommet, le ministre doit être en situation d'aller voir les Affaires étrangères et de discuter. Deux mois avant, il doit être capable de convaincre le Président en Comité de Défense restreint. Quinze jours avant, le Président prend la décision de la position à tenir lors du sommet. »²¹³¹

Revenir à la sociologie de la configuration de politique de défense française, au sein de laquelle l'Élysée certes, mais également le ministère des Affaires étrangères, jouent un rôle majeur, permet toutefois de saisir que pour l'instant, même en cas de réintégration complète de l'Alliance en 2009, la conception traditionnelle que la diplomatie française se fait de l'OTAN n'est pas prête à évoluer drastiquement : l'OTAN demeure avant tout, aux yeux des acteurs politico-diplomatiques parisiens, y compris des responsables militaires, une organisation militaire qui n'a pas, comme l'UE, de vocation politique propre²¹³² et l'enjeu consiste à ne pas « lâcher la proie pour l'ombre »²¹³³. En outre, les élites de la politique étrangère française ne se sont pas tout à fait départies d'un certain anti-américanisme : la France demeure le « *reluctant ally* », l'allié réticent²¹³⁴. Pourtant, lors des grandes crises de l'après-guerre froide, excepté la guerre en Irak de 2003, force est de constater que Paris et Washington, malgré des divergences sur la forme et la marche à suivre, se sont fréquemment trouvées alliées, qu'il s'agisse de la guerre du Golfe, des Balkans ou plus récemment de l'Afghanistan, ou de l'enjeu nucléaire iranien. En réalité, cette méfiance vis-à-vis de Washington s'ancre historiquement dans la peur d'un retour des États-Unis à l'isolationnisme comme au début de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à Pearl Harbour. Les décideurs politiques et les diplomates français bien plus que les responsables militaires semblent obsédés par la puissance américaine, même si les divergences de vues

²¹³⁰ Nicolas Sarkozy, « Allocution à l'occasion de l'ouverture de la XV^e Conférence des ambassadeurs », Paris, Palais de l'Élysée, 27 août 2007 ; « Discours devant le Congrès des États-Unis d'Amérique », Washington, 7 novembre 2007. Cette annonce s'est assortie de deux grandes conditions : une réelle reconnaissance de la PESD par Washington et un rééquilibrage des tâches entre les deux rives de l'Atlantique, autrement dit un meilleur découpage que le découpage actuel allouant à l'OTAN le travail militaire « sérieux », et à la PESD le travail de reconstruction.

²¹³¹ Entretien à l'Etat-major de la Marine, Paris, 20/07/2005.

²¹³² Cf. Dominique David, « Überfällig oder Unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO », *DGAPanalyse Frankreich*, n° 2, mars 2008.

²¹³³ Cf. Laurent Zecchini, « Débat sur le retour complet de la France dans l'OTAN », *Le Monde*, 1/04/2008.

²¹³⁴ Cf. V. M. M. Harrison, *The reluctant ally : France and Atlantic security*, Johns Hopkins University Press, 1981.

entre les deux rives de l'Atlantique paraissent au moins autant bilatérales que transatlantiques, entre l'Union européenne et les Etats-Unis²¹³⁵. Une diplomate française en poste à l'OTAN à Bruxelles constate :

« Les plus atlantistes et demandeurs de l'expansion du rôle de l'OTAN, ce sont les Européens. C'est d'autant plus paradoxal que les Etats-Unis sont en réalité désengagés de l'OTAN : sur le plan opérationnel et conceptuel, le découplage est fait. L'OTAN est l'une des voies pour promouvoir leurs options, mais en rien ils ne souhaitent se lier à l'OTAN, ni en termes opérationnels, ni en termes doctrinaux. Au fur et à mesure que les Américains se détachent de l'OTAN, l'OTAN devient une organisation européenne que les Européens cherchent à maintenir pertinente pour les Américains autour du thème de *Keep NATO relevant*. »²¹³⁶

La France et les Etats-Unis représentent deux types concurrents d'universalisme²¹³⁷. En outre, l'attitude critique de la France vis-à-vis de Washington depuis 1945 est largement héritée de la volonté gaullienne de se démarquer de la puissance américaine tant sur le plan économique que de la politique étrangère et de défense : « *This anti-Americanism is rooted in a sensitive national ego and in a national bitterness over the loss of great power status.* »²¹³⁸ D'où l'insistance des diplomates français rencontrés, y compris en poste à l'OTAN, sur le fait de pousser en avant la PESD et le rôle de l'UE en matière de sécurité :

« Nous sommes les seuls à rappeler à nos partenaires quel est le langage agréé par l'Union européenne et à le défendre. D'une part nous sommes les seuls à défendre les positions communes de l'Union européenne, et d'autre part d'avoir le réflexe de dire « nous, l'Union européenne » dans la discussion et à extérioriser un sentiment d'appartenance à l'Union européenne. Ce qui est très frappant est d'entendre un Néerlandais, un Espagnol ou même un Italien parler de l'Union européenne comme « eux ». »²¹³⁹

Il apparaît dès lors évident que le rapprochement France/OTAN relève avant tout d'un enjeu d'image au moment où la France prend pour six mois la présidence de l'Union européenne²¹⁴⁰, et entre en congruence avec la socialisation des élites politiques françaises visant à réinvestir un rang mondial pour la France en matière de sécurité. Le Livre Blanc de 2008 ne résout d'ailleurs

²¹³⁵ Cf. Ben Soetendorp, op. cit., p. 16 et suiv.

²¹³⁶ Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

²¹³⁷ Cf. Sophie Meunier, *The distinctiveness of French Anti-americanism*, pp. 129-156, in Peter Katzenstein, Robert O. Keohane (eds), *Anti-Americanism in world politics*, New York, Cornell University Press, 2007.

²¹³⁸ Sophie Meunier, id., p. 143. L'anti-américanisme français d'Etat remonte à l'émergence des Etats-Unis comme puissance mondiale au début du XX^{ème} siècle et notamment au Traité de Versailles largement élaboré par l'administration de Woodrow Wilson. La France s'est alors sentie lésée d'un pouvoir diplomatique, sentiment renforcé depuis par l'existence de la relation spéciale entre Washington et Londres, et de l'attitude de bon élève de Berlin vis-à-vis des Etats-Unis après 1945. Plus récemment, la source la plus importante de l'esprit critique français vis-à-vis des Etats-Unis est à chercher du côté d'une opposition nationale profonde envers l'unilatéralisme et la globalisation à l'américaine. L'anti-américanisme français dominant a émergé dans les années 1990 en se concentrant sur les actions extérieures de plus en plus unilatérales de Washington qui demeurerait la seule hyper puissance inégalée après la guerre froide. Le conflit irakien est souvent perçu comme emblématique de l'anti-américanisme français : le non français à la guerre en Irak provenait d'une évaluation divergente des risques et des intérêts de la France dans le monde par rapport à l'évaluation américaine.

²¹³⁹ Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

²¹⁴⁰ Cf. Dominique David, art. cit., p. 439.

pas l'ambiguïté de la relation entre l'UE et l'OTAN en plaidant à la fois pour une avancée de la politique européenne de défense, dont la présidence française de l'UE fournit l'occasion de démontrer une force d'initiative pour les diplomates et les leaders politiques français, et un développement atlantique²¹⁴¹, rejoignant le propos du Président devant le Congrès américain : « *Plus l'Europe de la Défense sera aboutie, plus la France sera résolue à reprendre toute sa place dans l'OTAN.* »²¹⁴² Il paraît évident que l'Europe de la Défense ne pourra se construire indépendamment de l'OTAN²¹⁴³. La solution qui reste à court terme est donc de faire évoluer l'Alliance de l'intérieur en la bilatéralisant par le biais de son pilier européen, afin d'en faire une véritable coopération transatlantique plutôt qu'une relation clientéliste²¹⁴⁴. Mais comment cette conception politique se traduit-elle dans les représentations des acteurs politico-militaires français et allemands impliqués au quotidien dans la politique européenne de défense ? Ce questionnement fait l'objet de la section B de ce chapitre.

3. Une persistance de l'analyse nationale des intérêts de sécurité

Napoléon avait coutume de dire que la géographie détermine les intérêts nationaux : on comprend ainsi mieux pourquoi Paris tend à porter son regard vers la Méditerranée et l'Afrique, et Berlin vers l'Europe orientale et l'Est. Si la pratique de la PESD et la volonté de renforcer la politique européenne de défense poussent les acteurs tant français qu'allemands à tâcher de réfléchir aujourd'hui en Européens, le poids des intérêts nationaux reste encore largement persistant. L'Etat-nation est obstiné comme le remarquait Stanley Hoffmann dans les années 1960²¹⁴⁵, et la pensée stratégique en termes nationaux n'est pas prête de s'estomper, du moins à court terme.

²¹⁴¹ Cf. Tomas Valasek, « France, NATO and European Defence », *Policy Brief, 2008*, Centre for European Reform, Londres.

²¹⁴² Nicolas Sarkozy, « Discours devant le Congrès des États-Unis d'Amérique », Washington, 7 novembre 2007.

²¹⁴³ Un article du *International Herald Tribune* du 14 novembre 2003, quotidien américain particulièrement tourné vers l'actualité diplomatique, qualifie la stratégie européenne en ce sens de « strategy with no muscle ».

²¹⁴⁴ L'idée est de modifier le rapport de force USA/Europe au sein de l'Alliance pour offrir des ressources symboliques supplémentaires à l'identité de défense européenne. Mais les ressources matérielles sont déterminantes dans cet enjeu de pouvoir, et elles restent pour une large part apportées par les États-Unis.

²¹⁴⁵ Stanley Hoffmann, « Obsolete or obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, 95, London, 1966, pp. 862-915.

3.1. Une Stratégie Européenne de Sécurité instrumentalisable

La Stratégie Européenne de Sécurité, qui représente un premier pas vers l'idée de création d'une culture stratégique européenne, est encourageante mais trop large et consensuelle pour fournir une base stratégique solide à la PESD : les Etats y trouvent finalement chacun de quoi satisfaire leurs analyses nationales de la sécurité. Dès lors, il semble exister plusieurs PESD. Ou plus exactement, sous un chapeau et un vocabulaire communs, les Etats continuent assez largement à penser nationalement : « *Les intérêts nationaux sont clairement différents; le but est de tomber d'accord sur un ensemble d'intérêts communs. L'Allemagne est cependant plus lente, a besoin de temps.* »²¹⁴⁶ Un constat que l'on fait aussi à l'Etat-Major des Armées à Paris :

« Il s'agit de trouver ce qui correspond à des besoins militaires et politiques, sachant que chaque pays poursuit sa propre politique. D'où la nécessité de d'abord définir les besoins au niveau européen, avant de penser en national. Or c'est encore largement le contraire qui se fait aujourd'hui, notamment en France. Par exemple pour mettre sur pied un OHQ, on pense souvent d'abord à un OHQ national multinationalisable. »²¹⁴⁷

Finalement, il semble y avoir autant de variantes dans les représentations de la PESD que d'Etats européens²¹⁴⁸, car les intérêts nationaux sont encore très largement dominants, comme le souligne ce diplomate allemand en poste à Berlin :

« Voulons-nous la même PESD ? Non, définitivement pas. Nous voulons des PESD très différentes et cela pas seulement entre Allemands et Français, mais aussi avec les Britanniques, les Polonais...Il n'y a là ni de juste ni de faux. »²¹⁴⁹

Le réflexe national n'a *a priori* rien d'anormal tant que les Etats ne peuvent pas compter sur une politique étrangère européenne forte²¹⁵⁰. Tout l'enjeu est ici : apprendre à renoncer à des parcelles de souveraineté pour gagner mutuellement en influence. L'objectif à long terme est de parvenir à s'entendre sur des intérêts européens, mais force est de constater que même dans le cas franco-allemand, dans lequel les deux Etats sont habitués à dialoguer intensivement et rechercher des analyses communes et des positions de politique étrangère harmonisées, les intérêts français et allemands ne sont pas toujours convergents. Les acteurs

²¹⁴⁶ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 15/09/2006. Nous traduisons. « Die nationale Interessen sind klar verschieden ; das Ziel ist, sich auf eine reihe von gemeinsamen Interessen zu einigen. Deutschland ist aber langsamer, braucht mehr Zeit. »

²¹⁴⁷ Entretien à l'Etat-major des Armées, Ministère de la Défense, Paris, 9/01/2007.

²¹⁴⁸ Comme nous l'avons analysé plus haut, il existe même des variantes en interne dans chaque Etat qui varient selon la socialisation professionnelle des acteurs interrogés. La perspective théorique est davantage ici celle de l'analyse constructiviste des relations internationales telle que la propose Alexander Wendt que le postulat de préférences fixes et unifiées des Etats que l'on trouve dans les théories réaliste (Morgenthau) et néo-réaliste (Waltz).

²¹⁴⁹ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 18/09/2006. Nous traduisons. « Wollen wir die selbe ESVP ? Nein, definitiv nicht. Wir wollen ganz verschiedene ESVP und zwar nicht nur zwischen Deutschen und Franzosen aber auch mit Britten, Polen...Es gibt da kein richtig oder falsch. »

²¹⁵⁰ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 15/09/2006.

des deux côtés du Rhin en ont bien conscience, comme le montre cet extrait d'entretien avec un officier, ancien chef du bureau PESD (*FüS III-4*) au ministère fédéral de la Défense :

« La différence est justement pour les Allemands qu'il est important que le processus d'intégration européenne progresse et la PESD y participe. D'autre part aussi, il faut que les Européens prennent plus de responsabilités mais –et c'est typiquement allemand- en même temps sans casser le lien avec les Etats-Unis que l'on a à travers l'OTAN. Mais en atteignant cependant un peu plus d'autonomie. Les Français pondèrent les choses autrement. Chez les Français qui acceptent l'OTAN comme un organisme utile quand elle peut servir leurs intérêts, on veut justement accélérer ce point particulier de l'autonomie par rapport aux Etats-Unis. Les pondérations sont ainsi distinctes. Mais les objectifs sont approximativement similaires.»²¹⁵¹

De même à l'Etat-major des armées à Paris, un officier soulignait en 2005:

« Politiquement, Messieurs Chirac et Schröder sont sur la même longueur d'ondes, peut-être pas forcément pour les mêmes objectifs : M. Chirac défend une vision de la France libre et indépendante maîtresse de ses actes et de ses décisions ; M. Schröder défend un peu la même chose, mais surtout une nouvelle place pour l'Allemagne en Europe qui est sortie de son état de tutelle et gagne une nouvelle indépendance. »²¹⁵²

La République Fédérale a longtemps rechigné à utiliser le terme d'intérêts nationaux allemands jusqu'à la fin des années 1990, ce qui la plaçait dans une relation de petit frère face au grand frère français. Mais les hommes politiques et diplomates allemands recourent depuis peu à cette notion avec moins de complexes. Le Livre Blanc de la Défense publié en 2006 la met également en avant, même si la définition des intérêts allemands est loin d'être claire : elle s'entremêle avec la notion d'intérêts européens²¹⁵³. Le politologue Sven Gareis parle de renationalisation de la politique étrangère allemande depuis quelques années :

« une politique étrangère plus fortement (re)nationalisée dans le second mandat du gouvernement Fischer/Schröder, à travers laquelle on se projette, par un changement de paradigme dans la politique étrangère, en s'éloignant de l'intégration vers une position plus autonome de l'Allemagne dans le système international. »²¹⁵⁴

²¹⁵¹ Entretien avec un ancien chef de FüS III-4, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons. « Der Unterschied ist eben für die Deutschen, dass es wichtig ist, einmal der europäische Integrationsprozess vorangeht und dann gehört die ESVP einfach mit dazu. Und zum anderen eben, dass die Europäer mehr Verantwortung übernehmen aber –und das ist typisch deutsch- gleichzeitig jetzt nicht den Verbund mit den USA, den man gerade durch die NATO hat, kaputt machen. Aber trotzdem etwas mehr Unabhängigkeit davon. Die Franzosen teilen den Gewicht anders. Bei den Franzosen, die die NATO akzeptieren als nützlich, wann immer sie ihren Interessen nützt, will man insbesondere den Punkt Unabhängigkeit von den USA vorantreiben. Die Gewichte sind so etwas verschieden. Aber die Ziele sind ungefähr ähnlich. »

²¹⁵² Entretien à la Division Euratlantique, État-major des Armées, Ministère de la Défense, Paris, 19/05/2005.

²¹⁵³ Cf. Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Online Ausgabe: www.weissbuch.de, 25 octobre 2006. Une rédactrice au ministère fédéral de la Défense déclare : « L'Allemagne n'a pas de doctrine stratégique, ni de vision claire de ses intérêts nationaux, alors que la France fonctionne sur une doctrine stratégique très prégnante. » Entretien à Berlin, 28/09/2005.

²¹⁵⁴ Sven Bernhard Gareis, id., p. 224. Nous traduisons. « Eine stärker renationalisierte Aussenpolitik in der zweiten Amtszeit der Regierung Fischer/Schröder, wonach sich durchaus ein Paradigmenwechsel in der Aussenpolitik weg von der Integration hin zu einer eigenständigeren Position Deutschlands im Internationalen System abzeichnet. »

Il se prononce contre l'idée d'un siège permanent de l'Allemagne au Conseil de Sécurité de l'ONU en avançant l'argument pertinent que cela irait à rebours du mouvement d'intégration européenne, qui appellerait logiquement à long terme un siège européen, si l'UE développe réellement une politique étrangère commune. Or tout l'enjeu est ici : l'UE ne dispose pas encore d'une réelle politique étrangère commune, comme le montrent la crise en Irak en 2003 ou au Liban en 2006. Or sans politique étrangère commune, pas d'armée européenne envisageable, ni de politique européenne de défense unifiée, la défense étant l'un des moyens matériels de l'action extérieure. Et justement tant qu'il n'y a pas de réelle action extérieure commune européenne, Hubert Védrine, ancien ministre français des Affaires étrangères, souligne bien la nécessité pour les Etats de conserver une capacité forte de politique étrangère :

« Je ne vois pas de possibilité de création d'emblée globale à vingt-cinq. On peut mettre des choses dans les traités, se gargariser avec des chartes et des préambules, mais dès qu'il y a un problème sérieux comme le problème israélo-palestinien, la question iranienne ou l'Irak, tout cela vole en éclat. Tout le raisonnement est toujours le même. Il faut partir du principe que les Européens ont des approches relativement différentes, parfois antagonistes. »²¹⁵⁵

Le réflexe national persiste, comme le confie cet officier de l'Etat-Major des Armées : « *Quand ça devient sérieux, on reste en national, ou on intervient avec l'OTAN.* »²¹⁵⁶ Ces réflexes d'analyse des situations de crise encore largement nationaux posent problème pour la mise en œuvre des groupements tactiques 1500 entre autres.

3.2. La souveraineté nationale, pierre angulaire des représentations en matière de politique de défense

Un officier d'échange allemand à la Délégation aux Affaires Stratégiques avoue :

« On cherche souvent d'abord une solution en national, malgré le système des échanges de fonctionnaires et de militaires insérés entre la France et l'Allemagne. Mais si on trouve une solution en franco-allemand comme pour l'A400M, on est d'accord pour l'ouvrir aux autres partenaires. [...] Avec la construction de l'Europe de la défense et la mondialisation, on a du mal à trouver une solution en national pour certains problèmes, notamment en matière de capacités. Il est nécessaire de définir les besoins militaires. Mais le problème est qu'on le fait encore en national : on consulte l'industrie, puis on fait une proposition au CEMA et au ministre, puis on trouve des financements. Seulement ensuite on en parle avec les Allemands. Et c'est la même logique en Allemagne. »²¹⁵⁷

Les arrière-pensées nationales s'appuient aussi sur des enjeux de politique intérieure comme le remarque Klaus Neubert, ancien ambassadeur d'Allemagne à Paris :

²¹⁵⁵ Entretien avec Hubert Védrine, Paris, 29/05/2005. Cf. aussi Hubert Védrine, *Continuer l'histoire*, Paris, Fayard, 2007.

²¹⁵⁶ Entretien à la Division Euratlantique, EMA, Ministère de la Défense, Paris, 9/01/2007.

²¹⁵⁷ Entretien à la DAS, Ministère de la Défense, Paris, 9/01/2007.

« Le problème est que l'UE se compose de grands pays avec des traditions longues d'Etat-nation comme la France, la Grande-Bretagne, etc., qui ont une approche plus naturelle de l'intervention militaire que les Allemands qui ont encore beaucoup de difficultés pour employer leurs soldats à l'extérieur.[...] Le but derrière cela est de ne pas perdre nos positions d'excellence. »²¹⁵⁸

En filigrane, le problème qui se pose fondamentalement est celui de la souveraineté, et de la délégation réelle de parcelles de souveraineté que suppose une véritable défense européenne : « *La tangente de la PESD est d'attaquer la souveraineté pour arriver à une souveraineté partagée, alors que la coopération franco-allemande ne touche pas à la souveraineté.* »²¹⁵⁹ Un ancien directeur du *Planungsstab* ajoute :

« La PESD était en 1999 une très bonne idée mais c'est pour le moment surtout un projet politique dont les politiciens profitent parce que les Etats de l'UE ne sont pas encore prêts à renoncer à des pans de leur souveraineté nationale. »²¹⁶⁰

Les Etats résistent et n'entendent guère renoncer à une once de leurs prérogatives souveraines, même pour les mutualiser. Le clivage se produit ici entre des acteurs allemands plutôt fédéralistes et des acteurs français axés sur l'intergouvernementalisme garant du respect de la souveraineté nationale, comme les Britanniques. Cette vision de la France se traduit d'ailleurs par la volonté d'être toujours motrice dans la PESD : « *C'est une préoccupation permanente pour nous que de réfléchir à des initiatives pour promouvoir cette Europe de la Défense.* »²¹⁶¹ Les opérateurs politico-militaires et diplomatiques français soutiennent activement le développement de la politique européenne de défense dans la mesure où celle-ci permet de faire le lien entre les ambitions continues de la politique étrangère française et ses capacités matérielles et financières en déclin depuis la fin de la guerre froide. De leur côté, les décideurs politiques allemands, en particulier Kohl et Schröder, ont joué le rôle d'entrepreneurs de normes dans leur propre parti politique afin de tâcher de réduire le fossé entre les attentes allant de pair avec le lancement d'une politique européenne de défense quant à la transformation des forces armées et à l'usage de la force, et la culture stratégique de la retenue (*Erhaltungskultur*)²¹⁶².

Cela signifie-t-il que la PESD est impossible? Depuis une quinzaine d'année il se produit en Europe un mouvement de convergence des intérêts de sécurité, car les menaces sont aujourd'hui globales et diffuses. Les progrès réalisés par la défense européenne en sept

²¹⁵⁸ Entretien à l'Ambassade d'Allemagne, Paris, 6/06/2006.

²¹⁵⁹ Entretien à la Mission militaire de l'Ambassade d'Allemagne, Paris, 20/03/2006.

²¹⁶⁰ Nous traduisons. « ESVP war im 1999 eine sehr gute Idee aber es ist zur Zeit meistens einen politischen Projekt, davon die Politiker profitieren, weil die EU Staaten sind noch nicht bereit, an Teilen ihrer Staatssouveränität zu verzichten. » Entretien à Berlin, 21/08/2006.

²¹⁶¹ Entretien au cabinet du Ministre, Ministère de la Défense, Paris, 28/06/2005. L'image de la locomotive est apparue dans la grande majorité des entretiens auprès de nos interlocuteurs français, tant militaires que diplomatiques, tandis que nos interlocuteurs allemands emploient davantage l'image du couple franco-allemand comme locomotive.

²¹⁶² Cf. Bastian Giegerich, op. cit., p. 136.

ans sont considérables si l'on remet les choses en perspective depuis 1954. Notre analyse vise simplement à rappeler que l'évolution ne peut s'envisager que sur le long terme, de façon pragmatique, en confrontant des approches nationales qui se complètent par de nombreux aspects, sans que les acteurs en soient toujours tout à fait conscients. Un diplomate allemand, ancien *EU-Korrespondent*, remarque :

« Quand on regarde en arrière, c'est le secret de tout le processus européen : cela ne modifie pas seulement la réalité objective mais aussi la perception subjective. Quand j'entends parler des amis français sur l'Europe et sur l'OTAN, c'est déjà autre chose par rapport à ce que c'était il y a quinze ans. Et la même chose vaut pour l'Allemagne: nous avons appris beaucoup de choses récemment et voyons beaucoup de choses autrement qu'il y a quinze ans. [...] Les objectifs sont si énormes que cela n'est pas vraiment possible de ne pas chercher à intégrer davantage le domaine militaire et de ne pas produire les capacités de façon commune.»²¹⁶³

Mais pour l'heure, les divergences sont encore tenaces et déterminent largement les représentations différentes de la politique européenne de défense entre les Etats, et en particulier la France et l'Allemagne.

Section B : Des représentations sensiblement différentes de la PESD en France et en Allemagne

La lecture du projet global de défense européenne est largement influencée par la façon dont les différents acteurs politico-militaires français et allemands ont été socialisés au niveau national et se projettent dans cette politique et dans le processus d'intégration européenne vers une entité politique à long terme. En tant que politique intergouvernementale, la PESD reflète les compromis entre les diverses positions nationales et représentations affirmées à la table de négociation par les Etats-membres. Un interlocuteur en poste au cabinet militaire du Premier Ministre remarque :

« Il y a des malentendus derrière les mots, car les mêmes mots ne recouvrent pas les mêmes réalités chez les uns et les autres : prenez par exemple le malentendu de Saint-Malo sur le « where NATO as a whole is not engaged » du texte²¹⁶⁴. »²¹⁶⁵

²¹⁶³ Entretien avec un ancien EU-Korrespondent, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 24/04/2006. Nous traduisons. « Wenn wie zurück schauen, ist es das Geheimnis des ganz europäischen Prozesses: er verändert nicht nur die objektive Realität sondern auch die subjektive Wahrnehmung. Wenn ich französische Freunde über Europa und über die NATO sprechen höre, es ist schon anders als es vor 15 Jahren war. Und das Gleiche gilt für Deutschland : wir haben sehr viele Dinge neu gelernt und denken über viele Dinge anders als wir vor 15 Jahren gedacht hatten. [...] Die Objektiven sind so enorm, dass es nicht wirklich möglich ist, im militärischen Bereich nicht immer stärker zu integrieren und Fähigkeiten nicht gemeinsam vollzuhaltend. »

²¹⁶⁴ Entretien à Matignon, Paris, 19/07/2005. Déclaration franco-britannique de Saint-Malo, 3-4/12/1998. En français, la formule complète du texte est « Pour pouvoir prendre des décisions, et lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, pour approuver des décisions militaires, l'Union européenne doit être dotée de structures appropriées. » Cf. l'annexe 8.7.

Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères, explique :

« Je ne dirais pas « l'Europe de la Défense ». Il y a des initiatives de certains Européens en matière de défense et de sécurité. Il est vrai que l'on voit une progression de la discussion entre Européens sur les questions de sécurité, et c'est très bien. Mais on n'en est pas à l'Europe de la Défense : il faut se méfier des mots. [...] Les projets [actuels] [...] ne sont pas des projets de défense de l'Europe mais d'intervention extérieure. Les mots sont un peu trompeurs par rapport à cela. »²¹⁶⁶

Un exemple de malentendu favorisé par les divergences d'habitus national, de culture politico-militaire et de linguistique est éclairant²¹⁶⁷ : il s'agit de la proposition de créer une capacité de réaction rapide humanitaire en mars 2006 par le cabinet du ministre français de la défense²¹⁶⁸. Or l'accueil réservé à cette lettre fut assez mitigé au départ dans les services du *Führungsstab der Streitkräfte* (équivalent de l'EMA français), notamment parce que la lettre était difficile à traduire en allemand, surtout dans son esprit : l'utilisation de plusieurs concepts autour du mot « catastrophe » (catastrophe naturelle, catastrophe humanitaire...) souligne la différence de conception stylistique entre les deux Etats : là où le style français cherche à ne pas utiliser deux fois le même mot dans une phrase, le style allemand peut en user plusieurs fois. Par contre, si l'on utilise deux mots distincts en allemand, cela signifie que l'on sous-entend deux concepts sensiblement différents. C'est en filigrane le problème de la formation quasi univoque des élites françaises qui revient ici. A Bruxelles, la langue de travail est l'anglais en réunion, même entre Français et Allemands, mais cela n'empêche pas de passer aux langues française et allemande en *off* ou dans les couloirs. Il est donc important de nommer aux postes clefs des chefs qui ont une expérience internationale, et une bonne maîtrise des langues étrangères.

Quelles sont schématiquement les représentations de la PESD qui dominent le discours des acteurs politico-militaires et diplomatiques des deux nationalités ? La PESD

²¹⁶⁵ Entretien à Matignon, Paris, 26/06/2005.

²¹⁶⁶ Entretien à Paris, 29/05/2005.

²¹⁶⁷ Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006.

²¹⁶⁸ Deux interlocuteurs ayant travaillé sur cette proposition nous fournissent un élément d'explication, à considérer parmi d'autres : « Les Allemands se sont montrés très peu enthousiastes au départ, notamment parce que la lettre était difficile à traduire en allemand, surtout dans son esprit : les conseillers de la Ministre utilisaient plusieurs concepts autour du mot « catastrophe » (catastrophe naturelle, catastrophe humanitaire...). Cela dénote une différence de conception stylistique : là où le français cherche à ne pas utiliser deux fois le même mot dans une phrase, l'allemand peut utiliser quatre fois le même mot. Par contre, si l'on utilise deux mots en allemands, c'est qu'il y a une bonne raison et que l'on veut parler de deux choses sensiblement différentes. » Entretien au ministère fédéral de la Défense, FüS III-4, Berlin, 28/08/2006.

²¹⁶⁸ Conversation informelle avec un officier d'échange français, Berlin, 13/07/2005. Ce projet s'est transformé en plan européen de la Commission, sous l'impulsion de Michel Barnier, en mai 2006. Cf. <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/133233.htm>

vue par les diplomates et les militaires français²¹⁶⁹ serait schématiquement un moyen de contrebalancer l'unilatéralisme américain et de créer un pôle européen de leadership en matière de défense, développant ainsi le processus de construction européenne vers une entité politique à long terme. L'enjeu n'est pas tant de concurrencer l'OTAN, que de consolider un pôle européen qui puisse parler d'une voix unifiée et intervenir là où l'Alliance n'est pas perçue comme compétente, ou là où les intérêts américains ne les incitent pas à agir, suite à l'expérience des conflits balkaniques. C'est notamment pour cela que la France pousse vivement en avant le développement d'un centre de planification d'opérations européen au sein de l'EMUE qui vise à doter l'UE de moyens de planification autonomes et de faire en sorte d'accroître la synergie civilo-militaire. Un interlocuteur français de la Dicod, à Paris, clame :

« L'Europe de la Défense est devenue une telle réalité que notre politique de défense est toute entière inscrite dans la PESD. L'effort de défense français a deux fonctions : garantir notre sécurité et garantir notre rôle de leader dans la PESD. La PESD n'est pas une catégorie spécifique : elle traverse tous les sujets. »²¹⁷⁰

La PESD vue par les hommes politiques, diplomates et militaires allemands ne semble pas encore entièrement claire, comme le reconnaissent nos interlocuteurs tant militaires que diplomatiques allemands. Néanmoins d'après le discours recueilli, la PESD paraît perçue comme un moyen de faire rayonner l'Allemagne (perspective politique du ministère des Affaires étrangères) et de lui permettre d'assurer ses responsabilités en matière de sécurité, mais en restant quoi qu'il arrive en règle avec l'OTAN : ce souci figure dans tous les textes officiels allemands relatifs à cette question, y compris le récent Livre Blanc de la Défense publié en novembre 2006 qui emploie le concept de *vernetzte Sicherheit* (sécurité en réseau, ce qui signifie que la sécurité ne peut être assurée que par un fonctionnement de concert de l'OTAN, de l'UE et de l'ONU). Le discours que nous avons fréquemment obtenu disait en substance : renforcer la PESD permettra de rendre les Européens attractifs aux yeux des Américains, et de leur montrer que nous sommes des alliés fiables, qui n'en restent pas au niveau déclaratoire. L'on peut alors aisément comprendre pourquoi la politique européenne de défense est si difficile à mettre en place et prend du temps lorsque que l'on l'aborde à vingt-cinq pays, quand on se rend compte des différences d'interprétation qui peuvent

²¹⁶⁹ Nous nous basons sur notre corpus de 130 entretiens menés à Paris, Bruxelles, Berlin et Bonn auprès d'officiers, diplomates, conseillers civils et acteurs politiques français et allemands, ainsi que 5 entretiens conduits auprès de Britanniques afin d'avoir aussi un regard externe porté sur notre objet. Nous nous appuyons également sur quelques documents internes concédés par des interlocuteurs conciliants. Il ne s'agit donc en aucun cas d'une généralisation qui vaudrait pour l'ensemble du corps des officiers et des diplomates des deux pays. Nos résultats puisent leur validité dans le cadre spécifique de notre enquête et de notre protocole de recherche, et sont complétés par des lectures spécialisées et la consultation de sondages.

²¹⁷⁰ Entretien à la Délégation à l'Information et la Communication de Défense, Paris, 24/02/2006.

exister entre deux pays aussi intimement liés en matière de coopération militaire et aussi habitués à échanger leurs points de vue que la France et l'Allemagne.

Mais comme notre enquête de terrain nous l'a montré, dialogue et effort de consultation ne signifient pas nécessairement des positions harmonisées systématiquement entre acteurs français et allemands situés à différents niveaux de la configuration politico-militaire dans les deux pays et à Bruxelles. C'est bien plus l'ensemble qu'il importe de tâcher de préserver, car c'est la combinaison des deux positionnements de chaque côté du Rhin qui est intéressante, ce qui implique par conséquent qu'il peut y avoir des dissonances. Un interlocuteur allemand l'exprime bien selon cette formule : « *Nous sommes tous des cheminots.* »²¹⁷¹ Que veut-il dire entre les lignes ? Il demeure nécessaire de disposer de gardes-barrières que sont les institutions de la coopération franco-allemande car « *il ne se produit pas de convergence naturelle des systèmes.* »²¹⁷². Un officier allemand du bureau PESD expose la position de l'Allemagne dans la PESD telle qu'elle nous a le plus souvent été présentée, tant à Berlin qu'à Bruxelles :

« La position médiane de l'Allemagne plaide pour une UE forte mais sans rivalité avec les USA ni l'OTAN. Nous ne nous représentons en fait une PESD autonome que comme seconde alternative. Et nous agirons aussi à l'avenir toujours de préférence avec les USA. Nous ne voulons pas de rivalité institutionnelle avec les USA. Au contraire, nous soupçonnons de la position française qu'elle plaide *in fine* pour une PESD autonome et une véritable indépendance vis à vis des Etats-Unis. »²¹⁷³

Louis Gautier, ancien conseiller du ministre de la Défense Pierre Joxe, puis conseiller de Lionel Jospin pour les questions de Défense entre 1997 et 2002, propose une analyse intéressante, soulignant l'importance majeure dans les progrès de la défense européenne de la conviction politique européenne –voire du militantisme du côté de certains militaires français, dont l'observateur est frappé lorsqu'il se rend dans les structures politico-militaires de la PESD à Bruxelles, notamment au CMUE. Il montre bien que l'hésitation fonctionnelle au début des années 1990 autour du rôle que l'UEO peut ou non jouer dans cette voie :

« Pourquoi est-ce que cela achoppe ? Tout d'abord parce qu'il y a une hésitation sur le bras séculier, ou le vecteur de cette défense européenne : pendant un moment, les Français vont penser que l'UEO pourrait être le bras armé de l'Union européenne et théoriser là-dessus. La vision allemande est plus près de la réalité que la vision française qui se veut visionnaire et idéologique. Kohl accepte de faire un certain nombre de choses car il comprend que c'est important sur le terrain symbolique, et que cela peut aussi permettre de fixer des évolutions futures. Mais la défense européenne n'est pas qu'un multiplicateur de puissance : en

²¹⁷¹ Entretien à FüS III-4, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006. Nous traduisons. « Wir sind alle Eisenbahn-Arbeiter. »

²¹⁷² Idem. Nous traduisons. « Es gibt keine natürliche Konvergenz der Systemen. »

²¹⁷³ Entretien à FüS III-4, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006. Nous traduisons. « Die mittlere Position Deutschlands befürwortet eine starke EU aber ohne Rivalität mit USA und NATO. Wir sehen eine autonome ESVP im Grundgenommen nur als zweite Möglichkeit. Und wir werden immer in Zukunft lieber mit den USA gemeinsam handeln. Wir wollen keine institutionelle Rivalität mit den USA. Im Gegensatz dazu vermuten wir von der französischen Position, dass sie setzlicht auf einer wirklich autonomen ESVP strebt und eine echte Unabhängigkeit von Amerika. »

transférant des compétences, on en perd aussi. Il y a quand même une conviction profondément européenne qui est à la base de cela, et qui est aiguillée par le rôle historique de la France dans ce processus. »²¹⁷⁴

L'interprétation sensiblement différente du projet global sous-tendu par la politique européenne de défense entre acteurs français et acteurs allemands se cristallise plus particulièrement sur des points précis que nous analysons ci-dessous et qui ont émergé au cours des entretiens conduits.

1. Un nœud gordien : la relation de la PESD à l'OTAN et la question de l'autonomie

La question du positionnement de la défense européenne vis-à-vis de l'OTAN est englobante : elle embrasse nombre de points tels la Cellule civilo-militaire (en phase de transformation en centre de planification d'opérations), les opérations militaires et le mécanisme Berlin Plus qui permet à l'Union de recourir aux moyens communs de l'Alliance (comme pour les opérations Concordia en Macédoine et Althea en Bosnie), l'Agence Européenne de Défense et d'Armement, ou la relation aux Etats-Unis. Elle est l'objet de points de discordance plus ou moins profonds selon le sujet en jeu ponctuellement entre partenaires français et allemands. Cela transparaît dans la très grande majorité des entretiens : les relations UE-OTAN constituent toujours un problème de fond, qui fait peser une hypothèque sur la PESD. Même s'il apparaît clair tant en France qu'en Allemagne que l'UE et l'OTAN doivent travailler dans le sens de la complémentarité²¹⁷⁵ - et ce d'autant plus que sur les 26 membres de l'OTAN, 25 sont membres de l'UE -, et non dans celui de la concurrence, reste à s'entendre sur la manière de concevoir cette complémentarité insuffisante du point de vue allemand, tandis que du côté français, et notamment à la Délégation aux Affaires Stratégiques : « *We think that what exists is plenty sufficient* »²¹⁷⁶.

²¹⁷⁴ Entretien à Paris, 27/10/2005.

²¹⁷⁵ Cf. notamment Brimmer, Esther, *NATO and the development of a European Security and Defence Policy*, pp. 144-168, et Stephen Larrabee, *ESDP and NATO: Assuring Complementarity*, 20-40 in Rotte, Ralf, Sprungala, Ranja (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004 ; Laurent Scheeck, « Les interprètes de l'ambivalence. Les relations UE-OTAN et les nouveaux acteurs de la PESD », in Dossier « L'Européanisation de la Défense », *Les Champs de Mars*, 16, Deuxième semestre 2004, pp. 29-56 ; Hunter, R.E., *The European Security and Defence Policy: NATO's companion- or Competitor?*, Rand, 2002, <http://www.rand.org/publications/MR/MR1463/index.html>.

²¹⁷⁶ DAS/Planungsstab, Positionspapier Issue No.2, *Common Franco-German Approaches concerning the further development of European military capabilities*, DEU-Position/Franz.Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin.

1.1. Des divergences franco-allemandes

Comme le confient les acteurs de la coopération militaire franco-allemande et ceux impliqués dans la pratique quotidienne de la PESD sur les deux rives du Rhin : « *Nous avons des représentations différentes des deux organisations.* »²¹⁷⁷ Cette différence de point de vue n'est d'ailleurs pas neuve. Le Général Naumann souligne que dès les négociations entre l'équipe de conseillers rassemblée autour du Président Mitterrand et celle entourant le Chancelier Kohl en 1991-1992 lors de la création de l'Eurocorps, la question du rapport à l'OTAN, et en filigrane à l'allié américain divisait :

« Nous autres, en Allemagne, nous étions trouvés à notre aise dans ce monde de l'intégration atlantique et l'avions compris, tandis que la France pensait et agissait toujours selon des catégories nationales. (...) Nous avons toujours expliqué à nos soldats depuis les sommets de la hiérarchie que notre partenaire le plus important en Europe est la France. Et cela signifie que nous avons toujours cherché à coopérer étroitement avec la France, sans nous détacher des Etats-Unis. Nous avons appelé cela le grand écart (*Spagat*): le défi politique allemand est de le maintenir de telle façon que le fossé ne devienne pas si grand qu'à la fin cela blesse. »²¹⁷⁸

Ce *Spagat* (« grand écart ») apparaît lié, dans la perception des officiers allemands que nous avons interrogés, avec l'idée que, du côté français, le volontarisme ardent mis en œuvre en matière de politique européenne de défense vise à détacher un peu leur partenaire allemand de l'Alliance atlantique, mais peut en même temps fournir la base d'une opportunité de rapprocher la France de l'OTAN, d'autant plus dans le contexte de transformation de l'Alliance. En revanche, l'idée de pilier européen dans l'OTAN qui était apparue au début des années 1990 autour de la notion d'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) semble aujourd'hui obsolète, alors même qu'elle demeure finalement présente derrière l'idée fréquemment entendue en Allemagne d'une PESD efficace pour faire de l'UE un partenaire attractif aux yeux de Washington dans le cadre transatlantique. Plusieurs interlocuteurs militaires allemands exprimaient d'ailleurs à l'été 2006 le souhait de tâcher de profiter de la présidence allemande de l'Union européenne au premier semestre 2007 pour approfondir les relations UE-OTAN, notamment dans le domaine de la prévention de crise. Mais ils soulignaient les réticences rencontrées sur ce point avec leurs partenaires de discussion français, notamment à Paris, et plus particulièrement encore au Quai d'Orsay : si

²¹⁷⁷ Entretien à FüS III-4, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 16/06/2006. Nous traduisons. « Wir haben unterschiedliche Vorstellungen der beide Organisationen. »

²¹⁷⁸ Entretien à Berlin, 2/06/2006. Nous traduisons. « Wir hatten uns, Deutschland, in dieser Welt der atlantischen Integration zurecht gefunden und haben sie verstanden, während Frankreich immer in nationalstaatlichen Kategorien dachte und handelte.(...)Wir haben unseren Soldaten von dem Spitze her immer wieder deutlich gemacht, dass unser wichtigste Bündnispartner in Europa Frankreich ist. Und das heißt, dass wir immer versucht haben, mit Frankreich eng zusammenzuarbeiten, ohne uns von Amerika zu lösen. Wir haben das den **Spagat** genannt : das deutsche politische Herausforderung ist, dieses Spagat so zu gestalten, dass die Kluft inzwischen nicht so groß wird, das es am Ende weh tut. »

les militaires manifestent souvent en la matière un certain pragmatisme, les diplomates français continuent à considérer l'OTAN comme un outil purement militaire et une organisation américaine, refusant de voir évoluer l'Alliance vers un rôle politique²¹⁷⁹. Cela pose, selon leurs partenaires allemands interrogés, un problème de capacité d'initiative, comme l'interprète ce diplomate allemand de la Chancellerie .

« Les Allemands se montrent souvent plus pragmatiques en se demandant quelle est la meilleure *tool-box*, et c'est pourquoi ils cherchent à trouver une meilleure charnière entre l'OTAN et l'UE, afin de pouvoir renforcer la PESD. »²¹⁸⁰

Les acteurs politico-militaires français de leur côté, tout particulièrement ceux de la Délégation aux Affaires Stratégiques, énoncent la position suivante sur le sujet des liens entre la PESD et l'Alliance atlantique :

« La France, dont la position est élaborée assez largement par le biais de la DAS²¹⁸¹, veut limiter le partenariat stratégique UE-OTAN à la gestion de crise. Or l'Alliance fait pression pour élargir le partenariat au-delà. Mais la France ne veut en aucun cas de fusionnement de ces deux cadres d'intervention. »²¹⁸²

Plus précisément, « la mutation de l'Alliance et de son l'article V en une organisation plus large induit une prise en compte par l'OTAN des problèmes de sécurité. On assiste à un glissement perceptible de la zone défense vers des zones de sécurité ; cela se décline subrepticement : on a des documents qui arrivent sur des sujets qui ne sont plus du tout de la défense comme le trafic des êtres humains, la *border security*, la lutte contre le crime organisé... Là, nous sommes confrontés au mieux à une complémentarité à définir, et au pire à des rivalités sachant que les moyens dont disposent les deux organisations sont les mêmes moyens : les moyens des nations. »²¹⁸³

L'Union européenne et l'OTAN ont certes établi des mécanismes de consultation régulière, notamment entre leurs deux secrétariats généraux : les ministres des Affaires étrangères des deux organisations ont commencé à se rencontrer en mai 2001, et le mécanisme Berlin Plus a vu le jour le 17 mars 2003, suite à la déclaration conjointe UE-OTAN de décembre 2002²¹⁸⁴. Toutefois, l'harmonie dans les échanges entre les deux organisations est loin d'être acquise aujourd'hui.

²¹⁷⁹ Un officier allemand analyse : « En tant qu'Allemand, j'ai un préjugé positif vis-à-vis de l'OTAN. Au contraire, les Français identifient l'OTAN avec les Etats-Unis, et la voient comme une conspiration américaine, notamment la directrice de la DGE VIII au Conseil. » Entretien à l'EMUE, Bruxelles, 8/12/2005

²¹⁸⁰ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 27/06/2006. Par exemple, les Français refusent pour l'instant que l'on équipe les bateaux de l'UE de radars comme les bateaux de l'OTAN.

²¹⁸¹ Un document de position de la Délégation aux Affaires Stratégiques indique ainsi : « We do not support the extension of the Alliance's competency outside the military field, in the civilian area, thus duplicating EU'S aims and capabilities. » Délégation aux Affaires Stratégiques, Position Paper on NATO summit in Istanbul, DAS/Planungsstab 5th Seminar, Berlin 20th/21st april 2004, p. 2.

²¹⁸² Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 30/06/2005.

²¹⁸³ Idem.

²¹⁸⁴ Cf. Fergus Carr, Theresa Callan, *Europe and the USA : security and defense policy*, pp. 135-159, in Fergus Carr, Andrew Massey (eds), *Public policy and the new European agendas*, Edward Igar Ed., Cheltenham (UK), 2006.

Ainsi les enjeux politiques de la PESD pour la France et pour l'Allemagne prennent toute leur signification : alors que la construction d'une défense européenne est conçue côté français comme un vecteur d'influence afin que les Etats européens puissent être capables de s'émanciper davantage de la tutelle, tout au moins morale, du leader américain qui s'exerce dans le cadre transatlantique, en offrant aux pays membres de l'Union européenne un autre cadre et d'autres outils d'affirmation²¹⁸⁵, le même projet de défense européenne est davantage interprété côté allemand comme une façon de rééquilibrer la division du travail entre l'UE et l'OTAN en matière de défense et de sécurité. Un observateur allemand note avec ironie :

« La PESD est au-delà des moyens et des ambitions politiques allemands, mais en même temps l'Allemagne veut essayer d'améliorer sa situation en Europe sans ambition de se détacher du lien avec les Etats-Unis. »²¹⁸⁶

Pour Louis Gautier : « La logique de la coalition apparaît concrètement. Dès lors que l'on bâtit une armée européenne, la capacité d'influence internationale des Français, des Allemands, des Britanniques est plus forte. Dès lors que l'on est au sein de l'OTAN, la domination américaine est telle que cela ne joue plus. »²¹⁸⁷

Même si la politique européenne de défense n'a pas pour l'heure –loin s'en faut- vocation à constituer une armée européenne, l'argumentation est caractéristique de la perception française, notamment diplomatique, de la construction d'une capacité européenne de défense. Bien que des deux côtés du Rhin les interlocuteurs rencontrés n'apprécient guère de parler de concurrence entre les deux organisations, ces propos recueillis auprès d'un officier français en poste au Comité Militaire de l'UE révèlent bien le ressenti des acteurs placés directement sur le terrain de négociation bruxellois :

« Pour résumer les choses, c'est la bagarre tous les jours avec l'OTAN dans le domaine des opérations, avec un intérêt grandissant de l'OTAN pour l'UE dans le domaine du développement des capacités en particulier, ce qui est bien sûr n'est pas fait pour nous aider à avancer mais plus pour nous étouffer. Leur tactique est de dire : « Travaillons ensemble », sachant que c'est le pot de terre contre le pot de fer, avec d'un côté nous qui sommes une jeune PESD grandissante avec assez peu de monde et eux qui sont un énorme ensemble qui ne demande qu'à sauter sur l'Union européenne pour lui dire ce qu'elle doit faire. La position est difficile pour la France car elle ne peut pas être absente des débats à l'OTAN, et elle est forcément en faveur de l'Union européenne. »²¹⁸⁸

Javier Solana lui-même soulignait récemment :

²¹⁸⁵ Dominique David remarque : « En s'investissant nettement dans la PESD, Paris soutient l'appareil articulé OTAN/PESD pour répondre à toutes les hypothèses, mais programme aussi, pour l'avenir, l'envol autonome de l'Union. » Art. cit., p. 435.

²¹⁸⁶ Entretien au Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006.

²¹⁸⁷ Entretien à Paris, 27/10/2005.

²¹⁸⁸ Entretien au Comité Militaire de l'UE, Bruxelles, 15/11/2005.

« The EU and NATO are fishing from the same pool of resources in terms of personnel and capabilities. Our mutual challenge is to ensure that we spend our limited resources on the most appropriate capabilities for facing the difficult challenges of today. »²¹⁸⁹

Or même les nécessités d'efficience liées aux restrictions budgétaires des pays européens en matière de défense, et le fait que l'immense majorité des pays européens sont membres à la fois de l'UE et de l'OTAN ne constituent pas un stimulus suffisant pour apaiser les enjeux politiques autour de la relation UE-OTAN et les représentations sensiblement différentes de cette relation selon les habitus nationaux et organisationnels des acteurs.

Cela vient accréditer notre thèse de l'influence de la socialisation des acteurs dans leur façon de construire le sens et les contours de la PESD. L'analyse de la presse quotidienne allemande et française sur cette question recoupe d'ailleurs largement celle du discours des acteurs militaires, politiques et diplomatiques français et allemands interrogés dans les capitales et à Bruxelles²¹⁹⁰. La presse française montre une propension au soutien d'une autonomie de la PESD vis-à-vis de l'Alliance atlantique, évoquant l'idée de « légitimation par l'action » pour l'UE²¹⁹¹ : la politique européenne de défense a pour but principal de rendre l'Union européenne capable d'agir de façon autonome afin de rompre l'unilatéralisme américain. Les journalistes allemands insistent de leur côté sur l'idée d'une PESD forte afin que l'UE puisse devenir un véritable partenaire pour les Etats-Unis et que l'OTAN soit un forum de dialogue équilibré entre les deux rives de l'Atlantique, s'appuyant sur des propos d'hommes politiques britanniques et américains parfois²¹⁹². Les journalistes de défense allemands traduisent par leur écriture relativement prudente et descriptive toute l'ambiguïté que représente la PESD pour les responsables politico-militaires allemands, tiraillés entre la nécessaire fidélité au partenaire français, le loyalisme envers les Etats-Unis hérité de l'histoire récente, l'attention portée à l'OTAN au sein de laquelle l'Allemagne a pu dès 1955 regagner une armée, et les potentialités d'influence internationale accrue dans le cadre de la construction européenne avec la PESD.

²¹⁸⁹ Javier Solana, Discours à la session d'ouverture du Séminaire relatif à la relation UE-OTAN, Paris, 7 juillet 2008. Toutefois, pour nombre d'analystes, l'asymétrie est patente entre « the American guns and European butter », soit les tâches de *hard security* revendiquée par l'OTAN et celles de *soft security* et de reconstruction qui échoient de facto à l'UE et à la politique européenne de défense. Cf. Fergus Carr, Theresa Callan, op. cit., pp. 155-158.

²¹⁹⁰ Sur ce point, nous renvoyons à notre article *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense au miroir de la presse écrite quotidienne française et allemande*, pp. 119-132, in Vincent Porteret (dir.), *La défense. Acteurs, légitimité, missions : perspectives sociologiques*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », Coll. « Logiques politiques », 2007.

²¹⁹¹ Thomas Ferenczi, « La légitimation par l'action », *Le Monde*, 23/12/2005.

²¹⁹² Douglas Hurd, ancien ministre britannique des Affaires étrangères, « Europas Aufgaben in der Welt », *Die Welt*, 28/12/2001 ; Nicholas Burns, ambassadeur américain à l'OTAN, « Deutschland soll mehr für die NATO tun », *Süddeutsche Zeitung*, 5/03/2005.

Concernant les accords de Berlin plus par exemple, une large part des diplomates français interrogés craignent une tentative de Berlin Plus inversé de la part de l'OTAN, soit une utilisation des ressources financières de l'UE par l'Alliance (réaction idéologique par peur d'un engrenage qui donnerait un avantage à l'OTAN *in fine*), alors même que cela est perçu comme une éventualité du côté allemand, les crises actuelles ne pouvant se résoudre par les seuls moyens militaires (vision pragmatique de l'OTAN)²¹⁹³. Les propos de cette diplomate française sont emblématiques de la position du Quai d'Orsay sur la question :

« A chaque fois que les Américains expriment une demande vis-à-vis de l'OTAN, il y a un empressement des Européens à y répondre car c'est le grand allié, et il y a l'obsession de rester pertinente pour l'OTAN. L'Alliance qui s'était fixé l'objectif en 2002 au moment de la NRF, après l'Afghanistan, de maintenir notre interopérabilité et notre capacité à agir ensemble ne se fixe plus aujourd'hui que l'objectif de faire des opérations de stabilisation et de reconstruction de type ISAF et c'est son horizon capacitaire. Et quelques-uns, dont les Français, s'élèvent contre cela en disant que l'OTAN n'a pas les moyens de faire de la reconstruction car c'est une organisation militaire qui n'a ni moyens civils, ni budget. Et on nous répond que l'OTAN est très favorable à la coopération avec l'UE, d'où en filigrane l'idée d'un Berlin Plus inversé. »²¹⁹⁴

Néanmoins, il s'agit de tenir compte dans l'analyse du choc exogène créé par la crise irakienne, qui marque une évolution vers une aspiration plus convaincue à une PESD forte à partir du premier trimestre 2003.

1.2. Des hésitations allemandes et américaines

La création de la Cellule civilo-militaire, embryon d'OHQ européen autonome, est d'ailleurs présentée en Allemagne comme un élément important pour la PESD²¹⁹⁵. Mais la secousse de 2003 ne se traduit néanmoins pas dans la politique de sécurité allemande par un changement radical de la relation de la République Fédérale à l'Alliance : le Livre Blanc 2006 réaffirme la primauté de l'Alliance atlantique comme socle de la sécurité allemande et du continent européen. Un officier français en poste au Secrétariat Général du Conseil à Bruxelles observe :

« Avant Saint-Malo, la position allemande était alors « *NATO, only NATO, enforce NATO* ». La position des Allemands a changé dans la phase entre Saint-Malo et l'Irak, et c'est fondamental : ils se sont aperçus que les Américains étaient prêts à leur marcher dessus pour obtenir ce qu'ils voulaient. Donc pour le long terme, il faut penser à une autre solution. Mais malheureusement l'impulsion politique notamment chez les Allemands n'est pas forcément

²¹⁹³ Un document interne du Planungsstab stipule : « From our point of view the spirit of Berlin + is to get the 2 Organisations working together, thereby using their respective advantages, complement efforts and avoid duplications to maximise effects. » Planungsstab, Comment of the Planungsstab concerning DAS-Paper on « NATO summit in Istanbul », DAS/Planungsstab 5th Seminar, Berlin 20th/21st april 2004, p. 1.

²¹⁹⁴ Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

²¹⁹⁵ La CDU, traditionnellement davantage pro-américaine que le SPD, a toutefois manifesté quelques craintes au départ.

suivie au niveau technique : il y a un écart réel entre l'affichage politique et leur action concrète. »²¹⁹⁶

De même, le représentant militaire français à Berlin constate :

« Un changement dans la perception des priorités allemandes est en train de s'opérer. L'OTAN est encore très présente dans la couche supérieure de la Bundeswehr, notamment parce que c'est le passage obligé pour les carrières militaires de prestige, mais pas dans la couche la plus élevée (*Generalinspekteur* et *Inspekteure* des 3 armées). Le *Generalinspekteur* et les plus jeunes officiers sont assez européens. Mais on rencontre souvent chez nos partenaires allemands l'argument de « lâcher la proie pour l'ombre avec la PESD » qui n'a que quelques années d'existence, alors que l'OTAN a 50 ans d'expérience. Les franges les plus hautes de la hiérarchie militaire semblent convaincues de la complémentarité des deux organisations, mais ils ont encore largement le sentiment que l'OTAN est la seule efficace. »²¹⁹⁷

Si les acteurs de la politique étrangère allemande, tout particulièrement les diplomates, paraissent aujourd'hui davantage critiques face à la politique étrangère américaine, côté français les militaires se sont rapprochés de l'OTAN depuis la crise au Kosovo, comme nous l'avons vu plus haut. Un interlocuteur de la sphère politico-militaire parisienne propose une analyse convaincante :

« Je crois que les armées, notamment en France de plus en plus, se satisfont d'un système otanien. Les armées ne sont pas hostiles à la construction européenne de défense pour autant : cela leur donne de la visibilité, des postes dans les Etats-Majors. (...) Pour l'armée française, c'est un peu différent : c'est une armée qui se trouvait en autarcie et était avide d'ouverture. Quand les politiciens lui proposaient une ouverture européenne via l'Union européenne, ils la prenaient. Aujourd'hui cette ouverture se fait aussi par l'OTAN, et les choses sont un peu plus équilibrées. Les militaires vont aussi à Norfolk comparer leurs étoiles, leurs indemnités, leur matériel, etc. »²¹⁹⁸

La force d'inertie et le fonctionnement des configurations de politique étrangère et de défense nationales conduit à ce que l'évolution des positions se produit d'abord de façon incrémentale, à la marge, dans la mesure où les coûts d'un changement radical de doctrine s'avèrent trop élevés, en dehors d'un choc exogène majeur forçant ce type de remise en cause²¹⁹⁹. C'est ce qui permet aussi de saisir pourquoi la question du rapport à l'OTAN est encore traitée de manière fortement idéologique, voire parfois épidermique côté français alors même que le ministère de la Défense, et plus particulièrement bon nombre d'officiers français manifestent une attitude plutôt pragmatique envers le lien transatlantique, conscients de l'importance de ne pas se couper des discussions en cours dans le cadre de la transformation de l'Alliance. La centralisation et le principe hiérarchique de la configuration décisionnelle française ne permet guère aux idées non dominantes d'émerger, tandis que le

²¹⁹⁶ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 15/11/2005.

²¹⁹⁷ Entretien à la Mission militaire de l'ambassade de France, Berlin, 20/03/2006.

²¹⁹⁸ Entretien à Paris, 27/10/2005.

²¹⁹⁹ Cf. Paul Pierson, *Politics in time*, op. cit.

principe collégial allemand, s'il rallonge le processus décisionnel, permet de mettre en présence toutes les idées sur un sujet et à favoriser l'émergence d'une solution pragmatique de compromis entre les parties.

Une autre interrogation se fait jour, suscitée par la réflexion autour des relations entre l'UE et l'OTAN : celle de la coopération entre les Européens et les Américains²²⁰⁰, qui va prendre de plus en plus d'importance à l'avenir. Les attentats du 11 septembre 2001 ont sensiblement modifié les paramètres de la relation UE-OTAN dans la mesure où les Etats-Unis ont renoué avec une pratique plus unilatérale en matière de sécurité et de défense²²⁰¹.

Une diplomate française en poste à l'OTAN à Bruxelles explique :

« Il faut vraiment se poser des questions sur la pertinence de l'OTAN comme cadre d'action transatlantique : les Américains ne veulent plus y agir, et nous n'avons aucun intérêt dans une OTAN qui réunit les alliés et les Américains mais sans les Américains. Le début de coopération engagé en matière de stabilisation et de reconstruction est un premier pas : les Américains de Washington ont compris qu'ils obtiendraient davantage en parlant directement à l'Union européenne qu'à l'OTAN. [...] S'il y a bien une chose à laquelle les Allemands continuent de croire alors qu'il n'y a pas lieu de le croire, c'est que l'OTAN puisse être le lieu d'une relation équilibrée entre Européens et Américains, tandis qu'il serait préférable d'avoir une relation bilatérale équilibrée entre l'UE et les Etats-Unis : il n'y aura jamais de caucus européen à l'OTAN, ni de relation équilibrée entre Européens et Américains au sein de l'OTAN : ce serait une négation de l'OTAN car l'OTAN c'est une garantie de sécurité attribuée par les Américains à leurs alliés européens. L'OTAN n'est pas une organisation où les Européens sont sur un pied d'égalité, d'où l'intérêt d'une relation bilatérale entre l'UE et les USA. »²²⁰²

Thomas Risse-Kappen souligne d'ailleurs, dans une perspective constructiviste, que l'OTAN constitue une communauté de sécurité exprimant une identité commune aux démocraties libérales qui la compose, et qui a induit une norme de consultation multilatérale très prisée par les Etats-Unis pendant la guerre froide mais qui aujourd'hui se heurte à l'ambition américaine unilatérale²²⁰³. L'impact des attentats du 11 septembre 2001 a engendré une renationalisation de la politique de sécurité américaine et une « *pick and mix policy* »²²⁰⁴. D'ailleurs, plus encore qu'en France, c'est à Washington que se trouvent formulées les critiques les plus acerbes à l'égard de l'OTAN : une partie de l'élite politico-militaire américaine estime que l'Alliance force les Etats-Unis à assumer des responsabilités

²²⁰⁰ Joseph Nye, « The US and Europe : continental drift ? », in *Journal of International Affairs*, Royal Institute for International Affairs, London, 76 (1), 2000, pp. 51-61; David Ryan, *The United States and Europe in the Twentieth Century*, London, Pearson Longman, 2003.

²²⁰¹ Cf. Barthélémy Courmont, « Que reste-t-il de la fracture transatlantique ? », pp. 103-116, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

²²⁰² Entretien à la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN, Bruxelles, 14/11/2005.

²²⁰³ Thomas Risse-Kappen, *Collective identity in a democratic community : the case of NATO*, pp. 357-399, in Peter Katzenstein, op. cit.

²²⁰⁴ Cf. Jolyon Howorth, « France, NATO and European Security: status quo unsustainable; new balance unattainable? », in *Politique Etrangère*, 4, hiver 2002-2003, p. 1012 et « ESDP and NATO. Wedlock or deadlock ? », in *Cooperation and Conflict*, 2003, 38 (3), pp. 235-254.

même quand leurs intérêts de sécurité ne sont pas directement en jeu (cas de la Bosnie et du Kosovo), bride par ailleurs les initiatives américaines et coûte trop cher au contribuable américain au regard de la participation financière européenne²²⁰⁵. D'où l'intérêt des décideurs américains pour les coalitions *ad hoc* (*coalitions of the willing*) depuis 2003. Les élites politico-diplomatiques américaines sont certes favorables au processus d'intégration européenne, mais sont aussi habité par une crainte latente de voir émerger une Europe unie capable d'unilatéralisme sur la scène internationale²²⁰⁶. Si l'UE est un partenaire, elle campe aussi simultanément une rivale à contrôler²²⁰⁷. En outre, l'identité de la politique européenne de défense dépend aussi de l'identité de l'OTAN, qui justement semble pâtir d'un certain flou depuis le début des années 2000²²⁰⁸. D'où l'enjeu à la fois politique et technique majeur que représente la constitution d'un outil européen autonome de planification et de conduite d'opérations lancée lors du sommet des Chocolatiers à Tervuren.

1.3. Le sommet de Tervuren et la question d'un centre de planification d'opération permanent à Bruxelles

Le sommet des Quatre (Allemagne, France, Belgique, Luxembourg), connu aussi sous le nom de Sommet des Chocolatiers (ou *Pralinengipfel*), s'est tenu le 29 avril 2003, en pleine guerre en Irak, alors que les Européens s'étaient fortement divisés sur l'analyse de l'événement, et que Jacques Chirac et Gerhard Schröder avaient décidé de ne pas participer à l'intervention militaire menée par la coalition américaine²²⁰⁹. Un conseiller diplomatique de l'Élysée explique l'atmosphère particulière qui régnait autour de ce sommet, dans une conjoncture politique particulière :

« Les dissensions européennes face à la crise ont renforcé la volonté française et allemande de travailler à la partie sécurité et défense du Traité constitutionnel : c'est le Sommet des Chocolatiers à Tervuren en avril 2003 (ou Sommet des Quatre). La crise provoque un besoin de réconciliation. L'enjeu est de trouver un terrain d'entente. Tervuren était l'aboutissement de la réflexion sur la notion d'état-major depuis le Corps Européen [Eurocorps]. Le Corps Européen est essentiellement un état-major terrestre Centre-Europe avec des forces affectées. (...) Ce qui manque véritablement aux Européens, c'est une structure capable d'assurer la planification et le contrôle au niveau central. SHAPE est un état-major multinational de

²²⁰⁵ Cf. Barthélémy Courmont, « Que reste-t-il de la fracture transatlantique ? », art. cit., p. 106-107.

²²⁰⁶ Pascaline Winand, *L'Union européenne et les Etats-Unis : la relation transatlantique à l'épreuve ?*, pp. 131-142, in Damien Helly, Franck Petiteville, *L'Union européenne, acteur international*, op. cit.

²²⁰⁷ Cf. David Ryan *The United States and Europe in the Twentieth Century*, London, Pearson Longman, 2003; Joseph Nye, « The US and Europe : continental drift ? », in *Journal of International Affairs*, Royal Institute for International Affairs, London, Vol. 76, n°1, January 2000, pp. 51-61.

²²⁰⁸ Cf. Giovanna Bono, « L'ambiguïté des relations OTAN-PESD : faux débat ou enjeu réel ? », in *Revue internationale et stratégique*, n°48, hiver 2002-2003, pp. 129- 137.

²²⁰⁹ Cf. la chronologie figurant à l'annexe 1.

l'OTAN. Il lui manque un équivalent européen pour faire vivre les opérations autonomes. L'idée était de convaincre nos partenaires de l'intérêt de se mettre sous commandement français, allemand, britannique, etc. Mais ce n'était pas évident, d'autant plus que l'on a déjà (...) SHAPE. »²²¹⁰

L'enquête conduite dégage quatre positions en présence lors de ce *Pralinengipfel* : les représentants allemands, et plus particulièrement le ministère fédéral de la Défense, pensaient que l'on avait déjà assez d'un centre de commandement et que SHAPE suffisait ; les Français voulaient à tout prix un centre d'opération autonome pour l'Union européenne ; les Belges se sont visiblement alignés sur la position française, d'autant plus logiquement qu'ils souhaitaient faire financer la rénovation du bâtiment sensé accueillir ce centre à Tervuren par l'UE, et ont pris en compte cette considération économique ; quant au Luxembourg, il semblait dans une position médiane²²¹¹. Ce sommet a finalement, après de longues tractations, abouti à la création d'une cellule de l'UE à SHAPE et d'une cellule de l'OTAN à l'UE. Il s'agit cependant avant tout d'un coup politique. Un officier de la représentation permanente allemande à l'OTAN observe :

« Mais la coopération demeure difficile pour l'instant entre l'UE et l'OTAN, notamment du fait que la Turquie prend l'Alliance en otage pour faire avancer la carte de son intégration à l'Union européenne, et Chypre et la Grèce de leur côté font le maximum pour bloquer l'intégration de la Turquie à l'UE. Par contre, la coopération entre militaires fonctionne bien, et les échanges d'officiers de liaison entre SHAPE et l'EMUE au bâtiment Kortenberg sont un premier pas. »²²¹²

Ce Sommet des Quatre constitue un révélateur des jeux de pouvoir entre acteurs diplomatiques et acteurs militaires au sein de la configuration PESD, que nous avons analysés aux chapitres 5 et 7. En outre, il met en avant une caractéristique importante de la coopération militaire franco-allemande : le décalage qui se produit entre les niveaux politiques et ceux de l'exécution technique, que nous avons étudié aux chapitres 4 et 5. Ainsi, l'ensemble des entretiens conduits sur cette question convergent : cette initiative est le fruit des sommets des deux Etats, et ce sont l'Elysée et la Chancellerie qui en ont été les maîtres d'œuvre principaux. Suite à une proposition du ministre belge de la Défense Guy Verhofstadt, un échange de lettres s'est produit entre le Président Chirac et le Chancelier Schröder sur la nécessité de disposer d'une capacité de planification européenne, mise en avant avec acuité par les dissensions entre Européens sur l'Irak. Une fois le compromis trouvé sur le « paquet Tervuren » (cellule civilo-militaire appelée à devenir un centre

²²¹⁰ Entretien à l'Elysée, Paris, 17/05/2005.

²²¹¹ Entretiens à Paris, printemps 2005, Berlin, printemps 2006, et Bruxelles 17-18/11/2005 notamment au COPS et au siège de l'OTAN.

²²¹² Entretien à la représentation allemande auprès de l'OTAN, Bruxelles, 18/11/2005.

d'opération européen²²¹³, cellules d'échange entre l'EMUE et SHAPE), ce sont les services des ministères de la Défense qui ont été chargés de lui fournir une base concrète, comme le souligne ce diplomate en poste au cabinet du ministre de la Défense :

« Cela a été négocié directement par les conseillers diplomatiques des chefs d'Etat et de gouvernement, en relation avec nous mais assez directement. C'est la proposition qui a le plus focalisé les attentions et cristallisé les difficultés. »²²¹⁴

Le processus décisionnel est le même que celui adopté lors de la création de l'Eurocorps, dont les négociations s'étaient essentiellement passées entre les cercles restreints de conseillers de l'Elysée et de la Chancellerie, les ministères de la Défense entrant dans la boucle tard, lors de la phase de problématisation technique²²¹⁵. Concernant Tervuren, une diplomate française à l'époque en poste au Quai d'Orsay se souvient :

« L'Elysée a entièrement été le maître d'œuvre du sommet par le biais de ***, parfois contre d'autres services. Ici les Américains appelaient cela le « Sommet Chocolat ». Les Allemands s'excusaient de demander pardon d'y avoir participé. Cela a été une véritable tempête : l'hystérie qui a été manifestée à la suite de ce sommet pour un enjeu somme toute très technique –développement d'une capacité de planification opérationnelle et de conduite d'opération- est intéressante. Cela ne méritait pas des appels entre Bush et Blair, ni la taxation de cette initiative de « plus grave menace contre l'avenir de l'Alliance » par l'ambassadeur américain au Conseil de l'Atlantique Nord. C'était une véritable hystérie. Je voyais défiler dans mon bureau au Quai d'Orsay les représentants des différentes ambassades dûment dotés d'éléments de langages fournis par les Britanniques ou les Américains. »²²¹⁶

Si les acteurs français et allemands au niveau politique semblent avoir réussi à s'entendre relativement rapidement, il ne paraît pas en aller de même entre les ministères de la Défense, notamment au ministère fédéral de la Défense, dans une moindre mesure chez certains officiers de l'État-major des Armées français : « *Ce que vous avez pu entendre des réticences de l'establishment français est à peu près le millième que cela a suscité en Allemagne. L'establishment politico-militaire allemand était largement contre.* »²²¹⁷

²²¹³ Celle-ci est depuis juin 2007 le noyau dur du quartier général d'opération européen sensé être opérationnel pour planifier la prochaine opération militaire européenne autonome, soit hors mécanisme Berlin Plus.

²²¹⁴ Entretien au cabinet du ministre, Ministère de la Défense, Paris, 28/06/2005.

²²¹⁵ Nous avons étudié cela en profondeur dans notre mémoire de DEA de science politique intitulé *Sociogenèse de l'Eurocorps (1991-2004) : du corps franco-allemand à une armée européenne ?* (dir. : Olivier Ihl), Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2004.

²²¹⁶ Entretien à la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN, 14/11/2005

²²¹⁷ Idem. Nous traduisons. « Es waren drei Dinge dafür wesentlich. Das Erste, dass sehr persönlich von Chirac den Standpunkt vertreten wurde: die Europäer sollten zu mindestens auch ein wirklich europäisches Hauptquartier haben. Wir wussten, dass es an der NATO und an den Amerikanern eine Kriegserklärung sein würde. Und deswegen konnten wir nur den Kern eines Hauptquartiers haben. [...]Es war ein sehr schwieriges Ding und die Reaktionen waren auch an sich schrecklich. Das jetzige Ergebnis ist eine winzige zivil-militärische Planungszelle in Brüssel, die noch im Aufbau ist. Es gibt auch ein Verbindungselement zu Militärstab und Militärausschuss in der NATO bei SHAPE und umgekehrt ein Verbindungselement der NATO im Militärstab der EU. Das ist ja auch alles sehr vernünftig. Für die EU zivil-militärische Zelle war die Stimmung eher positiv. Über die Planung eines europäischen Hauptquartier gingen die Meinungen auseinander. »

Un officier, à l'époque *Referatsleiter* (chef) du bureau PESD (*FüS III-4*) au ministère fédéral de la Défense, permet de saisir le point de cristallisation des divergences de vue franco-allemandes sur l'idée d'un OHQ européen autonome :

«Il y avait trois points essentiels. Le premier était que Chirac défendait personnellement ce point de vue: les Européens doivent au moins avoir un véritable quartier général. Nous savions que cela serait comme une déclaration de guerre pour l'OTAN et pour les Etats-Unis. Et c'est pourquoi nous ne pouvions avoir que le noyau d'un quartier général. [...]C'était une chose très difficile et les réactions étaient aussi en elles-mêmes terribles. Le résultat actuel est une minuscule cellule de planification civilo-militaire à Bruxelles qui est encore en construction. Il y a aussi un élément de liaison à l'état-major et au comité militaire de l'OTAN à SHAPE et un élément de liaison de l'OTAN à l'état-major de l'UE. Tout cela est très raisonnable. Sur les plans d'un quartier général européen, les avis étaient trop divisés.»²²¹⁸

De même du côté diplomatique allemand, l'impression demeure la suivante : « *Ce fut une bonne initiative au mauvais moment du fait de la guerre en Irak.* »²²¹⁹ Une fois le compromis atteint sur l'idée de créer une cellule de planification dans un premier temps, toute la difficulté pour les acteurs français et allemands a été de convaincre les Britanniques :

« Toute la subtilité de la négociation a consisté par la suite à montrer aux Britanniques que l'état-major que l'on a évoqué à Tervuren était géographiquement très facile à mettre en œuvre concrètement. Le schéma de sortie a été l'acceptation par les Britanniques en décembre 2003 de la structure au sein de l'Union européenne, moyennant quelques limitations sur sa taille. Je ne croyais pas que nous y arriverions. [...]Avec Tervuren, on a fait bouger des murs, même si le noyau dur n'est pas forcément aussi cohérent qu'il y paraît. »²²²⁰

Justement l'interprétation donnée du résultat semble pour le moins mitigée, tant du côté des acteurs politico-diplomatiques français qui aspiraient à un organe plus ambitieux, que pour les acteurs militaires allemands interrogés qui craignaient avant tout un risque de duplication vis-à-vis de la structure de planification de l'OTAN. Un interlocuteur travaillant à la cellule civilo-militaire à Bruxelles évoque même le terme de « *fauler Kompromiss* » (compromis paresseux)²²²¹. La Cellule a finalement été mise en place le 1^{er} juillet 2005, et est actuellement dirigée par le Général allemand Brauss. Plus largement, les tensions qui peuvent exister entre Français et Allemands autour du rôle à donner à cette cellule dans la perspective d'une capacité de planification autonome de l'UE s'inscrivent tout à fait dans le cadre des perceptions sensiblement différentes sur le rôle de l'Alliance atlantique aujourd'hui et les relations UE-OTAN que nous avons déjà analysées. La France a une perception claire et parfois idéologique de l'OTAN, et les Allemands se présentent

²²¹⁸ Entretien à la SWP, Berlin, 6/10/2006.

²²¹⁹ Nous traduisons. « Es wurde eine richtige Initiative an falscher Zeit wegen der Irak Krise. » Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, 6/04/20076.

²²²⁰ Entretien à l'Élysée, Paris, 20/05/2005.

²²²¹ Entretien à l'EMUE, Bruxelles, 8/12/2005.

fréquemment comme un pont entre les deux rives de l'Atlantique, rôle d'ailleurs revendiqué également par les Britanniques en Europe. Du côté militaire, les contrastes entre les aspirations françaises de départ et le résultat du Sommet de Tervuren sont soulignés de façon marquée :

« Ce n'est bien sûr pas tout à fait ce que la République française voulait, qui s'était déjà représenté un quartier général. Leur objectif en arrière plan est très clair : une capacité véritablement autonome de l'Union européenne doit s'adosser à une structure de commandement propre. Et cela serait le premier pas vers une structure de commandement propre, ainsi on commence avec un quartier général. C'est aussi comme ça que l'OTAN avait commencé ; Mais ce qui est sorti du compromis de Tervuren est ce que nous appelons aujourd'hui la cellule civilo-militaire.»²²²²

Une autre question importante, et liée aussi à cette problématique de fond autour de la relation UE-OTAN, révèle des représentations différentes sur les deux rives du Rhin: la question du financement de la défense européenne, avec en creux l'argument de la duplication des structures de l'OTAN.

2. La question budgétaire et l'argument de non-duplication

La question du coût de la construction d'une capacité de défense européenne autonome, si elle préoccupe largement les acteurs engagés dans la mise en œuvre de la PESD sur les deux rives du Rhin et à Bruxelles, est un souci qui s'exprime plus fréquemment chez les interlocuteurs allemands, et plus précisément chez les officiers. En effet, la quasi-totalité des officiers de la Bundeswehr avec lesquels nous nous sommes entretenus souligne clairement les données du problème : les Etats européens ne possèdent qu'un seul lot de forces armées (single set of forces), et par conséquent il s'agit qu'il n'y ait pas de duplication entre l'UE et l'OTAN. La question des ressources financières est donc très largement corrélée avec celle du rapport de la politique européenne de défense à l'Alliance atlantique. De quelles capacités disposent les Européens et que peuvent-ils faire ? Français et Allemands visent ici des buts différents avec la PESD. La France entend créer des structures (l'exemple actuel de la *Rapid Response Air Initiative* ou *RRAI*, dimension aérienne du concept des groupements tactiques 1500 en matière de réaction militaire rapide

²²²² Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006. Nous traduisons. « Es ist natürlich nicht ganz was, was die Republik Frankreich wollte, die sich schon ein Hauptquartier vorgestellt hatte. Es ist von dem Hintergrund ihrer Ziele vollkommen klar : eine wirklich autonome Handlungsfähigkeit der Europäischen Union lehnt sich mit einer eigenen Kommandostruktur. Und es wäre den Anstieg nach einer eigenen Kommandostruktur und so fängt man mit einem Hauptquartier an. So hat auch die NATO angefangen. Aber was aus der Kompromiss in Tervuren heraus kam, ist was wir heute zivil-militärische Zelle nennen. Wir wollten ideal, dass diese Zelle im Bündnis engst mit der NATO zusammenarbeitet. Das wird sich auch möglicherweise auch noch so entwickeln aber das wird die Zukunft sagen. »

dans l'UE, n'en donne qu'une illustration supplémentaire), tandis que l'Allemagne souhaite mieux équilibrer les charges entre UE et OTAN²²²³. Un fonctionnaire allemand de la défense remarque :

« Tout est sur le papier disponible aussi bien pour l'OTAN que pour la PESD et sera utilisé ici ou là selon les besoins. Ce sont toujours les mêmes forces et on ne peut pas les vendre deux fois: la PESD, c'est l'OTAN moins les Etats-Unis.»²²²⁴

Un officier d'échange français souligne bien la tension que cela représente pour le ministère fédéral de la Défense, dont le budget est limité et largement grevé par la transformation en cours de la Bundeswehr, armée encore largement territoriale qui se transforme actuellement en armée de projection²²²⁵ :

« Les militaires allemands ont tout intérêt à faire obstruction aux initiatives de la PESD car ces initiatives lancées par l'activisme français coûtent cher, et les Allemands n'ont pas assez de budget pour cela. »²²²⁶

L'argument financier que nous avons très fréquemment entendu à Berlin et Bonn est certes recevable sur le plan pratique : chacun des pays européen ne dispose que d'un budget de défense ; par conséquent, ce qu'il donne à l'OTAN, il ne le donne pas à la PESD car il ne peut pas y avoir de doublons budgétaires. Les acteurs français interrogés, notamment les militaires, tendent à raisonner différemment : les Etats n'ont qu'un seul outil de défense qui peut être mis au service de la PESD ou de l'OTAN selon les situations. Il n'y a pas de troupes assignées OTAN ou PESD : les troupes appartiennent aux nations. Cette problématique budgétaire intervient d'ailleurs dans un contexte spécifique, au moment où l'Alliance s'interroge sur l'élargissement de son spectre de responsabilités. C'est pourquoi les Etats-membres de l'OTAN, notamment les petits Etats aux ressources limitées, poussent en avant l'idée de *common fundings* (coûts communs) pour éviter le principe actuel de « *the costs lie where they fall* » (principe de coûts individuels); au contraire, ils proposent l'idée de moyens communs au sein de l'Alliance, avec une clef de répartition, auxquels pourraient accéder ces « petits pays » qui n'ont pas eux-mêmes ces équipements. Cependant sur ce point, Français et Allemands semblent en accord : ils refusent ce principe car ne veulent pas payer deux fois des équipements, soit par exemple à la fois des avions pour l'OTAN et pour

²²²³ Cette idée du *burden sharing* est à rapprocher de celle de *pilier européen dans l'OTAN* : cette notion est apparue sous l'égide du Président Kennedy dans les années 1960 qui évoquait la nécessité de « *burden sharing and equal sharing of responsibilities* » en ce qui concerne la sécurité européenne entre Washington et ses partenaires européens.

²²²⁴ Nous traduisons. «Das ist aber alles auf dem Papier sowohl in der NATO als auch in der ESVP und wird je nach Bedarf entweder hier oder da eingesetzt. Das sind immer die selbe Streitkräfte und die kann man nicht zweimal verkaufen : ESVP ist NATO Minus Amerika. »Entretien à la Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 28/04/2006.

²²²⁵ Franz-Joseph Meiers, *La politique allemande de sécurité et de défense : équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures*, Notes du Cerfa, 41, Paris, IFRI, février 2007, p. 8.

²²²⁶ Entretien avec un officier d'échange français, Bonn, 22/06/2006.

la PESD, et entendent éviter les comportements de passager clandestin ²²²⁷. Un officier allemand explique:

« C'est un problème que nous rencontrons aussi bien à l'OTAN que dans les opérations PESD et naturellement nous avons un intérêt élémentaire à ce qu'il n'y ait pas deux standards différents. Nous ne devrions pas financer en commun certaines choses à l'UE qui sont déjà financées en commun à l'OTAN et vice versa. C'est pour le moment encore partiellement le cas parce que la vitesse de développement des deux organisations est différente. Mais on essaye naturellement de maintenir l'écart aussi réduit et clair que possible. »²²²⁸

Et de citer l'exemple de l'opération Althea actuellement en cours en Bosnie : « Pour Althea il y a eu au début des points de vue différents sur le financement commun du quartier général: devait-il être financé par l'OTAN ou par l'UE, dans la mesure où il était essentiellement occupé par l'UE ? Cela a donné lieu aux chicaneries habituelles pour que l'OTAN ne continue bien sûr pas à payer seule. »²²²⁹

De même, le ministre des Affaires étrangères allemand Frank-Walter Steinmeier déclare:

« Dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, nous, Européens, avons besoin de plus de développement et d'acquisition d'équipement en commun, et d'une meilleure concertation des tâches prioritaires. Cela serait non seulement raisonnable au niveau politique, mais présenterait aussi des avantages pour les budgets des États membres. »²²³⁰

Le Traité de Maastricht (article J. 11) avait à l'origine prévu que seules les dépenses « administratives » sont à la charge du budget communautaire, les dépenses liées aux opérations étant facturées aux Etats-membres en proportion de leur participation à la mission militaire européenne en question. Il existe certes depuis 2004 un mécanisme de financement des coûts communs des opérations de l'UE ayant des implications militaires : le mécanisme Athéna²²³¹. Celui-ci provient de l'accord préliminaire sur la question du financement des opérations militaires européennes trouvé lors du CAG du 17 mai 2002 et reconduit au sommet européen de Séville du 20 juin 2002, qui introduisait une distinction entre les coûts « communs » (coûts de quartiers généraux et de soutien des forces armées, notamment l'infrastructure, le transport ou les soins médicaux) et les coûts « individuels » (troupes, armement et équipements) afférents aux Etats engagés dans l'opération. Trois ans

²²²⁷ Entretiens à la Mission militaire de l'Ambassade de France à Berlin, 20/03/2006 et 3/04/2005, et à Füs III-5, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006.

²²²⁸ Nous traduisons. « Es ist ja nun ein Problem, dass wir sowohl bei NATO als auch bei der EU geführten Einsätzen haben und natürlich haben wir ein elementares Interesse daran, dass es gar nicht zwei verschiedene Standards gibt. Wir sollen nicht bei der EU bestimmte Dinge gemeinsam finanzieren, die bei der NATO Gemeinsam finanziert werden und umgekehrt. Es ist im Moment noch teilweise der Fall, da die Geschwindigkeiten der beiden Organisationen unterschiedlich sind. Aber man versucht natürlich, es so klein und übersichtlich wie möglich zu halten. Zum Beispiel baut die EU diesen Athena Mechanismus, der sich aus der Praxis entwickelt hat, während es bei der NATO schon seit mehreren Jahren eine gemeinsame Finanzierung der bestimmten Teile und Kosten der Operationen gibt. »Entretien à Füs III-5, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006.

²²²⁹ Idem. Nous traduisons. « Für Althea gab es am Anfang unterschiedliche Sichte über die gemeinsame Finanzierung des Hauptquartiers : sollte es von der NATO oder von der EU finanziert werden, da es im wesentliche von der EU besetzt war ? Da gab es die üblichen Streitereien, dass natürlich die NATO es nicht weiter einsam zahlen soll... »

²²³⁰ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de>

²²³¹ Cf . www.finances-europe.com

ont été nécessaires pour définir la liste de ces coûts communs, (stockage, exercices, personnel) ou sur décision du Conseil (transport, casernement). L'accord sur les surcoûts des personnels a été difficile car les régimes indemnitaires des personnels en opération diffèrent selon les Etats. Pour la première application du nouveau système en Bosnie, la dépense prévisible est de 72 millions d'euros. Si les acteurs politico-militaires allemands et français impliqués dans cette question semblent en accord sur le principe, dans le détail cela paraît moins consensuel : les Français acceptent l'idée de financer en commun les opérations extérieures relevant de l'UE mais pas celles relevant de l'OTAN, et les Allemands ne souhaitent guère ni l'un ni l'autre. En effet dans l'UE, le mécanisme Athéna permet de financer des opérations extérieures européennes au cas par cas selon le principe d'unanimité, ce qui offre un frein de secours à l'Allemagne : c'est le seul moyen de ne pas payer pour une intervention que l'on ne souhaite pas faire.

Au contraire dans le cadre de l'Agence Européenne de Défense, les ministres de la Défense nationaux siègent au Comité directeur et décident à la majorité qualifiée, y compris pour le budget, budget qui doit être agréé par le Conseil de l'UE, qui lui fonctionne à l'unanimité ! A cela viennent s'ajouter les batailles symboliques de territoire bureaucratique que nous avons pu observer aux chapitres 5 et 7, qui rendent les Etats-membres et le Conseil peu enclins à discuter des lignes du budget de la PESC avec le Parlement européen. Le Parlement européen alloue depuis 2003, année des premières opérations militaires européennes, un budget plus significatif à la PESC avec 60 millions d'euros environ en 2005 et 100 millions d'euros en 2006, dans l'espoir d'acquiescer in fine un droit de regard sur la politique européenne de défense²²³². Mais cette apparente schizophrénie apparaît cependant en cohérence avec la position française vis à vis de l'OTAN, et il se produit la situation symétriquement opposée côté allemand.

Un obstacle structurel vient compléter ces difficultés. La logique initiale de la construction européenne spécifiait que l'armement restait un domaine de compétence gouvernementale exclu des prérogatives communautaires : la défense était trop proche du noyau de la souveraineté pour être incluse dans le Traité de Rome (article 223 du traité de Rome²²³³). L'article 223 a été laissé en l'état par l'Acte Unique, le Traité de Maastricht et

²²³² Cf. Antonio Missiroli, « Une question d'argent : le financement de la gestion de crise au sein de l'UE », pp. 115-125, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », Les Champs de Mars, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008. De même, la Commission qui entend s'impliquer davantage dans la PESC et voit en la PESD une opportunité potentielle de le faire par le biais de son levier financier, a mis sur pied en 2002 un nouvel instrument financier pour les actions extérieures de courte durée, le mécanisme de réaction rapide.

²²³³ Cf. particulièrement Taylor, Trevor, « West European security and defence cooperation : Maastricht and beyond », in *Journal of International Affairs*, Vol. 70, n°1, Royal Institute for International Affairs, London, 1994, pp. 1-16.

celui de Nice : l'article 28-3 du Traité de l'Union européenne interdit que le budget communautaire ne finance les dépenses liées à des opérations ayant des implications dans le domaine de la défense ; donc tout le financement des opérations militaires doit être assuré en sus du budget communautaire. Or les budgets consacrés à la défense par les pays européens sont en chute libre depuis le début des années 1990²²³⁴. La moyenne du budget militaire est de 2,4 % du PIB dans l'UE contre 3 % dans l'OTAN. Le budget consacré à la défense représente 1,7 % du PIB (soit 23,9 milliards d'euros) en Allemagne et environ 2,15 % du PIB (soit près de 30,9 milliards d'euros) en France en 2004, contre 3,9 % du PIB aux Etats-Unis²²³⁵. Un officier français en poste au Secrétariat Général du Conseil constate non sans amertume :

« Tout finit par se résumer à cette question des ressources. Or les Allemands payent 25% de la facture à l'UE. Et pour les Allemands, il s'agit de 25% en plus prélevés sur le budget du ministère de la Défense, alors que la contribution à l'UE est prélevée sur d'autres ressources. Donc à chaque fois qu'on a une opération, les Allemands sont en recul, avec très peu d'ambitions, ce qui n'est pas un cadre très favorable pour développer des actions. »²²³⁶

Les interlocuteurs que nous avons pu interroger au ministère fédéral des Affaires étrangères en ont d'ailleurs conscience :

« Si l'on prend la question du financement d'une mission militaire de l'UE par les Etats-membres par exemple, le *Ressortprinzip* en Allemagne signifie que chaque département a son propre budget. Quand on lance une mission militaire PESD, elle est financée sur le budget militaire du ministère de la Défense. C'est toujours un peu quelque part le ministre des Affaires étrangères qui décide et le ministre de la Défense qui ensuite envoie les soldats et doit financer la mission. »²²³⁷

Cet état de fait tient au fonctionnement interne des configurations nationales : alors que dans le cas français, le budget de la Défense s'intègre dans la programmation du budget global de l'Etat, en Allemagne le *Ressortprinzip* fonctionne de telle sorte que chaque ministère (ou *Ressort*) dispose d'un budget propre qui doit lui servir à financer le contenu de l'action publique relevant de son domaine de compétence. Les opérations extérieures créent naturellement des tensions dans le budget du ministère fédéral de la Défense.

²²³⁴ L'Europe est « budgétairement désarmée ». Nous développons ce point au chapitre 9, section A.

²²³⁵ Cf. aussi. www.defense.gouv.fr et www.bundeswehr.de.

²²³⁶ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, DG E VIII, 15/11/2005.

²²³⁷ Nous traduisons. « Nehmen wir die Frage der Finanzierung einer militärischen Mission der EU von den Mitglied-Staaten. Ressortprinzip in Deutschland bedeutet, dass jedes Ressort ein eigenes Haushalt hat. Wenn es zu ESVP Militärmissionen kommt, wird es aus dem Haushalt des Verteidigungsministerium finanziert. Es ist ein Bisschen immer so, dass der Außenminister entscheidet und der Verteidigungsminister schickt dann die Soldaten und muss es auch finanzieren. » Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, EU Korrespondent, Berlin, 7/12/2006.

3. Un enjeu entre culture de sécurité nationale et européanisation : les opérations militaires européennes

Un autre enjeu majeur divise encore assez fortement les acteurs français et allemands dans leur coopération en matière de PESD, et posait déjà question lors de la création de la Brigade Franco-Allemande à la fin des années 1980 et de l'Eurocorps en 1992 : celui des opérations militaires extérieures, et en filigrane la question de l'usage de la force armée sur laquelle nous revenons au chapitre 9. Cette question des opérations militaires européennes autonome se rattache d'ailleurs à la problématique des relations UE-OTAN dans la mesure où les opérations menées sous mécanismes Berlin Plus ne semblent pas faire l'objet de tels enjeux politiques dans les deux Etats considérés, bien que la France ait au départ manifesté quelques réticences de formes concernant l'organisation matérielle de l'opération Althea en Bosnie prenant la relève de la SFOR de l'OTAN et fonctionnant en recourant aux capacités communes de planification de l'Alliance.

3.1. Kultur der Zurückhaltung versus culture de projection

L'Allemagne s'est longtemps proclamée puissance civile, pratiquant en la matière une culture de « retenue » (*Zurückhaltung*) qui l'a amenée à pratiquer une « diplomatie du chèque » pendant la guerre du Golfe²²³⁸. Cela peut sembler paradoxal vis à vis de l'engagement profondément atlantiste de la République Fédérale. Cette *Kultur der Zurückhaltung*²²³⁹ provient du traumatisme du passé nazi qui a généré jusqu'à l'alternance politique de 1998 un complexe de culpabilité (*Schuldsyndrom*), inhibiteur de la volonté de s'impliquer dans les rapports de force internationaux et d'endosser les responsabilités d'acteur international qui découlaient de sa position de *partner in leadership* en Europe vis à vis des Etats-Unis. L'Allemagne s'était effectivement dotée de dispositions constitutionnelles contradictoires qui ont eu pour effet de verrouiller les possibilités d'emploi de la Bundeswehr hors zone OTAN : l'article 87a²²⁴⁰ soumet l'engagement de troupes allemandes à l'extérieur à une autorisation constitutionnelle, tandis que l'article

²²³⁸ L'Allemagne a fourni une aide financière de plus de 17 milliards de Deutsche Mark, dont plus de la moitié en faveur des Etats-Unis, et le reste au profit de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Israël, de l'Egypte et de la Turquie, sans compter un approvisionnement en matériels militaires à hauteur de 4 milliards de DM. Cf. Françoise Nicolas, Hans Stark, *L'Allemagne – Une nouvelle hégémonie ?*, Paris, Dunod, p. 46.

²²³⁹ Cf. Detlev Bald, *Die Bundeswehr, Eine kritische Geschichte (1955-2005)*, München, Verlag C.H. Berg, 2005, p. 19.

²²⁴⁰ Article 87a, al. 2 : « En dehors des besoins de défense, les forces armées ne peuvent être employées que si la constitution les y autorise explicitement ». *Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949*, www.leforum.de/fr/fr

24²²⁴¹ affirme la responsabilité allemande dans le cadre du système de sécurité collective, et n'interdit pas les interventions extérieures. Or dans le cadre d'action envisagé par la PESD, il est devenu évident que les modalités d'intervention dépassent les frontières de la zone d'intervention otanienne, notamment parce qu'il s'agit de missions de Petersberg, qui touchent à des crises régionales. Ces dispositions constitutionnelles trouvent également une source d'explication temporelle plus lointaine : si l'on remonte plus loin que la Seconde Guerre mondiale dans l'histoire allemande, on s'aperçoit que l'Allemagne est longtemps, tout particulièrement avec Bismarck, restée concentrée sur son propre territoire qui a connu une unité tardive, et que la *Weltpolitik* lancée par Guillaume II au début du XX^{ème} siècle n'a guère rencontré de succès.

Au contraire, la culture d'intervention extérieure de la France, héritée de son passé colonial depuis le XVIII^{ème} siècle, provient de ses ambitions outre-mer. Les soldats français sont dépositaires d'une longue tradition d'intervention en dehors des frontières du territoire national, ce qui leur permet de se construire une identité en tant que militaires au niveau national, et de se positionner au niveau international. Par conséquent, les officiers appelés à la direction des affaires militaires et politico-militaires sont pourvus d'une expérience extérieure tout à fait déterminante comme facteur de socialisation, d'autant plus que la France ayant quitté les structures militaires intégrées de l'OTAN en 1966, la participation aux opérations otaniennes n'était pas rendue systématique.

Si la question des opérations extérieures rencontre souvent un relatif consensus en France, elle clive fortement la classe politique allemande, comme le montre bien le débat autour de l'opération EUFOR Congo au printemps 2006²²⁴². Alors que la coalition CDU-FDP au pouvoir entre 1990 et 1998 plaidait pour une révision constitutionnelle dans un sens moins restrictif²²⁴³, la SPD entendait limiter les emplois de la Bundeswehr à des missions de maintien de la paix uniquement dans la zone otanienne et sous réserve de compatibilité constitutionnelle. Un ancien conseiller diplomatique du Chancelier Kohl, se souvient :

« Les socialistes disaient : “ Plus jamais de troupes allemandes à l'extérieur. ”, les libéraux nous dénonçaient devant la Cour constitutionnelle allemande à Karlsruhe. Le plus curieux est

²²⁴¹ Article 24 : « A des fins de protection de la paix, la République fédérale a le droit de s'intégrer dans un système de sécurité collective, renonçant par-là même à certains de ses droits souverains afin d'œuvrer à l'instauration d'une paix stable en Europe et dans le monde. » Ibid.

²²⁴² Louis Gautier, « Le consensus sur la défense entre totem et tabou », in *Défense nationale et sécurité collective*, 2/2006, pp. 115-126, et *Face à la guerre*, Paris, La Table Ronde, 2006, introduction.

²²⁴³ Helmut Kohl et son ministre des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, n'excluaient pas la participation de la Bundeswehr pour des missions de maintien ou de rétablissement de la paix « hors zone », dans le cadre de l'ONU, de l'UEO ou de l'OTAN. Ils portaient le projet de modifier les règles du jeu afin d'être en mesure d'envoyer à nouveau des troupes à l'extérieur du sol allemand et de faire enfin face aux nouvelles responsabilités de l'Allemagne unie. Cf. Hans Stark, *La politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, Paris, Les Cahiers de l'IFRI, 2000.

que la Cour nous a donné raison en 1994. Mais c'est un sujet sensible, qui a connu un développement très lent.»²²⁴⁴

Malgré la contradiction tranchée par la Cour constitutionnelle en 1994, l'engagement extérieur de la Bundeswehr demeure soumis à l'approbation préalable du Bundestag, ce qui contribue à freiner les possibilités d'engagement dans des opérations extérieures, contrairement à la France où le Président de la République, en tant que chef des Armées, détient ce pouvoir ultime de décision. Le principe des opérations extérieures, naturel en France, s'acquiert en Allemagne par *learning by doing*. Par ailleurs, l'expérience historique et coloniale des deux Etats peut rendre la recherche de consensus autour d'une intervention mal aisée du fait d'intérêts divergents en termes de zones d'influence : Europe de l'Est pour l'Allemagne²²⁴⁵, bassin méditerranéen et ancien empire colonial (en particulier l'Afrique) pour la France. La question des intérêts nationaux reste majeure, comme le révèlent les entretiens conduits.

Toutefois, il subsiste toujours aujourd'hui dans la Bundeswehr, et la politique de défense allemande, une difficulté d'envisager les interventions extérieures et l'usage de la force dans un cadre qui ne soit pas celui de la défense territoriale, ce qui est perçu comme « *mangelnden Interventionismus* » [interventionnisme lacunaire] du point de vue français²²⁴⁶. Un officier d'échange français confirme : « *Le mot „intervention“ est négativement connoté en Allemagne parce qu'il est toujours associé avec l'attaque.* »²²⁴⁷ Le Général Naumann souligne que ces différences fondamentales hypothéquaient déjà en partie la portée de l'Eurocorps en 1992 :

« Nous voulions déjà –et Jacques Lanxade voyait aussi les choses comme cela- faire de l'Eurocorps une unité qui pourrait remplir les missions de Petersberg de l'Union de l'Europe occidentale. Mais il nous semblait clair que la partie la plus difficile des missions de Petersberg –les missions de combat- ne pouvait encore pendant longtemps par être l'apanage des Européens. »²²⁴⁸

Une fois ces éléments posés, cela nous permet de mieux comprendre les tensions qui ont pu apparaître en Allemagne à l'occasion de deux opérations européennes en Afrique : l'opération Artémis en 2003 selon le principe de nation-cadre (commandement français multilatéralisé), et l'opération autonome EUFOR Congo en 2006.

²²⁴⁴ Entretien à Paris, 26/04/2004.

²²⁴⁵ Le ministre de la Défense Volker Rühe a déclaré en 1993 qu'il refusait de faire de l'Eurocorps un « Afrikakorps ». Cf. Hans Stark, *Les relations franco-allemandes : état et perspectives*, Paris, Les Cahiers de l'IFRI, n°25, 1998, p. 76.

²²⁴⁶ Entretien à FüS III-4, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006.

²²⁴⁷ Idem. Nous traduisons; « Das Wort « Intervention » ist falsch betrachtet in Deutschland, weil immer betrachtet, als es mit Angriff korreliert wurde. »

²²⁴⁸ Nous traduisons. « Wir wollten schon –und Jacques Lanxade sah es auch so- das Eurokorps zu einer Einheit machen, die die Missionen nach der Petersberg Erklärung der Westeuropäischen Union erfüllen können würde. Aber es war uns klar, dass der schwierigste Teil der Petersberg Mission -die Kampfeinsätze- noch lange nicht Sache der Europäer sein könnten. » Entretien à Berlin, 2/06/2006.

3.2. L'exemple des opérations européennes en Afrique : Artémis et EUFOR Congo

Les officiers et diplomates français poussent souvent au montage d'opérations militaires européennes car ils entendent ainsi crédibiliser la PESD, et donner de la chair aux concepts européens de gestion de crise en utilisant les instruments créés. C'est aussi la vision exprimée à la DG E VIII du Conseil de l'UE :

« Il s'agit d'abord de valider durablement et significativement, comme on a commencé à la faire avec Artémis, la plus value de la gestion de crise par l'Union européenne, soit l'articulation civilo-militaire et la capacité à prendre des risques pour la crédibilité : c'est notamment en Palestine qu'il faut prendre des risques, même si c'est très risqué car cela pourrait porter un coup d'arrêt à la défense européenne si l'on se trompe là-bas. Nous ne sommes pas encore complètement sortis du paradigme de la Bosnie où il a finalement fallu les Américains. »²²⁴⁹

3.2.1. Les incertitudes d'Artémis

En ce qui concerne l'opération Artémis, la presse allemande permet de retracer le scepticisme originel du gouvernement Schröder quant à cette opération : au début du mois de juin 2003, la *FAZ* parle de « mauvaise conscience » sur ce sujet au ministère fédéral de la Défense²²⁵⁰ et des doutes du gouvernement de coalition. L'étude des articles révèle que si l'opération ne fait pas l'objet d'un débat partisan en France, elle a en revanche provoqué en Allemagne une polémique entre un gouvernement SPD-Verts très mal à l'aise avec l'idée de participer à cette opération²²⁵¹, et une opposition CDU soulignant la nécessité d'y participer pour que l'Allemagne prenne enfin les responsabilités qui découlent de sa participation à la PESD et en finisse avec la diplomatie du chèque. Le Bundestag a finalement approuvé la participation de la Bundeswehr à l'opération Artémis le 18 juin 2003²²⁵². Les arguments majeurs qui ressortent ici sont la question de l'autonomie de la PESD vis-à-vis de

²²⁴⁹ Nous traduisons. « Wir haben formal eine ESVP aber mit unterschiedlichen Zielrichtungen und Auffassungen besonders in die regionalen Schwerpunkte : zum Beispiel zielt Deutschland eher Richtung balkan und Frankreich eher Richtung Mittelmeer und Afrika. »Entretien à la représentation française auprès du Comité Militaire de l'UE, Bruxelles, 14/11/2005. Nous traduisons. « Wir wollten schon –und Jacques Lanxade sah es auch so- das Eurokorps zu einer Einheit machen, die die Missionen nach der Petersberg Erklärung der Westeuropäischen Union erfüllen können würde. Aber es war uns klar, dass der schwierigste Teil der Petersberg Mission -die Kampfeinsätze- noch lange nicht Sache der Europäer sein könnten. » Entretien à Berlin, 2/06/2006.

²²⁴⁹ Entretien à Bruxelles, 23/01/2007. Nous traduisons. « Wir haben formal eine ESVP aber mit unterschiedlichen Zielrichtungen und Auffassungen besonders in die regionalen Schwerpunkte : zum Beispiel zielt Deutschland eher Richtung balkan und Frankreich eher Richtung Mittelmeer und Afrika. »

²²⁵⁰ En allemand : « schlechte Gewissen ». Nico Fried, « Berlin ohne Afrika-Politik », *FAZ*, 8/06/2003.

²²⁵¹ Le problème essentiel résidait dans le fait que l'opération se déroulait en Afrique, et que les leaders politiques allemands gardaient en mémoire le spectre du précédent rwandais.

²²⁵² La participation allemande à l'opération Artémis a consisté en la mise à disposition de quelques avions sanitaires MedEvac et de transport Transall.

l'Alliance²²⁵³ dans les quotidiens français et les entretiens conduits avec nos interlocuteurs français, et la question de la non duplication et du coût des opérations européennes dans la presse allemande et les entretiens conduits avec les officiers allemands de notre corps. Un diplomate français au COPS, qui a vécu cette phase de négociations, raconte :

« Quand on a annoncé l'opération Artémis en mai 2003, l'ambassadeur allemand était loin d'y être favorable ; il a pratiquement tapé sur la table pendant la session et a clairement indiqué que lui vivant, il n'y aurait pas d'opération militaire de l'Union européenne en Afrique. Il vit toujours ! »²²⁵⁴

Les témoignages côté allemand concordent :

« Ce n'est pas un secret que nous n'ayons pas d'emblée dit „Nous refusons“, mais que nous ayons émis de gros doutes. Le représentant au COPS était très nettement réticent. Cela est très typique de notre système, le fait que nous devions nous accorder sur une ligne commune avec le ministère de la Défense. Le ministère de la Défense n'était pas fondamentalement très enthousiaste que cela se passe en Afrique. Les politico-militaires étaient très sceptiques du fait que nous n'étions pas très présents en Afrique. C'était un peu similaire à maintenant. Il y a eu beaucoup de préjugés et de malentendus. Ils avaient le sentiment que ce Congo était un territoire aussi grand que l'Europe. La guerre fait rage depuis des années là-bas. Le gros souci était le suivant : si nous allons une fois là-bas, nous n'en ressortirons plus. Et il y a aussi le problème des enfants soldats. Or comment cela se passerait, si des soldats allemands devaient tirer ? Beaucoup de choses s'entremêlaient. Mais pourtant cela s'est décidé relativement rapidement dans les faits. Nous ne pouvons pas d'un côté promouvoir bruyamment la PESD et dès que cela en vient aux opérations refuser. Bien entendu l'Afrique est un sujet important sur l'agenda PESD. »²²⁵⁵

Cela pose la question des outils développés au sein de la politique européenne de défense : l'utilisation des outils est perçue de façon différente entre les Européens même s'ils conduisent des opérations communes :

« Nous avons formellement une PESD mais avec des objectifs et des points de vue différents en particulier en ce qui concerne les priorités régionales: par exemple l'Allemagne regarde plutôt en direction des Balkans et la France plutôt en direction de la Méditerranée et de l'Afrique. »²²⁵⁶

²²⁵³ Cf. notamment l'article de Laurent Zecchini, « L'Union européenne dépêche une force d'intervention au Congo sans l'aide de l'OTAN », *Le Monde*, 5/06/2003.

²²⁵⁴ Entretien à la représentation permanente de la France auprès du COPS, Bruxelles, 7/12/2005.

²²⁵⁵ Entretien avec un diplomate allemand en poste au COPS à Bruxelles en 2003, ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 7/06/2006. Nous traduisons. « Es ist keine Geheimnis, dass wir erst nicht gesagt haben „Wir lehnen ab.“, sondern wir doch große Bedenken hatten. Der PSK Vertreter war da sehr deutlich zurückhaltend. Es ist hier sehr typisch für unser System, dass wir uns mit dem Verteidigungsministerium über eine Linie einigen mussten. Der Verteidigungsministerium war gründlich nicht so begeistert, da es in Afrika war. Die Militärpolitiker waren sehr skeptisch aus den Gründen, dass wir nicht so ganz präsent in Afrika sind. Es war ein Bisschen so ähnlich wie jetzt. Es hat viele Vorurteile und Missverständnisse gegeben. Sie hatten das Gefühl, dass dieses Kongo ein Gebiet so groß wie Europa ist. Seit Jahren gibt es da Krieg. Die große Sorge waren : gehen wir erst mal drin, dann kommen wir nicht mehr aus. Und es gibt auch das Problem der Kindersoldaten. Und wie wäre es, wenn deutsche Soldaten schießen müssen ? Es kam viel zusammen. Aber dann ist es in der Tat relativ schnell entschieden worden. Wir können nicht einerseits die ESVP groß propagieren und sobald es zum Einsatz kommt ablehnen. Natürlich ist Afrika groß auf dem ESVP-Agenda. »

²²⁵⁶ Nous traduisons. « Wir haben formal eine ESVP aber mit unterschiedlichen Zielrichtungen und Auffassungen besonders in die regionalen Schwerpunkte : zum Beispiel zielt Deutschland eher Richtung balkan und Frankreich eher Richtung Mittelmeer und Afrika. » Entretien à Füs III, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 16/06/2006.

L'opération EUFOR Congo est encore plus emblématique de ces divergences franco-allemandes sensibles.

3.2.2. EUFOR Congo, ou le dilemme africain

L'exemple des débats qui ont précédé le vote au Bundestag (le 17 mai 2006) du mandat de la Bundeswehr en République Démocratique du Congo offre un autre cas d'étude particulièrement intéressant pour saisir ces divergences franco-allemandes de points de vue concernant les opérations extérieures européennes, et un *caveat*²²⁵⁷ majeur dans la perspective d'utilisation des groupements tactiques 1500 visant à doter l'UE d'une capacité de réaction rapide : celui du poids du Bundestag en matière de décision d'envoi des troupes allemandes en opération²²⁵⁸. Les décalages entre Français et Allemands portent tant sur la forme que sur le fond. Sur le plan formel, les interlocuteurs allemands rencontrés, tant militaires que diplomatiques, manifestent souvent le sentiment de s'être sentis pressés par les Français, notamment l'Elysée et le Quai d'Orsay.

L'affaire a commencé avec la requête originelle des Nations Unies par le biais d'une lettre de Jean Guéhenno, responsable des questions africaines à l'ONU, adressée à la Présidence de l'Union européenne (à l'époque assumée par la Grande-Bretagne) le 27 décembre 2005. Très vite le Président Chirac s'est saisi du dossier. Cela se produisait par ailleurs dans le contexte du changement de gouvernement en Allemagne suite aux élections de l'automne 2005 ayant porté la coalition d'Angela Merkel au pouvoir. La première visite de la Chancelière à Paris en janvier 2006 a permis aux deux chefs d'Etat d'évoquer le sujet. C'est d'ailleurs à partir de ce point que les opinions apparaissent divergentes des deux côtés du Rhin : si du côté français les acteurs politico-militaires rencontrés concèdent que le processus décisionnel de coordination et de clarté au départ, les interlocuteurs allemands mettent très fréquemment en avant l'idée que la France a fait pression sur l'Allemagne pour participer à cette opération, les Britanniques ayant décliné l'offre du fait de leur engagement en Irak depuis 2003²²⁵⁹. Les plus cyniques soupçonnent les responsables politico-militaires français de chercher à européaniser leur politique africaine pour des raisons de coûts trop élevés²²⁶⁰. Un agent militaire de la Délégation aux Affaires stratégiques explique :

« Il y a eu beaucoup de questions de la part des Allemands sur cette lettre, notamment du fait que Guéhenno est français, d'où une sorte de réécriture de la demande selon les Etats-

²²⁵⁷ Un *caveat* est une limitation politique d'emploi de l'armée d'un Etat.

²²⁵⁸ Nous développons ce point dans le cadre d'une réflexion sur l'usage de la force au chapitre 9, section B.

²²⁵⁹ Entretien à l'État-major des Armées, Division Euratlantique, Paris, 22/01/2007.

²²⁶⁰ Cette analyse avait d'ailleurs déjà été mise en avant lors de l'opération Artémis. Cf. Denis M. Tull, « Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik », SWP-Aktuell, 44, Berlin, Octobre 2005. Dans le rapport franco-allemand, et même dans le rapport européen, il se produit souvent une tentative d'instrumentalisation de l'autre.

membres de l'UE. Puis on doit s'entendre sur la réserve, les lignes rouges de chacun. Pour convaincre nos partenaires allemands, chacun a pris ses petits contacts. Et il y a eu un manque de coordination des services concernés en France. En mars 2006, Angela Merkel a accepté que l'Allemagne prenne la direction stratégique de l'opération, mais en limitant la mission à Kinshasa. Le compromis était que la Bundeswehr serait seulement postée à Kinshasa, et que la France et les autres Etats-membres s'occuperaient du reste du pays. L'affaire a été menée de bric et de broc, mais la vérité est que la coordination se fait *ad hoc* pour toutes les opérations européennes. »²²⁶¹

Du côté de nos interlocuteurs allemands, un ancien secrétaire d'Etat à la Défense exprimait le point de vue que nous avons souvent entendu en des termes plus feutrés :

« Je crois que c'était une idée de Chirac pour prendre au mot la Chancelière. La Chancelière avait beaucoup critiqué Schröder parce qu'il ne voulait pas prendre trop de responsabilités internationales pour l'Allemagne.[...]Le Président Chirac ne veut pas laisser l'Afrique aux Américains et à la Chine.»²²⁶²

L'opération EUFOR est caractéristique de la portée politique déjà accordée à l'opération Atémis ou au sommet de Tervuren : la Chancellerie a été largement maîtresse d'œuvre en l'occurrence, comme le souligne ce diplomate allemand du *Gruppe 23* (UE) :

« Une fois la question clarifiée et l'idée de s'engager avancée, il y a eu très tôt en janvier 2006 un dialogue politique entre Jacques Chirac et Angela Merkel, pour convenir que la RDC ne devait pas être une opération militaire franco-allemande mais une opération européenne. Or ici, on remarque la différence de fonctionnement des deux systèmes politico-militaires français et allemand : là où il existe en France un espace Présidentiel en la matière, la Chancellerie monte au créneau de façon plus limitée car le ministère fédéral de la Défense est le chef des armées.»²²⁶³

Un tel fonctionnement de haut niveau politique ne peut rester qu'un levier occasionnel en cas de réel blocage franco-allemand, qui aboutirait à empêcher une opération européenne ou l'envoi d'un groupement tactique par exemple en cas de crise. Un diplomate, anciennement en poste au ministère fédéral des Affaires étrangères, explique en effet l'écueil de ce type de procédé au regard des contraintes de politique intérieure allemande :

« D'un côté il y a une relation directe entre Jacques Chirac et Angela Merkel, et de l'autre côté le Bundestag s'informe, notamment à travers Bruxelles ; le Bundestag a été plus ou moins mis devant le fait accompli et s'est trouvé dans une position où il n'avait plus qu'à acter la décision de la Chancelière. Ce qui posait problème était que les députés ne pouvaient guère voter contre l'opération sans que le gouvernement risque de tomber : étant donné l'intensité des tractations pour former le gouvernement de coalition fin 2005, un tel risque ne pouvait être pris »²²⁶⁴.

²²⁶¹ Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 6/06/2006.

²²⁶² Nous traduisons. « Ich glaube, es war eine Idee von Chirac, um die Bundeskanzlerin vom Wort zu nehmen. Die Bundeskanzlerin hatte viel Schröder kritisiert, weil er nicht zu viel die internationale Verantwortung Deutschlands nehmen wollte. [...] Der Präsident Chirac will Afrika nicht an den Amerikaner und an China lassen. Aber die Bundeskanzlerin hat sich mit Märchen von den Wahlen entzaubern lassen. » Entretien à Berlin, 20/09/2006.

²²⁶³ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 27/06/2006.

²²⁶⁴ Entretien à la Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 24/04/2006.

Quant au débat de fond, les arguments qui nous ont le plus souvent été présentés par nos interlocuteurs militaires et diplomatiques au printemps 2006 concernant la préparation de l'opération EUFOR Congo montrent également la différence d'interprétation de cette opération, qui coïncide avec les décalages dans les représentations que nous avons déjà étudiés plus haut : les militaires allemands, et certains diplomates interrogés également, considèrent cette opération comme de la publicité (le mot « *Werbung* » a été employé par de nombreux interlocuteurs) ou du *window-dressing*, et si l'opération devait ne pas fonctionner, cela ne ferait que montrer qu'il ne peut pas y avoir de PESD autonome, apportant de l'eau au moulin de l'argumentaire selon lequel la PESD doit permettre aux Européens de rester un partenaire attractif aux yeux de Washington. Au contraire, les acteurs politico-militaires français considèrent davantage que cet engagement a pour but de montrer que la PESD peut fonctionner de façon autonome.

C'est toujours le dilemme autour de la notion d'autonomie de la défense européenne qui resurgit, dont l'interprétation varie selon la rive du Rhin sur laquelle on se place. Parmi les arguments les plus fréquemment mobilisés par nos interlocuteurs outre Rhin, tout particulièrement les militaires, figure le danger du terrain africain et l'inexpérience de la Bundeswehr en Afrique²²⁶⁵. La problématique des enfants soldats soulevait également des questions éthiques pour la Bundeswehr, relayées par les médias : comment faire en sorte de concilier sécurité des soldats allemands sur le terrain et éthique interdisant de tirer sur des enfants ? Doit-on considérer ces enfants soldats selon leur statut d'enfants ou de combattants ? Une diplomate allemande anciennement en poste au Rwanda analyse :

« En Allemagne les hommes politiques redoutent la mort de soldats allemands. Il y a aussi de grosses discussions sur le thème des enfants-soldats: cette question est très importante pour les médias allemands car l'Allemagne n'a aucune expérience en Afrique. »²²⁶⁶

Un diplomate français en poste à Berlin complète l'analyse, en exprimant une vision typiquement française sur la question :

« Les scénarios apocalyptiques discutés dans la presse allemande et au Bundestag de soldats de la Bundeswehr tirant sur des enfants-soldats dans les couloirs de l'aéroport de Kinshasa n'étaient pas crédibles. »²²⁶⁷

²²⁶⁵ Un interlocuteur diplomatique confiait : « Ce n'était pas clair ce dont on avait besoin là-bas. Et aussi nous, l'Allemagne, ne sommes toujours pas expérimentés dans ce genre de choses. Nous traduisons. [« Es war unklar, was wir da brauchten. Auch da sind wir –wir, Deutschland- immer nicht noch erfahren in diesen Dingen. »] Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 7/06/2006.

²²⁶⁶ Entretien avec la seule diplomate affectée au *Planungsstab*, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 12/05/2006. Nous traduisons. « In Deutschland fürchten die Politiker den Tod des deutschen Soldaten. Es gibt auch große Diskussionen herum dem Thema des Kindersoldaten, welche Frage sehr wichtig in den deutschen Medien ist, da Deutschland gar keine Erfahrung in Afrika hat. Die deutsche Abgeordnete haben eine echte Fantasie über Afrika : sie träumen viel aber sind mit der Wirklichkeit verschoben. »

²²⁶⁷ Entretien avec un diplomate français, Ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

Le nombre restreint de soldats (1500 hommes) prévus pour la mission au regard de la taille de la République Démocratique du Congo est également un argument que nous avons recueilli à de nombreuses reprises chez les officiers allemands interrogés :

« Nous n'amènerons pas la démocratie au Congo avec 1500 soldats ! C'est malgré tout ce qui est officiellement affiché. Les Américains n'y arrivent déjà pas avec 150 000 hommes en Irak! »²²⁶⁸

A ces arguments de nature éthiques, sont venus s'ajouter des arguments matériels, tels que le coût de l'opération, l'absence d'intérêts allemands clairement identifiables *a priori* au Congo ou l'impossibilité de ramener la démocratie en quatre mois dans un pays sortant de nombreuses années de guerre civile : « Les intérêts allemands au Congo sont fragiles. Nous n'avons aucune tradition là-bas. »²²⁶⁹ C'est là une différence fondamentale avec la vocation globale qu'ambitionne la politique étrangère et de défense française. La France a une expérience coloniale que l'Allemagne n'a pas, et l'Afrique conserve d'ailleurs une forte tradition de communauté française sur place, ce qui confortait les acteurs politico-militaires allemands, tout particulièrement une partie de la classe politique et les acteurs militaires rencontrés, dans l'idée qu'ils n'avaient guère leur place au Congo. Parallèlement, la tension était d'autant plus grande en Allemagne que les acteurs politico-militaires allemands, en particuliers diplomatiques, comprenaient la double nécessité de montrer la validité de la PESD mais surtout de faire en sorte que l'Allemagne tienne ses engagements envers ses partenaires européens. Ce dilemme et ses conséquences sont bien exprimés par cet officier du bureau OTAN à Berlin :

« La question de savoir si nous nous décidions à aller là-bas ne s'est pas beaucoup posée. Mais la question était bien davantage: combien cela nous coûte-t-il de dire non ? De façon intéressante il y avait aussi au sein du gouvernement des positions très différentes sur la question de savoir s'il était sage de s'engager ou non. Et sur cette question, des ministres qui jusque-là n'avaient rien à faire des questions militaires se sont exprimés. Même la position du ministre de la défense n'a pas toujours été la même. C'est normal. C'est la toute première fois que nous évoluons sur ce terrain et on se sent incertain. »²²⁷⁰

Tous ces arguments ont conduit à d'interminables débats au Bundestag au printemps 2006. Or la Bundeswehr ne peut être engagée à l'extérieur sans approbation du parlement. Cela

²²⁶⁸ Entretien à la Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 24/04/2006. Nous traduisons. « Wir bringen nicht die Demokratie im Kongo mit 1500 Soldaten ! Es ist trotzdem was offiziell gekündigt wird. Mit 150 000 in Irak schaffen das die Amerikaner schon nicht ! »

²²⁶⁹ Entretien au *Planungstab*, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006. Nous traduisons. « Die deutschen Interesse in Kongo sind dünner Eis. Wir haben keine Tradition dort. »

²²⁷⁰ Entretien à FüS III-5, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006. Nous traduisons. « Die Frage hat sich weniger gestellt, ob wir uns entscheiden, daran zu gehen. Sondern war die Frage viel mehr : was kostet uns, nein zu sagen ? Interessanterweise hat es auch innerhalb der Regierung sehr unterschiedliche Positionen gegeben, zu der Frage, ob es weise ist, es zu tun oder nicht zu tun. Und über diese Frage haben sich Ministern dafür ausgesprochen, die bisher nichts militärisch zu tun hatten. Auch die Position des Verteidigungsministers war nicht immer die gleiche. Es ist ganz normal. Es ist das alleerste Mal, dass wir uns auf dieses Terrain bewegen und da ist man unsicher. »

soulève ici le problème du caveat allemand de la *Parlamentsarmee*, que nous analysons au chapitre 9 : comment en effet concilier réaction rapide européenne et temporalité de la décision parlementaire ? Les interprétations recueillies auprès de nos interlocuteurs français convergent sur deux points principaux avec certains arguments développés à Berlin : cette opération est hautement symbolique et vise non seulement à crédibiliser la PESD en montrant qu'elle utilise les outils qu'elle développe²²⁷¹, mais aussi à aider le partenaire allemand à perdre ses complexes vis-à-vis du terrain africain. Ainsi, tant du côté militaire que diplomatique français, voici le discours que nous avons obtenu à plusieurs reprises : « *C'est de l'affichage, mais le signal et le symbole peuvent être utiles.* »²²⁷² Les acteurs interrogés, en particuliers les officiers, soulignent le caractère pédagogique de cet engagement²²⁷³. D'ailleurs l'enthousiasme de l'armée française à l'annonce de l'opération EUFOR Congo ne paraissait guère palpable, et c'est l'argument pragmatique qui semble avoir rejoint l'argument politique développé par les ministères des Affaires étrangères. Un officier général de l'Etat-Major des Armées confie :

« On y est allé sans enthousiasme. Mais cela aurait été difficile de dire non à l'ONU, et l'opération représentait une opportunité pour la PESD. Donc les Allemands ne pouvaient pas s'en dispenser non plus. »²²⁷⁴

Les tensions et divergences de vue qui se sont produites entre acteurs français et allemands sur ce cas spécifique trouvent également leur source dans des tensions en interne entre les différents acteurs des deux pays, comme nous l'avons analysé au chapitre 7, les logiques militaires et diplomatiques ayant des caractéristiques distinctes.

Nous avons vu, dans ce chapitre, combien les cultures militaires et les habitus nationaux de politique étrangère (ou culture nationales de sécurité) constituent des prismes de lecture prégnants, qui tendent à façonner profondément les contours de la politique européenne de défense. Les politiques étrangères et de défense nationales sont en effet héritières d'intérêts nationaux, et de représentations du monde et de la place de l'Etat dans le monde, structurés sur le temps long. Ceux-ci, et ces représentations, n'évoluent que progressivement, souvent sous l'effet de chocs ou de stimuli exogènes, ou par l'expérience,

²²⁷¹ Entretiens à l'État-major des Armées, Paris, 9/01/2007 et 22/01/2007.

²²⁷² Entretien avec un diplomate français, Ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

²²⁷³ Entretien à l'État-major des Armées, Paris, 22/01/2007. Néanmoins, une partie des officiers français interrogés, en particulier dans les sphères de commandement de l'État-major des Armées, n'ont guère caché en entretien leur manque d'enthousiasme pour cette opération et souligné la pression du Quai d'Orsay sur la situation, comme nous l'avons exposé au chapitre 7.

²²⁷⁴ Entretien à l'État-major des Armées, Paris, 9/01/2007.

comme à travers le cas des opérations militaires européennes sur lequel nous revenons également au chapitre 9.

Ces politiques étrangères formulées dans les configurations nationales induisent des sentiers de dépendance, qui se manifestent tout particulièrement à travers la question structurante de la relation entre l'Union européenne et l'OTAN, ou la question des opérations militaires, comme la comparaison franco-allemande le montre bien. Dès lors, si les habitus de politique étrangère et de défense nationale demeurent des prismes de lecture si prégnants dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, comment les opérateurs politiques d'une part, et les acteurs militaires et diplomatiques d'autre part la légitiment-ils ? Quel est, *in fine*, l'objet de cette politique européenne de défense, qui n'est en réalité pas réellement une politique, et ne s'occupe pas de défense au sens traditionnel du terme ? Cette forme nouvelle d'action publique au niveau européen n'a-t-elle pas une vocation avant tout politique, et une fonction latente de socialisation des acteurs européens au travail en commune moins aussi importante que sa fonction affichée de réactivité aux crises ? Comment, au fond, parviennent-ils à justifier son rôle, certes implicite, de substitut politique ?

**UNIVERSITE GRENOBLE 2- PIERRE MENDES
FRANCE**

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES

E.D. SCIENCES DE L'HOMME, DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE

DE L'EUROCORPS A UNE ARMÉE EUROPÉENNE ?

POUR UNE SOCIOLOGIE HISTORIQUE
DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ
ET DE DEFENSE (1991-2007)

TOME II

Thèse pour le **DOCTORAT** en **SCIENCE POLITIQUE**

Présentée par

DELPHINE DESCHAUX-BEAUME

Soutenue publiquement le vendredi 5 décembre 2008

Sous la direction de M. Olivier Ihl

Membres du Jury :

M. Yves Déloye, Professeur des Universités, Université de Paris I-Panthéon Sorbonne (rapporteur)

M. Wolf-Dieter Eberwein, Professeur de Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

M. Philippe Garraud, Directeur de recherche, CRAPE- Sciences Po Rennes, Université de Rennes1 (rapporteur)

M. Olivier Ihl, Professeur des Universités, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (directeur de thèse)

M. Bastien Irondele, Chargé de recherche au CERI-Sciences Po

M. Christian Lequesne, Directeur de recherche, CERI-Sciences Po (président)

UNIVERSITE GRENOBLE 2- PIERRE MENDES FRANCE

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES

E.D. SCIENCES DE L'HOMME, DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE

DE L'EUROCORPS A UNE ARMÉE EUROPÉENNE ?

**POUR UNE SOCIOLOGIE HISTORIQUE
DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ
ET DE DEFENSE (1991-2007)**

TOME II

Thèse pour le DOCTORAT en SCIENCE POLITIQUE

Présentée par

DELPHINE DESCHAUX-BEAUME

Soutenue publiquement le vendredi 5 décembre 2008

Sous la direction de M. Olivier Ihl

Membres du Jury :

M. Yves Déloye, Professeur des Universités, Université de Paris I-Panthéon Sorbonne (rapporteur)

M. Wolf-Dieter Eberwein, Professeur de Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

M. Philippe Garraud, Directeur de recherche, CRAPE- Sciences Po Rennes, Université de Rennes1 (rapporteur)

M. Olivier Ihl, Professeur des Universités, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (directeur de thèse)

M. Bastien Irondele, Chargé de recherche au CERI-Sciences Po

M. Christian Lequesne, Directeur de recherche, CERI-Sciences Po (président)

Sommaire

CHAPITRE 9	617
LES ENJEUX DE LÉGITIMATION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE	617
CONCLUSION DE LA PARTIE III	699
CONCLUSION GÉNÉRALE	703
SOURCES PRIMAIRES	725
BIBLIOGRAPHIE	730
ANNEXES	783

Chapitre 9

Les enjeux de légitimation de la politique européenne de défense

Comme nous venons de l'étudier, la politique européenne de défense se heurte à la prégnance des représentations valides au sein des politiques étrangères et de défense nationales, dans la mesure où la politique étrangère européenne peine à s'affirmer en tant que politique véritablement commune, l'absence d'un Etat européen la cantonnant à une dimension souvent plus symbolique qu'il ne serait souhaitable. La PESD, en tant que volet militarisé de la PESC, renvoie à des lectures sensiblement différentes de la construction européenne en réalité, même entre deux Etats coopérant aussi étroitement que la France et l'Allemagne dans les domaines des affaires étrangères et de la sécurité. La question majeure de l'autonomie de la politique européenne de défense vis-à-vis de l'OTAN et des Etats-Unis continue à cliver le débat comme nous l'avons vu au chapitre précédent, et confirme le caractère inachevé et énigmatique de la politique européenne de défense. Les intérêts nationaux encore largement différents, convergeant à la marge et dans des situations ponctuelles (niveau macro), se doublent, comme nous l'avons vu aux chapitres 6 et 7, d'enjeux organisationnels et bureaucratiques mêlés à une confrontation des identités professionnelles (niveau micro, ou méso en ce qui concerne la socialisation organisationnelle). Autrement dit, l'UE ne constitue pas pour l'heure une véritable « structure emboîtante » pour reprendre un terme de Bailey¹, apte à revendiquer le monopole de la violence légitime. Les termes sont d'ailleurs trompeurs : la politique européenne de défense ne consiste en réalité pas en de la défense au sens traditionnel du terme², puisque « *La notion de défense est généralement associée à une défense militaire d'un Etat, ou d'une groupe d'Etats regroupés dans une alliance* »³.

Or la PESD n'a rien à voir avec ce type de défense comme l'expriment clairement les textes qui la régissent, de Cologne au Traité de Lisbonne, et les opérations européennes : elle a essentiellement pour but de réagir aux crises de pays tiers ; l'autorité politique y est assumée par les ministères des Affaires étrangères sous la forme du COPS, tandis que les chaînes de commandement militaire demeurent nationales (nation-cadre) ou otaniennes, la cellule-civile

¹ Cf. Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, op. cit., p. 36.

² Entretien avec Hubert Védrine, Paris,

³ Cf. L'article « Défense », in Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003, p. 98.

militaire offrant certes une forme de potentiel européen timide en la matière. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense n'est ni réellement une politique dans la mesure où les troupes et les décisions demeurent l'apanage des Etats de par le principe intergouvernemental, ni réellement de la défense : son but n'est pas, à moyen terme, de créer une armée européenne. De plus, il subsiste entre les Etats européens, et notamment entre la France et l'Allemagne un problème de désaccord sur les finalités politique de la construction européenne, dont la PESD constitue l'un des ferments : c'est ainsi un mélange d'Europe-puissance et de *Zivilmacht*, d'Europe de la Défense et de transatlantisme pragmatique qui caractérise la dimension intellectuelle de la politique européenne de défense. Dès lors, si l'objectif de la PESD n'est pas la création d'une armée européenne à moyen terme, cela signifie que d'autres dimensions entrent en ligne de compte, qu'elle remplit d'autres fonctions que ses fonctions manifestes et revendiquées de réactivité aux crises sur la scène internationale. Finalement, à quoi sert la PESD ? Comment la légitime-t-on en l'absence d'Etat européen ? Quels sont les obstacles rencontrés par cette politique d'un type si particulier ? Il importe ainsi d'interroger sa dimension politique et symbolique à travers le travail politique de légitimation déployé par les opérateurs politico-diplomatiques français et allemands. Cette préoccupation rejoint une question émergente dans les études européennes : celle des usages qui sont faits de l'UE et de l'eupéanisation des différents secteurs d'action publique⁴.

La plus-value de la combinaison, dans ce chapitre, de la démarche de sociologie historique de l'action publique avec une perspective de constructivisme social est de nous intéresser aux discours des acteurs étudiés précédemment afin de saisir les enjeux et les stratégies politiques de légitimation qu'ils déploient autour de la PESD. Par légitimation, nous entendons ici l'« ensemble des actions par lesquelles les dirigeants tendent à établir [la] légitimité [de la PESD], à la revendiquer, en fonction des représentations qu'ils ont du régime [européen] désirable »⁵. Autrement dit, en suivant le présupposé constructiviste wébérien selon lequel le monde social est seulement accessible aux agents à travers leur façon de le catégoriser, les représentations qu'ils en ont et dont ils le construisent par leurs pratiques sociales, nous pouvons mettre à jour les fonctions latentes que revêt selon nous la

⁴ Sophie Jacquot et Cornélia Woll distinguent trois types d'usages : cognitifs, stratégiques et de légitimation. C'est aux deux derniers types que nous nous intéressons ici, avec un accent plus fort mis sur l'usage de légitimation par rapport à l'analyse développée dans notre chapitre 7, concernant la façon dont les acteurs, en fonction de leur identité socio-professionnelle, investissent l'espace et les ressources de la configuration PESD. Cf. Sophie Jacquot, Cornélia Woll, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004 (surtout l'introduction) et « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 161-192.

⁵ Frédéric Sawicki, Bastien François, Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, op. cit., p. 448.

Politique Européenne de Sécurité et de Défense⁶. Les points de vue différents des acteurs politiques et diplomatiques français et allemands sur le projet européen global et la politique européenne de défense en particulier se donnent justement à voir à travers la rhétorique qu'ils utilisent⁷. La combinaison dans les discours de la spécificité de l'UE comme puissance civile et de l'intérêt d'une capacité militaire afin de pouvoir répondre aux crises internationales et contribuer ainsi à la paix et la stabilité dans le monde conduit à l'usage une rhétorique légitimante à la fois pour la politique européenne de défense et pour la construction d'un pôle de leadership franco-allemand à l'intérieur de sa configuration sociale, basée sur l'historicité de cette relation bilatérale et sa prise d'initiatives symboliques : « *This new dominant discourse could be called the « full instrumental power discourse »* »⁸.

La politique européenne de défense constitue *in fine* un substitut politique symbolique dans la mesure où les discours de légitimation qui l'entourent se heurtent à une disqualification de son efficacité tant pour des raisons techniques de manque de moyens et de concurrences institutionnelles, que pour des raisons politiques plus profondes : des questions fondamentales telles que qu'est-ce qu'une armée ? Qu'est-ce que l'emploi de la force ? Comment le justifie-t-on auprès de l'opinion publique ?, n'ont pas été prises à bras le corps au niveau européen et sont loin de présenter des réponses univoques, même entre deux Etats coopérant depuis aussi longtemps en matière de défense que la France et l'Allemagne. Le concept d'armée renvoie effectivement à des lectures différentes entre les Etats, mais aussi entre les acteurs militaires fixés sur la question des capacités, et les acteurs politico-diplomatiques désireux d'ambition politique pour l'UE. Il se produit fatalement un fossé entre l'affichage politique et les ressources réellement mises en œuvre (« *expectations-capabilities gap* »). Nous nous appuyons ici sur l'analyse conduite au cours de nos précédents chapitres autour des jeux entre les différents types d'acteurs qui interagissent entre les configurations de défense nationales et la configuration PESD afin d'en faire émerger les enjeux politiques et symboliques : la PESD est un produit de diplomates, et l'enjeu tourne autour des différents modes de légitimation par les différents acteurs, non seulement entre les nations, mais aussi entre les catégories professionnelles de praticiens.

⁶ Berger et Luckmann écrivent d'ailleurs : « La légitimation possède une dimension à la fois cognitive et normative. En d'autres termes, la légitimation n'est pas seulement affaire de « valeurs ». Elle implique également de la « connaissance ». Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, op. cit., p. 129.

⁷ Cf. Thomas Berger, Peter Luckmann, op. cit. ; Michel Foucault, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences Humaines », 1969.

⁸ Henrik Larsen, *Discourse analysis in the study of European foreign policy*, p. 76, in Ben Tonra, Thomas Christiansen (eds), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

Le problème des fonctions latentes qu'elle remplit *de facto* est que celles-ci ne sont pas innées chez les militaires, tandis que la logique politique latente est naturelle pour les diplomates et les opérateurs politiques. Dès lors, la visée déclaratoire déployée autour de la PESD consiste à justifier et légitimer le rapport social spécifique qu'elle crée, en combinant les différentes rationalités que nous avons analysées aux chapitres 7 et 8. Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicky soulignent que :

« Tout pouvoir institué prétend en effet acquérir une légitimité durable, une reconnaissance fondée à la fois sur une argumentation rationnelle (le pouvoir est nécessaire et « fonctionnel ») et sur une imputation morale (le pouvoir est bon, le pouvoir est au service des valeurs communes) »⁹.

Les leaders politiques européens, et plus particulièrement français et allemands, entendent se différencier des Etats-Unis à travers l'appréhension des questions militaires que sous-tend la politique européenne de défense, mais ils ne sont pas encore vraiment capables de traduire leur vision en processus décisionnel efficient : cela provient essentiellement de ce que la PESD n'a pas reposé dès son origine sur un consensus définissant un concept stratégique européen, mais au contraire sur une approche inductive, qui alimente les divergences de vue dans l'UE et sur les usages de sa politique de défense.

Ce chapitre a pour objectif d'étudier tout d'abord les discours de légitimation de la PESD déployés par les acteurs politico-diplomatiques français et allemands au regard du projet européen global, et de mettre en lumière leur fonction d'affichage politique (la PESD sert à montrer que les Européens agissent en matière militaire) au regard du déficit de ressources matérielles, institutionnelles et financières que les Etats lui allouent (section A). Puis est posée la question des usages de la force et de sa légitimation divergente auprès des opinions publiques nationales (section B). Enfin, nous montrerons qu'en dépit de ces divergences, les acteurs de haut niveau français et allemand utilisent la configuration PESD comme une arène de prédilection pour mettre en scène et légitimer leur volonté de leadership au sein de l'UE, à travers une prise d'initiatives et une socialisation basée sur l'apprentissage par les opérations militaires européennes en particulier (section C). Ces interactions conduisent les différentes socialisations des acteurs à se confronter, et s'adapter incrémentalement sur certains aspects¹⁰.

⁹ Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, op. cit., p. 446.

¹⁰ Cf. Jeffrey Checkel, art. cit. p. 548.

Section A : La PESD, une ambition politique en décalage avec son contenu empirique

Comme l'écrit l'ancien ministre français des Affaires étrangères Hubert Védrine :

« Ce ne sont pas tant les facteurs institutionnels qui entravent l'émergence d'une politique étrangère européenne que la persistance de réalités et de mentalités nationales qui ne peuvent pas être mises « au carré » comme cela, et dont les politiques étrangères sont l'expression. Le fait est qu'une majorité de pays européens préfèrent une « Europe-Sécurité sociale » à une Europe-puissance. »¹¹

Ses propos entrent en congruence avec les entretiens conduits lors de notre enquête, démontrant que la socialisation, soit l'identité sociale, nationale et professionnelle des acteurs, compte¹². Il n'existe pas de représentation unique de l'UE en tant qu'acteur international global dans les Etats membres. Dès lors, quel type d'acteur est construit par les discours recueillis, avec quelles valeurs phares ? Quelle grille de lecture est convoquée par les acteurs français et allemands en vue de légitimer cette politique spécifique ? Comme le souligne Thomas Risse, « *While political elites are almost constantly in the business of identity construction, only some of these constructions are consensual at any given point in time.* »¹³ Autrement dit, l'eupéanisation des identités des acteurs, de leurs habitus nationaux, dépend de chaque identité nationale : « *several versions of European nation-state identities are possible, depending on how much ideational space there is for « Europe » in given collective identity construction.* »¹⁴ Dès lors, il importe de s'intéresser aux rhétoriques de légitimation développées par les acteurs français et allemands interviewés en matière de politique européenne de défense, dans la mesure où celles-ci recèlent largement leur vision nationale de l'intégration européenne, et se doublent de variations sensibles dues à leur ethos professionnel.

¹¹ Hubert Védrine, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », in *Politique Etrangère*, Paris, IFRI, 4, 2002, p. 871.

¹² Cf. Ulla Holm, *The French Garden is no longer what it used to be*, pp. 128-145, in Knud E. Jorgensen, *European approaches to crisis management*, The Hague, Kluwer Law International, 1997.

¹³ Thomas Risse, « A European identity ? Europeanization and the evolution of nation-state identities », p. 201, in Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse, *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, NY, Cornell University Press, 2001.

¹⁴ Id., p. 202.

1. Politique européenne de défense et projection des Etats dans le projet global européen

En Allemagne, démocratie et Europe vont de pair depuis les années 50, tandis qu'en France, la construction européenne a tendu à transformer l'exceptionnalisme français à son profit : les leaders politiques français développent plus ou moins explicitement depuis 1981 l'idée de mission civilisatrice de Paris envers l'Europe¹⁵. « La France, de tradition colbertiste et jacobine, conçoit et conduit le projet européen de façon intergouvernementale. »¹⁶. Cette mise en avant de la méthode intergouvernementale provient de l'héritage gaulliste en matière de politique étrangère et européenne française, et notamment de la tentative de faire aboutir le Plan Fouchet¹⁷ dans les années 1960 : de Gaulle souhaitait faire de la France une troisième puissance entre les USA et l'URSS, et la construction européenne devait servir de relais (ou de multiplicateur¹⁸) à sa puissance. Au contraire, les acteurs allemands développent une position davantage supranationale. Leur expérience de l'Etat fédéral leur permet de se projeter dans une communauté européenne à vocation fédérale que les acteurs français ont du mal à envisager. Henry Kissinger disait que l'Europe était la rédemption pour les Allemands, et la réincarnation pour les Français¹⁹. La construction européenne confère aux deux anciens ennemis une nouvelle légitimité. C'est pourquoi le couple franco-allemand est présenté comme vital dans le projet européen : l'Europe est la raison d'être de la coopération franco-allemande²⁰. Mais ce sont deux visions

¹⁵ Id., pp. 207-209.

¹⁶ Philippe Moreau-Defarges, « La France et l'Europe : l'inévitable débat », *Politique Etrangère*, 4, hiver 2002-2003, p. 955.

¹⁷ Le plan Fouchet du 13 janvier 1962 proposait une union politique des Six membres de la CECA, et en particulier d'une politique extérieure commune élaborée à l'unanimité, ainsi que d'une coopération intergouvernementale en matière de défense, de science et de culture. Mais ce plan avait échoué entre autres sur la question du lien avec l'Alliance atlantique.

¹⁸ Cf. Jolyon Howorth, « France, NATO and European Security: status quo unsustainable ; new balance unattainable ? », *Politique Etrangère*, 4, hiver 2002-2003, p. 2.

¹⁹ Entretien à l'Elysée, Paris, 17/05/2005. Pour Cyrille Buffet et Béatrice Heuser, ces visions divergentes de la construction européenne entre France et Allemagne trouvent leurs racines dans l'histoire médiévale avec un intégrationnisme allemand qu'ils font dériver de l'appartenance de l'Allemagne au Saint Empire Romain Germanique, et une volonté française d'indépendance de la lutte française contre ce même Saint Empire. *Marianne and Michel. The Franco-German couple*, p. 180 et 193, in Cyril Buffet, Béatrice Heuser (eds), *Haunted by history. Myths in international relations*, Oxford, Berghahn Books, 1998. Cf. également Thomas Risse, « A European identity ? Europeanization and the evolution of nation-state identities », op. cit.

²⁰ Un officier français évoque néanmoins la nécessité de prendre en compte le 2^{ème} cercle, soit l'Espagne, l'Italie, la Pologne et la Suède. Entretien à l'EMA, Ministère de la Défense, Paris, 22/01/2007 Cf. également Thierry De Montbrial, Karl Kaiser et al., *Agir pour l'Europe. Les relations franco-allemandes dans l'après-guerre froide*, Paris, Masson, 1995 ; Philippe Moreau-Defarges, id. ; Christoph Bertram, François Heisbourg, Joachim Schild, Yves Boyer, « Un nouveau départ ». *Pour une initiative franco-allemande dans le domaine de la défense européenne*, Etude conjointe FRS (Paris)-SWP (Berlin), 2002 ; Martin Koopmann, Hans Stark, *Zukunftsfähig? Deutsch-frazzösische Beziehungen und ESVP*, DGAP-Analyse, Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven (2), 2, 2004.

de l'Europe sensiblement différentes que poursuivent les acteurs français et allemands, confirmées par les entretiens conduits. Dê même, Philippe Moreau-Defarges écrit :

« Pour les responsables français, l'intergouvernementalité se présente comme la solution permettant d'agir européen, tout en s'assurant que les gouvernements, et d'abord le gouvernement français, demeurent maîtres du jeu. Grâce à elle, l'unification européenne reste aux mains de « gens sérieux ». »²¹

Si le pilier communautaire correspondant aux compétences de la Commission concerne les domaines de la *low politics*, ceux de la *high politics* (diplomatie, défense, gestion des crises) appartiennent au deuxième pilier régi par le principe intergouvernemental qui exige des décisions au consensus.

« L'intergouvernementalité joue fondamentalement en faveur des partenaires les plus récalcitrants. La PESC illustre bien cette inertie. L'Union n'existe réellement que supranationale, avec des moyens juridiques et financiers propres, un porte-parole officiel bien identifiable. »²²

L'actualité le démontre : où était l'UE en Irak en 2003 ? Où est-elle au Proche-Orient ? Malgré la percée diplomatique européenne en Géorgie à l'été 2008, et la progressive montée en puissance du Haut Représentant Solana, les Etats gardent la haute main : « *les grandes questions demeurent l'affaire des chefs.* »²³. Cette conception intergouvernementale d'une Europe-puissance côté français, et davantage fédérale du côté allemand exerce naturellement une influence sur la représentation que se font les acteurs militaires et diplomatiques français et allemands de la PESD. Louis Gautier souligne :

« La France a compris que, comme toutes les politiques européennes qu'elle a mis en œuvre, c'est un moyen d'influence parce que l'on en est à l'origine, on en est l'initiateur : c'est un moyen de transférer au niveau européen ce que l'on ne peut plus faire en franco-français. »²⁴

Dans le cas de la PESD, cela se traduit par une position exprimée ainsi, notamment à la Délégation aux Affaires Stratégiques :

« Nous avons une vision intégrée de la défense européenne (suivant l'article 17 du TUE : « une défense européenne à terme »), mais elle doit rester intergouvernementale car les Etats répondent de la vie de leurs soldats. »²⁵

Or, à première vue, les deux notions d'intégration et d'intergouvernementalisme ne semblent pas aller de pair de façon évidente : là où les acteurs politico-diplomatiques allemands rencontrés au cours de notre enquête tendent à relier intégration et dynamique

²¹ Philippe Moreau-Defarges, id., p. 959.

²² Id., p. 960.

²³ Daniela Schwarzer, *Deutschland-Frankreich. Duo ohne Führungswillen. Das bilaterale Verhältnis in der erweiterten Europäischen Union*, SWP-Studien, S 15, Berlin, 2006, p. 21. Nous traduisons. « Die grosse Fragen bleiben Chefsache. »

²⁴ Entretien avec Louis Gautier, Paris, 27/10/2005.

²⁵ Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 6/06/2006.

supranationale, soit une poussée de la Commission et de l'idée fédéraliste, les acteurs politico-diplomatiques français plaident plutôt en faveur d'un maintien de l'intergouvernementalisme comme garant du respect des souverainetés étatiques mais aussi de la volonté de certains pays d'avancer plus vite dans des domaines donnés de la construction européenne. On retrouve ici l'idée des « groupes pionniers » proposés par Jacques Chirac en 2000 ou des coopérations renforcées, mécanismes institutionnalisés par le Traité d'Amsterdam (articles 27 A à D, 40, et 43 A-D), auquel le Traité de Lisbonne ajoute le mécanisme de coopération structurée permanente (article 28A §6)²⁶. La politique européenne de défense se révèle dès lors un projet éminemment politique lorsque l'on interroge les acteurs militaires, et surtout diplomatiques, français à travers la revendication permanente d'autonomie d'action. Les débats lors de la Convention européenne en 2002 mettent en exergue les deux interprétations du projet européen global par les acteurs français et allemands²⁷ : la position française favorise un modèle respectueux de l'autonomie nationale avec un accent sur les procédures intergouvernementales, donc le Conseil de l'UE et le Conseil des ministres sont mis au centre des processus décisionnels. La proposition française de s'appuyer sur des groupes pionniers ou noyaux durs va dans ce sens, contrairement aux aspirations supranationales du gouvernement allemand²⁸. La position allemande plaide, elle, pour un modèle fédéral et parlementaire pour renforcer le poids des institutions supranationales (Commission et Parlement européen) en insistant sur une délimitation plus claire des compétences entre les différents niveaux. Cependant, un diplomate allemand souligne une faiblesse de la position allemande :

« Une faiblesse structurelle de la position allemande est : d'une part nous voulons toujours une intégration fonctionnelle plus forte, d'autre part nous voulons réaliser notre préparation parlementaire nationale sans souci. Et cela ne peut pas convenir. Nous ne pouvons pas participer à des organisations multinationales et en même temps dire : „Je conserve la possibilité de laisser mon parlement décider de ma participation militaire.“ »²⁹

On touche ici au problème de la *Parlamentsarmee* que nous étudions à la section B. De plus, l'atlantisme revendiqué de la République fédérale en matière de défense, fort compréhensible au regard de la socialisation des responsables militaires, et du lien politique entre l'Allemagne et les USA et intériorisé par les diplomates allemands, tend parfois à se heurter avec les revendications allemandes envers davantage d'intégration

²⁶ Cf. les dispositions du Traité de Lisbonne en matière de PESD à l'annexe 8.17.

²⁷ Joachim Schild, *Französische Positionen in der ersten Phase der EU-Konvent. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?*, SWP-Studie S 26, SWP, Berlin, p. 31.

²⁸ Daniela Schwarzer, id., pp. 26-27.

²⁹ Entretien à la Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 24/04/2006. Nous traduisons. « Eine strukturelle Schwäche der deutschen Position ist : einerseits wollen wir immer stärkere funktionale Integration, andererseits wollen wir unbeschwert unsere parlamentarische nationale Vorbereitung machen. Und das wird gar nicht gehen. Wir können nicht an multinationale Verbände teilnehmen und gleichzeitig sagen: „Ich halte mir davor, mein Parlament meine Komponente vorzuziehen.“ »

européenne. Par conséquent, l'enjeu de la défense européenne consiste d'abord à se concentrer sur les données multinationnalisables, comme les services sanitaires, la logistique, le soutien des troupes, soit tout ce que certains pays, et notamment l'Allemagne, ont déjà partiellement privatisé. En filigrane ce sont deux visions de la finalité de l'intégration européenne et du rôle de la PESD en son sein qui transparaissent : les élites politico-diplomatiques françaises socialisées à l'idée de rang de la France dans le monde projettent leur représentation de la politique étrangère et de sécurité nationale sur l'UE et plaident pour une Europe-puissance tandis que les mêmes élites allemandes socialisées à une pensée de politique étrangère multilatérale envisagent la PESD comme un moyen d'approfondir l'intégration européenne et de diffuser la puissance européenne en prévenant toute tentative de renationalisation de la politique étrangère chez les Etats-membres³⁰.

En outre, la politique européenne de défense peut aussi fonctionner comme une garantie anti-supranationalisation pour les Etats les plus favorables à la méthode intergouvernementale, comme la France ou la Grande-Bretagne. Cela n'empêche néanmoins pas la mise en scène symbolique de la dimension européenne de la défense par les hauts responsables militaires français. Un exemple en est fourni notamment par la visite du Chef de l'état-major particulier de Jacques Chirac à Bruxelles avant le référendum sur le Traité constitutionnel européen début mai 2005 :

« En mai 2005, le Général Georgelin a effectué une visite à Bruxelles où il a rencontré tout le monde (le COPS, Pierre Sellal, notre ambassadeur, M. Solana, le COREPER...) ainsi que la Commission, qu'il a invitée à ouvrir un canal d'échanges entre les autorités militaires françaises et la DG Relations extérieures de la Commission : c'est à la fois nouveau et symbolique, c'est une reprise de contact avec les militaire français. »³¹

Derrière ces deux représentations de la construction européenne, se trouvent des discours de légitimation de la PESD convergents mais marqués par l'identité nationale et organisationnelle des acteurs : la rhétorique française favorise une vision fonctionnaliste, tandis que le concept d'armée européenne semble plus marqué en Allemagne.

³⁰ Cf. Lisbeth Aggestam, op. cit., pp. 77-78.

³¹ Entretien à l'état-major particulier, Elysée, Paris, 29/06/2006.

2. Une légitimation en tension entre fonctionnalisme et souveraineté

La politique européenne de défense se trouve face à un problème fondamental de légitimation : née dans le contexte d'une Union européenne dont la nature avait jusqu'en 1999 toujours été civile, la PESD constitue une tentative d'extrapolation des structures civiles de la construction européenne au domaine de la défense, dans une perspective qui se voulait fonctionnaliste au départ chez Mitterrand et Kohl³². Il s'agissait de doter la communauté européenne d'une politique étrangère qui puisse présenter un front uni et crédible, d'où la nécessité de la doter également d'une politique de défense. Cette vision de la construction d'une politique européenne de défense comme partie prenante du processus de *spill over* est relativement répandue dans le discours officiel des acteurs de la PESD, notamment dans les cabinets ministériels ou auprès des conseillers diplomatiques, mais également dans la littérature académique sur la PESD³³. L'enjeu n'est pas ici d'étudier notre sujet dans une perspective fonctionnaliste, mais de mettre en question le discours officiel tenu par les responsables politiques et les acteurs situés dans les plus hauts niveaux de conseil politique afin de saisir en quoi ce discours constitue au fond un acte de légitimation de la construction de la politique européenne de défense. Croiser le discours fonctionnaliste,

³² Pour mémoire, rappelons que le courant fonctionnaliste a été introduit dans l'analyse de la construction européenne par David Mitrany, en 1943 dans son ouvrage *A working peace system. An argument for the functional development of international organization* : pour lui, le processus d'intégration est corrélé à la paix. Il a par la suite suscité la constitution d'un courant dit néo-fonctionnaliste autour d'Ernst Haas. Auteur de l'ouvrage *The uniting of Europe* (1964), inspiré du transnationalisme de Mitrany, Haas a centré sa réflexion sur l'émergence inédite de coopérations approfondies entre des Etats-nations à travers la CECA, puis la CEE. Selon lui, ces coopérations sont fondées sur des besoins économiques identifiés par les élites politico-économiques nationales, et favorisent l'émergence d'une élite spécifique à l'échelle européenne. Haas distingue trois étapes dans un processus de *spill over*, censé étendre ces coopérations à des domaines de plus en plus larges : tout d'abord, sont apparues des collaborations étroites entre des groupes d'intérêt économiques entre 1945 et 1955, qui se sont lancés dans un travail de mobilisation transnationale pour mieux peser sur la législation et la distribution des ressources des nouvelles institutions communautaires ; cela a eu un effet d'engrenage (*spill over*), c'est-à-dire que par un effet de cascade, la convergence d'intérêts dans un secteur donné produit une pression en faveur de législations et d'actions de nature similaire dans les secteurs adjacents (automobile pour l'acier, énergie pour le charbon) ; enfin, cet engrenage économique débouche sur un processus politique et une intégration plus globale. Dans cette dynamique, une convergence des points de vue et des priorités émerge au fil des rencontres au sein du Conseil des ministres européens ; le Conseil et ses comités sont des vecteurs de socialisation et de rapprochement des acteurs concernés. Cette approche est dite « fonctionnaliste » car elle met l'accent sur l'impact d'une « demande » économique sur la création d'une « offre » politique et juridique, et « néo-fonctionnaliste » du fait de l'attention portée à la socialisation et au caractère spécifique de la négociation communautaire. Néanmoins, elle a fait l'objet de nombreuses critiques : sa portée explicative a notamment été mise à mal par la « crise de la chaise vide » en 1966, résolue par le « compromis de Luxembourg » qui réaffirmait la légitimité du Conseil et de son processus décisionnel à l'unanimité, ébranlant ainsi les hypothèses de Haas concernant le mécanisme de socialisation communautaire

³³ Cf. notamment Jolyon Howorth, « European defence and the changing politics of the European Union: hanging together or hanging separately? », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, pp. 765-789; Cf. Wayne Sandholz, Alec Stone Sweet (eds), *European integration and supranational governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998. Sandholz souligne notamment le rôle spécifique de la Commission Delors qui a su mobiliser les élites gouvernementales dans la mise en place de l'Union Economique et Monétaire ; Bryan Collester, *How defence spilled over into CFSP: Western European Union and the European Security and Defence Identity*, pp. 369-389, in Maria Green Cowles, Michael Smith (eds), *The state of the European Union*, vol. 5: *Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

-relativement transparent dans les discours officiels du Président et du Chancelier (et maintenant de la Chancelière)-, obtenu auprès de certains acteurs avec la thématique de l'armée européenne, que nous avons systématiquement posée à nos interlocuteurs, permet de saisir les enjeux de légitimation que recèlent ces discours.

2.1. Un usage de la rhétorique fonctionnaliste comme stratégie de légitimation

La PESD serait un moyen d'approfondir l'intégration européenne en permettant un *spill over* vers des domaines de plus en plus politiques, mais l'idée même d'armée européenne n'est pour l'instant guère accréditée par les interlocuteurs rencontrés, alors même qu'elle semblerait constituer une conséquence logique du discours fonctionnaliste. Nous aurons l'occasion de revenir plus bas sur cette thématique, qui montre une démarcation entre la France et l'Allemagne, explicable par la socialisation de leurs acteurs politico-militaires et diplomatiques à une certaine projection nationale dans la construction européenne. Les discours fonctionnalistes récoltés auprès des acteurs ayant des implications politiques, ou se trouvant en position de conseil des ministres, nous apparaissent comme un moyen de justification d'une PESD loin d'être efficiente, en butte à de multiples obstacles capacitaires, institutionnels ou budgétaires. Nous analysons ainsi cette politique spécifique comme un substitut politique symbolique, justifié comme une étape du processus d'intégration européenne indispensable sur le chemin d'une Europe politique : la PESD remplit des fonctions latentes au moins aussi importantes que ses fonctions manifestes de capacité d'intervention rapide dans les crises. Au cabinet du ministre de la Défense français, le discours obtenu fut le suivant :

« Le travail sur la sécurité et la défense en Europe est et reste un moteur extrêmement fort de l'intégration européenne, vers une fédération. C'est un vrai moteur de l'Europe, quels que soient les réussites ou les échecs institutionnels. »³⁴

Un discours identique transparaît au Quai d'Orsay dans les niveaux de direction :

« La dimension militaire de l'UE vient soutenir un projet politique global. Il y avait déjà eu après Maastricht l'idée d'une IESD. La PESD correspond à la levée d'un tabou : c'est un projet très politique, mais qui répond aussi à une nécessité pour l'UE de devenir un véritable acteur international et militaire. Il y a une réelle ambition politique derrière l'Europe de la Défense, et pas seulement une construction pragmatique comme le souhaiteraient les Britanniques. Il y a l'idée de marche inéluctable vers un avenir fédéraliste de l'UE. »³⁵

Les conseillers proches du Président à l'Élysée ne dérogent pas à cette rhétorique :

« La politique européenne de défense est d'abord le soutien à une Europe politique, donc au projet politique d'une Europe qui existe sur la scène internationale. Le militaire n'est jamais

³⁴ Entretien au ministère de la Défense, Paris, 28/06/2005.

³⁵ Entretien à la Direction Affaires politiques et sécurité, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 29/06/2005.

que l'instrument en soutien. L'important n'est pas tellement que l'on utilise les instruments de la politique de défense de l'Union à tout prix, mais que l'Union européenne soit présente sur le sujet. »³⁶

Ces propos présentent la double caractéristique de mettre en scène les actions produites dans la PESD pour montrer -en particulier à Washington- que les Européens sont actifs sur le thème de la défense, et en même temps de permettre à cette PESD de ne pas dépasser les lignes rouges existantes sur la souveraineté des Etats qui n'entendent pas céder aisément des parcelles de souveraineté :

« La PESD est surtout faite de concepts aujourd'hui. La politique étrangère peut fonctionner grâce aux symboles et à la volonté politique qu'ils incarnent, et à ceux qui veulent participer à ces symboles. Au-delà de l'instrument opérationnel et politique, il y a des enjeux de présentation. »³⁷

Les symboles jouent en effet en politique étrangère et de défense un rôle majeur : comme Murray Edelman l'analyse, les symboles permettent de codifier les situations politiques et de personnifier l'Etat qui traverse ces situations en établissant autour de lui un système de connotations³⁸.

Dès lors la France vise à doter la politique européenne de défense d'une dimension symbolique qui aille au-delà des opérations européennes conduites, la majeure partie passant quasiment inaperçue des citoyens. Ainsi, un premier symbole marquant en ce sens fut le défilé des troupes françaises et allemandes de l'Eurocorps sur les Champs-Élysées le 14 juillet 1994, ou encore le défilé de nombreux militaires européens le 14 juillet 2007, avec en prime un vol de l'hélicoptère franco-allemand Tigre. L'enjeu de présentation est clair : il s'agit pour les décideurs politiques français de matérialiser en acte une communauté de sécurité mise en scène par le défilé, et d'endosser le leadership du processus de création de cette communauté :

« Cela ne fonctionne que dans la mesure où il y a des acteurs qui veulent se doter d'une bonne visibilité dans la démarche de construction européenne (ce qui a toujours été le cas de la France) et qui sont suffisamment forts pour que leur légitimité ne soit pas contestée quand ils présentent leur idée. »³⁹

Un ancien directeur du *Planungsstab* du ministère fédéral de la Défense déplore cet usage politique de la politique européenne de défense : « *La PESD [...] est pour l'instant surtout un projet politique, dont les politiciens profitent.* »⁴⁰ Cette mise en scène qui n'existe pas en

³⁶ Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, 17/05/2005.

³⁷ Entretien à l'ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

³⁸ Cf. Murray Edelman, *The symbolic uses of politics*, Chicago, University of Illinois Press, (1st ed: 1964), 1985.

³⁹ Entretien à la cellule diplomatique de l'Élysée, Paris, 17/05/2005.

⁴⁰ Entretien à Berlin, 21/08/2006. Nous traduisons : « ESVP [...] ist zur Zeit meistens ein politisches Projekt, davon die Politiker profitieren. »

Allemagne, où les défilés militaires ne font pas partie de la tradition de la Bundeswehr, constitue à nos yeux une façon typiquement française de s'approprier la PESD. Comme nous l'avons vu plus haut, c'est bien l'idée d'Europe-puissance qui se profile en filigrane : « *La PESD est un projet politique, porté politiquement : il s'agit pour l'UE de se donner les moyens de la puissance.* »⁴¹ La question de la crédibilité internationale de l'UE en matière de défense constitue une priorité politique :

« La base sous-jacente à la défense européenne est la crédibilité internationale : on le voit bien dans la crise irakienne. Il est nécessaire d'avoir des forces qui permettent d'être considéré comme un acteur important dans le jeu du monde. »⁴²

Le discours fonctionnaliste développé autour de la PESD dans les hauts niveaux décisionnels constitue un acte politique à part entière : il s'agit pour les opérateurs politiques des deux Etats de donner à voir la méthode de construction actuelle de la PESD comme la plus valable afin de la présenter comme légitime.

Nous avons pu constater que ce discours fonctionnaliste est moins prégnant à Berlin et quasi inexistant à Bruxelles. Cela renforce la thèse de la valeur avant tout politique de la PESD. Un officier traitant allemand explique que l'idée d'une Union européenne de Sécurité et de Défense (UESD) proposée à l'Allemagne par le Président Chirac en 2003, n'avait pas recueilli l'aval du ministre allemand des Affaires étrangères Fischer : « *La France voulait la création d'un noyau dur mais Fischer a refusé au nom de la transparence vis-à-vis des autres pays.* »⁴³ Si tous les acteurs –diplomates, militaires et politiques– que nous avons pu interroger expriment une conviction d'inscrire l'action nationale de défense et de sécurité dans le cadre européen, ils se départagent par contre en fonction de la façon dont ils ont été socialisés à l'idée européenne et à sa finalité. Le thème de l'armée européenne témoigne de cet impact de l'habitus national des agents sur leurs représentations.

2.2. L'armée européenne, un thème politique controversé

Le thème de l'armée européenne a réémergé notamment à l'initiative de Guy Verhofstadt qui déclarait en 2004 : « *La politique étrangère européenne ne sera crédible que s'il existe une véritable défense européenne, c'est-à-dire une armée européenne.* »⁴⁴ Ce thème a été investi par un groupe de députés SPD de la commission parlementaire sur la

⁴¹ Entretien au cabinet du ministre, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 20/05/2005.

⁴² Entretien à la cellule diplomatique de l'Elysée, Paris, 17/05/2005.

⁴³ Nous traduisons : « Frankreich wollte eine Kernbildung aber Fischer hat es geweigert in Name der Transparenz angesichts der anderen Ländern. » Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 16/06/2006.

⁴⁴ <http://www.irri-kiib.be/paperegm/ep14-FR.pdf>

Défense (*Verteidigungsausschuss*) du Bundestag⁴⁵. Ce groupe, sans équivalent français, organise régulièrement des séminaires qui rassemblent autour d'une table au Bundestag des experts de la défense, des acteurs de la mission militaire française, des députés, des hommes politiques, dans le but de sensibiliser la classe politique à la notion d'armée européenne. Ces députés ont rédigé un texte en mars 2006 dans lequel ils expriment leur vision de la défense européenne :

« Dans une UE supranationale, les armées nationales apparaissent de plus en plus comme des vestiges du siècle passé. [...] La sécurité n'existe en Europe que si elle est commune. [...] L'abandon des droits de souveraineté dans le domaine de la défense montrerait de façon crédible le grand pas que les Etats de l'UE sont prêts à franchir dans l'intérêt de la sécurité de leurs citoyens au XXI^{ème} siècle. »⁴⁶

Ils s'efforcent d'ailleurs de saisir les opportunités politiques qui se présentent afin de faire avancer leur représentation de l'armée européenne. Ainsi lorsque la Chancelière Merkel a évoqué l'idée d'armée européenne en mars 2003 en préparation de la fête de l'Europe qui devait se dérouler le 9 mai 2007, quelques semaines avant la prise par l'Allemagne de la présidence de l'UE, le groupe de députés SPD concerné a saisi l'opportunité pour envoyer un document à la Chancellerie, papier qui n'a même pas été envoyé au ministère de la Défense, *a priori* très concerné par ce type de suggestion⁴⁷ ; néanmoins le *Gruppe 23* de la Chancellerie qui s'occupe des questions de défense européenne a jugé le document irréaliste et n'a pas donné suite⁴⁸. Une telle initiative montre combien la PESD relève de la politique bien plus que de la défense en réalité. Pour Jörn Thiessen, député SPD, l'enjeu majeur de la politique européenne de défense, tout comme de la coopération militaire franco-allemande, est de parvenir à un degré élevé d'intégration entre les différentes armées européennes, et ce de façon fort différente des groupements tactiques, en conduisant des débats sur une armée européenne au sein des partis, comme cela s'est produit pour la mise en place de l'euro. Par le biais de ce type de débats démocratiques, la construction d'une armée européenne serait non seulement envisageable, mais fonctionnellement prélude à l'avènement d'un gouvernement européen : « *In fine une armée a besoin d'un Etat et d'un gouvernement avec un parlement fort.* »⁴⁹ Plus mesuré et pragmatique, un ancien chef du bureau PESD explique

⁴⁵ Nous avons eu l'occasion d'assister à une réunion de ce groupe au Bundestag le 6/04/2006.

⁴⁶ SPD Fraktion, « Neue Impulse für Europa- Für eine engere Kooperation der europäischen Streitkräften », mars 2006. Nous traduisons.

⁴⁷ Un officier du Ministère fédéral de la Défense nous confiait d'ailleurs qu'à son avis, il s'agissait d'une „Europa Romantik“ d'une poignée de députés allemands. Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 6/06/2006.

⁴⁸ Entretien off avec un officier de la Chancellerie, Berlin, 27/03/2007.

⁴⁹ Entretien au Bundestag, Berlin, 15/05/2006. Nous traduisons : « Am Ende braucht eine Armee einen Staat und eine Regierung mit einem starken Parlament. »

qu' « une armée européenne serait une solution idéale. Mais une armée européenne suppose un autre niveau d'intégration européenne que nous n'avons pas pour l'instant. »⁵⁰

Nous avons pu constater que le thème de l'armée européenne est tout à fait révélateur des représentations dominantes de la construction européenne qui ont cours chez les opérateurs politiques et diplomatiques des deux Etats. La thématique a été évoquée à plusieurs reprises de manière positive en Allemagne, pays dans lequel les élites politiques gouvernementales tendent à développer une vision fédérale de l'Europe. Chez les partisans d'une Europe-puissance en revanche, l'accent est mis sur les interventions extérieures de la PESD et la lutte contre le terrorisme, la notion d'armée européenne étant représentée comme un objectif irréalisable et militairement peu pertinent⁵¹. De plus, la socialisation professionnelle et organisationnelle joue un rôle dans la perception de la notion d'armée européenne : les acteurs situés dans les niveaux de travail expérimentent quotidiennement les difficultés de construction de la politique européenne de défense et font preuve de pragmatisme, pointant combien une telle armée est irréalisable sans politique étrangère européenne et sans Etat européen, tant les souverainetés nationales et les cultures militaires contraignent la PESD. Un conseiller diplomatique du ministère de la Défense constate : « *Quand on touche à la défense, on touche à la souveraineté, et la souveraineté est nationale.* »⁵² De même à l'Elysée, un diplomate déclare :

« L'expérience que nous avons en franco-allemand montre que le bon niveau de mixité est un niveau assez élevé (brigade, division...). L'intérêt opérationnel d'une armée européenne n'est pas évident.»⁵³

La question de l'armée européenne et le discours politique fonctionnaliste rencontrés en Allemagne et en France se heurtent à des difficultés de plusieurs natures, pointées par nos interlocuteurs. Ernst Haas souligne d'ailleurs lui-même les limites de la démarche fonctionnaliste : les contextes fonctionnels sont autonomes, et les forces intégratives qui découlent de certaines activités n'affectent pas nécessairement d'autres activités, même si elles sont conduites par la même organisation⁵⁴. Les lacunes tant capacitaires, qu'institutionnelles ou budgétaires de la politique européenne de défense permettent de mettre en exergue son rôle de substitut politique fonctionnel.

⁵⁰ »Entretien à la SWP, Berlin, 4/10/2006. Nous traduisons : « Eine europäische Armee wäre eine ideale Lösung. Aber eine europäische Armee setzt einen anderen Zustand der europäischen Integration vor, den wir zur Zeit nicht haben.

⁵¹ Ainsi lors de la campagne française de 2005 autour du Traité constitutionnel européen, Laurent Fabius s'était élevé contre l'idée d'armée européenne.

⁵² Entretien au ministère de la Défense, Paris, 28/06/2005.

⁵³ Entretien à la cellule diplomatique de l'Elysée, Paris, 17/05/2005.

⁵⁴ Ernst Haas, *Does constructivism subsume neo-functionalism?*, pp. 22-31, in Thomas Christiansen, Erik Jorgensen, Antje Wiener (eds), *The social construction of Europe*, London, Sage Publications, 2001.

3. Les capacités militaires : un jeu entre le politique et la technicité

La question capacitaire, en tant qu'enjeu permettant aux acteurs militaires de se constituer une position établie au sein de la configuration émergente de politique européenne de défense, constitue bien davantage qu'un enjeu technique. En réalité, il s'agit pour les acteurs militaires mais aussi diplomatiques européens, de donner corps au discours de légitimation de la politique européenne de défense en dotant la PESD de capacités militaires lui permettant d'acquérir une nécessaire crédibilité. L'enjeu, tout particulièrement pour les acteurs politico-militaires français en position de représentation de la France au sein des organes de la PESD à Bruxelles, consiste à souligner combien, tout en s'étant au départ inspiré de la base existante fournie par l'OTAN pour penser le recensement des capacités militaires dans l'UE, les objectifs de la PESD s'en démarquent néanmoins : « *Notre culture d'organisation à l'Union européenne vient de l'OTAN, avec des sujets nouveaux que l'OTAN n'a pas traités avant nous (lutte contre le terrorisme, actions civilo-militaires).* »⁵⁵

3.1. Des capacités variées...

Le Conseil européen de Vienne en décembre 1998, avait considéré que « *la Politique étrangère et de sécurité commune devait s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles si l'on voulait que l'Union européenne soit en mesure d'occuper pleinement la place qui lui revient sur la scène internationale* »⁵⁶. Plus récemment, l'article 28 A du Traité de Lisbonne précise que l'exécution des tâches de l'UE en matière de politique européenne de défense « *repose sur les capacités fournies par les Etats-membres* ». En effet, les opérations potentiellement visées par la PESD dans le cadre des missions de Petersberg requéraient des capacités de projection de force que les Etats-membres ne possédaient pas ou de façon lacunaire, les armées européennes étant encore largement formatées par les critères de la guerre froide. Une première conférence d'engagement des capacités a eu lieu à Bruxelles en novembre 2000. Le *Helsinki Headline Goal* (catalogue capacitaire) a été approuvé dans le cadre du Traité de Nice en décembre 2000⁵⁷ : il prévoit que, pour 2003, l'Union doit être en mesure de déployer, dans un délai de soixante jours et soutenir pendant

⁵⁵ Entretien à l'Etat-major de l'UE, Bruxelles, 15/11/2005.

⁵⁶ Cf. Maartje Rutten, op. cit., p. 13.

⁵⁷ Cf. Maartje Rutten, op. cit., pp. 181-183.

au moins un an, jusqu'à 60 000 personnes capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg, une ambition réinvestie par la présidence française de l'UE en 2008. Ce HHC englobe d'ailleurs les Euroforces, soit l'Eurocorps, l'Eurofor, l'Euromarfor et le GAE, qui sont des forces multinationales pouvant être mises à disposition de l'UE ou de l'OTAN⁵⁸. Le *Headline Goal 2010* aiguise ces ambitions : la décision d'intervention doit être prise au plus tard cinq jours après l'approbation du concept de gestion de crise et dans les dix jours, la mission doit être sur pied.

Mais cet objectif ne signifie en aucun cas la création d'une armée européenne, car l'engagement et le déploiement de troupes nationales se fait sur la base d'une décision souveraine prise par les États. Ce second objectif capacitaire met en valeur un nouvel outil militaire : les groupements tactiques (les GT 1500), issus des leçons tirées de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003. Agréé en juin 2004 suite à une initiative franco-britannique, rapidement rejointe par l'Allemagne, le concept a été approfondi en 2005. Basés sur le principe de la multinationnalité, les groupements tactiques sont prévus pour réunir chacun 1500 hommes et visent à doter l'UE d'une capacité de réaction rapide en réponse à une crise ou un besoin urgent : ils pourront être maintenus sur le théâtre d'opération pour une durée de 3 mois et utilisés pour l'éventail complet des missions de Petersberg et de la Stratégie européenne de sécurité⁵⁹. Depuis le 1^{er} janvier 2007, deux *Battle Groups* sont en alerte permanente, afin que l'UE puisse en cas de nécessité gérer deux crises simultanées. Treize groupements tactiques ont été listés, et la France et l'Allemagne occupent une place de choix : un groupement tactique franco-allemand sera formé à partir de la Brigade franco-allemande au 2^{ème} semestre 2008. De plus depuis 2007, les Etats européens ont lancé la construction de mécanismes de réaction rapide aériens et maritimes. Néanmoins, les *Battle Groups* posent de nombreuses questions au regard de la persistance des lignes rouges d'engagement des forces nationales, comme nous le verrons à la section B. Le général Leakey, chef de l'EMUE, estime que leurs objectifs sont relativement utopiques car ils impliquent, pour pouvoir être exploitables en cas de crise, d'être absolument préparés à tous les niveaux⁶⁰. A ces capacités militaires s'ajoutent

⁵⁸ Il s'agit en fait d'un transfert de leur mise à disposition de l'UEO vers l'UE, dans la mesure où ces Euroforces faisaient parties des Forces relevant de l'UEO jusqu'en 2000 (FRUEO), date de la fusion de l'UEO dans l'UE.

⁵⁹ Un point de situation du 12/07/2005 réalisé par la représentation française au Comité militaire de l'UE précise que l'enjeu est de maintenir les Britanniques actifs dans les GT 1500 en tant que dans l'œuf « l'initiative destinée à communaliser voire fusionner avec la NRF tout ou partie du projet ». Document classifié.

⁶⁰ Intervention du Général David Leakey à la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 25/04/2008.

des capacités civiles de gestion de crise, valeur ajoutée de la PESD⁶¹ : quatre domaines prioritaires ont été définis par le Conseil européen de Feira en juin 2000 (police, renforcement de l'État de droit, renforcement de l'administration civile et protection civile)⁶².

Enfin, deux instruments bureaucratiques existent : le mécanisme ECAP (*European Capabilities Action Plan*) et l'Agence Européenne de Défense chargée de coordonner ce plan. L'Agence Européenne de défense (AED), créée le 12 juillet 2004, vise à doter l'UE d'une politique européenne en matière de capacités, de recherche et d'armement. Elle a pour objectif à moyen terme une meilleure harmonisation des politiques nationales d'armement, le développement de programmes d'armements européens et d'un marché européen en la matière. Il s'agit en l'occurrence d'outils d'administration visant doublement à recenser les lacunes des Etats et à constituer un mouvement de convergence globale, mais demeurant incitatifs : les Etats gardent la haute main sur l'évolution des programmes d'armement malgré l'existence de l'AED, alors même qu'elle était censée se placer dans une démarche de rationalisation du marché européen de l'armement⁶³. Un officier allemand constate :

«L'idée est très bonne. La difficulté est malgré tout que tous ces efforts ne sont pas décisifs : il y a toujours une relation entre les ressources disponibles et le gaspillage de ressources. Et le gaspillage, ce sont aujourd'hui 25 Etats souverains qui s'efforcent presque tous de maintenir des forces aussi souveraines et complètes que possible. Et chacun veut toujours pouvoir décider pour lui et pour ses soldats.»⁶⁴

⁶¹ Le ministre allemand des Affaires étrangères, M. Steinmeier, qualifiait en février 2007 l'UE de « *Zivilmacht mit Zähnen* », soit de puissance civile avec des dents. Frank-Walter Steinmeier, « *Zivilmacht mit Zähnen* », *Süddeutsche Zeitung*, 8/02/2007.

⁶² Cf. Agnieszka Nowak (dir.), *Civilian crisis management : the EU way*, op. cit., pp. 19-23. Des objectifs concrets ont été fixés dans ces domaines : les États membres doivent être en mesure de fournir 5000 policiers pour des missions internationales et d'en déployer 1000 dans un délai inférieur à trente jours, 200 experts dans le domaine de l'Etat de droit, un réseau d'experts couvrant un large éventail de fonctions relevant de l'administration civile et, pour ce qui est de la protection civile, deux ou trois équipes d'évaluation pouvant être déployées en trois à sept heures, ainsi que des équipes d'intervention pouvant compter jusqu'à 2000 personnes et susceptibles d'être envoyées sur le terrain rapidement. La capacité de police est le volet le plus abouti du concept de gestion civile des crises au sein de la PESD. S'appuyant sur le Plan d'Action Police adopté par les Etats-membres à la CIG de Göteborg en juin 2001, l'enjeu est de développer et planifier la capacité européenne à mener des opérations de police aux niveaux politico-stratégique et opérationnel.

⁶³ Trevor Salmon, Alistair Shepherd, op. cit., pp. 183-185.

⁶⁴ Entretien à la SWP, Berlin, 4/10/2005. Nous traduisons. « Die Idee ist ganz prima. Die Schwierigkeit ist aber trotzdem die, dass alle diese Bemühungen nicht entscheidend sind : es gibt immer das Verhältnis zwischen verfügbaren Ressourcen und Resourceverschwendung. Und Resourceverschwendung ist heute 25 souveräne Staaten, die fast alle bemüht sind, souveräne möglichst umfassenden Streitkräfte zu haben. Und immer will jeder für sich und jeder Soldat entscheiden können.»

Quant aux programmes en coopération, ils demeurent marginaux et ne concernent que 5% des montants attribués aux dépenses d'équipement. Nous ne développerons pas davantage la question capacitaire ni celle de l'armement, car cela nous mènerait loin de notre objet⁶⁵.

3.2. ... mais encore largement hypothétiques

L'ensemble de ces moyens militaires peut sembler remarquable. Néanmoins, il importe de replacer ces capacités dans leur contexte discursif : les Européens, au premier rang desquels les Français, mais aussi les Allemands dont la Chancelière vise à redonner à la politique étrangère allemande une stature internationale, ont un intérêt fort à afficher politiquement leur activisme en matière de capacités, même s'il existe un décalage considérable entre l'affichage politique et la réalité de l'engagement. La souveraineté demeure la pierre angulaire de ce décalage, et l'habitus national des acteurs mobilisés sa clef de compréhension. Comme le confessait la directrice de la DGE VIII, Claude-France Arnoult, en 2006, il existe une ligne rouge sur les exercices : pour l'instant les organes de la PESD à Bruxelles conduisent essentiellement des exercices conceptuels, et non sur le terrain ; de même, les GT 1500 demeurent des boîtes noires relativement floues⁶⁶. Un article du quotidien *Die Welt* titrait en juin 2002 : « *L'UE ne pourrait gagner ses guerres que sur un bureau* »⁶⁷. De même, la génération de force pour l'opération militaire européenne EUFOR Tchad en 2008 a connu de nombreux aléas dus à la réticence de grands Etats européens tels que l'Allemagne ou la Grande-Bretagne à fournir des hélicoptères et des avions de transports⁶⁸. Les catalogues de force ne constituent que des inventaires théoriques des moyens que les Etats mettraient à disposition de l'UE, problème qui existe également à l'OTAN, dans le cadre de la NRF⁶⁹. Bastian Giegerich évoque à ce propos un

⁶⁵ Cf. notamment sur ces questions Trevor Salmon, Alistair Shepherd, op. cit., pp. 112-143 et pp. 180-215; Hervé Dumez, Alain Jeunemaître, « Le cadre institutionnel de la restructuration des industries d'armement. Une comparaison Etats-Unis/Europe », in *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, 57, septembre 1999, pp. 13-22, et « Une Europe de la défense ? Politique, marché, régulation et relation transatlantique », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 46-61 ; Didier Danet, *Production d'armement en Europe: vers la fin de l'exception industrielle*, pp. 109-136, in Bernard Boëne, Christopher Dandeker, op. cit. ; Jean Joana, Andy Smith, « Du couple franco-allemand à une nouvelle Entente cordiale : la France dans le programme A400M », in *Les Champs de Mars*, 16, Deuxième semestre 2004, pp. 133-146 et Jean Joana, Andy Smith, *Le cas de l'avion de transport européen A400M. Politique inédite ou édifiante ?*, pp. 115-144, in William Genieys (dir.), *Le choix des armes*, Paris, CNRS Editions, 2004.

⁶⁶ Séminaire franco-allemand sur la PESD, Auwärtiges Amt, Berlin, 18/05/2006.

⁶⁷ Katja Ridderbusch, Andreas Middel, « Nur am Schreibtisch würde die EU ihre Kriege gewinnen », in *Die Welt*, 5/06/2002.

⁶⁸ Ainsi, l'opération qui aurait dû être lancée dès novembre 2007, suite à la résolution 1778 du Conseil de sécurité de l'ONU du 25 septembre 2007 a été repoussée au 15 mars 2008.

⁶⁹ Général David Leakey, intervention lors de la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 25/04/2008.

« *competing set of military priorities according to each member state* », qui ne garantit pas concrètement la participation des Etats-membres dans une situation de crise⁷⁰. Ce « *expectations-capabilities gap* », comme le nomme Christopher Hill –il évoque plus récemment un « *credibility gap* »-, soulève à notre sens la question des fonctions que remplit réellement la politique européenne de défense, et que nous interrogeons ici⁷¹. Un officier français, en position de conseiller du politique, explique :

« On peut difficilement revenir en arrière sur un objectif tel qu'Helsinki qui a recueilli beaucoup de suffrages et donne une belle image de l'Union européenne. Si l'on dit d'un seul coup que ce n'est pas réalisable, nos partenaires seront tentés de se tourner vers l'OTAN. Plutôt que de dire que l'on n'y arrive pas, on fonctionne par décomposition et par une construction brique par brique. Si on arrive à créer suffisamment de GT 1500, on n'aura pas trop de problèmes *in fine* pour mobiliser 60 000 hommes. »⁷²

On en revient à la question des fonctions réellement remplies par la politique européenne de défense : celle-ci permet aux responsables politico-diplomatiques français et allemands de manifester un activisme déclaratoire en matière de défense européenne qui a bien plus pour but de donner à voir que les Européens sont aptes à agir en matière militaire que de réellement s'attacher à l'efficacité de la PESD. En effet, la politique européenne de défense souffre de lacunes profondes dans des domaines clefs de l'action militaire tels que le transport stratégique, le renseignement ou le support logistique⁷³. Un officier en poste à Bruxelles reconnaît que « *l'État-major de l'UE tourne en rond : ce sont des processus sur les processus ; ils en sont à tracer un concept sur la manière dont ils vont gérer les concepts.* »⁷⁴

⁷⁰ Commentaire de l'intervention du Général Leakey, conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 25/04/2008.

⁷¹ Pour Christopher Hill, le concept d' « *expectations/capabilities gap* » constitue un concept étalon normatif visant à mesurer l'écart entre le potentiel d'action internationale de l'UE et les attentes dont l'UE est investie sur la scène mondiale et la capacité réelle d'action de l'UE. Le concept a été critiqué pour le manque de clarté de la définition des attentes investies sur l'Union européenne d'une part, et son aspect fortement normatif d'autre part. Notre usage n'est ici qu'instrumental, et permet de bien souligner le décalage existant entre l'affichage politique et les effets d'annonce concernant les capacités militaires européennes et la situation empirique qu'ils dissimulent. Christopher Hill, « *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role* », in *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), septembre 1993, pp. 305-328, et *Closing the capability-expectations gap ?*, pp. 18-38, in John Peterson, Helen Sjursen (eds), *A Common Foreign Policy for Europe ? Competing visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998.

⁷² Entretien au cabinet militaire du Premier Ministre, Matignon, Paris, 19/07/2005.

⁷³ Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, le déploiement d'un seul groupement tactique revient à mobiliser 30 vols de transporteur lourd, dont les pays membres de l'Union européenne, à l'exception de la Grande-Bretagne, ne disposent pas. L'entrée en service de l'A400M ayant été retardé moult fois, le recours à la location d'Antonov 142 pourrait être réévalué, comme pour la mission *Artémis*. Entretien à l'État-major des Armées, Paris, 22/01/2007.

⁷⁴ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 7/12/2005. Un document interne de la Délégation aux Affaires Stratégiques remarquait en 2004 : « *The launch of an Politique Européenne de Sécurité et de Défense mission in Bosnia raises some questions concerning the organisation of the prestrategic planning work in the EU. Indeed, such work should have been conducted in coherence with the concept of crisis management adopted by the EU on March 6, 2003. [...] On contrary, the EU has analysed separately different issues of the military aspects only, without establishing a link between all of them.* » DAS/Planungsstab, Positionspapier Issue No.2, *Common Franco-German Approaches concerning the further development of*

En réalité, l'Union européenne se trouve dans une position de grande dépendance vis-à-vis des moyens de l'OTAN : les Européens ne peuvent guère espérer déployer des troupes à l'extérieur en dehors de cas circonscrits comme Artémis ou EUFOR Congo sans recourir à Berlin Plus ; on ne peut pas se satisfaire, en tout cas pour la France, d'une PESD qui ne s'occuperait que de domaines non militaires. Or les opérations purement européennes Artémis et EUFOR Congo relèvent de la *soft security*, et non de missions réellement militaires. C'est un constat amer, que les acteurs militaires formulent pourtant plus volontiers que leurs homologues diplomatiques, comme cet officier français du CMUE :

« Soyons réalistes : si l'on n'avait pas Berlin Plus aujourd'hui, je ne suis pas certain que l'Union européenne aurait eu le courage de reprendre l'opération en Bosnie. Si l'on n'avait pas le mécanisme Berlin Plus, il faudrait trouver une nation-cadre qui veuille bien mettre son état-major à disposition de l'Union européenne. Or dans les états-majors déclarés pour ce genre de missions, on ne trouve que les Français, les Allemands, les Britanniques, les Italiens et les Grecs. [...] Berlin Plus nous permet aujourd'hui de faire des choses que l'on ne pourrait probablement pas faire dans le contexte européen actuel.»⁷⁵

Les lacunes capacitaires européennes reflètent d'ailleurs les lacunes nationales en la matière. Ce décalage entre l'affichage politique de capacités sur papier et la réalité empirique n'est d'ailleurs pas l'apanage du domaine capacitaire. La différence de projection des deux Etats dans la construction européenne permet aussi de saisir deux autres problèmes clefs identifiés par nos interlocuteurs : la question de la cohérence interpilier et la question budgétaire.

4. Un problème récurrent de coordination interpilier et de budget

L'enjeu proclamé par les acteurs politico-diplomatiques français et allemands est de faire de l'UE un acteur international. Or les auteurs qui se sont penchés sur cette question ont défini quatre critères pour pouvoir prétendre à ce statut : une reconnaissance internationale effective de ce statut par des acteurs tiers ; une autorité juridique à agir sur le plan international ; une certaine autonomie décisionnelle ; une cohésion dans la gestion des relations extérieures⁷⁶. Il s'agit bien entendu de critères idéal-typiques. Comme nous venons de le voir, le discours de légitimation développé par les acteurs politico-militaires français et allemands à l'encontre de la politique européenne de défense se heurte à une réalité

European military capabilities, DEU-Position/Franz.Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin.

⁷⁵ Entretien au Comité Militaire de l'UE, Bruxelles, 15/11/2005.

⁷⁶ Cf. Franck Petiteville, « L'Union européenne, un acteur international "global" ? Un agenda de recherche », in *Revue Internationale et Stratégique*, 47, automne 2002, p. 151.

matérielle en deçà de la réalité affichée. Un autre défi qui contribue à faire de la PESD un substitut politique et symbolique consiste en la question épineuse des relations entre le Conseil et la Commission, et plus largement les premiers et seconds piliers de la construction européenne qui entrent en concurrence dans le cadre de la PESC⁷⁷. Cela permet de saisir pourquoi, face à certaines grandes crises comme le Kosovo en 1999, l'Irak en 2003 ou le Liban en 2006, les Etats européens ne parviennent guère à mobiliser un potentiel militaire crédible, à présenter un front uni⁷⁸. Le problème plus large qui se pose est celui de la lecture encore largement nationale de l'usage de la force armée, notion qui pose un problème au niveau européen dans la mesure où jusqu'en 1999, l'UE était réputée une puissance civile et que cette notion se trouve connotée différemment selon les Etats⁷⁹. L'enjeu de ce dilemme autour de l'usage de la force, de la puissance et de l'UE comme acteur national se traduit au niveau décisionnel par un manque de synergie interpilier et une complexité du mécanisme de financement de la PESD :

« Le projet de défense européenne implique une gestion politique. On voit bien par exemple que ne pas avoir une politique monétaire européenne avec un cadre institutionnel alors que l'on a construit l'euro est un ennui. Mais on a mis en place un système qui fonctionne avec la Banque Centrale Européenne. Ce n'est pas vrai pour la défense. On ne peut pas avoir d'engagements extérieurs avec utilisation de la force sans avoir derrière de la politique et de la responsabilité politique. Il n'y a jamais de neutralité de l'usage de la force. Aller dans le sens de l'intégration des forces européennes sans créer un cadre politique correspondant, c'est forcément aller vers la contradiction. »⁸⁰

La transformation prochaine de l'Union européenne en un Etat fédéral ne semble pas à l'ordre du jour, tant les projections des Etats au sein du projet européen, qui constituent le cadre de socialisation principal des acteurs qu'ils envoient à Bruxelles négocier les arrangements communautaires, continuent de diverger, même entre deux Etats aussi liés que la France et l'Allemagne. L'UE n'est pas un Etat au sens wébérien du terme : elle ne dispose pas du monopole de la violence légitime. Dès lors, la question de la création d'une force militaire sans Etat, qui définisse une politique étrangère réellement unifiée, demeure épineuse et ne fait que cantonner la politique européenne de défense aux cas relevant de la réaction rapide dans une crise circonscrite, et à la *soft security* (reconstruction, rétablissement et/ou maintien de la paix). En l'occurrence, les institutions constituent certes des facteurs d'engagement des Etats-membres dans son développement, mais elles sont aussi source de profonde inertie.

⁷⁷ Cf. Yves Buchet de Neuilly, « L'irrésistible ascension du HR pour la PESC. Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'actions européens. », art. cit., et *L'Europe de la politique étrangère*, op. cit.

⁷⁸ Cf. Simon Duke, *The elusive quest for European Security: From EDC to CFSP*, op. cit.

⁷⁹ Cf. Nicole Gnesotto, *La puissance et l'Europe*, op. cit.

⁸⁰ Entretien avec Louis Gautier, Paris, 27/10/2005.

4.1. Un manque récurrent de synergie interpilier, résultat de jeux bureaucratiques concurrentiels

Tout développement des compétences communautaires dans le domaine des affaires militaires se heurte à de fortes réticences domestiques, notamment en France et en Grande-Bretagne, dont l'objectif premier à Saint-Malo était de développer en priorité des capacités militaires, en ne se préoccupant que plus tard des questions institutionnelles⁸¹. L'absence de synergie interpilier apparaît comme un problème récurrent, tout particulièrement mis en avant par les acteurs tant militaires que civils de la PESD qu'il nous a été donné d'interroger à Bruxelles, Paris et Berlin, et redevable aux inerties des projections des Etats qui imprègnent les acteurs politiques et diplomatiques qui négocient les règles de fonctionnement de la PESD. La PESD demeure fortement cloisonnée : le dialogue entre Conseil et Commission n'est pas évident du fait de l'absence d'une autorité unique en matière de politique étrangère européenne. Le processus décisionnel intergouvernemental, largement favorisé par la France au regard de sa représentation du rôle de l'UE et de son propre rôle dans l'UE, tend à rigidifier la PESD : le choix de l'unanimité, s'il permet à chaque Etat de conserver son droit de veto et d'affirmer ainsi sa souveraineté, constitue aussi une source d'inertie institutionnelle, n'autorisant que des changements incrémentaux qui ne heurtent pas les représentations profondes des Etats⁸².

Le cadre institutionnel de la PESD tend à attiser les rivalités administratives en matière de gestion de crise : jusqu'à l'avènement de cette politique entre 1999 et 2001, l'UE n'avait aucune culture de gestion de crise. C'est pourquoi les organes politico-militaires de la PESD sont largement inspirés de l'OTAN, et correspondent à une approche cloisonnée (dite en *stock and pipe*) entre militaires et civils : les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères sont habitués au modèle éprouvé de l'OTAN et l'ont importé, alors que le modèle de l'ONU, avec un secrétariat Général ayant autorité sur toutes les dimensions de l'action onusienne, aurait probablement mieux correspondu à l'UE⁸³. Ainsi le CMUE tend à se voir non pas comme un forum d'échanges de vues sur des actions militaires entre Etats-membres, mais davantage comme une instance de confrontation avec un organisme politique, le COPS, répondant à une logique de bataille symbolique de territoires. La concurrence organisationnelle et symbolique qui se joue entre les civils (et en particulier les diplomates) et les militaires tient aussi à ce que ces derniers voient en la séparation stricte

⁸¹ Cf. William Wallace, *Foreign and Security Policy. The painful path from shadow to substance*, op. cit., p. 449.

⁸² Cf. Gilles Andreani, « Why institutions matter », in *Survival*, 42(2), summer 2000, p. 88 et suiv.

⁸³ Entretien à la DG E VIII, Bruxelles, 15/11/2005.

des organes militaires et civils de la PESD un moyen de limiter leurs tâches, alors même qu'ils voient en la PESD un moyen de les élargir.

De plus, nous l'avons déjà évoqué, il n'existe pas de formation spécifique du Conseil prévue pour les ministres de la Défense, qui se réunissent de façon informelle deux à trois fois par an en marge du cadre du CAGRE⁸⁴. Cela montre combien les diplomates et les ministres des Affaires étrangères d'un côté, et les chefs d'Etat de l'autre, occupent une position dominante au sein de la configuration PESD, miroir de leur position au sein des configurations de politique étrangère et de défense nationale. Le groupe de travail VIII sur la défense (dirigé par Michel Barnier) à la Convention européenne avait proposé, sur impulsion franco-allemande, la création d'une formation du Conseil qui réunisse formellement les ministres de la Défense et joue un rôle en matière de capacités et de surveillance du respect des engagements capacitaires pris par les Etats. Néanmoins cette proposition a été écartée. Les acteurs de la coopération militaire franco-allemande ont joué un rôle important dans la discussion de cette proposition, comme le revendique cet ancien conseiller militaire de Volker Rühle, ministre fédéral de la Défense dans les années 1990 :

« Cette discussion s'est produite entre les ministères allemand et français de la Défense. Ils étaient toujours favorables. Et les deux ministères des Affaires étrangères étaient strictement contre. Les ministres des Affaires étrangères de l'UE étaient strictement contre le fait qu'il puisse exister un organe spécifique pour les ministres de la Défense. Et ils ont dominé cette discussion. C'était une pensée purement concurrentielle. »⁸⁵

La division des compétences ne permet pas de réelle coordination entre le Conseil et la Commission, tous deux en charge de la mise en cohérence de l'action extérieure de l'UE, ce qui devient de plus en plus problématique au regard des engagements croissants de l'UE dans la sortie de conflits. Le Traité constitutionnel prévoyait une seule et même fonction réunissant celles de Commissaire aux relations extérieures et de Haut-Représentant pour la PESC au sein d'un service d'action extérieure de l'UE⁸⁶, mais il a été ajourné. Le Traité de Lisbonne introduit des évolutions dans le sens d'une plus grande cohérence entre la Commission et le Conseil en annonçant la création d'un poste de haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui aura pour mission de conduire la PESD, fusionnant ainsi les postes actuels de haut représentant/secrétaire général du Conseil

⁸⁴ Plus précisément, les présidences belge (2001) et espagnole (2002) de l'UE ont contribué à officialiser ces rencontres des ministres de la Défense européens dites « informelles » en référence à l'absence de format spécifique Défense au CAGRE.

⁸⁵ Entretien avec un ancien conseiller militaire de Volker Rühle, Sankt-Augustin, 22/06/2006. Nous traduisons : « Diese Diskussion hat es sich durchaus zwischen den deutschen und französischen Verteidigungsministern gegeben. Die waren immer dafür. Und die beide Außenminister waren strickt dagegen. Die Außenministern der EU waren strickt dagegen, dass es ein getrenntes Gremium für die Verteidigungsministern geben sollte. Und sie haben die Dominanz über diese Diskussion behalten. Das war reines Konkurrenzdenken. »

⁸⁶ Cf. Agnieszka Nowak (dir.), *Civilian crisis management : the EU way*, Cahiers de Chaillot n° 90, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2006, p. 139.

(actuellement Javier Solana) et de commissaire pour les relations extérieures (actuellement Benita Ferrero-Waldner)⁸⁷. L'idée d'un service européen pour l'action extérieure a été reprise (article 13 bis, §3)⁸⁸, ainsi que la création d'un poste de Président du Conseil européen qui partagerait avec le nouveau haut représentant la représentation de l'Union vers l'extérieur. Toutefois, ce texte n'est pas encore en vigueur, et se trouve mis en danger par le non irlandais de juin 2008, et les potentiels refus de le ratifier exprimés par la Pologne et la République Tchèque. La présidence française de l'UE n'a de plus pas fait de la cohérence interpilier dans la PESD une priorité.

Pour l'heure, la Commission européenne ne joue qu'un rôle très secondaire dans la politique européenne de défense en mettant au point, une fois la décision prise par les Etats réunis en Conseil européen d'adopter des sanctions à l'égard d'un pays, les restrictions portant sur les relations économiques avec ce pays. De même, deux représentants de la Commission participent certes aux réunions du COPS, mais le TUE ne donne jusqu'ici aucun droit d'initiative à la Commission en matière de PESD. Il s'agit essentiellement pour les Etats comme la France de limiter tout risque de supranationalisation de la politique européenne de défense, tout en tâchant de mettre à profit les ressources financières dont dispose la Commission en particulier dans le cas des missions civiles. Le seul lien actuellement institutionnalisé entre le premier et le second piliers est le lien entre la PESD et la DG Développement de la Commission : il y a effectivement des zones géographiques où la PESD a vocation à intervenir, et où la Commission met en œuvre sa carotte financière (financement du maintien de la paix au Darfour par exemple). Un premier pas dans le sens d'une meilleure cohérence réside en la nomination de deux représentants de la Commission au sein de la Cellule civilo-militaire de l'EMUE : l'innovation réside en ce que ces personnels ne sont pas sous l'autorité administrative de la DG Relations extérieures⁸⁹.

En creux, c'est aussi la question du contrôle démocratique de la PESD qui se pose, comme nous allons l'analyser à la section B : tant que la PESD reste en dehors du contrôle du Parlement européen, elle ne peut être davantage coordonnée avec l'action de la Commission, qui rend, elle, des comptes au Parlement⁹⁰. L'opposition entre les Etats pro-Commission (Allemagne) et pro-Conseils (France, Grande-Bretagne) ne contribue pas à

⁸⁷ L'article 13 bis-§2 dispose : « Le haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. »

⁸⁸ L'article 13bis-§3 dispose : « Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des Etats-membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission, ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. »

⁸⁹ Entretien à l'EMUE, Bruxelles, 8/12/2005.

⁹⁰ Cf. Wolfgang Wagner, *The democratic legitimacy of ESDP*, Occasional Paper 57, ISS-EU, Paris, April 2005, p. 29.

dénouer la situation. Ce problème de cohérence interpilier provient des luttes internes à la configuration PESD qui se jouent non seulement entre les territoires bureaucratiques des différentes institutions à Bruxelles, mais aussi sur le plan symbolique entre les Etats à travers leurs représentants. Un diplomate allemand résume avec lucidité la situation institutionnelle instable de la politique européenne de défense :

« La seule chose qui continue à me préoccuper sont les questions de cohérence entre le communautaire et l'intergouvernemental dans les crises, entre l'action civile et l'action militaire qui suivent des règles complètement différentes. Malheureusement aucune crise n'est strictement civile ou strictement militaire. Il suffit de regarder le Liban pour s'en rendre compte. Pour aider à stabiliser une région, on a pratiquement toujours besoin des militaires comme *peace makers*, mais on a aussi toujours besoin de plus que les militaires pour que la situation dans le pays redémarre. Et je trouve qu'on a encore énormément de mal à avoir une bonne coopération, une bonne approche commune pour mettre en œuvre les moyens que l'on a dans les deux domaines de façon coordonnée. Parfois on a besoin de logistique militaire pour délivrer de l'aide civile ; parfois on a besoin de moyens civils pour soutenir un effort militaire : regardez ce qui se passe en Afghanistan. Or les structures qui existent à Bruxelles sont soit civiles, soit militaires. Il y a maintenant cette petite cellule civilo-militaire, mais je ne vois pas encore vraiment ce qu'elle fait. Il faudrait arriver à une sorte de coopération interministérielle à Bruxelles, comme ce qui se passe en interne dans les Etats où l'on a le ministère des Affaires étrangères, de la Défense, du Développement, de l'Intérieur, etc. qui doivent apprendre à travailler ensemble. »⁹¹

Outre la différence de représentations autour de la finalité de la construction européenne et du rôle politique de l'Union européenne, s'ajoute à cette absence de synergie interpilier une dimension interne concernant les philosophies différentes autour de l'usage de la force armée, tout particulièrement entre la France et l'Allemagne⁹². Cela nous conduit à nous interroger sur les missions de la PESD, qui ne prennent pas le même sens selon la culture militaire et de projection des Etats. Ainsi, l'Allemagne et la Grande-Bretagne tendent à pousser la PESD vers la dimension civilo-militaire pour des raisons sensiblement différentes de partage des tâches entre l'OTAN (*hard security*) et l'UE (*soft security*) et de devoir de légitimation de l'envoi de ses forces armées à l'extérieur du territoire national pour la République Fédérale, tandis que la France pousse dans la dimension contraire, visant à raffermir la dimension militaire de la PESD afin de pouvoir intervenir indépendamment de l'Alliance atlantique⁹³. Face à ce problème de cohérence interpilier, un concept de coordination civilo-militaire (CMCO) a été mis en place en 2003 par le COPS, l'EMUE et le groupe politico-militaire dans le but de coordonner l'ensemble des acteurs européens impliqués dans les processus de gestion de crises⁹⁴. Ce problème de coordination s'applique également à la coordination avec d'autres instances internationales, comme l'OTAN ou

⁹¹ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 6/10/2005.

⁹² Nous traitons du sujet à la section B.

⁹³ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 16/11/2005.

⁹⁴ Cf. Niagalé Bagayoko, Anne Kovacs, *La gestion interministérielle des sorties de conflit*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », 2007, p. 181.

l'ONU. Plus précisément, c'est l'absence d'une entité politique unifiée qui pose problème pour que la PESD puisse se développer au-delà d'un projet politique.

Ainsi, c'est bien au niveau politique avant tout que se situe non seulement son enjeu, mais aussi les clefs des obstacles structurels qu'elle rencontre : « *Si on ne trouve pas de solution politique, la PESD va continuer à vivre avec des structures ici (à Bruxelles) qui continuent à mouliner des concepts, de temps en temps un engagement sur le terrain.* »⁹⁵

4.2. Athena, ou le compromis minimal sur les questions financières

Une autre question épineuse réside en le financement de la PESD. « *Le contenu d'une politique de défense est ce à quoi un Etat consacre le budget alloué à la défense* »⁹⁶. L'enjeu pour la politique européenne de défense est celui de la double absence d'une tête politique européenne et d'un budget commun que celle-ci justifierait. L'argent constituant le nerf de la guerre, il est un sujet de tensions, voire de discordes, qui freine à la fois le développement et une réelle efficacité de la PESD. C'est la perception de nombre de nos interlocuteurs. Cet officier français en poste à la DG E VIII du Conseil remarque :

« Il y a deux outils : les outils financiers de la Commission et les outils militaires. Tout le problème de la coopération politique depuis 1970 (Plan Fouchet, CPE, etc.) est que cela n'a jamais abouti nulle part parce que l'instrument financier du développement n'était pas dans les mains des Etats-membres mais dans ceux de la Commission qui avait le seul droit d'initiative, et il n'y avait pas d'accord pour créer l'instrument militaire. »⁹⁷

Comme le souligne Jolyon Howorth, « *Although the EU collectively spends about 60% of the U.S. defence budget, the duplication and wastage within that 60% results in the E.U.'s only packing about 10% of the U.S. punch.* »⁹⁸ Dans un contexte économique incertain, les Etats européens tendent à revoir sans cesse à la baisse les budgets consacrés à la défense, d'autant plus que ceux-ci deviennent difficiles à justifier auprès d'une opinion publique qui revendique un investissement de l'Etat dans les domaines sociaux ou l'éducation. L'exemple des difficultés rencontrées par la *Nato Response Force* (NRF) à l'automne 2007 pour rassembler les moyens militaires promis par les Etats ne fait que renforcer cette tendance⁹⁹. Les disparités des budgets de défense européens persistent, et l'exemple franco-

⁹⁵ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 16/11/2005.

⁹⁶ Cf. Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, op. cit., p. 99.

⁹⁷ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, DGE VIII, Bruxelles, 16/11/2005.

⁹⁸ Jolyon Howorth, « France, NATO and European Security: status quo unsustainable; new balance unattainable? », in *Politique Etrangère*, 4, hiver 2002-2003, p. 1008, ainsi que « European defence and the changing politics of the European Union: hanging together or hanging separately? », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, pp. 765-789.

⁹⁹ La NRF avait été relativement bien accueillie par les Européens qui y voyaient une alternative moins onéreuse que la force de réaction rapide européenne et les groupements tactiques 1500 ; mais avec la

allemand est particulièrement frappant. La loi de programmation militaire française 2003-2008 avait augmenté le budget de la défense de 12,5 milliards d'euros à 15 milliards d'euros (comme la Grande-Bretagne en 2002), faisant passer sa part de 1,6% à 2,2% du PIB.

Ces mesures sont à considérer au double regard de l'activisme des acteurs militaires visant à développer leurs prérogatives au sein de la configuration non seulement nationale mais aussi européenne de défense, mais également à la volonté politico-diplomatique de rayonnement : il s'agissait de devenir un allié plus efficace dans la lutte contre le terrorisme, tout en veillant à s'assurer une indépendance stratégique vis-à-vis de Washington. Néanmoins en 2008, la part de la défense dans le PIB s'élève à moins de 2% avec 30,5 milliards d'euros, soit 1,6% du PIB¹⁰⁰. Le Livre Blanc de 2008 et la réforme qu'il amorce ne devraient pas améliorer cet état financier ; la déclaration du Premier Ministre devant l'Assemblée nationale le 26 juin 2008 ne donne pas d'assurances claires en la matière¹⁰¹. De même en Allemagne, si le budget de la défense a été accru d'un milliard d'euros en 2007 pour atteindre 29,45 milliards d'euros, il ne représente néanmoins que 1,3% du PIB¹⁰². Or ce budget restreint se heurte à la volonté exprimée par la Chancelière de faire de la Bundeswehr une armée d'emploi.

Non seulement les budgets de défense des deux pays sont loin d'être équivalents, mais la culture militaire propre à chacun imprègne la répartition de ces budgets : ainsi, là où le budget français consacre près de 13% à la R&D et 22,5% à l'équipement, le budget allemand y consacrait respectivement 6,4% et 16,8% en 2001¹⁰³.

persistance du retour à l'unilatéralisme américain, la PESD a pu regagner en légitimité et en pertinence à leurs yeux.

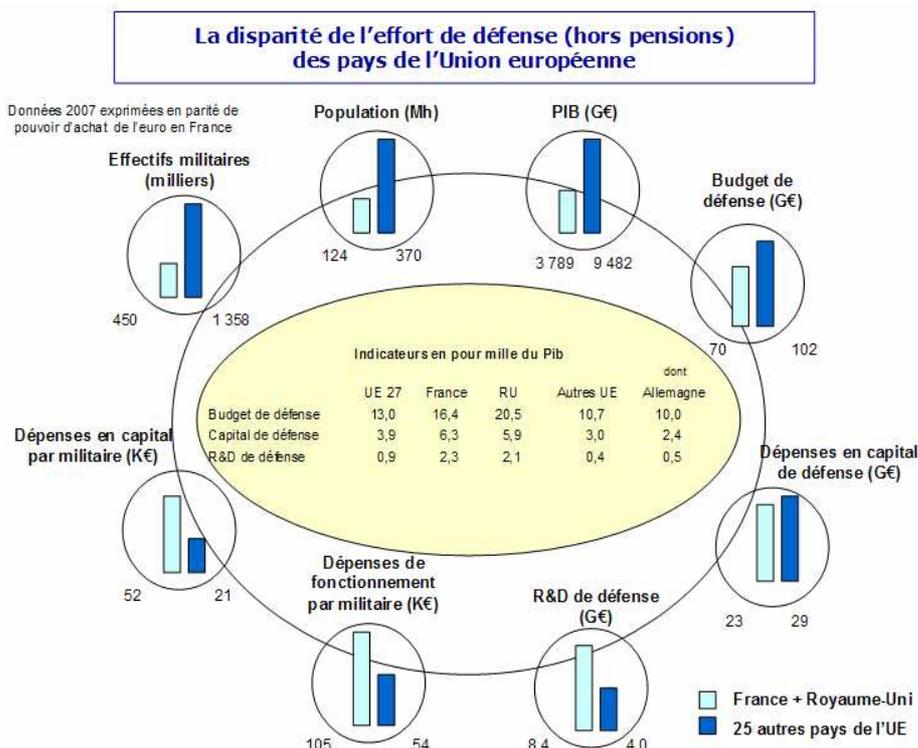
¹⁰⁰ Cf. http://www.defense.gouv.fr/europe_de_la_defense/la_pesd/budgets En l'occurrence, les chiffres annoncés par le gouvernement sont parfois plus élevés, selon le périmètre qu'il évoque. Ainsi l'ensemble du périmètre du ministère de la défense (c'est-à-dire défense incluant les anciens combattants, les pensions et la gendarmerie) compte 47,6 milliards d'euros, soit 2,6% du PIB ; mais le périmètre Otan hors pensions et en ne comptabilisant la gendarmerie qu'à hauteur de ses activités militaires (évaluées à 5% du total) représente un budget total de 30,5 milliards d'euros, soit 1,6% du PIB.

¹⁰¹ « La loi de programmation militaire 2009-2014, qui vous sera prochainement soumise, attestera cette volonté de donner à la France l'outil militaire rénové qui répond à ses besoins. Les crédits de la défense ne baisseront pas. Dans un premier temps, jusqu'en 2012, ils augmenteront à hauteur de l'inflation. Dans un second temps, à partir de 2012, le budget de la défense pourra progresser de 1% en volume par an, c'est-à-dire 1% au-dessus de l'inflation, si naturellement nous avons d'ici là atteint l'équilibre budgétaire qui est la condition de cet effort. » <http://www.assemblee-nationale.fr/13/dg/dg1007.asp>

¹⁰² Cf. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLt4z3dAsESYGYpj6O-pEQhitMzMjUHCIGUufrWISUX6QflJKq760foF-QGxpR7uioCACUjtJn/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfOV9JRIE!/?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW26VXDPH711INFODE%2Fcontent.jsp et <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/2007-07-04-haushalt-verteidigung.html>

¹⁰³ Cf. André Dumoulin, Raphaël Mathieu, Gordon Sarlet, op. cit., p. 491.

Figure 16 : Disparité des budgets de défense européens¹⁰⁴



Ces budgets de défense en berne tendent à grever la politique européenne de défense qui ne jouit pas d'un budget propre¹⁰⁵. Les opérations civiles de gestion de crise sont financées sur le budget PESC (doté de 285 millions d'euros en 2008), qui constitue une ligne du budget communautaire. Ce budget est géré par la Commission mais son utilisation est décidée par le Conseil car la PESC est régie par l'intergouvernementalisme. Il en va autrement des opérations ayant des implications militaires, qui ne peuvent être financées par ce biais (article 28.3 du TUE¹⁰⁶). La majeure partie des coûts afférents à ces opérations sont donc supportés par les Etats-membres participants selon le même principe de coûts individuels qu'à l'OTAN (« *costs lie where they fall* »). Une partie des coûts – à hauteur de 10% environ- est mutualisée et répartie selon une clef PNB qui représente en 2008 respectivement 15,57 % pour la France, et 20,01% pour l'Allemagne¹⁰⁷. Ces coûts communs sont depuis février 2004 pris en charge par un mécanisme de financement spécifique : le

¹⁰⁴http://www.defense.gouv.fr/europe_de_la_defense/la_pesd/budgets/budget_de_la_defense_comparaisons_internationales/budget_de_la_defense_comparaisons_internationales

¹⁰⁵ Cf. Antonio Missiroli, « Ploughshares into swords ? Euros for European defense », in *European Foreign Affairs Review*, 8, 2003, pp. 5-33 et « Une question d'argent : le financement de la gestion de crise au sein de l'UE », pp. 115-125, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

¹⁰⁶ L'article 28 du TUE distingue les dépenses administratives, à la charge du budget communautaire, et les dépenses opérationnelles dont une partie est indépendante de l'opération lancée et par conséquent imputable aux Etats-membres, et une autre partie constituant les coûts communs.

¹⁰⁷ http://www.defense.gouv.fr/europe_de_la_defense/la_pesd/budgets/mecanisme_athena/mecanisme_athena

mécanisme Athéna, permettant d'éviter de créer une structure de financement *ad hoc* pour chaque opération¹⁰⁸. Trois ans ont été nécessaires pour définir la liste de ces coûts communs (stockage, exercices, personnel, transport, casernement), tant le sujet est politiquement sensible entre les Etats, notamment en Allemagne au regard de sa réticence traditionnelle à la participation à des opérations militaires et de la hauteur du budget qu'elle consacre à l'UE¹⁰⁹.

Cet aspect technique de la définition d'une liste des coûts commun revêt une dimension hautement politique : c'est la crédibilité de la politique européenne de défense qui se joue. Pour la première application du nouveau système en Bosnie, la dépense prévisible est de 72 millions d'euros¹¹⁰. Ce mécanisme permet de financer des opérations européennes au cas par cas selon le principe d'unanimité. Le mécanisme Athéna formait une masse budgétaire d'environ 73 millions d'euros en 2005, et de seulement 45 millions d'euros en 2006 (soit une baisse de 45%) ce qui semble négligeable au regard des 920 millions d'euros du budget militaire de fonctionnement de l'OTAN¹¹¹. Il importe également de constituer un fond commun minimum permettant de pallier aux urgences, comme dans le cas de la difficulté de rassembler un nombre suffisant d'hélicoptères entre les différents Etats européens participant à l'opération EUFOR Tchad-RCA en 2007-2008¹¹².

La politique européenne de défense soulève un autre type d'interrogation cruciale, outre le décalage entre l'affichage politique et la réalité, et les problèmes récurrents dans les domaines capacitaire, budgétaire ou de la cohérence interpilier : il s'agit de la question de l'usage de la force armée. Qu'est-ce que la force armée ? Comment légitime-t-on son usage devant l'opinion publique ?

¹⁰⁸ Créé par l'action commune 2004/197/CFSP du 23/02/2004, révisée par les décisions du Conseil 2004/925/PESC du 22/12/2004 et 2005/68/PESC du 24/01/2005.

¹⁰⁹ Rappelons que l'Allemagne constitue le premier contributeur net européen avec un montant de 12 milliards d'euros, soit près de 27% du budget de l'UE, et ce depuis quarante ans) Cf. <http://www.finances-europe.com/article.php?id=54>

¹¹⁰ Cf. www.finances-europe.com

¹¹¹ Cf. Roseline Mariller, op. cit., p. 50.

¹¹² L'opération Artémis en République Démocratique du Congo a montré qu'il devenait nécessaire de trouver un moyen de financement commun du transport stratégique, qui avait été financé essentiellement par la France lors de cette opération militaire.

Section B : Légitimer la politique européenne de défense devant les opinions publiques : un défi encore largement national

Lorsque l'on se penche sur les cas de la France et de l'Allemagne, il apparaît que la réponse à la question de la légitimation de la force militaire est loin d'être univoque. Les usages de la force divergent non seulement entre les deux rives de l'Atlantique, mais également entre les pays européens, tant les cultures militaires nationales demeurent prégnantes, tant elles sont étroitement liées à la construction historique des Etats¹¹³. La PESD s'inscrit dans un contexte d'absence d'espace public européen de débat transnational. Il est d'autant plus ambigu de construire une politique européenne de défense alors même qu'une véritable identité européenne n'a pas émergé ; or la perspective constructiviste en relations internationales et dans les études européennes attache une importance majeure à la question de l'identité dans la détermination des préférences des acteurs. Il en va de même pour les choix stratégiques et les usages de la force qui ne répondent pas seulement à une logique instrumentale en finalité, mais visent aussi à exprimer des valeurs¹¹⁴.

Dès lors, comment justifier les opérations militaires européennes en l'absence d'une identité européenne réelle, qui se matérialiserait par un contrôle démocratique du Parlement européen ? Cela pose la question plus large de ce que les Européens veulent faire de la PESD, étant entendu pour la majeure partie d'entre eux que l'OTAN demeure le garant ultime de la sécurité de leur continent. Comme le souligne Guillaume Devin, « *le dilemme de sécurité*¹¹⁵ dans lequel sont pris les Etats continue de dicter bien des conduites »¹¹⁶ Il semble ainsi difficile de justifier des opérations militaires auprès des opinions publiques

¹¹³ Cf. Pascal Vennesson, « Les Etats-Unis et l'Europe face à la guerre: perceptions et divergences dans l'emploi de la force armée », in *Etudes internationales*, 36 (4), 2005, pp. 527-548 et « S'adapter aux normes internationales : les militaires face à la norme « interventionniste », Communication présentée au VIII^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, Table ronde n°5, Lyon, 14-16 septembre 2005 ; Thomas Lindemann et Michel-Louis Martin écrivent : « S'ils sont satisfaits du *statu quo*, les militaires s'abstiendront très probablement de plaider l'usage de la force armée, alors qu'ils seront tentés de le faire si leurs intérêts sont contestés ou perçus comme tels. » Thomas Lindemann et Michel-Louis Martin, *Introduction : le jeu du corporatisme*, p. 15, in Thomas Lindemann, Michel-Louis Martin (dir.), *Les militaires et le recours à la force armée : faucons, colombes ?*, Paris, L'Harmattan, 2006.

¹¹⁴ Cf. Thomas Lindemann, « Identités démocratiques et choix stratégiques », *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), 2004, pp. 829-848.

¹¹⁵ Souligné par l'auteur. La notion de dilemme de sécurité a été élaborée par J. Hertz et signifie que lorsqu'un Etat renforce sa sécurité, il en inquiète nécessairement d'autres en raison de la structure anarchique et compétitive de la scène internationale. Le dilemme de sécurité semble parfois même jouer entre l'OTAN et l'UE qui développent des initiatives semblables (comme la NRF de l'OTAN et les GT1500 de l'UE qui se ressemblent par certains aspects).

¹¹⁶ Guillaume Devin, *Fluctuat nec mergitur ! Ces institutions internationales qui font la paix qui fait les institutions...*, p. 12, in Devin, Guillaume (dir.), *Faire la paix*, Paris, Ed. Pepper, Coll. « Chaos International », 2005.

européennes, alors même que l'enjeu de la PESD n'est pas de créer une armée européenne mais d'intervenir dans les crises d'Etats tiers.

Quelle légitimité la politique européenne de défense peut-elle revêtir sans identité européenne de sécurité ? La notion de sécurité est devenue un des piliers du discours extérieur de l'UE, mais contre qui s'adresse-t-il ? Quels éléments sont construits comme des menaces à la sécurité européenne ? Si l'on part du principe proclamé par les textes officiels et les acteurs de la PESD qu'une défense européenne a vocation à se lancer dans des interventions militaires extérieures, se pose tout naturellement la question du « ralliement au drapeau »¹¹⁷. Or comment peut-il se produire un ralliement au drapeau en l'absence d'une identité européenne commune, ou d'une culture stratégique harmonisée ?¹¹⁸ La nature longtemps exclusivement civile de l'Union européenne exerce une pression à la *path dependency* de son action internationale, dans la mesure où les institutions communautaires n'ont vu arriver d'uniformes militaires en leur sein que depuis 2001. Comme le remarque l'actuel *Generalinspekteur* de la Bundeswehr :

« Cela différencie en fait l'UE de l'OTAN. L'UE a d'abord émergé sans pensée stratégique et de défense. Et maintenant, on y introduit un nouvel élément dans une structure qui s'est constitué anciennement. »¹¹⁹

Ainsi l'UE est prédisposée à agir de façon normative de par sa construction, avec une centralité du pouvoir économique et un primat accordé aux solutions diplomatiques négociées¹²⁰. Il importe dès lors de s'interroger sur la façon dont les acteurs politiques peuvent légitimer la PESD en l'absence d'une identité européenne réellement commune en matière de sécurité et de contrôle du Parlement européen, ainsi que sur le poids de la

¹¹⁷ C'est par exemple ce qui s'est produit aux Etats-Unis en ce qui concerne l'intervention militaire en Irak qui bénéficiait de 69% d'avis favorable dans l'opinion publique américaine au début de l'opération. Cf. Philipp Everts, Richard Sinnott, id., p. 153.

¹¹⁸ Nous entendons ici la notion de culture stratégique au sens suivant : « the institutional confidence and processes to manage and deploy military force as part of the accepted range of legitimate and effective policy instruments, together with general recognition of the EU's legitimacy as an international actor with military capabilities (albeit limited) ». Cf. Terry Terriff, *The European Union Rapid Reaction Force : an embryonic cosmopolitan military ?*, p. 153, in Lorraine Elliott, Graham Cheeseman, *Forces for good*, op. cit.

¹¹⁹ Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 19/06/2006. Nous traduisons : « Das unterscheidet schon die EU von der NATO Die EU ist zunächst einmal ohne die Verteidigungsgedanken entstanden. Und jetzt bringt man da ein neues Element in einer alten gewachsenen Struktur hinein. »

¹²⁰ Ian Manners, *The symbolic manifestation of the EU's normative role in world politics*, pp. 66-84, in Ian Manners, Richard Whitman, *The Foreign Policies of European Union Members States*, Manchester University Press, 2000. Pour certains auteurs en revanche, la réflexion stratégique qui accompagne la PESD sur la question de la gestion de crises et de la prévention de conflit apparaît comme un élément de développement d'une culture stratégique européenne au sens large Cf. entre autres Jolyon Howorth, « The CESDP and the forging of a European Security Culture », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 88-108; Stine Heiselberg, *Pacifism or Activism: Towards a Common Strategic Culture within the European Security and Defense Policy?*, Danish Institute for International Studies, ISS Working Paper 4, 2003; Jean-Yves Haine, *L'Eurocorps et les identités européennes de défense : du gage franco-allemand à la promesse européenne*, Paris, Les Documents du C2SD, n° 33, janvier 2001 ; Frédéric Mérand, « Dying for the Union ? », art. cit.

¹²⁰ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 23/01/2007.

structuration historique des configurations de défense nationale dans la mesure où cet héritage pèse sur l'usage de la force de façon distincte en France et en Allemagne.

1. Le défi d'une légitimation sans identité européenne

En se plaçant dans une perspective constructiviste, nous postulons qu'une identité est un construit social et tend à émerger quand elle fait sens pour la majorité des membres d'une communauté politique qui l'intériorisent¹²¹. Or le problème fondamental de la PESD est qu'il n'existe pas une mais plusieurs conceptions de « *we as a nation-state* » dans l'UE¹²². La Stratégie Européenne de Sécurité (SES) constitue certes un premier pas, même si sa portée demeure si globale que chaque Etat peut finalement y trouver la substance qui lui permet d'en tirer une interprétation relativement différenciée¹²³. La PESD soulève ainsi la double interrogation de l'absence pour l'heure d'identité européenne réellement commune, et de sa justification auprès des opinions publiques européennes.

1.1. Une identité européenne de sécurité inconsistante

Entre 1992 et 2003, les missions de Petersberg constituaient les seuls éléments d'ordre stratégique permettant d'appréhender quelque peu les objectifs de la politique européenne de défense en émergence. La SES intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur », publiée par Javier Solana lors du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003 et approuvée par les Etats-membres lors du sommet européen de Bruxelles de décembre 2003¹²⁴, propose une approche holistique, multilatérale et intégrée de la gestion de crise européenne, en réponse à la perspective *ad hoc* ou à la carte des *coalitions of the willing* de l'administration Bush¹²⁵. Il importe de replacer l'élaboration de ce document dans son contexte : publié après le lancement de la guerre en Irak qui avait marqué un profond clivage entre les Etats européens, son objectif était avant tout de rassembler les Européens autour d'objectifs de sécurité communs et de la croyance selon

¹²¹ Cf. Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, op. cit.

¹²² Cf. Thomas Risse, op. cit., p. 203.

¹²³ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, DGE VIII, Bruxelles, 15/11/2005.

¹²⁴ « Une Europe sûre dans un monde meilleur », *Stratégie Européenne de Sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, <http://www.diplomatie.gouv.fr/> Cf. le texte de la SES à l'annexe 8.15.

¹²⁵ Cf. Sven Biscop, « La Stratégie Européenne de Sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *Défense nationale*, n° 2, Paris, février 2006, pp. 20-33 et « La Stratégie européenne de sécurité : mettre en œuvre l'approche holistique », pp. 25-38, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

laquelle les défis multinationaux requièrent des réponses multinationales. Ce document est devenu une référence discursive pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense et sa focalisation sur la dimension multilatérale de la gestion des conflits vise à donner à voir le rôle de l'UE comme un acteur international, et à en souligner la plus-value par son approche différenciée : la gestion de crise européenne peut être militaire, commerciale, administrative, économique, légale...¹²⁶ En réalité, l'évaluation des menaces ressemble à s'y méprendre à celle réalisée dans le cadre de la *National Security Strategy* américaine de 2003, mais les réponses mobilisées s'en démarquent, excluant l'action préemptive notamment. La SES matérialise pour la première fois un cadre de référence cognitif pour la politique européenne de défense¹²⁷ mais elle est avant tout un document symbolique :

« Le papier Solana est une stratégie de l'Union européenne avec un accent vers l'extérieur, et avec un tout petit élément de défense : les aspects militaires y sont minimes. L'Institut a été impliqué dans la préparation de ce document. Mais il n'est pas question d'une doctrine militaire : ce n'est pas à l'agenda. »¹²⁸

La Stratégie de Sécurité constitue avant tout, à nos yeux, une tentative de légitimation de la PESD en construction et de la configuration sociale qui la sous-tend par la création d'éléments identitaires, à défaut d'une réelle identité européenne :

« Il manque une culture stratégique à l'Union européenne : le papier Solana est un premier pas, mais c'est plus une approche d'ensemble qu'une doctrine opérationnelle. Il manque un véritable concept stratégique de défense. Cela provient de ce que les Etats gardent la haute main sur la politique étrangère et la politique de défense. »¹²⁹

Le traité de Lisbonne en cours de ratification évoque une Politique de sécurité et de défense commune pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (article 28, reprenant l'article 17 du TUE) et vise à renforcer la solidarité entre les Etats membres à travers une double clause de solidarité entre Etats membres en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine, et d'agression armée. Il rend possible la création de coopérations renforcées dans le domaine de la défense et de coopérations structurées permanentes visant à constituer un réservoir de forces. Néanmoins, le Traité maintient la règle de l'unanimité pour la politique européenne de défense (article 28A§4). Un diplomate français résume l'état de la question d'une identité européenne de défense :

« La PESD se fera par strates successives. D'où le catéchisme de Solana avec la Stratégie Européenne de Sécurité qui est un papier tellement global et consensuel qu'il n'est qu'un

¹²⁶ Cf. Knud E. Jorgensen, *A multilateralist role for the EU ?*, pp. 30-46, in Ole Elgström, Michael Smith (eds), *The European Union's Role in International Politics. Concepts and analysis*, London, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, 2006.

¹²⁷ Cf. Javier Solana, « Shaping an effective EU foreign policy », Discours à la Fondation Konrad Adenauer, Bruxelles, 24/01/2005.

¹²⁸ Entretien avec le directeur adjoint de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris, 17/05/2005.

¹²⁹ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, DGE VIII, Bruxelles, 15/1/2005.

cadre qui n'avance pas beaucoup plus les choses. Au moins il a obtenu l'accord des Vingt-Cinq. »¹³⁰

Jolyon Howorth relie l'avenir de la défense commune de l'UE à l'émergence nécessaire d'une culture européenne de la sécurité¹³¹. Le problème majeur qui se pose à la politique européenne de défense reste toutefois celui de la prégnance de la souveraineté sur les questions militaires. Un soldat meurt pour un drapeau, pour un Etat, mais pas pour des structures bureaucratiques dont il ne parvient pas clairement à identifier le rôle et les enjeux¹³². Hubert Védrine le souligne quand il déclare : « *La défense ne sera pas le cœur du système européen, ce n'est pas le choix historique qui a été fait.* »¹³³ Le Traité de Lisbonne n'a pas réinvesti la proposition d'un ministre européen des Affaires étrangères, et propose seulement d'instituer un haut représentant, soit une fonction de portée politique bien moindre. Or l'enjeu d'un homme politique réellement européen semble crucial, comme le pointe cet ancien Chef d'état-major des armées françaises :

« S'il n'y a pas un homme au niveau européen, comme un Président de l'Union européenne, qui, lors de la mort d'un soldat européen dans une opération européenne, préviendra la famille et ira mettre une croix sur le cercueil du soldat, on ne peut résoudre les problèmes. »¹³⁴

De même, aucun Livre blanc européen de la Défense ne semble en vue à moyen terme. Cela provient de la prégnance des habitus nationaux en matière de politique étrangère et de défense, qui socialisent les acteurs de la PESD bien plus fortement que la socialisation tertiaire que ces acteurs peuvent expérimenter lors de leur passage par Bruxelles qui ne dure en moyenne que 2 à 3 ans :

« Le problème est que les Anglais veulent construire une identité européenne à l'anglaise, les Français veulent une identité européenne à la française. Ces deux courants de pensée ne sont pas assimilables. C'est un leurre de penser que l'on assimilera toutes ces pensées et ces cultures différentes à terme. »¹³⁵

Hubert Védrine dresse ainsi un bilan amer :

« Je ne vois pas de possibilité de création d'emblée globale à vingt-cinq. On peut mettre des choses dans les traités, se gargariser avec des chartes et des préambules, mais dès qu'il y a un

¹³⁰ Entretien à l'ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

¹³¹ Jolyon Howorth, « The CESDP and the forging of a European Security Culture », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 88-108. Cf. aussi Stephanie Anderson, Thomas Seitz, « European Security and Defence Policy demystified », in *Armed Forces and Society*, 33 (1), octobre 2006, pp. 24-42.

¹³² Entretien avec un ancien directeur du *Planungsstab* du ministère fédéral de la Défense, Potsdam, 9/06/2006. « Un Allemand ne meurt pas pour l'Europe. Un Français ne meurt pas pour l'Europe. » [Nous traduisons : « Ein Deutscher stirbt nicht für Europa. Ein Franzose stirbt nicht für Europa. »] Il s'agit-là d'un argument mobilisé à plusieurs reprises par certains de nos interlocuteurs militaires, tant à Paris qu'à Berlin.

¹³³ Hubert Védrine, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », in *Politique Etrangère*, Paris, IFRI, 4, 2002, p. 875.

¹³⁴ Entretien avec un ancien Chef d'état-major des armées, Paris, 22/06/2005.

¹³⁵ Id.

problème sérieux comme le problème israélo-palestinien, la question iranienne ou l'Irak, tout cela vole en éclat. »¹³⁶

Lorsque l'en revient à la sociologie des acteurs, force est de constater que les rivalités bureaucratiques et symboliques sont plutôt inhibiteurs d'une potentielle identité européenne dans le domaine militaire. L'ancien directeur adjoint de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE confie :

« Les idéaux et les nécessités européennes échouent assez souvent pour des raisons presque banales, auxquelles on ne pense pas souvent : tout est enjeu de pouvoir, et le pouvoir, ce n'est pas seulement les grands équilibres de pouvoir entre les Etats-membres ; le pouvoir est très individualisé : monsieur X, chef du département Y dans tel ministère n'est certainement pas prêt à abandonner le moindre pouvoir à ses collègues du troisième étage, et encore moins à une quelconque instance à Bruxelles. »¹³⁷

Plus largement, le processus inductif consistant à partir des unités militaires multinationales existantes dans les années 1990, puis des structures politico-militaires créées depuis le traité de Nice semble aller à rebours de la constitution d'une identité européenne de sécurité : « *On en est encore aux balbutiements : on a construit quelques pierres sans le ciment pour les lier.* »¹³⁸ Un diplomate français constate en effet qu'« *il est nécessaire de discuter des buts avant de construire les instruments, or on a fonctionné à l'inverse.* »¹³⁹ Ce type d'argumentation apparaît en France et en Allemagne, mais également à Bruxelles, essentiellement chez nos interlocuteurs militaires, socialisés à l'exercice du pragmatisme militaire. Cette démarche inductive de la PESD montre combien dès ses prémisses sous les auspices franco-allemandes de Mitterrand et Kohl, elle était conçue et l'est toujours comme un projet politique et symbolique avant tout, comme le montre bien cet officier français, ancien chef de la division Euratlantique de l'Etat-Major des Armées :

« Il n'y a pas de transfert de souveraineté en matière de défense au niveau européen ; c'est impossible tant qu'il n'y a pas de tête politique fédérale. [...] Le véritable enjeu est politique : les affaires militaires ne progressent que par volonté politique car nous n'avons, nous militaires, pas de raison particulière de favoriser plutôt l'émergence d'une option qu'une autre : on n'a pas de raison spécifique de mettre en avant les GT 1500 car c'est plutôt compliqué et onéreux pour nous. Mais c'est une orientation politique, donc on l'applique. »¹⁴⁰

Un exemple particulièrement frappant de cette substitution politique à une logique d'efficacité militaire consiste en la création de cellules d'échanges croisées entre l'UE et

¹³⁶ Entretien à Paris, 28/06/2008.

¹³⁷ Entretien à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris, 17/05/2005. De même, un interlocuteur français en poste à la DG Relations extérieures souligne : « On ne peut pas faire reposer un projet politique sur des fonctionnaires, fussent-ils des généraux trois étoiles. » Entretien à la Direction Générale *Relations extérieures*, Commission Européenne, Bruxelles, 24/01/2007.

¹³⁸ Entretien avec un officier français, Etat-major des Armées, Paris, 10/06/2005.

¹³⁹ Entretien à l'ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

¹⁴⁰ Entretien à la division Euratlantique, Etat-major des Armées, Paris, 30/06/2005.

l'OTAN : issues du sommet de Tervuren du 29 avril 2003, ces cellules consistent en une demi-douzaine d'officiers de SHAPE insérés à l'EMUE, et une demi-douzaine d'officiers de l'UE insérés à SHAPE. Or pour l'instant, ces cellules peinent à démontrer leur utilité tant elles répondent à un besoin politique plus que technique. La Cellule de l'OTAN à l'EMUE, créée officiellement pour lui apporter l'expertise de SHAPE et faciliter la planification des opérations Berlin Plus, se composait en 2005 notamment d'un officier italien de SHAPE, d'un officier norvégien et d'un officier turc : ainsi deux officiers sur ces trois n'avaient jamais travaillé directement à Mons : « *C'est du pur window-dressing. Cela ne répond à aucune nécessité réelle. [...] La Cellule créée n'est pas celle qui travaillera dans le cadre réel. C'est quand même marcher sur la tête !* »¹⁴¹ La dimension politique de cette initiative se combine à une dimension bureaucratique :

« En cas d'opération, la cellule dépendra du commandant de l'opération, ce qui ne convient guère au commandant général de l'EMUE qui perd dès lors le contrôle sur cette cellule ; il a donc exigé et obtenu que la cellule soit placée sous son autorité. Donc on devra créer une autre cellule en cas d'opération car le chef de l'EMUE a voulu garder son pré carré ? C'est doublement inutile car la cellule s'est structurée autour de problèmes bureaucratiques et de batailles de territoire ; la cellule habituée à travailler n'est pas celle qui travaillera en situation. »¹⁴²

Outre les aléas de la démarche inductive et l'absence d'identité européenne de défense pour légitimer le recours à la PESD, un autre enjeu réside en le problème du déficit démocratique de cette politique européenne de défense : comment légitimer le recours à la force armée au niveau européen face aux opinions publiques ?

1.2. Quelle légitimité pour la politique européenne de défense ? La question de l'opinion publique

Il y a plus de 2500 ans, le stratège chinois Sun Tze notait déjà que « *l'harmonie du peuple avec ses dirigeants* » était la première condition de l'action extérieure d'un Etat¹⁴³. Un conseiller diplomatique du ministère de la Défense souligne l'enjeu majeur que constituent les opinions publiques nationales pour le développement de la politique européenne de défense :

« Madame Alliot-Marie étant un ministre qui a un sens très direct de la réalité, elle nous a toujours dit que l'Europe de la Défense n'existerait que le jour où les opinions publiques se rendront compte que cela existe. [...] Donc il faut saisir des occasions permettant à l'Europe d'être visible sur le terrain, c'est-à-dire d'avoir des soldats avec le drapeau européen sur l'épaule. »¹⁴⁴

¹⁴¹ Entretien au Secrétariat Général du Conseil, DGE VIII,

¹⁴² Idem.

¹⁴³ Sun Tze, *L'art de la guerre*, cité in Jean-Jacques Roche, *Théorie des relations internationales*, op. cit.

¹⁴⁴ Entretien au ministère de la Défense, Paris, 28/06/2005.

L'opinion publique peut exercer plusieurs types d'influences sur l'action militaire: influence par anticipation comme dans les cas de la guerre du Golfe en France ou du refus d'intervention dans les Balkans en 1991 et en Irak en 2003 pour l'Allemagne ; influence directe dans le cas des opérations humanitaires comme celle au Rwanda, celle au Congo en 2006 pour l'Allemagne ou encore celle menée au Tchad actuellement au regard de la problématique humanitaire au Darfour. L'opinion publique est en effet susceptible d'exercer une pression sur le pouvoir pour ou contre une intervention armée¹⁴⁵. La problématique qui émerge est celle du contrôle démocratique qui devra nécessairement s'exercer sur la PESD si celle-ci a réellement vocation à devenir commune, et par conséquent la question du rôle du Parlement européen. Nombreux sont ceux, militaires, civils, universitaires, qui soulignent la déficience du débat public sur ce thème, notamment en France¹⁴⁶.

Paradoxalement, les sondages conduits auprès des populations de l'UE montrent que plus de 75% des citoyens européens sont favorables à une politique européenne de défense qui permettrait à l'UE une capacité d'action accrue sur la scène internationale, et en faveur du soutien pour la paix dans le monde¹⁴⁷. Le sondage *Eurobaromètre* de novembre-décembre 2000 consacrait huit questions à la PESD¹⁴⁸. Les résultats révèlent que lorsque l'on consulte les citoyens européens sur la question du rôle des armées après la guerre froide, 94% des Européens interrogés continuent de citer la défense du territoire national comme mission première des armées. Immédiatement après, vient à 91% un rôle non militaire : l'aide à la nation en cas de catastrophe naturelle, écologique ou nucléaire. L'aide à des pays tiers en cas de catastrophe est citée à 84% par les répondants. Un tel résultat peut sembler surprenant au regard de l'hypothèse de Burk et Moskos selon laquelle l'attitude des opinions publiques des sociétés postmodernes envers les forces armées serait caractérisée par le scepticisme et l'apathie¹⁴⁹. Ce taux de confiance penche plutôt en faveur d'une seconde hypothèse, selon laquelle la réorientation des missions des armées postmodernes vers des

¹⁴⁵ Cf. Samy Cohen, *L'opinion, l'humanitaire, et la guerre*, Paris, Fondation pour les études de défense, 1996.

¹⁴⁶ Bastien Nivet, *La défense dans les débats publics en Europe*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 71, 2004.

¹⁴⁷ Cf. Céline Belot, *L'action internationale de l'Union européenne et sa légitimation par les opinions publiques*, pp. 41-58, in Damien Helly, Frank Petiteville, op. cit.

¹⁴⁸ Cf. Philippe Manigart, « L'opinion publique et l'Europe de la Défense », Communication présentée au symposium « Opinion publique e Europe de la Défense : convergence ou divergence ? » organisé à l'initiative d'André Flahaut, ministre de la Défense, Bruxelles, 3-4 avril 2001 ; Franz Kernic, Jean Callaghan Philippe Manigart, *Public opinion on European Security and Defense. A survey of European Trends and public attitudes towards CFSP and ESDP*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, 2002. Les chiffres présentés dans ce paragraphe se rapportent à ces textes et s'appuient sur le sondage Eurobaromètres 54.1 de 2000.

¹⁴⁹ James Burk, Charles Moskos, *The postmodern military*, pp. 141-162, in James Burk (ed.), *The military in new times: adapting armed forces to a turbulent world*, Boulder, Westview Press, 1994. Cf. aussi Charles Moskos et al., *The postmodern military: armed forces after the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

tâches humanitaires et de maintien de la paix tendrait plutôt à accroître la popularité des armées¹⁵⁰.

D'ailleurs, la politique européenne de défense semble résister à l'euroscepticisme plus que d'autres politiques comme l'UEM : ainsi 60% des Allemands et 68% des Français interrogés préfèrent l'adoption d'une politique étrangère à l'échelle supranationale que celle d'une politique sociale (environ 30% dans les deux Etats)¹⁵¹. De façon relativement étonnante, les citoyens français accorderaient à leur armée une confiance moins élevée (68%) que les citoyens allemands à la Bundeswehr (72%), alors même que l'opinion publique allemande se caractérise par une tendance pacifiste largement prégnante et une réticence à l'emploi de ses troupes dans des conflits extérieurs, même si cette tendance paraît depuis deux ans amorcer une sensible évolution vers une attitude moins complexée¹⁵². Cela peut apporter du crédit à l'hypothèse d'accroissement de la popularité de l'armée dans ses missions postmodernes : la Bundeswehr est emblématique de ce nouveau type de missions. Quant à l'idée d'une éventuelle armée européenne à l'appui de la PESD, 73% des citoyens européens (81% en France, 63% en Allemagne) estiment que ce serait une bonne chose¹⁵³ ; mais en majorité, les répondants favorisent une armée européenne permanente qui se juxtaposerait aux armées nationales (37%) plutôt qu'une armée européenne unique qui les remplacerait (19%). Le rôle d'une telle armée serait prioritairement la défense du territoire européen (71%)¹⁵⁴, la garantie de la paix (63%), et l'intervention en cas de catastrophe en Europe (58%). Le soutien à l'idée d'une défense européenne paraît beaucoup plus affectif qu'utilitaire¹⁵⁵ : si 65% des Européens interrogés affirment souhaiter que l'UE acquière un rôle de puissance et un ministre européen des Affaires étrangères¹⁵⁶, ils ne sont que 36% à y aspirer si cela doit entraîner des dépenses militaires accrues¹⁵⁷. A l'évidence, les opinions publiques européennes ne paraissent pas plus prêtes que leurs gouvernements respectifs à l'avènement d'une politique européenne de défense intégrée au sein de laquelle les décisions se prendraient à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité. En 2006, après l'échec du Traité constitutionnel, 51% des Européens interrogés se déclaraient en désaccord

¹⁵⁰ Cf. Philippe Manigart, « European public opinion on the future of its security », in *Armed Forces and society*, 19 (3), 1993, pp. 335-352, et Bernard Boëne, Christopher Dandeker (dir.), *Les armées en Europe*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherche », 1998.

¹⁵¹ Franck Petiteville, id., p. 190.

¹⁵² Cf. Thomas Bulmahn, *Bevölkerungsumfrage 2005. Repräsentative Befragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland., Ergebnisbericht*, SOWI, Strausberg, août 2005.

¹⁵³ Philip Everts et Richard Sinnott écrivent que « l'instinct des citoyens à l'égard des interventions militaires les conduit à privilégier une réponse internationale. » Id., p. 149.

¹⁵⁴ A l'heure actuelle, ce rôle est majoritairement échu à l'OTAN.

¹⁵⁵ Philippe Manigart, art. cit., p. 21.

¹⁵⁶ German Marshall Fund, *Transatlantic Trends 2006* : www.transatlantictrends.org

¹⁵⁷ In Céline Belot, op. cit., p. 46.

avec la perspective que l'UE augmente sa puissance militaire¹⁵⁸. Il se produit une nationalisation et une appropriation nationale des enjeux de sécurité et de défense concernant la PESD dans les débats publics des différents Etats européens. Les différences observées entre pays européens sont aisément compréhensibles lorsque l'on se penche en profondeur sur le fonctionnement institutionnel, les représentations et la structuration socio-historique des configurations de politique de défense nationales.

2. Deux Etats, deux cultures militaires : comment l'histoire modèle les processus décisionnels

En matière d'usage de la force armée et de légitimation politique de celle-ci, la construction de la politique européenne de défense est loin d'avoir impulsé un mouvement de convergence entre les pratiques politiques et parlementaires des différents pays européens. Les différences tant matérielles qu'idéologiques demeurent très importantes sur la nature et l'objet des opérations militaires : si pour la France (comme pour la Grande-Bretagne), l'objectif est de préparer les armées à la guerre de haute intensité, pour l'Allemagne l'accent est clairement mis sur les missions de maintien de la paix et les missions humanitaires¹⁵⁹. En 2004, 87% des Allemands et 81% des Français interrogés (contre 60% seulement des Britanniques) soutenaient l'idée d'une politique européenne de défense commune¹⁶⁰. En outre, comme nous l'avons montré dans notre chapitre 8, les intérêts nationaux de sécurité continuent d'être largement dictés par des politiques étrangères nationales dont les priorités régionales divergent, comme le souligne bien ce fonctionnaire européen français de la DG Relex de la Commission européenne :

« La France veut des projections européennes vers des théâtres qui l'intéressent (Afrique, Asie, Moyen-Orient), tandis que jusqu'à très récemment et même encore assez largement les Allemands voulaient des chars et des équipements lourds car ils pensaient toujours que la menace vient de l'Est. Ils ont commencé à virer leur cuti avec le 11 septembre et le tsunami car ils ont compris que pour exister internationalement il fallait envoyer des troupes à l'extérieur. »¹⁶¹

La structuration historique des deux armées et de leur rapport avec le politique permet de saisir les divergences persistantes autour du recours à la force en France et en Allemagne.

¹⁵⁸ German Marshall Fund, *Transatlantic Trends* 2006 : www.transatlantictrends.org

¹⁵⁹ Cf. Bastien Irondelle, op. cit., p. 95.

¹⁶⁰ Eurobaromètre 62.

¹⁶¹ Entretien à la Direction Générale *Relations extérieures*, Commission Européenne, Bruxelles, 24/01/2007.

Tandis que l'armée française forme un élément constitutif de l'Etat, la Bundeswehr a depuis sa création en 1955 dû sans cesse justifier son existence. En Allemagne, le mot *armée* n'est pas aisément utilisé : il n'a plus de signification claire et souffre d'un préjugé négatif dû au traumatisme du militarisme nazi, tandis qu'en France, le mot désigne un concept durable et enraciné, une armée de tradition¹⁶². Alors que l'armée française a survécu dans son identité aux multiples changements de régimes politiques depuis 1789 et continue d'affirmer sa position d'institution nationale spécifique au sein de l'Etat, en Allemagne l'armée n'est guère vue comme un instrument « naturel » de la politique nationale : elle a d'ailleurs changé de nom à chaque rupture politique : « l'armée du Reich » est devenue la *Bundesheer* sous Guillaume II, puis la *Reichswehr* avec la République de Weimar, la *Wehrmacht* sous le 3^{ème} Reich, et enfin la Bundeswehr créée en 1955 dans le cadre de l'Alliance atlantique à laquelle elle est immédiatement intégrée. La Bundeswehr est une « *armée sans tradition* »¹⁶³, qui se heurte encore souvent à la méfiance de l'opinion publique. Par ailleurs, les deux Etats présentent des modalités de socialisation opposées en ce qui concerne les opérations extérieures.

Il apparaît à nouveau intéressant de mettre en exergue la variable socialisation dans les pratiques d'usage et de légitimation de la force en France et en Allemagne. Alexander Wendt postule par exemple que le comportement humain est guidé par des idées et des croyances socialement partagées et transmises qui forment la culture nationale de sécurité¹⁶⁴. De même, Thomas Berger montre combien les normes antimilitaristes rendent difficile pour le gouvernement allemand d'adopter une politique de sécurité nationale plus affirmée depuis la fin de la guerre froide : les acteurs politiques allemands continuent de rester réticents face aux instruments militaires comme moyens de réaliser leurs objectifs nationaux¹⁶⁵, même si depuis l'arrivée au pouvoir d'Angela Merkel en 2005 cela semble en voie d'évolution. Comme le souligne Thomas Berger, « *Political-military culture often acts as a source of inertia in policy making, at least in the short run* »¹⁶⁶ Nous analysons ici cette culture politico-militaire comme une variable historiquement ancrée qui socialise les acteurs concourant à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de défense nationales et engendrant un phénomène de *path dependency* qui représente une ressource stratégique potentiellement mobilisable par ces acteurs.

¹⁶² Cf. Lothar Rühl, *Armée*, pp. 377-387 in Jacques Leenhard, Robert Picht, (dir.), *Au jardin des malentendus – Le commerce franco-allemand des idées*, Nouvelle édition actualisée (1^{ère} éd. : 1990), Paris, Actes Sud, Coll. « Babel », 1997.

¹⁶³ Cf. Paul Klein, *Das Ende der Nationalarmee ?*, Arbeitspapier n°101, Strausberg, SOWI, April 1997.

¹⁶⁴ Alexander Wendt, *A social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹⁶⁵ Cf. Thomas Berger, *Norms, identity and national security in Germany and Japan*, pp. 317-356, in Peter Katzenstein (ed.), *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, op. cit.

¹⁶⁶ Id., p. 329.

2.1. Un double caveat allemand : Parlamentsarmee et conscription

Les décideurs politiques allemands ont longtemps été réticents aux opérations militaires hors zone OTAN du fait d'un complexe évident de culpabilité (*Schuldsyndrom*) issu du passé nazi de la République fédérale. Bien que l'Allemagne soit aujourd'hui en phase d'apprentissage, tout engagement de la Bundeswehr dans une mission de sortie de conflit implique de longs débats au Bundestag, comme le montre bien le débat intense qui a eu lieu autour de l'opération EUFOR Congo au printemps 2006, que nous avons évoqué aux chapitres 7 et 8. L'Allemagne est encore très liée au passé pour sa politique étrangère et de sécurité, caractérisée par un lien fort avec les Etats-Unis et une prégnance de la défense territoriale. Un officier d'échange français inséré au ministère fédéral de la Défense constate :

« Le terme « intervention » est mal accueilli en Allemagne, toujours perçu comme corrélé à de l'agression. Il a fallu des années à l'Allemagne pour accepter de construire le OHQ destiné à être éventuellement mis à la disposition de l'UE pour des interventions.»¹⁶⁷

Les acteurs politico-militaires allemands se sont longtemps satisfaits de l'image de puissance civile endossée par l'Allemagne, et associée à une pratique de la diplomatie du chéquier, comme lors de la guerre du Golfe où « l'Allemagne brillait par son absence »¹⁶⁸. Le Chancelier Schröder définissait la sécurité en termes de *Friedenspolitik* en 1998 (« *Deutsche Aussenpolitik ist und bleibt Friedenspolitik* »)¹⁶⁹, mais l'ironie du sort a voulu que quatre mois après son élection il soit le premier Chancelier à engager militairement la Bundeswehr pour la première fois depuis 1945 contre un Etat souverain lors de la guerre du Kosovo, prenant en compte l'argument moral et humanitaire. En outre, les concepts de « citoyen en uniforme »¹⁷⁰ et d'*Innere Führung*¹⁷¹ continuent de constituer les maîtres-mots

¹⁶⁷ Entretien avec un officier d'échange, Ministère fédéral de la Défense, FüS III-4, Berlin, 28/03/2006. Il s'agit en l'occurrence de l'*Einsatzführungskommando* utilisé pour l'opération EUFOR Congo, et situé à Potsdam.

¹⁶⁸ Françoise Nicolas, Hans Stark, idem, p. 85. Cf. également Hanns Maull, « Germany and the use of force : still a « civilian power » ? », in *Survival*, 42 (2), 2000, pp. 56-80.

¹⁶⁹ Cf. Lisbeth Aggestam, op. cit., p. 79.

¹⁷⁰ Le principe du *citoyen en uniforme* renvoie au système de représentation et aux droits des soldats allemands. Tout d'abord, l'administration de la Bundeswehr est un organe civil dont le fonctionnement est régi par la Loi Fondamentale de 1949, ce qui signifie que l'armée allemande n'a aucune autonomie financière et administrative et réduit l'influence réelle des militaires. Les droits des soldats allemands sont étendus et protégés : ils disposent en fait des mêmes droits que tout citoyen allemand. Par exemple, le soldat allemand bénéficie du droit d'adhérer à un syndicat, tel le *Bundeswehrverband* (syndicat militaire), ou à un parti politique, et même d'être élus.

¹⁷¹ Nous renvoyons à la définition donnée au chapitre 2, note 564. Cette conception est celle d'une armée de parlement et de citoyens engagés dans des alliances multinationales (*Parlaments- und Staatsbürgerarmee in Bündnis*). Ce concept idéologique nouveau proposant un modèle idéal du soldat citoyen a été élaboré par le Comte Wolf von Baudissin dans le but d'empêcher toute renaissance du militarisme prussien. Le Comte von Baudissin faisait partie du groupe de jeunes généraux, qui comptait entre autres le Comte de Maizière et le Comte Kielmansegg, qui s'étaient opposés à Hitler, bien que n'ayant pas pris part au complot du 20 juillet 1944, et qui avaient dans les années 1950 proposé des remèdes réformistes pour la création de la Bundeswehr.

du fonctionnement de la Bundeswehr, comme le montre l'exemple du lieutenant-colonel Jurgen Rose de la Luftwaffe qui a refusé de servir en opération en Afghanistan en 2007¹⁷². Cette tradition historique de diplomatie et de politique de paix conduit d'ailleurs les hommes politiques allemands à privilégier d'avantage qu'à Paris les aspects civils de la PESD et le rôle des initiatives politiques, diplomatiques et économiques¹⁷³. Au contraire, si les hommes politiques et les diplomates parisiens défendent certes la prévention civile, ils tendent à interpréter la notion de prévention d'abord en termes militaire, comme le fait Washington et comme nous avons pu le constater à travers les entretiens conduits. Néanmoins les diplomates allemands ont saisi l'enjeu majeur pour l'Allemagne d'acquérir une visibilité sur la scène internationale et la politique européenne de défense leur permet de bousculer les pratiques diplomatiques habituelles. Un diplomate allemand explique avec lucidité :

« Il était évident pour nous que depuis 1990, le rôle de la Bundeswehr deviendrait de façon croissante celui d'une armée apte à être employée. Cela n'avait pas de sens dans cette nouvelle situation, dans laquelle il n'y avait plus de frontière directe à travers l'Allemagne, de ne parler que de défense territoriale. [...] J'ai autrefois dit à un ami américain au cours d'une conversation : « There's a Frenchification of German security policy. » Cela signifie que l'Allemagne revêt un rôle que la France tenait traditionnellement jusqu'ici. De la zone OTAN jusqu'à la Suisse, notre nouveau rôle est d'assurer la sécurité propre de notre territoire ou des frontières de nos partenaires de l'Est. L'Allemagne est précisément dans cette posture. Cela a naturellement conduit à ce que nous ayons un réflexe vis-à-vis du grand frère français. »¹⁷⁴

Mais il existe en Allemagne une donnée qui n'est guère repérable en France sur ce sujet : la pression de l'opinion publique. L'opinion publique allemande est encore relativement réticente à l'engagement militaire des troupes fédérales dans des missions de combat¹⁷⁵, et se caractérise par des tendances pacifistes déclinantes mais encore prégnantes :

Le concept d'*Innere Führung* puise son inspiration des réformes prussiennes lancées par Scharnhorst en 1806 sous l'occupation napoléonienne de l'Allemagne.

¹⁷² Plus précisément, cet officier a déclaré : « Je déclare par la présente qu'il est contraire à ma conscience de soutenir, sous quelque forme que ce soit, l'usage des systèmes d'armes de type Tornado en Afghanistan. Les opérations militaires menées par les Etats-Unis en Afghanistan sont contraires au droit international. » Darmstädter Signal, 16/03/2007. Une telle initiative paraît difficilement envisageable dans l'armée française.

¹⁷³ Cf. Hans-Georg Ehrhard, *Paris-Berlin dans l'architecture de défense européenne: vieille Europe ou avant-garde?*, Notes du Cerfa n°1, Paris, IFRI, mars 2003.

¹⁷⁴ Entretien avec un diplomate allemand en poste au *Plannugstab* du ministère fédéral des Affaires étrangères à Bonn entre 1991 et 1995, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 24/04/2006. Nous traduisons: « Es war uns völlig klar, dass seit 1990 die Rolle der Bundeswehr zunehmend darauf hinaus laufen würde, dass die Bundeswehr auch einsatzfähig werden muss. Es hat keinen Sinn in dieser neuern Situation, wo es keine direkte Grenze durch Deutschland gab, nur über territoriale und Landesverteidigung zu sprechen. [...] Ich habe damals in eine Rede zu einem amerikanischen Freund gesagt : „There's a frenchification of German security policy.“ Das heißt: Deutschland kommt in die rolle, die traditionellerweise Frankreich gehabt hatte. Von NATO Gebiet bis die Schweiz ist unsere Rolle die eigene Sicherheit auf dem Territorium oder an den Ostengrenze unser Partnern zu stellen. Genau in diese Rolle ist Deutschland. Das führte natürlich dazu, dass wir einen Reflex über den großen Bruder Frankreich haben.»

¹⁷⁵ Mais globalement, l'opinion publique allemande accepte davantage qu'il y a encore quelques années les opérations extérieures de la Bundeswehr, au vu de la fragilisation de la condition humaine par les crises de toutes sortes. Un sondage de la Bertelsmann Stiftung en 2006 montre que 7% des Allemands contre 28% des

en 2005, 43% des Allemands interrogés estimaient que l'Allemagne devrait se concentrer sur ses propres problèmes et s'abstenir de s'immiscer dans les crises d'autres Etats, contre 34% qui plaidaient pour une participation active de l'Allemagne à la résolution des crises d'Etats tiers¹⁷⁶. Pour l'ancien ambassadeur d'Allemagne à Paris :

« Cela tient notamment en Allemagne à ce que les soucis des citoyens arrivent en temps réel au Bundestag : le contrôle du gouvernement y est beaucoup plus strict que dans d'autres pays d'Europe par le Parlement, et le Parlement est beaucoup plus influencé par les débats qui ont lieu au sein de l'opinion publique. »¹⁷⁷

Certes au fil des opérations auxquelles la Bundeswehr participe, l'opinion publique apprend¹⁷⁸. Néanmoins le poids de l'héritage historique persiste : comme le montre la participation allemande à la FINUL au Liban en septembre 2006, mission pour laquelle la priorité politique allemande est d'éviter que la Bundeswehr n'opère sur le même théâtre que des forces israéliennes, l'usage de la force n'est pas encore perçu comme entièrement naturel en politique étrangère allemande. Concernant les opérations extérieures s'ajoute le poids majeur du Bundestag qui doit obligatoirement donner son accord et joue un rôle déterminant dans le mandat de la mission de la Bundeswehr en opération, comme le montre l'exemple de l'opération EUFOR Congo : le 17 mai 2006, 440 députés ont approuvé l'envoi de 780 soldats allemands à Kinshasa contre 135 contre et 6 abstentions essentiellement parmi les Verts, les Libéraux (FDP) et la SPD¹⁷⁹. La Bundeswehr, pour des raisons historiques évidentes¹⁸⁰, est une armée de parlement (*Parlamentarmee*) et ne peut envoyer de soldats sur des théâtres d'opération sans vote au Parlement : « *Le ministère fédéral de la Défense de son côté est beaucoup sous tutelle du Bundestag.* »¹⁸¹. De même, le ministre des Affaires étrangères Steinmeier rappelait en 2007 :

« Le Parlement doit exprimer son approbation pour l'intervention à l'étranger des Forces armées fédérales. Il ne s'agit en aucun cas de formules abstraites de droit constitutionnel, lourdes et exigeant beaucoup de temps; il en va au contraire de l'essence de notre conception de la constitution. L'approbation du Bundestag constitue la légitimation de l'intervention et l'assurance personnelle de chaque soldat sur le terrain.»¹⁸²

Français interrogés considèrent le pouvoir militaire comme un attribut essentiel d'une puissance mondiale au XXI^{ème} siècle. C. Josef Janning, « L'Allemagne et le renouvellement de la stratégie nucléaire française », in *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, 2006, p. 5.

¹⁷⁶ Cf. Thomas Bulmahn, *Bevölkerungsumfrage 2005. Repräsentative Befragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland., Ergebnisbericht*, SOWI, Strausberg, août 2005, p. 8 et 23 ; Samy Cohen, *L'opinion, l'humanitaire, et la guerre*, op. cit., pp. 83-100

¹⁷⁷ Entretien avec l'Ambassadeur allemand à Paris, ambassade d'Allemagne, Paris, 06/06/2006.

¹⁷⁸ Cf. Nina Leonhard, Gerhard Kümmel, *Death, the military and society. Casualties and civil-military relations in Germany*, SOWI-Arbeitspapier n° 140, Strausberg, août 2005.

¹⁷⁹ La revue parlementaire *Das Parlament* a consacré un dossier complet au débat dans son édition du 6-12/06/2006, en confrontant les points de vue des parlementaires.

¹⁸⁰ Cf. Rudolf von Thadden, « Les Allemands et leur histoire : l'évolution de la conscience historique après 1945 », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 55 (1), 1999, pp. 91-94.

¹⁸¹ Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 9/01/2007.

¹⁸² Discours prononcé par Frank-Walter Steinmeier, ministre fédéral des Affaires étrangères, à l'occasion de l'ouverture de la conférence de la PESD au ministère fédéral des Affaires étrangères, à Berlin, le 29 janvier 2007, www.auswaerties-amt.de

Ainsi depuis l'arrêt de la cours constitutionnelle de Karlsruhe qui a levé la contradiction constitutionnelle sur l'emploi de la Bundeswehr à l'extérieur du territoire allemand en 1994, le Bundestag doit approuver à la majorité simple tout engagement de l'armée allemande dans une opération extérieure, qu'elle soit militaire ou humanitaire. La commission parlementaire sur la Défense (*Verteidigungsausschuss*) exerce un contrôle bien plus effectif qu'en France sur le gouvernement en la matière, en préparant non seulement les débats sur la défense à l'assemblée mais aussi en disposant du droit de constituer une commission d'enquête appelée à dialoguer avec le *Generalinspekteur*. Par ailleurs, les militaires allemands disposent d'un système de représentation qui s'appuie sur des élus : les hommes de confiance¹⁸³, et le *Wehrbeauftragte*, représentant parlementaire de la Bundeswehr disposant ainsi d'un accès direct au parlement sans équivalent en France¹⁸⁴. Enfin, comme en France et dans toutes les autres démocraties européennes, le Bundestag est amené à voter l'adoption du budget de la défense dans le cadre des lois de finances. Ainsi, même si les réformes lancées par Volker Rühle qui a créé en 1996 les *Krisenreaktionskräfte* (KRK, ou forces de réaction rapide)¹⁸⁵ visant à remplacer la complémentarité traditionnelle entre corps de bataille (*Feldheer*) et défense du territoire (*Territorialheer*) par des forces de réaction de crise (KRK- *Krisenreaktionskräfte*) et des forces de défense principale (HVK- *Hauptvertidigungskräfte*)¹⁸⁶, puis les réformes de modernisation de Scharping et Struck visant à accroître la déployabilité de la Bundeswehr¹⁸⁷, celle-ci se trouve contrainte par le nécessaire mandat parlementaire qui doit légitimer tout recours à la force armée vers l'extérieur. Or dans la perspective de réaction rapide développée au sein de la PESD

¹⁸³ Cette institution remonte au Général Maercker et à la loi du 6 mars 1919 qui instituait les hommes de confiance dans la Reichswehr. Ceux-ci ont pour tâche de « contribuer à une collaboration responsable entre supérieurs et subordonnés et au maintien de la camaraderie dans le service pour lequel ils ont été élus ».

¹⁸⁴ Cf. sur le rôle du Bundestag dans la politique étrangère et de défense allemande Lothar Rühl, *Sicherheitspolitik : nationale Strukturen und multilaterale Verflechtung*, pp.91-96 surtout, in Wolfgang-Dieter Eberwein, Karl Kaiser, *Deutschlands neue Aussenpolitik*, op. cit., et Joachim Krause, *Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik*, pp. 137-152, in id.

¹⁸⁵ Il s'agit d'une trentaine d'unités militaires réparties sur le territoire allemand, et dont la tâche est essentiellement extérieure. En 1999, les effectifs de ces forces spéciales s'élevaient à 50 000 hommes. Cf. entre autres sur la réforme de la Bundeswehr Franz-Joseph Meiers, *La transformation de la Bundeswehr*, Notes du Cerfa n°13, IFRI, Paris, Juin 2004 ; Christophe Pajon, *Forces armées et société dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 2001 ; Hans Stark, *La politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, Paris, Les Cahiers de l'IFRI, 2000 ; Henrik Unterwedde, *Allemagne : à la recherche d'un nouveau rôle*, pp. 151-178, in CHARILLON, Frédéric (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001 et Karina, *La réforme de la Bundeswehr*, International Public Affairs Network, Allemagne, janvier 2003.

¹⁸⁶ Paul Klein, Christophe Pajon, *L'avenir des forces armées en Allemagne*, p. 112 et suiv. in Hans Stark, *La politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, op. cit. En France, les conscrits représentaient 189 000 hommes sur 394 000 hommes dans les forces armées en 1994. Cf. Pierre Andrieux, *Bundeswehr et armée française, deux « systèmes d'hommes »*, p. 136, in Olivier Pirotte, *Les politiques de défense franco-allemandes*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense, Coll. « Perspectives stratégiques », 1997.

¹⁸⁷ Suite à la réforme Scharping de juillet 1999, la durée de stationnement des soldats de la Bundeswehr en opérations militaires est passée de quatre à six mois, et 13 000 hommes peuvent être simultanément appelés pour des opérations de maintien de la paix. Actuellement, environ 6900 soldats allemands sont engagés dans des missions militaires internationales.

notamment à travers la cellule-civile militaire et avec le concept de GT1500 qui visent à rendre l'UE apte à répondre très rapidement à une crise, il s'agit d'un caveat majeur. Comment procéder avec la Brigade Franco-Allemande qui forme le noyau d'un groupement tactique en 2008, si une crise survient et que la France décide d'intervenir mais que le Bundestag vote contre ? Ce diplomate allemande de la Chancellerie s'interroge à juste titre :

« Comment combiner les exigences d'une *Parlamentsarmee* avec la possibilité de prendre la *lead* d'une opération militaire ? Là il y a une vraie question. Le gouvernement et les parlementaires doivent y réfléchir, car le jour où l'on aura les *Battle Groups* prêts à partir quelque part, on ne pourra pas dire que la composante allemande attend que le Bundestag ait voté. »¹⁸⁸

Un diplomate français très familier de l'Allemagne et de sa politique étrangère confirme :

« Là où le Président de la République est omnipotent et peut décider seul de l'envoi des troupes en France, les Allemands doivent prendre en charges des débats au Bundestag et compter avec le positionnement du syndicat de la Bundeswehr (*Bundeswehrverband*). »¹⁸⁹

Ainsi pour le lancement de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003 par exemple, le poids de la personnalité du ministre Joschka Fischer dans la décision allemande de participer à l'opération paraît avoir été déterminant :

« Il y avait des directives venues de Berlin qui refusaient cette opération. Nous avons d'abord dit que nous ne la ferions pas. Mais les médias ont accentué fortement la situation humanitaire catastrophique au Congo et cela a exercé une pression sur le ministre Fischer : il s'est adressé très directement au directeur politique du ministère fédéral des Affaires étrangères et non pas au service concerné, ce qui était une erreur. Le service concerné n'a joué aucun rôle même s'il est responsable pour ce genre de choses. C'était une décision ministérielle. »¹⁹⁰

Il s'agit néanmoins d'un exemple peu fréquent. Les missions de la Bundeswehr en Afrique continuent à être perçues moins légitimement que celles dans les Balkans¹⁹¹. Le Bundestag s'avère plus prompt à voter en faveur d'opérations européennes recourant au mécanisme Berlin Plus comme Concordia en Macédoine (2003) ou Althea en Bosnie (2004) qu'en faveur des opérations européennes autonomes, qui plus est conduites en Afrique, jusqu'à 2003 *terra incognita* pour la politique de défense rhénane. La discussion parlementaire des moindres détails du mandat de la Bundeswehr pour ce type d'opérations provoque parfois des tensions entre les partenaires français et allemands, comme le montre cet extrait d'une

¹⁸⁸ Entretien à la Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

¹⁸⁹ Entretien à l'ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

¹⁹⁰ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, 6/04/2006. Nous traduisons : « « Es kamen Weisungen aus Berlin, die diese Operation ablehnten. Das machen wir nicht, hatten wir zuerst gesagt. Aber die Medien haben stark die humanitäre katastrophale Lage in Kongo betont und das hat Druck auf dem Bundesminister Fischer geübt : er hat sich ganz direkt an dem politischen Direktor des Auswärtigen Amtes gewendet und nicht an dem tätigen Referat, was ein Irrtum war. Der Referat hat dazu keine Rolle gespielt, auch wenn er für solche Dinge verantwortlich ist. Das war eine Ministerentscheidung. » Cf. également Christian Wernicke, « Fischer kündigt deutsche Beteiligung an », in *Süddeutsche Zeitung*, 17/06/2003.

¹⁹¹ Cf. Thomas Bulmahn, op. cit., p. 32.

discussion téléphonique entre un diplomate allemand et son homologue français entendue par inadvertance lors d'un entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères :

« Un CONOPS [concept d'opération] ne suffit pas, cher Monsieur ***. Il doit au minimum y avoir des règles d'engagement. Les Allemands veulent un CONOPS et une recommandation de l'EMUE, ce qui est à 100% indispensable et absolument nécessaire, même si Solana a dit qu'il n'était pas systématiquement nécessaire d'avoir un CONOPS de l'EMUE. »¹⁹²

Un autre caveat concernant l'emploi de la Bundeswehr provient de ce que l'Allemagne se refuse à abandonner la conscription : son maintien a été réaffirmé par le ministre de la Défense Jung et le Livre Blanc de 2006. Or il est matériellement et éthiquement extrêmement difficile d'envisager l'envoi de conscrits en opération extérieures¹⁹³. Le débat divise profondément la classe politique allemande qui se polarise schématiquement entre la gauche (SPD et Verts) oscillant entre les deux pôles du débat, les libéraux (FDP) réservés et les conservateurs (CDU-CSU) qui refusent catégoriquement la professionnalisation. L'opinion publique est elle-même divisée entre 53% des personnes interrogées favorables au maintien du service militaire obligatoire, 28% pour sa suppression et 19% sans opinion¹⁹⁴. Les arguments mobilisés sont de plusieurs types. Tout d'abord, sont évoquées des raisons conjoncturelles : la restructuration de la Bundeswehr en 1995, les contraintes du Traité FCE sur la limitation des armements conventionnels, la dissolution de la NVA, armée de l'ex-RDA dont il a fallu intégrer près de 4000 officiers au sein de la Bundeswehr entre 1990 et 1993¹⁹⁵. Ensuite, des arguments économiques sont convoqués : la conscription, qui comprend en fait le service militaire (*Wehrdienst*) et le service civil (*Zivildienst*) permettrait de maintenir un bon niveau de service public sans entraîner de surcoût¹⁹⁶. Enfin, des arguments qui relèvent de la conception sociale et fonctionnelle de l'armée sont mobilisés : la conscription est en fait vue, en République Fédérale, comme le lien essentiel entre l'armée et la société¹⁹⁷. Elle offre à la société un instrument de contrôle

¹⁹² Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 15/09/2006. Nous traduisons : « Ein CONOPS reicht nicht aus, lieber Herr***. Es muss mindestens Rules of Engagement geben. Die Deutschen wollen einen CONOPS und eine Beratung des EUMCs, was 100%ig unverzichtbar und unabdingbar ist, auch wenn Solana gesagt hatte, es war nicht systematisch erforderlich einen CONOPS aus dem EUMC zu haben. »

¹⁹³ Le Président Mitterrand avait fait ce constat lors de la guerre du Golfe, se rendant compte que les conflits post-guerre froide ne pourraient pas faire appel à des conscrits, pour des raisons tant techniques que morales.

¹⁹⁴ Cf. Thomas Bulmahn, op. cit., p. 38.

¹⁹⁵ Cela avait porté les effectifs de la Bundeswehr à 520 000 hommes en 1990, bien au-dessus du plafond FCE de 495 000. L'enjeu était à la fois de dissoudre la *Nationale Volksarmee* (NVA) et d'implanter la Bundeswehr dans les nouveaux *Länder* de l'Est. Sur ce sujet, cf. Nina Leonhard, « *Armee der Einheit* » : *Zur Integration von NVA-Soldaten in die Bundeswehr*, pp. 70-88, in Sven Gareis, Paul Klein (Hrsg), *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004.

¹⁹⁶ Mais la professionnalisation serait sans doute plus en adéquation avec les diminutions de budget consacré à la défense, un conscrit coûtant en moyenne 17 000 euros.

¹⁹⁷ Ce dernier argument est développé en référence à la Reichswehr de Weimar, armée reconstituée à partir d'un noyau d'armée impériale et de monarchistes revanchards n'ayant pas toléré l'armistice de 1918, qui servait une démocratie qu'elle haïssait.

démocratique sur l'armée, selon la philosophie du premier Président de la RFA, Theodor Heuss : « La conscription est l'enfant légitime de la démocratie. »¹⁹⁸.

2.2. Prééminence présidentielle et arme nucléaire en France : un legs historique

En France en revanche, les derniers conscrits ont terminé leur service en novembre 2001 suite à la décision du Président Chirac en février 1996 de suspendre le service militaire obligatoire et de faire de l'armée française une armée professionnelle. La professionnalisation recoupe la problématique plus générale de la subordination fonctionnelle de l'armée à l'autorité étatique détentrice du monopole de la violence légitime. La réforme française a montré la caducité des mythes fondateurs de la conscription (source de citoyenneté politique, universalité et brassage social, contrepoids démocratique aux militaires de carrière) dans le contexte international né de la fin du monde bipolaire qui se traduit par un courant d'internationalisation des armées et de réduction des effectifs¹⁹⁹. Mais plus encore, la professionnalisation de l'armée peut être analysée par le prisme wébérien de lecture de l'autorité²⁰⁰. La rationalisation technique entraîne une routinisation de l'autorité qui tend à affaiblir l'autorité de type traditionnel ou charismatique d'un groupe social en une autorité de type légal-rationnel, à l'image de celle de la bureaucratie. La professionnalisation des forces armées revient finalement à une dynamique d'autonomisation professionnelle propre à les doter d'une identité professionnelle plus marquée qu'elles peuvent mobiliser comme ressource symbolique dans leurs interactions avec l'arène politique²⁰¹. Il s'agit alors qu'elle trouve en face d'elle un interlocuteur charismatique apte à faire contrepoids, ce qui est le cas en France car cet interlocuteur est le Président issu du suffrage universel, tandis qu'en Allemagne, le chef des armées est le ministre de la Défense et le contrepoids le Bundestag.

La relation armée-Etat qui semble naturelle en France est une relation plus pragmatique en Allemagne, où la technique de gouvernement de l'armée repose sur une forme d'asservissement idéologique de cette corporation à l'autorité démocratique par excellence : le Bundestag. L'armée française constitue une institution au positionnement particulier au

¹⁹⁸ Cité in Paul Klein, *Le cas allemand*, idem, p. 166.

¹⁹⁹ Le déclin des armées de masse était déjà constaté par Morris Janowitz dans les années 1960. Bernard Boëne, *La professionnalisation des armées : contexte et raisons, impact fonctionnel et sociopolitique*, op. cit. La réforme française fait perdre à l'Armée de Terre 43 % de ses effectifs, passant de 236 626 à 138 000, et 29 % à l'armée de l'Air et la Marine. Bastien Irondele, op. cit., p. 214. En Allemagne, Rudolf Scharping, Président de la SPD et ministre de la Défense de Gerhard Schröder avait proposé en 1995 une diminution des forces à 300 000 hommes.

²⁰⁰ Max Weber, op. cit., en particulier pp. 122-148.

²⁰¹ Ces interactions se caractérisent par un principe d'autonomie dans la subordination. Bernard Boëne, art. cit.

sein de l'Etat, liée à l'autorité politique suprême : le Président de la République²⁰². Dans le cas du recours aux forces armées pour des opérations militaires, le contrôle parlementaire en France ne ressemble en rien à la situation allemande. Comme le souligne Samy Cohen, en matière d'affaires militaires : « *le Parlement manque de tout, de moyens et surtout de volonté. On ne compte qu'un nombre très limité d'élus véritablement compétents en matière de défense : pas plus de dix ou douze à l'Assemblée nationale.* »²⁰³ De plus, contrairement aux députés du Bundestag, les députés français ne peuvent ni constituer une commission d'enquête, ni convoquer directement le Chef d'état-major des armées pour l'auditionner si le ministère de la Défense ne donne pas son aval. Pour Samy Cohen, cette faiblesse parlementaire en matière de défense est favorisée par le gouvernement qui n'entend pas favoriser les liens entre militaires et parlementaires de peur que se nouent des connivences qui risqueraient d'affaiblir l'autorité de l'exécutif. Seul le Président de la commission Défense de l'Assemblée nationale et quelques membres de son bureau disposent d'une information plus généreuse, dans la mesure où ces élus sont la plupart du temps des élus de la majorité au pouvoir (Guy Teissier en 2008)²⁰⁴. Le Parlement, au titre de l'article 34 de la Constitution, vote certes les lois de finances déterminant notamment le budget de la Défense et les lois de programmation militaire quinquennales. L'article 88-3 assigne au parlement un droit de regard sur les questions relatives à la PESC, mais en pratique, pour chaque opération militaire européenne déjà conduite, le gouvernement a utilisé l'argument de procédures d'urgences pour pouvoir décider de l'envoi de troupe rapidement et en dehors du débat parlementaire²⁰⁵. Faute de compétences suffisantes des parlementaires en matière de défense, les lois de programmation sont généralement adoptées sans grand débat. Comme le montre la réforme amorcée par le Livre Blanc 2008, la suppression de régiments mobilise les élus sur les territoires politiques desquels elle intervient ; en revanche, l'augmentation du nombre de soldats français au sein de la FIAS en Afghanistan n'a fait l'objet d'aucun vote parlementaire, alors même que le Bundestag est appelé à s'exprimer par un vote dans ce cas de figure, comme il le fera le 13 octobre 2008²⁰⁶. Ce n'est qu'un exemple de la prééminence

²⁰² Ce type de système n'est pas sans rappeler le système militaire napoléonien dont il est d'ailleurs pour une large part l'héritier. En outre, il s'inscrit dans la lignée de l'asservissement idéologique de la bureaucratie issu de l'Ancien Régime, puis revendiqué avec succès par les régimes politiques qui se sont succédé depuis, y compris la République.

²⁰³ Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit., p. 262.

²⁰⁴ Cf. Henri Paris, Christian Batifoulier, *Connaître la défense nationale*, op. cit., p. 19. Quant au Sénat, la commission de Défense sénatoriale est fusionnée avec celle des Affaires étrangères. Id., p. 21.

²⁰⁵ Cf. Nicolai von Ondarza, « EU military deployment- An executive prerogative ? Decision-making and parliamentary control on the use of force by the EU », Communication présentée à la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 24-26 avril 2008.

²⁰⁶ Une motion de censure déposée par les députés du groupe socialiste, radical et citoyen et les députés du groupe de la gauche démocrate et républicaine sur la question globale de la perspective de réintégration de la France à la structure militaire intégrée de l'OTAN et de l'augmentation du contingent français en Afghanistan a été rejetée le 8 avril 2008. En France, jusqu'à la réforme constitutionnelle adoptée le 18 juillet 2008, seule la

Présidentielle en matière de défense. Deux entretiens au cabinet du ministre de la Défense le montrent particulièrement bien :

« En France, si le Président veut qu'une unité parte, elle est partie une heure après. Par exemple, lorsqu'il a fallu renforcer très rapidement notre contingent dans les Balkans le 17 mars 2004, cela s'est passé en une heure. »²⁰⁷

« En France, on peut partir conduire une opération en Ituri du jour au lendemain parce que le Président de la République l'a décidé. »²⁰⁸

Ce rôle jusqu'ici tenu du parlement en matière d'affaires militaires se trouve accru par la dimension jusque là relativement consensuelle de la défense en France, contrairement au cas de la République Fédérale où les Verts notamment demeurent mobilisés sur cette thématique et entretiennent le débat²⁰⁹. En France au contraire, Louis Gautier souligne que depuis les années 1980, avec le ralliement de Mitterrand à une politique étrangère en continuité avec la tradition gaulliste²¹⁰, la défense fait l'objet d'un consensus politique national, reposant sur quelques grands fondamentaux : dissuasion nucléaire ; construction d'une défense européenne ; participation aux opérations militaires internationales ; autonomie stratégique²¹¹. La *Realpolitik* tend en fait à rendre minimes les arguments d'ordre idéologiques concernant l'emploi de la force, d'autant plus que l'idéologie universaliste des droits de l'homme convainc tant la gauche que la droite et offre une base pratique de légitimation du recours à la force militaire. Les images des guerres des Balkans et de crises comme le génocide rwandais relayées par les médias ont contribué à éveiller l'intérêt d'une l'opinion publique plus interventionniste que sa voisine rhénane. D'ailleurs, les deux candidats à l'élection Présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal, n'ont pas présenté de différences notables sur les grands fondamentaux du consensus national. La perspective de réintégration de l'OTAN semble néanmoins éveiller le débat tant dans les rangs de la majorité que de l'opposition, mais il s'agit surtout d'un débat qui s'inscrit dans

« déclaration de guerre » nécessitait un mandat parlementaire. Néanmoins, le nouvel article 35 issu des réflexions du Comité sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, présidé par Edouard Balladur, vise à rendre naturel le vote au Parlement en ce qui concerne les opérations militaires. Le premier vote historique a eu lieu le 21/09/2008 à l'occasion de la décision de prolongement du mandat de l'armée française en Afghanistan. Ce vote intervient dans un contexte politique particulier, en conséquence de la mort de 10 soldats français en Afghanistan en août 2008, et peut être perçu par l'analyste comme une stratégie politique visant à faire taire l'opposition sur le sujet.

²⁰⁷ Entretien au cabinet militaire du ministre, Ministère de la Défense, Paris, 23/06/2005.

²⁰⁸ Entretien au cabinet militaire du ministre, Ministère de la Défense, Paris, 23/06/2005.

²⁰⁹ Nous avons ainsi eu l'occasion d'assister à un séminaire organisé au Bundestag par Die Grünen/Bündnis 90 autour du Livre blanc de la défense 2006 le 29 septembre 2006. L'aile conservatrice (CDU/CSU) de la coalition se prononce plutôt en faveur d'une défense plus affirmée des intérêts allemands à l'avenir, y compris par les moyens militaires, tandis que les sociaux-démocrates et surtout les Verts tendent à récuser la notion d'intérêts allemands et plaident pour une politique de paix (*Friedenspolitik*).

²¹⁰ C'est lui qui a décidé de déployer le plus grand détachement français depuis 1962 dans la guerre du Golfe en 1990 lors de l'opération Daguet. Cf. Louis Gautier, « Le consensus sur la défense entre totem et tabou », in *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, février 2006, p. 120.

²¹¹ Id. ainsi que l'introduction de *Face à la guerre*, op. cit.

la critique politique globale du « sarkozisme ». De cette situation « *il découle qu'en pratique le Président de la République a bien, en matière de défense, un domaine réservé où il est souverain.* »²¹² : c'est lui qui décide d'engager les forces armées à l'extérieur, conseillé par le Chef d'état-major des armées en conseil de défense restreint.

Une autre divergence notable avec le partenaire allemand et qui pose question au regard de la politique européenne de défense est l'attachement réaffirmé dans le Livre blanc 2008 à la dissuasion nucléaire, avançant l'argument que celle-ci doit pouvoir bénéficier aux voisins européens de la France. L'attitude française concernant le nucléaire peut se comprendre à travers deux données principales. La première donnée est d'ordre politique : le Président constitue la clef de voûte de la doctrine de dissuasion nucléaire, rôle constitutionnellement reconnu qui en fait son domaine réservé ; le pouvoir civil exerce une mainmise sur l'armement nucléaire²¹³. L'arme nucléaire forme donc un tout avec le reste des prérogatives échues au Président de la République et échappant en pratique au Parlement²¹⁴. L'arme nucléaire constitue par essence une arme de non emploi. Toutefois, comment envisager cette arme spécifique dans le contexte de construction d'une défense européenne ?

L'idée de dissuasion concertée –réinvestie par le Président Sarkozy et proposée à l'Allemagne en 1995 par Jacques Chirac et Alain Juppé- n'est pas neuve²¹⁵ : la première proposition en ce sens est allemande et formulée par Franz-Joseph Strauss en 1961 ; une seconde proposition portant sur l'idée de sanctuarisation élargie au territoire de la RFA est énoncée dans les années 1970, sous l'égide de Valéry Giscard d'Estaing, de son Chef d'Etat-major des Armées, le Général Méry, et d'Helmut Schmidt. Elles restent néanmoins lettres mortes. Puis des débats entre Mitterrand et Kohl se font jour autour de cette question : le 27 février 1985, le Président franchi un pas symbolique en acceptant d'employer un système de consultation dans le cas d'un éventuel emploi des armes préstratégiques (Pluton et Hadès). Avec la signature du Traité de Maastricht puis la création de l'Eurocorps, il devient évident que les questions de défense sont indissociables de l'UE et que la multilatéralisation des forces ne peut se cantonner au seul niveau

²¹² Henri Paris, Christian Batifoulier, op. cit., p. 21.

²¹³ Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit., Ch. IV. Cf. aussi un ouvrage au titre emblématique : Général Lacaze, *Le Président et le champignon*, Paris, Albin Michel, 1992.

²¹⁴ Cf. la reprise de trois essais nucléaires par Jacques Chirac en juin 1995. La France n'a signé le traité portant sur l'interdiction totale des essais nucléaires qu'en septembre 1996. En 1996, la France possède encore un total de 95 têtes nucléaires, dont 20 Hadès, 45 mirages 2000 et 24 Super Etendards. Louis Gautier, *Mitterrand et son armée*, op. cit., p.441.

²¹⁵ Cette idée peut pourtant sembler révolutionnaire dans la mesure où les leaders politiques de la V^{ème} République craignaient une égalité militaire avec l'Allemagne, et que dans ce contexte la dissuasion nucléaire constituait pour la France un assurance ultime de conserver l'ascendant sur son voisin rhénan. Cf. Cyril Buffet, Béatrice Heuser, op. cit., p. 195.

conventionnel²¹⁶. Les deux gouvernements se sont engagés par le concept stratégique de Nuremberg de 1996 à maintenir « *un dialogue sur le rôle de la dissuasion nucléaire dans le contexte d'une politique européenne de défense* »²¹⁷. L'adhésion française à un tel concept s'inscrit dans sa dynamique pragmatique de rapprochement de l'OTAN : pour la première fois, la France a signé un document dans lequel la dissuasion nucléaire otanienne est définie comme la dissuasion principale en Europe, les systèmes français et britannique constituant ses compléments.

L'Allemagne reste convaincue, et avec elle une large majorité des Etats européens, que si dissuasion européenne il doit y avoir, celle-ci ne peut être envisagée en dehors du parapluie nucléaire de l'Alliance atlantique. Là encore, tout est lié à l'enjeu de pouvoir que représentent l'UE et l'OTAN pour la France et l'Allemagne. Dans son discours sur la base de sous-marins nucléaire de l'Île Longue en janvier 2006, le Président Chirac a ajouté de nouveaux intérêts vitaux pouvant justifier la menace du recours à l'arme nucléaire contre une puissance étrangère : à côté de l'intégrité territoriale, de la protection des populations et de la souveraineté, le Président a ajouté la garantie des approvisionnements stratégiques et la défense de pays alliés. La presse allemande a monté le sujet en épingle, alors même que le discours Présidentiel ne révolutionnait guère la stratégie nucléaire française : le mot « nucléaire » provoque toujours de grosses réactions quand il apparaît dans la presse allemande. L'idée même d'une dissuasion nucléaire européenne paraît dénuée de pertinence pour les interlocuteurs allemands interrogés : le concept est perçu comme une tentative française de légitimation de sa pratique, comme l'exprime, notamment, ce diplomate allemand :

« La dissuasion nucléaire n'est pas pertinente pour la PESD, puisqu'il n'existe pas d'armes nucléaires dans le cadre de la PESD. C'était [le discours de l'Île Longue] une sorte de légitimation de la politique française afin de montrer au peuple que la France possède toujours l'arme de dissuasion nucléaire, mais ce n'était pas un thème pour la PESD. »²¹⁸

L'Allemagne demeure très réticente à l'idée de la dissuasion nucléaire, tant au niveau de ses opérateurs politiques et diplomatiques, que de ses acteurs militaires. Les Etats-Unis avait proposé de fournir à la RFA des armes nucléaires MLF pendant la guerre froide afin d'éviter que l'Allemagne ne cherche à développer ses propres forces nucléaires, mais les leaders politiques allemands ont toujours persisté dans leur refus catégorique d'acquérir

²¹⁶ Jacques Amalric, « La France suggère à ses partenaires une « doctrine » nucléaire pour l'Europe », *Le Monde*, 12-13 janvier 1992.

²¹⁷ Franz Joseph Meiers, *Europeanization, NATOization, globalisation- The shift in French foreign and security policy from a German perspective*, in Hans Stark, *Les relations franco-allemandes: état et perspectives*, op. cit., p. 32.

²¹⁸ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 6/04/2006. Nous traduisons : « Nukleare Abschreckung ist nicht relevant für die ESVP, da es keine nukleare Waffen gibt im Rahme der ESVP. Es war eine Art Legitimierung der französischen Politik, um das Volk dessen bewusst zu machen, dass Frankreich immer noch die nukleare Abschreckung besitzt, aber kein ESVP Thema. »

quelque arme nucléaire que ce soit²¹⁹. L'Allemagne a d'ailleurs renoncé à la fabrication et la détention d'armes ABC en 1990 en signant le Traité « 4+2 ». Un diplomate allemand constate : « 80% de la population allemande est contre les armes nucléaires. »²²⁰. Une dissuasion nucléaire européenne demeure exclue en l'absence de tête politique européenne légitimement reconnue : « *La dissuasion est la prérogative principale d'un Etat et nécessite un système étatique qui fonctionne, qui puisse porter les conséquences du pouvoir nucléaire.* »²²¹

La différence de contrôle démocratique exercé sur les affaires militaires selon les Etats, comme nous venons de le montrer avec les cas allemand et français, se double d'un contrôle parlementaire lacunaire au niveau européen, résultat non seulement de la confrontation des traditions nationales dans la configuration PESD, mais également des jeux d'acteurs qui attribuent une position largement marginale aux parlementaires européens sur le sujet.

3. Un contrôle démocratique lacunaire dans la configuration PESD

La politique européenne de défense relèverait d'un « territoire vierge » en termes de légitimité, soit d'un problème qui nécessiterait un traitement au niveau supranational, mais dont la nature n'est pas nécessairement reconnue comme telle par les citoyens²²². Dès lors, si la PESD doit conduire des opérations militaires européennes pour gagner en crédibilité, se pose le problème de son contrôle démocratique par le Parlement européen, qui pourrait constituer un relais des parlements nationaux en la matière. Or la lacune majeure du Parlement européen sur ce point conduit les plus méfiants à plaider pour une politique européenne de défense retenue, limitée à agir sous mandat de l'ONU. Pour Wolfgang Wagner, l'attitude majoritairement favorable au projet de défense européenne des citoyens européens sondés ne signifie pas nécessairement un support de la PESD en pratique, ni l'existence intemporelle d'une majorité de soutien aux interventions militaires européennes²²³.

²¹⁹ Cf. Thomas Berger, op. cit.

²²⁰ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Planungsstab, Berlin, 20/09/2006. Nous traduisons : « 80% der deutschen Bevölkerung ist gegen die Nuklearwaffen. Aber die politische Klasse ist viel gemischerter und soll zu einem Kompromiss kommen : „ja aber nur, oder gar nicht“. »

Entretien au ministère fédéral de la Défense, Berlin, 6/04/2006²²¹. Nous traduisons : « Abschreckung ist aber eine Hauptvoraussetzung für einen Staat, und braucht ein funktionierendes Staatssystem, das die Konsequenzen der nuklearen Macht tragen kann. »

²²² Richard Sinnott, « Policy, subsidiarity, legitimacy » in Oliver Niedermayer, Richard Sinnott (eds), *Public opinion and internationalised governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, cité par Céline Belot, op. cit., p. 48

²²³ Wolfgang Wagner, *The democratic legitimacy of ESDP*, Occasional Paper 57, ISS-EU, Paris, April 2005, p. 29. Du même auteur, cf. également « The democratic control of military power Europe », in *Journal of European Public Policy*, 13(2), March 2006, pp. 200-216. Et il est intéressant de consulter le rapport de

Le Parlement européen, qui pourrait en l'occurrence jouer le rôle de relais des parlements nationaux au sein de la configuration PESD et s'insérer pleinement dans les jeux de ses acteurs, est cantonné à la portion congrue. Il ne joue *de jure* aucun rôle significatif au sein de la PESD : le TUE prévoit qu'il sera seulement consulté et informé dans le cadre de la PESC, en ce qui concerne les questions budgétaires communes. Le Parlement européen peut adresser des questions au Conseil et prendre position sur les développements de la PESD (article 21 TUE). En revanche, il ne joue aucun rôle au cours du processus décisionnel de lancement d'une opération militaire européenne. Le Comité politique est le rouage essentiel en la matière : « *le COPS assure le suivi des crises et des opérations : il reçoit les rapports et les comptes-rendus, auditionne le commandant de l'opération, se déplace sur le terrain, etc.* »²²⁴ Le Parlement n'a ni à donner son approbation préalable, ni à être consulté, dans la mesure où la politique européenne de défense relève du principe intergouvernemental, et non pas supranational. La Présidence de l'UE doit certes l'informer sur les aspects principaux et les grands choix effectués dans le cadre de la PESC, mais cela ne signifie en pratique aucune obligation de consultation sur les opérations militaires européennes, alors même que les parlements nationaux peuvent y jouer un rôle majeur. Le Parlement européen se heurte d'ailleurs à un obstacle matériel : la classification des documents relatifs à la PESD. En effet, la classification a été établie de telle manière que le Parlement européen ne peut guère accéder aux documents PESD : un règlement de 2001²²⁵ permet certes son accès aux documents relatifs à la politique étrangère européenne, mais prévoit des exceptions pour les documents « sensibles » classés *confidentiels*, *secret* et *top secret*²²⁶, pour lesquels il ne dispose pas davantage de droit de consultation que tout citoyen européen. Un rapport du député européen Elmar Brok en octobre 2002 a permis d'assouplir quelque peu cette pratique : le Président du Parlement européen et un comité parlementaire spécial peuvent désormais consulter ces documents, mais uniquement dans les bâtiments du Conseil. En outre, les Etats peuvent décider de restreindre la diffusion des documents classifiés.

Une autre lacune majeure du Parlement européen consiste en son absence de pouvoir de contrôle sur les dépenses militaires relevant des Etats-membres pour les opérations militaires européennes ou des coûts communs établis par des arrangements

Wolfgang Wessels sur le sujet: Wolfgang Wessels (dir.), *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP. Options for the European Convention*, Study submitted for the European Parliament, Directorate-General for Research, Brussels, TEPSA, 2002.

²²⁴ Entretien à la représentation permanente de la France au COPS, Bruxelles, 7/12/2005.

²²⁵ Règlement CE 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil.

²²⁶ Les informations classées *top secret* sont celles dont la divulgation « pourrait causer un préjudice extrêmement grave aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses Etats-membres » (article 2.1.a) ; celles classées *secret* sont celles dont la divulgation non autorisée pourrait nuire gravement aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses Etats-membres (article 2.1.b) ; celles classées *confidentiel* sont celles dont la divulgation non autorisée pourrait nuire aux intérêts essentiels de l'UE ou d'un ou plusieurs de ses Etats-membres (article 2.1.c).

intergouvernementaux votés à l'unanimité : il doit seulement être informé par le Conseil des dépenses effectuées sur une base commune. Il s'agit de la lacune de contrôle parlementaire la plus criante par comparaison avec les prérogatives des parlements nationaux en la matière.

Enfin, le Parlement européen se trouve dans une situation paradoxale de concurrence en matière de contrôle démocratique de la politique européenne de défense avec l'Assemblée parlementaire de l'UEO, seul organe de l'UEO à avoir subsisté après la fusion de cette organisation au sein de l'UE en 2000. Le Traité de Lisbonne n'étant pas encore ratifié, c'est toujours la clause de solidarité contenue à l'article 5 du Traité de Bruxelles modifié (fondant l'UEO) qui prévaut, permettant par là-même à l'Assemblée parlementaire de l'UEO de continuer à exister. Là encore, force est de constater que ce type de confusion institutionnelle provient de l'existence de batailles de territoires bureaucratiques, les acteurs diplomatique entendant continuer à dominer la configuration PESD d'un côté, les parlementaires de l'UEO refusant d'un autre côté de voir s'éteindre leur dernier bastion. En outre, les acteurs politiques nationaux négociant lors des sommets européens visent à cantonner le rôle des parlementaires européens au minimum en matière de PESD dans la mesure où ces parlementaires, qui de leur côté souhaitent pourtant pouvoir disposer d'une prérogative de contrôle, tendent davantage à favoriser le statut de puissance civile de l'UE²²⁷. Les acteurs politico-militaires et diplomatiques français notamment ont un intérêt fort à refuser ce type d'implication du Parlement européen, au regard de leur pratique nationale, comme le note ironiquement ce haut fonctionnaire français de la DG Relex de la Commission européenne :

« Tant que la PESD reste en dehors du contrôle du parlement européen (notamment du fait que les Français refusent ce contrôle), se pose le problème du rôle du Parlement. [...]Le problème est que les Français essayent d'exporter leurs mauvaises habitudes, et se moquent du Bundestag qui statue dans les moindres détails sur le mandat de la Bundeswehr au Congo. »²²⁸

Le Parlement européen réalise pour sa part des résolutions sur les opérations militaires européennes, ou formule des recommandations qui demeurent majoritairement lettre morte. Les membres de la commission Affaires étrangères (AFET) et de la sous-commission Sécurité et Défense (SEDE) créée en 2004 disposent d'un droit de se rendre en visite sur le théâtre des opérations militaires de l'UE. De même, Javier Solana prononce régulièrement des discours devant l'assemblée plénière du Parlement²²⁹. Mais cela ne

²²⁷ Cf. André Dumoulin, Raphaël Mathieu, Gordon Sarlet, op. cit., p. 566 et suiv.

²²⁸ Entretien à la Direction Générale *Relations extérieures*, Commission Européenne, Bruxelles, 24/01/2007.

²²⁹ Cf. notamment « Address to the European Parliament on EU Foreign, Security and Defence Policy by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP », Conseil de l'UE, S 194/08, Bruxelles, 4 juin 2008.

saurait être comparé au contrôle parlementaire national qui existe dans certains Etats, comme l'Allemagne. Le Traité de Lisbonne ne modifie guère cet état de fait. En outre, la légitimité politique des parlementaires européens n'est pas parvenue à un degré d'enracinement similaire à celle des députés nationaux :

« L'activité militaire se rapporte toujours à la vie humaine. Qui légitime en l'occurrence *in fine* l'emploi d'hommes ? Nous faisons jusqu'ici cela au niveau national à travers des gens élus qui jouissent d'une légitimité suffisante et peuvent déterminer les intérêts nationaux. »²³⁰

Ces différences de conception de l'usage et de la légitimation de la force entre la France et l'Allemagne sont emblématiques des divergences rencontrées à vingt-sept, d'autant plus en l'absence d'une réelle identité européenne de sécurité. Cela vient accréditer notre thèse de la politique européenne de défense comme substitut politique, d'autant plus que cette politique spécifique puise aussi sa légitimation dans la mise en scène tirée du partenariat franco-allemand en matière militaire et de l'apprentissage issus des engagements militaires européens.

Section C : Une légitimation par la mise en scène et l'apprentissage : couple franco-allemand et socialisation militaire européenne

La coopération franco-allemande en particulier dans le domaine militaire offre une opportunité de mettre en scène le spectacle de l'Europe unie et de l'idéal de réconciliation. Les médias français et allemands diffusent fréquemment l'image affichée par les acteurs politiques sur les deux rives du Rhin d'un « moteur » franco-allemand dans la PESD. Mais comme nous avons pu l'étudier au chapitre 4, ce moteur ne coïncide pas réellement avec le vécu des acteurs de terrain situés dans les services des ministères des Affaires étrangères et de la Défense et surtout à Bruxelles. En outre, les nouvelles générations d'acteurs de la coopération militaire franco-allemande ont été formées dans un contexte historique où la réconciliation était devenue un acquis. La coopération n'est plus pour eux une affaire de

²³⁰ Entretien avec un ancien conseiller diplomatique de Gerhard Schröder, Ambassade d'Allemagne à l'ONU, Genève, 12/04/2006. Nous traduisons : « Militärische Aktivität hat immer mit Menschenleben zu tun. Wer legitimiert eigentlich letztlich den Einsatz von Menschen ? Das machen wir bisher auf nationale Ebene durch gewählte Leute, die genug Legitimationskraft haben und können die nationalen Interesse bezeichnen. »

guerre ou de paix, et ces acteurs tendent à défendre leurs intérêts de façon plus directe²³¹ ; de même, l'UE est un acquis pour elles, les enjeux ont évolué. Stephan Martens estime que les nouvelles générations d'hommes politiques en France et en Allemagne se contentent du politiquement correct, c'est-à-dire d'être d'accord sur le fait qu'il faut se mettre d'accord²³². Il n'existe pas *de facto* de position commune ou d'interprétation systématiquement conjointe du projet européen, alors même que les textes régissant la coopération militaire franco-allemande, à commencer par le Traité de l'Elysée de janvier 1963²³³, et les organes qui en découlent (en l'occurrence le Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense) en font un élément majeur de cette coopération spécifique.

Sur son site Internet, le ministère de la Défense estime que « *la relation franco-allemande est une forme unique et singulière de coopération bilatérale en Europe. Elle place la France et l'Allemagne au cœur de la construction européenne.* »²³⁴ De même, un document interne du *Planungsstab* dispose : « *France and Germany are in forefront of the development of the European Security and Defence policy and stay committed to bring forward this cooperation.* »²³⁵ Pourquoi dès lors afficher politiquement une harmonie de façade qui ne se répercute pas comme telle dans les niveaux de travail ? Le choix du multilatéralisme ou du bilatéralisme est un choix politique²³⁶, et la coopération franco-allemande présente une opportunité politique de leadership à moindre coût en matière de défense européenne dans la mesure où elle s'appuie sur des structures institutionnalisées depuis les années 1980, dont la principale est le CFADS. Un diplomate français exprime bien la bureaucratisation de cette relation bilatérale qui en garantit la continuité, à défaut des résultats empiriques :

« J'avais eu l'occasion à Paris de travailler sur le franco-allemand et de préparer des sommets : c'est toute une immense bureaucratie avec le Conseil franco-allemand, la Commission, le Comité... C'est une montagne qui accouche d'une souris, et encore dans les bonnes années ! Mais il existe cette volonté politique au plus haut niveau d'associer Berlin à toutes les initiatives européennes. C'est vu comme cela de l'Elysée. »²³⁷

La politique européenne de défense se heurte effectivement à un problème non résolu de leadership, contrairement à l'OTAN au sein de laquelle les Etats-Unis jouent ce

²³¹ Cf. Joachim Schild, « Les relations franco-allemandes dans une Europe élargie : la fin d'une époque ? », *La Revue internationale et stratégique*, 48, hiver 2002-2003, p. 38.

²³² « Pour un nouveau prisme d'analyse de l'entente franco-allemande », p. 18, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, p. 13.

²³³ Le Chapitre 2 du Traité de l'Elysée dispose : « Les deux gouvernements se consulteront, avant toute décision, sur les questions de politique étrangère et, en premier lieu, sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir autant que possible à une position analogue. ».

²³⁴ www.defense.gouv.fr 1/08/2008

²³⁵ Positionspapier Issue No.3 (engl.), *Franco-German Summit 13. Mai 2004*, Franz. Position/Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, p. 1.

²³⁶ Cf. Guillaume Devin, *Les diplomaties de la politique étrangère*, p. 231, in Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards.*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

²³⁷ Entretien à la représentation permanente de la France au COPS, Bruxelles, 7/12/2005.

rôle légitimateur : Javier Solana n'est pas suffisamment identifié politiquement pour endosser ce leadership, tandis que la relation politique franco-allemande puise sa légitimation dans son historicité et son rôle moteur dans la construction européenne originelle. Les images partagées et les symboles construits en commun, puisés dans une histoire entremêlées entre les deux voisins rhénans depuis le Haut Moyen-Âge²³⁸, confère en outre une capacité symbolique majeure au partenariat franco-allemand dont les leaders politiques et les acteurs politico-militaires de haut niveau jouent comme d'une ressource politique et symbolique dans la configuration européenne²³⁹. Si l'UE n'est pas un Etat, elle doit néanmoins comme tout Etat asseoir son autorité sur un ordre légitime de pouvoir qui amène à s'intéresser aux dispositifs politiques symboliques mobilisés, en l'occurrence la dimension politique de la coopération militaire franco-allemande comme enjeu de légitimation de la PESD²⁴⁰.

Comme le souligne Balandier, le pouvoir nécessite de recourir à des ressources symboliques de légitimation²⁴¹. Or la légitimité, tout comme le pouvoir, est par essence relationnelle et ne constitue pas un attribut définitif. Smith et Banchoff distinguent deux pôles de légitimité dans l'UE : la reconnaissance et la représentation, et définissent la reconnaissance comme la croyance en l'acceptation sociale d'un pouvoir institué et la représentation comme l'ensemble des institutions qui concourt à asseoir les fondements de ce pouvoir²⁴². C'est à la dimension de la reconnaissance surtout que nous nous intéressons ici et au travail politique des acteurs du plus haut niveau de la coopération militaire franco-allemande pour construire socialement et politiquement le rôle de cette relation bilatérale spécifique comme vecteur de légitimation de la politique européenne de défense dans le but d'en faire une référence structurante dans la configuration PESD²⁴³. Le couple franco-allemand propose des clefs pour décrypter l'UE et sa politique de défense afin de susciter l'adhésion des partenaires européens à ce pôle de leadership revendiqué²⁴⁴. Dès lors, le mythe du moteur franco-allemand, s'il ne se vérifie pas systématiquement sur le terrain empirique, fournit un « mythe fonctionnel » qui fonde la relation dialectique entre la dimension franco-allemande

²³⁸ Cf. Cyril Buffet, Béatrice Heuser, *Marianne and Michel. The Franco-German couple*, pp. 178-180, in Cyril Buffet, Béatrice Heuser (eds), *Haunted by history. Myths in international relations*, Oxford, Berghahn Books, 1998.

²³⁹ Cf. Christelle Noury, *Le couple franco-allemand: un symbole européen*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

²⁴⁰ Cf. Max Weber, *Economie et société*, T 1: *Les catégories de la sociologie*, op. cit.

²⁴¹ Georges Balandier, *Le détour. Pouvoir et modernité*, op. cit.

²⁴² Thomas Banchoff, Mitchell Smith, *Legitimacy and the European Union. The contested polity*, London, Routledge, 1999.

²⁴³ Selon Norbert Elias, la légitimation peut résulter du simple fait que les acteurs occupant les positions dominantes ont adopté un style d'action ou de comportement. In *La société de cour*, op. cit.

²⁴⁴ Sven Gareis parle de « Selbstbild ». Sven Bernhard Gareis, *Deutschland und Frankreich- Die Speerspitze der gemeinsamen Verteidigung Europas ?*, pp. 11-40, in Nina Leonhard, Sven Bernhard Gareis (Hrsg.), *Vereint marschieren – Marcher uni – Die deutsch-französische Streitkräftekooperation als Paradigma europäischer Streitkräfte?*, op. cit.

et l'Europe²⁴⁵. C'est un point de vue que nous avons pu observer chez les interlocuteurs britanniques interrogés, comme le souligne notamment ce diplomate britannique en poste à Berlin :

« The Congo operation in 2006 shows how functional the French-German relationship is : it's a duty to each other, whereas us British, we don't often do things which are not our national interest. »²⁴⁶

Ce pôle de leadership se met également en avant à travers les mécanismes d'apprentissage opérationnels tirés des opérations européennes, en particulier en Afrique.

1. La PESD, une ressource politique et symbolique pour les acteurs politiques français et allemands

Le partenariat franco-allemand, présenté comme un « couple » du fait de l'intimité amicale qui s'était créée entre de Gaulle et Adenauer, Giscard d'Estaing et Schmidt, et Mitterrand et Kohl, est souvent encore présenté comme le moteur de l'intégration européenne²⁴⁷. Mais journalistes, experts et universitaires s'interrogent depuis la fin des années 1990, sur la capacité d'impulsion de ce partenariat²⁴⁸. En effet, l'élargissement de l'UE est mécaniquement amené à relativiser le poids de la coopération franco-allemande en Europe. Daniela Schwarzer note :

« Aujourd'hui il est incontestable qu'une relation privilégiée et un accord sur des intérêts communs des deux pays ne suffisent plus pour qu'ils puissent fonctionner comme un moteur de l'intégration européenne. Leur puissance créatrice commune doit à nouveau prouver son efficacité dans une Union à bientôt 27. »²⁴⁹

Quant à l'objectif de réconciliation, il ne peut plus servir d'inspiration aujourd'hui car il est devenu une réalité historique : pour Joachim Schild, nous sommes entrés dans l'« ère de la post-réconciliation »²⁵⁰. La question qui se pose est bien davantage de savoir comment faire tenir ensemble « vieux » pays de l'UE et nouveaux entrants dans un cadre cohérent. Dans le domaine de la défense européenne, cette question de l'élargissement se pose avec d'autant plus d'acuité que, les nouveaux Etats-membres sortant de l'ancien système soviétique, ils

²⁴⁵ Jérôme Vaillant, « La coopération franco-allemande à l'épreuve du Traité de l'Elysée. Retour sur quarante ans d'attente, de déceptions et de succès. », p. 28, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003.

²⁴⁶ Entretien avec un diplomate britannique chargé des questions stratégiques, Ambassade de Grande-Bretagne, Berlin, 7/06/2006.

²⁴⁷ Cf. notamment Cyril Buffet, Béatrice Heuser, op. cit.

²⁴⁸ Cf. Georges-Henri Soutou, *L'alliance incertaine – Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, op. cit.

²⁴⁹ Daniela Schwarzer, *Deutschland-Frankreich. Duo ohne Führungswillen. Das bilaterale Verhältnis in der erweiterten Europäischen Union* (SWP-Studien, S 15), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006, p. 5.

²⁵⁰ Joachim Schild, art. cit., p. 35.

adoptent majoritairement des réflexes otaniens forts et misent sur le lien avec les Etats-Unis. Cela peut donc contribuer à façonner le visage de la PESD et surtout la relation UE-OTAN.

1.1. Refonder un leadership franco-allemand dans l'Europe élargie : une affirmation politique

Ce risque de banalisation de la relation franco-allemande pousse les leaders politiques des deux Etats à investir des domaines où se démarquer des PECO, et la défense offre le double avantage de constituer un grand enjeu européen sans présenter de risques réels de supranationalisation. La force d'entraînement de la coopération franco-allemande dépend effectivement des domaines de l'intégration européenne : son potentiel de leadership reste d'autant plus grand que la méthode reste largement intergouvernementale, et qu'un Etat peut bloquer une décision du fait du principe d'unanimité²⁵¹. Les acteurs politico-militaires français et allemands en sont conscients ; le domaine militaire offre ainsi un créneau politique pertinent. Il existe par contre le risque d'être perçu comme un directoire par les autres partenaires européens si Français et Allemands ne ménagent pas les susceptibilités²⁵². Un officier français de l'EMA déclare :

« La France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne mènent le jeu à condition que les autres pays ne se sentent pas lésés. Ils doivent y veiller, même si le soutien des autres est acquis. En même temps, si les trois grands s'accordent sur quelque chose, il y a toutes les chances pour que le consensus soit atteint rapidement. »²⁵³

L'élargissement de l'UE constitue un enjeu de pouvoir en matière de défense européenne, et plus largement dans la perspective d'une politique étrangère commune. Hubert Védrine notait en 1998, lorsqu'il était ministre français des Affaires étrangères :

« Avec l'Allemagne les relations personnelles sont bonnes, mais la situation, et donc la relation, ne sont plus tout à fait les mêmes qu'auparavant. [...] Je ne dis pas que l'Allemagne soit devenue moins européenne, mais elle l'est comme l'est la France : elle n'en rajoute plus. »²⁵⁴

Un acteur français de la Commission européenne exprime une vieille crainte française :

« Plus le temps passe, moins l'Allemagne aura besoin de nous [la France]: les Allemands ont une capacité d'attraction forte vis à vis des pays d'Europe centrale et orientale et des pays nordiques. La France au contraire a perdu ses atouts. »²⁵⁵

²⁵¹ Id., p. 39.

²⁵² « The French-German leadership has become de facto French-German directorate within the EC, which was at the centre of many of the significant initiatives that have deepened the process of European integration. » Ben Soetendorp, *Foreign policy and the European Union*, op. cit., p. 21.

²⁵³ Entretien à l'État-major des Armées, Ministère de la Défense, Paris, 19/05/2005.

²⁵⁴ Cité in Joachim Schild, art. cit., p. 32.

²⁵⁵ Entretien à la Commission européenne, DG Relations extérieures, Bruxelles, 24/01/2007.

Cette crainte de perdre le leadership en matière de défense européenne où les acteurs diplomatiques et militaires français se considèrent comme une « force locomotive »²⁵⁶ constitue un aiguillon politique fort pour présenter un front franco-allemand harmonisé, même si sa substance est à questionner sur le terrain bruxellois. D'où l'idée souvent évoquée d'une Union européenne multipolaire, avec des bilatéralismes multiples s'appuyant sur des noyaux durs mais qui ne dissolvent pas les Etats-nations²⁵⁷. Cette idée de noyaux durs d'Etat semble d'ailleurs relativement bien ancrée chez les militaires et les diplomates français et allemands rencontrés. Deux entretiens, l'un avec un officier du cabinet militaire du ministre de la Défense, l'autre avec un ancien directeur du *Planungsstab* du ministère fédéral de la Défense, nous éclairent sur ce point :

« La construction européenne s'est faite par le bas, depuis la CECA ; c'est une construction par la base à partir d'Etats intéressés au même moment par une même idée et qui finissent par faire l'euro, et un jour une Europe politique. [...] Nous continuerons à travailler de cette façon, à avoir des idées ensemble, par petits groupes, pour faire avancer cette Europe de la défense. »²⁵⁸

« La PESD n'est qu'une partie de la PESC qui est beaucoup plus vaste. Il existe aujourd'hui 25 visions de la PESD et c'est surtout là le problème. Le concept est attractif mais il ne peut fonctionner qu'en s'appuyant sur des noyaux durs.»²⁵⁹

L'exemple des négociations autour de la cellule civilo-militaire est significatif de ce fonctionnement par groupes d'Etats:

« On s'est rendu compte très vite que l'on ne pourrait pas avancer à vingt-cinq, alors nous avons eu une négociation à trois entre Français, Allemands et Britanniques en marge, entre les capitales. [...] Il s'agissait en fait beaucoup plus d'un groupe pionnier que d'un noyau dur. L'idée n'était pas de faire un truc à trois, et pour trois. L'objectif de la négociation était d'aplanir des différences entre des points de vue très divergents. »²⁶⁰

Ce fonctionnement tient au domaine même de la défense et de la politique étrangère, qui sont des domaines de coopération à fort potentiel politique, comme le montre ce diplomate français :

« Il y a une dialectique à observer entre les groupes restreints et l'intégration plus large. Il m'a toujours semblé que c'est par les groupes plus restreints que l'on pouvait avancer mais on ne peut pas trop le dire, on ne peut pas l'institutionnaliser parce qu'on se heurte aux hurlements des idéologues communautaires.»²⁶¹

Un autre diplomate français, en poste à Berlin, souligne :

²⁵⁶ Cette expression apparaît dans la grande majorité de nos entretiens avec nos interlocuteurs français, et une large proportion de ceux conduits avec les interlocuteurs allemands, notamment militaires.

²⁵⁷ En filigrane, on retrouve le concept de fédération d'Etats-nations proposé par Jacques Delors dans les années 1990. Cf. Hubert Védrine, « La relation franco-allemande », *La Revue internationale et stratégique*, 35, 1999, p. 61.

²⁵⁸ Entretien au Cabinet militaire du ministre, Ministère de la Défense, Paris, 23/06/2005.

²⁵⁹ Entretien avec un ancien directeur du *Planungsstab*, Berlin, 21/08/2006.

²⁶⁰ Entretien au Ministère des Affaires étrangères, Paris, 10/06/2005.

²⁶¹ Entretien avec Hubert Védrine, Paris, 29/06/2005.

« Beaucoup de travail est fait dans la PESD pour aligner des phrases agréées par les Vingt-Cinq, mais en réalité il y en a deux ou trois qui se téléphonent directement et les autres écoutent. Solana est une sorte de conscience morale et assure la continuité et la compatibilité, ainsi que la garantie d'accord de ceux qui ne sont pas là.»²⁶²

1.2. Une mise en scène politique du partenariat franco-allemand en matière de PESD

La fin de la guerre froide ne permet plus d'initiatives aussi spectaculaires que le discours de Mitterrand devant le Bundestag le 20 janvier 1983 lors de la crise des Euromissiles ou la création de l'Eurocorps. Dans les années 1990, nombreuses ont été les initiatives communes sur le plan militaire et diplomatique afin de donner à voir une connivence franco-allemande qui devait servir la cause de la construction d'une défense européenne commune : le plan Juppé-Kinkel pour la Bosnie ou le concept stratégique commun de Nuremberg de 1996 en fournissent des exemples. La réconciliation franco-allemande scellée, il s'agit de trouver d'autres registres de mise en scène de la relation bilatérale dans le domaine de la défense que des gestes symboliques comme le défilé des troupes allemandes de l'Eurocorps sur les Champs-Élysées le 14 juillet 1994²⁶³. Les acteurs politiques de la coopération militaire franco-allemande ont saisi le cadre de la nouvelle configuration de politique européenne de défense pour y inscrire d'autres initiatives, favorisées par le rôle ambigu de la Grande-Bretagne dans la PESD. La préparation de telles initiatives revêt une importance majeure pour la vitrine politique du partenariat franco-allemand. Elle est rendue plus aisée depuis l'accord de 1997 entre Hubert Védrine et Klaus Kinkel sur l'échange de fonctionnaires diplomatiques entre les deux pays, qui viennent ainsi s'ajouter au réseau des officiers d'échange insérés dans les structures du pays partenaire et à la structure institutionnelle du CFADS. Un officier en charge des dossiers franco-allemands à la Délégation aux Affaires Stratégiques confie :

« Par exemple à la dernière réunion de la Commission Franco-Allemande de Sécurité et de Défense le 20 février 2006, il a été question de la préparation du sommet de l'OTAN à Riga. La Commission du 14 septembre 2006 et le CFADS du 12 octobre 2006 auront pour objet de préparer la présidence allemande de l'UE. »²⁶⁴

La France, comme la Grande-Bretagne, se présente par la structure de sa puissance militaire (armée professionnelle, arme nucléaire) comme un leader naturel dans le domaine de la défense, mais le succès de la PESD dépend aussi très largement de l'Allemagne car c'est à elle que revient le rôle historique de réconcilier la culture particulière de l'UE, soit

²⁶² Entretien à l'ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

²⁶³ Cf. Jacques Isnard, « Le défilé du 14 juillet illustre « l'identité européenne de défense » », in *Le Monde*, 14/07/1994.

²⁶⁴ Entretien à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, Paris, 11/07/2006.

empêcher la renaissance de politiques de puissance entre ses Etats-membres, avec le besoin de doter l'Union de forces spécifiques qui la rendent apte à assurer ses intérêts : l'Allemagne fournit la clef du possible consensus sur une défense européenne commune, notamment au regard des Etats traditionnellement neutres comme l'Irlande ou l'Autriche²⁶⁵. Ainsi, depuis le lancement de la politique européenne de défense en 1999, la France et l'Allemagne continuent de générer de nombreuses initiatives bilatérales. Le CFADS, qui réunit des représentants des deux ministères des Affaires étrangères et de la Défense, réalise régulièrement des feuilles de route (*road maps*). Ainsi, un accord franco-allemand sur un objectif global qui permette des opérations militaires autonomes de l'UE a été signé en 2000 à Bruxelles. Le sommet bilatéral de Schwerin a généré plusieurs initiatives marquantes, dont certaines ont été reprises dans le cadre des propositions franco-allemandes à la Convention en 2002 : une initiative Fischer-Villepin du 22 novembre 2002 à la Convention européenne visait à transformer la PESD en une Union européenne de Sécurité et de Défense (UESD), plaidant pour l'extension au domaine de la défense des coopérations renforcées et pour une clause de solidarité et de sécurité communes²⁶⁶. Ce type de propositions constitue typiquement un affichage politique ayant pour objectif de faire percevoir par les Européens l'endossement d'un leadership bilatéral, comme le montre tout particulièrement ce diplomate français de l'Elysée :

« Il est important d'avoir un accord sur les coopérations structurées : légitimer l'action de quelques-uns dans le cadre de l'Union européenne est quelque chose de plutôt positif, à tel point que l'idée que l'Union européenne puisse aller plus vite et plus loin sans certains membres pousse quasiment tout le monde à s'aligner sur une dynamique commune. »²⁶⁷

Dans le même ordre d'idée, la proposition franco-allemande d'une communautarisation de la PESD en ce qui concerne le développement de capacités militaires, des forces armées multinationales et d'une politique d'armement européen, s'avère largement déclaratoire lorsque l'on étudie la pratique des politiques européennes de la France et de l'Allemagne, comme nous l'avons fait précédemment²⁶⁸. Cette proposition a d'ailleurs échoué sur le

²⁶⁵ Cf. Gilles Andréani, art. cit., p. 94.

²⁶⁶ Cf. « Propositions franco-allemandes communes pour la Convention européenne concernant la Politique Européenne de Sécurité et de Défense », CONV 422/02 150, 22 novembre 2002, ainsi que Positionspapier Issue No.3 (engl.), *Franco-German Summit 13. Mai 2004*, Franz. Position/Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin. De même, l'idée d'un Livre blanc de la défense franco-allemand a été évoquée entre la Délégation aux Affaires Stratégiques et le Planungsstab mais n'a jamais vu le jour : Positionspapier Issue No.1, *Possibility for common goals...* DEU-Position/Franz.Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, p. 5.

²⁶⁷ Entretien à la cellule diplomatique de l'Elysée, Paris, 17/05/2005.

²⁶⁸ L'idée était notamment de constituer dans le domaine de l'armement une coopération renforcée à partir de l'OCCAR et la LoI, ainsi que l'Agence Européenne de Défense. DAS/Planungsstab, Positionspapier Issue No.2, *Common Franco-German Approaches concerning the further development of European military capabilities*, DEU-Position/Franz.Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin. Le couple franco-allemand a mis en place en 2002 l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) chargé de conduire des programmes de défense européens en coopération tels l'avion

refus britannique. Il s'agissait en outre pour les opérateurs politiques français et allemands de promouvoir l'Agence Européenne de Défense avec l'objectif de constitution d'un marché européen. Voici la version qu'en donne cette diplomate française, à l'époque conseillère auprès du ministre de la Défense Alain Richard :

« L'Agence est une idée d'origine française, et paradoxalement ce n'est pas la France qui l'a réactivée. Cette idée était pourtant présente dans la contribution franco-allemande à la Convention en novembre 2002 [...] L'idée de l'Agence y figurait, mais parce qu'elle avait été réintroduite par Giscard via Barnier dans le cadre du groupe Défense de la Convention. »²⁶⁹

Il s'agit là encore clairement d'une initiative politique initiée à haut niveau, de même que le refus conjoint de Chirac et Schröder d'intervenir en Irak aux côtés de la coalition américaine au printemps 2003.

La mise en scène de cette connivence entre la Marianne française et le Michel allemand qui s'était fragilisée à Nice lors du débat sur la pondération des voix des Etats au Conseil a été renforcée involontairement par Donald Rumsfeld et sa distinction entre « vieille Europe » et « nouvelle Europe », imposant *de facto* la fonction de leadership politique de la relation franco-allemande sur cette « vieille Europe », cœur de la construction européenne depuis les années 1950. C'est d'ailleurs à la faveur de cette crise que les deux leaders politiques français et allemands se sont réunis, avec leurs homologues belge et luxembourgeois à Tervuren lors du sommet des Chocolatiers qui a lancé, entre autres, la création de la cellule civilo-militaire, unanimement décriée mais dont l'idée de base n'en fut pas moins approuvée par les Quinze en décembre 2003 et qui a la capacité de générer un Centre d'opérations (*Operation Centre*) ayant atteint sa capacité opérationnelle le 1^{er} janvier 2007. Ce sommet a aussi permis à Michèle Alliot-Marie de saisir l'opportunité politique de relancer la proposition de création d'une structure de formation commune dans la PESD qui s'incarne aujourd'hui dans le Collège Européen de Sécurité et de Défense (CESD) que nous évoquons plus bas²⁷⁰. Cette même année 2003 a vu le lancement d'une initiative commune de Michèle Alliot-Marie et Peter Struck sur la création d'un état-major du transport aérien européen (*European Airlift Transport Centre*), l'EATC²⁷¹. La crise a en effet ouvert une fenêtre

A-400M, ou le Tigre. La création de cet organisme avait été amorcée dès novembre 1996 par Helmut Kohl et Jacques Chirac et a été entérinée par la Convention de Farnborough, en 1998, signée par la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni. Il s'agit d'une structure ouverte qui compte aussi la Belgique et l'Espagne et a vocation à accueillir de nouveaux membres ; la seule condition d'adhésion est d'accepter les règles existantes de l'Organisation et de s'engager dans des programmes qui lui sont confiés. L'OCCAR gère actuellement sept programmes. La France et l'Allemagne participent à 6 d'entre eux (A400M ; COBRA ; FREMM ; FSAF ; TIGRE ; ROLAND).

²⁶⁹ Entretien avec une diplomate française anciennement conseillère auprès d'Alain Richard, représentation permanente de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005.

²⁷⁰ Cette idée avait été avancée au niveau des ministres de la Défense lors des sommets bilatéraux de Mayence et Vittel en 2000 au niveau des ministres de la Défense mais n'avait pas été suivie d'effets.

²⁷¹ Dès 1999, les acteurs militaires français et allemands ont reconnu la nécessité de se doter dans l'UE de moyens de transports aériens stratégiques. Avec le lancement de la construction de l'A400M, il fallait aussi envisager de se doter d'un centre européen de commandement du transport aérien militaire pour coordonner

d'opportunité pour la symbolisation politique du couple franco-allemand. Il apparaît clairement que l'initiative du Sommet des Chocolatiers était avant tout politique : « *La décision politique était très claire, c'est à dire qu'à ce moment-là, on a essayé d'imposer Tervuren politiquement.* »²⁷² L'Élysée (avec un input particulier de sa cellule diplomatique) et la Chancellerie ont été les maîtres d'œuvre, parfois contre d'autres services d'après la majorité des données recueillies en entretien. Les acteurs des représentations permanentes à Bruxelles le soulignent tout particulièrement, montrant bien que lorsque l'on en vient à des décisions ayant une portée politique majeure, le jeu se passe entre les plus hauts niveaux des États, grâce aux interconnaissances personnelles, cultivées par la pratique bilatérale institutionnalisée qui réunit les Chefs d'État et de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères et de la Défense tous les semestres. Un diplomate allemand à l'époque en poste à la représentation permanente de l'Allemagne Bruxelles se souvient :

« Cela se passait entre les capitales: c'est pourquoi nous (les représentations permanentes) à Bruxelles n'avons pratiquement rien eu à faire. Bien entendu cela flottait dans l'air et nous l'avons senti dans notre travail quotidien. [...] Mais nous avons dû en porter les conséquences et les suites dans l'atmosphère [bruxelloise]. »²⁷³

La cellule civilo-militaire constitue avant tout une déclaration politique en acte, à un moment de tension entre les deux rives de l'Atlantique, endossée par les leaders politiques français et allemand. Néanmoins, il reste que, dans le cas d'opérations militaires lourdes, seul le cadre de « Berlin + », en donnant accès aux moyens de planification de l'OTAN, reste à ce jour envisageable. L'avantage de l'initiative commune consiste en la bilatéralité

les capacités, les programmes et les besoins dans ce domaine. Ainsi en 2001, sur initiative politique bilatérale, les deux armées de l'Air ont créé une Cellule aérienne européenne (EACC) dans la perspective de coordonner le transport aérien militaire des pays membres. L'EACC fournissait, sur demande, une capacité de coordination du transport militaire aérien aux forces aériennes participantes. Elle a permis de mieux rationaliser l'emploi des flottes de transport. En janvier 2003, la France et l'Allemagne ont décidé de s'appuyer sur cette première initiative afin de lancer le projet d'un centre européen de commandement du transport aérien militaire. C'est pourquoi le 5 juillet 2004, cette cellule est devenue l'*European Airlift Center* (EAC) doté d'une plus grande autonomie de planification des besoins en matière de transport militaire aérien. Implantée à Eindhoven aux Pays-Bas, elle regroupe sept armées de l'air européennes : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Son objectif principal consiste à améliorer l'efficacité des capacités européennes de transport aérien et de ravitaillement en vol en établissant une flotte commune entre les pays membres. L'état-major de l'EAC se compose de 26 officiers. L'enjeu pour l'EAC était de devenir rapidement un véritable centre de commandement européen du transport militaire aérien en vue d'accompagner l'entrée en service de l'avion de transport aérien militaire A400M. La feuille de route (*road map*) commune élaborée par les deux Ministères de la Défense en octobre 2004 prévoit donc l'évolution et la transformation de l'EAC en un *European Air Transport Commando* (EATC) à l'horizon 2010. En avril 2006, les armées de l'air française et allemande ont signé une lettre d'intention qui établit leur accord sur les grandes lignes d'un tel commandement. Cette déclaration s'applique au transport aérien dit « stratégique », c'est-à-dire à longue distance, et « tactique », sur le théâtre des opérations.

²⁷² Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 20/09/2006.. Nous traduisons. « Die politische Entscheidung war ganz klar, dass zur dem Zeitpunkt wurde versucht, Tervuren politisch durchzusetzen. »

²⁷³ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, 7/06/2006. Nous traduisons. « Das lief zwischen den Hauptstädten : damit haben wir (die Ständige Vertretung) in Brüssel praktisch nichts zu tun gehabt. Da flog natürlich durch und wir haben es in unsere tägliche Arbeit gespürt. Es ist ganz klar. Es war natürlich auch mit den Britten nicht einfach. Aber die Konsequenzen und die atmosphärischen Folgen mussten wir ertragen. »

qui fournit une plus-value, une sorte de « coup politique » à deux voix. Cette pratique de l'action politique commune finit par s'imposer *de facto* aux chefs d'Etat et de gouvernement : ainsi, le nouveau partenariat Sarkozy/Merkel doit apporter la preuve de sa capacité à prendre des initiatives communes mettant en scène l'harmonie franco-allemande dans l'UE.

Même si les liens entre le Président et la Chancelière sont entachés de dissensions autour de l'affaire EADS²⁷⁴ ou de l'Union pour la Méditerranée, les deux leaders politiques entendent profiter de la présidence française pour faire avancer la PESD et préparer en commun le 60^{ème} anniversaire de l'OTAN qui sera symboliquement célébré en commun à Strasbourg et Kehl en 2009. En outre, la volonté de rapprochement française de l'Alliance devrait permettre au « couple » Sarkozy/Merkel de formuler des propositions concernant les relations UE/OTAN dans le cadre de la politique européenne de défense²⁷⁵. Bien entendu, cette vitrine politique n'empêche pas les dissensions ou les cavaliers seuls entre les hauts niveaux des deux Etats : la visite du ministre des Affaires étrangères Steinmeier au Liban en septembre 2006, en concurrence directe avec la légitimité de Javier Solana sur place, en fournit une illustration : elle provenait d'une analyse nationale de la situation par Berlin qui s'estimait mieux placée que la France ou l'UE du fait de sa position traditionnellement israélienne²⁷⁶.

La mise en scène d'une communauté de vue franco-allemande constitue un jeu politique habile permettant d'asseoir l'influence des deux Etats vis-à-vis des partenaires européens ; les initiatives politiques sous-tendant cette mise en scène sont ainsi élaborées dans les hauts niveaux des ministères²⁷⁷. Les *think tanks* financés largement par les

²⁷⁴ « L'affaire EADS » de l'automne 2007 est venue démontrer avec acuité la sensibilité que représente la communication interculturelle. En septembre 2007, la presse française a révélé l'existence de transactions financières suspectes entre EADS, le groupe Lagardère et la Caisse des dépôts et consignations. La Caisse des dépôts a en effet racheté à Lagardère des actions du groupe EADS jusqu'en avril 2006, soit à la veille de l'annonce par le groupe d'une série de difficultés financières, dont le retard de livraison de l'Airbus A380, qui ont eu pour conséquence de faire chuter brusquement le cours de l'action EADS sur les marchés financiers. La justice allemande a de son côté conduit une enquête parallèle à celle de l'Autorité française des Marchés Financiers (AMF).

²⁷⁵ Comme le note Martin Koopmann, « Paris et Berlin devront se concentrer ensemble au second semestre 2008 pour préparer les projets centraux de la présidence française » [« Paris und Berlin werden sich gemeinsam während des zweiten Halbjahrs 2008 darauf konzentrieren müssen, die zentralen Projekte der französischen Ratspräsidentschaft erfolgreich abzuschliessen. »] Martin Koopmann, *Widersprüchliche Signale. Französische Europa-Politik zu Beginn der Pariser EU-Ratspräsidentschaft*, DGAP-Analyse Frankreich, 5, juin 2008, p. 12.

²⁷⁶ Entretien à l'ambassade de France, Berlin, 17/08/2006. En outre, les quatre chantiers prioritaires de la présidence française en matière de défense européenne sont les coopérations structurées permanentes, la rénovation de la Stratégie Européenne de Sécurité, l'accroissement de la capacité à conduire et planifier des opérations militaires et la réforme du financement de la PESD.

²⁷⁷ En 2004 par exemple, le Centre d'Analyse et de Prévision du Quai d'Orsay réfléchissait à une potentielle intégration des armées françaises et allemandes à l'horizon 2015 pour des raisons à la fois de rationalisation (économies d'échelles sur le matériel et les équipements) et symboliques, dans la logique même du noyau dur :

ministères des Affaires étrangères tels que la *DGAP* et la *SWP* à Berlin et l'*IFRI* et la *FRS* à Paris ont développé des groupes de réflexions franco-allemands et publient de nombreux articles²⁷⁸ : « *The label « academic » appears to be the object of a certain kind of reverence in the defence environment as well as on the Quai d'Orsay* »²⁷⁹ Cette vitrine politique s'appuie en outre sur des relais opérationnels, visant à consacrer sa légitimité sur le terrain, au-delà des disfonctionnements que nous avons étudiés. L'enjeu des structures opérationnelles créées est certes avant tout politique, mais il s'agit aussi de fournir une substance concrète.

1.3. Une légitimation ancrée dans une dynamique opérationnelle

La coopération militaire franco-allemande est à l'origine de plusieurs unités militaires bi- et multinationales. La première d'entre elles est la Brigade Franco-allemande (BFA), créée le 2 octobre 1989. Cette unité mixte est en réalité unique au monde. Elle visait en fait, pour Mitterrand et Kohl, à fournir le noyau dur de l'Eurocorps. La BFA constitue aujourd'hui la force d'entrée en premier de l'Eurocorps, ainsi que le cœur d'un groupement tactique 1500, unités de réaction rapide envisagées dans le cadre de la PESD²⁸⁰. L'Eurocorps, créé le 22 mai 1992 à La Rochelle, est le symbole même de la vocation européenne de la coopération militaire franco-allemande. Il constitue aujourd'hui une *High Readiness Force* (HRF) labellisée par l'OTAN et pouvant être mise à disposition de l'UE ou de l'OTAN. La Force Navale Franco-Allemande est, elle, une force temporaire de composition variable activée chaque année depuis 1992. Elle est activée pour conduire des exercices de formation et d'entraînement mais aussi des missions opérationnelles. Les acteurs politiques des deux Etats ont d'ailleurs décidé d'en faire une vitrine de l'harmonie

cette convergence est proposée pour horizon 2020 à la fois comme « avancée de l'Europe de la Défense, mais elle pourrait progresser indépendamment de la PESD et s'affranchir de ses aléas. » Thibault Delort-Laval, « Une intégration des armées française et allemande à l'horizon de 15 ans : bénéfiques et faisabilité », Note de couverture, N°40/04/CAP/BE/DA, Ministère des Affaires étrangères, Centre d'Analyse et de Prévision, 13 janvier 2004. Nous avons eu l'occasion de mener un entretien et plusieurs conversations informelles avec cet interlocuteur.

²⁷⁸ Deux exemples parmi une littérature foisonnante : Christoph Bertram, François Heisbourg, Joachim Schild, Yves Boyer, *Un nouveau départ. Pour une initiative franco-allemande dans le domaine de la défense européenne*, Étude menée conjointement par la Fondation pour la recherche stratégique, Paris, et la Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Novembre 2002 ; Martin Koopmann, Hans Stark, *La France, l'Allemagne et l'Europe. Perspectives (2). Quel avenir? Relations franco-allemandes et PESD /Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP*, Les notes de l'IFRI n°56/DGAP-Analyse n°27, 2, 2004.

²⁷⁹ Cf. Michel Girard, *The uncertainty of influence : France*, p. 56, in Michel Girard, Wolf-Dieter Eberwein, Keith Webb (eds.), *Theory and practice in foreign policy-making. National perspectives in international relations*, London, New York, Pinter Publishers, 1994.

²⁸⁰ La coopération militaire franco-allemande fournit enfin le noyau de deux des quatre groupements tactiques 1500 en alerte au premier semestre 2007, et la BFA offre en 2008 le noyau d'un groupement tactique auquel participent les nations de l'Eurocorps. Positionspapier Issue No.3 (engl.), *Franco-German Summit 13. Mai 2004*, Franz. Position/Kommentar , DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, pp. 2-3.

bilatérale en l'activant lors de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008. Ainsi, le partenariat militaire entre la France et l'Allemagne se présente politiquement comme un socle pour le développement de la politique européenne de défense en participant, à travers les unités militaires créées, aux opérations militaires de l'UE et de l'OTAN comme la KFOR (1999), puis Althea en Bosnie (2004), la FIAS en Afghanistan dont l'Eurocorps a pris le commandement en 2004²⁸¹, ou l'EUFOR en République Démocratique du Congo (2006).

En outre, les deux pays ont développé des programmes d'échanges d'officiers et de personnels, et d'échanges de formation non seulement au niveau militaire supérieur entre la *Führungsakademie* de Hambourg et le Collège Interarmées de Défense, mais aussi au niveau de la formation initiale : chaque année, deux élèves officiers allemands viennent sur le bateau-école Jeanne d'Arc, et deux élèves français vont à l'Ecole Navale allemande de Mürwick, et retournent dans leur pays d'origine au terme des cinq ans d'études avec un diplôme mixte, valable dans les deux Etats ;de même, l'armée de terre met en œuvre un échange d'élèves officiers en formation initiale entre l'école de la Bundeswehr à Münster et l'école militaire de Saint-Cyr-Coëtquidan depuis le 1^{er} juillet 2007²⁸². En 2005, Jacques Chirac a inauguré l'Ecole mixte du Luc-en-Provence qui vise à former les pilotes français et allemands de l'hélicoptère Tigre. Une école de formation des mécaniciens du Tigre a été ouverte en parallèle à Fassberg. Ces nombreux échanges, exercices et manœuvre ont vocation à fournir un laboratoire à la politique européenne de défense. Les initiatives européennes adoptées sous impulsion politique franco-allemand visent non seulement à une légitimation politique de cette relation bilatérale et de ses acteurs au sein de la configuration PESD, mais également à une légitimation par ses résultats concrets qui engendrent des avantages collectifs, notamment en termes de socialisation à une nouvelle façon de travailler en multinational.

2. *Vers une socialisation commune des cadres de la PESD ?*

La dynamique franco-allemande constitue en l'occurrence un laboratoire tant en matière de formation et d'échanges d'élèves officiers que de socialisation opérationnelle à travers les nombreuses manœuvres menées conjointement entre les armées des deux Etats depuis les années 1980. La fonction latente majeure de la politique européenne de défense,

²⁸¹ La BFA a ainsi été engagée en Afghanistan au sein de la FIAS de juillet 2004 à février 2005.

²⁸² Ministère de la Défense, Note express : « Echange franco-allemand d'élèves officiers en formation initiale », 6/10/2005.

bien saisie par les acteurs du partenariat franco-allemand à travers leur propre pratique de la coopération militaire au niveau bilatéral, consiste à susciter l'émergence d'une culture progressive du travail en commun en matière de défense l'UE, basée sur un partage d'informations et la création de savoir-faire mis en commun. Nous avons pu analyser au chapitre 7 l'influence majeure de l'identité professionnelle et de la socialisation organisationnelle des acteurs sur leur faculté à européaniser leur façon de travailler, et en l'occurrence, le métier militaire semble davantage prêter à ce type de socialisation. L'OTAN fournissant déjà une alliance de sécurité, la politique européenne de défense doit se mettre en scène afin de se démarquer et justifier ainsi sa légitimité au regard de l'Alliance forte de cinquante ans d'expériences de gestion de crise.

L'enjeu majeur identifié par les acteurs politiques et diplomatiques, tant français qu'allemands, consiste à impulser une double socialisation à la PESD : par le haut, à travers une formation spécifique, et par le bas, à travers les opérations militaires et civiles européennes. Cette socialisation « tertiaire » -en référence à la socialisation secondaire à une profession qui se distingue de la socialisation primaire dans l'enfance- traduit une « *intériorisation de sous-mondes institutionnels spécialisés* » et une « *acquisition de savoirs spécifiques et de rôles directement ou indirectement enracinés dans la division du travail* »²⁸³, qui représentent un véritable univers symbolique véhiculant une conception spécifique de la sécurité.

2.1. Le Collège Européen de Sécurité et de Défense, vecteur de socialisation par le haut

Le Collège Européen de Sécurité et de Défense (CESD) est issu d'une initiative franco-allemande. Lors des sommets bilatéraux de Mayence et Vittel en 2000 au niveau des ministres de la Défense, l'idée d'une formation commune à la PESD a pour la première fois été évoquée, puis reprise à quatre avec la Belgique et le Luxembourg, inspirée des échanges de formation franco-allemands. Des divergences avaient à l'époque empêché l'idée d'aller plus loin. Michèle Alliot-Marie l'a relancée en 2003 en proposant une formation commune en matière de politique européenne de défense, ainsi qu'un collège en réseau. Ce projet, approfondi à l'occasion du sommet des Chocolatiers en avril 2003, puis européanisé lors du sommet européen de Thessalonique en juin 2003, s'est enfin concrétisé en 2005. Le CESD a été formellement créé par une action commune du Conseil le 18 juillet 2005²⁸⁴. Il s'agit

²⁸³ Thomas Berger, Peter Luckmann, , *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, p. 189.

²⁸⁴ Action commune 2005/757/PESC du 18/07/2005.

d'un collège en réseau auquel participent des instituts, collèges et académies nationaux (l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale en France, la *Bundesakademie für Sicherheitspolitik* en Allemagne) traitant de questions de sécurité et de défense, ainsi que l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne basé à Paris²⁸⁵. Il se compose de la façon suivante : un comité directeur chargé de la coordination et de la direction des activités de formation à Bruxelles²⁸⁶; un comité académique exécutif qui organise les sessions d'enseignement, et un secrétariat permanent à Bruxelles assuré par les services du Secrétariat Général du Conseil. Le CESD fournit une formation de niveau stratégique sur la PESD et favorise les contacts entre les participants afin de promouvoir une compréhension commune des questions relevant de la PESD. L'enjeu consiste en un rapprochement des élites militaires et civiles puisque la formation dispensée est ouverte tant aux officiers qu'aux civils (diplomates, conseillers civils de la défense, fonctionnaires, etc.). Les sessions sont ouvertes à la candidature des cadres civils et militaires des Vingt-Cinq appelés à travailler dans le domaine de la défense européenne. Elles se déroulent alternativement trois ou quatre fois par an pendant une semaine environ chacune, dans les capitales de l'UE intéressées²⁸⁷. La première session de cours a eu lieu à Berlin en novembre 2004.

L'ancien représentant militaire de la France à Bruxelles évoque la création de ce collège :

« L'idée était bien sûr d'avoir de très jolis murs avec un beau CESD sur la façade pour montrer l'endroit où l'on formera tous les civils et les militaires qui un jour ou l'autre traiteront de PESD et de PESC. Mais cette ambition initiale ne pouvait pas aboutir du fait de nombreuses oppositions. Quand on a vu qu'il ne fallait pas aller dans cette voie, nous nous sommes aussi rendus compte qu'il fallait prendre de la distance vis-à-vis de l'OTAN : la deuxième bonne idée, c'est que nous avons fait du Collège Européen de Défense non pas un CID ou Ecole de Guerre, mais plutôt un organisme de type IHEDN dans lequel on trouve une majorité de civils et peu de militaires. La troisième bonne idée, à partir du moment où l'on ne peut pas construire de murs, a été de faire un e-collège. Les étudiants travaillent en réseaux et se rencontrent de temps en temps dans une capitale. »²⁸⁸

Il ne semble pas être question dans un avenir proche d'un collège en dur avec des bâtiments à Bruxelles par exemple : ni les moyens matériels, ni la volonté politique des Vingt-Sept ne sont réunies en vue d'un tel objectif. Comme le remarque ce diplomate français : « *Nous avons obtenu un compromis a minima : il s'agit d'un collège virtuel, alors que la France souhaitait des locaux.* »²⁸⁹ Pourquoi le collège serait-il davantage légitimement implanté à

²⁸⁵ L'Institut d'Étude de Sécurité de l'UE est le représentant officiel de l'UE au sein du Collège.

²⁸⁶ Ce comité réunit 25 (bientôt 27) représentants, un par pays, et gère les grandes orientations.

²⁸⁷ « Il a tout de même un secrétariat et une unité administrative assurée par le SGC à la DG VIII. Le Comité directeur du Collège se réunit depuis l'été 2005. Le collège fonctionne par sessions d'une semaine toutes les six semaines dans six différentes capitales : il y avait par exemple une session à Berlin en octobre. »

Entretien à la représentation permanente de la France à l'UE, Bruxelles, 7/12/2005.

²⁸⁸ Entretien à la représentation permanente de la France au CMUE, Bruxelles, 15/11/2005.

²⁸⁹ Entretien à la représentation permanente de la France à l'UE, Bruxelles, 7/12/2005.

Paris, qu'à Berlin ou Londres ? Comme le remarque l'officier allemand représentant son pays au Comité directeur du CESD :

« Il n'y a certes pas de bâtiment parce qu'on n'a pas réussi à s'entendre là-dessus : premièrement on ne savait pas quel type de collège ce CESD devait être et avec quel objectif ; deuxièmement pour des raisons financières parce que cela coûte de l'argent et que l'on aurait eu besoin d'enseignants, etc. Cela aurait coûté des millions d'euros. Comme on ne savait pas si ce serait un succès nous nous sommes décidés pour un collège virtuel. La nation hôte prend en charge les coûts et les nations participantes payent le voyage et l'hébergement de leurs participants. Les coûts d'enseignement sont financés par les nations hôtes jusqu'à 10 000 euros. »²⁹⁰

Le CESD présente une structure légère qui, en obligeant tous les auditeurs à voyager, a pour objectif affiché de favoriser la connaissance mutuelle : des visites de quartiers généraux ou de centres de planification d'opérations éventuellement dédiés à l'UE ont lieu dans chaque capitale où se tiennent les sessions d'enseignement, évoquant les pèlerinages administratifs analysés par Benedict Anderson dans son ouvrage sur l'imaginaire national²⁹¹. Des responsables politiques de chaque pays se déplacent pour exposer leur vision de l'Europe et de sa défense²⁹². Le CESD favorise les contacts entre les participants afin de promouvoir une compréhension commune des questions relevant de la PESD, amenant les praticiens de la politique européenne de défense, militaires, diplomates et civils, à se côtoyer et mieux se connaître. Il s'agit en l'occurrence d'une socialisation de type sociétaire, pour reprendre l'idéal-type développé par Weber : cette socialisation vise à exprimer une « *constellation d'intérêts variés et pas autre chose* », établissant ainsi des règles d'action en finalité (*Zweckrational*)²⁹³. C'est là que la coopération militaire franco-allemande peut jouer un rôle moteur, dans la mesure où elle se fonde sur une pratique intense des échanges de formation et de personnel : elle fournit un modèle et une expertise dans le domaine de la formation. L'enjeu de ce Collège se révèle d'autant plus important pour les acteurs politico-militaires que l'enseignement sur l'UE et la PESD demeure encore largement lacunaire au niveau de la formation militaire initiale, tant en France qu'en Allemagne²⁹⁴ : l'apprentissage des langues, et surtout de l'anglais, a certes été rendu obligatoire, mais la réforme de l'enseignement militaire est loin d'être terminée²⁹⁵. La formation militaire supérieure en

²⁹⁰ Entretien avec le représentant allemand au Comité de pilotage du CESD, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 10/04/2006.

²⁹¹ Benedict Anderson, *L'imaginaire national – Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Traduction de Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, La Découverte, 1996.

²⁹² Entretien avec le représentant français au Comité de pilotage du CESD, IHEDN, Paris, 31/01/2006.

²⁹³ Max Weber, *Economie et société*, tome 1, op. cit., p. 365.

²⁹⁴ Cf. Niagalé Bagayoko, *Les officiers français et la construction européenne : l'europanisation du point de vue des acteurs de la défense*, op. cit., pp. 139-144.

²⁹⁵ C'est en ce sens qu'a été lancée la réforme « ESM 2002 » à Saint-Cyr La connaissance géopolitique mais également historique et sociologique de l'environnement international semble constituer encore une lacune, qui pousse à prendre davantage en compte les sciences humaines et sociales dans la formation militaire initiale. Cf. Bernard Boëne, Said Haddad, Thierry Nogues, 2001 : 106-109 et Fabrice Hamelin, « Le

école de Guerre (CID en France, *Führungsakademie* en Allemagne) a en revanche fait de l'enseignement sur les questions de défense européenne un axe majeur, en développant des modules « Europe ».²⁹⁶ Le CESD représente un chantier difficile du fait de la prééminence des conceptions nationales de formation militaire, comme le souligne l'officier représentant la France au Comité de pilotage du Collège :

« Beaucoup d'Européens ont un tropisme otanien fort ; dans ce que présentent les conférenciers, dans les discussions ou en comité, on sent des tendances otaniennes. Le rééquilibrage peut néanmoins se faire d'un module à l'autre. Par contre, il reste une difficulté d'harmonisation des formations militaires car les cadres d'emploi diffèrent, de même que les missions, et surtout les visions que les dirigeants de chaque pays ont de leurs armées »²⁹⁷

Le travail du Collège se complète par la réflexion globale conduite sur la défense européenne par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne.

2.2. Un « cerveau » pour la PESD ? L'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE

L'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE) est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2002. Il s'agit en fait de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO transformé en agence de l'Union européenne, ce qui lui permet de bénéficier de la personnalité juridique. L'institut possède deux missions principales : la mission traditionnelle d'un centre de recherche, soit la relation de l'Institut avec le reste du monde, afin de promouvoir l'émergence d'une identité de sécurité et de défense européenne (mission officielle), qui se décline dans différentes activités : publications, séminaires, conférences, etc. La seconde vocation de l'Institut est le *policy advice*, c'est-à-dire le conseil aux instances organisationnelles s'occupant de PESC et de PESD. S'appuyant essentiellement sur des politologues et historiens, l'IES est financé par le biais des contributions des Etats-membres, réparties selon une clef PNB, qui lui assurent un budget annuel et maintiennent son caractère intergouvernemental²⁹⁸. L'IES conduit de nombreuses études sur le développement de la PESD, les relations UE/OTAN, l'armement, la gestion de crise, les priorités régionales, les partenariats stratégiques (Russie, Ukraine), ou encore la lutte contre le terrorisme. Il contribue ainsi, comme le CESD, à socialiser les praticiens de la PESD et les

combattant et le technocrate. La formation des officiers à l'aune du modèle des élites civiles », in *Revue Française de Science Politique*, 53 (3), juin 2003, pp. 435-463.

²⁹⁶ Entretiens au Collège Interarmées de Défense, Paris, 9/06/2005 et 29/06/2005, et à la Führungsakademie für Sicherheitspolitik, Hambourg, 29/02/2007.

²⁹⁷ Entretien avec le représentant français au Comité de pilotage du CESD, IHEDN, Paris, 31/01/2006.

²⁹⁸ Le Conseil d'administration de l'Institut est présidé par le Secrétaire Général du Conseil, Javier Solana, et compte un représentant de chaque Etat-membre ainsi qu'un de la Commission. Il travaille sous l'autorité politique du COPS.

décideurs politiques à opérer davantage ensemble. L'ancien directeur adjoint de l'Institut analyse ainsi le rôle de cette instance :

« La PESD ne se formule pas dans des espaces clos à Bruxelles : cela passe par les Etats-membres, qui ont chacun une classe politique avec des milieux politiques stratégiques qui contribuent tous à la formulation des positions nationales. La première fonction de l'Institut joue ici un rôle. Par exemple, nous invitons à nos séminaires les gens de Bruxelles et aussi les décideurs des capitales. Cela peut être intéressant même dans le cercle académique. Si l'on arrive à créer une réflexion européenne, cela joue un rôle : à titre d'exemple concret, je vais bientôt publier un rapport sur l'organisation des marchés de défense en Europe ; ce rapport a été fait par une *task force* que j'ai organisée avec six chercheurs de différents pays européens. Le domaine de l'armement est un domaine où nous n'avions pas beaucoup d'experts en Europe ; si l'on arrive à définir une sorte de position commune, cela joue un rôle dans les capitales parce que ces chercheurs sont en général aussi impliqués dans les processus décisionnels de leur capitale. Je suis frappé par le nombre de gens qui utilisent notre site Internet et téléchargent des documents. Par exemple, concernant les Cahiers de Chaillot, nous en envoyons 3500 copies dans le monde entier ; sur ces 3500 copies, environ 2000 sont adressées aux décideurs qui ne vont jamais lire cela parce qu'ils n'ont pas le temps. D'un autre côté, nous enregistrons environ 200 téléchargements par an par des étudiants, des professeurs, etc. »²⁹⁹

Cette instance remplit ainsi un rôle typiquement politique de diffusion et de représentation de la PESD, dans une perspective de légitimation de celle-ci tant en interne au sein de la configuration de défense européenne qu'en externe, afin de montrer que les Européens agissent sur les questions de défense.

2.3. Une légitimation par le bas : l'apprentissage à travers les opérations européennes

Les opérations militaires et civiles conduites sous l'égide de l'UE constituent un moyen de socialisation par le bas qui fonctionne particulièrement pour les militaires qui se rencontrent et coopèrent, apprenant à travailler avec les civils placés sur le terrain (juristes, ONG...) ³⁰⁰. Ces opérations créent *de facto* par la pratique une unité d'action et de langage technique rattaché à la configuration PESD dans sa dimension empirique, et permettent d'impulser des dynamiques d'apprentissage. Les armées expérimentent ainsi l'Europe sur le terrain, mettant en valeur le rôle de l'expérience multinationale dans des Euroforces notamment ³⁰¹. L'enjeu est de crédibiliser les « gadgets » en favorisant l'émergence d'une

²⁹⁹ Entretien avec l'ancien directeur adjoint de l'IES-UE, Paris, 17/05/2005.

³⁰⁰ Nous ne proposons pas ici d'analyse cognitive par le bas qui nécessiterait une autre étude auprès des hommes du rang revenant d'opérations militaires européennes, ce qui n'était en aucun cas notre objet. Il s'agirait-là d'une tout autre étude, à part entière, à mener sur plusieurs années afin de pouvoir interroger ces acteurs pendant l'opération, puis un ou deux ans après leur retour à un poste national.

³⁰¹ Pour Norbert Elias, « la régulation du comportement humain est ainsi faite, de par sa nature, [...] qu'elle dépend moins que chez les autres êtres de mécanismes innés et davantage de mécanismes élaborés par l'expérience individuelle et l'apprentissage. » In *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., p. 129.

culture potentielle tactique au niveau européen et une adaptation du sentiment patriotique³⁰². Les opérations sont ce qui donne corps à la PESD. Elles constituent aussi un moyen de socialiser les acteurs militaires à une façon européenne de travailler en commun, certes largement influencée par les standards de l'OTAN. L'apprentissage collectif vise à développer une forme de socialisation communautaire (*Vergemeinschaftung*) reposant sur des jugements objectifs sur les possibilités ouvertes par la communauté³⁰³. Les opérations PESD offrent un « *laboratoire de production de nouvelles normes techniques, et peut-être un processus de transnationalisation des valeurs* »³⁰⁴, tout en donnant à voir la PESD en acte. Les acteurs politico-militaires décisionnels l'ont bien saisi, comme le pointe l'officier français, ancien représentant de Paris au CMUE :

« On essaye de prendre tout ce qui passe, de le faire passer par l'Union européenne, et ainsi d'acquérir de l'expérience. Pour l'instant on fonctionne du bas vers le haut, en prenant des missions et en faisant du retour d'expérience, car nous ne pouvons pas pour l'instant faire du haut vers le bas car c'est ce que proposait le Traité constitutionnel. »³⁰⁵

Comme le souligne le Général Leakey, chef de l'EMUE, l'Union européenne conduit encore essentiellement des opérations civiles (15)³⁰⁶ contre cinq opérations militaires³⁰⁷, ce qui met bien en lumière la dimension avant tout politique et encore inachevée de la PESD. La dimension discursive de la politique européenne de défense demeure largement orientée vers la gestion de crise dans la mesure où pour de nombreux Etats européens, dont l'Allemagne, une conduite européenne d'opérations uniquement militaires irait trop loin sur la voie de la militarisation de l'UE. Les opérations européennes se multiplient depuis 2003 et ont pour enjeu principal, outre la socialisation des acteurs

³⁰² Cf. notamment Jean-Yves Haine, *L'Eurocorps et les identités européennes de défense : du gage franco-allemand à la promesse européenne*, Paris, Les Documents du C2SD, n° 33, janvier 2001 ; Ulrich vom Hagen, Paul Klein, René Moelker, Joseph Soeters, *True Love. A study in integrated multinationality within 1. (German/Netherlands) Corps*, SOWI-Forum International Nr. 25, Strausberg, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, 2003 ; Niagalé Bagayoko, op. cit., pp. 128-131 ; Karl Haltiner, « Is there a common European Defence Identity ? The views of officers of eight European countries », in *Current Sociology*, 42 (3), 1994, pp. 71-85.

³⁰³ Max Weber, *Economie et société*, T 1 : *Les catégories de la sociologie*, op. cit., p. 88 et suiv.

³⁰⁴ Christophe Pajon, « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle européanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », art. cit., p. 160.

³⁰⁵ Entretien avec l'ancien représentant militaire français au CMUE, représentation permanente de la France auprès de l'UE, Bruxelles, 15/11/2005.

³⁰⁶ Mission de police Proxima en Macédoine (décembre 2003-décembre 2005) ; mission de police de l'UE (MPUE) en Bosnie (2003 ; cette mission a expérimenté pour la première fois le concept de gestion civile des crises de l'UE) ; EULEX Kosovo (2008) ; EUJUST-Thémis en Géorgie (2004) ; EUPOL-Kinshasa en République Démocratique du Congo (2004) ; EUPOL-RD Congo (2005) ; EUSEC RD Congo (2005-2009) ; AMIS II au Soudan (2005 ; l'UE apporte seulement une assistance technique à l'Union Africaine) ; EU SSR en Guinée-Bissau (2008) ; EUJUST-Lex en Irak (2005) ; EUPOL Afghanistan (2007) ; EUPOL COPPS en Palestine (2005) ; EUBAM (*Border Assistance Mission*) à Rafah (2005-2006) ; EUBAM à la frontière Moldavie-Ukraine (2004-2005) ; mission de surveillance AMM à Aceh en Indonésie (2005).

³⁰⁷ Concordia en Macédoine (2003) et Althéa en Bosnie (2004-2005) sous le mécanisme Berlin Plus d'utilisation des capacités communes de planification de l'OTAN ; Artémis en République Démocratique du Congo (2003), EUFOR Congo en République Démocratique du Congo (2006) et EUFOR Tchad/RCA (2008) sont des opérations militaires autonomes de l'UE, sous le principe de la nation-cadre pour les deux premières.

militaires européens au travail en commun, une crédibilisation de la politique européenne de défense permettant d'en légitimer l'existence à côté de l'Alliance atlantique. Les crises constituent effectivement un facteur important dans la construction de la PESD : « *On progresse grâce aux crises, mais il n'y a pas encore eu de crises qui aboutissent à une révolution dans l'Union européenne. C'est plutôt une évolution qu'une révolution.* »³⁰⁸

Les opérations PESD visent à construire progressivement une socialisation non plus horizontale mais verticale³⁰⁹ des acteurs militaires européens déployés sur les théâtres, bien plus encore que les organes politico-militaires de la PESD à Bruxelles. C'est justement dans ce mécanisme que la coopération franco-allemande entend apporter la plus-value de l'expérience multinationale des soldats français et allemands issus des unités militaires bi- ou multinationales telles que la Brigade Franco-Allemande ou l'Eurocorps. Comme l'analyse Jeffrey Checkel:

« Social learning is more likely in groups where individuals share common professional backgrounds [...]; social learning is more likely where a group meets repeatedly and there is a high density of interaction among participants. »³¹⁰

Les opérations européennes constituent dès lors des facteurs de convergences potentielles dans certains aspects des cultures militaires nationales, ou plus précisément dans les domaines où les cultures sont compatibles, notamment dans la dimension humanitaire et l'usage d'instruments civilo-militaires. L'apprentissage se fait incrémentalement dans la mesure où le référent national demeure premier pour les militaires européens mais de façon plus efficace que par un processus de persuasion : le processus de socialisation fait intervenir activement les acteurs, les convertissant, au minimum temporairement, à un mode de pensée « en européen »³¹¹. Autrement dit ce ne sont pas ici les institutions qui jouent un rôle majeur dans la socialisation des acteurs militaires de terrain mais l'expérience empirique opérant une socialisation par le bas et engendrant une production de normes professionnelles latentes issues de la confrontation opérationnelle : c'est bien là encore sur la base de leur socialisation professionnelle et organisationnelle que les acteurs concernés évoluent.

³⁰⁸ Entretien avec le directeur adjoint de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris, 17/05/2005.

³⁰⁹ La coopération militaire horizontale consiste en une juxtaposition de contingents nationaux sans interaction au niveau de la troupe : la multinationnalité se cantonne aux échelons de commandement les plus élevés. C'est le cas de l'Eurocorps. La coopération militaire verticale en revanche correspond à une intégration forte dans laquelle la chaîne d commandement est mixte (soit un supérieur direct d'une autre nationalité) et une mixité au niveau de la troupe. C'est le cas de la compagnie d'état-major de la Brigade Franco-Allemande. Cf. Sven Bernhard Gareis, *Militärische Multinationalität*, pp. 157-175 in Nina Leonhard, Ines-Jacqueline Werkner, *Militärische Soziologie. Eine Einführung*, VS Verlag, 2005 et *Multinationalität als europäische Herausforderung*, pp. 332-341, in Sven Gareis, Paul Klein (Hrsg), *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004. Par extension, nous parlons de socialisation verticale et horizontale.

³¹⁰ Jeffrey Checkel, « Social construction and integration », art. cit., p. 549.

³¹¹ Sur la persuasion en relations internationales, cf. Thomas Risse, « Lettes argue ! Communicative action in world politics », in *International Organization*, 54(1), 2000, pp. 1-39.

L'exemple des opérations militaires conduites sous le mécanisme Berlin Plus permet ainsi de saisir combien l'enjeu de la relation UE-OTAN est avant tout et essentiellement politique et diplomatique, comme le montre bien l'ancien directeur adjoint de l'IES-UE :

« Si une opération est officiellement otannienne mais que 100 % des soldats sont européens et que les centres de commandement sont purement européens, il n'y a pas de débat idéologique à avoir là-dessus. Il faut aussi prendre en compte les contraintes financières : par exemple, pour les *Battle Groups* on avait au départ l'idée d'une certification purement européenne ; or pour cela, il faut passer par toute une série de tests et de manœuvres extrêmement coûteux pour pouvoir valider la certification. Or la plupart des Etats-membres ont déjà des forces certifiées OTAN. Comme les Etats-membres prennent eux-mêmes en charge la certification des *Battle Groups*, il me semble que la meilleure carte à jouer en termes pragmatiques et économiques est celle de la certification otannienne qui existe déjà. »³¹²

Les militaires français voient dans ces opérations un moyen de se rapprocher pragmatiquement de l'Alliance, tout en ne heurtant pas le noyau dur de la politique étrangère française traditionnellement autonomiste. Pour l'Allemagne, les leaders politiques et les acteurs diplomatiques voient en la PESD une opportunité de se normaliser, c'est-à-dire « *d'apparaître comme puissance "normale" là où son histoire était un handicap* »³¹³ C'est tout particulièrement le cas de la politique africaine allemande. L'Afrique, comme les Balkans, est devenue *de facto* une priorité régionale de la PESD qui a permis d'y mener trois opérations militaires et trois opérations civiles. Les défis sont multiples sur ce continent : Paris, de par ses liens tissés depuis l'époque coloniale avec le continent africain, pousse ainsi la PESD vers l'Afrique :

« Depuis Artémis, il y a eu un déclic africain dans le domaine de la PESD beaucoup de nos partenaires européens ont découvert l'Afrique, comme les Suédois par exemple qui ont envoyé des forces spéciales en République Démocratique du Congo. Ils ont découvert aussi le travail que font les militaires français en Afrique. Artémis a été un révélateur, qui fait que nos partenaires de l'UE sont beaucoup moins réticents quand on parle d'Afrique depuis un an. Depuis quelques mois l'Afrique figure d'ailleurs à l'agenda de la PESD et il y a eu plusieurs missions : EUPOL Kinshasa, EUSEC au Congo prolongée par une mission sur la réforme de la chaîne de paiement du ministère congolais, etc. Mais les Allemands sont debout sur les freins à chaque fois qu'on parle d'Afrique : ils ne veulent pas y mettre les pieds. Tous les prétextes sont bons pour eux : les prétextes financiers, juridiques, politiques... »³¹⁴

L'Union européenne s'est dotée d'une stratégie globale pour l'Afrique depuis décembre 2005 visant à une stabilisation du continent et au développement d'un partenariat stratégique. Or Berlin est traditionnellement sensible à la stabilité en Afrique, mais n'a pas de tradition coloniale ni d'intervention sur place. Les partenaires allemands ont été choqués lors d'un conseil informel des ministres de la Défense en 2006 lorsque Michèle Alliot-Marie

³¹² Entretien avec le directeur adjoint de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris, 17/05/2005.

³¹³ Cf. Frédéric Charillon, « Européaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit », art. cit., p. 21. La PESD permet notamment de redéfinir la place des forces armées dans les PECO anciennement soviétiques.

³¹⁴ Entretien à la représentation permanente de la France auprès de l'UE, Bruxelles, 7/12/2005.

a parlé d'intérêts stratégiques en Afrique (pétrole, minerais)³¹⁵. Les *lessons-learned* des opérations Artémis (2003) et EUFOR (2006) en République Démocratique du Congo permettent une prise de conscience plus profonde par les officiers allemands en charge des dossiers PESD à Berlin de l'importance pour l'UE de pouvoir disposer d'un quartier général de planification (OHQ) en propre à Bruxelles³¹⁶. Un officier allemand en poste à Bruxelles constate :

« L'Allemagne a commencé à comprendre l'intérêt de l'Operation Center depuis l'opération EUFOR en République Démocratique du Congo. Mais quelle doit être la taille de cet OHQ européen ? Avec quelles responsabilités ? Est-ce qu'il doit s'occuper de pré-planification (contingency planning) ? Les termes de références ne sont pas clairs. »³¹⁷

Un autre argument développé par les acteurs français consistait à dire que si l'Allemagne ne participait pas à cette opération, cela posait un problème global de capacité de l'UE à répondre à des crises, dans la mesure où l'Allemagne fait partie des grands pays européens, qui pèsent sur les décisions. Les diplomates allemands se sont saisis de l'argument pour critiquer l'attitude allemande : « *L'Allemagne n'agit pas mais réagit, ce qui est problématique, car l'Allemagne n'a aucun point de vue stratégique global à long terme sur l'Afrique.* »³¹⁸ Aujourd'hui les interlocuteurs rencontrés tant français qu'allemands tendent à se féliciter du succès de l'opération, qui représente finalement une formule de compromis intéressante pour la PESD. Mais la question des intérêts nationaux reparait aussi en filigrane du débat entre absence supposée d'intérêt allemands au Congo et intérêts français supposés majeurs dans ce pays : le problème de fond reste que la France regarde davantage vers le Sud et l'Allemagne davantage vers l'Est, même si la politique étrangère allemande prend aujourd'hui progressivement conscience depuis 2006 qu'il existe toujours un Sud du fait d'intérêts économiques fondamentaux en Afrique³¹⁹ : « *L'Allemagne a besoin de davantage de stratégie envers l'Afrique, mais il n'existe pour l'instant pas de vraie stratégie africaine de l'Allemagne.* »³²⁰ Un avantage majeur des opérations militaires européennes, pour la coopération franco-allemande et pour la PESD, réside en le fait que de tels engagements favorisent le mouvement de transformation de la Bundeswehr en armée de projection. Un officier allemand du bureau de Presse et de Relations publiques du ministère fédéral de la Défense avoue :

³¹⁵ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 7/06/2006.

³¹⁶ Entretien à la Mission Militaire française, Ambassade de France, Berlin, 22/03/2007.

³¹⁷ Entretien à la représentation permanente de l'Allemagne auprès du COPS, Bruxelles, 24/01/2007.

³¹⁸ Entretien avec la seule diplomate insérée au *Planungsstab* du Ministère fédéral de la Défense, auparavant conseillère politique à l'ambassade d'Allemagne au Rwanda, Berlin, 12/05/2006. Nous traduisons : « Deutschland agiert nicht sondern reagiert, was problematisch ist, weil Deutschland keine langfristige globale Sicht für Afrika hat. »

³¹⁹ Entretien à la représentation permanente de l'Allemagne auprès du COPS, Bruxelles, 23/01/2007.

³²⁰ Nous traduisons : « Deutschland braucht mehr Strategie angesichts Afrika, aber es gibt zur Zeit keine echte deutsche Afrikastrategie. » Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 18/09/2006. Cf. également l'article « Berlin ohne Afrika-Politik », in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8/06/2003

« L'Allemagne n'a pas les moyens de faire une seule opération dans le spectre des missions de Petersberg, sauf en ce qui concerne l'évacuation de personnes et les missions humanitaires. Mais une opération militaire n'est pas une option possible car elle n'a ni porte-avion, ni capacité de transport stratégique, et il est seulement possible de transporter de petits contingents sur les théâtres. L'Allemagne pourrait seulement mener de petites opérations limitées seule, d'où l'importance vitale de la multinationalité pour elle. Tandis que la France, qui a la capacité d'intervenir seule, ne perçoit pas encore aussi fort la nécessité de la multinationalité pour l'avenir. L'Allemagne cherche à s'orienter vers la France pour construire une expertise et une capacité de projection. »³²¹

Ce mécanisme d'apprentissage, de *learning by doing*, apparaît d'autant plus intéressant aux acteurs, qu'il sert à la fois l'armée allemande et la légitimation de la PESD. Un diplomate allemand tire de l'EUFOR Congo les leçons suivantes :

« On a vu que pour nous, Allemands, dans cette affaire, c'est la difficulté de prendre le lead d'une opération. Il faut d'abord décider des modalités avant que l'on puisse faire voter notre Parlement. Il faut que les partenaires sachent si un pays est prêt prendre le lead. Et ça, c'est une vraie question pour l'Allemagne, une question constitutionnelle : comment combiner les exigences d'une Parlementsarmee avec la possibilité de prendre le lead d'une opération militaire ? Là il y a une vraie question. »³²²

Cet apprentissage est nécessaire du fait de l'engagement allemand dans les initiatives NRF et *Battle Groups*, impliquant une évolution de la mentalité allemande : « *Il y a 10 ans, on n'aurait pas pu envisager la participation à une opération comme le Congo en Allemagne.* »³²³ La politique européenne de défense offre ainsi un vecteur de socialisation des élites politico-militaires allemandes aux questions de sécurité africaines, approfondissant ainsi une réflexion commencée en 1994 à travers un séminaire annuel à huis clos organisé par le ministère fédéral des Affaires étrangères et réunissant les principaux chercheurs des fondations de recherche allemandes autour des questions africaines³²⁴. Jusqu'en 2003, la diplomatie rhénane favorisait le développement économique pour stabiliser l'Afrique, mais les opérations militaires Artémis puis EUFOR Congo ont donné un tour nouveau au débat : l'Afrique est désormais reconnue comme une région propice pour la PESD, notamment en vue de briguer un siège permanent allemand au Conseil de Sécurité de l'ONU³²⁵ ; le ministère fédéral des Affaires étrangères se livre dès lors à un exercice d'identification progressive d'intérêts politiques et de sécurité allemands

³²¹ Entretien au *Presse und Informationsstab*, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 28/03/2006.

³²² Entretien à la Chancellerie, Berlin, 6/10/2006.

³²³ Entretien au ministère fédéral des Affaires étrangères, Bureau PESD, Berlin, 15/09/2006.

³²⁴ Un officier allemand souligne également non sans humour : « Les troupes de Marine françaises (notamment au CPCO) n'aiment pas trop que la jeune Allemagne s'engage en Afrique. L'Afrique est leur bébé. » Entretien à la représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'UE, Bruxelles, 23/01/2007.

³²⁵ Ministère des Affaires étrangères, Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD), « Afrique-15^{ème} séminaire sur l'Afrique, organisé par le ministère fédéral des Affaires étrangères », 25/05/2004.

en Afrique³²⁶. Le Chancelier Schröder a été le premier à inaugurer une tournée africaine en 2004³²⁷. Le ministre fédéral de la Défense Jung expliquait en 2006 qu'il fallait défendre la sécurité européenne jusqu'au Congo, en écho avec le propos de son prédécesseur Peter Struck qui évoquait la protection de la sécurité allemande jusqu'à l'Hindu Kuch³²⁸. L'enjeu pour les leaders politiques allemands consiste à dépasser le mythe d'une Allemagne puissance civile dénuée d'intérêts au profit d'une analyse plus rationnelle, même si ce type d'opérations militaires sont avant tout des symboles politiques visant à faire exister la PESD dans les opinions publiques européennes et vis-à-vis de Washington³²⁹.

L'apprentissage politique allemand au regard des opérations militaires, développé par l'intermédiaire de la participation du pays à la politique européenne de défense et à son lien étroit avec le partenaire français, a sans doute joué en faveur de l'engagement militaire de l'Allemagne au Liban en septembre 2006 dans le cadre de la FINUL II : le Bundestag a voté l'envoi de 2400 soldats de la Marine allemande pour surveiller la côte libanaise. Cet engagement a été jugé historique outre-Rhin dans la mesure où pour la première fois depuis 1945, l'Allemagne envoyait des hommes en armes au Proche-Orient³³⁰. Néanmoins, le déploiement, comme en Afghanistan, demeure géographiquement et militairement circonscrit et aucun soldat de la Bundeswehr ne participera à des combats éventuels du sol libanais.³³¹ Plus largement, les opérations européennes peuvent permettre d'amorcer un changement de mentalité chez les parlementaires allemands : la défense n'est plus seulement territoriale aujourd'hui.

³²⁶ Jeffrey Checkel postule en effet : « What starts as strategic, incentive-based cooperation within international institutions often leads at later points to preference shifts, and thus more enduring change. » in « International institutions and socialization in Europe: introduction and framework », art. cit., p. 814.

³²⁷ Ministère des Affaires étrangères, Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD), « Affirmation d'un nouvel intérêt de l'Allemagne pour l'Afrique », 11/09/2004.

³²⁸ Franz-Joseph Jung, « Europa Sicherheit im Kongo verteidigen », Discours du ministre de la Défense avec son homologue française Michèle Alliot-Marie, 16/06/2006.

³²⁹ L'Allemagne soutient désormais le programme Nepad (New Partnership for African Development) et participe, certes modestement, au programme RECAP. Cf. Ministère des Affaires étrangères, Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD), « Perception de l'Afrique en Allemagne- Etude du CAP », 6/01/2005.

³³⁰ Jacques Schuster, « Weg für historischen Militärsatz frei », et « Wie bei Genscher », in *Die Welt*, 14/09/2006 ; Peter Dausend, « Historischer Einsatz der Bundeswehr im Libanon », in *Berliner Morgenpost*, 14/09/2006

³³¹ En Afghanistan, la Bundeswehr intervient seulement à Kaboul et au Nord dans le cadre de la reconstruction civilo-militaire. Les Tornados de l'escadron de reconnaissance 51 « Immelman » déployés sur autorisation du Bundestag du 7 février 2007 sont très surveillés, d'autant plus que la gauche allemande y était réticente, y voyant une guerre offensive, en contradiction avec la Loi Fondamentale.

Figure 18 : Brassard et insigne de l'opération EUFOR Congo³³²



Enfin, une autre fonction cruciale des opérations européennes, tout particulièrement militaires, consiste en la mise en scène symbolique d'une capacité des Etats européens à l'action militaire, même s'il s'agit essentiellement de *soft security* pour l'instant : Murray Edelman a globalement mis en évidence le rôle de la dimension symbolique en politique et dans l'action publique³³³. L'important est de donner à voir une mise en acte de la dimension rhétorique de la politique européenne de défense. Ce diplomate français le montre bien :

« C'est de l'affichage, mais le signal et le symbole peuvent être utiles. La politique étrangère peut fonctionner grâce aux symboles et à la volonté politique qu'ils incarnent, et à ceux qui veulent participer à ces symboles. »³³⁴

Cet affichage se double de manifestations concrètes telles que les médailles PESD données aux militaires déployés dans les opérations militaires, ou le déploiement de symboles intégrateurs, comme l'hymne et le drapeau européens utilisés pour représenter l'UE vers l'extérieur³³⁵.

³³² Source : <http://consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1091&lang=fr&mode=g>, 16/10/2008.

³³³ Murray Edelman, op. cit.

³³⁴ Entretien à l'ambassade de France, Berlin, 17/08/2006.

³³⁵ L'hymne européen a notamment été joué le 5 novembre 1993 lors de la cérémonie de déclaration d'opérationnalité de l'Eurocorps à Strasbourg. Sur cette dimension symbolique, cf. Ian Manners, *The symbolic manifestation of the EU's role in world politics*, pp. 66-84, in Ole Elgström, Michael Smith (eds), *The European Union's Role in International Politics. Concepts and analysis*, London, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, 2006 ; François Forêt, *L'Europe comme "tout". La représentation symbolique de l'Union européenne dans le discours institutionnel*, pp. 177-204, in Sabine Saurugger (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Figure 19 : Exemples de médailles PESD³³⁶



Ainsi au printemps 2006 la directrice de la DG E VIII du Secrétariat Général du Conseil, direction chargée des affaires militaires, déclarait : « *Nous Européens devons apporter notre soutien aux Nations Unies.* »³³⁷ La mise en scène de cette politique européenne de défense est relayée en images par le biais d'une nouvelle publication du Conseil de l'UE, l'*ESDP Newsletter* publiée en anglais et en français semestriellement (en version papier et électronique) : cette publication se compose d'interviews, d'articles de praticiens et de nombreuses photos sur les opérations de l'UE, notamment en Afrique. La presse constitue un vecteur privilégié d'unification d'une communauté politique, de génération et de diffusion d'une identité groupale³³⁸. Elle donne à voir la communauté au plus grand nombre en les socialisant à un espace de pensée commun et crée un nouveau type de solidarités imaginées par le biais d'« *un langage clos pour se comprendre* »³³⁹.

Ce chapitre a analysé les enjeux de légitimation que recèle la PESD pour la France et l'Allemagne. Nous avons montré qu'il subsiste entre les deux Etats un désaccord sur les finalités politiques de la PESD, et sur la construction européenne : pour France, l'objectif majeur est la construction à long terme d'une défense européenne commune ; pour Allemagne, la PESD offre plutôt un moyen d'avance sur le terrain de l'intégration européenne. Ce désaccord ne fait que se répercuter lorsque l'on se place du point de vue des

³³⁶ Source : http://www.phalerae.org/Europe/Medaille_Service_Politique_Securite_Defense/index.html 16/102008

³³⁷ Claude-France Arnould, Propos tenus lors d'un séminaire de la DGAP autour du couple franco-allemand et de la PESD, Discussion entre Claude-France Arnould, Chef de la DG VIII du SG du Conseil, Bruxelles, Jörn Thiessen, député SPD de la Commission Défense du Bundestag, Christoph Weil, Directeur de la Europa Abteilung (AA, Berlin), Ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin, 18/05/2006.

³³⁸ Benedict Anderson, idem.

³³⁹ Jacques Gerstlé, *Le langage des socialistes*, Paris, 1979, cité in Philippe Braud, op. cit., p. 483.

Vingt-Sept. Dès lors, outre les intérêts nationaux et les politiques étrangères largement prégnants et divergents, la politique européenne de défense se heurte à un autre obstacle structurant : le décalage entre l’affichage rhétorique dont elle bénéficie et la réalité des capacités militaires, institutionnelle et budgétaires mise en œuvre par les Etats (« *capability-expectations gap* »). Des questions fondamentales demeurent irrésolues, telles que l’absence d’une identité européenne, qui supposerait une politique étrangère européenne unifiée, ou le manque de contrôle parlementaire sur la PESD. La PESD ne vise pas à créer une « Euro-armée », mais se traduit plutôt par un mouvement croissant de transnationalisation en matière d’opérations militaires et d’armement surtout³⁴⁰.

La mise en scène symbolique de la politique européenne de défense, tant par le biais du leadership franco-allemand revendiqué politiquement, que par des instances de socialisation comme le Collège Européen de Sécurité et de Défense, ou les opérations européennes, fournissent en revanche le vecteur d’un esprit de corps, visant à garantir l’existence de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense comme substitut politique symbolique à une réelle organisation armée européenne, en dépit des lacunes que nous avons pointées. Toutefois, il ne s’agit pas de postuler à une socialisation complète des acteurs aux rites de la défense européenne, dans la mesure où leur référent demeure leur habitus national. C’est sur la base de leur ethos professionnel et organisationnel que se greffent les évolutions incrémentales, qui se produisent au regard de la socialisation antérieure des acteurs. En outre, l’influence de l’expérience franco-allemande joue ici dans la mesure où « *those agents with extensive previous professional experience in regional or international policy-making settings are more likely to internalize supranational role conceptions.* »³⁴¹ Le temps d’un service en opération européenne, ou même d’un poste dans les organes politico-militaires de la PESD s’avère trop court pour une conversion européenne complète, en supposant idéalement une prédisposition de l’acteur *a priori* pour une telle conversion, ce qui, selon les données de notre enquête, est loin d’être démontrable. Mais la PESD permet de faire travailler en commun des civils et des militaires de vingt-sept nationalités, ce qui constitue une opportunité de mieux connaître ses partenaires européens pour les acteurs concernés.

³⁴⁰ Cf. Johannes Warwick, « Toward a Euroarmy ? », in *Internationale Politik*, 4, 2001, pp. 33-37.

³⁴¹ Jeffrey Checkel, « International institutions and socialization in Europe: introduction and framework », art. cit., p. 811.

Conclusion de la partie III

L'analyse conduite dans notre seconde partie avait fait émerger des logiques professionnelles et organisationnelles concurrentes, se traduisant par une position dominante du pôle diplomatique au sein de la configuration PESD. Cette troisième partie nous a permis de mettre en évidence les enjeux de cette position de force au niveau macro. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense se heurte en effet à la prégnance majeure des politiques étrangères nationales : celles-ci induisent des sentiers de dépendance, matérialisés tout particulièrement par la question structurante de la relation entre l'Union européenne et l'OTAN, ou celle des opérations militaires. Cette partie est résolument plus influencée par l'ontologie du constructivisme social, qui met l'accent sur le rôle des représentations des différents acteurs dans la façon dont ils construisent leur environnement, et leurs intérêts, au sein de cet environnement. En outre, ces représentations, formes cristallisées de l'historicité des configurations nationales de politique étrangère et de défense, n'affectent pas seulement les choix des acteurs et des Etats, mais aussi la façon dont les acteurs et les Etats connectent leurs choix et leurs préférences à l'acceptation de méthodes au niveau européen (on retrouve ici en écho la notion de *logic of appropriateness*, c'est-à-dire ce qu'il convient de faire dans une configuration sociale donnée)³⁴².

Plus prosaïquement, nous avons montré qu'il subsiste entre les Etats européens, et notamment entre la France et l'Allemagne, un désaccord de fond sur les finalités politiques de la PESD, et plus largement de la construction européenne. Pour la France, il s'agit de construire à long terme une défense européenne commune. Pour l'Allemagne, il s'agit plutôt d'un moyen de pousser plus loin l'intégration européenne. Ainsi, outre les intérêts nationaux et les politiques étrangères largement prégnants, la politique européenne de défense se heurte à un autre problème structurant : celui du décalage politique entre l'affichage rhétorique dont elle bénéficie et la réalité des capacités militaires, institutionnelles et budgétaires, mises en œuvre par les Etats³⁴³. Des questions fondamentales demeurent irrésolues, et vont le demeurer en l'absence d'une politique étrangère européenne

³⁴² Cette ontologie constructiviste n'est d'ailleurs pas si éloignée de la démarche néo-fonctionnaliste dans les études européennes : comme le constructivisme, le néo-fonctionnalisme met l'accent sur le rôle des idées et des valeurs dans la définition des intérêts et préférences des acteurs, mais il intègre aussi le calcul, soit une forme soft de choix rationnel. En calculant leurs intérêts, les acteurs décident de s'appuyer sur des institutions supranationales pour réaliser leurs objectifs ; ces institutions vont à leur tour bénéficier d'une autorité croissante et une légitimité dans la mesure où elles parviennent à remplir les objectifs des acteurs. Mais le mécanisme de spill over n'est ni automatique, ni irréversible. Ernst Haas, *Does constructivism subsume neo-functionalism?*, art. cit.

³⁴³ L'hypothèse du « *capability-expectations gap* » de Christopher Hill se trouve ainsi vérifiée : l'UE fait naître des attentes importantes dans le domaine de l'action extérieure et de la sécurité, mais les capacités à y répondre restent insuffisantes, et créent un fossé entre les attentes et l'offre de sécurité.

harmonisée. Est-on prêt à consentir un effort matériel supplémentaire pour la défense européenne ? Comment faire comprendre aux citoyens que la PESD ne peut progresser que si des efforts nationaux sont fournis ? Les aspects macropolitiques (rationalisation, économies d'échelles...) ne suffisent pas à motiver suffisamment les Etats pour rendre la politique européenne de défense réellement opérationnelle. Les capacités militaires européennes restent modestes, et se développent selon un ratio de 75% d'opérations civiles et 25% d'opérations militaires. Contrairement aux velléités proclamées, tout particulièrement du côté français, la PESD ne s'occupe pour l'instant pas de *hard security* comme l'OTAN. La nécessité ne constitue pas *de facto* le moteur essentiel du projet.

La grille de lecture de cette politique en termes d'efficacité ne serait pas, par conséquent, la plus appropriée, sur la base de notre interprétation des données de notre enquête. Le caractère inédit du projet européen est de construire une défense commune sans détruire les défenses nationales³⁴⁴, ce qui ne permet finalement pas de remédier aux problèmes collectifs européens, ni de diminuer les coûts de transaction des processus décisionnels collectifs³⁴⁵. Plutôt que de déplorer le manque de volonté politique nécessaire pour faire avancer la PESD, il importe au contraire de se rendre à l'évidence : les volontés politiques exprimées par les Etats sont divergentes en ce qui concerne les solutions qui seraient efficaces. Jürgen Habermas souligne la dimension politique globale des échecs et désillusions de la construction européenne :

« Les problèmes que nous avons à résoudre aujourd'hui sont des problèmes purement politiques et l'on ne s'en débarrassera pas en se contentant d'espérer une intégration indirecte générée par les impératifs fonctionnels liés à l'unification du marché et au jeu des décisions cumulées. »³⁴⁶

L'eupéanisation émergente de la défense, au sens d'impact du niveau européen, pose le problème des spécificités irréductibles des cultures militaires et des intérêts de politique étrangère nationaux, ainsi que celui des nécessités d'engendrer des mécanismes d'apprentissage sur le terrain et en amont. Nous postulons donc que le noyau dur de la socialisation professionnelle, organisationnelle et nationale des acteurs, demeure la clef de lecture et de construction la plus prégnante de la PESD –du moins pour l'instant. Les adaptations réalisées se réalisent à la marge, sur les pans les moins cristallisés par leur socialisation antérieure, et demeurent relativement *ad hoc*, ou instrumentales, comme nous m'avons montré avec l'exemple de l'EMUE, ou des Marines française et allemande, entre

³⁴⁴ Cf. Frédéric Charillon, « Européaniser la défense », art. cit., p. 17.

³⁴⁵ Cf. Robert Keohane sur les nécessités de l'interdépendance et de la coopération en relations internationales : Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and interdependence*, New York, Longman, 1977 et Robert Keohane, Stanley Hoffmann, *The new European Community, Decision-making and international change*, Boulder, Westview, 1991.

³⁴⁶ Jürgen Habermas, *Sur l'Europe*, Paris, Bayard, 2006, p. 18.

autres. Ainsi, la PESD constitue surtout un substitut politique symbolique qui permet de donner à voir une action européenne en matière de défense, sans pour autant écorner le cœur de la souveraineté étatique en matière de politique étrangère et d'affaires militaires. Elle offre aux acteurs de la coopération militaire franco-allemande une ressource -politique et symbolique- majeure dans un contexte de banalisation de leur relation, tangible dans les niveaux d'exécution du travail au sein de la configuration PESD.

Conclusion générale

Bringing historical sociology back in ? Pour un agenda socio-historique renouvelé de recherche européenne

A l'heure de clore ce travail de recherche, nous voudrions revenir brièvement sur ses principales caractéristiques, ses apports et ses limites. L'étude de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense est mise au défi constant de l'actualité, comme le montre la récente initiative diplomatique européenne soutenue par le Président français, Nicolas Sarkozy, au nom de la Présidence française de l'Union européenne en Géorgie³⁴⁷. Est-ce à dire que la Politique Européenne de Sécurité Commune, dont la politique européenne de défense est le bras armée, est enfin sur la voie d'une renaissance, après le désordre créé en 2003 par la guerre en Irak ?³⁴⁸ Il est trop tôt pour l'affirmer. Le texte adopté par les Européens le 1^{er} septembre 2008 condamne fortement les actions russes, mais il n'est pas, pour l'heure, question de déployer quelque unité multinationale que ce soit, sous bannière européenne, en Géorgie. Fait étrange lorsque l'on sait que l'Union européenne est à présent dotée d'outils spécifiques construits pour ce type de crise : les groupements tactiques³⁴⁹. Au fond, ce que nous démontre la Géorgie rappelle étrangement, dans une version moins dramatique certes, les crises en Yougoslavie, en Bosnie et au Kosovo, dans les années 1990. Autrement dit dans l'enfance de la politique européenne de défense. La méthode ne semble donc guère changer : c'est bien toujours par les crises qu'évolue la politique étrangère européenne, soulignant en filigrane l'absence criante de consensus profond sur le projet politique qu'elle sous-tend. C'est notamment ce que nous avons voulu démontrer en matière de politique européenne de défense.

Faire de la science, c'est avant tout, comme l'écrivait Gaston Bachelard, poser des problèmes, des questions³⁵⁰. En commençant cette thèse, nous nous sommes posés les questions suivantes : **pourquoi** et **comment** a émergé la politique européenne de défense?

³⁴⁷ Le Conseil européen extraordinaire du 1^{er} septembre 2008 a vu l'adoption bienvenue d'une position commune des Vingt-Sept sur la crise de Géorgie.

³⁴⁸ La guerre en Irak en 2003 avait vu se déchirer les Etats-membres de l'UE entre « vieille Europe » soucieuse du poids de la communauté européenne dans le monde, et une « nouvelle Europe » atlantiste, essentiellement formée par les PECO nouveaux entrants dans l'UE.

³⁴⁹ Ceux-ci sont en effet présentés, dans le discours officiel européen comme dans celui des hauts responsables-politico-militaires nationaux, comme les fers de lance du potentiel de réactivité européenne aux crises.

³⁵⁰ Cf. Gaston Bachelard, *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, Librairie de philosophie J. Vrin, 2004, p. 13-14.

Quels sont les **éléments** (contextuels et structurels), et les **groupes d'acteurs** dominants repérables dans sa genèse ? Cette configuration émergente –puisque nous l'avons identifiée comme telle- tend-elle à générer de nouvelles **pratiques** chez les acteurs politico-militaires et diplomatiques en charge de l'élaboration et de la conduite de la politique étrangère et de défense dans les capitales ? Qu'en est-il à Bruxelles ? Comment s'intercale-t-elle avec les **pratiques et représentations préexistantes** en matière de défense chez ces acteurs, et tout particulièrement avec celles liées à la pratique institutionnalisée de la coopération militaire franco-allemande ? **Comment** les acteurs français et allemands **se représentent-ils** la PESD ? Existe-t-il réellement une communauté de vue entre eux, comme le laisse penser l'affichage politique du « couple franco-allemand » en matière de coopération militaire ? **Que retirent-ils**, au fond, de cette nouvelle politique ?

Pour résoudre ce faisceau de questions, nous avons développé une argumentation en trois étapes, analysant successivement le processus de genèse (ou sociogenèse, dans une perspective éliassienne) sous-tendu par des groupes d'acteurs sociaux particuliers entre 1991 et 1999 ; puis l'institutionnalisation de cette politique à travers des organes décisionnels spécifiques à Bruxelles, générant de nouvelles pratiques tant au niveau macro entre les capitales des Etats et Bruxelles, qu'au niveau micro (ou meso si l'on se place du point de vue des groupes d'acteurs impliqués, c'est-à-dire dans notre cas d'étude essentiellement les militaires, les diplomates et les hommes politiques) entre les acteurs en charge de politique européenne de défense au quotidien à Paris, Berlin et Bruxelles ; et enfin les usages que les acteurs font de cette politique d'un type inédit, révélant ses enjeux de légitimation. Car, comme le montre l'exemple du secteur de la défense, le processus d'eupéanisation des politiques régaliennes n'est ni systématique, ni exhaustif.

L'eupéanisation justement, concept polysémique et controversé, désigne globalement l'impact des politiques publiques européennes sur l'action publique domestique, impliquant des changements dans les politiques publiques nationales³⁵¹. Or notre objectif dans ce travail était plutôt de saisir comment les acteurs, en tant qu'individus sociaux peuplant les institutions, investissent la politique européenne de défense, et

³⁵¹ Cf. en particulier , Tanja Börzel, Thomas Risse, « When Europe hits home : Europeanization and domestic changes », in *European Integration online Papers* (EioP), 4 (15), 2000. Nous ne rentrons pas ici dans le débat, déjà évoqué dans notre seconde partie, autour du concept d'eupéanisation. Rappelons seulement que ce concept polysémique a été utilisé par de nombreux auteurs, qu'il s'agisse de Ladrech, Kohler-Koch, Featherstone ou Radaelli pour ne citer qu'eux (Cf. notamment le chapitre de synthèse de Patrick Hassenteufel et Yves Surel, *Politiques publiques*, pp. 81-100 in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, op. cit.).

comment cela conduit à l'émergence d'une nouvelle réalité sociale³⁵². Comme nous l'avons montré, la PESD est certes une politique européenne, mais sa nature intergouvernementale fait des Etats-membres et des acteurs qui les représentent (les diplomates surtout et les militaires) maîtres d'œuvre de la politique européenne de défense. Les Etats continuent à définir largement leurs politiques de défense au niveau national, tout en ayant intégré l'Union européenne comme un cadre nouveau d'action, leur ouvrant des potentialités intéressantes sans pour autant menacer leur souveraineté sur les affaires étrangères et militaires³⁵³. La sociologie historique éliassienne, et surtout son approche configurationnelle, s'avère particulièrement féconde pour analyser l'institutionnalisation d'un nouvel espace politique affectant les modalités d'action et de pensée d'acteurs situés dans des mondes sociaux distincts³⁵⁴.

Nous avons choisi, dans cette conclusion, de revenir sur les grands choix opérés, qu'il s'agisse du prisme franco-allemand, de notre méthodologie qualitative, ou plus largement de l'intérêt de l'approche socio-historique et du choix de nos concepts clefs, pour le sujet même (la PESD), autant que, plus largement, pour la contribution au débat de science politique sur l'étude de la construction européenne. Nous souhaitons ici mettre en lumière les apports, les pistes ouvertes par notre travail de thèse sur la recherche sur la politique européenne de défense, et surtout sur le processus d'intégration européenne.

Le prisme franco-allemand

Comment déconstruire un mythe par la comparaison qualitative

Le choix d'un angle de vue franco-allemand a largement dicté le développement de notre protocole d'enquête méthodologique. Le point d'entrée franco-allemand dans la sociogenèse de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense permet de mettre en lumière sa dimension historicisée, soit ancrée dans une histoire longue jalonnée de tentatives

³⁵² Cf. Gérard Delanty, Chris Rumford, *Theorizing Europeanization : towards a constructivist theory of society*, pp. 1-27, in Gérard Delanty, Chris Rumford, *Rethinking Europe*, op. cit. Un auteur comme Sidney Tarrow étudie plutôt l'eupéanisation comme une transformation sociale, conduisant vers un nouvel ordre social au niveau européen. C'est davantage dans cette perspective que nous nous plaçons, mais en nous appuyant sur le concept de configuration développé par Norbert Elias.

³⁵³ Cf. notamment l'article de synthèse de Bastien Irondele, « Quelle eupéanisation de la sécurité au sein de l'Union européenne ? », pp. 39-51, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

³⁵⁴ Cf. Julien Weisbein, « L'Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 115-135.

en matière de défense européenne, dont le pivot était justement la relation franco-allemande en Europe. De plus, François Mitterrand et Helmut Kohl, ainsi que leurs cercles de proches conseillers, ont joué en matière de défense européenne un rôle d'entrepreneurs politiques dans la remise sur agenda de cette question dans les années 1990, à la faveur de la double fenêtre d'opportunité ouverte par la fin de la guerre froide et les conflits des Balkans. Les acteurs du « couple » franco-allemand sont ceux qui ont porté la politique européenne de défense sur ses fonts baptismaux avant Saint-Malo, dans les années 1990, comme nous l'avons démontré dans notre première partie.

Nous avons cependant souhaité ne pas cantonner notre réflexion au seul rôle du moteur franco-allemand présupposé dans la PESD, qui nous semblait réducteur, et ne nous permettait pas de poser la question des pratiques et des représentations différentes des acteurs des deux Etats, mais aussi et surtout, celle des enjeux de légitimation posés par la politique européenne de défense. Etudier le seul rôle de la coopération militaire franco-allemande dans la PESD revenait à risquer de se limiter à une vision évaluative. C'est pourquoi nous avons opté, dans nos seconde et troisième partie, pour une approche plutôt comparative. L'enjeu de la comparaison était de déconstruire l'affichage politique du « couple » franco-allemand supposé moteur en Europe, et tout particulièrement en matière de défense.

Or comment procéder à cette déconstruction mieux qu'en conduisant des entretiens qualitatifs, que nous avons croisés avec la littérature grise issue des experts des *thinks tanks* sur ce sujet, la presse (de façon certes plus résiduelle) et les documents officiels divers (déclaration, conclusions de sommets européens et bilatéraux, discours célébratifs développés souvent par les opérateurs politiques des deux Etats, etc.) ? Cela nous conduit à revenir sur les enseignements de la méthode qualitative et de l'entretien d'enquête dans notre travail, et plus largement pour interroger les pratiques, les représentations et les usages des acteurs dont les jeux d'interdépendance trament au quotidien la construction européenne.

En l'occurrence, le grand nombre d'entretiens conduits (135 en tout) sur plusieurs niveaux hiérarchiques dans les organes bureaucratiques politico-militaires et diplomatiques (du ministre, ou du chef de service, à « l'Indien traitant » les dossiers au sein des services concernés), à Paris, Berlin, Bonn et Bruxelles, a visé à se prémunir de deux biais majeurs : une réitération du discours officiel disponible dans l'espace public en ne risquant d'interroger que les plus hauts responsables, et l'affirmation de pratiques et de représentations lourdes sur la base d'une petite poignée d'entretiens. Nous avons ainsi pu les croiser entre eux, confronter les points de vue, tout en tâchant de garder simultanément un

regard réflexif sur notre pratique d'enquête³⁵⁵. Ils nous ont permis d'accéder ainsi aux pratiques concrètes de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense par les acteurs, tant pendant le temps de l'entretien (souvent entrecoupé par le téléphone, ou les collègues de service), que pendant le temps d'attente qui l'a le plus souvent précédé, offrant au profane un premier aperçu du mode de fonctionnement d'un service.

L'un des apports principaux que nous retirons de notre pratique de l'entretien dans l'étude d'un secteur de politique de défense est que, le cercle d'acteurs français et allemands ayant mis la PESD sur les rails, et de ceux la faisant aujourd'hui fonctionner au quotidien à Paris, Berlin et Bruxelles, est relativement restreint. Conduire un grand nombre d'entretiens nous a donc permis d'obtenir une vue relativement exhaustive sur ce cercle d'acteurs, et d'en tirer quelques enseignements potentiellement généralisables, comme la prégnance majeure des habitus nationaux, et des identités socio-professionnelles, ou encore l'incertaine socialisation institutionnelle produite par la PESD.

L'entretien nous a offert un vecteur pour accéder à des réponses aux questions que nous nous étions posées en amont, et nous a aussi conduits à les reformuler de plus en plus finement en aval, dans la perspective de rédaction. Et ce d'autant plus que dans le domaine de la défense, les documents internes sont très souvent inaccessibles (soit parce qu'ils sont classifiés, soit parce que les services concernés ne souhaitent pas les communiquer). Ils sont d'ailleurs, à l'aune des quelques documents que nous avons pu consulter, souvent écrits dans un jargon opaque, et ne disent rien (ou si peu) des pratiques des acteurs³⁵⁶ : une part importante du travail bureaucratique se passe à travers un réseau informel, d'autant plus avec le développement croissant des nouvelles technologies de l'information et de la communication (courriers électroniques, réseau diplomatique crypté, Intranets, téléphones fixe et portable, etc.). Seules les notes manuscrites des personnes interrogées permettraient d'y accéder, autrement que par entretien³⁵⁷. Dès lors, l'entretien qualitatif a constitué pour nous un outil servant notre volonté de saisir notre objet au plus près, et nous a permis de saisir notre objet au plus près, et alimentant notre problématique de questions sociologiques encore relativement peu fréquentes dans l'étude du secteur de la défense (à l'exception de la sociologie militaire), et jusque-là quasi inédites en matière de politique européenne de

³⁵⁵ Nous renvoyons à l'annexe 4 pour notre exercice de réflexivité.

³⁵⁶ Les quelques documents concédés par des interlocuteurs compréhensifs apportent quelques éléments sur les représentations (notamment celles qui ont cours au sein de leur structure institutionnelle) des acteurs recueillies en entretien, mais demeurent muettes sur les pratiques, les jeux d'influence ou de concurrence bureaucratique et symbolique.

³⁵⁷ Il nous est arrivé une fois, lors d'un entretien à Paris en juillet 2005 avec un ancien conseiller diplomatique d'Helmut Kohl, que celui-ci nous lise les notes qu'il avait prises lors d'un sommet européen. Il cherchait en effet à pallier aux défaillances éventuelles de mémoire que les acteurs craignent parfois, quand ils se réfèrent à des événements lointains.

défense³⁵⁸. En effet, nous ne proposons pas une analyse de la construction de la PESD en termes de relation de puissance, ou de rationalité militaire, mais nous suivons l'invitation de Pascal Vennesson à investir les études de défense par le biais de la sociologie politique et historique, et de l'analyse de l'action publique³⁵⁹. Nous avons ainsi pu élaborer une sociologie de nos acteurs, qui n'aurait pu être construite autrement. Cela ouvre d'ailleurs, à l'avenir, une piste ethnographique intéressante dans l'étude des diverses politiques européennes intergouvernementales, comme communautaires : nous pensons par exemple aux travaux de Didier Bigo sur la sécurité intérieure³⁶⁰, mais il pourrait en aller de même avec une sociologie des acteurs de la politique européenne de voisinage par exemple.

L'enquête par entretien revêt, certes, des limites, inhérentes à ce type d'enquêtes qualitatives comme nous l'avons expliqué dans notre introduction. Par ailleurs, dans une perspective potentielle d'utilisation secondaire des données, le domaine de la défense pose le problème fréquent de la confidentialité du propos, et de l'anonymat souhaité par l'interlocuteur. La solution peut néanmoins consister à retirer les passages expressément désignés comme du *off* par les interlocuteurs des retranscriptions effectuées.

Une autre limite, mais qui nous semble moins une limite qu'une perspective d'exploration ultérieure enrichissante, est notre concentration sur un type précis d'acteurs (militaires ; diplomates et civils de la Défense ; hommes politiques, « historiques » surtout). Le cadre d'une thèse pose une double contrainte de temps et de solitude du chercheur. Dans une enquête ultérieure, il serait intéressant d'interroger de nouvelles catégories d'acteurs : des industriels de l'armement, des agents des ministères de l'Economie et des finances nationaux qui gèrent les budgets, ou encore des parlementaires européens et nationaux. Au terme de notre recherche, ces acteurs nous paraissent susceptibles de contribuer à enrichir l'étude des pratiques sociales et des jeux d'interdépendances qui trament le secteur de la

³⁵⁸ Frédéric Mérand s'est intéressé à la PESD en termes de champ social, mais les questions qu'il pose sont assez différentes des nôtres, tant par la méthode, que par son sous-champ disciplinaire de rattachement (les relations internationales). Il ne s'est pas attaché, comme nous l'avons fait, à une sociologie systématique des acteurs et de leurs pratiques, ni au processus de légitimation et aux fonctions latentes de la politique européenne de défense. C'est pourquoi nous qualifions notre démarche de « quasi inédite ». Elle l'est en tout cas dans le champ français d'études de la PESD.

³⁵⁹ Cf. Pascal Vennesson, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), 2004, pp. 749-760.

³⁶⁰ Cf. en particulier Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in) sécurité ? Réflexion sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d' (in) sécurisation », *Cultures et Conflit* (En ligne), no 58 (2005), <http://www.conflits.org/document1813.html>, « Sociologie politique de l'international: une alternative », in *Cultures et conflits*, www.conflits.org/article/php3?id_article=562, 29 avril 2005, et *Une sociologie politique des processus d'europeanisation en constitution ?*, pp. 269-276, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique, XVIIIe-XXe siècles*, op. cit.

défense en Europe, et plus précisément encore la politique européenne de défense. Ces acteurs sont effectivement susceptibles d'entrer en conflits avec les acteurs principaux de la configuration PESD que nous avons étudiés. De plus, il importerait d'élargir le panel d'Etats étudiés, en y intégrant les relations franco-britanniques par exemple, ou en y accordant une place de choix aux pays d'Europe Centrale et Orientale entrés plus récemment dans l'UE, et qui développe pour l'heure une attitude très atlantiste. Nous avons d'ailleurs, afin de mieux saisir les enjeux politiques de l'affichage de la coopération militaire franco-allemande comme un moteur de la politique européenne de défense, interrogé cinq praticiens britanniques dans les capitales et à Bruxelles. Il nous importait de recueillir les représentations d'acteurs extérieurs, jouant un rôle non négligeable mais ambigu dans la PESD³⁶¹.

Dès lors, pour en revenir à notre choix du prisme franco-allemand pour appréhender l'Europe de la Défense, les entretiens se sont révélés une méthode particulièrement judicieuse pour soulever l'interrogation suivante : le « couple » franco-allemand prédomine-t-il dans cette politique européenne de défense, ou est-ce surtout un affichage politique destiné à légitimer une volonté de leadership, et une politique de défense qui, au fond, n'a pas grand-chose à voir avec de la défense traditionnelle ? L'avantage de notre méthode est qu'en conduisant un grand nombre d'entretiens au sein du cercle restreint des acteurs s'occupant de la PESD en France et en Allemagne, nous avons réussi à nous forger une vision aussi exhaustive que possible de ce vivier d'acteurs. Ainsi, il nous a été possible de démontrer que malgré l'harmonie présentée au niveau politique par les dirigeants Français et allemands, et certains hauts responsables politico-militaires, les pratiques et les représentations de la PESD des acteurs des deux pays demeurent largement différentes, et structurées par les habitus nationaux ainsi que par les ethos professionnels. Cette prégnance des identités socio-professionnelles a été une réelle prise de conscience sur notre terrain d'enquête. La politique européenne de défense revêt certes un enjeu politique majeur pour la France et l'Allemagne, mais pour des raisons sensiblement différentes. Pour l'Allemagne, elle offre un instrument pour accéder à une nouvelle normalité militaire sur la scène internationale, tout en se focalisant encore largement, pour l'instant, sur les missions civiles de la PESD, propres à ne pas heurter l'opinion publique allemande. Pour la France, les propos de Laurent Zecchini, correspondant Défense au *Monde*, dans un article du 30 juin 2008, résumant bien la situation : « *[La France] doit donner l'exemple [...] parce que c'est*

³⁶¹ Bernard Lahire, notamment, préconise de recueillir aussi des données auprès d'acteurs périphériques. Cf. Bernrad Lahire, *L'invention de l'« illettrisme »*. *Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, La Découverte, 1999 p. 24.

le seul moyen dont elle dispose pour entraîner ses partenaires européens vers plus d'Europe de la Défense. »³⁶²

Justement, l'usage de la méthode sociologique d'entretien à plusieurs niveaux du processus décisionnel nous a permis de mettre à jour les enjeux de légitimation que revêt la politique européenne de défense, pour les opérateurs politiques surtout : il s'agit de l'un des derniers domaines de la construction européenne qui leur offre un potentiel de leadership, tout en ne risquant guère d'éroder leur souveraineté, la PESD restant intergouvernementale. L'attitude ambiguë de la Grande-Bretagne vis-à-vis de cette politique inédite ne fait que renforcer ce rôle de leadership potentiel, affaibli dans de nombreux autres domaines de la construction européenne, comme le montre par exemple la crise économique actuelle et le manque de coordination des politiques économiques des deux Etats, malgré l'affichage réfracté par les médias.

Plus largement, notre travail de thèse nous semble ouvrir des pistes fructueuses pour interroger, à travers la comparaison qualitative, l'influx franco-allemand dans d'autres domaines de la construction européenne, comme la coopération judiciaire, ou en matière de sécurité intérieure, ou encore le processus de Bologne en ce qui concerne les universités, domaines que le Traité de l'Élysée a identifié dès les années 1960 comme des secteurs de coopération étroite.

Une autre confirmation de la pertinence du choix de la comparaison franco-allemande dans notre thèse rejoint notre choix théorique : cette comparaison nous a permis d'évaluer le poids de la variable « socialisation », centrale dans notre thèse, tant au niveau de l'habitus national que de la socialisation professionnelle et organisationnelle, et que nous concevons comme une forme sédimentée de l'histoire des configurations nationales de politique de défense. Evaluons à présent l'intérêt de la sociologie historique non seulement dans l'étude de la politique européenne de défense, mais aussi à un niveau de généralité plus élevé, dans celle du processus d'intégration européenne, et de la tentative de création d'une communauté politique en Europe.

³⁶² Laurent Zecchini, « Défense : une politique communautaire reste embryonnaire », *Le Monde*, 30/06/2008.

Le choix de la sociologie historique :

Une contribution critique aux études de défense et aux études européennes

Pourquoi, à notre sens, notre approche en termes de sociologie historique de l'action publique est-elle fructueuse, au regard des approches *mainstream* de la construction européenne de type intergouvernementaliste, fonctionnaliste, ou institutionnaliste ?³⁶³ La valeur-ajoutée des approches sociologiques de la construction européenne est un effort majeur déployé dans l'enquête de terrain, souvent peu visible dans les travaux *mainstream* anglo-saxons³⁶⁴. Les approches sociologiques de l'intégration européenne visent à dépasser le clivage entre intergouvernementalisme et néo-fonctionnalisme, traditionnel dans l'étude de l'UE³⁶⁵.

Plus précisément, nous avons opté pour une approche en termes de sociologie historique car elle nous offrait des outils indispensables pour déconstruire le processus européen, et en particulier la construction de la politique européenne de défense : la prise en compte l'histoire que ces processus incorporent dans les pratiques et les représentations des acteurs³⁶⁶. Ainsi, l'intérêt principal d'une telle approche consiste à s'intéresser à la genèse de ses objets, afin d'en comprendre les usages et les pratiques auxquels ceux-ci donnent lieu. Cela nous permettait d'interroger à notre façon le secteur de la défense et de la construction européenne, et plus précisément la Politique Européenne de Sécurité et de Défense.

³⁶³ Les approches sociologiques de la construction européenne jouissent d'un intérêt croissant depuis une dizaine d'années. En réinvestissant les outils classiques de la sociologie politique, elles permettent de réintégrer dans l'analyse du processus d'intégration européenne la question du pouvoir (l'Europe n'est pas apolitique comme pourrait le faire penser une lecture néo-institutionnaliste). Si ces approches nouvelles semblent particulièrement dynamiques dans la science politique de l'Union européenne française, elles n'ont pourtant rien de spécifiquement français : Pour n'en donner que deux exemples, le chercheur américain Adrian Favell ou le canadien Frédéric Mérand s'appuient, dans leurs travaux sur l'UE, sur la sociologie bourdieusienne. Cf. Adrian Favell, *The sociology of EU politics*, pp. 122-136, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds), *The Handbook of European Union politics*, op. cit., et Frédéric Mérand, « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français) ? », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 23-51. Sabine Saurugger souligne toutefois que ces approches sociologiques ne se focalisent pas sur des développements théoriques propres : cf. Sabine Saurugger, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 5-22.

³⁶⁴ Comme le souligne à juste titre Didier Georgakakis, « la meilleure théorie est celle qui se développe en actes, dans sa révélation empirique, plutôt que dans de vides pensum » Didier Georgakakis, « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre-points », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, p. 54.

³⁶⁵ Cf. Christian Lequesne, Andy Smith, « Union Européenne et science politique : où en est le débat théorique », in *Cultures et conflits*, 1997, 28, pp. 7-31.

³⁶⁶ Yves Déloye, *Socio-histoire*, pp. 133-152, in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger (dir.), *Science politique de l'Union Européenne*, op. cit. Le poids de l'histoire est ici conçu comme un processus sédimenté dans la socialisation des acteurs, qu'il s'agisse de leur habitus national, de leur ethos professionnel ou de leur socialisation organisationnelle.

Un intérêt pour la genèse et l'historicité de l'Europe de la Défense

Tout d'abord, revenir sur la genèse de la politique européenne de défense telle qu'elle existe aujourd'hui nous a paru fondamental. Nous aurions pu opter pour une analyse de cette genèse à travers la grille de lecture du néo-institutionnalisme historique, tel que le suggérerait une approche *mainstream* à l'anglo-saxonne par exemple.³⁶⁷ Si nous avons emprunté le concept de *path dependency* à Paul Pierson, et son idée que les arrangements politiques et institutionnels donnés dans le cadre d'une politique publique tendent à influencer les motivations et les ressources des acteurs politiques dans le temps³⁶⁸, nous avons toutefois préféré l'intérêt que revêt la démarche socio-historique, qui, par sa dimension sociologique, permet à la fois de considérer dans l'analyse le rôle des cadres structurant l'action (comme le cadre institutionnel européen, ou celui de la coopération franco-allemand par exemple), et celui des acteurs. Le néo-institutionnalisme historique, et même le néo-institutionnalisme sociologique dans une certaine mesure, nous semblaient trop « statiques », concentrant l'analyse sur les règles formelles des institutions et délaissant l'étude des acteurs, alors que nous entendions resituer ces règles dans leur monde d'interactions, de pratiques et de représentations sociales³⁶⁹.

Ainsi, par le biais de la sociologie historique, nous avons appréhendé la genèse de la politique européenne de défense non seulement en la replaçant face à son historicité³⁷⁰ et

³⁶⁷ Cf. entre autres les institutionnalistes historiques américains qui ont introduit ce courant : Peter Evans, Dietrich Ruschemeyer, Theda Skocpol (eds), *Bringing the state back in*, op. cit.; Theda Skocpol, *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*, Cambridge, London, Belkap Press, 1992; Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (eds), *Structuring politics: historical institutionalism in analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, Coll. "Cambridge Studies in Comparative Politics", 1992 ; Paul Pierson, « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, pp. 123-163 ; Kathleen Thelen, « Historical Institutionalism in Comparative Politics. », in *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, pp. 369-404; Paul Pierson, *Politics in time. History, institutions and social analysis*, op. cit.

³⁶⁷ Dans notre seconde partie, nous avons analysé la transformation des jeux d'interdépendances induits par la politique européenne de défense à travers les investissements différenciés. *comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, Coll. « Cambridge Studies in Comparative Politics », 1992 ; Paul Pierson, « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, pp. 123-163 ; Kathleen Thelen, « Historical Institutionalism in Comparative Politics. », in *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, pp. 369-404; Paul Pierson, *Politics in time. History, institutions and social analysis*, op. cit.

³⁶⁸ Nous avons analysé la transformation des jeux d'interdépendances induits par la politique européenne de défense à travers les investissements différenciés.

³⁶⁹ Cf. Frédéric Mérand, « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français)? », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 23-51.

³⁷⁰ C'est ce que nous avons fait dans notre chapitre 2, afin de replacer la construction de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense dans une dynamique historique remontant à l'échec de la Communauté

son contexte d'émergence (fin de la guerre froide, réforme de l'OTAN, crises des Balkans), mais aussi en montrant quels groupes d'acteurs sociaux (en l'occurrence, l'entreprenariat politique de Mitterrand et Kohl, relayé par les services de la diplomatie traditionnelle) ont tramé sa construction. Cela nous donne ainsi un éclairage sur les interactions sociales qui traversent la PESD, et plus largement le secteur de la défense et son européanisation (ou au transnationalisation) émergente. En l'occurrence, nous avons pu saisir pourquoi le groupe social des diplomates en général (qui comprend tant les praticiens, que les directeurs des affaires politiques des ministères nationaux des Affaires étrangères) pèse si lourd dans la définition des contours et des règles du jeu de la PESD. Ce sont eux, tout particulièrement les diplomates français et allemands, qui ont pris le relais des initiatives politiques de Mitterrand et Kohl dans les années 1990 et se sont saisis de l'opportunité que représente la politique de défense pour la conservation d'un de leurs derniers bastions de compétences traditionnelles quasi exclusives : le volet militaire de l'action extérieure, qui nécessite une vision et une légitimation politiques. Mais les militaires, entrés tardivement dans ce processus générique, apparaissent en concurrence avec eux, dans la mesure où ils (et surtout les officiers français) voient aussi en la PESD une opportunité d'élargir certaines de leurs prérogatives vis-à-vis du pôle civil, en jouant un rôle de « militaires-négociateurs » ou « militaires-diplomates », à la croisée entre armée et diplomatie. Dès lors, appréhender la PESD comme une configuration sociale spécifique nous offrait une possibilité de porter un regard sociologique sur les enjeux organisationnels et symboliques existants entre ces deux principaux groupes d'acteurs.

L'analyse configurationnelle : une autre façon de penser l'européanisation

Comme nous l'avons expliqué plus haut, nous appréhendons le phénomène d'européanisation à travers l'analyse configurationnelle proposée par Norbert Elias³⁷¹. Dès lors, l'européanisation est ici un principe d'allongement des chaînes d'interdépendance et de leur complexification ; ces chaînes traversent alors les frontières nationales et professionnelles, comme nous l'avons démontré dans notre seconde partie³⁷². L'avantage majeur que revêt, pour nous, le concept de configuration pour étudier l'européanisation d'un secteur d'action publique comme la défense, est de prendre en compte trois éléments

Européenne de Défense en 1954, voire même avant, dans les projets européens élaborés dans l'entre-deux-guerres.

³⁷¹ Cf. en particulier *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., et *La dynamique de l'Occident*, op. cit.,

³⁷² Cf. Norbert Elias, *La transformation de l'équilibre « nous-je »*, pp. 205-301, in *La société des individus*, op. cit., et Florence Delmotte, *Norbert Elias : la civilisation et l'Etat. Enjeux épistémologiques et politiques d'une sociologie historique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2007.

interdépendants : les organes et institutions qui balisent l'espace de jeu, et dont nous avons analysé les modalités de construction (chapitres 4 et 5) ; les acteurs ou joueurs, interdépendants les uns des autres, qui jouent ces jeux (chapitre 6) ; les styles de jeux, soit les ressources dont disposent les acteurs par leur socialisation (chapitres 7 et 8), et qui donnent à la PESD sa substance de substitut politique symbolique (chapitre 9). Ce concept permet aussi de réintroduire la notion de compétition entre les différents groupes sociaux impliqués.

Si les diplomates paraissent pour l'heure les acteurs dominants de la configuration PESD, ils sont concurrencés par les acteurs militaires qui voient désormais en ce nouvel espace social un moyen d'inscrire leurs pratiques professionnelles, leurs carrières, et un exercice élargi du métier militaire. La configuration PESD est ainsi un espace traversé de luttes bureaucratiques et symboliques entre les divers groupes d'acteurs qui la peuplent, et dont les identités sociales imprègnent les pratiques et les représentations³⁷³. Ces luttes en dessinent les contours et les fonctions, comme nous l'avons vu avec l'exemple des rapports entre le COPS et le CMUE, ou encore avec l'exemple des prises d'initiative des Marines française et allemande. A l'heure actuelle, c'est bien la fonction latente de représentation d'une action politique vers l'extérieur qui prime, les diplomates et les hommes politiques ayant imprimé cette marque à la politique européenne de défense. Au fond, les deux principaux groupes d'acteurs de la politique européenne de défense ne recherchent pas des résultats réellement différents, mais se concurrencent plutôt autour de mêmes enjeux d'influence et de position dominante au sein des jeux d'interdépendance qui sous-tendent la PESD.

Nous avons finalement cherché à comprendre pourquoi l'Europe crée une bureaucratie spécifique pour gérer les crises, alors même que les Etats continuent à maintenir la haute main sur leurs troupes et leurs intérêts nationaux. Elle le fait, en effet, afin de pouvoir montrer vers l'extérieur, mais également au sein de l'UE, qu'elle s'est saisie des questions de sécurité et de défense. Le public visé par cette démonstration d'investissement du secteur de la sécurité nous semble d'ailleurs bien plus Washington, que les opinions publiques européennes.

³⁷³ Nous rappelons ici que nous n'avons pas, à dessein, entrepris une étude détaillée d'un autre groupe d'acteurs de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense : les industriels de l'armement. Nous avons choisi de nous concentrer sur la dimension des processus politico-militaires de décision dans l'UE. Nous renvoyons à notre introduction sur la question de la détermination de notre terrain d'enquête. Ce groupe d'acteurs fait l'objet de plusieurs travaux de recherche en cours, et constituerait le terrain d'une thèse à part entière.

Si l'on met en exergue la construction de la PESD comme une voie de construction d'une communauté politique européenne à long terme, force est de constater qu'il existe un manque criant non seulement de consensus politique entre les Etats-membres sur le projet européen, mais plus encore de l'élément qui, *a priori*, semble déterminant pour une politique de défense : une définition commune de la guerre³⁷⁴. Cette dénationalisation de la guerre se heurte cependant à des intérêts nationaux toujours majeurs d'une part, et des intérêts européens mal identifiés d'autre part, dont l'existence est à l'heure actuelle essentiellement discursive. En effet, lorsqu'on se pose la question de savoir quelle est la conception de la guerre que se fait l'Union européenne, les rares éléments de réponses se trouvent dans quelques documents comme la Stratégie de Sécurité Européenne, ou la feuille de route sur les Groupements Tactiques 1500. Ces documents sont consensuels et normatifs, mais ne permettent pas, au fond, de déterminer contre qui la construction de la PESD entend défendre l'Europe. L'ennemi est certes multiforme (terrorisme international, criminalité organisée, conflits ethniques et subétatiques, instabilité régionale, etc.), mais non identifié, comme c'était le cas dans la construction des Etats-nations européens, à travers des guerres et des rivalités internes, puis entre eux au Moyen-Age (en particulier jusqu'aux Traités de Westphalie au XVII^{ème} siècle), aboutissant à un processus de monopolisation du pouvoir par un centre politique unique³⁷⁵. C'est donc l'un des enseignements que nous tirons de notre recherche, en ce qui concerne le secteur de la défense : une politique de défense n'est, au fond, pas si éloignée des autres types de politique publique, dans la mesure où elle vise un objectif essentiel : mettre en scène la capacité politique de l'Etat, et surtout des acteurs qui vivent et pour de cette politique, à agir.

Dès lors, notre approche de l'objet « politique européenne de défense » par la sociologie historique a consisté à nous intéresser non seulement à la dimension structurelle de cette politique, mais également à sa dimension sociale – en étudiant ses acteurs et leurs jeux d'interdépendances bureaucratiques et symboliques dans ce nouvel espace social à leur disposition –, et symbolique. Nous considérons ainsi que l'« *Europe is being socially constructed out of disparate projects, discourses, models of societies* »³⁷⁶. Cela nous amène

³⁷⁴ Cf. Frédéric Charillon, « Européaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit », in Dossier « L'Européanisation de la Défense », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°16, Deuxième semestre 2004, pp. 11-29.

³⁷⁵ Cf. sur ce sujet Charles Tilly (dir), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975 et « La construction de la l'Etat en tant que crime organisé. », *Politix*, 2000, pp. 13-49 ; Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, op. cit.

³⁷⁶ Gérard Delanty, Chris Rumford, *Rethinking Europe. Social theory and the implications of Europeanization*, op. cit., p. 6. Les approches constructivistes se positionnent, dans les études européennes, comme des alternatives au fonctionnalisme et au réalisme en science politique, ainsi que, dans l'étude de l'UE, au néofonctionnalisme de Haas et à l'intergouvernementalisme libéral de Moravcsik. Elles permettent de poser,

ainsi à adopter une perspective constructiviste *soft* (ou *thin*)³⁷⁷. En faisant de la socialisation tant nationale (*habitus national*), que professionnelle (*ethos*) et organisationnelle une variable centrale dans notre travail, nous avons pu mettre à jour le processus de construction symbolique sur laquelle la politique européenne de défense repose largement. Finalement, la PESD semble surtout, pour les Etats-membres, un moyen de montrer vers l'extérieur, tout particulièrement envers Washington, que l'Union européenne s'est saisie des questions militaires et s'est dotée d'une bureaucratie spécifique pour la gestion des crises de pays tiers. L'enjeu politique sous-jacent est largement déclaratoire : il s'agit pour l'UE d'affirmer son statut d'acteur international dans le monde, face à une puissance américaine envahissante, et portée à un retour à l'unilatéralisme depuis fin 2001. Cet enjeu est particulièrement important pour un Etat autonomiste comme la France, qui place sa politique étrangère dans une perspective mondiale. Ainsi, la concertation politique imposée par le cadre européen de la PESC et de la PESD peut à première vue sembler une réduction de la marge de manœuvre politique individuelle des Etats, alors qu'en réalité, ils y gagnent un potentiel d'action politique et de légitimation de l'action militaire extérieure à un coût modéré, puisque l'intergouvernementalisme ne fait pas courir de risques élevés de perte de souveraineté.

Ainsi, sans vouloir tomber dans une argumentation excessive, nous pouvons être tentés de dire que la politique européenne de défense vise à résoudre un problème de sécurité certes existant, mais construit par les discours des dirigeants politiques européens, et notamment à travers la bureaucratie créée pour la faire fonctionner : elle s'apparente plus à de l'action politique qu'à de la défense, lorsque nous la comparons avec les politiques de défense nationales ou avec l'Alliance atlantique, elle aussi en pleine transition vers des objectifs plus politiques depuis le sommet d'Istanbul en 2004.

autrement que par la théorie du choix rationnel, la question de la rationalité des acteurs et de leur action. Pour Weber, le sens donné par l'acteur à son action est guidé par deux idéaux-types de rationalité, que nous avons employés au cours de notre thèse : la rationalité en valeur, et la rationalité en finalité. Cf. notamment sur cette question Niilo Kauppi, Mikael Rask Madsen, « Institutions et acteurs: rationalité, réflexivité et analyse de l'UE », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 7-113.

³⁷⁷ Par *soft*, nous nous référons à ce que Walter Carlsnaes nomme « *thin constructivism* » pour désigner les études sociologiques de l'intégration européenne, c'est-à-dire une approche théorique basée sur des prémisses du constructivisme social mais ne prêtant pas aux discours une attention aussi importante que le constructivisme pur, comme nous le faisons dans nos chapitres 7 à 9 tout particulièrement. (Cf. Walter Carlsnaes, *European foreign policy*, p. 556, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds), *The Handbook of European Union politics*, op. cit.). Nous laissons effectivement à l'écart, selon les préceptes constructivistes, l'ontologie post-positiviste qui postule qu'il n'y a pas de réalité sociale en dehors de celle que l'on peut objectivement étudier. Dans notre perspective, les acteurs étudiés sont considérés comme des êtres sociaux. La prise en compte de l'historicité dans notre approche passe par les processus de socialisation, qui renferment justement l'histoire des configurations nationales de politique étrangère et de défense, mais également la structuration historique des professions, de façon sédimentée.

La PESD ne vise pas à créer une armée européenne (ou « Euro-armée »), mais se traduit plutôt par un mouvement croissant de transnationalisation en matière d'opérations militaires et d'armement surtout³⁷⁸. Elle a dès lors, au-delà de ses fonctions importantes de substitut politico-symbolique, un mérite majeur : celui de faire s'entrecroiser et travailler ensemble, au prix de concurrences organisationnelles et symboliques, des acteurs aux socialisations nationales, professionnelles et organisationnelles diverses. C'est ce que nous avons pu faire émerger dans notre recherche : tout en prenant en compte le poids, majeur, de la variable socialisation et de l'identité socio-professionnelle des acteurs dans la construction européenne, le regard sociologique considère ensuite les éléments de cette socialisation comme des ressources qui conditionnent les stratégies potentielles des acteurs dans l'espace social européen, là où une approche par le choix rationnel prendrait essentiellement en compte les facteurs matériels et la fixité des préférences des acteurs. Nous avons vu que des ajustements sont possibles, notamment chez nos acteurs militaires : sans se départir de leur identité nationale et professionnelle, ils investissent la configuration PESD en tâchant de tirer des procédures européennes des moyens de maintenir ou d'accroître les budgets de leurs organisations, ou de moderniser leurs équipements par exemple. Mais contrairement aux approches néo-institutionnalistes sociologiques qui postulent parfois naïvement l'enclenchement d'un processus de socialisation européenne par les institutions communautaires, la sociologie historique éliassienne prend en compte les jeux entre acteurs, et permet de réintroduire une forme de rationalité instrumentale³⁷⁹.

Nous reconnaissons toutefois les limites de notre enquête : nos résultats demeurent valables dans le cadre du protocole de recherche que nous avons présenté en introduction de cette thèse. Pour pouvoir vérifier la persistance des nouveaux jeux d'interdépendance, et des ajustements de socialisation des acteurs, il faudrait pouvoir les interroger, tout particulièrement les militaires, quelques années après leur sortie de leur poste à Bruxelles, au retour dans leurs capitales respectives. Et il s'agirait aussi d'étendre l'enquête aux mécanismes de socialisation par le bas, en opérations militaires européennes, en conduisant

³⁷⁸ Cf. Johannes Warwick, « Toward a Euroarmy ? », in *Internationale Politik*, 4, 2001, pp. 33-37.

³⁷⁹ Cf. Frédéric Mérand, « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français)? », art. cit.

des entretiens auprès de soldats du rang revenus de telles opérations³⁸⁰. Nous pourrions ainsi interroger l'émergence ou non d'une forme d'ethos militaire européen³⁸¹.

Enfin, notre approche nous a conduits à nous demander ce que le cas de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense et son rôle politico-symbolique important nous apprennent de la coopération militaire, et plus largement de la construction européenne.

Sociologie et question des usages de l'Europe :

que nous apprend la PESD sur le processus global de construction européenne ?

La PESD cristallise bien certains des enjeux de la construction européenne, tel que le problème de la résistance des Etats à consentir à renoncer à des parcelles de souveraineté, l'absence de l'opinion publique au sein de ce processus (qui rejoint le thème célèbre dans la sphère médiatique du déficit démocratique), ou encore le manque patent d'ambitions politiques communes des Etats-membres. Comme le note Jürgen Habermas :

« S'il n'existe pas à l'échelle de l'Europe une formation démocratique de la volonté et de l'opinion qui, certes, continuerait de se mener dans un cadre national mais en tenant compte des discussions qui se déroulent dans l'espace public de chacun des autres Etats membres, il ne pourra jamais y avoir de politique commune, soutenue par l'ensemble des Etats de l'Union, dans ces domaines hautement symboliques et effectivement intégrateurs. »³⁸²

Dans notre troisième partie tout particulièrement, notre interrogation sur les enjeux de légitimation de la PESD, et les obstacles qu'elle rencontre, pose la question plus large des usages de la dimension européenne dans l'action publique³⁸³. L'enjeu de fond était ici de saisir pourquoi la PESD se développe alors qu'elle ne remplit pas les fonctions que l'on pourrait traditionnellement attendre d'une politique de défense, c'est-à-dire aboutir à la constitution d'une armée européenne et se charger de la défense du territoire européen. Il s'agissait de s'interroger sur les fonctions latentes comblées par la politique européenne de

³⁸⁰ Cf. Nina Leonhard, Giulia Aubry, Manuel Casas Santero, Barbara Jankowski, « Military co-operation in multinational missions : the case of EUFOR in Bosnia and Herzegovina », Forum International SOWI, Strausberg, April 2008.

³⁸¹ Cf. Tommi Koivula, « Towards EU military ethos ? EU crisis management as a force of change in the European militaries », *Communication à la 4th Pan-European Conference on EU Politics*, Université de Riga, 25-27 septembre 2008.

³⁸² Jürgen Habermas, *Sur l'Europe*, Paris, Bayard, 2006, pp. 22-23.

³⁸³ Cf. Sophie Jacquot, Cornélia Woll, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004 (surtout l'introduction) et « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 161-192.

défense, au-delà de ses fonctions manifestement affichées par les dirigeants européens, renouant *in fine* avec une démarche ressemblant à un fonctionnalisme critique.

Pour mettre en parallèle ce que la politique européenne de défense nous apprend sur la construction européenne, citons ici deux domaines d'action politique différents, qui permettent de faire un point critique. La question de la citoyenneté européenne par exemple, qu'étudie notamment Jeffrey Checkel³⁸⁴, induit une forme de socialisation européenne sans qu'il se produise entre les Etats membres de débats cornéliens, alors que les questions autour de l'immigration s'avèrent un sujet beaucoup plus épineux, qui peine à susciter du consensus entre les Vingt-Sept, tant les intérêts de chaque Etat divergent en la matière. Cette distinction, qu' Habermas opère, entre les sujets hautement symboliques pour les Etats (politique étrangère, défense, sécurité intérieure), mais qui auraient de ce fait un fort potentiel d'intégration une fois les blocages dépassés, et les sujets moins « politiques », est révélatrice des enjeux de légitimation discursifs de l'Europe. Plus clairement : les dirigeants politiques et les élites européennes font usage de la dimension européenne quand elle leur est politiquement, professionnellement et organisationnellement utile. Ces éléments viennent nourrir le débat récurrent sur le déficit démocratique au sein de la gouvernance européenne³⁸⁵. La construction européenne dans les domaines de la *high politics* serait-elle surtout un rideau de fumée tissé par des élites soucieuses de conserver des prérogatives politiques érodées par les domaines communautaires intégrés, et la mise en place d'une monnaie unique ? Cette piste nous semble intéressante à creuser en la confrontant à d'autres domaines politiques dont se saisit l'UE, tels que la justice et la sécurité intérieure, ou encore l'émergence d'un marché européen de l'armement.

La politique européenne de défense soulève également une autre question : celle des valeurs communes européennes, et plus généralement de l'émergence d'une identité européenne véritable. En l'occurrence, peut-on vraiment décider de la mort de soldats au niveau supranational, quand l'actualité vient nous montrer qu'elle devient de plus en plus difficile à justifier au niveau national ?³⁸⁶ Nous rejoignons Jeffrey Checkel pour affirmer

³⁸⁴ Cf. Jeffrey Checkel, « International institutions and socialization in Europe: introduction and framework », art. cit..

³⁸⁵ Pour un apport récent, cf. Didier Blanc, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; Didier Georgakakis, Marine de Lassalle, *La « nouvelle gouvernance européenne » : genèse et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2008.

³⁸⁶ Nous nous référons ici à la médiatisation de la mort de dix jeunes soldats français en Afghanistan en août 2008. La mort de soldats en opérations militaires extérieures, au vu des réactions exprimées dans la presse, semble en effet devenue difficile à légitimer pour les Etats, alors même qu'elle constitue une donnée cardinale

que les effets de socialisation et d'eupéanisation sont inégaux et souvent faibles sur les acteurs³⁸⁷. Notre enquête de terrain ne nous permet pas de parler de l'émergence d'une identité post-nationale européenne en matière de politique étrangère et de défense, ne nous permettant pas de valider la thèse du patriotisme constitutionnel développée par Jürgen Habermas³⁸⁸. Le dilemme qui se pose ainsi, non seulement à la politique européenne de défense et au domaine de la coopération militaire multinationale en Europe, mais aussi au processus d'intégration européenne dans son ensemble, est celui du choix entre la représentativité politique de l'UE et son efficacité institutionnelle : la lourdeur opérationnelle dans la PESD, et institutionnelle dans le fonctionnement global de l'Union européenne, serait-elle le prix à payer pour pouvoir construire symboliquement une communauté politique européenne ?

Dès lors, une piste à creuser, qui intéresse en particulier les études de défense, serait de s'interroger sur les éléments permettant de fonder une culture européenne commune. Car en matière militaire, les standards techniques importés de l'OTAN ne suffisent pas à générer un attachement à l'idée européenne. Ils fournissent seulement un véhicule de communication technique à l'heure actuelle, mais qui pourrait constituer un premier socle pour une culture militaire européenne.

Enfin, on pourrait s'interroger, en renouant avec Elias, sur la façon dont l'eupéanisation de domaines politiques majeurs pour la souveraineté des Etats, comme celui de la défense illustré dans cette thèse, constituent potentiellement en même temps, sur le très long terme, l'enclenchement d'un nouveau mouvement de monopolisation politique non achevé dans l'UE, comme le fut la dynamique de l'Occident décrite par Norbert Elias entre le XI^{ème} et le XVIII^{ème} siècle. Si la politique européenne de défense ne vise pas à créer une armée européenne, dont l'objectif serait de prendre en charge la défense de l'Europe, elle exerce au moins une mission fondamentale : celle de socialiser ses acteurs majeurs. Civils et diplomates de vingt-sept nationalités peuvent ainsi, certes progressivement et à la marge, apprendre à se cotôyer.

du métier militaire. Et cette justification est d'autant plus difficile quand l'opération en question est contestée par l'opposition politique.

³⁸⁷ Jeffrey Checkel, « International institutions and socialization in Europe: introduction and framework », art. cit., p. 815. Thomas Risse et Martin Marcussen et al. ont mis en évidence ces effets inégaux dans l'eupéanisation des identités nationales française, allemande et britannique. Cf. Thomas Risse, « A European identity ? Europeanization and the evolution of nation-state identities », pp. 198-216, in Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse, *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, op. cit., et Martin Marussen et al., « Constructing Europe ? The evolution of French, British and German nation state identity », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 614-633.

³⁸⁸ Pour un point de vue sur la question post-constitutionnelle, cf. Jo Shaw, « Postnational constitutionalism in the European Union », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 579-597.

Notre thèse a tenté de nourrir la réflexion sur la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, et plus largement sur la coopération militaire et le processus d'intégration européenne. Au fond, l'enseignement majeur que nous en retirons, découlant de notre regard sociologique et historique, est que tant la coopération militaire que l'intégration européenne constituent des processus politiques et même politisés. Réinvestir l'étude de l'Union européenne avec les outils de la sociologie politique et historique permet ainsi de la repolitiser, en écho au sens premier de *polis*, la Cité, la « chose publique ». Car si l'UE est régulièrement taxée de machine bureaucratique et élitiste, comment mieux la rapprocher du politiste que dans débattre avec les outils qu'il connaît, et qui ont été forgés non pas ad hoc, pour l'étude du processus européen, mais pour celle de la genèse, des pratiques et des usages des objets politiques en général ?

SOURCES PRIMAIRES	725
DOCUMENTS/DISOURS/TEXTES OFFICIELS	725
SITES INTERNET	728
<i>INSTITUTIONS ALLEMANDES :</i>	729
<i>INSTITUTIONS EUROPÉENNES :</i>	729
<i>SITES DE PRESSE :</i>	729
BIBLIOGRAPHIE	730
MÉTHODOLOGIE	730
RÉFÉRENCES GÉNÉRALES DE SCIENCE POLITIQUE ET DE SOCIOLOGIE POLITIQUE	732
SOCIOLOGIE MILITAIRE	742
RÉFÉRENCES SUR LA COOPÉRATION MILITAIRE FRANCO-ALLEMANDE	745
RÉFÉRENCES SUR LA DÉFENSE EUROPÉENNE	748
<i>COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE (CED)</i>	748
<i>PESD/PESC</i>	748
<i>OTAN ET RELATIONS UE-OTAN</i>	760
<i>RÉFÉRENCES SUR L'UNION EUROPÉENNE ET L'INTEGRATION EUROPÉENNE</i>	761
RÉFÉRENCES SUR L'ALLEMAGNE : SYSTÈME POLITIQUE/ARMÉE /POLITIQUE ÉTRANGÈRE	767
RÉFÉRENCES SUR LA FRANCE : SYSTÈME POLITIQUE/ARMÉE /POLITIQUE ÉTRANGÈRE	770
OUVRAGES SUR LA COOPÉRATION MILITAIRE ET LA MULTINALTIONALITÉ	775
ESSAIS DIVERS	776

Sources primaires

Documents/Discours/Textes officiels

ALLIOT-MARIE, Michèle, *Europe-Etats-Unis : quel partenariat ?*, Intervention de Madame Michèle Alliot-Marie, Ministre de la défense français, devant la Conférence pour la Politique de Sécurité de Munich, 4 février 2006, 8 p.

Auswärtiges Amt, *In der Welt, Schwerpunkte und Standpunkte des Auswärtiges Amt*, 2005-2006, 51 p.

BERG, Andreas, *Das deutsch-französische Zusammenwirken in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik*, Vortrag des Oberst i.G. Andreas Berg, Bundesministerium der Verteidigung, Planungsstab, im Rahmen des 4. Kolloquiums Paris-Berlin der deutsch-französischen Parlamentariergruppe zur Positionierung der deutsch-europäischen Partnerschaft im erweiterten Europa, Strasbourg 8. April 2005, 12 p.

Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), *Aus Vergangenheit und Gegenwart für die Zukunft lernen*, Berlin, 2006, 27 p.

Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, 5 avril 1994, 159 p.

Bundesministerium der Verteidigung, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Werte und Normen für Soldaten*, Bonn, 2005, 268 p.

Bundesministerium der Verteidigung, *Sicherheitspolitische Tour d'Horizon*, Berlin, 15 août 2006, 35 p.

Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Online Ausgabe: www.weissbuch.de, 25 octobre 2006, 165p.

Bundesministerium der Verteidigung, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Berlin, mai 2004, 32 p.

DAS/Planungsstab, Positionspapier Issue No.1, *Possibility for common goals...* DEU-Position/Franz.Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, 7 p.

DAS/Planungsstab, Positionspapier Issue No.2, *Common Franco-German Approaches concerning the further development of European military capabilities*, DEU-Position/Franz.Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, 8p.

DAS/Planungsstab, Positionspapier (engl.), *NATO Summit in Istanbul*, Franz. Position/Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, 4 p.

DAS/Planungsstab, Positionspapier (engl.), *Future Role of NATO in Iraq*, Franz. Position/Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, 4 p.

DAS/Planungsstab, Positionspapier Issue No.3 (engl.), *Franco-German Summit 13. Mai 2004*, Franz. Position/Kommentar, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, 7 p.

DAS/Plannungsstab, Positionspapier Issue No.4 (engl.), *Afghanistan*, DEU-Position/Franz.Kommentar , DAS/Plannungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, 5 p.

DAS/Plannungsstab, Positionspapier (engl.), *EU-operations in the Balkans*, Franz. Position/DEU-Kommentar, DAS/Plannungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, 16. April 2004, 5 p.

Défense et sécurité nationale. Le Livre Blanc, Paris, La Documentation Française et Ed. Odile Jacob, 2008, 336 p.

Délégation aux Affaires Stratégiques, Position Paper on *NATO summit in Istanbul*, DAS/Planungsstab 5th Seminar, Berlin 20th/21st april 2004, 2 p.

DELORT-LAVAL Thibault, « Une intégration des armées française et allemande à l'horizon de 15 ans : bénéfices et faisabilité », Note de couverture, N°40/04/CAP/BE/DA, Ministère des Affaires étrangères, Centre d'Analyse et de Prévision, 13 janvier 2004, 28 p.

EU-NATO Declaration on ESDP, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p0-142e.htm>

EU Kommission, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, *GASP. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, N°2, 3.08.2002, www.eu-kommission.de , 24 p.

« The European Security and Defence Identity (ESDI) », Handbook NATO 2001, www.nato.org .

France, Ministère de la Défense, *Livre Blanc sur la Défense 1994*, Paris, La Documentation Française, 1994, 212 p.

France, Ministère de la Défense, *La politique de défense de la France*, Rapport de 1^{ère} Phase, 52^{ème} Session nationale, Comité n°1, Paris, IHEDN, décembre 1999, 127 p.

GLIERE Catherine, *Sécurité et défense de l'UE. Textes fondamentaux 2006*, Volume VII, Cahiers de Chaillot n°87, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2007, 503 p.

HAINÉ Jean-Yves, *L'Eurocorps et les identités européennes de défense : du gage franco-allemand à la promesse européenne*, Paris, Les Documents du C2SD, n° 33, janvier 2001, 154 p.

HAINÉ Jean-Yves, *De Laeken à Copenhague. Les textes fondamentaux de la défense européenne*, Volume III, Cahiers de Chaillot n°57, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2003, 296 p.

Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, *Sécurité et défense de l'UE. Textes fondamentaux 2004*, Volume V, Cahiers de Chaillot n°75, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2005, 450 p.

Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, *Sécurité et défense de l'UE. Textes fondamentaux 2005*, Volume VI, Cahiers de Chaillot n°87, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2006, 486 p.

JUNG Franz-Joseph, « Europas Sicherheit im Kongo verteidigen », Discours du ministre de la Défense avec son homologue française Michèle Alliot-Marie, 16/06/2006, 3 p.

LUTHER, Hans-Christian, *Sicherheitspolitische Tour d'Horizon*, Bundesministerium der Verteidigung, FüS III 1, Berlin, 15. August 2006, 35 p.

MERKEL Angela, *Regierungserklärung von Kanzlerin Angela Merkel*, 30/11/2005, http://www.bundesregierung.de/nr_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-angela-merkel.html

MERKEL, Angela, « Europa ist unser Zukunft », Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des WDR Europa-Forum „Europas ungewisse Zukunft. Strategien für eine neue EU-Politik“ gehalten am 9. Mai 2006 in Berlin, 8 p.

MERKEL Angela, « Europa neu begründen », Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vor dem deutschen Bundestag, Berlin, 11 mai 2006, 22 p.

MERKEL Angela, « Germany's Foreign and Security Policy in the Face of Global Challenges », Discours de la Chancelière lors de la Conférence de Munich sur la politique de sécurité, 3-6 février 2006 : http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2006

MERKEL Angela, Discours de la Chancelière Angela Merkel à la 43^{ème} Conférence sur la sécurité de Munich, 10/02/2007, http://www.bundesregierung.de/Content/FR/Reden/2007/02/2007-02-10-rede-merkel-m_C3_BCnchner-sicherheitskonferenz-fr.html

Ministère des Affaires étrangères, Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD), « Afrique- 15^{ème} séminaire sur l'Afrique, organisé par le ministère fédéral des Affaires étrangères », 25/05/2004, 3 p.

Ministère des Affaires étrangères, Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD), « Affirmation d'un nouvel intérêt de l'Allemagne pour l'Afrique », 11/09/2004, 4 p.

Ministère des Affaires étrangères, Direction de la Coopération Militaire et de Défense (DCMD), « Perception de l'Afrique en Allemagne- Etude du CAP », 6/01/2005, 3 p.

Ministère de la Défense, Note express : « Echange franco-allemand d'élèves officiers en formation initiale », 6/10/2005, 2 p.

Ministère de la Défense, Direction des Ressources Humaines, *Le personnel de la défense en France et en Allemagne – Das Personal der Verteidigung in Frankreich und in Deutschland*, Année 2007, 100 p.

MISSIROLI Antonio, *De Copenhague à Bruxelles. Les textes fondamentaux de la défense européenne*, Volume III, Cahiers de Chaillot n°67, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2003, 466 p.

« Neue Impulse für Europa. Für eine engere Kooperation der europäischen Streitkräfte », Textes réalisés par un groupe de travail fondé par des députés SPD à Berlin sur le thème de l'Europe de la Défense, avril 2006.

OTAN, *Directive politique globale entérinée par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN*, Riga, 29 novembre 2006, 7 p.: www.nato.int/docu/basic.txt

Planungsstab, Comment of the Planungsstab concerning DAS-Paper on « NATO summit in Istanbul », DAS/Planungsstab 5th Seminar, Berlin 20th/21st april 2004, 2 p.

« Propositions franco-allemandes communes pour la Convention européenne concernant la Politique Européenne de Sécurité et de Défense », CONV 422/02 150, 22 novembre 2002.

Report on the „NATO of future“, Munich Initiative, DAS/Planungsstab 5th Seminar, 20-21 April 2004, Berlin, 18. Februar 2004, 2 p.

Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne, *Le petit guide de la PESD*, 2003, 59 p.

Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne, *Le petit guide de la PESD*, Edition 2006, 63 p.

RUTTEN Maartje, *De Saint-Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne*, Volume I, Cahiers de Chaillot n°47, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2001, 253 p.

RUTTEN Maartje, *De Nice à Laeken : les textes fondateurs de la défense européenne*, Volume II, Cahiers de Chaillot n°51, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2002, 228 p.

SARKOZY Nicolas, « Allocution à l'occasion de l'ouverture de la XVe Conférence des ambassadeurs », Paris, Palais de l'Élysée, 27 août 2007, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/evenements_11561/conference-ambassadeurs_17120/xveme-conference-ambassadeurs-27-29.08.07_17121/allocution-m.-nicolas-sarkozy-occasion-ouverture-xv-eme-conference-ambassadeurs-palais-elysee-27-aout-2007_53289.html

SARKOZY Nicolas, « Discours devant le Congrès des États-Unis d'Amérique », Washington, 7 novembre 2007, <http://www.ambafrance-uk.org/Discours-du-President-Sarkozy.html>

SOLANA Javier, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », *Stratégie Européenne de Sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, <http://www.diplomatie.gouv.fr/>, 15 p.

SOLANA Javier, « Vers un pragmatisme stratégique et politique base d'une politique de défense et de sécurité commune pour l'Europe », *Les Dossiers européens*, décembre 2003.

SOLANA Javier, « Shaping an effective EU foreign policy », Discours à la Fondation Konrad Adenauer, Bruxelles, 24 janvier 2005, 8 p.

SOLANA Javier, « Address to the European Parliament on EU Foreign, Security and Defence Policy by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP », Conseil de l'UE, S 194/08, Bruxelles, 4 juin 2008.

SOLANA Javier, Discours à la session d'ouverture du Séminaire relatif à la relation UE-OTAN, Paris, 7 juillet 2008, www.consilium.eu.int

SPD Fraktion, « Neue Impulse für Europa- Für eine engere Kooperation der europäischen Streitkräften », mars 2006, 6 p.

STEINMEIER Frank-Walter, Discours prononcé par Frank-Walter Steinmeier, ministre fédéral des Affaires étrangères, à l'occasion de l'ouverture de la conférence de la PESD au ministère fédéral des Affaires étrangères, à Berlin, le 29 janvier 2007, www.auswaerties-amt.de, 5 p.

STRUCK Peter, *Verteidigungspolitische Richtlinien*, Berlin, 12 mai 2003, 21 p., www.bundeswehr.org (site du Ministère Fédéral de la Défense)

STRUCK Peter, *Weisung zur Inkraftsetzung der Grundgesetze für Aufgabenzuordnung, Organisation und Verfahren im Bereich der militärischen Sitzgliederung*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 21/01/2005, www.bundeswehr.org (site du Ministère Fédéral de la Défense).

Sites Internet

Institutions françaises :

Ministère des Affaires étrangères : www.diplomatie.fr

Ministère de la Défense : www.defense.gouv.fr + Intranet

Elysée : www.elysee.fr

Premier Ministre : www.premier-ministre.gouv.fr

Secrétariat Général de l'Administration : www.defense.gouv.fr/sga

Institutions allemandes :

Auswärtiges Amt : <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de>
Bundesministerium der Verteidigung : www.bundeswehr.de + Intranet
Bundestag : www.bundestag.de
Chancellerie : www.bundesregierung.de

Institutions européennes :

Commission européenne : <http://ec.europa.eu>
Conseil de l'UE : www.consilium.europa.eu
OTAN : www.nato.int
Site Internet de la Présidence allemande de l'UE : www.eu2007.de
Site Internet de la Présidence française de l'UE : [www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/preparation **presidence francaise** ue 57085.html](http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/preparation_presidence_francaise_ue_57085.html)

Think tanks :

Berlin Information Center for Transatlantic Security (BITS) : <http://www.bits.de>
Deutsche Gesellschaft zur Auswärtigen Politik (DGAP) : www.dgap.org
Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) : www.frstrategie.org
Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE (IES) : www.iss-eu.org
Institut Français des Relations internationales (IFRI) : www.ifri.org
Institut de Recherche Internationale et Stratégique (IRIS) : www.iris-france.org
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) : www.swp-berlin.org

Sites de presse :

Frankfurter Allgemeine Zeitung : www.faz.de
Financial Times : www.ft.com
Le Figaro : www.lefigaro.fr
Le Monde : www.lemonde.fr
Libération : www.liberation.fr
Süddeutsche Zeitung : www.sueddeutsche.de
Die Welt : www.welt.de

Bibliographie

Méthodologie

AUTRAND Françoise (dir.), *Prosopographie et genèse de l'Etat moderne*, Actes de la table ronde organisée par le Centre national de la Recherche scientifique et l'Ecole Normale Supérieure de jeunes filles, Paris, 22-23 octobre 1984, CNRS Editions, Paris, 1986, 358 p.

BACHELARD Gaston, *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, Librairie de philosophie J. Vrin, 2004, 305 p.

BACHIR, Myriam, DUCHESNE Sophie et al., *Les méthodes au concret., Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, Paris, PUF, 2000, 326 p.

BALD Detlev, *Perspektiven der Militärgeschichte- Der Gegenwart Grundlagen geben*, Strausberg SOWI-Arbeitspapier 33, mars 1990, 12 p.

BEAUD Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'"entretien ethnographique" », *Politix*, n°35, 1996, pp. 226-275.

BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Le guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères Guides », 2003, 357 p.

BECKER Howard, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères Guides », 2002, 353 p.

BECKER Howard, *Ecrire les sciences sociales, Commencer et terminer son article, sa thèse ou son livre*, Préface de Jean-Claude Passeron, Paris, Economica, 2004 (éd. originale : 1986), 179 p.

BLANCHET Alain et al., *L'entretien dans les sciences sociales*, Paris, Dunod, 1985, 290 p.

BOGNER Alexander, LITTIG Beate, MENZ Wolfgang (Hrsg.), *Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung*, 2. Auflage, (1. Auflage : 2002), 2005, 278 p.

BOUMAZA Magali, CAMPANA Aurélie, « Enquêter en milieu « difficile » », in *Revue Française de Science Politique*, 57 (1), février 2007, pp. 5-25.

CHAMBOREDON Hélène, SURDEZ Mireille, PAVIS Fabienne, WILLEMEZ Laurent, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par les sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », in *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 16, juin 1994, pp. 114-132

- COHEN, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 1999, 277 p.
- DEGENNE Alain, FORSE Michel, *Les réseaux sociaux. Une approche structurale en sociologie*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 1994, 288 p.
- DEXTER, Lewis Antony, *Elites and specialized interviewing*, Colchester, ECPR Press, 2006, 163 p.
- DUCHESNE Sophie, « Entretien non-préstructuré, stratégie de recherche et étude des représentations », in *Politix*, N°35, 1996, pp. 189-206.
- DURKHEIM Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, 7^{ème} éd., Paris, PUF, 1993, 149 p.
- ELIAS Norbert, « The retreat of sociologist into present », 1987, in *Genèses*, 52, septembre 2003, pp. 133-151.
- FAVRE Pierre, *Comprendre le monde pour le changer. Epistémologie du politique*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2005, 391 p.
- GAZIBO Mamadou, JENSON Jane, *La politique comparée. Fondements, enjeux et approches théoriques.*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2004, 320 p.
- GEPHART Werner, *Voyages sociologiques. France-Allemagne*, Paris, L'Harmattan, 2005, 191 p.
- GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique*, tome 4 « *Les politiques publiques* », Présenté par Jean-Claude Thoenig, Paris, PUF, 1985, 558 p.
- GRIGNON Claude, *La formalisation et les sciences sociales*, pp. 7-43, in GRENIER, Jean-Yves, GRIGNON, Claude, MENGER, Pierre-Michel (dir.), *Le modèle et le récit*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2001, 501 p.
- HEROD Andrew, « Reflections on interviewing foreign elites: praxis, positionality, validity, and the cult of the insider », in *Geoforum*, 30, 1999, pp. 313-327.
- JOBARD, Fabien, „Der Ort der Politik. Politische Mobilisierung zwischen Aufstandforschung und Staatsgewalt in Pariser Vorstadt“, in *Berliner Journal für Soziologie*, 3/2004; pp. 319-338.
- KAUFMANN Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Paris, Hachette, Coll. 128, 2004 (1^{ère} éd. : 1996), 127 p.
- LABORIER Pascale BONGRAND, Philippe « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? » in *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), février 2005, pp. 73-111.
- LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle », in *Politix*, n°38, 197, pp. 7-17.
- LALLEMENT Michel, SPURK Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2003, 378 p.
- LALOUETTE Jacqueline, « De l'exemple à la série : histoire de la prosopographie », in *Siècles - Cahiers du centre d'histoire des entreprises et des communautés*, 10, 1999, p. 3-19.

LIMA Léa, STEFFEN Monika, « Comparaisons internationales en politiques publiques: stratégies de recherche, méthode et interprétation », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11 (3), 2004, pp. 339-348.

PAILLE Pierre, *La méthodologie qualitative. Postures de recherche et travail de terrain*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2003, 211 p.

PAILLE Pierre, MUCCHIELLI Alex, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2003, 211 p.

PASSERON Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique : l'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, 1991, 408 p.

PASSERON Jean-Claude, REVEL Jacques (dir.), *Penser par cas*, Paris, Editions de l'EHESS, 2005, 290 p.

RUQUOY Danielle, « Situation d'entretien et stratégie de l'interviewer », in ALBARELLO Luc, DIGNEFFE Françoise, HIERNAUX Jean-Pierre et al., *Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales*, Armand Colin, 1995, 179 p.

SALA PALA Valérie, PINSON Gilles, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », in *Revue Française de Science Politique*, 57(5), octobre 2007, pp. 555-598.

SARTORI Giovanni, « Bien comparer, mal comparer », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1 (1), avril 1994, pp. 19-36.

SEIDMAN Irving, « Elites » in *Interviewing as Qualitative Research ; A guide for researchers in education and the social science*, New York, Columbia University, 1998 (2nd ed.), p. 89-90.

SEILER Daniel-Louis, *La méthode comparative en science politique*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2004, 266 p.

Références générales de science politique et de sociologie politique

AKRICH Madeleine, CALLON Michel, LATOUR Bruno, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines, 2006, 303 p.

ALLISON Graham T., *The Essence of decision - Explaining the Cuban Missile crisis*, Boston, Little Brown. 1971, 338 p.

ALLISON Graham T., HALPERIN Morton, « Bureaucratic politics. A paradigm and some implications », in *World Politics*, 24(3), avril 1992, pp. 40-79.

ALLISON Graham T., ZELIKOW Philip, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition. New York: Longman, 1999, 416 p.

ANDERSON Benedict, *L'imaginaire national – Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Traduction de Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, La Découverte, 1996, 213p.

ARDANT Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1999, 606 p.

ARENDELL Terry, « Reflections on the Reasearcher-Reasearched Relationship: a Woman interviewing Men », in *Qualitative Sociology*, 2 (3), 1997, pp. 341-368.

ASPINWALL Mark, SCHNEIDER Gerald, « Same menu, separate tables: the institutionalist turn in political science and the study of European integration », in *European Journal of Political Research*, 38, 2000, pp. 1-36.

BALANDIER Georges, *Le détour. Pouvoir et modernité*, Paris, Fayard, 1985, 266 p.

BARTHE Yannick, *Le recours au politique ou la problématisation politique par défaut*, in LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoires », 2002, pp. 475-492.

BATISTELLA, Dario, *Théorie des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 512 p.

BAUMGARTNER Frank, JONES Bryan, *Agendas and instability in American politics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993, 298 p.

BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, 288 p.

BERNARD Mathias, « La prosopographie et l'histoire politique de la France contemporaine », in *Siècles - Cahiers du centre d'histoire des entreprises et des communautés*, 10, 1999, p. 47-60.

BIGO Didier, « Sociologie politique de l'international: une alternative », in *Cultures et conflits*, www.conflits.org/article/php3?id_article=562, 29 avril 2005, 10 p.

BOIN Arjen, « Lessons from crisis research », in *International Studies Review*, 6, 2004, pp. 165-174.

BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques. 1/La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 367 p.

BOURDIEU Pierre, PASSERON Jean-Claude, *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minuit, 1973, 279 p.

BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Paris, Ed. de Minuit, 1980, 475 p.

BOURDIEU Pierre, « Le capital social. Notes provisoires », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31, janvier 1980, pp. 2-3.

BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982, 244 p.

BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989, 567 p.

BOURDIEU Pierre, « De la maison du roi à la raison d'État », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1991, 118 (1), pp. 55-68.

BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Le Seuil, 1994, 251 p.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004, 518 p.

BRÄNDSTRÖM Annika, BYNANDER Frederik, T'HART Paul, « Governing by looking back: historical analogies and crisis management », in *Public Administration*, Vol. 82, 1, 2004, pp. 191-210.

CALHOUN Craig., « Explanation in Historical Sociology: Narrative, General Theory and Historically Specific Theory. », in *American Journal of Sociology*, 104 (3), 1998, pp. 846-871.

- CARLSNAE Walter, RISSE Thomas, SIMMONS Beth A., *Handbook of international relations*, London, Sag Publications, 2002, 571 p.
- CHARILLON, Frédéric (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, 438 p.
- CHARLE Christophe, *La République des Universitaires, 1870-1940*, Paris, Seuil, 1994, 505 p.
- CHARLETY Valérie, « Repères fondateurs. Introduire l'histoire dans l'espace public européen », in *Politique Européenne*, 18, hiver 2006, pp. 17-48.
- COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe, *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique, XVIIIe-XXe siècles*, Paris, PUF, 2006, 507 p.
- COHEN Michael, MARCH James, OLSEN Johan, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1972, pp. 1-25.
- COLLIOT-THELENE Catherine, *La sociologie de Max Weber*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », 2006, 122 p.
- CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologies*, 2^{ème} éd. Refondue, Paris, Armand Colin, Coll. « 128 », 2007, 125 p.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Ehrard, *L'acteur et le système-Les contraintes de l'action collective*, 3^{ème} éd., Paris, Points Seuil, Coll. « Essais », 2001 (1^{ère} éd. :1977), 504p.
- DAVIET-VINCENT Marie-Bénédicte, « La prise en compte de plusieurs générations dans la méthode prosopographique : l'exemple des hauts fonctionnaires prussiens sous l'Empire et la république de Weimar », in *Genèses*, 56, septembre 2004, pp. 117-130.
- DECHAUX Jean-Hugues, « Sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Elias », in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 99, 1995, pp. 293-313.
- DELANTY Gérard, RUMFORD Chris, *Rethinking Europe. Social theory and the implications of Europeanization*, London, Routledge, 2005, 232 p.
- DELOYE Yves, HAROCHE Claudine, IHL Olivier, *Le protocole ou la mise en forme du politique*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998, 352 p.
- DELOYE, Yves, VOUTAT, Bernard (dir.), *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique.*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoires », 2002, 327 p.
- DELOYE, Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 2003 (1^{ère} éd. :1997), 124 p.
- DELOYE Yves, « Eléments pour une approche socio-historique de la construction européenne », in *Politique Européenne*, 18, hiver 2006, pp. 5-16.
- DELMOTTE Florence, *Norbert Elias : la civilisation et l'Etat. Enjeux épistémologiques et politiques d'une sociologie historique*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2007, 235 p.
- DELZESCAUX Sabine, *Norbert Elias. Une sociologie des processus*. Préface de Pierre Ansart, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », 2001, 319 p.
- DEREYMEZ Jean-William, IHL Olivier, SABATIER Gérard, *Un cérémonial politique : les voyages officiels des chefs d'Etat*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 1998, 315 p.
- DEUTSCH Karl, *Nationalism and social communication, An inquiry into the foundation of nationality*, Cambridge and London, The M.I.T. Press, 1953, 345 p.

- DEUTSCH Karl, « Political Community at the International Level: Problems of definition and measurement », *Foreign Policy Analysis Series*, Princeton University, n°2, 1953.
- DEVIN Guillaume, « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, 45 (2), 1995, pp. 305-327.
- DEVIN Guillaume, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », n° 335, 2004, 124 p.
- DIAMOND Louise, MacDONALD John, *Multi-track diplomacy. A system approach to peace*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1996 (3rd ed.), 182 p.
- DOGAN Mattei, « La stabilité du personnel politique sous la III^{ème} République », in *Revue Française de Science Politique*, avril-juin 1953, pp. 319-348.
- DREYFUS Françoise, EYMERI Jean-Michel, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, 307 p.
- DUBAR Claude, *La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 3^{ème} éd. revue, 2006 (1^{ère} éd. : 2000), 255 p.
- DUBAR Claude, TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, 2^{ème} éd. Revue et augmentée, Paris, Armand Collin, Collection U Sociologie, 2005, 283 p.
- DUBOIS Vincent, DULONG Delphine, *La question technocratique – De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Actes du colloque de l'IEP de Strasbourg des 13-14 novembre 1997, Paris, Coll. « Sociologie politique européenne », 1997, 253 p.
- EDELMAN Murray, *The symbolic uses of politics*, Chicago, University of Illinois Press, (1st ed: 1964), 1985, 221 p.
- ELIAS Norbert, *Les transformations de l'équilibre nous-je*, pp. 205-301, in *La société des individus*, Avant-propos de Roger Chartier, Traduit de l'allemand par Jeanne Etoré, Paris, Fayard, 1991 (Ed. allemande : Suhrkamp Verlag, 1987), 301 p.
- ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975 (1^{ère} éd. Allemande : 1939), 320 p.
- ELIAS Norbert, *La société de cour*, Avant-propos de Roger Chartier, Traduit de l'allemand par Jeanne Etoré, Paris, Flammarion, 1985, 330 p.
- ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket Agora, 1993, 222 p.
- ELIAS Norbert, *Engagement et distanciation*, Paris, Presses Pocket, 1996, 258 p.
- ELIAS Norbert, *The Germans. Power struggles and development of the habitus in the nineteenth and twentieth centuries*, Cambridge, Polity Press, 1996 (1st ed. : *Studien über die Deutschen*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1989), 494 p.
- ELIAS Norbert, « Etudes sur la genèse de la profession de marin », 1950, traduit et publié in *Les Champs de Mars*, n°13, premier semestre 2003, pp. 5-33.
- EVANS Peter, RUSCHEMEYER Dietrich, SKOCPOL Theda (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, 1985, 390 p.

- FAVRE Pierre, *L'émergence des problèmes dans le champ politique*, pp. 5-37, in FAVRE Pierre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 1992, 206 p.
- FEARON James, WENDT Alexander, *Rationalism vs Constructivism : a skeptical view*, pp. 52-72, in CARLSNAES Walter, RISSE-KAPPEN Thomas, SIMMONS Beth (eds), *Handbook of international relations*, London, Thousand Oaks, 2002, 571 p.
- FLEURY Laurent, *Max Weber*, Paris, PUF, « Que sais-je ? » n°3612, 127 p.
- FOUCAULT Michel, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences Humaines », 1969, 288 p.
- FOSSIER Lucie, « Qu'est-ce que la prosopographie ? », in *Le médiéviste et l'ordinateur*, 10, automne 1983.
- FOYLE Douglas, « Public opinion and foreign policy : elite beliefs as a mediating variable », in *International Studies Quarterly*, 41, 1997, pp. 141-169.
- GARRIGOU Alain, LACROIX Bernard (dir.), *Norbert Elias. La politique et l'histoire*, Paris, La Découverte, 1997, 314 p.
- GELLNER Ernest, *Nations et nationalisme*, (Ed. originale : 1983), Traduit de l'anglais par Bénédicte Pineau, Paris, Payot, 1989, 208 p.
- GIRARD Michel, EBERWEIN Wolf-Dieter, WEBB Keith (eds.), *Theory and practice in foreign policy-making. National perspectives in international relations*, London, New York, Pinter Publishers, 1994, 178 p.
- GLARBO Kenneth, « Wide-awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 634-651.
- GOFFMAN Erving, *Asiles : étude sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, Editions de Minuit, 1968, 447 p.
- GOFFMAN Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. T2 : Les relations en public*, Traduit de l'anglais par Alain Kihm, Paris, Editions de Minuit, Coll. « Le sens commun » (dirigée par Pierre Bourdieu), 1973, 251 p.
- GOFFMAN Erving, *Les rites d'interaction*, Traduit de l'anglais par Alain Kihm, Paris, Editions de Minuit, Coll. « Le sens commun » (dirigée par Pierre Bourdieu), 1974, 230 p.
- GOFFMAN Erving, *Façons de parler*, Paris, Ed. Minuit, Coll. « Le sens commun » (dirigée par Pierre Bourdieu), 1987, 257 p.
- GOFFMAN Erving, *Les cadres de l'expérience*, Traduit de l'anglais par I. Joseph, M. Dartevelle et P. Joseph, Paris, Editions de Minuit, Coll. « Le sens commun » (dirigée par Pierre Bourdieu), 1991, 573 p.
- GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert O. (eds), *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, 308 p.
- GOLDSTONE Jack A., « Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology. », in *American Journal of Sociology*, 104 (3), 1998, pp. 829-845.
- GOODIN Robert, TILLY Charles (eds), *The Oxford handbook of contextual political analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 869 p.

- GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique*, tome 4 « *Les politiques publiques* », Présenté par Jean-Claude Thoenig, Paris, PUF, 1985, 558 p.
- GROSSER Alfred, *Les identités difficiles*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Bibliothèque du citoyen », 1996, 123 p.
- HAAS Peter, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », in *International Organization*, 46(1), hiver 1992, pp. 1-35.
- HALL Peter, TAYLOR Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », in *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, pp. 469-495.
- HASSENTEUFEL Patrick, SUREL Yves, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 1, 2000, pp. 8-24.
- HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », in *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), février 2005, pp. 113-132
- HEINICH Nathalie, *La sociologie de Norbert Elias*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », 2002 (1^{ère} éd. : 1997), 123 p.
- HEROD Andrew, « Gender issues in the use of interviewing as a research method », in *Professional Geographer*, 45, 1993, pp. 305-317.
- HEROD Andrew, « Reflections on interviewing foreign elites: praxis, positionality, validity, and the cult of the insider », in *Geoforum*, 30, 1999, pp. 313-327.
- HEURTIN Jean-Philippe, TROM, Dany, « L'expérience du passé », in *Politix*, n°39, 1997, pp. 7-16.
- HOBDEN Stephen, *International relations and historical sociology. Breaking down boundaries*, London, Routledge, 1998, 218 p.
- HOBDEN Stephen, HOBSON John, *Historical sociology of international relations*, Cambridge University Press, 2002, 315 p.
- HOBSON John, « The "second wave" of Weberian historical sociology - The historical sociology of the state and the state of historical sociology in international relations », in *Review of International Political Economy*, 5 (2), April 1998, pp. 284-320.
- HOFFMANN Stanley, « Obstinate or obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe », in *Daedalus*, n°95, London, 1966, pp. 862-915.
- HOFFMANN Stanley, « Towards a Common European Foreign and Security Policy », in *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), juin 2000, pp. 245-264.
- HUGHES Everett, *Le regard sociologique, Essais choisis*, Textes rassemblées et présentés par Jean-Michel Chapoulie, Paris, Publications de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1996, 344p.
- HUNTZINGER Jacques, *Introduction aux relations internationales*, Paris, Points Seuil, Coll. « Inédit Politique », 1987, 362 p.
- INGLEHART Ronald, *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Paris, Economica, 1993, 562 p.

- IRIBANE Philippe (d'), *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Seuil, 1989, 279 p.
- JERVIS Robert, *Perception and Misperception*, in *International Politics*, Princeton, Princeton University, Press, 1976, 445 p.
- JOBARD Fabien, « Usages et ruses des temps. L'unification des polices berlinoises après 1989 », in *Revue Française de Science Politique*, Paris, 53 (3), juin 2003, pp. 351-382.
- KATZENSTEIN Peter (ed.), *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, New York, Columbia University Press, 1996, 562 p.
- KATZNELSON Ira, MILNER Helen (eds), *Political science: the state of the discipline*, New York, W.W. Norton & Company, 2002, 994 p.
- KEOHANE Robert, NYE Joseph, *Power and interdependence*, New York, Longman, 1977, 352 p.
- KERROUCHE Eric, « L'apprentissage du rôle de sous-préfet », in *Politix*, 1997, 38, pp. 88-110.
- KINGDON John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, University of Michigan, Longman, 2003 (1st ed. : 1984), 253 p.
- KOOIMAN Jan, *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003, 249 p.
- KRASNER Stephen, *International regimes*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1995, 372 p.
- LAGROYE Jacques, *Sociologie politique*, 2^{ème} éd., Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 1993, 486 p.
- LAGROYE Jacques, FRANCOIS Bastien, SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, 5^{ème} éd. Revue et mise à jour, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 2006, 607 p.
- LETONTURIER Eric, « Jeu, réseau et civilisation. Métaphores et conceptualisation chez Norbert Elias », in *L'Année sociologique*, 56 (1), 2006, pp. 67-82.
- LUCAS Yvette, DUBAR Claude (eds), *Genèse et dynamique des groupes professionnels*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1994, 415 p.
- LUTTWAK Edward, « From geopolitics to geo-economics », in *National Interest*, 20, summer 1990, pp. 17-23.
- MARCH James, OLSEN Johan, *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989, 227 p.
- MARCH James, OLSEN Johan, « The logic of appropriateness », ARENA Working Paper 09/2004, Centre for European Studies, University of Oslo, 28 p.
- MARINE Dominique, *Le « on » et le « off », ou les fausses confidences*, pp. 235-258, in ACCARDO Alain (dir.), *Journalistes au quotidien. Outils pour une socioanalyse des pratiques journalistiques.*, Bordeaux, Ed. Le Mascaret, 1995, 258 p.
- MARKS, Gary, *A third lens : comparing European integration and state building*, pp. 23-50, in KLAUSEN Jytte, TILLY Louise (eds), *European integration in social and historical perspective*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 1997, 323 p.
- MATHIEU Lilian, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », in *Revue Française de Science Politique*, 52 (1), février 2002, pp. 75-100.

MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis, *Politiques publiques en Europe*, Actes du colloque de l'Association Française de Science Politique des 23-24 mars 1994, Paris, L'Harmattan, 1995, 351 p.

MENY Yves, SUREL Yves, *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, « Domat politique », 2004, 7^{ème} éd., 494p.

MERCKLE Pierre, *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », 2004, 121 p.

MÜLLER Hans-Peter, SINTOMER Yves (dir.), *Pierre Bourdieu, théorie et pratique. Perspectives franco-allemandes.*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches », 2006, 269 p.

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, 5^{ème} éd., Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 2003, (1^{ère} éd. : 1990), 127 p.

MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique », 1998, 156 p.

KISER Edgar, HECHTER Michael, «The Role of General Theory in Comparative-Historical Sociology. », in *American Journal of Sociology*, 97, 1991, pp.1-30.

KISER Edgar, HECHTER Michael, « The Debate on Historical Sociology. », in *American Journal of Sociology*, 104 (3), 1998, pp. 785-816.

KOOIMAN Jan, *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003, 249 p.

LABORIER Pascale, TROM Danny [et al.], *Historicités de l'action publique*, Groupe de Sociologie politique et morale, CURAPP, Paris, PUF, 2003, 540 p.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, 126 p.

LAUTH, Hans-Joachim (Hrsg.), *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, 2. durchgesehen Auflage (1. Auflage: 2002), Wiesbaden, VS Verlag, 2006, 397 p.

LOYAL Steven, QUILLEY Stephen (eds), *The sociology of Norbert Elias*, Cambridge University Press, 2004, 289 p.

MAHONEY James, « Path dependence in historical sociology. », in *Theory and Society*, 29 (4), 2000, pp. 507-548.

MEARSHEIMER John, « Back to the future: instability in Europe after the Cold War », in *International Security*, 15 (4), automne 1990, pp. 5-56.

MONJARDET Dominique, « Le chercheur et le policier. L'expérience des recherches commanditées par le ministère de l'Intérieur », in *Revue Française de Science Politique*, 47 (2), avril 1997, pp. 211-225

MULLER Pierre, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992, 275-297.

MUSSELIN Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », in *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), février 2005, pp. 51-71.

PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, 222 p.

PETERS Guy, *The politics of bureaucracy*, London, Longman, 1995 (4th ed.), 388 p.

- PETERS Guy, « The Problem of Policy Problems », in *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7 (4), December 2005, pp. 349-370.
- PETITEVILLE Franck, SMITH Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », in *Revue Française de Science Politique*, 56 (3), juin 2006, pp. 357-366.
- PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. », in *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267.
- PIERSON Paul, *Politics in time. History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004, 196 p.
- POLLET Gilles, PAYRE Renaud, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », in *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, pp.133-154.
- POLLET Gilles, PAYRE Renaud, « Approches socio-historiques », pp. 86-93, in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004, 518p.
- POULIOT Vincent, « The Logic of Everyday Practice: The Routinization of Diplomacy in Security Communities », Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, 10/05/2006.
- PYM Francis, « Defence in democracies : the public dimension », in *International Security*, Vol. 7, n°1, London, Summer 1982, pp. 40-44.
- QUERMONNE Jean-Louis, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, 1991, 330p.
- QUERMONNE Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Point Seuil, 5^{ème} éd., 2006, 337 p.
- RAMEL, Frédéric, *Les fondateurs oubliés. Durkheim, Simmel, Weber, Mauss et les relations internationales*, Paris, PUF, Ed. Sociologies, 2006, 117 p.
- RISSE Thomas, « Let's argue ! Communicative action in world politics », in *International Organization*, 54(1), 2000, pp. 1-39.
- ROCHE Jean-Jacques, *Relations internationales*, Paris, LGDJ, 1999, 372 p.
- ROCHE Jean-Jacques, *Théorie des relations internationales*, Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique », 1997, 158 p.
- ROSENBERG Justin, « Why is there no international historical sociology ? », in *European Journal of International Relations*, London, Sage Publications, 12 (3), 2006, pp. 307-340.
- RUGGIE John, « Multilateralism: The Anatomy of an Institution », in *International Organization*, 46 (3), 1992, pp. 561-598.
- RYNNING Sten, « Return of the Jedi : realism and the study of the European Union », in *Politique Européenne*, 17, automne 2005 pp. 11-34.
- SABATIER Paul, « Knowledge, policy-oriented learn policy change », in *Science communication*, 8(4), 1987, pp. 649-692.
- SABATIER Paul, JENKINS-SMITH Hank (eds.), *Policy change and learning*, Boulder, Westview Press, 1993, 290 p.

SABATIER Paul (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999, 289p.

SABATIER Paul, SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », in *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 2000, pp. 209-234.

SAINSAULIEU Renaud, *L'identité au travail*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 3^{ème} éd., 1988 (1^{ère} éd. : 1977), 477 p.

SAINT-OUEN (de) François, *Le fédéralisme*, Gollion (Suisse), Infolio éd., 2005, 125 p.

SALACUSE Jeswald W., « Ten ways that culture affects negotiating style : some survey results », in *Negotiation Journal*, July 1998, pp. 221-240.

SCHMITT Carl, *Political theology : four chapters on the concept of sovereignty*, translated by George Schwab, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, 70 p.

SEGRE Monique, *Mythes, rites, symboles dans la société contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1997, 314 p.

SKOCPOL Theda, *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*, Cambridge, London, Belkap Press, 1992, 714 p.

SMOUTS Marie-Claude, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 410 p.

SMOUTS Marie-Claude, BATTISTELLA Dario, VENNESSON Pascal, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003, 506 p.

SOMERS Margaret R., « We're No Angels. », in *American Journal of Sociology*, 104 (3), 1998, pp. 722-784.

SORENSEN Georg, *Changes in statehood. The transformation of international relations*, New York, Palgrave, 2001, 226 p.

STEINMO Sven, THELEN Kathleen, LONGSTRETH Frank (eds), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, Coll. "Cambridge Studies in Comparative Politics", 1992, 257 p.

SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », in *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 2000, pp. 235-254.

SUREL Yves, PALIER Bruno, « Les trois I » et l'analyse de l'Etat en action », in *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), février 2005, pp. 7-32.

STERN Eric, « Crisis and learning : a conceptual balance sheet », in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Blackwell Publishing, Vol. 5, 2, 1997, pp. 69-86.

THELEN Kathleen., « Historical Institutionalism in Comparative Politics. », in *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, pp. 369-404.

THERET Bruno (dir.), *L'Etat, la finance et le social : souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995, 603 p.

TILLY Charles (dir), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, 711 p.

TILLY Charles, *From Mobilization to Revolution*, New York, Random House, 1978, 349p.

TILLY Charles, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*, Paris, Aubier, 1992, 431 p.

VENNESSON Pascal, « Idées, institutions et relations internationales », in *Revue Française de Science Politique*, 45 (5), octobre 1995, pp. 857-866.

VENNESSON Pascal, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), 2004, pp. 749-760.

WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1979, 251 p.

WEBER Eugen, *La fin des terroirs*, Paris, Fayard, 1984, 839 p.

WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Editions 10/18, 1963 (1^{ère} éd. française : Plon, 1959), 222 p.

WEBER Max, *L'Ethique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964, 286 p.

WEBER Max, *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, Band 1 und 2, Tübingen, Mohr, 1981 (5. Auflage), 945 p.

WEBER Max, *Economie et société*, T 1: *Les catégories de la sociologie*, traduit de l'allemand par Julien Freund, Pierre Kamnitzer, Pierre Bertrand et al., sous la direction de Jacques Chavy et d'Eric de Dampierre, Paris, Pocket, 2003, 410 p.

WENDT Alexander, « The agent-structure problem in IR theory », in *International Organization*, 41 (3), summer 1987, pp. 335-370.

WENDT Alexander, *A social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 429 p.

ZILLER Jacques, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Paris, Montchrestien, Coll. « Domat Droit Public », 1993, 511 p.

ZORGBIBE Charles, *Les relations internationales*, 5^{ème} éd. mise à jour, Paris, PUF, Coll. « Thémis Science Politique », 1994, 617 p.

Sociologie militaire

BOENE Bernard (dir.), *La spécificité militaire*, Actes du colloque de Coëtquidan, Paris, Armand Colin, 1990, 284 p.

BOENE Bernard, MARTIN Michel-Louis (dir.), *Conscription et armée de métier*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, Séminaire « Armée et Société », 1991, 415 p.

BOENE Bernard, DANDEKER Christopher, *Les armées en Europe*, Paris, La Découverte, Coll. « Recherche », 1998, 332 p.

BOENE Bernard, HADDAD Saïd, NOGUES Thierry, *A missions nouvelles des armées, formations nouvelles des officiers des armes ?*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 46, octobre 2001, 200 p.

BOENE Bernard, « La professionnalisation des armées : contexte et raisons, impact fonctionnel et sociopolitique, in *Revue Française de Sociologie*, « Profession : militaire. Etudes Réunies et présentées par Jacques Gerstlé », 44-4, Paris, octobre-décembre 2003, pp. 647-694.

BURK James, MOSKOS Charles, *The postmodern military*, pp. 141-162, in BURK James (ed), *The military in new times: adapting armed forces to a turbulent world*, Boulder, Westview Press, 1994, 286 p.

CAFORIO Guiseppe, NUCIARI Marina, « The Officer Profession : Ideal Type », in *Current Sociology*, 42 (3), 1994, pp. 33-56.

CARRENO Guillaume, *La diplomatie de défense*, Fiche thématique 6, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, décembre 2006, 44 p.

CAILLETEAU François, BONNARDOT Gérard, *Le recrutement des généraux en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne*, pp. 158-180, in SULEIMAN Ezra, MENDRAS Henri (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1998, 264 p.

CAPLOW Theodore, VENNESSON Pascal, *Sociologie militaire*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2000, 280 p.

EUSKIRCHEN Markus, *Militärrituale. Analyse und Kritik eines Herrschaftsinstruments* (Hoschulschriften 59), Köln, PapyRossa, 2005, 205 p.

GAREIS Sven, KLEIN Paul (Hrsg), *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004, 538 p.

HUNTINGTON Samuel, *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*, Harvard, Harvard University Press, 1985, 560 p.

JANOWITZ Morris, *The professional soldier. A social and political portrait*, Glencoe, The Free Press, 1974 (1st ed.: 1960), 464 p.

KING Anthony, « The word of command. Communication and cohesion in the military », in *Armed Forces and Society*, 32 (4), juillet 2006, pp. 493-512.

KLEIN Paul, *Das Ende der Nationalarmee ?*, Arbeitspapier n°101, Strausberg, SOWI, April 1997, 32 p.

LEONHARD Nina, WERKNER Ines-Jacqueline (Hrsg.), *Militärische Soziologie. Eine Einführung*, VS Verlag, 2005, 359 p.

LINDEMANN Thomas, « Faire la guerre mais laquelle ? Les institutions militaires des Etats-Unis entre identités bureaucratiques et préférences stratégiques », in *Revue Française de Science Politique*, 53 (5), octobre 2003, pp. 675-706.

- LINDEMANN Thomas, « Identités démocratiques et choix stratégiques », *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), 2004, pp. 829-848.
- LINDEMANN Thomas, MARTIN Michel-Louis (dir.), *Les militaires et le recours à la force armée : faucons, colombes ?*, Paris, L'Harmattan, 2006, 223 p.
- MAKKI Sami, *Processus et bilan de l'externalisation dans l'armée britannique : quels enseignements pour la France ?*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 66, 2004, 125 p.
- MOSKOS Charles, WOOD Frank R., *The military : more than just a job ?*, Pergamon-Brassey's, 1988, 305 p.
- MOSKOS Charles, WILLIAMS John A., SEGAL David (eds), *The postmodern military: armed forces after the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 286 p.
- SOETERS Joseph, « Value orientations in military academies: a thirteen country study. », in *Armed Forces and Society*, 24 (1), 1997, pp. 7-32.
- VAN CREVELD Martin, *La transformation de la guerre*, Paris, Editions du Rocher, 1998, 318 p.
- VAN DOORN Jacques, *The soldier and social change. Comparative studies in the history and sociology of the military*, London, Sage Publication, 1975, 195 p.
- VARENNE Gérard (dir.), *Les armées en question*, Paris, Economica, 2005, 312 p.
- VENNESSON Pascal (dir.), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2000, 346 p.
- VENNESSON Pascal, *La nouvelle armée : la société militaire en tendances*, Les Documents du C2SD, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, mars 2000, 222 p.
- VENNESSON Pascal, « Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui », p. 301-323, in CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards.*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- VENNESSON Pascal, « S'adapter aux normes internationales : les militaires face à la norme « interventionniste », Communication présentée au VIII^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, Table ronde n°5, Lyon, 14-16 septembre 2005, 29 p.
- VENNESSON Pascal, « Les Etats-Unis et l'Europe face à la guerre: perceptions et divergences dans l'emploi de la force armée », in *Etudes internationales*, 36 (4), 2005, pp. 527-548.
- VON BREDOW, Wilfried, KÜMMEL, Gerhard, *Das Militär und die Herausforderung globaler Sicherheit. Der Spagat zwischen traditionellen und nicht-traditionalen Rollen*, SOWI-Abeitspapier n° 119, Strausberg, septembre 1999, 29 p.

VOM HAGEN Ulrich, KLEIN Paul, MOELKER René, SOETERS Joseph, *True Love. A study in integrated multinationality within 1. (German/Netherlands) Corps*, SOWI-Forum International Nr. 25, Strausberg, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, 2003, 182p.

WEBER Claude, HADDAD Saïd, *La culture: un enjeu opérationnel majeur? Retours sur l'expérience française*, pp. 149-165, in PORTERET Vincent (dir.), *La défense. Acteurs, légitimité, missions: perspectives sociologiques*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », Coll. « Logiques politiques », 2007, 236 p.

Références sur la coopération militaire franco-allemande

BARRERE-MAURISSON Marie-Agnès, ROBERT Gilles, *Métier et service public France-Allemagne. L'exemple du système militaire*, Paris, La Documentation Française, 1994, 145 p.

BERTRAM Christoph, HEISBOURG François, SCHILD Joachim, BOYER Yves, *Un nouveau départ Pour une initiative franco-allemande dans le domaine de la défense européenne*, Étude menée conjointement par la Fondation pour la recherche stratégique, Paris, et la Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Novembre 2002, 56 p.

BINOCHÉ Jacques, *Histoire des relations franco-allemandes de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 1996, 324 p.

BITTERLICH Joachim, *France-Allemagne : mission impossible ? Comment relancer la construction européenne*, Paris, Albin Michel, 2005, 262 p.

BOYER Yves, LE GLOANNEC Anne-Marie, « La coopération franco-allemande en matière de défense : jusqu' où l'Allemagne peut-elle aller ? », Note de la FRS, 14/06/2007, 7 p.

BUFFET Cyril, HEUSER Béatrice, *Marianne and Michel. The Franco-German couple*, pp. 175-205, in BUFFET Cyril, HEUSER Béatrice (eds), *Haunted by history. Myths in international relations*, Oxford, Berghahn Books, 1998, 294 p.

DELORI Mathias, « La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960. L'apport de l'analyse des politiques publiques », in *Revue Française de Science Politique*, 56 (3), juin 2006, pp. 409-428.

DEMESMAY, Claire, *Derrière le discours de l'amitié franco-allemande, quelle réalité ?*, Visions franco-allemande n°1, IFRI-Cerfa, Paris, octobre 2004, 14 p.

DE MONTBRIAL Thierry, KAISER Karl, LASSERRE René, PICHT Robert (dir.), *Agir pour l'Europe. Les relations franco-allemandes dans l'après-guerre froide*, Paris, Masson, 1995, 371 p.

DESCHAUX-BEAUME Delphine, *Sociogenèse de l'Eurocorps (1991-2004): du corps franco-allemand à une armée européenne ?*, Mémoire de DEA de science politique, sous la direction d'Olivier Ihl, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2004, 343 p.

EHRHART Hans-Georg, *Paris-Berlin dans l'architecture de défense européenne: vieille Europe ou avant-garde?*, Notes du Cerfa n°1, Paris, IFRI, mars 2003, 9 p.

GOULARD Sylvie, « France-Allemagne : pour une initiative qui aille au-delà des apparences », *Visions franco-allemandes*, n°5, Paris, IFRI, juin 2005, 11 p.

HEISBOURG François, *French and German approaches to organizing Europe's future Security and Defense : a perspective*, pp. 47-70, in CALLEO David, STAAL Eric (eds), *Europe's Franco-German engine*, Washington, Brookings Institution Press, 1998, 145p.

JOANA Jean, SMITH Andy, « Du couple franco-allemand à une nouvelle Entente cordiale : la France dans le programme A400M », in Dossier « L'Européanisation de la Défense », in *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°16, Deuxième semestre 2004, pp. 133-146.

KAISER Karl, LELLOUCHE Pierre (dir.), *Le couple franco-allemand et la défense de l'Europe*, Travaux de recherche de l'IFRI, en collaboration avec la DGAP (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Paris, IFRI, 1986, 354 p.

KLEIN Paul (Hrsg.), *Deutsch-Französische militärische Kooperation – Das Beispiel der Deutsch-Französischen Brigade*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1990, 93 p.

KOOPMAN Martin, STARK Hans, *La France, l'Allemagne et l'Europe. Perspectives (2). Quel avenir? Relations franco-allemandes et PESD /Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP*, Les notes de l'IFRI n°56/DGAP-Analyse n°27, 2, 2004, 53 p.

LEBLOND Laurent, *Le couple franco-allemand depuis 1945 - Chronique d'une relation exemplaire*, Paris, Le Monde Editions, 1997, 273 p.

LEENHARD Jacques, PICHT Robert (dir.), *Au jardin des malentendus – Le commerce franco-allemand des idées*, Nouvelle édition actualisée (1^{ère} éd. : 1990), Paris, Actes Sud, Coll. « Babel », 1997, 635 p.

LEONHARD Nina, GAREIS Sven Bernhard (Hrsg.), *Vereint marschieren – Marcher uni – Die deutsch-französische Streitkräftekooperation als Paradigma europäischer Streitkräfte?*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, 241 p.

MARTENS Stephan, « Pour un nouveau prisme d'analyse de l'entente franco-allemande », pp. 13-21, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003.

MENUDIÉRIE Henri, *Le couple franco-allemand en Europe*, Asnières, Pia (Publications de l'Institut Allemand d'Asnières), 1993, 360 p.

Ministère de la Défense, *Armée et pouvoir en Allemagne et en France aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, Cahiers du CEHD, n°26, 2006, 180 p.

Ministère de la Défense, *Bilan et perspective de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, Actes du colloque tenu à Paris les 2 et 3 novembre 1998, Paris, CEHD, ADDIM, 1999, 305 p.

MOREAU DEFARGES Philippe, « Le couple franco-allemand : quel avenir ? », in *Défense Nationale*, 51 (8/9), 1995, pp. 109-116.

NOURY Christelle, *Le couple franco-allemand: un symbole européen*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 232 p.

PAJON Christophe, « L'impact du politique sur la coopération militaire franco-allemande », in *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, février 2006, pp. 34-40.

PAJON Christophe, *La coopération franco-allemande au concret : cultures, structures et acteurs*, Les Documents du C2SD, Paris, Mars 2006, 151 p.

PARFAIT Nicole (dir.), *Une entente de raison – La chute du mur de Berlin et les relations franco-allemandes*, Actes du colloque organisé par l'Institut d'Etudes Françaises de Sarrebruck les 4-6 novembre 1999, Paris, Ed. Desjonquères, 2000, 149 p.

PFEIFFER Susanne, *Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig ? Eine Analyse im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik (1990-2000)*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2006, 419 p.

PIROTTE Olivier (dir.), *Les politiques de défense franco-allemandes*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense, Coll. « Perspectives stratégiques », 1997, 284 p.

POIDEVIN Raymond, BARIETY, Jacques, *Les relations franco-allemandes : 1815-1975*, Paris, Armand Colin, Collection U, 1977, 373 p.

ROBERT Gilles (Lieutenant-colonel), *L'état-major mixte de montée en puissance de la Brigade Franco-Allemande : rencontre entre deux systèmes organisationnels nationaux*, Mémoire de DEA de sociologie, IEP de Paris, 1989, 171 p.

ROUGET Werner, *Schwierige Nachbarschaft am Rhein, Frankreich-Deutschland*, Bonn, Bouvier, 1998, 140 p.

SCHILD Joachim, « Les relations franco-allemandes dans une Europe élargie : la fin d'une époque ? », pp. 31-42, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003.

SCHILD Joachim, *Französische Positionen in der ersten Phase der EU-Konvent. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?* (SWP-Studie 26), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002, 49 p.

SCHILD Joachim, « *Ganz normale Freunde* ». *Deutsch-französische Beziehungen nach 40 Jahren Elysee-Vertrag* (SWP-Studie S1), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003, 25 p.

SCHILD Joachim, « Les relations franco-allemandes dans une Europe élargie : la fin d'une époque ? », *La Revue internationale et stratégique*, 48, hiver 2002-2003, pp. 31-42.

SCHWARZER Daniela, *Deutschland-Frankreich. Duo ohne Führungswillen. Das bilaterale Verhältnis in der erweiterten Europäischen Union* (SWP-Studien, S 15), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006, 34 p.

SOUTOU Georges-Henri, *L'alliance incertaine – Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996, 496 p.

STARK Hans, *Les relations franco-allemandes : état et perspectives*, Paris, Les Cahiers de l'IFRI, n°25, 1998, 171 p.

STARK Hans, *Deutsch-französische Positionen, Divergenzen und Kompromissformeln in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik*, p. 142-152, in Werner Weidenfeld, *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn, Europa Union, 1998, 205 p.

STARK Hans, « France-Allemagne : quel après Nice ? », in *Politique Etrangère*, n° 2, 2001, Paris, IFRI, pp. 289-299.

VAILLANT Jérôme, « La coopération franco-allemande à l'épreuve du Traité de l'Elysée. Retour sur quarante ans d'attente, de déceptions et de succès. », pp. 23-30, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003.

VEDRINE Hubert, « La relation franco-allemande », *La Revue internationale et stratégique*, 35, 1999, pp. 61-70.

VERNET Daniel, « La France et l'Allemagne », in *Politique Etrangère*, 60 (4), 1995, pp. 879-890.

WATTIN, Alexandre, *La coopération franco-allemande en matière de Défense et de Sécurité*, Préface du Colonel Lagache, Paris, L'Harmattan, Coll. « Allemagne d'hier et d'aujourd'hui », 2004, 179 p.

WESKE, Simone, *Deutschland und Frankreich – Motor einer Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik* ?, C.A.P., Munich, Nomos Verlag, 2005, 109 p.

Références sur la défense européenne

Communauté Européenne de Défense (CED)

ARON Raymond, LERNER Daniel (dir.), *La querelle de la C.E.D. : essais d'analyse sociologique*, Recueil d'études par Jacques Fauvet, Alfred Grosser, Stanley Hoffmann,...[et al.], Paris, Armand Colin, Coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques », n° 80, 1956, 215 p.

DAVID François, *Les vues du haut commandement français sur le réarmement allemand dans le cadre de la CED, 1951-1954*, Les Notes du CEHD, Paris, CEHD, décembre 2003, 3p.

De LARMINAT, Général E., *L'armée européenne*, Préface du Président René Pleven, Paris, Editions Berger-Levrault, 1952, 89 p.

DUMOULIN, Michel (ed.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain?*, Bruxelles, Coll. EUROCLIO, n°15, 2000, 430 p.

GAUZY Florence, *Le politique, le militaire et la préparation du réarmement de la République fédérale allemande (1950-1955)- entre luttes d'influence et coopération*, in Ministère de la Défense, Centre d'Etudes d'Histoire de la Défense, *Histoire des rapports politico-militaires*, Les Cahiers du CEHD n°5, Paris, ADDIM, 1997, 305 p.

LUTZ, Köllner, MAIER Klaus A., MEIER-DÖRNBERG Wilhelm, VOLKMANN Hans-Erich, *Die EVG-Phase, Anfänge der westdeutscher Sicherheitspolitik, 1945-1956*, Band 2, Oldenburg Verlag, München, 1990, 914 p.

PASTOR-CASTRO Rogelia, « The Quai d'Orsay and the European Defence Community Crisis of 1954 », in *History*, 91 (303), pp. 386–400.

SCHÖTTLI, Thomas U., *USA und EVG., Truman, Eisenhower und die Europa-Armee*, Berlin/Frankfurt, Peter Lang Verlag, „Europäische Hochschulschriften“, 1994, 465 p.

STEHLIN, Paul, *Témoignage pour l'histoire de notre temps*, Paris, Ed. Robert Laffont, 1964, 206 p.

VOLKMANN, Hans-Erich (Hrsg), *Der Bundestagsausschuss für Verteidigung. Der Ausschuss zur Mitarbeit des EVG-Vertrages, Juli bis Dezember 1952*, Droste Verlag, Düsseldorf, 2006, 1046 p.

PESD/PESC

AGGESTAM Lisbeth, *Role theory and European foreign policy*, pp. 11-29, in Ole ELGSTRÖM Ole, SMITH Michael (eds), *The European Union's Role in International Politics. Concepts and analysis*, London, Routledge, *ECPR Studies in European Political Science*, 2006.

ANDERSON Stephanie, SEITZ Thomas, « European Security and Defence Policy demystified », in *Armed Forces and Society*, 33 (1), octobre 2006, pp. 24-42.

- ANDREANI Gilles, « Why institutions matter », in *Survival*, 42 (2), 2000, pp. 81-95.
- APOSKITIS Selma, *Europäisierung oder Renationalisierung ? Nationalstaatliche Positionen in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Baden-Baden, Nomos, 2006, 161 p.
- AUMONT Laure, LAVADOUX Frank, DESSELAS Stéphane, « Systèmes politiques nationaux et exercice de l'influence au niveau communautaire : une comparaison France-Allemagne », in *EIPASCOPE*, 2005/2, pp. 35-44.
- AYBET Gülnur, *The dynamics of European security :1945-1991*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan Press, 1997, 232 p.
- BELOT Céline, *L'action internationale de l'Union européenne et sa légitimation par les opinions publiques*, pp. 41-58, in HELLY, Damien, PETITEVILLE, Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, 270 p.
- BELTRAN Jacques, PARMENTIER Guillaume, *L'identité européenne de sécurité et de défense : de Potsdam à Helsinki, en passant par Saint-Malo, Cologne et Pristina*, in *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2000, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001182.pdf> 13 p.,
- BERNARD Stéphane, *Précis de la guerre froide et de l'après-guerre froide – Au carrefour de la sécurité collective et de l'anarchie internationale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 328 p.
- BERRIDGE G.R., *Diplomacy. Theory and practice*, London, Palgrave, 3rd ed. (1st ed. : 1995), 2005, 242 p.
- BIEBER, Florian, DASKALOVSKI, Zidas, *Understanding the war in Kosovo*, London and Portland, OR: Frank Cass Publishers, 2003, 368 p.
- BISCOP, Sven, « La Stratégie Européenne de Sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *Défense nationale*, n° 2, Paris, février 2006, pp. 20-33.
- BISCOP Sven, « La Stratégie européenne de sécurité : mettre en œuvre l'approche holistique », pp. 25-38, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.
- BLANCK, Kathrin, *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur*, Wien, Springer Verlag, 2005, 590 p.
- BONO, Giovanna, *European Security and Defence Policy : theoretical approaches, the Nice Summit and hot issues*, Research and Training Network : Bridging the accountability gap in European Security and Defence Policy (ESDP/ESDP and Democracy, Department of Peace Studies, Bradford University, February 2002, 52 p.
- BOYER, Yves, « La sécurité et la défense : le temps des militaires », in *Questions Internationales*, n°7, mars 2004, 12 p.
- BOYER, Yves, « 2005 : un bilan mitigé pour la PESD », *Notes de la FRS*, Paris, 29 décembre 2005, 13 p.
- BRITZ Malena, ERIKSSON Arita, « ESDP : a fourth system of European Foreign Policy », in *Politique Européenne*, 17, automne 2005 pp. 35-62.
- BUCHET DE NEUILLY Yves, « La Politique Etrangère et de Sécurité Commune : dynamique d'un système d'action », in *Politix*, n°46, 1999, pp. 127-146.

BUCHET DE NEUILLY Yves, « L'irrésistible ascension du HR pour la PESC. Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'actions européens. », *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 13-30.

BUCHET DE NEUILLY Yves, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, 255 p.

BUCHET DE NEUILLY Yves, *Une Europe sans voix: les conditions du recours à la PESC*, pp. 65-30, in HELLY, Damien, PETITEVILLE, Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, 270 p.

BUCHET DE NEUILLY Yves, *Construire les instruments de la politique étrangère européenne. Les hauts fonctionnaires nationaux au cœur des processus bruxellois*, pp. 71-86, in DREYFUS Françoise, EYMERI Jean-Michel, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, 307 p.

BUFFOTOT Patrice (dir.), *La défense de l'Europe : les adaptations de l'après-guerre froide*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 1998, 221 p.

BUFFOTOT Patrice (dir), *La défense en Europe: nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Paris, La Documentation française, 2001, 352 p.

BUFFOTOT Patrice, *Europe des armées ou Europe désarmée?*, Paris, Ed. Michalon, Coll. « Ligne d'horizon », 2005, 116 p.

BUTON, Philippe, « La CED, l'affaire Dreyfus de la Quatrième République ? », in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 84, octobre-décembre 2004, pp. 43-59.

CALLEO David P., *Rethinking Europe's Future*, Princeton University Press, 2001, 381 p.

CARLSNAES Walter, SJURSEN Helene, WHITE Brian, *Contemporary European foreign policy*, London, Sage Publications, 2004, 278 p.

Conseil de l'Union européenne, « DR Congo : supporting transition », ESDP Newsletter, Issue 2, Juin 2006, 30 p.

CHARILLON Frédéric, « Européaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit », in Dossier « L'Européanisation de la Défense », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°16, Deuxième semestre 2004, pp. 11-29.

CHARILLON Frédéric, *La PESC, une réinvention de la politique étrangère*, pp. 61-74, in HELLY Damien, PETITEVILLE Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, 270 p.

CHILTON Paul, « La défense européenne, condition nécessaire à la formation d'une identité européenne ? », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp.109-118.

COGAN Charles, *The third option : the emancipation of European defence, 1989-2000*, London, Praeger, 2001, 179 p.

COHEN Samy, *L'opinion, l'humanitaire, et la guerre*, Paris, Fondation pour les études de défense, 1996, 112 p.

COHEN Samy, *La résistance des Etats. Les démocraties face à la mondialisation*, Paris, Seuil, 2003, 258 p.

- COLARD Daniel, « La société internationale à l'aube du 21^{ème} siècle », in *Revue de Défense Nationale*, Paris, avril 1995, pp. 75-89.
- COLLESTER Bryan, *How defence spilled over into CFSP: Western European Union and the European Security and Defence Identity*, pp. 369-389, in GREEN COWLES, Maria, SMITH, Michael (eds), *The state of the European Union*, vol. 5: *Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 453 p.
- CSAKI Sebastian M., *Civilian Power Germany? German elites and the development of ESDI/ESDP*, Paper presented at the 2nd ECPR Conference Marburg, Panel : Comparative National Approaches to Global Security 18-21 septembre 2003, 26 p.
- D'ABZAC-EPEZY Claude, VIAL Philippe, « Quelle Europe pour les militaires ? La perception de l'Europe à travers la presse militaire, 1947-1974 », *Revue historique des armées*, 1993, pp. 80-92.
- D'ABZAC-EPEZY Claude, VIAL Philippe, *La pratique de la coopération militaire : les forces armées face aux enjeux européens, 1958-1981*, pp. 15-33, in DEIGHTON, Anne, DU REAU Elisabeth (dir.), *Dynamiques européennes : nouvel espace, nouveaux acteurs, nouveaux enjeux*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, 318 p.
- DEIGHTON, Anne, « The European Security and Defence Policy », in *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, pp. 719-741.
- DESCHAUX-BEAUME, Delphine, « Pour aller plus loin », in Dossier « L'Européanisation de la Défense », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°16, Deuxième semestre 2004, pp. 147-156.
- DESCHAUX-BEAUME Delphine, *La défense à l'épreuve du changement d'échelle : l'exemple de la construction d'une politique européenne de défense*, pp. 207-216, in FAURE Alain, MULLER Pierre, LERESCHE Jean-Philippe, NARATH Stéphane (dir.), *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelle*, Paris, L'Harmattan, 2007, 378p.
- DESCHAUX-BEAUME Delphine, *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense au miroir de la presse écrite quotidienne française et allemande*, pp. 119-132, in PORTERET Vincent (dir.), *La défense. Acteurs, légitimité, missions : perspectives sociologiques*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », Coll. « Logiques politiques », 2007, 236 p.
- DESCHAUX-BEAUME Delphine, ANTROPIUS Paul, *La PESD et ses évolutions*, pp. 185-203, in *La défense française. Réflexions sociales et politiques*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 91, 2007, 216 p.
- DE SCHOUTEETE Philippe, *La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD.*, Cahiers de Chaillot, 71, ISS-UE, Paris, 2004, 88 p.
- DEUTSCH Karl, Karl, *Political community in the North-Atlantic area*, Princeton University Press, 1957, 292 p.
- DEVIN Guillaume (dir.), *Faire la paix*, Paris, Ed. Pepper, Coll. « Chaos International », 2005, 214 p.
- DIEDRICHS Udo, *Explaining the EU's military dimension : theoretical and conceptual approaches to ESDP*, pp. 34-57, in ROTTE Ralf, SPRUNGALA Ranja (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004, 250 p.
- DUKE Simon, *The elusive quest for European Security: From EDC to CFSP*, Bakingstoke, Macmillan, 2000, 406 p.

DUMEZ, Hervé, JEUNEMAÎTRE, Alain, « Le cadre institutionnel de la restructuration des industries d'armement. Une comparaison Etats-Unis/Europe », in *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, 57, septembre 1999, pp. 13-22

DUMEZ, Hervé, JEUNEMAÎTRE, Alain, « Une Europe de la défense ? Politique, marché, régulation et relation transatlantique », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 46-61.

DUMOULIN André, *L'UEO et la politique européenne de défense*, Paris, La Documentation Française, 1995, 78 p.

DUMOULIN André, *L'identité européenne de sécurité et de défense*, Bruxelles, PUE, 1999, 350 p.

DUMOULIN, André, « Les ambitions de l'Europe : de l'après-Kosovo aux indicateurs de cohérence », in *Politique Etrangère*, 2, 2000, pp. 485-498.

DUMOULIN André, MATHIEU Raphaël, SARLET Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire.- Genèse, structuration, ambitions, limites*, Préface de Javier Solana, Bruxelles, Bruylant, Coll. « Organisation internationale et relations internationales », n°54, 2003, 930 p.

DURAND Marie-Françoise, de VASCONCELOS Alvaro (dir.), *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 341 p.

ELGSTRÖM Ole, SMITH Michael (eds), *The European Union's Role in International Politics. Concepts and analysis*, London, Routledge, *ECPR Studies in European Political Science*, 2006, 260 p.

ELIASSEN Kjell (ed), *Foreign and security policy in the European Union*, London, Sage Publications, 1998, 246 p.

EULRIET Irène, *Le Chef d'Etat-major des Armées dans les forces européennes. Une comparaison Allemagne, France, Royaume-Uni*, Fiche Thématique 12, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, novembre 2007, 44 p.

EVERTS Philip, SINOTTS Richard, « Opinion publique, défense européenne et intervention militaire », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp.147-158.

FELD Werner J., *The Future of European Security and Defense Policy*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers, 1992, 178 p.

FORSTER Anthony, « Defence and European integration », in *Journal of Theoretical Politics*, 9 (3), 1997, pp. 297-315.

FORSTER Anthony, « Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty », in *Journal of Common Market Studies*, 36 (3), 1998, pp. 347-368.

FOUCAULT Martial, « Une défense efficace : critères économiques et évaluation de politiques publiques », in *Les Champs de Mars*, 14, 2003, pp. 71-100.

FOUCAULT Martial, « Europe de la Défense : quel processus d'allocation », in *Revue économique*, 57 (3), 2006, pp. 407-417.

GAREIS Sven Bernhard, KLEIN Paul, JANKOWSKI Barbara, ANTONELLI Francesco, AUBRY Giulia, MANISCALCO Maria Luisa, ZARETTI Alessia, *Europe's Common Security. Attitudes and opinions in France, Germany and Italy*, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg, Forum International 26, 2004, 129 p.

- GAREIS Sven Bernhard, « Europa- Globaler Akteur oder Zaungast der Weltpolitik ? », in *IFDT*, 2, 2006, pp. 24-27.
- GAYFFIER-BONNEVILLE, Anne-Claire (dir.), *Sécurité et coopération militaire en Europe, 1919-1955*, Cahiers d'Histoire de Saint-Cyr-Coëtquidan, Paris, L'Harmattan, Coll. « Inter-National », 2004, 342 p.
- GEGOUT, Catherine, « The French and British change in position in CESDP: a security community and a historical institutionalist perspective », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 63-85.
- GERE François, « La longue marche de l'Union européenne vers l'autonomie stratégique », in *Cahiers de Mars*, n°180, juin 2004.
- GIEGERICH Bastian, *European security and strategic culture. National Responses to EU's Security and Defence Policy*, Baden-Baden, Nomos, 2006, 244 p.
- GNESOTTO Nicole, *L'Europe politique, ou les dilemmes de la défense européenne*, Les notes de l'IFRI n°2, IFRI, Paris, juillet 1996, 37 p.
- GNESOTTO Nicole, *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Bibliothèque du citoyen », 1998, 128 p.
- GNESOTTO Nicole (dir.), *La PESD. Les cinq premières années. 1999-2004*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2004, 326 p.
- GORDON Philip, « Europe's uncommon Foreign Policy », in *International Security*, 22 (3), hiver 1997-98, pp. 74-100.
- GRANT Charles, ANDREANI Gilles, BERTRAM Chrisoph, *Europe's Military Revolution*, Londres, Center for European Reform, 2001, 86 p.
- GUILHAUDIS Jean-François, *L'Europe en transition - L'esquisse du nouvel ordre européen*, 2^{ème} éd., Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique », 1998 (1^{ère} éd. :1993), 160 p.
- GUILHAUDIS Jean-François, *La réorganisation du système de sécurité occidental en Europe*, Grenoble, Université Pierre Mendès-France, Cahiers du CEDSI, n° 18, février 1997, 156 p.
- GUILLEN Pierre, « Les chefs militaires français, le réarmement de l'Allemagne et la CED, 1950-1954 », in *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre Mondiale*, 129, 1983.
- GÜSSGEN Florian, « The missing link: the non-europeanization of the foreign services », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 109-130.
- HACKER Violaine, « Javier Solana, chef diplomate de l'Union européenne », in *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°18, juin 2007, pp. 53-75.
- HALTINER Karl, « Is there a common European Defence Identity ? The views of officers of eight European countries », in *Current Sociology*, 42 (3), 1994, pp. 71-85.
- HASSNER Pierre, « Kosovo : devant l'échec », in *Esprit*, 23 (6), 1999, pp. 175-178.
- HEBERT, Jean-Paul, « Armement : le choc de l'Europe », in *RAMSES*, Ifri, 1999, pp. 229-254.
- HEBERT, Jean-Paul (dir.), *Naissance de l'Europe de l'armement*, Cahiers d'études stratégiques, 27, 2000, p. 7-115.
- HEISE Volker, *ESVP in transatlantischer Perspektive. Mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten ?*, Diskussionspapier, SWP, Berlin, mars 2006, 10 p.

HEISELBERG Stine, *Pacifism or Activism: Towards a Common Strategic Culture within the European Security and Defense Policy?*, Danish Institute for International Studies, ISS Working Paper 4, 2003, 38 p.

HILL Christopher, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role », in *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), septembre 1993, pp. 305-328.

HILL Christopher, *Closing the capability-expectations gap ?*, pp. 18-38, in PETERSON John, SJURSEN Helen (eds), *A Common Foreign Policy for Europe ? Competing visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998, 215 p.

HILL Christopher, *The changing politics of foreign policy*, London, Palgrave, 2003, 376 p.

HILL Christopher, SMITH Michael, *Acting for Europe : reassessing the European Union's place in international relations*, pp. 388-406, in HILL Christopher, SMITH Michael (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 469 p.

HOTTIAUX Laurent, LIPONSKA-LABEROU Joanna, *La politique européenne de défense*, Paris, L'Harmattan, 2001, 155 p.

HOWORTH Jolyon, MENON Anand (eds), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997, 185 p.

HOWORTH Jolyon, *L'intégration européenne et la défense: l'ultime défi?*, Cahier de Chaillot, 43, Paris, IES-UE, 2000, 125 p.

HOWORTH Jolyon, « Britain, France and the European Defence Initiative », in *Survival*, 42 (2), summer 2000, pp. 33-55

HOWORTH Jolyon, « European defence and the changing politics of the European Union: hanging together or hanging separately? », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001, pp. 765-789.

HOWORTH Jolyon, « The CESDP and the forging of a European Security Culture », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 88-108.

HOWORTH Jolyon, « Quelles perspectives pour la présidence britannique de l'Union européenne (1^{er} juillet-31 décembre 2005) ? », *Document de travail 9*, Paris, IFRI, 2005, 8 p.

HOWORTH Jolyon, *From security to defence : the evolution of the CFSP*, pp. 179-204, in HILL Christopher, SMITH Michael (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 469 p.

HOWORTH Jolyon, KEELER, J.T.S (eds), *Defending Europe : the EU, NATO and the quest for European autonomy*, New York, Palgrave MacMillan, 2003, 247 p.

HOYER Werner, KALDRACK Gerd F. (Hrsg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften ?*, Baden-Baden Nomos, 2005, 335 p.

IRONDELLE Bastien, VENNESSON Pascal, « La défense européenne : un objet de science politique », in *Politique Européenne*, n° 8, Paris, L'Harmattan, Automne, 2002, pp. 5-12.

IRONDELLE Bastien, « La défense européenne, quel objet pour quels outils d'analyse ? », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 79-88.

IRONDELLE Bastien, PETITEVILLE, Franck, « La politique étrangère européenne en débats », in *Politique Européenne*, 17, automne 2005, pp. 5-9.

IRONDELLE Bastien, « Quelle européanisation de la sécurité au sein de l'Union européenne ? », pp. 39-51, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

JEANCLOS Yves, *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXI^{ème} siècle*, Actes du colloque des 27 –28 septembre 2001 tenu à l'Université R. Schuman de Strasbourg III, Bruxelles, Bruylant, Coll. « Etudes stratégiques internationales », 2003, 415 p.

JORGENSEN Knud E., *European approaches to crisis management*, The Hague, Kluwer Law International, 1997, 240 p.

KEOHANE Daniel, « 2008: une année vitale pour la défense de l'UE », in *Revue Internationale et Stratégique*, 69, 1, 2008, pp. 127-136.

KERNIC Franz, CALLAGHAN Jean, MANIGART Philippe, *Public opinion on European Security and Defense. A survey of European Trends and public attitudes towards CFSP and ESDP*, Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, 2002

KING Anthony, « Towards a Transnational Europe. The case of Armed Forces », in *European Journal of Social Theory*, 8 (3), 2005, pp. 321-340.

KREFT, Michael, *Die Europäische Integration als Sicherheitsinstitution; Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft im kulturell-institutionellen Kontext der Europäischen Integration*, Osnabrück, Der andere Verlag, 2002, 392 p.

LAIRD Robbin, *The Europeanization of the Alliance*, Boulder, Westview Press, 1991, 143 p.

LE GLOANNEC Anne-Marie, « Europe by other means ? », in *International Affairs*, 73 (1), 1997, p. 83-98.

LE GLOANNEC Marie-Anne, *Die Marginalisierung Europas am Anfang des 21. Jahrhundert*, pp. 236-252, in ARNOLD Hans, KRÄMER Raimund, *Sicherheit für das größere Europa. Politische Optionen im Globalen Spannungsfeld*, Bonn, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), 2002, 368 p.

LELLOUCHE Pierre, *Légitime défense- Vers une Europe en sécurité au XXI^{ème} siècle*, Paris, Editions Patrick Banon, Coll. « Opinions publiques », 1996, 363 p.

LE MORZELLE Joëlle, PHILP Christian (dir.), *La défense européenne*, Actes du colloque du 1^{er} février 2002, Centre d'Etudes Européennes (CEE) de la faculté de droit de l'université Jean Moulin Lyon 3, Bruxelles, Bruylant, 2003, 274 p.

LINDLEY-FRENCH, Julian, ALGIERI, Franco, *A European Defence Strategy*, Bertelsmann Foundation, Gutersloh, mai 2004, 101 p.

LINKLATER Andrew, « A European civilising process ? », pp. 367-387, in HILL Christopher, SMITH Michael (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 469 p.

LOISEL Sébastien, « Entente cordiale ou moteur européen ? La coopération militaire franco-britannique depuis la fin de la guerre froide », in *Les Champs de Mars* Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°15, 2004, pp. 37-62.

MALLET Jean-Claude, *La défense, de la nation à l'Europe*, Rapport de l'ENA, Groupe n°10 : Défense et construction européenne, Paris, Décembre 1995, 40 p.

MANEL Michel, *L'Europe sans défense ?* Paris, Berger-Levrault, 1982, 296 p.

- MANIGART Philippe, MARLIER Etienne, « European public opinion on the future of its security », in *Armed Forces and Society*, 19 (3), 1993, pp. 335-352.
- MANIGART Philippe, *La défense dans les débats publics en Europe*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 71, 2004, 23 p.
- MANNERS Ian, WHITMAN Richard, *The Foreign Policies of European Union Members States*, Manchester University Press, 2000, 284 p.
- MARILLER Roseline, *Quelle stratégie pour l'Europe de la défense?*, Paris, Economica, 2006, 244 p.
- MARTINSEN Per M., « The European Security and Defence Policy (ESDP)- a strategic culture in the making ? », Communication à l'ECPR Conference, Section 17 "Europe and Global Security", Marburg, 18-21 septembre 2003, 39 p.
- MAULL Hanns, « Germany and Japan : the new civilian powers », in *Foreign Affairs*, 69 (5), 1990, pp. 91-106.
- MAULL Hanns, « Germany and the use of force : still a « civilian power » ? », in *Survival*, 42 (2), 2000, pp. 56-80.
- MAULL Hanns, « Europe and the new balance of global order », in *International Affairs*, 81 (4), 2005, pp. 775-799.
- MAULNY Jean-Pierre, « L'industrie d'armement, acteur et bénéficiaire de l'Europe de la Défense? », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 139-146.
- MAURER Andreas, SCHWARZER, Daniela, « Alle Karten auf den Tisch ! Ansätze zur Überwindung der konstitutionellen Malaise in der EU », *SWP-Aktuell*, 28, Berlin, Juin 2006.
- MAURY Jean-Pierre, *La construction européenne – La sécurité et la défense*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 1996, 332 p.
- MAZZUCELLI Colette, *The evolution of an international actor : western Europe's new assertiveness*, Boulder, Westview press, 1990, 354 p.
- MENON Anand, FORSTER Anthony, WALLACE William, « A Common European Defence ? », in *Survival*, vol. 34 (3), automne 1992, pp. 98-118.
- MENON Anand, « Playing with fire : the EU's Defence Policy », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, pp. 32-45.
- MERAND Frédéric, « Les militaires français et la construction européenne, 1972-1998. Représentations sociales de l'Europe de la Défense dans « Armées d'Aujourd'hui » », in *Politique Européenne*, 9, 2003, pp. 165-192.
- MERAND Frédéric, « Dying for the Union ? Military officers and the creation of a European defence force », in *European Societies*, 5 (3), 2003, pp. 253-282.
- MERAND Frédéric, « Social representations in the European Security and Defence Policy », in *Cooperation and Conflict*, 41 (2), 2006, pp. 131-152.
- MERAND Frédéric, *European Defence Policy : Beyond the Nation state*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 184 p.
- MERAND Frédéric, « L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques », pp. 55-73, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les*

- Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.
- Ministère de la Défense, *La défense de l'Europe : une perspective historique*, Centre d'Etudes d'Histoire de la Défense, Paris, ADDIM, 1996, 144 p.
- MISSIROLI Antonio, « CFSP, Defence and Flexibility », *Cahiers de Chaillot*, 38, Paris, IES-UE, février 2000, 60 p.
- MISSIROLI Antonio, « Ploughshares into swords ? Euros for European defense », in *European Foreign Affairs Review*, 8, 2003, pp. 5-33.
- MISSIROLI Antonio, « Une question d'argent : le financement de la gestion de crise au sein de l'UE », pp. 115-125, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET Gisela, « The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union », in *European Foreign Affairs Review*, 7(3), 2002, pp. 257-282.
- NIVET Bastien, « La fin du complexe européen de puissance », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 99-107.
- NIVET, Bastien, *La défense dans les débats publics en Europe*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 71, 2004, 169 p.
- NOWAK Agnieszka (dir.), *Civilian crisis management : the EU way*, Cahiers de Chaillot n° 90, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2006, 150 p.
- NUTTALL Simon, *European Policy Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 342 p.
- PAJON Christophe, « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle européanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », *Politique Européenne*, 10, 2003, pp. 148-171.
- PETITEVILLE Frank, « L'Union européenne, un acteur international "global" ? Un agenda de recherche », in *Revue Internationale et Stratégique*, 47, automne 2002, pp. 145-157.
- PETITEVILLE Frank, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, 272 p.
- PIANA, Claire, *Vers une Europe de la défense ?*, pp. 91-103, in HELLY, Damien, PETITEVILLE, Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, 270 p.
- PIROTTE Olivier (dir.), *Sécurité européenne et défense nationale*, Actes du colloque de Lille du 11 décembre 1998, Paris, La Documentation Française, 2000, 176 p.
- PYM Francis, « Defence in democracies : the public dimension », in *International Security*, Vol. 7, n°1, London, Summer 1982, pp. 40-44.
- « Quelle Défense pour l'Europe ? », Dossier, in *Diplomatie Magazine. Relations internationales et conflits contemporains*, n°3, mai-juin 2003.
- RAMEL Frédéric, « Images de l'ennemi et limites de l'IEDS dans l'après guerre froide : l'émergence incertaine d'une fédération européenne », in *Arès*, 44, vol. XVIII (1), février 2000, pp. 23-42.

REITER Erich, RUMMEL, Reinhard, SCHMIDT, Peter (Hg.), *Europas ferne Streitmacht, Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP*, Forschung zur Sicherheitspolitik, Band 6, Hamburg, Mittler, 2002, 296 p.

REVEILLARD Christophe, *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale. Des projets de la Résistance au traité de CED (1950-1954)*, Ed. François-Xavier de Guibert, Coll. « Combats pour la liberté de l'esprit » 2001, 421 p.

RÜHL, Lothar, *Die drei großen Partner der ESVP: Großbritannien, Frankreich und Deutschland*, in ROTTE Ralf, SPRUNGAL, Ranja (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004, 250p.

RYAN David, *The United States and Europe in the Twentieth Century*, London, Pearson Longman, 2003, 202 p.

SALMON Trevor, SHEPHERD Alistair, *Toward a European Army. A military power in the making ?*, London, Kynne Rienner Publishers, 2003, 239 p.

SAURUGGER, Sabine, *Union européenne: vers une politique étrangère autonome ?*, pp. 285-302, in CHARILLON Frédéric (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001, 333 p.

SCHEECK, Laurent, « Les interprètes de l'ambivalence. Les relations UE-OTAN et les nouveaux acteurs de la PESD », in « L'Européanisation de la Défense », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°16, Deuxième semestre 2004, pp. 29-56.

SCHMIDT Peter, « Militärische Instrument der EU- die ESVP », in *Informationen zur politischen Bildung*, n° 291, 2006, pp. 73-78.

SCHMITT Burkhard, « De la coopération à l'intégration : les industries aéronautiques et de défense en Europe », *Cahiers de Chaillot*, 40, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne juillet 2000, pp. 1-90.

SCHNAPPER, Pauline, *Royaume-Uni : le pragmatisme comme art de gouverner*, pp. 133-150, in CHARILLON Frédéric (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001, 333 p.
« Sicherheitspolitische Akteure », Dossier, *Information für die Truppe* (IFDT), n°2, II. Quartal 2006,

SLOAN Stanley, *Les Etats-Unis et la défense européenne*, Cahiers de Chaillot n° 39, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2007, 70 p.

SMITH Michael, « The framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework? », in *Journal of European Public Policy*, London, Routledge, 10 (4), August 2003, pp. 556-575.

SMITH Michael, *Europe's Foreign and Security Policy. The institutionalization of cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 291 p.

SMITH Julie, « A missed opportunity? New Labour's European policy 1997-2005 », in *International Affairs*, vol. 81(4), July 2005, pp. 703-721.

SMITH Karen, « Beyond the civilian power EU debate », in *Politique Européenne*, 17, automne 2005, pp. 63-82.

SOETENDORP Ben, *Foreign policy in the European Union. Theory, history and practice*, London and New York, Longman, 1999, 170 p.

SOETENDORP Ben, « La construction d'une défense européenne: émergence d'un défi politique et appels à résolution », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 119-128.

TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 540 p.

TERPAN Fabien (dir.), *La politique européenne de sécurité et de défense : l'UE peut-elle gérer les crises?*, Centre Morris Jannowitz, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 2004, 341 p.

TERPAN Fabien, « La dimension politique de la PESD : bilan du second semestre 2005 », *Défense Nationale*, Paris, décembre 2005, pp. 42-63.

TERPAN Fabien, « The Europeanization of French defence policy », Communication présentée de la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 24-26 avril 2008.

TIMMERMANN, Heiner, SALEWSKI, Michael (Hg.), *Armeen in Europa- Europäische Armeen. Von den Kreuzzügen bis ins 21. Jahrhundert*, Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen, Münster, LIT Verlag, 2004, 230 p.

TONRA Ben, CHRISTIANSEN Thomas (eds), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester, Manchester University Press, 2004, 175 p.

TULL Denis M., « Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik », *SWP-Aktuell*, 44, Berlin, Octobre 2005, 4 p.

VAN STADEN Alfred, *After Maastricht : explaining the movement towards a common European Defence Policy*, in CARLSNAES Walter, SMITH Steve (eds), *European Foreign Policy: the EC and changing perspectives in Europe*, London, Sage, 1994, 312 p.

VARWICK, Johannes, OVERHAUS, Marco, *Die Finalität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Probleme, Optionen und Realisierungschancen*, pp. 214-247, in ROTTE, Ralf ; SPRUNGALA, Ranja (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004, 250 p.

VON ONDARZA Nicolai, « EU military deployment- An executive prerogative ? Decision-making and parliamentary control on the use of force by the EU », Communication présentée à la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 24-26 avril 2008, 22 p.

WAGNER Wolfgang, « Why EU's foreign and security policy will remain intergovernmental rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy », in *Journal of European Public Policy*, 10 (4), 2003, pp.576-595.

WAGNER Wolfgang, *Für Europa sterben? Die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Report 3/2004, 29 p.

WAGNER Wolfgang, *The democratic legitimacy of ESDP*, Occasional Paper 57, ISS-EU, Paris, April 2005, 39 p.

WAGNER Wolfgang, « The democratic control of military power Europe », in *Journal of European Public Policy*, 13(2), March 2006, pp. 200-216.

WALCH Jacques, « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », in *Politique Etrangère*, n° 2, 2001, Paris, IFRI, pp. 341-352.

WARWICK Johannes, « Toward a Euroarmy ? », in *Internationale Politik*, 4, 2001, pp. 33-37.

WASSENBERG Philip, *Das Eurokorps – Sicherheitsrechtliches Umfeld und völkerrechtliche Bedeutung eines multinationalen GroBverbands*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, 360 p.

WEBBER Mark et alii, « The Governance of European Security », in *Review of International Studies*, 30, 2004, p. 3-26.

WEIDENFELD, Werner, *Organisation, Institutionalisierung und Fortentwicklung der ESVP*, in ROTTE, Ralf ; SPRUNGALA, Ranja (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004, 250 p.

WESSELS Wolfgang, « Nice results : the Millenium IGC in the EU's evolution », in *Journal of Common Market Studies*, 39 (2), 2001, pp. 197-219.

WESSELS Wolfgang (dir.), *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP. Options for the European Convention*, Study submitted for the European Parliament, Directorate-General for Research, Brussels, TEPSA, 2002, 292 p.

WERKNER, Ines-Jacqueline, *Allgemeine Trends und Entwicklungslinien in den europäischen Wehrsystemen*, SOWI-Arbeitspapier n° 134, Strausberg, juillet 2003, 48p.

WHITE Brian, « The European Challenge to Foreign Policy Analysis », *European Journal of International Relations*, 5 (1), 1999, pp. 37-66.

WHITE, Bryan, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave, 2001, 196p.

WHITE Brian, « Expliquer la défense européenne: un défi pour les analyses théoriques », in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003, pp. 89-97.

WOETS Ludovic, *La défense en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2000, 413 p.

ZIELONKA Jan, *Paradoxes of European foreign policy*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, 171 p.

OTAN et relations UE-OTAN

BONO Giovanna, « L'ambiguïté des relations OTAN-PESD : faux débat ou enjeu réel ? », in *Revue internationale et stratégique*, n°48, hiver 2002-2003, pp. 129- 137.

BRIMMER, Esther, *NATO and the development of a European Security and Defence Policy*, pp. 144-168, in ROTTE, Ralf ; SPRUNGALA, Ranja (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004, 250p.

CARR Fergus, CALAN Theresa, *Europe and the USA : security and defence policy*, pp. 135-159, in Fergus Carr, Andrew Massey (eds), *Public policy and the new European agendas*, Edward Elgar Ed., Cheltenham (UK), 2006, 450 p.

CORNISH P., « NATO: the practice and politics of transformation », in *International Affairs*, 80 (1), 2004, pp. 63-74.

COURMONT Barthélémy, « Que reste-t-il de la fracture transatlantique ? », pp. 103-116, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

« Europa und die Vereinigten Staaten : die Erneuerung der transatlantischen Partnerschaft », Dossier, *Europäische Sicherheit*, n° 3, 2006, pp. 8-50.

HEISE Volker, *ESVP in transatlantischer Perspektive. Mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten?*, SWP Diskussionspapier, mars 2006, 10 p.

HEISE Volker, SCHMIDT Peter, *NATO and EU: Reversing Berlin-plus?*, p. 295-30, in SCHMIDT Peter (dir.), *A Hybrid Relationship, Transatlantic Security Cooperation beyond NATO*, Francfort, Peter Lang, 2008.

HOWORTH Jolyon, « France, NATO and European Security: status quo unsustainable; new balance unattainable? », in *Politique Etrangère*, 4, hiver 2002-2003, pp. 1001-1017.

HOWORTH Jolyon, « ESDP and NATO. Wedlock or deadlock ? », in *Cooperation and Conflict*, 2003, 38 (3), pp. 235-254.

HUNTER, R.E., *The European Security and Defence Policy: NATO's companion- or Competitor ?*, Rand, 2002, <http://www.rand.org/publications/MR/MR1463/index.html>

KAGAN Robert, *Of paradise and power : America and Europe in the new world order*, London, Atlantic Books, 2004, 158 p.

LARRABEE, F. Stephen, *ESDP and NATO: Assuring Complementarity*, pp. 20-40, in ROTTE, Ralf, SPRUNGALA, Ranja (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004, 250 p.

MOREL Jean-François, « Les relations UE-OTAN: une vision européenne », in *Défense Nationale*, 5, 2004, pp. 135-144.

NYE Joseph, « The US and Europe : continental drift ? », in *Journal of International Affairs*, Royal Institute for International Affairs, London, Vol. 76, n°1, January 2000, pp. 51-61.

PETERS Ingo, « ESDP as a transatlantic issue: problems of mutual ambiguity », in *International Studies Review*, 6, 2004, pp. 381-401.

RYAN David, *The United States and Europe in the Twentieth Century*, London, Pearson Longman, 2003, 202 p.

SCHEECK Laurent, « Les interprètes de l'ambivalence. La relation UE-OTAN et les nouveaux acteurs de la PESD », in *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°16, Deuxième semestre 2004, pp. 29-55.

SPECKMANN Thomas, « Die transatlantische Brücke », in *IFDT*, 2, 2006, pp. 16-23.

VALASEK Tomas, « France, NATO and European Defence », *Policy Brief*, 2008, Centre for European Reform, Londres, 6 p.

Von PLATE Bernard, « Verteidigungsbündnis im Wandel- die NATO », in *Informationen zur politischen Bildung*, n° 291, 2006, pp. 67-72.

WELLS Samuel, « La politique étrangère de Bill Clinton », *Ramsès* 97, Paris, Dunod, 1996, pp. 319-334.

Références sur l'Union européenne et l'intégration européenne

ABELES Marc, *En attente d'Europe- Débat avec Jean-louis Bourlanges*, Paris, Hachette, Coll. « Questions de politique », 1996, 158 p.

- AUMONT Laure, LAVADOUX Frank, DESSELAS Stéphane, « Systèmes politiques nationaux et exercice de l'influence au niveau communautaire », in *EIPASCOPE*, 2/2005, pp. 35-44.
- BANCHOFF Thomas, SMITH Mitchell, *Legitimacy and the European Union européenne. The contested polity*, London, Routledge, 1999, 226 p.
- BELOT Céline, « Les logiques sociologiques de soutien au processus d'intégration européenne : éléments d'interprétation », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 9 (1), 2002, pp. 11-29.
- BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008, 387 p.
- BITSCH Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Ed. Complexe, 3^{ème} éd., 2001, 356 p.
- BITSCH Marie-Thérèse, LOTH Wilfried, POIDEVIN Raymond (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 523 p.
- BLANC Didier, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*, Paris, L'Harmattan, 2004, 527 p.
- BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas, « When Europe hits home : Europeanization and domestic changes », in *European Integration online Papers* (EioP), 4 (15), 2000, 24 p.
- BOSSUAT Gérard, *Histoire des constructions européennes au XX^{ème} siècle, Bibliographie commentée des travaux français*, Berne, Peter Lang, 1994, 431 p.
- BULLER Jim, « The Europeanization of National Politics ? », in *An International Journal of comparative Politics*, Blackwell Publishing, London, Vol. 38, n° 4, Autumn 2003, pp. 528-535.
- CHECKEL Jeffrey, « Social construction and integration », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 545-560.
- CHECKEL Jeffrey, « International institutions and socialization in Europe: introduction and framework », in *International Organization*, 59, automne 2005, pp. 801-826.
- CHRISTIANSEN Thomas, JORGENSEN Erik, WIENER Antje, « The social construction of Europe », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 528-544.
- CHRISTIANSEN Thomas, JORGENSEN Erik, WIENER Antje, *The social construction of Europe*, London, Sage Publications, 2001, 256 p.
- COHEN Antonin, « De congrès en assemblées. La structuration de l'espace politique transnational européen au lendemain de la guerre. », in *Politique Européenne*, 18, hiver 2006, pp. 105-125.
- COHEN Antonin, VAUCHEZ Antoine (dir.), *La constitution européenne. Elites, mobilisations, votes*, Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2007, 304 p.
- DE LA SERRE Françoise, « Les coopérations renforcées: quel avenir ? », in *Politique Etrangère*, 2, 2000, pp. 455-465.
- DE SCHOUTEETE Philippe, *Une Europe pour tous. Dix essais sur la construction européenne*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1997, 178 p.
- DEUTSCH Karl et alii, *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957, 228 p.

- DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'UE*, 4^{ème} édition, Paris, La Documentation Française, Coll. « Réflexes Europe », 2001,
- DUCHENE François, *La Communauté Européenne et les aléas de l'interdépendance*, in KOHNSTAMM Max, HAGER Wolfgang, *L'Europe avec un grand E*, Paris, Robert Laffont, 1973, pp. 17-45.
- DU REAU Elisabeth, *Europe des élites ? Europe des peuples ? La construction de l'espace européen, 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1998, 345 p.
- DU REAU Elisabeth, *L'idée d'Europe au XX^{ème} siècle*, Paris, Ed. Complexe, 2^{ème} éd. (1^{ère} éd. : 1996), Coll.« Questions d'histoire », 2001, 372 p.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste, *L'Europe. Histoire de ses peuples*, Paris, Perrin, 1990, 705 p.
- EGEBERG Morten, « Transcending intergovernmentalism? Identity and role-perceptions of national officials in EU decision-making », in *Journal of European Public Policy*, 6 (3), 1999, pp. 456-474.
- FORET François, *L'Europe comme "tout". La représentation symbolique de l'Union européenne dans le discours institutionnel*, pp. 177-204, in SAURUGGER Sabine (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003, 304 p.
- GALTUNG Johan, *The European Community, a superpower in the making*, London, Allen and Unwin, 1973, 193 p.
- GEORGAKAKIS Didier, « Construction sociale de l'Europe et sociologie politique européenne : perspectives communes et nouveaux matériaux de recherche », in *Regards sociologiques*, 27-28, 2004, pp. 3-5.
- GEORGAKAKIS Didier, *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. « Sociologie politique européenne », 2002, 330 p.
- GEORGAKAKIS Didier, de LASSALLE Marine, « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », in *Regards sociologiques*, 27-28, 2004, pp. 6-33.
- GEORGAKAKIS Didier, de LASSALLE Marine, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen : Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2007, n°166-1667, p. 38-53.
- GEORGAKAKIS Didier, de LASSALLE Marine, *La « nouvelle gouvernance européenne » : genèse et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2008, 391 p.
- GEORGAKAKIS Didier, « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contrepoints », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 53-85.
- GERBET Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 1994 (1^{ère} éd. : 1983), 559 p.
- GUIRAUDON Virginie, « Sociologie de l'Europe. Mobilisations, élites et configurations », in *Cultures et conflits*, 38-39, 2000, pp. 7-37.
- GUIRAUDON Virginie, « The EU through European's eyes : political sociology and the EU studies », in *EUSA Review*, 2006, 19(1), pp.1-5.
- HANDCOCK Donald et al. (ed.), *Politics in Europe*, Washington, CQ Press, 2007 (4th ed.), 670 p.

- HAAS Ernst, *The uniting of Europe*, Standford University Press, 1968, 2nd ed., 552 p.
- HAAS Ernst, *Does constructivism subsume neo-functionalism?*, pp. 22-31, in CHRISTIANSEN Thomas, JORGENSEN Erik, WIENER Antje (eds), *The social construction of Europe*, London, Sage Publications, 2001, 256 p.
- HAYES-RENSHAW Fiona, WALLACE Helen, *The Council of Ministers*, New York, Palgrave, Macmillan, 2006, 392 p.
- HAYWARD Jack, MENON Anand, *Governing Europe*, Oxford University Press, 2003, 488p.
- HENIG Stanley, *The Uniting of Europe – From consolidation to enlargement*, 2nd ed., London, Routledge, 2002 (1st ed.: 1997), 139 p.
- HOOGHE Lisbeth, « Consociationalists or Weberians ? Top Commission Officials on Nationality », in *Governance*, 12(4), 1999, p. 412.
- HOOGHE Lisbeth, *The European Commission and the integration of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 279 p.
- JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004, 317 p.
- JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 161-192.
- JORGENSEN Knud E. (ed.), *Reflexive approaches to European governance*, New York, St Martin's Press, 1997, 262 p.
- JORGENSEN Knud E., POLLACK Mark A., ROSAMOND Ben (eds), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage Editions, 2006, 596 p.
- KASSIM Hussein, PETERS Guy, WRIGHT Vincent (eds), *The national co-ordination of EU policy : the domestic level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 269 p.
- KAUPPI Niilo, MADSEN Mikael Rask, « Institutions et acteurs: rationalité, réflexivité et analyse de l'UE », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 7-113.
- KEOHANE Robert, HOFFMANN Stanley, *The new European Community, Decision-making and international change*, Boulder, Westview, 1991, 208 p.
- LARAT Fabrice, « L'Europe à la recherche d'une figure tutélaire. L'instrumentalisation de la symbolique carolingienne comme tentative de fondation d'un projet politique. », in *Politique Européenne*, 18, hiver 2006, pp. 49-68.
- LEQUESNE Christian, SMITH Andy, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique », *Cultures et conflits*, 1997, 28, 7-31.
- MANGENOT Michel, « Une école européenne d'administration ? L'improbable conversion de l'ENA à l'Europe », in *Politix*, 1998, 11 (43), pp. 7-32.
- MANGENOT Michel, « Une « chancellerie du prince ». Le Secrétariat Général du Conseil dans le processus de décision bruxelloise », in *Politique Européenne*, 11, automne 2002, pp. 123-142.
- MARCUSSEN Martin, RISSE Thomas, ENGELMANN-MARTIN Daniela, KNOPF Joachim, ROSCHER Klaus, « Constructing Europe ? The evolution of French, British and German nation state identity », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 614-633.

- MENON Anand, WRIGHT Vincent, « The paradoxes of « failure » : British EU policy making in comparative perspective », in *Public Policy and Administration*, 13 (4), hiver 1998, p.46-66.
- MENON Anand, « French follies? », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 217-230.
- MERAND Frédéric, « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français)? », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 23-51.
- MJOSET Lars, « Les significations historiques de l'europanisation », in *L'Année de la régulation*, 1, 1997, p. 85-127.
- MONAR Jörg, WESSELS Wolfgang, *The European Union after the treaty of Amsterdam*, London, New York, Continuum, 2001, 338 p.
- MONNET Jean, *Mémoires*, Paris, PUF, 1976, 642 p.
- MORAVCSIK Andrew, *The choice for Europe*, Londres, UCL Press, 1998, 514 p.
- PAGE Edward, *People who run Europe*, Oxford, Clarendon, 1997, 178 p.
- PAGE Edward, WRIGHT Vincent (eds), *Bureaucratic elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 286 p.
- PAGE Edward, WOUTERS Linda, « Bureaucratic Politics and Political Leadership in Brussels », in *Public Administration*, 72 (3), automne 1994, pp. 445-59.
- PALIER Bruno, SUREL Yves, *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2007, 357 p.
- PIERSON Paul, « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, pp. 123-163.
- POLLACK Mark A., *The Engines of European Integration – Delegation, Agency and Agenda setting in the European Union*, Oxford University Press, 2003, 496 p.
- PUTNAM Robert, « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games », in *International Organization*, 42(3), summer 1988, pp. 427-460.
- PUTNAM Robert, EVANS Peter, JACOBSON Harold (dir.), *Double-Edged Diplomacy: International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993, 490 p.
- QUERMONNE Jean-Louis, *De la gouvernance au gouvernement : l'Union européenne en quête de gouvernabilité*, 315-332, in FAVRE Pierre, HAYWARD Jacques, SCHEMEIL Yves (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 377 p.
- RADAELLI Claudio, « Europanisation », pp. 191-200, in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004, 518 p.
- RICHARDSON James, *Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur: communautés de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques*, 169-195, in LE GALES Patrick, THATCHER Mark, *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, 272 p.
- RISSE Thomas, « A European identity? Europeanization and the evolution of nation-state identities », pp. 198-216, in GREEN COWLES Maria, CAPORASO James, RISSE Thomas, *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, NY, Cornell University Press, 2001.

- SANDHOLZ, Wayne, STONE SWEET, Alec (eds), *European integration and supranational governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, 389 p.
- SAURUGGER Sabine, SUREL Yves, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 13 (2), 2006, pp. 179-211.
- SAURUGGER Sabine, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 5-22.
- SAURUGGER Sabine, « Avons-nous besoin d'une sociologie des relations internationales pour analyser l'intégration européenne ? », *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 193-216.
- SCHWOK René, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique », 2005, 154 p.
- SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004, 195 p.
- SWEET STONE Alec, SANDHOLTZ Wayne, FLIEGSTEIN Neil (eds), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 273 p.
- SMITH Andy, JOANA Jean, « Le mariage de la carpe et du lapin ? Une sociologie politique de la Commission européenne en chantier », in *Cultures & Conflits*, n°38-39, 2000, pp. 73-100.
- SMITH Andy , JOANA Jean, *Les commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 260 p.
- STEVENS Anne, STEVENS Handley (eds), *Brussels Bureaucrats ? The Administration of the European Union*, London, Palgrave, 2000, 277 p.
- WALLACE Helen, WALLACE William, WEBB Carol (eds), *Policy-making in the European Union*, 3rd ed., New York, John Wileys and Sons LTD, 1996 (1st ed.:1977), 509 p.
- WALLACE Helen, WALLACE William, POLLACK Mark (eds), *Policy-making in the European Union*, 5th ed., New York, Oxford University Press, 2005, 570 p.
- WALLACE William, *The Transformation of Western Europe*, Royal Institute of International Affairs, London, Pinter Publishers, 1990, 122 p.
- WEISBEIN Julien, « L'Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européenne », in *Politique Européenne*, 25, printemps 2008, pp. 115-135.
- WRIGHT Vincent, CASESSE Sabino (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, 239 p.
- VAUCHEZ Antoine, Antoine Vauchez, « A Europe of norms. A political sociology of a « community of law » », Communication présentée à la conférence *New approaches on European studies : social capital, elites, constructivism...*, Université de Copenhague, 27-28 avril 2007, 20 p.

Références sur l'Allemagne : armée /politique étrangère/système politico-administratif

ADAM Rudolf, « Fortentwicklung der deutschen Sicherheitsarchitektur- Ein nationaler Sicherheitsrat als strukturelle Lösung ? », in *Sicherheit und Stabilität*, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, n°1, 2006, pp. 38-50.

ADENAUER Konrad, *Errinerungen, 1945-1953*, Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt, 1965, 556 p.

BALD, Detlev, *Die Bundeswehr, Eine kritische Geschichte (1955-2005)*, München, Verlag C.H. Berg, 2005, 232 p.

BENZ, Wolfgang (Hrsg), *Die Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Politik*, Fischer Taschenbuch Verlag, 1983, 453 p.

BENZ, Wolfgang (Hrsg), *Deutschland unter alliierter Besatzung, 1945-1949-55. Ein Handbuch*, Berlin, Akademie Verlag, 1999, 494 p.

BENZ Arthur, BOGUMIL Jörg, Des « fonctionnaires dominants » au cœur du système fédéral : le cas de l'Allemagne, pp. 118-134, in DREYFUS Françoise, EYMERI Jean-Michel, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, 307 p.

BIERLING, Stephan, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, München, Oldenburg Verlag, 1993, 366 p.

BRAND Enrico, BUCK Christan (Hrsg.), *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf*, 4. Auflage, Wiesbaden, VS-Verlag, 2005, 411 p.

BULMAHN Thomas, *Bevölkerungsumfrage 2005. Repräsentative Befragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland., Ergebnisbericht*, SOWI, Strausberg, août 2005, 63 p.

BULMAHN Thomas, FIEBIG Rüdiger, SENDER Wolfgang, *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2006 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, SOWI, Strausberg, avril 2008, 178 p.

DEMESMAY Claire, STARK Hans, *Radioscopie de l'Allemagne*, Paris, Cahiers et conférences de l'IFRI, 2004, 115 p.

DEMESMAY Claire, STARK Hans (dir.), *Radioscopie de l'Allemagne 2008*, Paris, Cahiers et conférences de l'IFRI, 2008, 265 p.

DERLIEN Hans-Ulrich, *Compétence bureaucratique et allégeances politiques en Allemagne*, pp. 64-90, in SULEIMAN Ezra, MENDRAS Henri (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1998, 264 p.

DERLIEN Hans-Ulrich, *Germany : The structure and dynamics of the reward system for bureaucratic and political elites*, pp . 166-186, in HOOD Christopher, PETERS Guy (eds), *Rewards at the top. A comparative study of High Public Office*, London, Sage, 1994, 242 p.

DESCHAUX-BEAUME Delphine, *La culture militaire de la Bundeswehr*, pp. 47-53, in *Le récit des pratiques pédagogiques*, « Des pratiques professionnelles aux recherches académiques », Cahier n°9, COFAT, Ministère de la Défense, 2^{ème} semestre 2006.

DOBBINS James (ed.), *America's role in nation-building : from Germany to Irak*, RAND Corporation, 2003, 275 p. http://rand.org/pubs/monograph_reports/MR1753/MR1753.ch2.pdf

EBERWEIN Wolf-Dieter, KAISER Karl (Hrsg.), *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, Band 4, München, Oldenburg Verlag, 1998, 300 p.

FORSTER Karina, *La réforme de la Bundeswehr*, International Public Affairs Network, Allemagne, janvier 2003, 55 p.

GAREIS Sven Bernhard, KLEIN Paul, *Europa's Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Einstellungen und Meinungen in der deutschen Bevölkerung*, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg, SOWI-Arbeitspapier 135, 2003, 54 p.

GAREIS Sven Bernhard, *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung.*, Opladen, Verlag Barbara Budrich, 2005, 266 p.

GARTON ASH Timothy, *Au nom de l'Europe- L'Allemagne dans un continent divisé*, Paris, Gallimard, 1995, 375 p.

GLAESSNER Gert-Joachim, *German democracy. From post-world war II to present day*, Oxford, New York, Berg, 2005, 230 p.

GOUGEON Jacques-Pierre, *L'Allemagne dans les relations internationales de 1890 à nos jours*, Paris, Armand Colin, Coll. « Synthèse », 1998, 96 p.

GOUGEON Jacques-Pierre, *Allemagne : une puissance en mutation*, Paris, Gallimard, 2006, 522 p.

GOTT Kendall D., *Mobility, Vigilance and Justice: the US Army constabulary in Germany, 1946-1953. Global War on Terrorism, Occasional Paper 11*, Combat Studies Institute Press, Fort Leavenworth, Kansas, 2001, 88 p.

GROSSER Alfred, *Les Occidentaux*, Paris, Fayard, 1978, 437 p.

GUILLEN Pierre, *La question allemande de 1945 à nos jours*, Paris, Imprimerie Nationale, 1996, 236 p.

HARTMANN, Jürgen, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung.*, 1.Auflage, Wiesbaden, VS Verlag, 2004, 307 p.

JANNING Josef, « A German Europe – a European Germany ? On the debate over Germany's foreign policy », in *Journal of International Affairs*, 72 (1), Royal Institute for International Affairs, London, January 1996, pp. 33-41.

- JANNING Josef, « L'Allemagne et le renouvellement de la stratégie nucléaire française », in *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, 2006.
- KANNICHT Joachim, *Die Bundeswehr und die Medien., Material zur Presse und Öffentlichkeitsarbeit in Verteidigungsfragen*, Regensburg, Walhalla U. Praetoria Verlag, 1982, 372 p.
- KNODT Michèle, STAECK Nicola, « Shifting paradigms : reflecting Germany's European policy », in *European Online Paper* (EiOP), 3, 1999, 19 p.
- KOHL Helmut, *L'Europe est notre destin - Discours actuels*, Présentation et traduction de Joseph Rován, Paris, Editions De Fallois, 1990, 370 p.
- KOHL Helmut, *Je voulais l'unité de l'Allemagne*, Présenté par Kai Diekmann et Ralf Georg Reuth, Paris, Editions De Fallois, 1997, 409 p.
- KRÜGER Dieter, *Das Amt Blank. Die schwierige Gründung des Bundesministeriums für Verteidigung*, Einzelschriften zur Militärgeschichte, 38, Verlag Rombach, 1993, 257 p.
- LEONHARD Nina, KÜMMEL Gerhard, *Death, the military and society. Casualties and civil-military relations in Germany*, SOWI-Arbeitspapier n° 140, Strausberg, août 2005, 49 p.
- MEIERS, Franz-Joseph, *La transformation de la Bundeswehr*, Notes du Cerfa n°13, IFRI, Paris, Juin 2004, 15 p.
- MEIERS Franz-Joseph, *La politique allemande de sécurité et de défense : équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures*, Notes du Cerfa, 41, Paris, IFRI, février 2007, 14 p.
- NICOLAS Françoise, STARK Hans, *L'Allemagne – Une nouvelle hégémonie ?*, Paris, Dunod, 1992, 155 p.
- NIES Susanne, « Des fondements de la politique étrangère allemande », in *Revue Internationale et Stratégique*, 61, 1, 2006, pp. 15-26.
- PAJON Christophe, *Forces armées et société dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 2001, 424 p.
- PERTHES Volker, MAIR Stefan (eds), *European Foreign and Security Policy. Challenges and opportunities for German EU Presidency*, SWP Research Paper, 2006, 20 p.
- RIECKE Henning, *L'Allemagne et l'OTAN*, Note du Cerfa 53, IFRI, mars 2008, 18 p.
- ROVAN Joseph, *Histoire de l'Allemagne*, (Ed. revue et augmentée), Paris, Seuil, Coll. « Points Histoire », 1999, 974 p.
- RÜHE, Volker, *Bundeswehr. Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Wandel*, Berlin/Bonn, Verlag E.S. Mittler & Sohn, 1993, 196 p.
- SCHABERT Thilo, *Wie Weltgeschichte gemacht wird. Frankreich und die deutsche Einheit*, Klett-Cotta, Stuttgart, 2002, 550 p.
- SCHÄUBLE Wolfgang, LAMERS Karl, « Blätter für deutsche und internationale Politik », 10/1994, pp. 1271-1280.
- SCHMALZ, Uwe, *Deutsche europäisierte Außenpolitik. Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP.*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004, 611p.

SCHÖLLGEN Georg, *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Ullstein Buchverlage GmbH, Berlin, 2004, 176 p.

SMYSER William, *How Germans negotiate. Logical goals, practical solutions*, Washington, United States Institute of Peace, 2003, 246 p.

STARK Hans, *La politique étrangère de la nouvelle Allemagne*, Paris, Les Cahiers de l'IFRI, 2000, 153 p.

STARK Hans, *Allemagne : réformes, contestations et nouvelles données politiques*, Notes du Cerfa 15, IFRI, Paris, septembre 2004, 17 p.

TISSERON Antonin, « Culture et politique de défense et de sécurité. L'exemple de la modernisation de l'armée allemande », in *Les Champs de Mars Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense*, n°18, juin 2007, pp. 7-22.

UTERWEDDE Henrik, *Allemagne: à la recherche d'un nouveau rôle*, pp. 151-178, in CHARILLON Frédéric (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001, 333 p.

VON BEYME Klaus, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, 10. aktualisierte Auflage, Wiesbaden, VS Verlag, 2004, 436 p.

VON NORDENSKJOELD Fritjof, « La prophétie de Nesselrode. Réflexions sur l'avenir du métier de diplomate », in *Revue Française d'Administration Publique*, 77, 1996, pp. 41-47.

VON THADDEN Rudolf, « Les Allemands et leur histoire : l'évolution de la conscience historique après 1945 », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 55 (1), 1999, pp. 91-94.

Références sur la France : armée /politique étrangère/système politico-administratif

ABZAC-EPEZY Claude (d'), VIAL Philippe, *Les Europe des militaires : forces armées et enjeux européens sous la IV^{ème} République*, pp. 185-204, in DU REAU Elisabeth, *Europe des élites, Europe de peuples ? La construction de l'espace européen, 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1998, 345 p.

ARCY d' François, ROUBAN Luc (dir.), *De la V^{ème} République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de la FNSP, 1996, 388 p.

ATTALI Jacques, *Verbatim - Chronologie des années 1988-1991*, Tome 3, Paris, Fayard, 1995, 783 p.

BACCHETTA Clara, *Quelle liberté d'expression professionnelle pour les militaires ? Enjeux et perspectives*, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, Paris, Economica, 2004, 341 p.

BACOT-DECRIAUD Michèle, *La France, l'OTAN et l'Union européenne. Entre logique atlantique et logique européenne*, CEDSI, Université Pierre-Mendès France, Grenoble, mars 2003, 12 p.

BAGAYOKO Niagalé, *Les officiers français et la construction européenne : l'europanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 77, second semestre 2005, 212 p.

- BAGAYOKO-PENONE Niagalé, « L'eupéanisation des militaires français : socialisation institutionnelle et culture stratégique », *Revue Française de Science politique*, 56 (1), 2006, pp. 49-78.
- BAGAYOKO Niagalé, KOVACS Anne, *La gestion interministérielle des sorties de conflit*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », 2007, 292 p.
- BALMONT Louis (dir.), *L'enseignement de défense suite à la réforme du service national*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 62, 2004, 110 p.
- BARIETY Jacques, *Locarno et la politique de sécurité de la France en Europe centrale*, pp.126-145, in Centre d'Etudes d'Histoire de la Défense et Service Historique de l'Armée de Terre, *Bâtir une nouvelle sécurité. La coopération militaire entre la France et les Etats d'Europe centrale et orientale de 1919 à 1929*, Château de Vincennes, 2001.
- BARNIER Michel, « Diplomatie française : le réflexe européen », in *Politique Internationale*, 107, printemps 2005, 10 p., http://www.politiqueinternationale.com/PI_PSO/fram_iex_pmina03.htm
- BIRNBAUM Pierre, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, Coll. « Points », 1994, 210 p.
- BOENE Bernard, « The military voice in France : on the streets and in the newspapers », *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)*, Conference paper, octobre 2003, 20 p.
- BONNEFOUS François, « Pour une diplomatie post-moderne », in *Défense Nationale*, février 1992, pp. 91-97.
- BOZO Frédéric, *La France et l'OTAN*, Paris, Masson, 1991, 287 p.
- BOZO Frédéric, *Deux stratégies pour l'Europe, De Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique (1958-1969)*, Paris, Plon, 1996, 287 p.
- BOZO Frédéric, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », 1997, 123 p.
- BOZO Frédéric, *La France et l'Alliance atlantique depuis la fin de la guerre froide. Le modèle gaullien en question (1989-1999)*, Paris, Cahiers du CEHD, Cahier 17, 2001, 71p.
- COGAN Charles, *Diplomatie à la française*, Paris, Ed. Jacob-Duvernet, 2005, 375 p.
- COHEN Samy, *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Cinquième République*, Paris, Hachette, 1986, 271 p.
- COHEN Samy, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la V^{ème} République*, Paris, Fayard, 1994, 276 p.
- COHEN Samy, *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 1998, 473 p.
- COHEN Samy, *Les diplomates. Négociateur dans un monde chaotique*, Autrement, CERI, Paris, 2002, 182 p.
- CAILLETEAU François, « Le rôle et l'influence des responsables militaires dans la politique extérieure de la France. Les leçons du XX^{ème} siècle. », pp. 53-62, in *La Revue internationale et stratégique*, n°48, Paris, IRIS, hiver 2002-2003.

DAVID Dominique, « France-OTAN : la dernière marche ? », in *Politique étrangère*, 2/2008, pp. 429- 441.

DE BEER Anne, BLANC Gérard, JACOB Maxime, *L'expression professionnelle des militaires : comparaison européenne*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 73, 2005, 260 p.

DUFOURCQ Bertrand, « La réforme du Quai d'Orsay », in *Revue française d'administration publique*, 77, 1996.

DUHAMEL Eric, *François Mitterrand, la gauche non communiste et l'Europe*, pp. 277-289, in DEIGHTON Anne, DU REAU Elisabeth (dir.), *Dynamiques européennes : nouvel espace, nouveaux acteurs, nouveaux enjeux*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, 318p.

DUMAS Roland, *Affaires étrangères, 1981-1988*, Tome 1, Paris, Fayard, 2007, 438 p.

DU ROY, Albert, *Domaine réservé. Les coulisses de la diplomatie française*, Paris, Seuil, Coll. « L'épreuve des faits », 2000, 289 p.

FAURE Philippe, BOYON Pascal, « La place de la France dans le monde : un défi permanent », in *Revue Internationale et Stratégiques*, 63, 1, 2006, pp. 57-64.

FAVIER Pierre, MARTIN-ROLAND Michel, *La décennie Mitterrand – Les défis*, Tome 3, Paris, Seuil, 1996, 589 p.

FAVIER Pierre, MARTIN-ROLAND Michel, *La décennie Mitterrand – Les déchirements*, Tome 4, Paris, Seuil, 1999, 741 p.

FROMENT-MEURICE Henri, « Une politique étrangère pour quoi faire ? », in *Politique Etrangère*, 2, 2000, pp. 319-332.

GALLET Bertrand, *Précis de politique étrangère française*, Paris, Ellipses, 1996, 128p.

GARRAUD Philippe, « L'idéologie de la « défensive » et ses effets stratégiques : le rôle de la dimension cognitive dans la défaite de 1940 », in *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), octobre 2004, pp. 781-810.

GAUTIER Louis, *Mitterrand et son armée 1990-1995*, Paris, Grasset, 1999, 582 p.

GAUTIER Louis, « L'Europe de la défense au portant », in *Politique Etrangère*, 2, 1999, pp. 433-443.

GAUTIER Louis, *Face à la guerre*, Paris, La Table Ronde, 2006, 439 p.

GAUTIER Louis, « Le consensus sur la défense entre totem et tabou », in *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, février 2006, pp. 115-126.

GENIEYS William (dir.), *Le choix des armes*, Paris, CNRS Editions, 2004, 168 p.

GENIEYS William, « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue Française de Science Politique*, 56 (1), 2006, pp. 121-147.

GENIEYS William, *L'élite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2008, 274 p.

GIRARDET, Raoul, *La société militaire de 1815 à nos jours*, Paris, Perrin, 1998, 341 p.

- GUISNEL Jean, *Les généraux : enquête sur le pouvoir militaire en France*, Paris, La Découverte, 1990, 309 p.
- HAMELIN Fabrice, « Le combattant et le technocrate. La formation des officiers à l'aune du modèle des élites civiles », in *Revue Française de Science Politique*, 53 (3), juin 2003, pp. 435-463.
- HARRISON Michael, *The reluctant ally: France and Atlantic security*, Johns Hopkins University Press, 1981, 304 p.
- IRONDELLE Bastien, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996*, Thèse de doctorat de science politique sous la direction de Samy Cohen, IEP de Paris, 2003, 602 p.
- IRONDELLE Bastien, « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms, 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, pp. 208-226.
- JABKO Nicolas, « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne », in *Revue Française de Science Politique*, 55 (2), avril 2005, pp. 221-242.
- JACOB-DUVERNET, Luc et alii, *Révolution aux armées ? Les nouveaux officiers*, Les Cahiers de Générations, n°8, Paris, Ministère de la Défense, 2001, 101 p.
- JOANA Jean, « La « condition militaire » : inventions et réinventions d'une catégorie d'action publique », in *Revue Française de Science Politique*, 52 (4), août 2002, pp. 449-467.
- JOANA Jean, « Les politiques de ressource humaine des armées en France et en Grande-Bretagne : le sens des réformes », *Revue Française de Science Politique*, 54 (5), 2004, pp. 811-827.
- JOLY Hervé (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne*, Actes du colloque organisé par le CIERA, Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne et le CIRAC, Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine, à Paris, Goethe Institut, 6-7 décembre 2002, Cergy-Pontoise, CIRAC, Coll. « Travaux et documents du CIRAC », 2005, 228 p.
- KESSLER Marie-Christine, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, PUF, Que sais-je ? n°1437, 1994, 128 p.
- KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Science Po, 1998, 499 p.
- KESSLER Marie-Christine, CHARILLON Frédéric, *France: un « rang » à réinventer*, pp. 101-132, in CHARILLON Frédéric (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités.*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française », 2001, 333 p.
- KOOPMANN Martin, *Widersprüchliche Signale. Französische Europa-Politik zu Beginn der Pariser EU-Ratspräsidentschaft*, DGAP-Analyse Frankreich, 5, juin 2008, 13 p.
- KRAMER Steven Philip, « Les relations franco-américaines à l'épreuve de la crise au Kosovo », in *Politique Etrangère*, 2, 2000, p. 359-374.
- LANXADE Jacques (Amiral), *Quand le monde a basculé*, Paris, Nil Editions, 2001, 387p.
- LASSERRE Isabelle, *L'impuissance française. Une diplomatie qui a fait son temps*, Paris, Flammarion, 2007, 222 p.
- De LA SERRE Françoise, LERUEZ Jacques, WALLACE Helen (dir.), *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945*, Paris, Presses de Sciences Po, 1990, 295 p.

- LEQUESNE Christian, *Paris-Bruxelles- Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993, 288 p.
- MARION Pierre, *Le pouvoir sans visage : le complexe militaro-industriel*, Paris, Calmann-Lévy, 1990, 268 p.
- MENON Anand, « From Independence to cooperation: France, NATO and European Security », in *International Affairs*, 71 (1), 1995, pp. 19-34.
- MENON Anand, *France, NATO, and the Limits of Independence, 1981-1997 : The Politics of Ambivalence*, New York, Saint Martin's, 2000, 258 p.
- MENON Anand, « L'administration française à Bruxelles », in *Revue Française de Science Politique*, 51 (5), pp. 763-786, octobre 2001.
- MEUNIER Sophie, *The distinctiveness of French Anti-americanism*, pp. 129-156, in KATZENSTEIN Peter, KEOHANE Robert O.(eds), *Anti-Americanism in world politics*, New York, Cornell University Press, 2007, 351 p.
- MITTERRAND François, *De l'Allemagne, de la France*, Paris, Odile Jacob, 1996, 247p.
- MITTERRAND François, *Réflexions sur la politique étrangère de la France- Introduction à vingt-cinq discours (1981-1985)*, Paris, Fayard, 1986, 441 p.
- MOREAU DEFARGES Philippe, « La France et l'Europe : l'inévitable débat », *Politique Etrangère*, 4, hiver 2002-2003, pp. 951-966.
- PAJON Christophe, KLEIN Paul, *Frankreichs Streitkräfte im Wandel*, SOWI-Arbeitspapier n° 105, Stausberg, juin 1997, 51 p.
- PARIS Henri, BATIFOULIER Christian, *Connaître la défense nationale*, Paris, Victoires éditions, Coll « Métier journaliste », 2006, 224 p.
- PONTON d'AMECOURT Jean (de), « a France, puissance stratégique et militaire dans et grâce à l'Europe », in *Revue Internationale et Stratégiques*, 63, 1, 2006, pp. 87-90.
- ROUBAN Luc, *France : Political argument and institutional change*, pp. 90-105, in HOOD Christopher, PETERS Guy (eds), *Rewards at the top. A comparative study of High Public Office*, London, Sage, 1994, 242 p.
- ROUHAUD Julien, *La réforme du CEMA*, pp. 26-3, in *La défense française. Réflexions sociales et politiques*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 91, 2007, 216 p.
- RYNNING, Sten, *Changing military doctrine. Presidents and military power in Fifth Republic France, 1958-2000*, Wesport (Connecticut), Praeger Publishers, 2002, 219 p.
- SEROT Emmanuel, *La Défense, un débat politique singulier*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les petits guides de la défense », 2007, 158 p.

SORIN Katia, PORTERET Vincent, FAMECHON-KOUDJIL, Christelle, PIOTET Françoise, *Les conditions de vie des militaires en Europe., Convergences et divergences (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Pays-Bas, Italie et Royaume-Uni)*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 56, mars 2003, 206 p.

SOURBIER-PINTER, Line, *Les militaires*, Paris, Le Cavalier Bleu, Coll. « Idées reçues », 2003, 124 p.

SOUTOU Georges-Henri, *La France et l'Alliance atlantique de 1949 à 1954*, in Ministère de la Défense, Centre d'Etudes d'Histoire de la défense, *Histoire des rapports politico-stratégiques*, Les Cahiers du CEHD n°3, Paris, ADDIM, 1997, 305 p.

SULEIMAN Ezra, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979, 282 p.

SULEIMAN Ezra, *Les élites de l'administration et de la politique dans la France de la 5^{ème} République : homogénéité, puissance, permanence*, pp. 19-47, in SULEIMAN Ezra, MENDRAS Henri (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1998, 264 p.

VALENTIN François, *Regards sur la politique de défense de la France de 1958 à nos jours*, Paris, FED, Coll. « Perspectives stratégiques », 1995, 135 p.

VEDRINE Hubert, *Les mondes de François Mitterrand – A l'Elysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, 784 p.

VEDRINE Hubert, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », in *Politique Etrangère*, Paris, IFRI, 4, 2002, pp. 863-877.

VEDRINE Hubert, « Les défis de la diplomatie française », in *Revue Internationale et Stratégiques*, 63, 1, 2006, pp. 65-70.

VIAL, Philippe, *Les officiers, les armées, les guerres : spécificités de la société militaire et perspectives européennes sous la IV^{ème} République*, pp. 93-111, in DU REAU, Elisabeth, *Europe des élites, Europe de peuples ? La construction de l'espace européen, 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1998, 345 p.

WEBER Claude, *La filière communication au sein de la défense : typologie, recrutement, formation et carrière*, Paris, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la défense, Coll. « Les documents du C2SD », n° 47, janvier 2002, 182 p.

Ouvrages sur la coopération militaire et la multinationalité

AXELROD Robert, *Donnant donnant: une théorie du comportement coopératif* – Traduction de l'américain (*The Evolution of cooperation*, 1984) par Michèle Grène, Paris, Odile Jacob, 1992, 234 p.

France, Ministère de la Défense, Armée de Terre, ROBERT (Lieutenant-Colonel), EDMOND (Lieutenant-colonel), BAUD (Sergent), *Culture d'intervention dans un cadre multinational*, n° 586/DEF/EMAT/CRH, Paris, EMAT – Centre de Recherche, 21 juin 1994, 11 p.

HALTNER Karl, KLEIN Paul, *Multinationalität als Herausforderung für die Streitkräfte*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2004, 180 p.

KLEIN Paul, *Das Ende der Nationalarmee ?*, Arbeitspapier n°101, Strausberg, SOWI, April 1997, 32 p.

KLEIN Paul, *Militärische Multinationalität im Meinungsbildung der deutschen Bevölkerung*, Arbeitspapier n° 103, Strausberg, SOWI, Mai 1997, 14 p.

KLEIN Paul, (ed.), *Armed forces and multinationality. Experiences from multinational collaborations in Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2000

ROBERT Gilles (Lieutenant-colonel), *L'état-major mixte de montée en puissance de la Brigade Franco-Allemande : rencontre entre deux systèmes organisationnels nationaux*, Mémoire de DEA de sociologie, IEP de Paris, 1989, 171 p.

ROBERT Gilles (Lieutenant-colonel), *Les forces multinationales : premières leçons tirées de l'expérience de la Brigade Franco-Allemande*, Papier présenté à la conférence biennale de l'IUS (Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Baltimore), Paris, C2SD, octobre 1991, 13 p.

ROBERT Gilles (Lieutenant-colonel), *Les unités mixtes : dysfonctionnements et avenir*, Communication, « Seminar on multinational Armed Forces », King's College, Londres, 27 septembre 1993, 18 p.

Essais divers

BERTRAND Maurice, *La fin de l'ordre militaire*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « La bibliothèque du citoyen », 1996, 132 p.

FROMENT-MEURICE, Henri, *Europa als eine Macht*, München, Verlag Wissenschaft und Politik, 1986, 223 p.

FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Traduit de l'anglais par Denis-Armand Canal, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

HABERMAS Jürgen, *Sur l'Europe*, Paris, Bayard, 2006, 93 p.

HASSNER Pierre, *La violence et la paix*, Paris, Seuil, Coll. « Essais », 2000, 370 p.

JABERG, Sabine, SCHLOTTER, Peter (Hg.), *Imperiale Weltordnung. Trend des 21. Jahrhunderts?* (AFK-Freidenschriften Band 32), Baden-Baden, Nomos, 2005, 316 p.

KISSINGER Henry, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, 860 p.

KOUCHNER Bernard, *Les guerriers de la paix*, Paris, Le Livre de Poche, 2004, 475 p.

RIFKIN, Jeremy, *The European Dream. How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American Dream*, New York, Penguin, 2004, 434 p.

VEDRINE Hubert, *Continuer l'histoire*, Paris, Fayard, 2007, 149 p.

WALTZER Michael, *Guerres justes et injustes : argumentation morale avec exemples historiques*, Paris, Belin, 1999 (Traduit de l'anglais *Just and unjust wars*, New York, Basic Books, 1977), 488p.

ANNEXES

ANNEXE 1	783
CHRONOLOGIE SÉLECTIVE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE	783
ANNEXE 2 : LISTE DES ENTRETIENS CONDUITS, 2004-2007	791
FRANCE	791
OFFICIERS	791
DIPLOMATES, HOMMES POLITIQUES, RÉDACTEURS CIVILS DE LA DÉFENSE	794
ORGANES POLITICO-MILITAIRES DE LA PESC ET REPRÉSENTATIONS PERMANENTES À BRUXELLES	797
OFFICIERS FRANÇAIS	797
OFFICIERS ALLEMANDS	798
DIPLOMATES, HOMMES POLITIQUES, RÉDACTEURS CIVILS DE LA DÉFENSE ALLEMANDS	799
ALLEMAGNE 800	
OFFICIERS	800
DIPLOMATES, HOMMES POLITIQUES, RÉDACTEURS CIVILS DE LA DÉFENSE	803
ENTRETIENS AVEC DES OFFICIERS ET DIPLOMATES BRITANNIQUES	805
ANNEXE 3 : GRILLES D'ENTRETIEN UTILISÉES	807
3.1. GRILLES UTILISÉES POUR LES ENTRETIENS « HISTORIQUES »	807
3.1.1. GRILLE « HISTORIQUE » EN VERSION FRANÇAISE	807
3.1.2. GRILLE « HISTORIQUE » EN VERSION ALLEMANDE	809
3.2. GRILLES UTILISÉES DANS LES CAPITALES ET À BRUXELLES	812
3.2.1. GRILLE D'ENTRETIEN EN VERSION FRANÇAISE	812
3.2.2. GRILLE D'ENTRETIEN EN VERSION ALLEMANDE	812
ANNEXE 4 : L'ENTRETIEN COMME INTERACTION SOCIALE : UNE PERSPECTIVE RÉFLEXIVE	817
UNE DÉMARCHE DE TYPE ETHNOLOGIQUE	817
ÊTRE APPRENTI CHERCHEUR ET FEMME	819
L'ENTRETIEN, UNE INTERACTION SOCIALE SPÉCIFIQUE	820
LE CHERCHEUR ET SON OBJET : QUEL ENGAGEMENT, QUELLE DISTANCE ?	822
ANNEXE 5 : ENTRETIENS	825
ANNEXE 5.1. : ENTRETIENS AVEC LES ACTEURS « HISTORIQUES »	825
ANNEXE 5.1.1. : ENTRETIEN À PARIS, 27/04/2004	825
ANNEXE 5.1.2. : ENTRETIEN AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 28/04/2004	837
ANNEXE 5.1.3. : ENTRETIEN À PARIS, 28/04/2004	841
ANNEXE 5.1.4. : ENTRETIEN À PARIS, 19/05/2005	844
ANNEXE 5.1.5. : ENTRETIEN À PARIS, 9/06/2005	849

<i>ANNEXE 5.1.6. : ENTRETIEN À PARIS, 10/06/2005</i>	855
<i>ANNEXE 5.1.7. : ENTRETIEN AU PALAIS DE LA LÉGION D'HONNEUR, 22/06/2005</i>	864
<i>ANNEXE 5.1.8. : ENTRETIEN À PARIS, 23/06/2005</i>	887
<i>ANNEXE 5.1.9. : ENTRETIEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 29/06/2005</i>	894
<i>ANNEXE 5.1.10. : ENTRETIEN À PARIS, 29/06/2005</i>	901
<i>ANNEXE 5.1.11. : ENTRETIEN À L'ETAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE, 20/07/2005</i>	908
<i>ANNEXE 5.1.12. : ENTRETIEN À PARIS, 21/07/2005</i>	912
<i>ANNEXE 5.1.13. : ENTRETIEN À PARIS, 25/10/2005</i>	919
<i>ANNEXE 5.1.14. : ENTRETIEN À PARIS, 16/12/2005</i>	925
<i>ANNEXE 5.1.15. : ENTRETIEN À BERLIN, 2/06/2006</i>	931
<i>ANNEXE 5.1.16. : ENTRETIEN À SANKT-AUGUSTIN, 22/06/2006</i>	939
ANNEXE 5.2.: ENTRETIENS CONDUITS À PARIS	948
<i>ANNEXE 5.2.1.: ENTRETIEN À LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE, 17/05/2005</i>	948
<i>ANNEXE 5.2.2. : ENTRETIEN À L'ETAT-MAJOR DES ARMÉES, 19/05/2005</i>	965
<i>ANNEXE 5.2.3.: ENTRETIEN AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, 10/06/2005</i>	974
<i>ANNEXE 5.2.4. : ENTRETIEN AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 23/06/2005</i>	982
<i>ANNEXE 5.2.5. : ENTRETIEN AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 28/06/2005</i>	989
<i>ANNEXE 5.2.6.: ENTRETIEN À LA DÉLÉGATION AUX AFFAIRES STRATÉGIQUES, 30/06/2005</i>	998
<i>ANNEXE 5.2.7.: ENTRETIEN À PARIS, 27/10/2005</i>	1007
ANNEXE 5.3.: ENTRETIENS CONDUITS À BERLIN	1015
<i>ANNEXE 5.3.1. : ENTRETIEN À LA CHANCELLERIE, 18/05/2006</i>	1015
<i>ANNEXE 5.3.2. : ENTRETIEN À LA STIFTUNG WISSENSCHAFT UND POLITIK (SWP), 04/10/2006</i>	1021
<i>ANNEXE 5.3.3. : ENTRETIEN À LA CHANCELLERIE, 06/10/2006</i>	1033
ANNEXE 5.4. : ENTRETIENS CONDUITS À BRUXELLES ET DANS LES ORGANES DE LA PESD	1040
<i>ANNEXE 5.4.1.: ENTRETIEN INSTITUT D'ETUDES DE SÉCURITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE (PARIS), 17/05/2005</i>	1040
<i>ANNEXE 5.4.2. : ENTRETIEN AU CONSEIL DE L'UE (BÂT. JUSTUS LEPSIUS), 15/11/2005</i>	1047
<i>ANNEXE 5.4.3.: ENTRETIEN AU COMITÉ MILITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE, 15/11/2005.</i>	1051
<i>ANNEXE 5.4.4. : ENTRETIEN À LA REPRÉSENTATION MILITAIRE DE LA FRANCE À L'OTAN, BRUXELLES, 17/11/2005</i>	1060
<i>ANNEXE 5.4.5. : ENTRETIEN À LA REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE À L'OTAN, 17/11/2005</i>	1068
<i>ANNEXE 5.4.6. : ENTRETIEN À LA REPRÉSENTATION PERMANENTE DE L'ALLEMAGNE À L'OTAN, 18/11/2005</i>	1077
<i>ANNEXE 5.4.7.: ENTRETIEN À LA REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE À BRUXELLES, 7/12/2005</i>	1081
<i>ANNEXE 5.4.8.: ENTRETIEN À L'ETAT-MAJOR DE L'UNION EUROPÉENNE, 8/12/2005</i>	1091
<i>ANNEXE 5.4.9.: ENTRETIEN À LA CELLULE CIVILO-MILITAIRE DE L'EMUE, 8/12/2005</i>	1094
<i>ANNEXE 5.4.10.: ENTRETIEN À SHAPE (MONS), 8/12/2005</i>	1098
ANNEXE 6 : TABLE DES GRADES DANS L'ARMÉE FRANÇAISE	1107
TABLE DES GRADES DANS L'ARMÉE FRANÇAISE	1107
TABLE DES GRADES DANS L'ARMÉE ALLEMANDE	1107
ANNEXE 7	1108
TABLEAU DES CHEFS D'ETAT, MINISTRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE ET CHEFS D'ETAT-MAJOR DES ARMÉES FRANÇAIS ET ALLEMANDS, 1991-2008.	1108

TEXTES FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

<i>ANNEXE 8.1. : TRAITÉ DE BRUXELLES MODIFIÉ (INSTITUTANT L'UEO)</i>	1110
<i>ANNEXE 8.2. : DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE L'ÉLYSÉE SUR LA COOPÉRATION MILITAIRE</i>	1114
<i>ANNEXE 8.3. : LETTRE CONJOINTE DU 14 OCTOBRE 1991 PORTANT CRÉATION DE L'EUROCORPS</i>	1116
<i>ANNEXE 8.4. : TRAITÉ DE MAASTRICHT, TITRE V SUR LA PÉSC</i>	1117
<i>ANNEXE 8.5. : DÉCLARATION DE PETERSBERG (UEO), BONN, 19 JUIN 1992</i>	1122
<i>ANNEXE 8.6. : ACCORD SPÉCIFIQUE SACEUR</i>	1129
<i>ANNEXE 8.7. : DÉCLARATION DE SAINT MALO</i>	1130
<i>ANNEXE 8.8. : CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE, SOMMET EUROPÉEN DE COLOGNE, 4 JUIN 1999</i>	1131
<i>ANNEXE 8.9.: CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE, SOMMET EUROPÉEN D'HELSINKI, 11 DÉCEMBRE 1999</i>	1135
<i>ANNEXE 8.10.: CONSEIL FRANCO-ALLEMAND DE DEFENSE ET DE SECURITE - DECLARATION DE MAYENCE</i>	1142
<i>ANNEXE 8.11.: CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE, SOMMET EUROPÉEN DE NICE, 7-10 DÉCEMBRE 2000</i>	1144
<i>ANNEXE 8.12. : CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE, CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN, 14-15 DÉCEMBRE 2001</i>	1156
<i>ANNEXE 8.13. : PROPOSITIONS CONJOINTES FRANCO-ALLEMANDES POUR LA CONVENTION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE</i>	1158
<i>ANNEXE 8.14: DÉCLARATION DES QUATRE, TERVUREN, 29 AVRIL 2003</i>	1251
<i>ANNEXE 8.15 : STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ</i>	1165
<i>ANNEXE 8.16 : DISPOSITIONS DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL SUR LA PESD</i>	1173
<i>ANNEXE 8.17 : PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE LISBONNE SUR LA PESD</i>	1175

Annexe 1

Chronologie sélective de la politique européenne de défense³⁸⁹

17 mars 1948

Traité de Bruxelles instituant l'Union occidentale, avec la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

4 avril 1949

Création, à Washington, de l'Alliance atlantique (Traité de l'Atlantique Nord).

30 août 1954

Echec de la Communauté européenne de défense (CED), la France refusant de ratifier le traité qu'elle avait pourtant signé.

23 octobre 1954

Accords de Paris transformant l'Union occidentale en l'Union européenne occidentale (UEO) avec l'intégration de l'Allemagne et de l'Italie.

Mai 1955

Entrée de l'Allemagne dans l'OTAN.

14 octobre 1991

Lettre commune Mitterrand-Kohl annonçant la décision de créer un Corps Franco-Allemand destiné à devenir Européen

7 février 1992

Signature du traité de Maastricht (entré en vigueur le 1er novembre 1993) qui institue la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), celle-ci incluant "l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune".

22 mai 1992

Création du Corps Européen (ou Eurocorps) au Sommet de La Rochelle

19 juin 1992

Conseil des ministres de l'Union de l'Europe occidentale et déclaration de Petersberg qui définit le cadre des futures interventions européennes : missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, missions de maintien de la paix, missions de force de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Décembre 1993

Création par la France et l'Allemagne de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), que rejoindront plus tard d'autres États européens.

14 novembre 1994

³⁸⁹ Cette chronologie ne revêt aucune prétention à l'exhaustivité, mais vise seulement à donner des points de repère au lecteur. Elle recense les décisions les plus marquantes tant au niveau institutionnel qu'opérationnel, et les opérations civiles et militaires conduites dans le cadre de la PESD. Elle met également en exergue le rôle du partenariat franco-allemand dans la PESD. Sources : Maartje Rutten, op. cit. ; Jean-Yve Haine, op. cit. ; <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-defense/chronologie.shtml>

Conférence de l'OTAN de Noordwijk où est mis en avant le concept d'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), les efforts de l'Union européenne devant renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique.

3 juin 1996

Conseil de l'Atlantique Nord de Berlin où l'Alliance s'engage à soutenir le développement de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) au sein de l'OTAN ; les 16 pays de l'OTAN décident de mettre à la disposition de l'UEO et de l'UE les moyens et capacités collectifs de l'Alliance pour des opérations dirigées par l'UEO et menées par les Alliés européens en application de la PESC.

12 novembre 1996

Création de l'OCCAR (organisme conjoint de coopération en matière d'armement) par la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie afin d'améliorer l'efficacité du dispositif de conduite des programmes en coopération.

9 décembre 1996

Adoption d'un concept franco-allemand en matière de sécurité et de défense du 9 décembre 1996

2 octobre 1997

Signature du traité d'Amsterdam (entré en vigueur le 1er mai 1999) qui renforce la PESC (inclusion des "missions de Petersberg" dans le traité), prévoit l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union, crée la fonction de Haut représentant pour la PESC (la Présidence de l'Union, qui a la responsabilité de la mise en œuvre de la PESC, est assistée par le Secrétaire général du Conseil qui exerce ces fonctions de Haut représentant) et pose la possibilité de "l'abstention constructive".

6 juillet 1998

Lettre d'intention (dite « LoI » pour « Letter of Intent » en anglais) signée par les ministres de la Défense britannique, français, allemand, italien, suédois et espagnol. Les signataires appellent à la définition d'un cadre de coopération mieux adapté aux mutations en cours de l'industrie européenne de défense et identifient 6 domaines de coopération prioritaires : la sécurité des approvisionnements, les procédures d'exportation, la sécurité de l'information, la recherche, le traitement des informations techniques, l'harmonisation des besoins opérationnels.

4 novembre 1998

1ère rencontre informelle des Ministres européens de la Défense dans le cadre institutionnel de l'UE

4 décembre 1998

Sommet franco-britannique de Saint-Malo : les Britanniques reconnaissent pour la première fois à l'UE une légitimité pour traiter des questions de défense.

29 mai 1999

Sommet franco-allemand de Toulouse où les dirigeants des deux pays souhaitent que l'Union européenne se dote des moyens autonomes nécessaires pour décider et agir face aux crises ; annonce de la transformation du Corps européen en un corps de réaction rapide européen.

4-5 juin 1999

Conseil européen de Cologne ; il marque le renforcement de la PESC avec l'instauration d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSO) ; il prévoit l'instauration d'une capacité européenne militaire de gestion des crises et de prévention des conflits ; enfin, le transfert des moyens de l'UEO vers l'Union européenne est décidé.

11-12 décembre 1999

Conseil européen d'Helsinki ; décision de créer des structures politiques et militaires permettant à l'Union européenne d'assurer la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSO) ; décision de développer, d'ici 2003, une capacité autonome de défense qui n'implique pas toutefois la création d'une armée européenne (capacité de déployer de façon autonome dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000

personnes, capables d'effectuer, si le Conseil européen le décide, l'ensemble des missions de Petersberg définies dans le traité d'Amsterdam) ; "ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, et de la logistique".

18 avril-16 octobre 2000

L'état-major du Corps européen succède au commandement militaire de l'OTAN à la tête de la KFOR au Kosovo.

19-20 juin 2000

Conseil européen de Feira (Portugal) : décision, en vue d'atteindre les objectifs de capacités militaires fixés à Helsinki pour 2003, d'organiser une conférence d'engagement des capacités en novembre 2000, c; création d'un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises et fixation d'objectifs précis (priorité donnée aux dispositifs de police civile, avec l'engagement de fournir, d'ici 2003, jusqu'à 5000 policiers pour des missions internationales).

5 juillet 2000

Signature du traité portant statut de l'Eurofor entre la France, l'Espagne, l'Italie et le Portugal. Créée à Lisbonne en mai 1995, l'Eurofor est chargée de mener à bien des missions de gestion des crises et peut aussi être appelée à participer à des missions pour le compte d'organisations internationales, notamment des Nations Unies.

13 novembre 2000

Conférence ministérielle de l'UEO, à Marseille, qui a pris un certain nombre de décisions : intégration des compétences opérationnelles de gestion des crises de l'UEO dans l'Union européenne (l'UEO comme organisation demeure, compte tenu des engagements pris au titre de l'article V du traité de Bruxelles modifié afin de préserver le seul engagement de défense collective spécifiquement européen); création, sous la forme d'une agence au sein de l'UE, d'un centre satellitaire (intégrant les éléments du centre satellitaire de l'UEO à Torrejon en Espagne) afin de donner à l'UE une autonomie dans l'observation spatiale.

20-21 novembre 2000

Conférence d'engagement de capacités à Bruxelles : adoption par les ministres des affaires étrangères et de la défense des Quinze d'une "déclaration d'engagement de capacités militaires" détaillant l'ensemble des contributions proposées par chaque pays pour répondre à l'objectif d'Helsinki. Cette conférence marque le lancement du projet de Force européenne de réaction rapide (FRR).

7-9 décembre 2000

Conseil européen de Nice : les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté le Rapport de la présidence française sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), qui prévoit notamment le développement des capacités militaires de l'Union (création de la force de réaction rapide européenne), la création de structures politiques et militaires permanentes (COPS, Comité militaire et Etat-major européen) et l'incorporation dans l'Union des fonctions de gestion de crise de l'UEO.

20 juillet 2001

Création de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IES-UE) par le Conseil de l'UE.

19 novembre 2001

Conférence d'amélioration des capacités à Bruxelles durant laquelle les ministres de la Défense réaffirment leur volonté d'atteindre en 2003 les objectifs d'Helsinki en travaillant au renforcement des capacités militaires de l'Union européenne et en comblant les lacunes identifiées. Création du programme ECAP (European Capabilities Action Plan).

15 décembre 2001

Conseil européen de Laeken. Déclaration d'opérationnalité de la politique européenne commune de sécurité et de défense, grâce notamment au règlement de la question des "arrangements permanents"

avec l'OTAN.

17 janvier 2002

Création officielle de l'OCCAR, Organisation conjointe pour la coopération en matière d'armement, qui était déjà opérationnelle depuis cinq ans.

11 mars 2002

Création de la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine MPUE, par le Conseil de l'Union européenne.

21-22 juin 2002

Conseil européen de Séville. Adoption d'une déclaration sur la contribution de la PESD à la lutte contre le terrorisme .

3 septembre 2002

Signature à Strasbourg d'un accord marquant l'arrivée dans l'Eurocorps de huit nouveaux pays (Autriche, Finlande, Grèce, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, et Turquie). Avec les armées françaises, allemandes, belges, espagnoles et luxembourgeoises, le Corps européen, dont le PC est à Strasbourg, comprendra désormais treize pays participants.

5 octobre 2002

Les ministres de la Défense des pays de l'Union européenne s'engagent à mettre en place une force de réaction rapide dans le courant de l'année 2003, témoignant ainsi du respect de délais prévus.

16 décembre 2002

Signature de l'Accord de partenariat stratégique conclu entre l'Union européenne et l'OTAN garantissant l'accès de l'Union européenne aux ressources et structures de l'OTAN et permettant ainsi à l'Union européenne d'utiliser les capacités de planification militaire opérationnelles de l'OTAN ainsi que les structures de commandement (Berlin Plus).

22 janvier 2003

Sommet franco-allemand et 40ème anniversaire du traité de l'Elysée. La France et l'Allemagne proposent la création d'une Union européenne de sécurité et de défense (UESD) afin de marquer concrètement la solidarité et la sécurité commune de ses membres tout en contribuant à renforcer le pilier européen de l'Alliance.

17 mars 2003

Adoption des arrangements "Berlin Plus" posant les fondements de la coopération de l'OTAN avec l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises.

31 mars 2003

L'Union européenne prend la relève pour 6 mois, avec l'opération "Concordia", de la mission de l'OTAN "Allied Harmony" en Macédoine. Première opération militaire européenne menée par l'Eurofor (350 hommes). La France assure la responsabilité de "nation-cadre" de l'opération.

29 avril 2003

Sommet des Chocolatiers à Tervuren : les chefs d'Etats et de gouvernement de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et du Luxembourg proposent la création d'un "quartier général militaire européen". Opposition de la Grande-Bretagne, un tel état-major risquant de faire double-emploi avec celui de l'OTAN.

27 mai 2003

Lancement du programme de l'avion de transport militaire européen A400M avec la signature du contrat d'achat de 180 appareils au consortium Airbus par 8 pays européens (60 unités pour l'Allemagne, 50 pour la France, 27 pour l'Espagne, 25 pour le Royaume-Uni, 10 pour la Turquie). Les premiers avions seront livrés en 2009.

5 juin 2003

Le Conseil de l'Union européenne décide l'opération militaire « Artémis » sur la base de la résolution 1484 du Conseil de sécurité de l'ONU créant une force multinationale de rétablissement de la paix dans le nord-est de la République démocratique du Congo (Bunia, province de l'Ituri). L'opération est placée sous commandement français (avec un effectif de 1 500 hommes). Il s'agit de la première opération militaire menée par l'Union européenne hors d'Europe et sans avoir recours aux moyens de l'OTAN. Cette force, arrivée sur place le 10 juin, a été relevée le 1er septembre 2003 par les casques bleus de la MONUC.

19-20 juin 2003

Conseil européen de Thessalonique. Adoption par les chefs d'Etats et de gouvernement du projet de traité constitutionnel comme "document de base" pour la Conférence intergouvernementale.

20 septembre 2003

Réunion de Tony Blair, Jacques Chirac et Gerhard Schröder à Berlin qui voit le Royaume-Uni accepter la création d'une état-major opérationnel autonome pour les opérations militaires de l'Union européenne.

12 décembre 2003

Adoption par le Conseil européen de Bruxelles de la Stratégie européenne de sécurité présentée par le Haut Représentant Javier Solana.

15 décembre 2003

Lancement de la Mission de police de l'Union européenne en Macédoine (ex-Yougoslavie) EUPOL Proxima par le Conseil de l'UE. Une équipe de conseil de police EUPAT ARYM lui succède le 15 décembre 2005.

23 février 2004

Décision du Conseil de l'Union européenne créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (baptisé « ATHENA »).

28 juin 2004

Création d'une Mission de l'Union européenne pour l'État de droit en Géorgie EUJUST Themis par le Conseil de l'UE.

12 juillet 2004

Création de l'Agence européenne de défense par le Conseil de l'Union européenne.

12 juillet 2004

L'opération militaire EUFOR Althea est décidée par le Conseil de l'Union européenne pour prendre la suite de la SFOR (OTAN) en Bosnie-Herzégovine. Elle est lancée le 2 décembre 2004.

9 décembre 2004

Création de la Mission de police EUPOL Kinshasa en République démocratique du Congo (RDC) par le Conseil de l'Union européenne pour conseiller l'Unité de police intégrée (UPI) congolaise. La Mission EUPOL R.D. Congo succède à la Mission EUPOL-Kinshasa en 2007.

17 décembre 2004

Les ministres de la Défense de l'Union européenne réunis à Noordwijk (Pays-Bas) annoncent la création d'une force de gendarmerie européenne pour gérer les sorties de conflits.

22 novembre 2004

L'Union européenne décide de se doter progressivement d'ici à 2007 de 13 groupements tactiques composés pour chacun de 1 500 hommes, pouvant être déployés à tour de rôle en quelques jours n'importe où dans le monde, pour avoir une capacité d'intervention militaire rapide en cas de crise émergente.

7 mars 2005

Création de la Mission de l'Union européenne pour l'État de droit en Irak EUJUST Lex par le Conseil de l'UE.

2 mai 2005

Pour renforcer EUPOL Kinshasa, la Mission EUSEC R.D. Congo est créée par le Conseil de l'Union européenne. C'est une mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de la sécurité en RDC.

29 mai 2005

Echec du Traité constitutionnel : la clause de solidarité collective et le mécanisme de coopération structurée sont ajournés

1^{er} juillet 2005

Création de la Cellule civilo-militaire

18 juillet 2005

Le Conseil de l'Union européenne décide d'une action de soutien civilo-militaire à l'opération AMIS II au Darfour.

9 septembre 2005

Création de la Mission d'observation de l'Union européenne à Aceh AMM (Indonésie) par le Conseil de l'UE, afin de surveiller l'application des accords conclus entre le gouvernement indonésien et le Mouvement de libération d'Aceh. Elle s'est achevée le 15 décembre 2006.

7 novembre 2005

Une Mission d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine est créée par le Conseil de l'Union européenne auprès du Haut Représentant de l'Union européenne en Moldavie.

14 novembre 2005

Création d'une Mission de police dans les Territoires palestiniens EUPOL COPPS par le Conseil de l'Union européenne.

21 novembre 2005

Création d'une Mission d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah dans les Territoires palestiniens EU BAM Rafah, par le Conseil de l'Union européenne.

27 décembre 2005

Action commune du Conseil de l'UE instituant le Collège Européen de Sécurité et de Défense.

27 avril 2006

Décision du Conseil de l'Union européenne de lancer une opération militaire EUFOR R.D. Congo pour soutenir la MONUC en République démocratique du Congo pendant la période électorale. Elle se fonde sur la résolution 1671 du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 avril. L'opération s'est achevée fin novembre 2006.

30 mai 2007

Création d'une Mission de police en Afghanistan EUPOL Afghanistan.

Juin 2007

Exercice MILEX

15 octobre 2007

Décision du Conseil de l'Union européenne de lancer l'opération militaire EUFOR Tchad/RCA dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine. Cette force est constituée sur le fondement de la résolution 1778 du Conseil de sécurité de l'ONU, afin de stabiliser la région, protéger les réfugiés et contribuer à la résolution de la crise au Darfour (Soudan).

18 octobre 2007

Signature à Velsen (Pays-Bas) du traité instituant la Force de gendarmerie européenne (FGE), par les ministres de la Défense français, espagnol, italien, néerlandais et portugais.

12 février 2008

Décision du Conseil de l'Union européenne de créer la Mission UE RSS Guinée-Bissau visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau.

16 février 2008

Décision du Conseil de l'Union européenne de lancer la Mission EULEX Kosovo pour accompagner la mise en place d'un État de droit au Kosovo devenu indépendant.

16 juin 2008

Rejet irlandais du Traité de Lisbonne

Annexe 2 : Liste des entretiens conduits, 2004-2007 (classés par ordre alphabétique et par pays)

France

Officiers

Numéro	Nom	Fonction	Date	Lieu	Durée
1	Général de Division Aérienne Abrial , Stéphane	Conseiller militaire du Premier Ministre (2002-2005)	19/07/2005	Hôtel Matignon, Paris	1h
2	Général ***, P.	Attaché Air à l'Etat-major Particulier	29/06/2005	Palais de l'Elysée, Paris	1h30
3	Contre-Amiral ***, B.	Chef de la Division Organisation et Ressources Humaines de l'EMA Ancien membre du cabinet militaire de Michèle Alliot-Marie (2003-2005) Ancien chef du bureau OTAN (1996-1998) et Crises (1998-2000) de la DAS	9/01/2007	Etat-Major des Armées, Paris	1h15
4	Colonel Cuny , Jean-Luc	Adjoint au chef de Service des activités internationales de l'IHEDN Représentant français au comité de pilotage du Collège Européen de Sécurité et de Défense	31/06/2006	IHEDN, Ecole Militaire, Paris	0h45
5	Général Daniel , Alain	Représentant militaire de la France en Allemagne	20/03/2006 22/03/2007	Ambassade de France, Berlin	1h30 0h45
6	Amiral Delaunay , Jean-Luc	Chef du cabinet militaire d'André Giraud (1987-1988) Chef de l'Etat-major particulier de Jacques Chirac (1995-1999)	10/03/2003	Domicile de l'amiral, Toulon	1h30
7	Capitaine de vaisseau Delors-Laval , Thibault	Attaché Mer à la Mission militaire française en Allemagne	3/04/2006 6/10/2006 22/03/2007	Ambassade de France, Berlin	2h 1h 45 min
8	Général d'Armée Aérienne De Rousiers ,	Adjoint du Major des Armées (2002-2004) Chef de la Division Euratlantique de l'EMA	30/06/2005	Etat-Major des Armées, Paris	1h30

	Patrick	(2004-2006)			
9	Capitaine de Vaisseau Devaux , Antoine	Chef du bureau OTAN, Sous-direction Construction européenne et Alliance atlantique, DAS	30/06/2005	Délégation aux Affaires Stratégiques, Paris	1h
10	Général d'Armée Aérienne Douin , Jean- Philippe	Chef d'Etat-major des Armées (1995-1998)	22/06/2005	Palais de la Légion d'Honneur, Paris	3h
11	Général de Brigade Aérienne Ducos , Robert	Directeur des enseignements au Collège Interarmées de Défense	29/06/2005	Collège Interarmées de Défense, Ecole Militaire, Paris	1h15
12	Vice-Amiral d'Escadre Dumontet , Alain	Membre des cabinets militaires de Pierre Joxe (1991-1993) et François Léotard (1993-1995) Chef du cabinet militaire de Lionel Jospin (1997-2003) Commandant de l'Euromarfor et de la Force Navale Française (ALFAN) à Toulon (2003-2005)	10/06/2005	Etat-Major des Armées, Paris	1h30
13	Vice-Amiral d'Escadre Dupont , François	Chef du cabinet militaire de Michèle Alliot-Marie (2003- 2006) Directeur de l'IHEDN	28/06/2005 31/06/2006	Ministère de la Défense IHEDN, Paris	1h 30 min
14	Général d'armée Falsone , Christian- Charles	Sou-chef relations, internationales, Etat- Major des Armées	22/01/2007	Etat-Major des Armées, Paris	1h
15	Lieutenant- colonel Hart , Pascal	Rédacteur au bureau OTAN, Sous-direction Construction européenne et Alliance atlantique, Délégation aux Affaires Stratégiques	23/06/2005	Ministère de la Défense, Paris	1h
16	Capitaine de frégate Gallard , Laurent	Officier d'échange chargé des questions franco-allemandes et européennes à l'état- major de la marine	22/06/2006	Etat-major de la marine, Bonn	1h
17	Colonel Hubscher , Daniel	Représentant militaire français au secrétariat permanent du CFADS	25/11/2005	Siège du secrétariat permanent du Conseil Franco- Allemand de Sécurité et de Défense, Paris	1h30

18	Général d'armée Kelche, Jean-Pierre	Chef d'Etat-major des Armées (1998-2002)	20/07/2005	Palais de la Légion d'Honneur, Paris	1h30
19	Amiral Lanxade, Jacques	Chef de l' Etat-major particulier (1989-1991) Chef d'Etat-major des Armées (1991-1995)	28/04/2004	Domicile de l'amiral, Paris	1h30
20	Capitaine de Vaisseau Lefebvre, Emmanuel	Rédacteur chargé des relations franco-allemandes, Bureau PESD, Sous-direction Construction européenne et Alliance atlantique, Délégation aux Affaires Stratégiques	11/06/2006	Ministère de la Défense, Paris	1h30
21	Général Mercier, Philippe	Chef du cabinet militaire de François Léotard (1994-1995)	23/06/2005	Domicile du général, Paris	1h30
22	Général Neveux, Bruno	Chef de l' Etat-Major multinational (OHQ) de l'opération Artémis à Paris (2003)	28/10/2005	Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense	1h30
23	Capitaine de vaisseau Nielly, Bruno	Chef de la section Union européenne, Division Euratlantique, Etat-Major des Armées	19/05/2005	Etat-Major des Armées, Paris	1h
24	Lieutenant-colonel Orlianges, Charles (officier d'échange français)	Officier traitant, bureau PESD, FüS III-4, Bundesministerium der Verteidigung	28/03/2006	Bundesministerium der Verteidigung, Berlin	2 h
25	Colonel Pfimlin, Bertrand	Arraché Terre à la Mission militaire française en Allemagne	4/05/2006	Ambassade de France, Berlin	1h
26	Capitaine de vaisseau Pipolo, Christophe	Chef de la Section "Europe/Amérique du Nord", Bureau "Coopération et relations extérieures", Etat-major de la Marine	20/07/2005 10/10/2005	Etat-major de la Marine, Paris	2h30 1h
27	Général Quesnot, Christian	Chef de l'Etat-major particulier (1991-1995)	15/12/2005	Ecole Militaire, Paris	1h15
28	Colonel Richoux, Nicolas	Officier traitant pour la coopération franco-allemande, Section Union Européenne Européenne, Division Euratlantique, Etat-Major des Armées	9/01/2007	Etat-Major des Armées, Paris	1h20
29	Général	Commandant	27/10/2005	Etat-major	1h30

	Thonier, Jean-Paul	opérationnel (FHQ) de l'opération Artémis à Bunia (2003)		Interarmées, Creil	
30	Général de division Thorette, Bernard	Chef du cabinet militaire d'Alain Richard (1998-2002) Chef de l'Etat-major de l'Armée de Terre (2002-2006)	20/07/2005 26/10/2005	Etat-major de l'Armée de Terre, Paris	45 min 45 min
31	Capitaine de vaisseau Vichot, Jean-Louis	Sous-directeur des affaires européennes et stratégiques, SGDN	30/06/2005	Secrétariat Général de la Défense Nationale, Paris	1h30
32	Colonel Walch, Jacques	Chef du groupement Enseignement Général, Collège Interarmées de Défense	9/06/2005	Collège Interarmées de Défense, Paris	1h30
33	Général de division aérienne Wolsztynski, Richard	Chef de l'Etat-major de l'Armée de l'Air	23/06/2005	Etat-major de l'Armée de l'Air, Paris	1h

Diplomates, hommes politiques, rédacteurs civils de la Défense

Numéro	Nom	Fonction	Date	Lieu	Durée
34	Audibert, Jacques	Conseiller diplomatique d'Alain Richard (1998-2002) Directeur du Centre d'Analyse et de Prévision (1995-1998)	27/11/2007	Entretien téléphonique	35 min
35	Audren de Kerdel, Guillaume	Diplomate d'échange et rédacteur sur les missions civiles de la PESD, Politische Abteilung, Auswärtiges Amt	7/06/2006	Auswärtiges Amt, Berlin	30 min
36	Besancenot, Bertrand	Conseiller diplomatique de Michèle Alliot-Marie (2002-2007)	28/06/2005	Ministère de la Défense, Paris	1h
37	Bianco, Jean-Louis	Secrétaire général de l'Elysée (1989-1991)	28/06/2005	Assemblée Nationale, Paris	1h
38	Bili, Laurent	Conseiller technique, cellule diplomatique de Jacques Chirac	17/05/2005	Palais de l'Elysée, Paris	2h
39	Bureau, Jean-François	Directeur de la Délégation à l'information et la	24/02/2006	Ecole militaire, Paris	1h

		communication de défense (Diicod)			
40	Carré, Philippe	Directeur des Affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, Direction Affaires politiques et sécurité, ministère des Affaires Etrangères	29/06/2005	Ministère des Affaires Etrangères, Paris	1h
41	Chatel, Xavier	Rédacteur, Sous-direction Affaires Stratégiques, ministère des Affaires Etrangères	20/05/2005	Ministère des Affaires Etrangères	1h
42	Combles de Nayves (de), Dominique	Directeur de cabinet d'Alain Richard (1998-2002)	19/05/2005	Cabinet d'avocat, Paris	1h
43	Delcourt, Nicolas	Rédacteur coopération militaire franco-allemande, Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN)	30/06/2005	Secrétariat Général de la Défense Nationale, Paris	1h30
44	Doré, Frédéric	Conseiller auprès du ministère des Affaires Etrangères Dominique de Villepin	20/05/2005	Ministère des Affaires Etrangères, Paris	1h
45	Duruy, Coralie	Chargée de mission PESC et lutt contre le terrorisme, Secrétariat Général de la Défense Nationale, Paris	30/06/2005	Secrétariat Général de la Défense Nationale, Paris	1h30
46	Escudié, Florian	Rédacteur sur le dossier de la coopération militaire franco-allemande à la sous-direction Affaires stratégiques	10/06/2005	Ministère des Affaires Etrangères, Paris	1h
47	Joxe, Pierre	Ministre de la Défense (1991-1993)	28/04/2004	Conseil constitutionnel, Paris	30 min
48	Gautier, Louis	Délégué National du Parti Socialiste aux Questions Stratégiques Conseiller auprès du Premier Ministre chargé des questions stratégiques et de défense (1997-2002) Conseiller puis	27/10/2005	Un café près de la Cour des comptes, Paris	1h30

		directeur adjoint du cabinet du ministre de la défense (1991-1993)			
49	Grand, Camille	Conseiller technique aux affaires stratégiques, cabinet de Michèle Alliot-Marie	7/12/2004	Ministère de la Défense, Paris	1h
50	De Margerie, Sophie-Caroline	Conseillère technique à la cellule diplomatique de l'Élysée	29/04/2004	Conseil d'Etat, Paris	30 min
51	Martin, Claude (SE)	Ambassadeur de France en Allemagne (1999-2007) Directeur des Affaires européennes, ministère des Affaires Etrangères (1997-1999)	17/08/2006	Ambassade de France, Berlin	1h15
52	Mathey, Evelyne	Adjointe au chef de bureau OTAN, Sous-direction Construction européenne et Alliance atlantique, Délégation aux Affaires Stratégiques,	30/06/2005	Ministère de la Défense, Paris	1h
53	Roussely, François	Directeur de cabinet d'Alain Richard (1997-1998) Secrétaire Général pour l'Administration, ministère de la Défense (1991-1997)	9/06/2005	Paris	1h
54	Védrine, Hubert	Ministère des Affaires Etrangères (1997-2002) Secrétaire général de l'Élysée (1991-1995)	28/04/2004 28/06/2005	Paris	30 min 30 min

Organes politico-militaires de la PESC et Représentations permanentes à Bruxelles

Officiers français

Numéro	Nom	Fonction	Date	Lieu	Durée
55	Général Duquesne, Benoît	Conseiller auprès de l'Amiral Wilmot-Roussel, CMUE	15/11/2005	Comité Militaire de l'UE	40 min
56	Capitaine de vaisseau Lenoir, Didier	Officier traitant, DGE IX, Secrétariat Général du Conseil	16/11/2005	Conseil de l'UE	1h30
57	Général de corps d'armée Perruche, Jean-Paul	Directeur-Général de l'Etat-major militaire de l'UE	8/12/2005	EMUE	45 min
58	Général de Corps Aérien Porchier, Patrick	Représentant militaire de la France auprès du Comité Militaire de l'OTAN	17/11/2005	Siège de l'OTAN	1h
59	Leutenant-colonel Poulette, Thierry	Officier traitant, EMUE	6/12/2005	Entretien téléphonique	20 min
60	Vice-amiral d'Escadre Wilmot-Roussel, Richard	Représentant militaire de la France auprès du Comité Militaire de l'UE	15/11/2005	CMUE	1h

Diplomates, hommes politiques, rédacteurs civils de la Défense français

Numéro	Nom	Fonction	Date	Lieu	Durée
61	Arnoud, Claude-France	Directrice de la Direction Générale E VIII, Secrétariat Général du Conseil de l'UE	18/05/2006	ministère des Affaires Etrangères, Berlin	Conversation informelle avant une conférence organisée par la DGAP
62	Berger, Sylvain	Conseiller politique et porte-parole de la Représentation permanente de la France à l'OTAN	17/11/2005	Secrétariat général de l'OTAN, Bruxelles	1h
63	Brumter, Christian	Direction Relations Extérieures, Commission Européenne	24/01/2007	Commission Européenne (bâtiment Charlemagne), Bruxelles	1h30
64	Cornu, Christophe	Chef par intérim, Section Affaires multilatérales, Division	17/11/2005	Secrétariat général de l'OTAN,	40 min

		Affaires politiques et politique de sécurité, secrétariat général international de l'OTAN		Bruxelles	
65	Domenach, Muriel	Chargée de mission sur les questions européennes à la Délégation aux Affaires Stratégiques (1995-1998) Conseillère au cabinet d'Alain Richard (1998-2002) Conseillère politico-militaire à la Représentation permanente de la France à l'OTAN (2002-2006)	17/11/2005	Secrétariat général de l'OTAN, Bruxelles	1h30
66	Le Gal, Hélène	Conseillère diplomatique à la Représentation française au COPS (2002-2005)	10/10/2005	Ministère des Affaires Etrangères, Paris	1h
67	Montant, Jérôme	Conseiller à la Représentation française au COPS	7/11/2005	Représentation permanente de la France à l'UE, Bruxelles	1h30
68	Valmary, Jean-Baptiste	Conseiller pour la planification stratégique, Cellule civilo-militaire de l'EMUE	8/12/2005	Etat-Major de l'UE	1h30
69	Vulic, Alexandre	Conseiller sur la coopération militaire et l'OTAN au secrétariat général du Conseil de l'Union Européenne (DGE VIII) Conseiller à la Représentation permanente de la France à l'OTAN (2002-2005)	15/11/2005	Conseil de l'Union Européenne (bâtiment Justus Lipsius), Bruxelles	1h30

Officiers allemands

Numéro	Nom	Fonction	Date	Lieu	Durée
70	Général Brauss, Heinrich	Chef de la Cellule civilo-militaire de l'Etat-Major de l'Union Européenne	8/12/2005	Etat-Major de l'Union Européenne	1h30
71	Brigadegeneral Kemmler,	Représentant militaire adjoint de l'Allemagne	9/12/2005	Représentation permanente de	1h30

	Gerhard	au Comité Militaire de l'UE et Directeur de la section Politique militaire, Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union Européenne Chef de bureau à SHAPE (2001-2004)		l'Allemagne auprès de l'Union Européenne, Bruxelles	
72	Lieutenant-colonel Koch , Holger	Membre de l'Executive Office auprès du Général Perruche, EMUE	8/12/2005	Etat-major de l'UE, Bruxelles	1h15
73	Général Schuwirth , Rainer	Premier chef de l'Etat-Major de l'Union Européenne (2001-2004) Chief of Staff à SHAPE	8/12/2005	SHAPE, Mons	1h
74	Lieutenant-colonel Stöcker , Olaf	Conseiller politico-militaire à la représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union Européenne	23/01/2007	Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union Européenne, Bruxelles	1h
75	Lieutenant-colonel Stumpf , Kai	Secrétaire à la Représentation permanente de l'Allemagne au Comité Militaire de l'OTAN, à l'UE et à l'UEO	18/11/2005	Secrétariat général de l'OTAN, Bruxelles	1h
76	Lieutenant-colonel Terbrüggen , Ludger		8/12/2005	SHAPE, Mons	1h
77	Colonel Weisserth , Hans-Bernhard	Officier au Secrétariat Général du Conseil, DG E VIII	23/01/2007	Secrétariat Général du Conseil, Bâtiment Cortenberg	1h30

Diplomates, hommes politiques, rédacteurs civils de la Défense allemands

Numéro	Nom	Fonction	Date	Lieu	Durée
78	Bräutigam , Gesa	Conseillère de l'Ambassadeur à la Représentation permanente de l'Allemagne à l'OTAN	24/01/2007	Secrétariat général de l'OTAN, Bruxelles	1h
79	Geier , Karsten	Diplomate et conseiller politique au COPS, Représentation permanente de l'Allemagne auprès de	9/12/2005	Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union	1h30

		l'Union Européenne		Européenne, Bruxelles	
80	Klein, Nadia	Doctorante-stagiaire à la représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union Européenne	23/01/2007	Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union Européenne, Bruxelles	1h
81	Schmitt, Burkhard	Directeur adjoint de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE	17/05/005	Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE	1h
82	Uher, Rainer	Fonctionnaire au Secrétariat Général du Conseil, DG E VIII	23/01/2007	Secrétariat Général du Conseil, Bâtiment Cortenberg	1h30
83	Werner, Rolf-Markus	Membre de la Représentation permanente allemande à l'OTAN, 1983-1986 ; Membre du Secrétariat international de l'OTAN sur les questions nucléaires, 1988 - 1997	28/04/2006	Bundesakademie für Sicherheitspolitik Berlin	40 min
84	Zinzius, Roland	Fonctionnaire européen à l'EMUE, adjoint au chef de la cellule civilo-militaire	8/12/2005	Etat-major de l'UE, Bruxelles	1h15

Allemagne

Officiers

85	Colonel Berg , Andreas	Referatleiter au Planungstab en charge de la PESD	15/05/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h30
86	Colonel Bischof , Gerd	Chef du bureau Groupe 23 chargé des questions politico-militaires à la Chancellerie	27/06/2006	Chancellerie, Berlin	45 min
87	Lieutenant-colonel Buch , Hans-Peter	Porte-parole du <i>Generalinspekteur</i> Kujat (2000-2002) Porte-parole de la représentation militaire allemande à l'OTAN (2002-2005)	18/07/2006	Akademie für Information und Kommunikation der Bundeswehr, Strausberg	1h
88	Lieutenant-colonel Busch	Officier traitant pour les questions franco-allemandes, FüS III-1	18/07/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h20

89	Colonel Coers , Michael	Représentant militaire allemand au secrétariat permanent du CFADS	16/12/2005	Siège du secrétariat permanent du Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense, Paris	1h30
90	Capitaine de frégate Gross , Dirk	Adjoint Mer à la division presse du Ministère fédéral de la Défense	28/03/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h
91	Colonel Hasenkamp , Axel (officier d'échange allemand)	Rédacteur au bureau PESD, Sous-direction Construction européenne et Alliance atlantique, Délégation aux Affaires Stratégiques	9/01/2007	Ministère de la Défense, Paris	1h30
92	Capitaine de vaisseau Heise , Völker	Referatleiter du bureau PESD (FÜS III-4, 1999-2002)	4/10/2006	Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin	1h30
93	Lieutenant-colonel Hinz , Stefan	Officier traitant à l' Europa Abteilung 202 du ministère des Affaires Etrangères (sept. 2006- août 2007) pour la présidence allemande de l'UE ; Officier traitant au bureau PESD du Ministère fédéral de la Défense (FüS III 4) d'avril 2002 à septembre 2004	18/09/2006	Un café sur le Gendarmenmarkt Berlin	1h30
94	Colonel Holzauer , Olaf	Officier traitant sur les questions de PESD, FüS III-4	16/06/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h15
95	Colonel Klein	Officier traitant pour la coopération franco-allemande et la PESD, Etat-major de l'armée de terre (FüH III-2)	23/06/2006	Etat-major de l'armée de terre, Bonn	1h
96	Colonel Klink , Ekhard	Referatleiter du bureau PESD	28/03/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	2h
97	Amiral Krause , Andreas	Chef de la division FüM III-1, Etat-major de la Marine; Commandant de la flotte allemande au Liban en septembre 2006	22/06/2006	Etat-major de la Marine, Bonn	2h
98	General Kujat , Harald	Generalinspekteur der Bundeswehr (2000-2002) Chef du Planungstab	19/09/2006	Café Dressler, Berlin	1h30

		(1998-2000) Chef du service politico-militaire (FüS III; 1995-1998)			
99	Capitaine de vaisseau Kupferschmidt , Franz	Attaché militaire à Londres (1995-1998)	15/05/2006	Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin	1h
100	Général Löser , G.	Directeur de la Führungsakademie der Bundeswehr, Hambourg Assistant du Generalinspekteur Naumann (1991-1996)	29/02/2007	Führungsakademie der Bundeswehr, Hambourg	1h
101	General Nagel , Peter	Chef de Fü S ; adjoint du Generalinspekteur	6/06/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h
102	Général Naumann , Klaus	Generalinspekteur de la Bundeswehr (1991-1996) Chef du Comité militaire de l'OTAN (1996-2000)	2/06/2006	Haus der Bertelsmannstiftung, Berlin	1h15
103	Général Quiel , Harald	Représentant militaire de l'Allemagne (2001-2005) Chef de l'état-major de l'Eurocorps (1998-2001) Commandant en second de la BFA (1994-1998)	17/05/2005	Ambassade d'Allemagne, Paris	1h
104	Colonel Ratenhof , Udo	Officier traitant pour les questions stratégiques, FüS III-1	16/06/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h30
105	Lieutenant-colonel Sarach , Ingo	Officier traitant pour les questions bilatérales franco-allemandes, FüS III-1	6/04/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h
106	General Schneiderhan , Wolfgang	Generalinspekteur ; ancien directeur du Planungstab (2000-2002)	19/06/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h10
107	Général Schönbohm , Jörg	Directeur du Planungsstab de Völker Ruhe (1992-1996) Ministre de l'Intérieur du Land de Brandebourg	9/06/2006	Ministère de l'Intérieur du Brandebourg, Potsdam	1h
108	Lieutenanat-colonel Schulte-Berge , Bernhard	Chef du bureau OTAN (FüS III-5) au Ministère fédéral de la Défense	15/05/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h15
109	Lieutenant-colonel	Officier traitant pour les questions-franco-	22/06/2006	Etat-major de l'armée de l'air,	45 min

	Stöckemann, Bernd	allemandes et européennes		Bonn	
110	Capitaine de vaisseau von Maltzan	Officier référent pour les exercices et les emplois à l'Etat-major de la Marine Ancien officier de la Force Navale Franco-Allemande	22/06/2006	Etat-major de la Marine, Bonn	2h
111	Colonel Weeke	Officier traitant pour la coopération franco-allemande et la PESD, Etat-major de l'armée de terre (FüH III-2)	23/06/2006	Etat-major de l'armée de terre, Bonn	1h
112	Amiral Weisser, Ulrich	Directeur du Planungstab, 1992-1998 ; expert en matière de politique de sécurité	22/06/2006	Domicile de l'Amiral, Sankt-Augustin	1h15
113	Colonel Wenning, Peter	Officier traitant au bureau 2.2.2. de la Chancellerie	27/06/2006	Chancellerie, Berlin	2h30

Diplomates, hommes politiques, rédacteurs civils de la Défense

Numéro	Nom	Fonction	Date	Lieu	Durée
114	Adam, Rudolf	Diplomate à l' Europa Abteilung de l' Auswärtiges Amt à Bonn puis Berlin, 1991-2001 ; actuellement Président de la Bundesakademie für Sicherheitspolitik	24/04/2006	Bundesakademie für Sicherheitspolitik Berlin	1h15
115	Beikhüfner, Jens	Diplomate-conseiller (Referat) à l' Europa Abteilung 202 Conseiller politico-militaire à la représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles (2000-2003)	6/04/2006 15/09/2006	Ministère des Affaires Etrangères, Berlin	1h30 1h30
116	Bitterlich, Joachim	Conseiller politico-militaire et diplomatique d'Helmut Kohl (1987-1998) ; ambassadeur à l'OTAN (1998-2002)	26/04/2004 21/07/2005 25/10/2005	Paris	1h 1h 1h

117	Borkenhagen, Franz	Directeur du Planungsstab du Ministère fédéral de la Défense (2002-2005)	21/08/2006	Café Dressler, Berlin	1h
118	Bregelmann, Dirk	Chef du Bureau 213 à la Chancellerie sur les relations franco-allemandes Conseiller politique à la PR de l'Allemagne à Bruxelles (2002-2005)	26/06/2006	Chancellerie, Berlin	40 min
119	Denecke, Gunnar	Diplomate- conseiller au bureau OTAN 203 Secrétaire politique à l'ambassade allemande de Washington sur les dossiers PESD et les opérations militaires (2004-2006)	14/09/2006	Ministère des Affaires Etrangères, Berlin	1h30
120	Füller, Heike	Diplomate conseillère sur les questions africaines au Planungsstab	12/05/2005	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h30
121	Genscher, Hans-Dietrich	Ministère des Affaires étrangères (1976-1992)	23/06/2006	Domicile de M. Genscher, Wartberg (Bonn)	1h30
122	Lang, Sybille	Rédactrice civile sur les questions de PESD, Füs III-4, recrutée par la présidence allemande de l'UE en 2006	16/06/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h15
123	Marang, Cornelia	Rédactrice en échange (<i>Austauschreferentin</i>) sur la coopération militaire franco-allemande, Füs III-1	29/09/2005 28/03/2006	Ministère fédéral de la Défense, Berlin	1h 2h
124	Meyer-Landrut, Nikolaus	Diplomate conseiller sur la PESD et les questions bilatérales à la Chancellerie ; Conseiller à la représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles en 1993 ; coordinateur pour la PESD au ministère des Affaires Etrangères (1997-1999)	18/05/2006 6/10/2006	Chancellerie, Berlin	50 min 50 min
125	Neubert, Klaus	Ambassadeur d'Allemagne en France (1998-2007)	12/06/2006	Ambassade d'Allemagne, Paris	1h20
126	Schieb, Thomas	Diplomate conseiller au bureau EU Korrespondent ; Conseiller politico-	7/06/2006	Ministère des Affaires Etrangères, Berlin	1h15

		militaire à la représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles (2002-2005)			
127	Schnappertz, Jürgen	Conseiller au Planungsstab de sur les questions internationales Conseiller au Planungsstab du Ministère fédéral de la Défense BMVg sur les questions internationales (2003-2006)	20/09/2006	Ministère des Affaires Etrangères, Berlin	1h
128	Steiner, Michael	Conseiller politico-militaire et diplomatique de Gerhard Schröder (1997-2002)	12/04/2006	Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'ONU, Genève	1h
129	Stütze, Walther	Ancien secrétaire d'Etat à la Défense, 1998-2002 ; actuellement chercheur associé à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)	20/09/2006	Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin	1h
130	Thiessen, Jörn	Député SPD membre de la commission Défense Directeur du Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr (2002-2006) Chef du bureau du ministre de la Défense Scharping (1997-2002)	15/05/2006	Bundestag, Berlin	1h

Entretiens avec des officiers et diplomates britanniques

Numéro	Nom	Fonction	Date	Lieu	Durée
131	Holland, Neil	Conseiller politique chargé des questions stratégiques, ambassade de Grande-Bretagne	7/06/2006	Ambassade de Grande-Bretagne, Berlin	45 min
132	Hope, Mandy	Conseillère politico-militaire à la Direction Générale E VIII du Secrétariat Général du Conseil de l'UE	24/01/2007	EMUE, Bruxelles	2h
133	Lapsley, Angus	Conseiller politique, ambassade de Grande-Bretagne	22/07/2005	Ambassade de Grande-Bretagne, Paris	1h

134	Général de brigade Paine , Tom	Représentant militaire britannique à Berlin	22/05/2006	Ambassade de Grande-Bretagne, Berlin	1h
135	Colonel Pulvertaft , Rupert	Officier traitant à la Direction Générale E VIII du Secrétariat Général du Conseil de l'UE	24/01/2007	EMUE, Bruxelles	2h

Annexe 3 : Grilles d'entretien utilisées

Nous faisons figurer ici les grilles d'entretien utilisées auprès de nos deux types d'acteurs. Nous les présentons dans les deux langues principalement utilisées lors de notre enquête : le français et l'allemand. Il s'agit de grilles types, qui ont bien sûr pu connaître des variations en cours d'entretien et selon les institutions auxquelles appartenaient les interlocuteurs. De même, les grilles en allemand sont non seulement traduites mais adaptées au contexte politique et culturel allemand. En outre, il s'agit de grilles souples, dans la mesure où elles n'ont pas été administrées comme des questionnaires mais ont plutôt rempli la double fonction de garde-fou afin de cadrer l'entretien et de pense-bête, pour ne pas oublier de grand thème à aborder lors de l'entretien semi-directif. Notre pratique a consisté à nous adapter à chaque interlocuteur afin de le mettre en confiance le plus rapidement possible. Nous les avons complétées pour chaque entretien de questions factuelles précises, et de questions analytiques surgies de la discussion avec nos interlocuteurs.

3.1. Grilles utilisées pour les entretiens « historiques »

3.1.1. Grille « historique » en version française

❖ Présentation

- Pouvez-vous me présenter votre parcours professionnel afin que je puisse comprendre votre rôle dans ce processus ?

Le processus décisionnel

1) quand ?

- Comment évaluez-vous le rôle du contexte des années 1989-91, et notamment celui de la réunification ?

- Peut-on dater les prémises de la politique européenne de défense avec les négociations autour du Traité de Maastricht et la décision de créer le Corps Européen à l'automne 1991, même s'il y a eu jusqu'à la fin des années 1990 une longue phase de latence ?

- La politique européenne de défense ne naît pas subitement du néant entre 98 et 2001 : elle est héritière d'une tradition qui remonte à l'échec de la CED ; en quoi cet héritage apparaît-il aujourd'hui, selon vous ?

- Quel rôle ont pu jouer les crises balkaniques ?

2) qui ? comment ? pourquoi ?

- Pouvez-vous évoquer les raisons officielles et officieuses de la construction d'une politique européenne de défense pour la France ?

- Qu'est-ce qui a rendu possible le lancement du projet de politique européenne de défense ?

- L'initiative semble avoir émané exclusivement des sommets de l'Etat dans les deux pays impliqués : de quelle manière les ministères et les instances militaires concernés ont-ils été associés au projet ?

- Quels étaient les intérêts en jeu ?
- Quelles étaient les idées maîtresses ?
- Y a-t-il eu action de la part de groupes de pression militaires ?
- Quelles réactions dans la presse ? L'opinion publique ?
- Pouvez-vous me parler de l'Eurocorps et de son rôle dans ce processus ?

3) Votre fonction et votre rôle

- Quel a été/est votre rôle dans ce processus/auprès du Ministre/Président/Chef d'état-major des armées ?
- En quoi consiste votre travail au quotidien ?
- Quelle était/est la fréquence de vos relations avec vos homologues allemands ?
- Vous rendez-vous personnellement fréquemment à Berlin ? A Bruxelles ?
- Quelle est la nature de vos contacts avec les responsables militaires/politiques/diplomatiques français ? Et avec les responsables militaires allemands ?
- D'où émanent les décisions ? Comment s'articule concrètement la prise de décision entre les différents organes internes (Elysée, Quai d'Orsay, Ministère de la Défense, ...)?

❖ Le nouveau référentiel de défense

- Quels sont les acteurs qui ont porté ce nouveau référentiel de défense dont l'Europe fait partie intégrante ? Quel a justement été votre rôle en la matière ?
- Pouvez-vous me donner des noms de personnes qui ont pris une part active et porté le processus depuis les années 1990 ?
- Y a-t-il un passage de relais lié aux alternances politiques ?

❖ Du franco-allemand à la dimension européenne

- Comment passe-t-on des initiatives franco-allemandes à des réalisations davantage européennes, ouvertes aux autres Etats-membres ? Concrètement : qui porte les projets ? Est-ce les acteurs des instances politico-militaires nationales, ou ceux des instances européennes ?
- Peut-on dire que le label « Union Européenne » permet à la France et à l'All de prendre des initiatives communes en matière de défense qui, sans cette étiquette, pourrait être moins bien perçues par leurs partenaires européens ?

❖ Les obstacles

- Quels sont les obstacles au développement de la politique européenne de défense selon vous, et d'après votre expérience professionnelle quotidienne ?
- Concernant l'allié britannique : peut-on le voir comme une sorte de modérateur qui intervient aux phases de crispations dans la relation franco-allemande ?

- La question du rapport de la France à l'OTAN est-elle finalement résolue selon vous et d'après votre pratique professionnelle quotidienne ? Et celle du rapport entre la politique européenne de défense et l'OTAN ?

- Selon vous et au regard de votre expérience professionnelle, peut-il y avoir un « modèle militaire européen » sachant la diversité des traditions nationales ?

- En ce qui concerne la question de la force de dissuasion nucléaire : peut-on penser un jour à une européanisation, compte tenu de la position allemande sur l'arme nucléaire ?

- Question des budgets de la défense

❖ **Les limites**

- Quelles limites/obstacles voyez-vous aux développements futurs de la PESD d'après votre expérience ?

- La relation franco-allemande joue-t-elle encore réellement un rôle moteur dans ce processus ? A quoi peut-on ou non le confirmer ?

- La France et l'Allemagne poursuivent-elles au fond les mêmes objectifs avec la PESD ? Pourquoi ?

❖ **Conclusion**

- Quelles sont les prochaines grandes étapes de la politique européenne de défense après l'initiative des GT 1500 et le lancement de l'opération ALTHEA ?

- L'échec du Traité Constitutionnel européen change-t-il selon vous fondamentalement les choses en matière de défense européenne ?

- Qu'évoque pour vous la notion d'armée européenne ?

- Que diriez-vous pour conclure ? Y a-t-il un point que nous n'avons pas évoqué et que vous souhaiteriez ajouter ?

- Pouvez-vous m'indiquer le nom de personnes à contacter concernant mon sujet ? comment contacter vos prédécesseurs ?

3.1.2. Grille « historique » en version allemande

❖ **Einführung**

- Wie sind Sie zu dieser Position gekommen ? Von wo wurden Sie versetzt ?

- Mit welcher Ausbildung : Jura ? Politikwissenschaft ? Andere ?

❖ **Grundlagen der europäischen Verteidigung**

1) Wann ?

- Wie wurde die deutsch-französische militärische Zusammenarbeit in diesem speziellen Zeitraum (1989-1991) in der Bundeswehr wahrgenommen ? Und die Idee einer europäischen Verteidigung?

- Könnten Sie mir die Stimmung dieser Periode, geprägt durch die Wiedervereinigung und die Anfänge der Europäische Union, beschreiben ?

- Welche Rolle spielten die Krise in Jugoslawien und die Balkan-Krise Ihrer Meinung nach ?

2) Wer ? Wie ? Warum ?

- Wie ist die Initiative einer europäischen Verteidigungspolitik entstanden? Wurde sie eher von Militärs oder Politikern im Elysée-Palast und dem damaligen Kanzleramt entwickelt?

- Wie beurteilen Sie das damalige Eurokorps : als etwas ernst zunehmendes ? Im Vergleich und in Beziehung zur NATO ? Was war die Bedeutung eine solche Initiative ? Ist sie als eine Wurzel der heutigen ESVP zu betrachten ?

- Warum starteten Deutschland und Frankreich über eine europäische Strategie im Bereich Verteidigung nachzudenken ? Und welche Rolle sahen sie für die NATO vor?

- Haben die deutschen Militärs in den 90er Jahren die Anfänge der europäische Verteidigungsprojekt begrüßt ? Wie waren die Reaktionen ?

❖ Ihre Rolle in diesem Prozess

- Worin bestand/ besteht Ihre tägliche Arbeit ? Worin besteht Ihre Rolle im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit und der europäischen Verteidigungspolitik ?

- Wer waren/ sind Ihre Hauptansprechpartner in Deutschland ? Und in Frankreich ? Wie regelmäßig waren/ sind die Kontakte ?

- Wie funktioniert typischerweise der Abstimmungs- und Entscheidungsprozess (*decision-making process*) zwischen die deutschen Ministerien (AA und Verteidigung) und dem Kanzleramt im Verteidigungsbereich ? Wer ist der Impulsgeber ? Wer besitzt das letzte Wort ?

- Welche Akteure haben dieses neue europäische Denken verbreitet ? Können Sie mir einige Namen geben ?

❖ Die deutsch-französische Zusammenarbeit und ESVP

- Wie wird aus einer deutsch-französischen Initiative eine europäische Initiative ? Zum Beispiel das Eurokorps ?

- Welche Bedeutung hat die bilaterale militärische Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP ? Inwiefern ermöglicht die bilaterale Kooperation den Aufbau europäischer Verteidigungspolitik ?

- Kann eine erfolgreiche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene als Gütekriterium bilateraler Initiativen im Bereich Verteidigung betrachtet werden ?
- Warum war die DF militärische Zusammenarbeit unzureichend, um die ESVP formell im Gang zu bringen ? Das heißt : warum wurde der Beschluss von Saint-Malo und die Einbeziehung Grossbritanniens in das Thema unverzichtbar ?

❖ Die Herausforderungen

- Welches sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Herausforderungen für die ESVP?
- Wie stellen Sie sich die ESVP vor und welche Rolle soll sie erfüllen ? Warum und mit welchen Zielen ?
- Welches ist das deutsche Interesse und gibt es heute Interessen, welche es vielleicht Anfang der 1990er Jahre nicht gab ?
- Was fehlt der deutsch-französischen Zusammenarbeit, um heute noch der Motor für die EU und ESVP zu sein ? Ist es ein strukturelles Problem oder durch die politischen Strukturen bedingt ?

❖ Die Grenzen

- Wollen wir eigentlich dieselbe ESVP ? Kann es wirklich eine EU-Verteidigungspolitik außerhalb der NATO geben ? Warum ?
- Welche Beziehung zur NATO strebte Deutschland in den 1990er Jahren an ? Hat die Irak-Krise im Jahre 2003 dies sehr verändert ?
- Wie beurteilen Sie die Rolle Großbritanniens für den Aufbau der europäischen Verteidigungspolitik ?
- Welches sind die häufigsten Divergenzen/ Unterschiede mit dem französischen Partner ? 1-2 präzise Beispiele von Blockaden von bilateralen Initiativen bis zur ESVP
- Kann es Ihrer Meinung nach ein « Europäisches Modell » im Militärbereich geben ?
- Finanzfrage
- Wie beurteilen Sie die Rolle nuklearer Abschreckung heute ?

❖ Zum Schluss

- Welches sind die wichtigsten Herausforderungen für ESVP ?
- Was halten Sie persönlich von dem Begriff „Europäische Armee“ ?
- Möchten Sie etwas noch anfügen ? Oder etwas diskutieren, dass wir noch nicht angeschnitten haben ?
- Könnten Sie mir Kontakte zu meinem Forschungsthema geben ?

3.2. Grilles utilisées dans les capitales et à Bruxelles

3.2.1. Grille d'entretien en version française

❖ **Présentation**

- Pouvez-vous évoquer votre formation scolaire supérieure ?
- Quel a été votre parcours professionnel avant d'occuper ce poste ? Comment y avez-vous été nommé ?
- Comment en êtes-vous venu à occuper votre poste actuel ? Cela correspond-t-il à un goût particulier pour les affaires politico-militaires ?
- Quelles langues parlez-vous en dehors de votre langue maternelle

❖ **Rôle et travail quotidien dans telle institution**

- Quel est votre rôle au sein de tel organe/institution/service ? Comment vous insérez-vous dans le processus décisionnel de la PESD ?
- En quoi consiste votre travail au quotidien en matière de coopération franco-allemande et de PESD ?
- Comment avez-vous été impliqué dans la préparation de tel sommet/telle décision/telle proposition ?
- Avec qui travaillez-vous/avez-vous travaillé à Paris, à Berlin et à Bruxelles ? Quelle est la fréquence de vos relations avec vos principaux interlocuteurs ?
- Comment se passent les contacts et le travail quotidien avec vos interlocuteurs militaires/diplomatiques ?
- Comment fonctionne le lancement d'une opération militaire européenne ? Concrètement, comment est prise la décision d'y aller ? Est-ce au niveau national, puis au niveau européen, ou directement au COPS ?

❖ **Perception des relations bilatérales dans la PESD : du franco-allemand à la dimension européenne**

- Quelle est, selon votre expérience, la place du lien bilatéral dans la politique européenne de défense au quotidien ? Comment la PESD se nourrit-elle de la coopération militaire franco-allemande ?
- Comment passe-t-on d'initiatives bilatérales, en particulier franco-allemandes, à des propositions européennes ?
- Pouvez-vous me parler de tel sommet/tel projet/telle proposition ? Qui sont les personnes/les services qui l'ont portées ? Pour quelle raison principale ?
- Plus largement, comment se construisent les initiatives lancées au niveau européen ?

Pouvez-vous le parler de la cellule civilo-militaire/des Groupements tactiques 1500 : du Collège Européen de Sécurité et de Défense/de l'AED... ?

- Peut-on dire que le label « Union Européenne » permet à la France et à l'All de prendre des initiatives communes en matière de défense qui, sans cette étiquette, pourrait être moins bien perçues par leurs partenaires européens ?
- Comment percevez-vous le lien franco-allemand au quotidien dans votre service/institution ? Et vos collègues ?
- Comment vous représentez-vous la PESD ? Avec quelles missions, et quelle finalité ? Et en tant que militaire/diplomate/conseiller civil français ?
- Qu'est-ce qui, selon vous, pêche le plus aujourd'hui dans la coopération franco-allemande pour en faire un moteur réel de la PESD ?

❖ La PESD et son rapport à l'OTAN

- Comment se passent concrètement les relations entre l'UE et l'OTAN ? Pouvez-vous me donner des exemples ?
- Comment choisit-on de conduire une opération militaire européenne sous le mécanisme Berlin Plus ou non ?
- Quel peut être le positionnement de la PESD vis-à-vis de l'OTAN, selon votre expérience professionnelle ? Quelles sont les évolutions possibles et souhaitables ?
- Quelle est la position de votre service/institution sur cette question ? Pourquoi ? Qu'en pensez-vous ?

❖ Les défis

- Quels sont les obstacles au développement de la politique européenne de défense selon vous, et d'après votre expérience professionnelle quotidienne ? Pourquoi ?
- Comment envisager la contribution britannique parfois insaisissable à cette politique européenne de défense ?
- Comment rendre les cultures militaires et les politiques de défense nationales compatibles à long terme ? Quelle est la probabilité de convergence, voire d'harmonisation ?
- La PESD n'est-elle pas avant tout un projet politique ?
- Voulons-nous au fond la même PESD ? Quelles sont les différences les plus profondes avec nos partenaires allemands ?
- En ce qui concerne la formation militaire, à votre avis, semble-t-il si difficile de mettre en place le Collège Européen de Sécurité et de Défense, quand cela touche ce domaine précis ? Peut-il y avoir un « modèle militaire européen » ?

- En ce qui concerne la force de dissuasion nucléaire, peut-on penser un jour à une européanisation de la dissuasion, compte tenu de la position allemande sur l'arme nucléaire ?

❖ **Pour conclure...**

- Après l'échec essuyé par le Traité Constitutionnel, quelles sont à votre avis les perspectives pour la défense européenne ?
- L'Union Européenne semble aujourd'hui dans une position de blocage politique; mais quand plus rien n'avance, la défense continue-t-elle à progresser
- Quelles sont les prochaines étapes importantes pour la PESD ? Qu'attendez-vous du prochain Conseil européen/de la prochaine présidence ?
- Que pensez-vous du concept d'« armée européenne » ?
- Que souhaitez-vous dire pour conclure ? Y a-t-il un point que nous n'avons pas évoqué et que vous souhaiteriez ajouter ?
- Pouvez-vous m'indiquer le nom de personnes avec qui vous travaillez et à contacter concernant mon sujet ? Comment contacter vos prédécesseurs ? Vos partenaires à Berlin/Paris/Bruxelles ?

3.2.2. Grille d'entretien en version allemande

❖ **Einführung**

- Wie sind Sie zu dieser Position gekommen ? Von wo wurden Sie versetzt?
- Mit welcher Ausbildung : Jura ? Politikwissenschaft ? Andere ?
- Könnten Sie mir Ihre Karriere beschreiben, damit ich besser verstehe, wie Sie heute dort arbeiten ?
- Welche Sprachen sprechen Sie außer Deutsch und Englisch ?

❖ **Ihre Rolle und tägliche Arbeit im Rahmen der ESVP**

- Worin besteht Ihre tägliche Arbeit ?
- Worin besteht Ihre Rolle im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit und der europäischen Verteidigungspolitik ?
- Wer sind Ihre wichtigsten Ansprechpartner in Deutschland/ Frankreich/ Brüssel ? Wie regelmäßig sind diese Kontakte ?
- Wie funktioniert typischerweise das Entscheidungsprozess zwischen den deutschen Ministerien (AA und BMVg) und dem Kanzleramt im Verteidigungsbereich? Von wo geht der Impuls aus? Wer hat das letzte Wort ?

- Welche Akteure arbeiten im Rahmen des ESVP-Entscheidungsprozesses zusammen?
- Wie nahmen / nehmen Sie an solchen Gipfeln/ solchen Initiativen/ solchen Vorschlägen ganz konkret teil ?
- Wie gestalten sich die Beziehungen mit Ihren Militärpartnern/ diplomatischen Partnern ?
- Wie läuft konkret ein europäischer Militäreinsatz ? Wie funktioniert der Entscheidungsprozess ? Vollzieht er sich auf europäischer Ebene oder wird er national angekündigt ? Wer sind die wichtigsten Akteure in Deutschland ?

❖ **Die deutsch-französische Zusammenarbeit und ESVP**

- Wie wird aus einer deutsch-französischen Initiative eine europäische Initiative ? Zum Beispiel das Eurokorps ?
- Wie kommt man generell zu europäischen Initiativen ? Könnten Sie mir von der zivil-militärischen Einheit/ den *Battle Groups*/ dem Sicherheits- und Verteidigungskolleg/ der EDA... erzählen ?
- Können Sie mir von solchem Gipfeln/ solchen Initiativen erzählen ?
- Ihrer Meinung nach: welche Bedeutung hat die bilaterale militärische Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP ? Inwiefern ermöglicht die bilaterale Kooperation den Aufbau einer europäischen Verteidigungspolitik ?
- Kann die EU ein Gütezeichen für bilaterale Initiativen in Verteidigung beistellen ?
- Inwiefern erfahren Sie in Ihrer täglichen Arbeit und in Ihrem Ressort den deutsch-französischen Charakter Ihrer Tätigkeit ? Und Ihre Kollegen ?
- Wie stellen Sie sich als deutscher Militär/ Diplomat/ Politiker die ESVP vor ? Mit welchem Ziel und welchem Zweck ? Warum ?
- Was fehlt Ihrer Meinung nach der deutsch-französischen Zusammenarbeit, um heute noch der Motor für die ESVP zu sein ? Ist es ein strukturelles Problem oder durch die politischen Strukturen bedingt ?

❖ **ESVP und NATO**

- Wie gestalten sich konkret die Beziehungen zwischen EU und NATO ?
- Wie entscheidet man, für einen EU-Militäreinsatz auf Berlin Plus zurückzugreifen oder nicht ?
- Nach welcher Beziehung zur NATO strebt heute die deutsche Außenpolitik ? Wie ist dies in Ihrem Ressort ?
- Hat die Episode der Irak-Krise im Jahre 2003 dies sehr verändert ?

- Kann es Ihrer Meinung nach wirklich eine EU Verteidigungspolitik außerhalb der NATO geben ? Warum ?
- Aus Ihrer beruflichen Erfahrung: Wie können sich ESVP und NATO artikulieren ? Mit welchen Perspektiven für die Zukunft ?
- Wie wird diese Frage in Ihrem Ressort wahrgenommen ? Warum ? Wie halten Sie es persönlich?

❖ Die Herausforderungen

- Welches sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Herausforderungen für die ESVP?
- Welches ist das deutsche Interesse und gibt es heute Interessen, welche es vielleicht Anfang der 1990er Jahre nicht gab ?
- Wollen wir eigentlich dieselbe ESVP ?
- Wie beurteilen Sie die Rolle Großbritanniens für den Aufbau der europäischen Verteidigungspolitik ?
- Welches sind die häufigsten Divergenzen/ Unterschiede mit dem französischen Partner ? 1-2 präzise Beispiele von Blockaden von bilateralen Initiativen bis zur ESVP
- Kann es Ihrer Meinung nach ein « Europäisches Modell » im Militärbereich geben ?
- Finanzfrage
- Wie beurteilen Sie die Rolle nuklearer Abschreckung heute ?

❖ Zum Schluss

- Welches sind die nächsten wichtigen Schritte für ESVP ?
- Was halten Sie persönlich von dem Begriff „Europäische Armee“ ?
- Möchten Sie etwas noch hinzufügen ? Oder etwas diskutieren, dass wir noch nicht angeschnitten haben ?
- Könnten Sie mir Kontakte zu meinem Forschungsthema geben ?

Annexe 4 : L'entretien comme interaction sociale : une perspective réflexive

L'entretien constitue certes une méthode, ou plus exactement dans notre cas une stratégie d'enquête, mais il consiste également en une interaction sociale entre l'enquêteur et l'enquêté :

« The relationships between participants and the interviewer in a research project are inevitably complex, multifaceted, an dynamic. While contextually situated, these relationships nonetheless are influenced by the identities and histories of those involved, researcher and researched alike. »³⁹⁰

Cette interaction prend en l'occurrence la forme d'une enquête de type ethnologique, si trois conditions sont remplies³⁹¹ :

que le milieu enquêté se caractérise par un degré élevé d'interconnaissance, ce qui est le cas présent ;

que l'enquêteur se donne les moyens d'une analyse réflexive de son propre travail d'enquête, comme nous tâchons de le faire ci-dessous ;

que l'enquête soit de longue durée afin que puissent s'établir et se maintenir des liens personnels entre l'enquêteur et les enquêtés, ce que nous avons recherché durant notre immersion dans notre terrain.

L'enjeu consiste par conséquent à s'interroger sur la façon dont les acteurs nous parlent, et leurs motivations probables à le faire.

*Une démarche de type ethnologique*³⁹²

L'enjeu est ici de s'intéresser à la question : comment, dans quelle situation concrète, les interviewés nous parlent-ils ? Le cadre formel de l'entretien, s'il peut paraître relever du détail, peut cependant se révéler intéressant à noter dans la mesure où le cadre dans lequel l'interaction sociale que représente l'entretien peut en influencer le contenu : selon que l'interlocuteur nous reçoit dans son bureau professionnel, chez lui ou dans un café, le ton ne sera pas le même, le discours sera sujet à des rites d'interactions différents. Selon Goffman, les « règles cérémonielles » (telle par exemple l'étiquette ou les règles de bienséance protocolaire) permettent à un individu d'exprimer la valeur qu'il reconnaît à autrui et de se positionner lui-même vis-à-vis de son interlocuteur³⁹³. Même si l'enquêteur vient interroger un acteur justement en raison du rôle précis qu'il joue dans telle politique publique, celui-ci peut vouloir sortir formellement de son rôle habituel en se plaçant physiquement dans un contexte différent³⁹⁴. Un lieu neutre comme un café peut inciter à livrer des remarques ou des anecdotes que l'interrogé n'aurait pas forcément mobilisées dans son bureau, surtout quand il partage son bureau avec un collègue, ou qu'il a pour habitude de travailler toutes portes ouvertes. La banalisation topographique permet également d'assouplir la relation

³⁹⁰ Terry Arendell, « Reflections on the Reasearcher-Reasearched Relationship: a Woman interviewing Men », in *Qualitative Sociology*, 2 (3), 1997, pp. 341-368.

³⁹¹ Cf. Stéphane Beaud, Florence Weber, id., pp. 294 et suiv.

³⁹² Nous nous inspirons ici entre autres de Goffman, et des réflexions proposées par Stéphane Beaud et Florence Weber dans la postface de leur ouvrage intitulée *Pour une ethnologie sociologique*. Op. cit., pp. 293-340.

³⁹³ Erving Goffman, *Les rites d'interaction*, Traduit de l'anglais par Alain Kihm, Paris, Editions de Minuit, Coll. « Le sens commun » (dirigée par Pierre Bourdieu), 1974, pp. 48-49.

³⁹⁴ Jacques Lagroye remarque : « Un général n'est jamais autant un général que dans une revue de la brigade. Au mess des officiers il est déjà autre chose que le rôle qu'on l'a vu tenir pendant la revue... C'est effectivement le cadre qui est le plus important pour comprendre l'importance des rôles. » Art. cit., p. 11.

symbolique dominant/dominé³⁹⁵ qui peut risquer de se produire dans les entretiens menés auprès d'élites sociales et politiques, comme ce fut le cas dans notre enquête à de nombreuses reprises. Amener l'entretien dans un lieu public consiste à le banaliser et à le transformer en discussion, impliquant de la part de l'enquêteur une attitude compréhensive. Cet effet de banalisation, visant à désamorcer l'exceptionnalité de la situation d'entretien, est un effet que nous avons recherché en essayant d'établir le dialogue sur le ton de la discussion, nous efforçant d'éviter l'écueil de l'entretien « bureaucratique » qui se résumerait à administrer les questions préparées. La dimension sous-jacente est ici celle de l'engagement du chercheur dans l'entretien, soit l'attention et surtout une certaine empathie portée à un interlocuteur dont on ne partage pas forcément les valeurs ou les idées³⁹⁶. Nous nous sommes en cela inspirés de la règle d'interaction fondamentale soulignée par Goffman, consistant à préserver sa face et celle de ses interlocuteurs, soit d'œuvrer à une acceptation mutuelle entre l'intervieweur et l'interviewé³⁹⁷ : l'enjeu est donc de manifester de la considération pour l'interviewé tout en gardant à l'esprit sa position de chercheur afin de tenter de ne pas se laisser « dominer » par les personnalités fortes ou imposantes. L'acceptation mutuelle revient à attribuer les rôles dans l'entretien, de façon implicite. Bien entendu, quelques rares entretiens ont tourné à l'avantage de notre interlocuteur : ce fut le cas lors d'un entretien au Quai d'Orsay auprès de l'un des directeurs des services de la Direction Générale des Affaires politiques et de Sécurité fin juin 2005. Dans ce type de situation, l'embarras devient un réflexe assez naturel chez le chercheur en herbe³⁹⁸.

Outre le cadre formel, l'entretien ne se résume pas au discours produit, aux mots. Il se compose également de gestes qui permettent déjà de situer le ton donné : une poignée de main chaleureuse ou bureaucratiquement raide offrent un premier coup d'œil, auquel il ne s'agit bien sûr pas de s'arrêter, qui donne des indications sur l'état d'esprit de la personne interrogée, de sa disponibilité. Les comportements non verbaux forment des balises pour fixer le cadre de la discussion, mais traduisent également, au fil du déroulement du propos, l'engagement des deux interlocuteurs, chercheur et acteur, dans la discussion ainsi que le moment de clore l'entretien³⁹⁹. Par ailleurs, la cadre de l'entretien invite à se pencher du côté des militaires sur le port ou non de l'uniforme : celui-ci est un premier regard que l'on peut porter sur la façon dont notre interlocuteur appréhende son statut professionnel et sa condition de militaire : « le maintien, la tenue, l'allure » manifestent non seulement extérieurement aux autres les attributs dont on dispose⁴⁰⁰, mais situent aussi, dans le cas de l'armée, la position hiérarchique et l'appartenance institutionnelle⁴⁰¹. Un sous-officier de la représentation militaire allemande à l'OTAN nous expliquait à l'automne 2005 que les officiers non étoilés ne portaient pas d'uniforme à l'OTAN dans le but de faciliter le travail multinational et la vie professionnelle en commun : les idées avancées par tel ou tel ne doivent pas être évaluées à l'aune de l'appartenance de ceux qui les émettent à telle ou telle armée, mais à l'aune de leur pertinence. Seuls les étoilés siégeant au Comité Militaire sont tenus de porter l'uniforme, car ils représentent leur nation d'origine. En outre, la liberté d'expression des militaires allemands est sensiblement plus importante que celle des militaires français.

³⁹⁵ Cf. notamment Hélène Chamboredon, Mireille Surdez et al., art. cit.

³⁹⁶ Nous revenons plus bas sur ce thème de l'engagement dans notre paragraphe sur la position du chercheur.

³⁹⁷ Par face, Goffman entend : « la valeur sociale positive qu'une personne revendique effectivement à travers la ligne d'action que les autres supposent qu'elle a adopté au cours d'un contact particulier. » Erving Goffman, op. cit., p. 9.

³⁹⁸ Cf. le chapitre « Embarras », pp. 87-101, dans l'ouvrage cité de Goffman. Ce phénomène apparaît selon le sociologue chez un individu « chaque fois que le moi qu'il projette est mis en danger au cours d'une interaction ». Id., p. 90.

³⁹⁹ Cf. Erving Goffman, id., pp. 32-33.

⁴⁰⁰ Erving Goffman, id., p. 68.

⁴⁰¹ Stéphane Beaud et Florence Weber observent : « L'appropriation d'une place se fait par le corps et ses prolongements. » Op. cit., p. 337.

Etre apprenti chercheur et femme

La relation d'enquête comme interaction sociale prend des formes multiples, compte tenu de la distance sociale, culturelle et même sexuelle de l'enquêteur. Travailler sur la défense est une chose, mais la relation d'enquête se trouve placée sous un jour particulier lorsque l'on est une jeune femme enquêtant dans un milieu exclusivement masculin, et qui plus composé pour une large moitié d'officiers français et allemands. Nous avons souhaité ici nous arrêter, dans une démarche réflexive, sur l'impact supposé du genre dans notre enquête. Le lieu commun habituel tend pour le profane à voir en la gent militaire des hommes relativement traditionalistes, au comportement stéréotypé vis-à-vis des femmes. Plus prosaïquement, l'image du militaire oscille fréquemment entre celle d'hommes à femmes pour les soldats du rang, tout particulièrement les marins, et une galanterie surannée chez les officiers⁴⁰². Nous tendons à penser, au regard de l'enquête conduite et des discussions que nous avons pu mener avec d'autres chercheurs et doctorants, hommes et femmes, travaillant sur le milieu de la défense, que le genre de l'enquêteur a joué ici, de façon positive⁴⁰³. Ainsi, dans la construction de notre questionnaire d'enquête, nous avons délibérément choisi, après une première phase de questions portant sur le parcours et la carrière de nos enquêtés, d'aborder des questions très prosaïques concernant leur travail quotidien. La question la plus naïve en l'occurrence consistait à interroger les acteurs de la façon suivante : « Pouvez-vous m'expliquer en quoi consiste votre travail quotidien ? Que faites-vous, concrètement, dans ce service ? » Cette naïveté de façade visait dans notre perspective d'enquête un double objectif : amener les acteurs à parler de leur travail afin de saisir par le menu les relations entre services, avec les partenaires étrangers, le fonctionnement hiérarchique et les arrangements internes ; désamorcer le discours tout prêt que nous craignons d'obtenir en laissant l'enquêté ouvrir l'entretien sur un thème qui lui tient à cœur au risque pour nous de ne pas obtenir les informations recherchées. Cette technique du désamorçage s'est révélée payante, et nombreux sont les acteurs qui ont semblé prendre finalement plaisir à expliquer par le menu leurs tâches quotidiennes, sur lesquelles il leur est rarement donné de s'exprimer et de réfléchir. Le fait d'être une femme nous semble avoir constitué une aide dans la mesure où nous pouvions jouer sur le registre de ces questions naïves. La réaction de certains acteurs fut la suivante : étant femme, il est vrai que vous ne pouvez pas connaître le fonctionnement des services de la défense nationale. Le même type de question posé par un de nos collègues homme eu pour effet d'agacer son interlocuteur militaire. Loin de nous l'idée de tirer des conclusions hâtives et généralisantes d'un petit nombre d'exemples. Néanmoins, nous avons peu à peu pu nous forger la conviction que l'effet de genre joue ici dans la relation enquêteur-enquêté⁴⁰⁴. Le milieu politico-militaire tant français qu'allemand constitue un milieu professionnel exclusivement masculin (sauf en ce qui concerne les postes de secrétariat) : parmi notre centaine d'interviewés, moins d'une dizaine étaient des femmes. Et la caractéristique commune de ces femmes était leur jeunesse, entre vingt-cinq et quarante ans. Dès lors, près de 90% des entretiens conduits l'on été avec des hommes, militaires, diplomates, hommes politiques et rédacteurs de la diplomatie et de la défense, âgés de 25 ans pour le plus jeune à 80 ans pour le plus âgé (il s'agit de Hans-Dietrich Genscher, ancien Ministre fédéral des Affaires Etrangères), la majorité des acteurs interrogés oscillant entre 35 et 55 ans. En effet, il nous est parfois arrivé de nous sentir dans une position paradoxale sur notre terrain, entre objet de curiosité, oreille complaisante et

⁴⁰² Cf. Line Sourbier-Pinter, op. cit., pp. 33-39.

⁴⁰³ Cf. sur cette question plus générale dans les interviews d'experts Beate Littig, *Interviews mit Experten und Expertinnen. Überlegung aus geschlechtertheoretischer Sicht*, pp. 191-206, in Alexander Bogner, Beate Littig, Wolfgang Menz (Hrsg.), op. cit.

⁴⁰⁴ Plus largement sur cette question cf. Terry Arendell, art. cit. dans une perspective d'interactionnisme symbolique inspire de Blumer ; Andrew Herod, art. cit.

faire-valoir pour nos acteurs⁴⁰⁵. Face à une jeune femme, l'attitude adoptée relève parfois d'un registre semi-paternel chez certains interlocuteurs cinquantenaires et sexagénaires. D'autres interlocuteurs, militaires ou diplomatiques et ce tant en France qu'en Allemagne, utilisent parfois un registre de séduction. On retrouve bien ici un trait que souligne Samy Cohen, à savoir le souci de l'image donnée à la société⁴⁰⁶. Afin de réduire le biais du genre, notre stratégie a consisté en un habillement neutre cherchant à masquer notre féminité au profit de notre position d'apprentie chercheuse. Plus prosaïquement, nous avons opté pour le port de pantalons sur notre terrain d'enquête. Un tel réflexe relève de la nécessité pour notre étude d'être prise au sérieux par nos interlocuteurs, de nous positionner en tant que doctorante compétente sur notre sujet, et de faire passer au second plan notre genre⁴⁰⁷. Dans la grande majorité des cas, tant auprès des hommes politiques que des diplomates et des militaires français et allemands à Paris, Berlin et Bruxelles, le résultat fut payant.

Après s'être arrêté sur la question de savoir comment les acteurs nous parlent, il nous paraît tout à fait intéressant, dans la perspective de réflexivité que nous poursuivons dans ces paragraphes, de s'interroger sur son pendant, à savoir pourquoi les acteurs nous parlent. Nous ne pouvons bien entendu qu'émettre quelques pistes et hypothèses car ce questionnement nécessiterait une sorte de deuxième enquête auprès des mêmes interlocuteurs autour du thème des raisons de leur parole.

L'entretien, une interaction sociale spécifique

L'entretien, ici semi-directif, constitue une forme particulière d'interaction sociale. Le chercheur tend à occuper deux positions tantôt simultanées, tantôt successives dans l'entretien : celle de disciple du discours et celle de maître de la communication. Chacun des deux interlocuteurs a l'apanage de la maîtrise d'une dimension de l'entretien : celle de la communication pour l'enquêteur, celle du discours pour l'enquêté. Alain Blanchet évoque une « fausse symétrie » dans la situation d'entretien, par laquelle il désigne une simulation d'égalité entre les interlocuteurs dans un cadre *de facto* inégalitaire. C'est en cela que l'entretien de recherche en sciences sociales se distingue nettement de la conversation ordinaire. Les relations implicites de pouvoir symbolique circulent entre enquêteur et enquêté de telle sorte que l'enquêté est amené, par le mode de questionnement du chercheur, à « répondre de son discours »⁴⁰⁸, produisant ainsi le versant professionnel de son identité à la fois par ses mots et ses actes non verbaux mais aussi par l'interprétation qu'en fait le chercheur⁴⁰⁹. Analyser cette relation sociale spécifique revient finalement à s'interroger sur les conditions de production de la « vérité » exprimée par les interrogés. Il est également important de revenir quelques instants sur le statut des propos « off » produits lors de conversations suivant l'entretien, ou lorsque l'interlocuteur place son discours en off d'entrée de jeu. Comment traiter de tels propos ? Quel crédit leur apporter ? De qui

⁴⁰⁵ Il importe cependant de préciser ici qu'aucun de nos interlocuteurs n'a manifesté de comportement sexiste vis-à-vis de nous.

⁴⁰⁶ Samy Cohen, id.

⁴⁰⁷ Terry Arendell évoque l'attitude « technicienne » des ses interlocuteurs masculins quicherchaient souvent à lui expliquer le fonctionnement de son dictaphone. Terry Arendell, id., p. 350. Néanmoins, il nous faut souligner ici que notre panel d'enquêtés porte sur une population à haut niveau d'instruction, dont l'image des rôles masculins et féminins est susceptible d'être moins marquée socialement que dans le cadre d'un panel d'enquêtés à faible niveau d'instruction. Il n'en reste pas moins que le milieu des officiers demeure relativement attaché à une image « traditionnelle » de la femme, souvent au foyer, élevant les enfants et assurant la logistique du foyer.

⁴⁰⁸ Cf. Alain Blanchet, *Les règles du jeu dans l'entretien*, p. 113, in Alain Blanchet et al., *L'entretien dans les sciences sociales*, Paris, Dunod, 1985.

⁴⁰⁹ Sur la question de la production de l'identité dans l'interaction sociale, cf. Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne. T2 : Les relations en public*, Traduit de l'anglais par Alain Kihm, Paris, Editions de Minuit, Coll. « Le sens commun » (dirigée par Pierre Bourdieu), 1973.

viennent-ils : sont-ils motivés par une certaine jalousie professionnelle, un règlement de compte par enquêteur interposé ? Ce sont autant d'interrogations qui montrent la complexité du matériau produit en entretien, et restent souvent sans réponse précise. L'une des caractéristiques de la démarche qualitative, et qui en fixe aussi une limite, est le rôle qu'y joue l'intuition, outre la nécessité de bien connaître le terrain d'enquête et l'état global des tensions qui peuvent y régner. Une telle connaissance ne s'acquiert qu'en se rendant sur ce terrain, à la longue, à la façon des anthropologues. Cette méthode incite à se poser une question simple : pourquoi les interlocuteurs mobilisés nous parlent-ils ? Si les diplomates, bureaucrates et hommes politiques impliqués dans le système politico-militaire, la coopération bilatérale et la construction d'une politique européenne de défense sont souvent relativement habitués à s'exprimer, l'armée, et l'armée française surtout, a pour réputation d'être une « grande muette ». Or ce n'est pas la perception que nous renvoie notre enquête de terrain. Quels sont les intérêts en jeu pour eux ? Est-ce un moyen de se mettre en scène, en mettant en scène le projet politique de construction d'une défense européenne ? Est-ce une démarche « marketing » ? Est-ce au contraire pour avoir une tribune d'expression considérée comme plus légitime que la scène médiatique ? Tâcher de répondre à cette interrogation consiste en une tentative de rétablir une -toute relative- « neutralité axiologique », de demeurer dans la position du « savant » et de ne pas devenir un « politique » qui réverbère les discours des personnes interviewées et sert de courroie de transmission⁴¹⁰. Pierre Bourdieu nous offre en l'occurrence certaines clefs d'analyse intéressantes : le point de départ consiste à considérer « l'économie des échanges linguistiques », soit

« la valeur distinctive qui résulte de la mise en relation que les locuteurs opèrent, consciemment ou inconsciemment, entre le produit linguistique offert par un locuteur socialement caractérisé et les produits simultanément proposés dans un espace social déterminé. »⁴¹¹

Autrement dit cette « économie » se caractérise par des discours socialement situés et ayant une logique propre, à la fois du côté du locuteur et de celui du destinataire. Cette « économie » se produit en entretien dans une relation sociale qu'il s'agit brièvement d'interroger. Il existe tout d'abord des raisons objectives au contexte de leur prise de parole : nous avons sollicité un entretien qu'ils ont accordé, et il est donc naturel d'honorer le rendez-vous convenu. Mais cela n'explique pas pour autant pourquoi une personne parle d'un sujet, et directement d'elle et de son activité professionnelle, de ses pratiques et de ses représentations, pendant une, deux voire trois heures. D'autres dimensions entrent alors en ligne de compte. Tout d'abord, l'entretien fait résonner une fibre narcissique : il est plutôt agréable de recevoir quelqu'un qui vous interroge sans vous juger et vous pose des questions sur vous et ce que vous faites, de se mettre en scène devant le public coopérant qu'offre le doctorant ou apprenti-chercheur⁴¹². De même, l'entretien peut révéler la tonalité parfois affective du discours de l'acteur. Il prend même parfois l'aspect d'une relation psychothérapeutique⁴¹³, dans laquelle l'interviewé cherche lui-même à comprendre son action et ce qui la motive. En ce qui concerne plus précisément les militaires, c'est aussi à la lumière du lien armée-nation qu'il faut analyser le discours. La suppression de la conscription fait cependant craindre aux militaires la perte du lien armée-nation, qui

⁴¹⁰ La neutralité que nous évoquons ici prend le sens d'un « refus d'imposer ses convictions personnelles » aux acteurs en tâchant le plus possible de veiller à ne pas biaiser les questions a priori. Nous sommes néanmoins conscients de l'illusion que représenterait une totale objectivité, au sens qu'elle prend dans les sciences « dures ». Cf. Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Editions 10/18, 1963 (1^{ère} éd. française : Plon, 1959), p. 105.

⁴¹¹ Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire.*, op. cit., p. 15.

⁴¹² Alain Blanchet, id., p. 109. De même Jacques Lagroye écrit : « Il y a un danger mais aussi des avantages possibles à être regardé. Cela peut être l'occasion de mettre en valeur leur conformité au rôle ou [...] [laisser penser] qu'ils sont [...] plus intelligents que celui qui y est enferré. » Art. cit., p. 11.

⁴¹³ Hélène Bézille, *Les interviewés parlent*, p. 123, in Alain Blanchet et al., id.

s'exprime épisodiquement lors des Journées d'Appel et de Préparation à la Défense (JAPD) et lors du traditionnel défilé militaire du 14 juillet qui se veut festif et populaire. L'enquêteur devient alors un point de contact à la fois avec la société, et en particulier avec le monde de la recherche scientifique et de l'université⁴¹⁴. Jean-Dominique Merchet, correspondant Défense à *Libération*, parle même du besoin qu'ont les militaires de se sentir aimés⁴¹⁵. Plusieurs interlocuteurs ont conclu l'entretien en insistant sur le plaisir qu'ils avaient pris à revenir sur leur pratique quotidienne. Un officier allemand travaillant à la DGE VIII du Conseil à Bruxelles nous confia une telle remarque en nous raccompagnant : « Man ist betriebsblind »⁴¹⁶.

Par ailleurs, il importe pour l'enquêteur de garder en tête le rôle de porte-parole, ou de représentant de son institution pour l'interviewé : sa parole prend sa valeur dans le cadre d'un processus de recherche qui la destine à être interprétée et analysée, et l'ailleurs de la recherche est concrètement matérialisé par le dictaphone ou la prise de note. C'est avec la conscience de ce biais, inhérent à la recherche qualitative par entretien, que nous avons travaillé en adoptant une posture compréhensive pour tâcher justement de découvrir, autant que possible, l'intérêt que pouvaient avoir certains de nos interlocuteurs à nous parler et à sortir dans certains cas du discours officiel auquel leur fonction incline pourtant assez naturellement. Notre questionnement réflexif autour de l'entretien comme interaction sociale nous amène à soulever une dernière question importante : celle du positionnement du chercheur face à son objet de recherche.

Le chercheur et son objet : quel engagement, quelle distance ?

Le problème n'est en fait pas tant la position réelle de l'enquêteur, que celle que lui assigne l'enquête⁴¹⁷. Travailler par entretien suppose, pour obtenir des informations valides et parfois inédites, des remarques précises et des réflexions nouvelles, que le chercheur ne soit pas perçu comme un intrus au sein de la configuration sociale d'acteurs dans laquelle il mène son enquête. Plus prosaïquement, il s'agit pour lui de s'insérer dans le (les) réseau(x) social(aux) de ses interlocuteurs afin d'en saisir le fonctionnement et les liens *intuitu personnae*. Néanmoins l'enquêteur ne doit pas nécessairement changer de rôle pour devenir un acteur de son propre objet :

« It should not be presumed that an “insider” will necessarily produce “better” knowledge than will an “outsider” simply by dint of their positionality. »⁴¹⁸

Devenir partie prenante de son objet pourrait même représenter un danger (« a double-edged sword ») de perte de distance critique⁴¹⁹. Tout l'enjeu pour le chercheur consiste donc à se faire accepter et reconnaître sur la base de ses connaissances sur son sujet. Dans notre cas, l'insertion dans le réseau des acteurs politico-militaires français et allemands s'occupant de politique européenne de défense depuis le début des années 1990 ne semblait pas aisé de prime abord. Comment pénétrer au sein de cette élite qui nous paraissait si distante ? Nous avons pu nous rendre compte que certains contacts constituent des « sésames » pour l'enquêteur : se recommander d'eux permet d'ouvrir des portes. Ce fut le cas pour nous grâce, entre autres, à Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires Etrangères, et Joachim

⁴¹⁴ Cf. Samy Cohen, id., p. 17.

⁴¹⁵ Intervention de Jean-Dominique Merchet, Séminaire mensuel « Jeunes Chercheurs » du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense (C2SD), Paris, 24 janvier 2006.

⁴¹⁶ Littéralement : « On est aveuglé par son activité », au sens de pris dans la routine quotidienne des dossiers. Entretien au Secrétariat Général du Conseil, DGE VIII, Bruxelles, 23.01.2007.

⁴¹⁷ Cf. Lewis Antony Dexter, *Elites and specialized interviewing*, Colchester, ECPR Press, 2006.

⁴¹⁸ Andrew Herod, « Reflections on interviewing foreign elites: praxis, positionality, validity, and the cult of the insider », in *Geoforum*, 30, 1999, p. 313.

⁴¹⁹ Id., p. 316.

Bitterlich, ancien conseiller de sécurité d'Helmut Kohl⁴²⁰. Chez les officiers supérieurs tout particulièrement, cette pratique du *name dropping* semble porter ses fruits, non seulement dans les sommets de la hiérarchie mais également dans les niveaux intermédiaires⁴²¹. Le fait par exemple d'avoir rencontré l'amiral Lanxade nous a très vraisemblablement permis de rencontrer son ami et ancien collègue allemand le général Naumann, tous deux à des positions clefs au début des années 1990. Ce ne sont que deux exemples parmi une longue liste. L'insertion progressive, ou la tolérance et même la curiosité sincère manifestée par nos interlocuteurs, a été largement favorisée par le bouche-à-oreille : l'armée, et plus largement le système politico-militaire, tant en France qu'en Allemagne ou à Bruxelles, fonctionne comme une grande famille⁴²². Ainsi nous est-il arrivé plusieurs fois de nous entendre dire : « Vous avez rencontré X à telle date, et demain je sais que vous voyez Y. » ou « Untel m'a parlé de vous. » Consciente du fait que l'image sociale de l'enquêteur influe sur la conduite de l'entretien⁴²³, nous nous sommes efforcés de faire preuve d'autant de compétence que possible sur notre sujet, utilisant le jargon approprié, car

« Parler, c'est s'approprier l'un ou l'autre des styles expressifs déjà constitués dans et par l'usage et objectivement marqués par leur position dans une hiérarchie des styles. [...] Les locuteurs dépourvus de la compétence légitime se trouvent exclus en fait des univers sociaux où elle [la langue] est exigée, ou condamnés au silence. »⁴²⁴.

Le fait d'être issue d'un Institut d'Etudes Politiques a sans aucun doute eu une grande influence dans le lien rapidement noué avec nos interlocuteurs, même dans des positions décisionnelles élevées. Pour Bourdieu, l'habitus linguistique exprime un habitus de classe dont il est une dimension⁴²⁵ ; or justement, la formation dans ces instituts forge une façon de penser et de s'exprimer reconnaissable. Nombre d'entre nos interviewés, tout particulièrement chez les diplomates, hommes politiques et rédacteurs civils, mais également chez quelques officiers français au cursus original, sont issus de Sciences Po Paris. Le partage d'une expérience plus ou moins semblable de formation universitaire aide au rapprochement⁴²⁶. En ce qui concerne les acteurs allemands, nombre de diplomates, hommes politiques et civils de la Défense ont étudié le français, et souvent passé une partie de leur cursus universitaire à Paris ou dans un Institut d'Etudes Politiques de province. Paradoxalement, nous avons ressenti cette insertion de façon beaucoup plus prononcée à Bruxelles et surtout à Berlin qu'à Paris. Il est vrai qu'en plus d'être doctorante à Berlin, nous étions étrangères : il se produit souvent un réflexe de recherche de lien avec des personnes de même nationalité quand on arrive dans une capitale étrangère pour la première fois sans connaître personne. Une anecdote nous semble ici intéressante à rapporter : nous avons eu l'occasion au printemps 2006 de conduire un entretien avec le premier secrétaire de l'ambassade de France à Berlin. Nous avons été amenés à le croiser par la suite plusieurs fois à l'occasion d'autres rendez-vous à l'*Auswärtiges Amt* ou au *Bundestag*. Quelques mois plus tard, à la fin de l'été 2006, cette personne nous a contactés afin de nous fixer un second rendez-vous : il souhaitait en fait connaître l'état d'avancement de notre enquête, et nous

⁴²⁰ Nous gardons également un souvenir ému du coup de téléphone de Volker Rühle, ancien ministre allemand de la Défense, en mars 2006, déplorant de ne pouvoir nous recevoir en personne mais nous indiquant les coordonnées de plusieurs de ces anciens conseillers.

⁴²¹ Samy Cohen formule un constat identique en évoquant ses entretiens avec le Président Mitterrand. Id., p. 24.

⁴²² Sur cette idée de grande famille chez les militaires, cf. Line Sourbier-Pinter, id., pp. 93-98. Ce sentiment d'appartenance est accru par la fréquence des mutations qui tend à pousser les individus à maintenir comme repère leur institution professionnelle d'appartenance.

⁴²³ Myriam Bachir, id., p. 41.

⁴²⁴ Pierre Bourdieu, id., pp. 41-42.

⁴²⁵ Id., p. 84.

⁴²⁶ Cet argument vient, dans notre cas, nuancer la violence symbolique générée par la dissymétrie sociale entre interviewer et interviewé pointée par Bourdieu dans *La misère du monde*. Cf. Nonna Mayer, « L'entretien selon Pierre Bourdieu. Analyse critique de *La misère du monde* », in *Revue Française de Sociologie*, 36 (2), 1995, pp. 355-370.

demanda assez directement les idées que nous pouvions lui suggérer en vue de la préparation de la présidence allemande de l'Union Européenne. Il nous fit comprendre que les contacts que nous avions noués au sein du réseau allemand et les entretiens que nous y avons conduits pourraient être utiles pour détecter les sujets sur lesquels Français et Allemands pourraient d'emblée, avant même la présidence, travailler.

La position de chercheur étranger revêt ainsi des avantages :

« Le "voyageur" profite de sa situation sociale au sens simmélien. Cet « étranger » méthodologique n'est pas exclu du groupe, mais au contraire, en fait bien partie. »⁴²⁷

Le fait d'interroger des élites de deux pays différents, en trois lieux de pouvoir (Paris, Berlin, Bruxelles), imposait certes de connaître les grandes lignes de leur sociabilité nationale, mais il s'agissait toujours d'un code social de type semblable dans notre enquête. Notre expérience allemande a également consisté en deux mois de vie en caserne⁴²⁸, dans un ancien bâtiment de l'armée démocratique allemande (NVA), pour des questions essentielles de logistique, le temps de trouver un logement. Cette immersion nous a indirectement permis d'approcher les conditions de vie des militaires allemands, qui nous ont parues banalisées par rapport à celle de leurs collègues français.

Cette insertion dans le « milieu » enquêté ne doit toutefois pas faire perdre de vue la position distanciée de chercheur. Cela fut parfois difficile, d'autant qu'une enquête est aussi une expérience humaine où peuvent se nouer des amitiés ambiguës. L'activité de recherche oscille souvent entre participer à sa manière à rendre la société intelligible et se lancer dans l'expertise (avec en arrière-plan l'idée de promotion de la meilleure solution). Or l'acteur expert d'un domaine et le chercheur n'ont pas tout à fait les mêmes logiques professionnelles : l'expert vise la prospective, contribuant au désenchantement du monde⁴²⁹, tandis que le chercheur livre un travail qui « n'a d'autre sens que de faire de nouvelles « questions » [...], être « dépassé[] » et vieillir »⁴³⁰. Pour cela, tâchons de garder en tête le positionnement du chercheur, dont l'intérêt pour les acteurs réside justement dans le décalage du regard porté sur leur action.

⁴²⁷ Werner Gephart, op. cit., p. 13.

⁴²⁸ En mars 2006 et février 2007.

⁴²⁹ Max Weber écrit : « « Nous pouvons maîtriser toute chose par la prévision. Mais cela revient à désenchanter le monde. » in *Le savant et le politique*, op. cit., p. 90. Cf. aussi Dominique Monjardet, art. cit., p. 219.

⁴³⁰ Max Weber, id., pp. 87-88.

Annexe 5 : Entretiens

Seuls figurent ici certains des entretiens conduits. Ils ont été sélectionnés comme ceux présentant le plus grand intérêt dans leur ensemble au regard de notre problématique. En outre, il ne nous fut pas permis d'utiliser notre dictaphone pour une partie des entretiens conduits. Nous avons donc pour cela, et pour les entretiens ne présentant qu'un intérêt plus relatif ou plus ciblé, réalisé des fiches d'entretien résumant le propos et permettant de n'utiliser que des citations, qui ne sont pas reproduites ici, par soucis de cohérence textuelle. Ces entretiens ont été anonymés dans le texte qui suit afin de préserver l'identité des acteurs interrogés. En gras figurent les questions et relances de l'auteur.

En outre les entretiens présentés ici sont classés selon l'ordre suivant : figurent d'abord les entretiens « historiques » évoqués en introduction avec des acteurs politico-militaires et diplomatiques français et allemands ; puis figurent les entretiens conduits dans les capitales (Paris et Berlin), et enfin ceux conduits à Bruxelles. Au sein de ces catégories, les entretiens sont classés dans l'ordre chronologique de leur conduite.

Annexe 5.1. : Entretiens avec les acteurs « historiques »

Annexe 5.1.1. : Entretien à Paris, 27/04/2004

Durée : 1h30

Fonction : Ancien Chef de l'état-major particulier de François Mitterrand (1989-1991) ; ancien Chef d'état-major des armées (1991-1995)

J'aimerais que vous me présentiez brièvement vos activités sur la période 1990-1995 afin de saisir votre rôle précis dans le processus de genèse de l'Eurocorps.

: J'ai été le chef de l'Etat-major particulier du Président de la République de 1989 à 1991, c'est-à-dire au moment où se produisent la chute du mur de Berlin, la guerre du Golfe et le début des discussions sur la préparation du Traité de Maastricht. Je quitte l'Etat-major particulier du Président de la République pour devenir Chef d'Etat-major des Armées à la mi-mai 1991. A partir de ce moment-là, les relations militaires franco-allemandes sont de ma responsabilité. Je reste dans cette fonction jusqu'en septembre 1995, date à laquelle je deviens ambassadeur en Tunisie.

Attachons-nous à présent à la décision de créer le Corps Européen à travers deux questions simples : comment ? Pourquoi ?

Ce qu'il faut d'abord prendre en compte, c'est que depuis quelques temps, il existe une Brigade Franco-Allemande. Dans les relations d'Etat-major entre les Français et les Allemands, on envisage d'autres idées, notamment l'idée d'un corps d'armée. Mais tout ceci ne prend aucune forme particulière jusqu'au moment où je suis appelé par la Présidence de la République qui m'informe qu'elle m'envoie une délégation allemande composée de deux députés allemands, notamment Karl Lammer, et d'une troisième personne qui vont faire une proposition sur laquelle l'Elysée souhaiterait avoir mon avis. Pourquoi m'envoie-t-on ces personnes ? D'une part parce que je suis Chef d'Etat-major des Armées, et d'autre part parce que j'ai travaillé deux ans auprès du Président de la République et que nous avons sur ces sujets une compréhension des problèmes. Le Président veut savoir ce que je pense de

cette proposition. Je vois donc arriver ces gens chez moi, et il m'est précisé que le Ministre de la Défense de l'époque, Pierre Joxe, n'a pas encore été prévenu. Tout de suite, le chef de cette petite délégation me dit : « Nous vous proposons la création d'un corps d'armée franco-allemand. » Et là, ma réponse immédiate consiste à dire : « Oui, mais qu'entendez-vous par un corps d'armée franco-allemand ? » Autrement dit, ma question fondamentale était : ce corps est-il disponible pour des opérations qui seraient conduites par les Européens, en dehors de l'OTAN ? La réponse est oui. En discutant de ce point, je m'aperçois que les allemands sont déterminés. C'est une proposition qui jouit du double accord du Chancelier Kohl et de Klaus Naumann, l'Inspecteur de la Bundeswehr. L'idée est que ce corps soit mis à disposition tant de l'Alliance atlantique que de l'UEO, car il n'y avait pas encore à l'époque d'Union Européenne. Je comprends alors qu'il s'agit d'un pas fondamental de la part des Allemands : cela signifie qu'ils acceptent qu'une division allemande ne soit plus exclusivement affectée au commandement de l'OTAN, comme c'était auparavant le cas dans leur esprit. J'appelle donc le secrétaire général de l'Élysée, Jean-Louis Bianco à l'époque, et je le convie à préciser au Président de ma part que la proposition que vient de me faire la délégation allemande est extrêmement intéressante du fait qu'elle témoigne d'un changement d'attitude des Allemands. Il y avait déjà eu la Brigade Franco-Allemande, mais sans aller jusqu'à avancer que c'était un gadget, la Brigade était plutôt symbolique qu'autre chose. Tandis que la décision présente était une décision forte. Je propose également de prévenir le Ministre de la Défense. C'est comme cela que la décision a été prise, immédiatement.

Le Ministère allemand de la Défense a-t-il été davantage associé à la prise de décision que le Ministère français ?

C'est une chose que j'ignore. Mais la proposition ayant obtenu l'accord du Chancelier Kohl et de l'inspecteur de la Bundeswehr Naumann, pour moi la chose était entendue.

Y a-t-il eu une action du lobby militaire ?

Il n'y a eu aucune action du lobby militaire. Je souhaite simplement ajouter que l'idée d'un corps d'armée franco-allemand était une idée qui a tout de même suscité plusieurs hypothèses, mais sans qu'il n'y ait jamais eu le début d'une décision, d'un accord là-dessus.

Quel a ensuite été votre rôle pendant la préparation de la lettre Mitterrand-Kohl d'abord, puis du sommet de La Rochelle par la suite ?

Il faut avant tout souligner ce point : la proposition est en fait une initiative franco-allemande pour Maastricht à l'occasion de la lettre d'octobre 1991, qui vient après une initiative anglo-italienne. La lettre est la première initiative où l'on commence à parler de politique extérieure et de sécurité commune devant déboucher sur une défense commune : c'est là que la défense européenne commence à se mettre en place. Il y a un renvoi en annexe de la lettre qui précise que le corps d'armée franco-allemand pourrait être mis à la disposition de la défense européenne, et être ouvert aux autres membres de l'UEO. Ce renvoi, nous avons décidé de l'ajouter en y travaillant avec Sophie-Caroline de Margerie, chargée des Affaires Européennes à l'Élysée à la suite d'Elisabeth Guigou. Sophie-Caroline m'a demandé mon avis sur la possibilité d'ajouter cette note dans la lettre ; cela s'est décidé par téléphone. Il n'y avait rien d'écrit officiellement.

Pour le Sommet de La Rochelle, on entre au contraire dans le processus habituel des sommets franco-allemands bisannuels institué par le traité de l'Élysée de janvier 1963. La Rochelle est seulement l'officialisation de quelque chose qui était complètement décidé. Il n'y a aucun problème dans cette phase-là. Les Allemands ont fait un pas politique majeur, et à partir de cela, cette décision est mise en œuvre.

L'argument que l'on rencontre parfois selon lequel l'Eurocorps aurait été un élément stratégique pour amarrer l'Allemagne à l'Europe et surtout à la France semble donc injustifié...

Oui.

L'initiative est finalement venue des deux côtés du Rhin ?

L'initiative est très clairement allemande. Ce sont les Allemands qui sont venus nous voir. Je dois dire que nous étions assez surpris : quand Lammers me dit que ce corps d'armée pourra être mis à disposition de l'Union Européenne (qui n'existait d'ailleurs pas encore en tant que telle en 1991), je me dis que nous avons changé de monde ! C'est ce que j'ai précisé à l'Elysée dans l'heure qui a suivi : « Dites au président qu'il faut y aller. C'est une occasion extraordinaire. » C'est manifestement une idée allemande sans doute pour répondre aux inquiétudes françaises quant à ce que serait la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne réunifiée. L'initiative entre aussi dans le cadre de la qualité des relations franco-allemandes.

Je peux vous livrer sur ce point une petite anecdote : j'ai évoqué cette initiative franco-allemande du 14 octobre 1991, mais il y avait eu une initiative anglo-italienne auparavant. Quelques jours après la publication de l'initiative anglo-italienne, alors que je connaissais l'existence de l'initiative franco-allemande à laquelle je participais, j'ai reçu à déjeuner l'ambassadeur de Grande-Bretagne qui était extrêmement fier de cette proposition anglo-italienne. Et moi, je savais qu'il y avait une proposition franco-allemande, et qu'il allait se trouver dans une situation beaucoup plus piteuse. Mais malheureusement, l'ambassadeur avait beau être un ami et je ne pouvais pas lui dire : « Ecoutez mon cher ami, faites attention, les choses ne vont pas forcément se passer comme vous l'avez prévu, et vous risquez d'être un peu surpris dans quelques jours. » C'est le secret de la diplomatie qui veut cela !

J'aimerais que vous me parliez du contexte de la création de l'Eurocorps, contexte d'une Europe bouleversée en 1991-1992 par la chute du Mur de Berlin, la fin de la logique des blocs, la réunification allemande, la crise en Yougoslavie, la Guerre du Golfe...

La crise en Yougoslavie n'en est qu'à ses débuts. Ce sont les balbutiements de l'UEO que l'on a réactivée, avec notamment l'échec de la réunion de l'UEO de septembre 1991 pour la faire intervenir en Croatie ; on a alors fait appel aux Nations Unies. Mais les Allemands ne sont pas du tout dans l'état d'esprit d'une intervention en Yougoslavie. La guerre du golfe, elle, a eu une influence, sur laquelle je reviendrai plus tard, sur les aspects techniques de la constitution du Corps Européen et les accords opérationnels. Les changements, ce sont la réunification allemande, la chute du Mur, la décomposition de l'URSS et la dissolution du Pacte de Varsovie : on est dans une nouvelle Europe. Je dois ajouter à ce propos qu'en tant que Chef d'Etat-major des Armées, et les gens qui travaillent avec moi à l'Etat-major en sont également conscients, je sais que ce Corps Européen, ce corps d'armée franco-allemand à l'origine, est en fait décalé par rapport aux besoins opérationnels. Il est en effet constitué certes d'un Etat-major, mais aussi d'une division allemande, d'une division française et de la Brigade Franco-Allemande. Ce sont des divisions lourdes, blindées, à base d'appelés. Voilà un corps que l'on veut mettre à disposition de l'UEO dont on sait très bien qu'il ne pourra pas être mis à disposition de l'UEO car il est à base d'appelés, et les Allemands n'enverront pas d'appelés à l'extérieur. Et même les Français ne le feront pas car nous sommes à la sortie de la guerre du golfe où ne voulions pas envoyer d'appelés. Donc on constitue un corps d'armée dont on sait qu'il n'est pas opérationnellement utilisable en

tant que tel. Et d'ailleurs on verra dans l'avenir de ce corps que c'est l'Etat-major qui est utilisé, et non les unités du corps. Mais la signification politique est telle que je ne soulève pas ce problème. En fait, il aurait mieux valu faire une petite force d'intervention. L'impact politique de ce corps d'armée est si grand que l'on ne s'est pas posé le problème de savoir si l'on ne pourrait jamais l'utiliser.

Les choses se sont passées ainsi parce qu'il y avait une fenêtre d'opportunité, c'est-à-dire que toutes les références du passé s'étaient effondrées avec la chute du Mur. On était dans un monde à créer, dans un ordre international à construire. Ayant été deux ans auprès du Président de la République, notamment dans la guerre du Golfe, où j'avais eu une position tout à fait particulière étant donné la démission de Chevènement, quand je suis devenu Chef d'Etat-major des armées, les gens pensaient que j'avais l'aval du Président de la République dans tout ce que je faisais. J'ai donc pu mener cette affaire du Corps Européen, mais également d'autres, sans être gêné à aucun moment par l'administration ou les ministres. J'ai mené ces réformes avec une très grande liberté d'action, en rendant compte au Président de la République, quand il me demandait d'en rendre compte. C'est une chose qui n'était pas possible avant et qui ne l'est plus aujourd'hui parce que l'on est revenu dans une période d'évolution beaucoup plus lente, alors que l'on avait au début des années 1990 changé complètement le fonctionnement des armées françaises en l'espace de deux ou trois ans sans que l'autorité politique en dehors du Président soit vraiment sollicitée sur le sujet. Par exemple, j'ai supprimé d'un trait de plume l'Etat-major de la 1^{ère} Armée, et cela n'a posé aucun problème à l'époque. Ce serait aujourd'hui impensable. La période 1991-1994 était une période tout à fait particulière.

Pouvez-vous revenir sur l'influence de la guerre du Golfe sur les aspects techniques du Corps Européen ?

A partir de La Rochelle, on décide d'élaborer le point le plus difficile : l'accord entre la France et l'Allemagne d'un côté, et l'OTAN de l'autre. Les deux Etats forment un Comité commun qui décide de l'emploi du corps. Ce Comité commun ne pose pas de problème pour le mettre à la disposition de l'UEO, voire à la disposition des Nations Unies si besoin était, mais il faut voir les modalités d'emploi par l'OTAN. Et l'on entre là dans une négociation assez curieuse parce qu'on ne négocie pas d'abord avec l'OTAN : on a d'abord une négociation entre Français et Allemands, moi d'un côté, Naumann de l'autre, et nos adjoints, et nous discutons du contenu de l'accord. Autrement dit, on élabore un texte d'accord entre France et Allemagne d'un côté et OTAN de l'autre, mais au fond les Allemands jouant le rôle de l'OTAN. Nos débats sont d'ailleurs extrêmement difficiles car nous sommes obligés de ramener les Allemands à la lecture de ce que sont les engagements de l'Alliance. Les engagements de l'OTAN sont que si décision est prise à un moment donné d'engager les forces pour une opération réelle, il faut que la décision soit nationale à chaque fois. Autrement dit, ce n'est pas parce que l'on dit que nos forces sont à disposition de l'OTAN qu'elles le sont réellement. Dans l'esprit des Allemands, leurs forces étaient « ihr Markt »⁴³¹, c'est-à-dire dédiées à l'OTAN : pour eux, il n'y avait pas d'autres forces. Mais pour autant, il a fallu les amener à relire le texte, texte que nous connaissions bien parce que c'était notre problème, à nous Français. Nos forces n'étaient pas « ihr Markt », mais dans les accords Ailleret-Lemnitzer de 1967, on avait très bien admis qu'à un moment donné, les éléments de la 1^{ère} Armée ou de l'Armée de l'Air pouvaient être mis à disposition de l'OTAN. Et à ce moment-là, il y avait une décision politique. C'est à ce moment que l'on a fait la distinction entre le *commandement opérationnel* et le *contrôle opérationnel* : le *commandement opérationnel* signifie que l'on donne des forces à une autorité qui en fait ce qu'elle veut ; par le *contrôle opérationnel* –et c'est ce qui se passe au sein de l'OTAN : les gouvernements gardent le commandement opérationnel mais délèguent le contrôle

⁴³¹ Littéralement : « leur marché » en allemand.

opérationnel à l'OTAN- on donne des forces pour une mission déterminée, dans une composition déterminée. Autrement dit, le commandement allié ne peut pas dire : « Je coupe la division en deux, et je l'envoie dans l'Est de l'Allemagne au lieu de l'envoyer dans le Sud. » C'est impossible. Il faut revenir au niveau politique. Nous devons discuter de tout cela avec les Allemands afin de rédiger les textes. Pour moi, le fait d'être originaire de la Marine m'a beaucoup aidé : la Marine française a toujours travaillé à apporter son concours à l'OTAN au travers de nombreux exercices ; dans l'activité aéronavale, on constitue sans cesse des *Task Forces*, des *Task Groups*, des *Task Units*, et on donne le contrôle opérationnel à telle ou telle autorité. Nous sommes complètement habitués à cette façon de faire.

Je reviens maintenant sur la guerre du Golfe. Il y a eu à un moment donné un débat très difficile entre Chevènement et le Président parce que Chevènement ne voulaient pas que les forces françaises soient placées sous l'autorité américaine de la coalition. J'ai pour ma part expliqué au Président que l'on ne pouvait pas imaginer avoir une guerre française d'un côté et une guerre de la coalition de l'autre, et qu'il fallait distinguer le commandement opérationnel que nous conserverions –et que nous avons conservé- du contrôle opérationnel qu'on pouvait confier au commandement allié⁴³². Le Président m'a suivi et a donné tort à Chevènement. Je cite cela parce que c'est au fond la même chose que nous avons fait avec le corps franco-allemand, et que nous avons fait comprendre et accepter par les Allemands. Il y a donc eu un long débat pendant plusieurs semaines pour mettre au point l'accord qui réglerait les conditions d'emploi de l'Eurocorps. C'est très curieux car il s'agissait d'une négociation franco-allemande, mais les Allemands jouaient le rôle de l'OTAN. Une fois l'accord mis au point entre Klaus Naumann et moi en 1992 –et naturellement le Chancelier et le Président-, le texte a été envoyé à l'OTAN au Général Shalikhvili qui était SACEUR. Celui-ci donne ce texte à son adjoint anglais, et nous recevons en retour un texte complètement modifié, réécrit par un Anglais ! En lisant ce texte, je me dis : « Rien n'a été fait. » J'appelle alors Klaus Naumann pour lui faire part de ma déception : ou bien nous revenons au texte que nous avons négocié, ou bien nous en élaborons un autre car le texte qui m'est revenu ne convient pas et j'interromps la négociation avec l'OTAN. Naumann faisait preuve d'une grande volonté d'aboutir et avait des instructions formelles du Chancelier Kohl. Il s'est rendu auprès de Shalikhvili pour intercéder en la faveur de notre texte. Huit jours plus tard, nous étions réunis, Shalikhvili, Naumann et moi-même, dans le bureau de Shalikhvili à Mons et nous avons en une heure paraphé l'accord en changeant un seul mot, fort peu important. Autrement dit, Shalikhvili a pris sur lui le texte que nous avons négocié. En réalité, Naumann avait fait l'essentiel du travail pour convaincre Shalikhvili qu'il fallait aller dans cette voie. C'est donc ce texte qui a été entériné par le Président de la République en France, et je me suis rendu à Evere. C'était assez impressionnant car c'était la première fois qu'un Chef d'Etat-major français revenait en uniforme au siège de l'OTAN depuis 1967. Je nous vois encore sur une estrade, Shalikhvili, Naumann et moi, devant les ambassadeurs de l'OTAN, signant l'accord prévoyant dans quelles conditions le corps franco-allemand pouvait être mis à la disposition de l'OTAN. Il s'agissait de l'accord SACEUR de janvier 1993. Il avait aussi été prévu que ce corps pouvait être un corps européen et ceux qui rallieraient ce corps adopteraient le texte. Les pays qui ont ensuite rallié l'Eurocorps ont été la Belgique en juillet 1993, puis l'Espagne en 1994, et le Luxembourg en 1996. Le 4 ou le 6 juillet 1993, nous avons été reçus, Naumann, Shalikhvili et moi avec le Général Charlier, qui était le Chef d'Etat-major belge, par le roi des Belges qui a donné son accord.

Je souhaiterais avoir une précision sur un point technique : comment l'Etat-major des Armées est-il désigné en France ?

⁴³² Cette distinction a fait l'objet d'une note rédigée par l'Amiral Lanxade en 1990.

Il est désigné par le Président de la République par une décision en Conseil des Ministres, comme pour la plupart des officiers généraux. Cela revient au même en Allemagne : la désignation est faite par le Chancelier sur proposition du gouvernement.

Autre précision : lorsque l'on crée un corps multinational comme le Corps Européen, y a-t-il un texte qui passe devant l'Assemblée Nationale ?

Il n'y a pas de texte qui passe devant le Parlement car ce n'est pas un traité ni un accord international.

Vous souvenez-vous de réactions particulières dans la presse ou sein de l'opinion publique ?

L'initiative n'est pas passée inaperçue mais elle n'a pas donné lieu à débat car les décisions avaient été prises et tout le monde était d'accord là-dessus. Et puis, Maastricht prenait de la place.

L'Eurocorps est-il une institution connue des opinions publiques des deux pays fondateurs ?

Les forces armées sont en général quelque chose d'assez mal connu en France, et encore moins en Allemagne. L'Eurocorps a été mis en lumière quand il est parti au Kosovo, mais je ne suis pas sûr qu'il soit bien connu dans l'opinion.

Il a pourtant participé au défilé du 14 juillet 1994.

Ca a été un événement politique et symbolique considérable. Il y avait deux aspects : d'une part, c'était le Corps Européen avec l'hymne européen, mais d'autre part, c'étaient aussi les blindés allemands qui descendaient les Champs-Élysées. J'étais avec le général Naumann à ce moment-là : ce fut un moment de grande émotion. Nous nous sommes étreints. Cela s'est très bien passé en France. C'était une idée du Président Mitterrand lui-même de faire défiler l'Eurocorps. Il me l'a fait connaître à un sommet franco-allemand en Lorraine. J'en ai fait part à Edouard Balladur, premier Ministre à l'époque, qui s'est montré un peu hésitant. Mais il s'est finalement rendu à l'idée du Président. Cela a été la marque finale de la réconciliation franco-allemande.

Abordons à présent la question de la mise en compatibilité des cultures et des doctrines militaires nationales. Comment se produit l'intégration au sein d'une institution militaire multinationale ?

Nous avons heureusement fait l'expérience de la Brigade Franco-Allemande. Ce qui nous avait montré que la brigade était une voie sans issue était que nous voulions réaliser l'intégration beaucoup trop bas, au niveau des compagnies et des régiments –il y avait même une compagnie mixte : cela ne convenait pas car les gens n'avaient pas le même statut militaire. La relation avec l'autorité, les punitions n'étaient pas régies par les mêmes règles, ce qui posait d'innombrables problèmes. L'intérêt du Corps Européen, c'était de garder des divisions nationales en temps de paix, qui mènent leur vie propre tout en appartenant au Corps Européen et en faisant de temps en temps des exercices communs. Le seul endroit où se produit une intégration est l'Etat-major, et c'est beaucoup plus facile à ce niveau. Dans l'Etat-major, le problème majeur que nous avons rencontré était un problème de langue : l'idée était que la langue était le franco-allemand –le français et l'allemand-, et quand les Belges sont arrivés, le problème du flamand s'est posé. Nous avons alors décidé que les langues resteraient le français et l'allemand mais que les textes fondamentaux

seraient traduits en flamand. Puis avec l'élargissement de l'Eurocorps, la langue officielle est devenue l'anglais.

Comment peut-on susciter une loyauté militaire envers une institution supranationale ?

La question de la loyauté ne joue pas réellement. La première fois que l'on a déployé l'Etat-major du Corps Européen, c'était au Kosovo en 1999, mais je ne l'ai pas vécu. A ce moment-là, il peut y avoir des rapports différents entre les officiers les plus anciens et leurs gouvernements. Mais c'est la même chose dans toutes les organisations internationales.

Que dire de l'harmonisation des grades ?

L'harmonisation des grades avait été quasiment réalisée au sein de l'OTAN.

Comment mettre en compatibilité des doctrines militaires différentes, notamment au niveau de l'emploi de l'arme nucléaire ?

Cela ne pose guère de problème car l'affaire nucléaire avait perdu sa pertinence étant donné la fin du monde bipolaire. Le problème de l'armement nucléaire ne jouait pas ou plus. Ensuite, les idées que nous avions étaient des idées d'engagement sur des théâtres qui n'étaient pas ceux de l'OTAN. Nous nous retrouvions donc soit dans le cadre des Nations Unies, soit dans le cadre de l'UEO et il n'y avait pas à ce moment-là de différence de doctrine. Les décisions d'emploi des unités dans les opérations extérieures sont définies par le cadre international dans lequel on agit.

L'affaire nucléaire n'aurait joué que si nous avions créé l'Eurocorps trois ans plus tôt. Mais nous ne l'aurions pas fait trois ans plus tôt. Nous l'avons mis sur pied uniquement par ce que nous nous trouvions à un moment qui était celui du passage d'un monde bipolaire à un monde multipolaire.

Justement sur la question de l'engagement de l'Eurocorps, est-ce qu'aucun problème ne se posait vraiment, sachant que la France aurait sans doute des vellétés de l'engager en Afrique, ce à quoi se refusait le Ministre allemand de la Défense Völker Rühle qui ne voulait pas en faire un « Afrikakorps » ?

Nous savions très bien, Naumann et moi, que le Corps Européen ne serait pas engagé. Ce pouvait être des éléments de l'Etat-major, ou de petits éléments retirés ici ou là. Les Allemands n'étaient pas du tout disposés à être engagés en Yougoslavie, et il n'était pas question pour nous d'envoyer des unités d'appelés en Afrique. Il faut voir que l'Eurocorps est vraiment avant tout une construction politique : il est ce qui a donné de la crédibilité à l'idée de défense européenne. C'est cela, le fond de l'affaire. Et c'est pourquoi nous nous sommes engagés aussi fort du côté français et du côté allemand. Sur le plan opérationnel proprement dit, il a fallu attendre 1999 pour le faire, et on l'a fait avec l'Etat-major seulement. Le Corps Européen reste la première pierre à l'édifice d'une défense européenne future, à la nuance près qu'il n'existe plus d'unités de ce type-là. Les engagements sont conçus de façon différente maintenant, en partie du fait du nouveau concept stratégique de l'OTAN qui met l'accent sur la création de forces d'action rapide notamment.

Quelles sont, selon vous, les principales caractéristiques de la culture militaire française ? Comment concilier les cultures militaires française et allemande ?

Parlons d'abord de l'Allemagne. L'Allemagne a voulu une armée de citoyens afin de ne pas pouvoir retomber dans les expériences de l'époque nazie. Il existe donc là-bas une extrême

prudence quant au statut même du militaire, avec de grandes difficultés pour que l'Allemagne puisse être utilisée à autre chose que la défense du territoire : il a fallu attendre le Kosovo et maintenant l'Afghanistan pour que les Allemands acceptent l'idée de sortir de leur pays. A l'époque, on disait que c'était inconstitutionnel. Il y avait un fort débat sur la constitutionnalité de l'engagement extérieur de forces allemandes. On est sorti de ce débat aujourd'hui. Du côté français, au fond notre conception était complètement différente. Pendant la guerre froide, notre idée était que c'était la dissuasion nucléaire qui empêchait la guerre. Nous avions bien sûr des plans pour utiliser les forces dans des combats sur le théâtre européen, soit avec l'OTAN, soit en national, mais ces plans nous paraissaient peu crédibles. Ils étaient là parce que les forces étaient là. Mais c'était vraiment la dissuasion, celle de l'Alliance d'une part, la dissuasion nationale d'autre part, qui nous préservait des conflits. Et puis nous avions à côté de cela une petite force professionnalisée qui intervenait sur les territoires extérieurs : en Afrique et au Liban. En vérité, on avait deux armées de terre : une armée de terre fondamentalement lourde et à base d'appelés pour la défense en Europe, liée à la stratégie nucléaire, et une armée de professionnels restreinte, avec la Légion et les troupes de Marine, apte à intervenir à l'extérieur. La culture militaire française n'a pas changé en ce sens que les forces sont complètement aux ordres du pouvoir politique, mais c'est vrai dans quasiment tous les pays aujourd'hui. Simplement d'un point de vue culturel je crois que nous avons en France, davantage par rapport aux Britanniques qu'aux Allemands, une espèce de culture du sacrifice dans l'armée de terre française. Quand on regarde les célébrations par exemple, on s'en aperçoit : dans les troupes de Marine, on célèbre la « Maison de la dernière Cartouche » : en 1870-1871, un régiment des troupes de Marine –à l'époque, les troupes coloniales- s'est défendu jusqu'au dernier ; dans la Légion étrangère, il y a Cameron. Les Anglais ont, eux, davantage un culte des victoires, ce qui n'est pas du tout la même notion des choses. Mais il s'agit là d'un trait culturel, mais qui ne joue pas réellement dans la pratique.

Les différentes formes nationales de commandement sont-elles compatibles au dans le cadre d'un corps multinational ?

Les formes de commandement à l'intérieur des corps sont en fait assez comparables. Toute la différence se trouve dans la relation avec les politiques. Les forces allemandes ont été habituées à être complètement intégrées dans l'OTAN, y compris intellectuellement, et donc reçoivent des ordres par un canal militaire strict. Dans l'OTAN, il y a une décision politique, puis le comité militaire approuve les décisions d'emploi proposées par le SACEUR, et cela descend. C'est une chaîne qui, bien qu'il y ait au départ une orientation politique, est purement militaire. En France, on est plutôt tourné vers la gestion de crise, avec un aller-retour permanent entre le chef militaire et le responsable politique. Quand un général français commande une opération en Afrique, il est en liaison avec le Chef d'Etat-major des Armées qui travaille lui-même quotidiennement avec le Président de la République. C'est ici que se trouve la différence : les Français n'ont pas cet échelon de l'OTAN qui a marqué pendant des années la façon d'agir des responsables militaires allemands. Ils découvrent maintenant ce lien entre le chef politique national et la sphère militaire : ils se sont d'ailleurs créé un Etat-major des Armées. Nos amis de la marine italienne avaient découvert ce lien de façon assez curieuse dans une ou deux occasions. Une occasion dont je me souviens très bien est la suivante : un car ferré italien a un jour été pris en otage par des terroristes et a commencé à circuler en Méditerranée. Les Italiens n'avaient aucun centre de commandement national pour gérer l'affaire parce qu'ils étaient complètement intégrés dans les affaires de l'OTAN, partout. Il y a là une transformation très considérable chez nos partenaires européens de l'OTAN : eux n'avaient pas de commandement national auparavant, sauf les Anglais. C'est pourquoi l'entente franco-britannique est facilitée sur ce plan-là parce que nous avons toujours eu l'habitude d'agir de manière autonome, indépendante. Cela ne nous empêche pas d'agir ensemble dans des

groupements *ad hoc*, dans l'OTAN ou hors OTAN, dans l'ONU ou hors ONU, etc. Cette découverte date de la fin des années 1990 chez nos partenaires.

En ce qui concerne la formation des officiers et des soldats, distingue-t-on des différences irréductibles ?

Il n'existe pas de grandes différences. Simplement les Français sont mieux formés aux opérations extérieures parce que cela a été notre culture depuis notre sortie de l'organisation intégrée de l'OTAN. Il y a surtout un système de grandes écoles pour former les officiers. Les Allemands n'ont pas l'expérience des opérations extérieures que les Français ont, mais en dehors de cela, la formation est très semblable.

Pensez-vous que certains traits des deux cultures militaires restent absolument inconciliables ?

Inconciliables, non, je ne pense pas. La preuve a été faite. Mais il ne faut pas aller trop bas dans l'intégration parce que le statut des personnels n'est pas le même. Par exemple, en Allemagne, il existe des syndicats de soldats, ce qui est inconnu en France. Ils n'ont pas les mêmes soldes, les mêmes jours de permissions, les mêmes punitions... Tout cela fait des différences auxquelles il faut faire attention.

Quels sont les principaux obstacles que peut rencontrer un corps d'armée multinational ?

Il peut y avoir bien sûr quelques problèmes de langue et de statut, mais ce n'est pas là l'essentiel. L'essentiel est que quand un corps multinational est engagé dans une opération, on ne peut pas empêcher qu'une certaine relation nationale subsiste. Chaque pays a un officier qui est le plus ancien de sa nation et qui a une responsabilité de fait vis à vis de son gouvernement. C'est cette gestion-là qui peut être difficile dans certains cas. On peut prévoir beaucoup de choses par les règles d'engagement, mais on ne peut jamais tout prévoir. On peut donc très bien tomber à un moment donné sur un officier qui dira : « Je ne veux pas prendre ce risque-là pour les forces de mon pays. » Ce sont les problèmes auxquels nous avons été confrontés dans les forces multinationales plutôt que dans les corps multinationaux, notamment en Yougoslavie. Ce type de problèmes se rencontre dans toutes les opérations multinationales.

La forme d'attachement à la nation n'est pas la même en France et en Allemagne, du fait de trajectoires propres de construction nationale. Or un soldat ne reste-t-il pas avant tout attaché à sa nation ?

Oui, c'est pourquoi il peut exister le genre de difficultés que je viens d'évoquer. Chaque partie nationale d'une force multinationale se réfèrera à des instructions nationales même s'ils sont mis dans un cadre multinational. On ne peut pas empêcher cela.

Comment concilier cet attachement avec les engagements dans une instance militaire supranationale ?

L'attachement national ne joue pas tout à fait de la même façon dans les opérations extérieures. Ici, ce n'est pas le fait que l'on soit Français, Allemand ou Anglais qui joue. Ce qui joue, c'est le fait que l'on prend des risques ou que l'on n'en prend pas. L'attachement à la patrie jouerait si l'on se battait pour la défense du territoire. Quand il s'agit d'une opération extérieure, cela ne joue plus. La décision est prise par les gouvernements d'engager des forces au Kosovo, ou en Afghanistan. L'aspect national ne joue que sur les

risques acceptés ou non par chaque pays, et sur l'impact politique des opérations qui sont menées. Pour prendre un exemple, juste après la guerre du Golfe, nous nous sommes trouvés engagés avec les Américains et les Anglais dans la zone d'interdiction aérienne au-dessus du territoire du Kurdistan irakien. Nous avions des avions stationnés en Turquie, et nous nous étions mis d'accord pour des règles d'engagement d'un commandement américain, mais il y avait un colonel français qui commandait les éléments français, et les avions volaient tous les jours. De temps en temps, les Américains changeaient les règles. A ce moment-là, le colonel appelait l'Etat-major des Armées pour dire que les règles avaient changé. Nous faisons savoir au commandement américain que pour changer les règles, il fallait remonter au niveau politique. A ce moment-là, ils revenaient généralement aux règles anciennes ! Jusqu'au moment où nous avons retiré nos forces : cela devenait impossible à gérer car nous n'avions pas la même vision de la mission. Eux voulaient faire de la provocation vis à vis des Irakiens, ce que refusaient les Français. Ce que je veux dire par cet exemple est qu'il y a un impact politique des opérations menées, et les gouvernements suivent cela avec beaucoup d'attention.

Quelles sont, selon vous, les limites de l'Eurocorps ?

Ses limites proviennent de ce que c'est un corps constitué de divisions blindées et mécanisées, donc un corps d'armée lourd type guerre en Europe, et constitué d'appelés pour l'essentiel. Il n'est donc pas du tout adapté en tant que corps à des opérations extérieures. Ce qui était vraiment utilisable était l'Etat-major. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé au sein de la KFOR : on a utilisé l'Etat-major sans les troupes. Aujourd'hui, on ne constitue plus de forces comme l'Eurocorps mais on constitue des Etats-majors. Et ses Etats-majors se mettent d'accord pour mettre en œuvre tel ou tel type de force.

D'où la transformation de l'Eurocorps en force de réaction rapide fin 2003, pour pouvoir le rendre enfin opérationnel ?

Oui, tout à fait. Cela pose moins de problèmes pour les Français car nous avons professionnalisé notre armée. Donc toutes les unités que peut mettre en œuvre l'Eurocorps sont professionnalisées. Evidemment, ce n'est pas la même chose pour les Allemands. Le principal changement entre le moment où l'on a conçu l'Eurocorps et aujourd'hui est qu'aujourd'hui quand on intervient à l'extérieur, on construit chaque fois une force adaptée au besoin. Cela peut autant engager 300 hommes, que 5000 hommes ou 30 000 hommes. Cela peut être composé de blindés lourds, de blindés légers, d'artillerie, des avions, des bateaux, etc. On construit chaque fois une force *ad hoc*. On prend un état-major constitué de préférence, comme celui de l'Eurocorps, parce qu'il a l'habitude de travailler ensemble, et on déploie tout ou partie de cet état-major pour commander de l'opération. Mais les forces elles-mêmes sont des forces que l'on a chaque fois rassemblées pour répondre à un besoin ponctuel. On fait au fond avec ces forces comme on a toujours fait dans la Marine.

Comment peut-on rendre compatibles des conceptions militaires et des politiques de défense qui se révèlent assez divergentes sur certains points ?

Pour les opérations extérieures, on s'entend sur la décision d'intervenir et sur la forme de l'intervention. La décision d'intervenir consiste en ce que l'on intervient pour telle ou telle chose, on veut obtenir tel ou tel résultat, on va utiliser telle ou telle force. On s'entend donc sur la composition des forces, sur la mission, sur l'organisation du commandement. Chaque fois c'est un cas de figure différent.

A long terme, les différences de conceptions militaires sont donc compatibles ?

Oui, tout à fait. Ca ne pose pas de problèmes particuliers. Les seuls problèmes sont par exemple que les Allemands en sont encore au début de leur expérience d'intervention extérieure. Pour eux, c'est tout à fait nouveau. Mais pour les Anglais et les Français, c'est entré dans les mœurs militaires depuis longtemps. Là où le bas peut blesser les Français, et de façon moindre les Anglais, c'est lorsque nous nous retrouvons sous autorité américaine : les Américains ont une autre forme de culture. Chez eux, on donne la conduite des opérations aux chefs militaires, et les politiques s'occupent beaucoup moins que nous des conséquences politiques des actions militaires. Et nous, nous n'acceptons pas cela. On l'a d'ailleurs vu au Kosovo : le Président de la République était sans arrêt en train d'appeler le Président Clinton au téléphone pour lui demander pourquoi il bombardait tel pont. Clinton disait : « Chez moi, c'est un général qui est chargé de la conduite des opérations. » Ce sont des différences de conception. Les Anglais se retrouvent d'ailleurs dans cette situation en Irak en ce moment, et ils n'en sont pas très heureux car tout ne cela n'est pas mené très politiquement, et au fond, ils souhaiteraient que le gouvernement anglais puisse peser sur le gouvernement américain pour que les choses se passent différemment sur le terrain. Malheureusement, les généraux américains commandent et les Anglais n'ont plus qu'à s'exécuter. Il s'agit en fait d'une différence de conception de l'engagement des forces armées. Aux Etats-Unis, on se préoccupe beaucoup moins des conséquences politiques et on passe plus facilement la conduite des affaires aux militaires, alors qu'en Europe, et en particulier en France, on a tendance en permanence à avoir une relation politico-militaire pour contrôler ce qui se fait sur le terrain. Les Américains sont aujourd'hui en train de découvrir en Irak l'impact politique des actions militaire que nous connaissons, nous depuis longtemps.

Comment concevez-vous le rôle de l'Eurocorps dans la perspective future d'une défense européenne ?

Avant de parler de défense européenne, il faut d'abord parler de diplomatie européenne. On peut faire toutes les constructions de défense possibles, si on ne se met pas d'accord pour agir, cela ne servira à rien. Très clairement, la priorité des priorités est la politique extérieure commune. D'où l'intérêt d'avoir un ministre européen des Affaires Etrangères si la Constitution est effectivement adoptée et ratifiée. Ensuite, la défense européenne consiste en la capacité à mettre en œuvre dans l'immédiat des forces pour des opérations extérieures. On a en effet exclu pour l'instant que la défense européenne s'occupe de la défense en Europe. La défense européenne est une capacité d'action extérieure dans des cadres indéterminés : ONU, OTAN... Et donc la défense européenne, c'est l'aptitude à déployer des forces sous un commandement européen, c'est-à-dire avec un échelon politique au niveau politique, une chaîne de commandement et des forces. On cherche à avoir des états-majors dédiés à ce type d'action, prêts à accueillir les autres pays participant aux opérations et à conduire les opérations. Et sur le terrain, à utiliser des états-majors qui sont déjà si possibles des états-majors européens, comme celui de l'Eurocorps. Aujourd'hui, l'intérêt de l'Eurocorps est d'être l'état-major d'une force de réaction européenne. Mais nous avons constitué d'autres états-majors depuis : l'Eurofor, par exemple, à Florence. Après l'Eurocorps, on n'a pas recommencé l'Eurocorps : on a fait l'Eurofor, c'est-à-dire un état-major. Et c'est ça la défense européenne. Quant aux procédures, aux délais de réactions, etc., tout ce qui avait été prévu dans l'OTAN doit être prévu dans l'Union Européenne. Le plus difficile dans le cadre d'une intervention extérieure vient de ce que les régimes politiques et les pouvoirs exécutifs ne sont pas les mêmes selon les pays : le Président de la République peut décider d'envoyer une division en Afghanistan sans avoir de compte à rendre à personne, ce qui n'est pas vrai en Allemagne par exemple, où il faut l'accord du Parlement, comme dans de nombreux autres pays. Aux Etats-Unis, le Président peut faire cela mais s'il veut avoir l'argent pour mener une opération, il doit se rendre devant le Congrès. Nous avons en France un pouvoir exécutif extrêmement fort.

Pour conclure, souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

Ce qui est vraiment important au sujet de l'Eurocorps, c'est sa valeur politique au moment où la décision a été prise. C'était un coup de tonnerre, car c'était vraiment l'engagement franco-allemand pour aller vers le début d'une défense européenne, ce qui était extrêmement considérable. L'événement le plus important dans la lignée de l'Eurocorps a été la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo en 1998, le second grand moment pour la défense européenne. Mais jusqu'à Saint-Malo, il ne s'est rien passé d'équivalent.

Durée : 30 minutes

Fonction : Ministre de la Défense, 1991-1993

Vous étiez Ministre de la Défense en 1991-1992. Comment avez-vous été associé à la mise en place de l'Eurocorps, notamment à partir de la lettre Mitterrand-Kohl du 14 octobre 1991 jusqu'à l'accord de La Rochelle en mai 1992 qui entérinait le processus ?

Il me semble qu'il est bon de faire un retour plus avant dans le temps. Je suis plus jeune que Mitterrand, et j'étais enfant pendant la guerre. Dans ma génération, l'idée de la réconciliation franco-allemande était quelque chose de très important. Lors de la signature du Traité de Rome, j'étais étudiant, j'avais à peu près votre âge. L'Europe s'est construite autour de la réconciliation franco-allemande. Et avant le Traité de Rome, il y avait eu le projet de Communauté Européenne de Défense (CED), qui a été bizarrement enterré non pas par Mendès-France mais pendant le gouvernement Mendès-France. En fait, ces questions traînaient depuis déjà des mois, empoisonnaient la vie politique française. Je m'en souviens, j'avais vingt ans. Et au détour d'une question de procédure, on n'a plus parlé de la CED. Alors que c'était quelque chose d'extrêmement curieux. Pour des gens de la génération de mon père par exemple, l'idée qu'il puisse y avoir une armée européenne avec des officiers allemands au grade de capitaine était aberrante : personne ni croyait ! On voulait réaliser l'intégration au niveau de la compagnie, ce qui à mon avis était une idée complètement folle il y a un demi-siècle. Je vous raconte cela parce que, quarante ans plus tard, j'étais Ministre de la Défense et on me parlait de la Brigade franco-Allemande. Je croyais que c'était vrai, que cela existait. Que c'était une brigade et c'était franco allemand. Une brigade, c'est aujourd'hui un terme presque historique. Ca n'existe plus. C'est une expression qui a été ressuscitée pour créer la Brigade Franco-Allemande. Quand j'étais dans l'armée en Algérie, en 1959-1960, il y avait une demi-brigade de fusiliers marins ; on disait une brigade, mais c'était en fait un régiment. Alors je croyais que la Brigade Franco-Allemande, c'était une unité franco-allemande.

Mon activité de Ministre de la Défense intervenait dans un contexte de crise. C'était au moment où Chevènement a quitté le gouvernement à cause de la guerre du Golfe. Pendant plusieurs semaines, je ne me suis occupé que de la guerre du Golfe et de ses suites. Et quand je suis allé visiter un jour la Brigade Franco-Allemande à Mühleim, j'ai découvert que ça n'existait pas : il n'y avait pas de brigade, et ce n'était pas franco-allemand. Il y avait quelques éléments de régiments dans différentes villes : des unités françaises et des unités allemandes. Mais aucune ne coexistait. Certaines n'étaient pourtant pas loin les unes des autres. Mais elles n'avaient pas le même matériel, elles n'avaient pas les mêmes armes, elles n'avaient pas les moyens de transmission. Elles n'avaient même pas des moyens de transmission compatibles ! Une seule chose était vraie : c'est que les officiers allemands parlaient français, et les officiers français s'efforçaient de parler allemand. Mais du point de vue de la troupe, c'était complètement hétérogène car les jeunes Allemands qui faisaient leur service militaire étaient plutôt du genre Bac+4 : c'étaient tous des garçons qui parlaient très bien le français et pour lesquels aller faire son service militaire à la Brigade Franco-Allemande représentait une chance ; du côté français au contraire, les garçons qui effectuaient leur service militaire là étaient plutôt d'un niveau fruste. C'étaient tous des gars qui étaient furieux car ils auraient préféré rester en France. Quand on a déjeuné ensemble, j'étais entouré de jeunes officiers et de soldats. Mais les soldats ne se connaissaient pas : ils n'avaient pas les mêmes formations. Et je l'ai dit à Mitterrand : il n'y a pas de brigade ! D'abord, ce n'est pas organisé comme une unité militaire. En réalité, il y avait bien un commandement mais les unités étaient dispersées, pas reliées entre elles. Ce n'était pas rien du point de vue de la symbolique politique, mais ce n'était rien du tout du point de vue militaire. Cela n'avait aucune réalité. Et j'ai dit à Mitterrand, qui lui était issu de l'armée de

terre – il était sergent dans l’infanterie⁴³³ - : « Ecoutez, cela me fait penser aux problèmes de correspondance entre la police française et la police allemande. » J’avais été Ministre de l’Intérieur pendant des années auparavant. On commençait à discuter des accords de Schengen, afin de mener des actions concertées d’un côté et de l’autre du Rhin. La première chose que j’ai faite en ce sens était de coordonner les moyens de transmission de la police française et de la police allemande. On y est même arrivé avant que cela ait été le cas entre la police et la gendarmerie françaises ! Tant qu’il n’y aura pas de structure de commandement et surtout de transmission communes, et puis des armements, des munitions, du matériel communs, la BFA ne sera rien de plus qu’un symbole politique certes fort mais sans réalité militaire. Mon point de vue était qu’il ne fallait pas se cantonner à l’idée d’une brigade, d’une unité comme c’était le cas : ou bien on va vraiment vers la constitution d’une force militaire européenne capable d’entreprendre des opérations, ou bien on reste dans la symbolique – d’ailleurs sympathique, puisque après tout ces officiers français et allemands se rencontraient, se connaissaient. La symbolique s’exprimait d’autant plus qu’il y avait un insigne commun (avec les trois couleurs des deux drapeaux nationaux, qui se mariaient par le rouge). C’était d’ailleurs la seule chose qu’il y avait vraiment en commun, la seule chose franco-allemande : l’insigne !

Donc je me suis dit : si on veut commencer quelque chose, il faut commencer quelque chose en visant une capacité d’intervention militaire, c’est-à-dire un état-major, soit des moyens de transmission, de transport et un matériel coordonnés. Et c’est vers un corps d’armée constitué qu’il fallait se diriger, et non vers une brigade qui ne rime à rien. On n’est plus à la guerre de succession d’Autriche ! Ce n’est pas une brigade qu’il nous faut si l’on veut pouvoir intervenir un jour quelque part. D’autant plus que ça commençait déjà à craquer en Yougoslavie. En vérité, il ne faut pas viser une structure uniquement franco-allemande : il faut qu’il y ait d’autres participants, et en particulier si possible les Anglais (mais ça, on ne les intégrera pas !), les Belges, les Hollandais, les Italiens... Il faut viser quelque chose d’européen, en sachant bien que ce sera très long. Mais il vaut mieux lancer quelque chose de très ambitieux et à long terme que continuer à retenir cette idée bidon de la Brigade Franco-Allemande dont les gens parlent sans jamais l’avoir vue.

Quels ont été vos rapports avec votre homologue allemand, le Ministre de la défense Gerhardt Stoltenberg, dans le cadre de la préparation de la mise en place du Corps Européen ?

M. Stoltenberg n’avait malheureusement aucune expérience militaire. Personnellement, j’ai été dans l’armée pendant deux ans et demi en Algérie, comme les jeunes hommes de ma génération. Les questions militaires, pour moi, c’était vivant, cela me parlait ! Mais mon homologue ne partageait pas ce type d’approche. Les questions militaires n’avaient aucune réalité vécue pour lui : il ne voyait que les problèmes qui se posaient autour du budget de l’armée.

Quelles ont été les réactions des militaires des deux côtés du Rhin, face à cette initiative ?

Autant dire que les officiers français et allemands étaient beaucoup plus intéressés par cette initiative-là qui leur ouvrait de nouvelles perspectives que par la Brigade Franco-Allemande. On avait l’impression que la Brigade était faite beaucoup plus pour la montre, d’autant plus que les unités françaises concernées étaient stationnées dans la zone française d’Allemagne.

⁴³³ Pierre Joxe est issu de l’Armée de l’Air.

Peut-on parler d'un lien éventuel entre la création de l'Eurocorps et le retrait des Forces Françaises d'Allemagne (FFA) prévu pour 1996-1998 ?

Tout le monde était content du retrait des Forces Françaises d'Allemagne : nous, nous n'en avions plus beaucoup, et les Allemands étaient contents de récupérer des casernes, d'autant plus qu'ils devaient gérer les problèmes posés par la réunification, notamment l'incorporation de l'armée de l'ex-RDA dans l'armée fédérale.

Quel a pu être le rôle de la crise qui débutait en Yougoslavie en 1991 dans le processus de genèse du Corps Européen ?

On se demandait ce qui se passerait là-bas et comment on allait pouvoir s'y rendre. En même temps, la France décidait d'envoyer des troupes en Yougoslavie, et en particulier, la question qui se posait de façon urgente était : qui va où ? La Yougoslavie volait en éclat. Les troupes françaises étaient stationnées dans la zone frontière entre la Hongrie et la Yougoslavie car nous avons de très bonnes relations avec les Hongrois –j'avais connu les dirigeants hongrois lorsqu'ils étaient encore dans l'opposition. En effet, j'avais très peur pour nos troupes, et donc j'ai demandé à ce qu'on en mette au bord de la Hongrie. Je me disais : nous sommes adossés à la Hongrie, nous avons des positions de replis, des relais pour l'alimentation : nous sommes tranquilles. Nous n'allons pas aller nous embourber en plein milieu entre les ennemis, au milieu de Sarajevo assiégé. C'était la pagaille ! On avait dans une même zone les troupes françaises, des troupes ghanéennes qui crevaient de froid, des troupes tchèques totalement inexpérimentées... Un vrai salmigondis ! Il faudra des années pour qu'on puisse envoyer quelque part une force européenne coordonnée, qui ait les mêmes radios, les mêmes codes, les mêmes entraînements... En Yougoslavie, la situation était impraticable. Les Anglais sont arrivés plus tard ; les Allemands ne voulaient pas aller là-bas notamment en raison de leur passé. C'était en pleine période de bouleversement du système qui existait auparavant. Je savais qu'il n'y aurait rien de sérieux avant dix ans au moins. Alors, autant commencer tout de suite, et en attendant faire ce que nous pouvons avec ce que nous avons. Ce que nous avons d'ailleurs fait. Finalement, nous avons mis des tas de troupes à Sarajevo, en Bosnie, etc....L'intérêt principal en jeu était celui d'une politique de défense européenne, tout en sachant que ça ne pouvait pas se faire vite.

Comment concilier les différences de culture militaire française et allemande, qui se rattachent plus profondément à la différence de culture politique des deux pays ?

C'est une question très intéressante. Les cultures politico-militaires française et allemande sont très différentes. Il y a quand même quelque chose de commun, c'est qu'il ne faut pas confondre le militarisme allemand et le nazisme. D'ailleurs une grande partie de l'armée allemande était contre Hitler. Les principaux complots contre Hitler ont été le fait de militaires et non des moindres, qui ont été pendus et torturés pour cela. La tradition militaire allemande a des origines anciennes qui remontent au XIX^{ème} siècle avec la construction de la nation allemande. Comme en France après la Révolution. D'autre part, la France n'a pas été impérialiste en Europe mais elle l'a été outre-mer. Il y a peu de pays au monde et en Europe qui ont une tradition militaire avec des écoles, des traditions, des auteurs, auteurs, des exemples, des héros. Il y a les Français, les allemands et les Anglais. Ce qu'il y a de commun, ce sont des valeurs militaires, un sens de l'honneur, etc....

La principale différence consiste en ce que l'armée française a une expérience des guerres coloniales : des tas d'officiers et même de cadres de la société française avaient une expérience militaire. Quand j'ai été ministre de la Défense, j'avais une expérience militaire : celle de mon service en Algérie. Le chef d'État-major des Armées de l'époque, l'Amiral Lanxade, avait commencé en Indochine. Tous les types qui étaient là et qui avaient mon âge avaient été sous-lieutenants ou capitaines en Algérie ou en Indochine. Ils avaient tous une

expérience militaire coloniale : ils avaient entendu siffler des balles, ils avaient vu des morts, ils avaient eu peur. L'armée allemande, elle, s'est reconstituée sur des ruines et selon une idée d'armée civile avec des syndicats de soldats. Et comme en même temps que la France quittait sa politique coloniale, l'Allemagne s'éloignait de son passé nazi, il s'est trouvé finalement ce qu'il y avait de meilleur dans leurs traditions militaires, c'est-à-dire le sens de la discipline, de l'entraînement... Ce sont des choses sur lesquelles les deux armées s'entendent assez bien, c'est pour cela que les officiers français et allemands étaient assez contents de pouvoir travailler ensemble. Les rendre compatibles n'était pas difficile en se référant aux traditions historiques, et non pas en se référant aux souvenirs les plus récents, c'est-à-dire la guerre d'Indochine, les guerres coloniales pour les uns et les mésaventures nazies pour les autres. En remontant plus loin, on retrouvait le rôle de la France et de l'Allemagne dans la constitution d'une culture européenne. Les deux pays n'ont pas toujours été des ennemis héréditaires comme on a voulu le laisser croire. Mes grands-parents ont été envahis par les Prussiens pendant la guerre de 1870, mes parents ont connu la guerre de 1914, moi j'ai connu la guerre de 1940, mais avant, en Europe, tout le monde se battait avec tout le monde.

Comment percevez-vous le rôle de l'Eurocorps dans la perspective d'une future défense européenne intégrée ?

Je pense que la construction d'une défense européenne sera un processus très long, très lent, et qu'elle ne peut pas se faire sans harmonisation politique de la part des Etats membres. C'est là que la CED était un projet fou : avant qu'on puisse avoir une structure militaire commune, entraînée, il faudrait qu'on ait une politique de défense et de sécurité commune. Ce n'est pas un travail de diplomates et d'hommes politiques. On en est très loin. C'est du long terme. D'un autre côté, depuis la signature du Traité de Rome, il s'est passé en cinquante ans des choses qui paraissaient inimaginables auparavant. Ainsi de l'intégration des pays de l'Est à l'Union Européenne. Mais pourtant, Prague, c'est l'Europe. Tous les opéras de Mozart ont été créés à Prague. La Hongrie, c'est aussi l'Europe. L'Europe ne s'arrête pas à l'Allemagne de l'ouest. On était incapable de dire il y a cinquante ans qu'il y aurait un espace Schengen, un Euro... Alors la défense européenne ne mettra peut-être pas cinquante ans à se construire... On ne peut pas savoir.

Annexe 5.1.3. : Entretien à Paris, 28/04/2004

Durée : 30 minutes

Fonction : Ancien secrétaire général de l'Élysée (1991-1993) ; ancien ministre des Affaires Étrangères (1997-2002)

Vous avez longtemps été l'un des proches conseillers de François Mitterrand. Quelle fonction exercez-vous en 1991-1992 auprès du Président ?

Pendant son premier septennat, j'étais son conseiller diplomatique. Puis j'ai été son conseiller pour les affaires stratégiques en 1991-1992, et le porte-parole de l'Élysée. De ce fait, j'étais étroitement mêlé à tout ce qui se faisait en matière de défense à ce moment-là. Il n'y a pas une déclaration du Président sur le sujet sur laquelle je n'ai travaillé.

Pourriez-vous me parler du processus politique qui a conduit à la création de l'Eurocorps ?

Il s'agit d'un processus continu inscrit dans la relation Mitterrand-Kohl. Il y avait d'abord eu le Conseil européen de Fontainebleau, où Mitterrand et Kohl se sont entendus pour relancer la construction européenne en mettant à l'écart Margaret Thatcher. Puis il y a eu l'Acte Unique, Maastricht et l'UEM -pour obtenir l'engagement de Kohl après l'enclenchement du processus de réunification- malgré les hésitations allemandes et les tensions autour de la réunification. L'Eurocorps ne tombe pas comme un cheveu sur la soupe. A partir de 1988-1989, dès que Mitterrand et Kohl ont eu le sentiment qu'ils étaient en train de redémarrer l'Europe, ils ont constamment cherché des domaines où prendre des initiatives communes. Il y avait la préparation de l'union économique et monétaire qui concernait en principe tous les membres, et Schengen qui concernait certains membres. Sur la dimension politique de l'Europe, Mitterrand et Kohl voyaient bien qu'il était encore extrêmement difficile d'harmoniser les positions des pays européens sur les questions de politique étrangère, notamment au moment de la guerre en Irak. Une parenthèse à ce sujet : ces dissensions ne se sont pas aggravées ; elles étaient toujours là dès le début. Comme les Européens n'ont jamais été d'accord dans le passé, ils n'y ont pas perdu en fait : le problème est toujours là. Mitterrand et Kohl étaient assez réalistes sur ce point. Il leur est donc venu l'idée de réaliser des choses en matière de défense. Et comme en matière de défense, cela ne pouvait pas se faire à douze car certains pays comme l'Irlande qui posaient des problèmes particuliers, il fallait agir sur une base plus restreinte.

D'où est partie l'initiative ?

Mitterrand et Kohl ont cherché ce qu'ils pouvaient faire. Au départ, c'était essentiellement Mitterrand. Il y a une phase antérieure à 1990, c'est à dire 1985-1987, dans laquelle Mitterrand essaye de corriger la doctrine militaire française nucléaire et conventionnelle pour la rendre de moins en moins insupportable aux Allemands. Il y avait notamment dans la stratégie de l'époque des armes nucléaires stupides, à toute petite portée -stupides parce que si l'on avait tiré ces armes, on aurait également vitrifié les gens qui avaient tiré- qui nous encombraient bien : c'étaient les missiles Pluton (120 km de portée) et Hadès (350 km de portée), auxquelles l'Armée de Terre tenait beaucoup au début pour des raisons de standing. C'était une concession à la doctrine américaine de la riposte graduée qui était elle-même une hérésie totale. Ces armes posaient un problème permanent aux Allemands puisque si ces armes avaient du être employées depuis le territoire français, compte tenu de leur portée elles seraient inévitablement tombées sur le territoire allemand. Tout cela paraît aujourd'hui complètement théorique mais il faut se replacer dans le contexte : c'était juste

après l'arrivée de Gorbatchev, et les gens ne pouvaient pas imaginer que l'Union Soviétique allait se décomposer aussi vite. Le problème se posait donc réellement. Mitterrand a cherché, dans sa politique par rapport à l'Allemagne, à désamorcer cette question. Il a fait plusieurs déclarations très intéressantes, dans un voyage officiel qu'il a fait en Allemagne en 1986. D'où le débat sur l'ultime avertissement notamment. A un autre moment, je ne me souviens plus de la date⁴³⁴, il a franchi un pas et accepté de dire que, dans l'hypothèse selon laquelle il faudrait employer un jour ces armements dits préstratégiques, il accepterait d'employer un système de consultation. Cela s'est passé à l'Elysée lors d'un sommet franco-allemand qui a eu lieu à Paris. Le Ministère de la Défense français était évidemment très réticent, pour des questions de principe. Quant aux Allemands, ils étaient demandeurs mais n'osaient non plus se montrer trop pressants. Mais la démarche était très considérable, et a été très appréciée par Kohl. En tous les cas, jusque-là, il s'agit de décisions unilatérales prises par Mitterrand dans le cadre d'un processus franco-allemand, dans un contexte européen nouveau grâce à eux. Et ce sont des initiatives que Kohl reçoit avec beaucoup de satisfaction, mais qui ne sont pas de la coopération. Ce sont des conditions préalables.

C'est après avoir franchi ces étapes préalables que Kohl et Mitterrand se sont décidés à prendre des initiatives communes. Il y a un élément de politique intérieure qu'il faut introduire ici : pendant la première cohabitation, Kohl avait une immense confiance en Mitterrand mais ne s'entendait pas bien avec Chirac ; il a donc tout fait pour favoriser Mitterrand. Il y a eu une série d'initiatives communes dans ce domaine particulier que vous avez choisi, la défense, entre 1986 et 1988. Non seulement le processus n'a pas été ralenti par la cohabitation, mais il a au contraire été dopé.

A un moment donné, ils se disent qu'il faut aller plus loin. Ils sont certes très réalistes, ils savent très bien que l'on ne peut aller très loin en réalité puisque l'Allemagne est complètement intégrée dans le système de l'OTAN et la France ne l'est pas, la France a l'arme nucléaire que l'Allemagne n'a pas, et que l'Allemagne ne peut pas s'engager à quoi que ce soit sans que cela concerne automatiquement l'OTAN. Il faut analyser les initiatives qui ont été prises, l'idée de la Brigade Franco-Allemande puis de l'Eurocorps comme une recherche politique. Il ne faut pas se demander à quoi cela sert militairement. C'est une démarche politique par laquelle Mitterrand dit : « Non seulement j'ai rendu la stratégie française plus acceptable par les Allemands, mais je vais au-delà et je montre symboliquement que même dans le domaine militaire très important, il peut y avoir une coopération franco-allemande. » D'abord on commence par du franco-allemand, la Brigade en 1988, puis on va au-delà pour atteindre la dimension européenne en dépassant la dimension franco-allemande. Il s'agit de montrer qu'il n'y pas de tension entre la France et l'Allemagne en dépit de la nouvelle stature de celle-ci.

Avez-vous le souvenir de réactions particulières dans la presse et dans l'opinion en 1991-1992 ?

Il y a eu quelques articles dans *Le Monde*, dans *Le Figaro*, de spécialistes comme il y a toujours eu sur les questions de défense. Il y a dans les médias beaucoup de gens très pro-européens qui perçoivent les choses de façon un peu naïve. Quant à l'opinion, il y en avait à la fois une partie qui s'en fichait mais qui n'était pas contre – c'était une sorte de neutralité positive-, et des gens qui prenaient cela au sérieux, mais qui le prenaient tellement au sérieux tout de suite qu'ils en attendaient des miracles. Donc à chaque fois, il fallait recommencer à expliquer qu'il y a l'emprise de l'OTAN, que les Etats-Unis ne veulent pas que cela change, etc. On a souvent été embarrassé dans les discussions par les illusions de quelques uns sur une défense européenne.

⁴³⁴ Après consultation de l'ouvrage d'Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand*, cité en bibliographie, nous avons établi qu'il s'agissait d'une rencontre à l'Hôtel Marigny à Paris le 27 février 1985.

Quels sont, selon vous, les obstacles auxquels se heurte l'Eurocorps, et plus largement, la réalisation de l'idée d'une défense européenne à plus long terme ?

Les problèmes qui se posent sont de savoir à quoi sert un Eurocorps et qui décide. Or quels sont les domaines dans lesquels les responsables des pays membres peuvent agir et qui ne relèvent pas de l'OTAN ? On est entré là dans une situation qui n'est toujours pas terminée : les États-Unis veulent bien entendu maintenir un contrôle très serré de tout ce qui se passe sur le continent européen au niveau de la défense. Dès lors il n'y a pas d'espace de défense européenne. Et ceux qui souhaitent élargir les compétences de l'Union, desserrer l'étreinte, se heurtent à des Européens qui n'ont pas envie, qui trouvent ça dangereux ou ne trouveraient pas bien de construire quelque chose en dehors des Américains. Les discussions sans fin qui commençaient à l'époque de l'Eurocorps se retrouvent quasiment au même point actuellement.

Depuis Saint-Malo en 1998, on est censé avoir trouvé une sorte de *gentlemen agreement*, un accord sur les désaccords. Kohl et Mitterrand ont été le plus loin possible en matière de symboles et de signaux politiques. Ils se sont heurtés par la suite à une situation de fait.

Annexe 5.1.4. : Entretien à Paris, 19/05/2005

Durée : 1 heure

Fonction : Conseiller diplomatique (1997-1998), puis Directeur de cabinet d'Alain Richard, 1998-2002

Pourriez-vous évoquer votre formation et votre parcours professionnelle afin que je saisisse ce qui vous a amené jusqu'à la direction du cabinet d'Alain Richard, Ministre de la Défense entre 1998 et 2002 ?

Je suis passé par Sciences Po en 1975, puis je suis entré à l'ENA en 1982, au sein de la promotion Léonard de Vinci. J'ai ensuite été secrétaire adjoint au Ministère des Affaires Etrangères à la Direction économique, puis Asie. De 1985 à 1988, j'ai travaillé à la Cour des comptes au Centre d'Analyse et de Prévision. J'ai rejoint le Ministère de la Défense en 1989 comme adjoint au directeur de la DAS, le Général Henri Paris, sous le mandat Chevènement. Quand Chevènement a démissionné de son poste de Ministre de la Défense au début de la guerre du Golfe, j'ai quitté la DAS pour rejoindre le cabinet d'Edwige Avis au Quai d'Orsay, puis de Marcel Debarche jusqu'en 1992. J'ai ensuite été consul général de France au Québec sous les gouvernements Balladur et Juppé. En 1996-1997, j'ai participé à la préparation du Sommet de Hanoi. En 1997, après la dissolution de l'Assemblée nationale, je suis entré au cabinet d'Alain Richard comme conseiller diplomatique, puis je suis devenu son directeur de cabinet en 1998. Finalement en janvier 2002, j'ai été nommé ambassadeur en Hongrie. J'ai été jeune adhérent au PSU dans les années 1970, et j'ai participé à tous les cabinets de gauche, même avant mon entrée à l'ENA : j'ai travaillé au cabinet de Claude Cheysson en 1981-1982. Quant à mon parcours politique personnel, je suis directeur du PS à Paris, et délégué local et national. Ma carrière est donc basée sur des compétences techniques et un engagement politique.

En consistait votre travail en tant que directeur de cabinet d'Alain Richard ?

Le directeur de cabinet du Ministre a vocation à assurer la coordination générale du fonctionnement du cabinet. A la Défense, sa particularité est de diriger le cabinet civil et militaire, c'est-à-dire plusieurs dizaines de personnes, le cabinet militaire comptant à l'époque près de 120 personnes. C'est un Ministère qui est un « petit Matignon » avec une politique industrielle, une politique de recherche... C'est le premier budget d'investissement de l'Etat, 400 000 personnes avec différents statuts. En même temps, mon Ministre avait engagé une profonde réforme de la gestion du Ministère, et fusionné le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants. Le directeur de cabinet voit arriver les dossiers traités par les administrations et son but est de saisir le Ministre sur ce qui lui semble devoir être traité par lui, de rendre des arbitrages quand c'est nécessaire. Un directeur de cabinet n'a pas de compétences propres. Il peut juridiquement signer des documents que pourrait signer le Ministre, à l'exception des décrets bien entendu, mais pour lesquels le Ministre n'a pas délégué sa compétence à l'administration, par exemple au délégué Général à l'Armement. Reprendre la délégation de signature est un casus belli. Le directeur de cabinet signe finalement peu de textes qui engagent le Ministère, mais plutôt des notes qui visent à veiller à ce que les services fassent leur travail correctement. Il doit aussi représenter le Ministre quand le Ministre est absent, l'accompagner dans les différentes réunions ministérielles et jouer un rôle auprès du Ministre à l'égard du parlement, donc s'assurer que les formations politiques qui soutiennent le gouvernement vont poser des questions auxquelles on peut répondre. Il faut en plus s'assurer du bon fonctionnement des services de renseignements. Chaque directeur de cabinet a aussi ses centres d'intérêt : je me suis intéressé à la fin du service national par la force des choses, mais en revanche la politique européenne de

défense, la relation transatlantique et la régulation des ventes d'armes françaises étaient mes centres d'intérêt. Le vrai dossier que j'ai conservé était celui de la défense européenne, même si je ne me déplaçais pas : c'était le rôle du conseiller diplomatique, Jacques Audibert. Je préparais avec le Ministre les moments les plus importants en franco-français, où il fallait coordonner la position avec le Président et ses collègues ministres, au moment des conseils ministériels ou des conseils de défense.

Quel est le rôle du contexte dans le développement de la politique européenne de défense ? Les premières réflexions datent en effet du début des années 1990, notamment avec la fin de la Guerre Froide et la guerre du Golfe.

Les premières réflexions remontent à 1989, menées à la fois par l'Etat et les *think tanks* (IFRI, IRIS...) : il s'agit de se poser la question de quel type d'alliance construire après la guerre froide. Jusqu'en 1991 est produite une intense réflexion pour sortir du système de la guerre froide : l'Europe est un espace inachevé, incapable jusque-là de surmonter le traumatisme des années 1950. Jusqu'ici, les alliances qui étaient au cœur du système européen étaient l'UEO et l'OTAN. La guerre du Golfe a été un frémissement. A cette époque-là, elle a soulevé le problème du rôle de l'Alliance : comment intervenir, dans quel cadre (ad hoc ou non), sous quel mandat... ? La France a pris conscience de la différence de capacité de projection entre l'Amérique et le reste du monde, et entre Européens, avec celle de l'armée britannique (qui tient à l'organisation des forces, à la professionnalisation dès les années 1960...). C'est à ce moment-là que s'ouvre pour la France une réflexion sur sa difficulté à aller delà d'une capacité de projection d'un certain volume de forces sur un théâtre lointain, avec toutes les conséquences organisationnelles que cela implique.

Un deuxième élément majeur est la situation dans les Balkans : l'évidence s'impose très nettement au fur et à mesure du tragique déroulement des événements : la difficulté d'agir dans le cadre des Nations Unies avec la double ligne de commande politique et militaire à l'époque. On retombait finalement sur un fonctionnement dans le cadre de l'Alliance atlantique. En 1995-1996, deux événements jouent : d'abord la fin de la guerre en Bosnie où l'on assiste à une distorsion entre un engagement de plus en plus important des pays européens qui équilibre la partie américaine ; mais ces pays agissent en n'ayant pas l'effet de masse que donnerait une bannière européenne qui permettrait de parler de forces européennes. C'est aussi le moment où s'ouvre le grand débat transatlantique sur la redéfinition du fonctionnement des grands commandements, et où le Président Chirac ouvre une ère de discussion en proposant une participation plus importante de la France dans un certain nombre d'organismes. La France a presque toujours été l'un des principaux fournisseurs de troupes pour les opérations de l'Alliance, et c'était un moyen de revenir sur l'après 1966 en contrepartie d'un commandement qui serait donné à un Européen, le commandement Sud à Naples. Un autre événement très important de cette période est le changement politique en Angleterre, avec l'élection de Tony Blair, qui coïncide avec l'arrivée de la gauche française au pouvoir. Tous ces événements, mêlés au fait que les Français et les Britanniques ont été engagés ensemble sur des théâtres étrangers depuis 1990, le fait que l'on se soit rendu compte de l'absence de coordination des puissances européennes alors que les Européens apprennent à travailler ensemble sur le terrain, même les Allemands qui commencent à ouvrir le débat sur l'interdiction constitutionnelle de l'engagement militaire... Les habitudes de travail sur le terrain, les implications financières et humaines, génèrent le sentiment qu'il manque une identification de l'engagement européen. Cette problématique se pose aussi au sein de l'Alliance atlantique, même si cela ne séduit pas les Français. Néanmoins, cela participe de l'idée qu'une identité européenne doit s'affirmer, que ce soit ou non dans le cadre de l'OTAN. Le débat est très confus à l'époque.

L'élection de Tony Blair, la cohabitation et la guerre du Kosovo entraînent un changement en 1998-1999. La manœuvre de réintégration plus large de la France dans l'Alliance

atlantique a échoué, mais il reste malgré cela l'idée que l'Alliance doit pouvoir intervenir dans d'autres cas de figures que celui du seul article V. Il s'agit de trouver des articulations entre les capacités nationales et les embryons de forces intégrées comme la Brigade Franco-Allemande et le Corps Franco-Allemand qui est devenu européen et les autres dispositifs. Même si le débat interne à l'Alliance atlantique n'aboutit pas à la création d'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense, on s'engage dans un processus parallèle dans le cadre de la construction européenne. Les accords qui aboutiront progressivement aux arrangements Berlin Plus se font en parallèle d'une réflexion sur une défense européenne autonome pour nous, autonome dans la discussion mais pas dans la finalité pour les Britanniques, et un peu entre les deux pour les Allemands. Le plus important pour la France était de permettre qu'il y ait une discussion sur la défense européenne en dehors de l'Alliance, même si ce n'est pas sans lien. Cela n'a été rendu possible que parce qu'il y a eu le traumatisme du Kosovo et une évolution politique britannique. Tony Blair s'est lacé d'emblée dans une perspective plus européenne, et il a recherché un accord avec Paris et Berlin. Il y a à ce moment-là une conjonction politique de forces : la gauche est au pouvoir en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne. Les leaders des trois grands pays européens appartiennent tous à la même grande famille politique de l'internationale socialiste et du Parti Socialiste Européen. Le gouvernement Jospin a été très marqué par tout l'héritage de François Mitterrand, avec des gens qui ont été au cœur de la construction européenne pendant les années 1980 (Hubert Védrine, Roland Dumas...) , et qui développent une approche franco-allemande de plus en plus intégrée en lien avec une volonté politique de donner plus en plus corps à l'Europe, qui était la volonté de Mitterrand après 1991. L'engagement européen est un engagement incontournable, et il s'agissait pour nous de conforter les éléments d'une Europe-puissance par rapport à une simple Europe marchande. Le Président Chirac n'a pas en ce domaine des accents archéo-gaullistes : il a fondamentalement envie que s'organise un espace politique européen autour du noyau franco-allemand. L'équipe rapprochée des gens de l'époque : Jean-David Levitte, qui est aujourd'hui à Washington, l'Amiral Delaunay puis le Général Bentégeat, a été décisive : ils ont développé l'idée que ce qui assure plus de visibilité à un engagement européen auquel participe la France et un projet d'Europe de la Défense ne peut qu'être un plus pour notre pays et nos armées. C'est le moment où l'on conceptualise l'idée de nation-cadre, de mutualisation et de spécialisation des capacités. Un certain nombre de briques vont être construites en 1997-1998, qui pourront être assemblées le moment venu. Et ce moment vient à Saint-Malo, sous la pression de la nouvelle situation dans les Balkans et les échecs successifs de tentatives diplomatiques de règlement pacifique de la situation au Kosovo. Les Américains, pris par leur engagement en Bosnie sous Clinton, dans une période où ils s'engagent plus avant dans le multilatéralisme. Clinton se demande s'il ne doit pas pousser les Européens à prendre un peu plus leurs responsabilités, d'autant plus qu'il voit monter la problématique très inquiétante du Proche et du Moyen-Orient. Cette logique, et c'est très important, fait que les Américains ne s'opposent pas à ces discussions des Européens, même s'ils rappellent un certain nombre de règles ; les Britanniques rappellent eux-même qu'ils ont avec les Etats-Unis une relation particulière, et la France rappelle que le lien franco-allemand ne doit pas être distendu. Quand le Président est d'une majorité politique en France qui est la même que celle du Chancelier en Allemagne, l'histoire a montré qu'il est rarissime qu'ils s'entendent aussi bien que les couples fondés sur un Président d'une couleur et un Chancelier d'une autre couleur, comme Giscard et Schmidt, Mitterrand et Kohl, Chirac et Schröder. Cela fonctionne parce que les deux sont complémentaires : les craintes qu'ont les sociaux-démocrates allemands face aux socialistes français qui cherchent toujours à leur donner des leçons étaient compensées par le fait que Chirac s'entendait bien avec Schröder. Le contexte politique faisait que le dossier de défense européenne, dont un certain nombre de briques (coordonner les capacités, intégrer des dimensions aussi importantes que le partage du renseignement, articuler un système européen qui ne soit pas perçu comme un système hostile à l'Alliance atlantique dans l'évolution de ses missions...) ont été engagées

dans un certain nombres d'appareils de l'Etat : la Présidence de la République, le Cabinet du Premier Ministre, les services du Ministère de la Défense et le Ministère des Affaires Etrangères. Il y a eu une conjonction dans l'espace français qui fait que cela a pu avancer : la cohabitation rendant les choses très formelles, les dossiers ont été préparés par le SGDN, mais cela nous a forcé à trouver des solutions de compromis politiques et techniques. Il y a un réseau de têtes politiques et bureaucratiques, et la capacité de bâtir des dossiers en franco-français : en de domaine, le poids du SGDN a été majeur. Mais il y a aussi un réseau moins visible : Pierre Sellal, conseiller diplomatique d'Hubert Védrine ; Gérard Errera, son directeur politique, qui a joué un rôle tout à fait central puisqu'il était le diplomate qui négociait avec les militaires en les comprenant et en sachant se faire respecter par eux ; l'Etat-major des Armées avec le Général Kelche, Jean-David Levitte et Thierry Dana auprès du Président ; moi-même auprès d'Alain Richard. Ces acteurs ont été les architectes de la position française sur l'Europe de la Défense. Le négociateur a ensuite été le Quai d'Orsay, puisque c'est son rôle : on retrouve le couple Pierre Sellal-Gérard Errera, qui ont apporté un appui technique et politique. Et le Ministre de la défense, Alain Richard, était personnellement lui aussi très engagé sur ce dossier, peut-être parce qu'il est issu de la tradition rocardienne un peu plus européiste que les autres ministres socialistes. Nous avons trouvé des accords entre nous, et nous nous sommes aperçus au fur et à mesure que nos partenaires étaient sur la même longueur d'onde. Il y a eu un double mouvement de consolidation de la position française, avec des jeux politiques derrière, tout en s'assurant que tout cela était perçu de façon positive par nos partenaires. Il y a eu pour les Allemands une évolution majeure : ils ont finalement imaginé qu'ils pourraient être associés dans un domaine de la construction européenne sans être pour autant l'élément moteur, et cela n'a pas été si simple. Pour l'Allemagne qui a joué depuis le début un rôle de moteur dans la construction européenne, cela n'a pas été facile d'accepter qu'il y ait un troisième acteur avec la Grande-Bretagne. Dans le même temps, nous devions faire comprendre aux Britanniques que la relation entre Paris et Londres en ce domaine ne devait pas se substituer à celle entre Paris et Berlin, d'autant plus que c'est la période où l'on passait à l'euro. L'Allemagne devait donc sentir qu'elle restait un acteur essentiel, ce qui est vrai. L'équilibre a été trouvé entre les trois.

Le rapprochement avec la Grande-Bretagne en 1998 intervient à un moment où le couple franco-allemand rencontre des difficultés sur la PAC et la suspension de la conscription.

Oui, mais je ne crois pas que ce soit la raison. Il y a tout le temps des problèmes dans la relation franco-allemande, et il y en a toujours eu. C'est aussi ce qui fait avancer la construction européenne. Cela vient de ce qu'il y avait une disponibilité britannique à ce moment là : c'était un choix stratégique de Tony Blair. Sachant que la Grande-Bretagne ne passait pas à l'euro, il a montré son engagement européen en le faisant dans le domaine qui était pour la Grande-Bretagne celui où il pouvait le faire le plus facilement, et celui où les Britanniques ont le plus de choses à apporter. Elle reste une puissance militaire considérable en Europe, et Tony Blair avait bien pris conscience des potentialités de son rôle d'intervention aux Etats-Unis pour faire accepter les processus. Tony Blair sur ce dossier-là, la Grande-Bretagne a une capacité et une légitimité. Et son rapprochement avec Paris visait à montrer que toute la construction européenne ne repose pas que sur le moteur franco-allemand.

Il y a en France un certain nombre de gens qui attachent intellectuellement et politiquement une très grande importance à la relation franco-allemande, et ne sauraient imaginer qu'on puisse un jour lui substituer une relation franco-britannique : c'est le cas d'Hubert Védrine, de Louis Gauthier, de Jean-Claude Mallet, ancien SGDN, directeur de la DAS et conseiller de Pierre Joxe ; de gens dans l'entourage du Président de la République, notamment. Les militaires français savent aussi tout ce que la relation militaire franco-allemande a apporté

comme connaissance de nos deux armées : les unités les plus intégrées sont la Brigade Franco-Allemande et le Corps Européen. La Grande-Bretagne est disponible parce que c'est une puissance militaire, qu'elle est prête à jouer un rôle et a l'habitude de le faire, et est complémentaire de la France en matière de capacités. Assez vite les choses se sont stabilisées. Le dossier de la défense européenne ne peut pas être abordé sans que l'on regarde les autres dossiers.

La création à Nice d'organes politico-militaires pour la PESD permet-elle de parler de changement d'échelle en matière de défense ?

Le terme est un peu trop fort. Nice a été la consécration d'un changement d'attitude des Européens qui, entraînés par la dynamique franco-britannique soutenue par les Allemands et les Belges, et dans une période où les industriels de l'armement se rendent compte qu'ils pèsent beaucoup plus unis que divisés (ce qui sous-tend la logique des regroupements industriels de cette période), montre que la défense n'est pas seulement faite de mots : ce sont aussi des budgets, des capacités militaires, des industries, des capacités à inventer de nouveaux systèmes et les vendre... C'est un univers compliqué où tout n'est pas toujours transparent. A Nice, on s'est rendu compte qu'il y avait à la fois un besoin et une volonté, que l'on a concrétisé dans un texte dont l'objectif est la défense européenne, et à moyen terme la capacité des Européens à agir ensemble en mettant certaines choses en communs et en le faisant de façon autonome des Etats-Unis si c'est nécessaire. L'engagement américain n'est pas sûr à tous les coups, dès lors il faut faire des choses en européen. Tous nos partenaires en ont pris conscience. Ce n'est pas évident car certains ont des positions neutres, d'autres ne sont pas dans l'Alliance. Les trois grands en la matière sont la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. L'échelle de coopération et de relations change tout de même car on commence à imaginer, en dehors du cadre bilatéral, des formes sophistiquées et pérennes de coopération au niveau européen, et non pas à chaque fois un cadre ad hoc. C'est la préfiguration du système de coopérations renforcées ou structurées, qui sont la façon de résoudre la contradiction entre l'élargissement et la prise de décision dans des cercles plus restreints. Les deux domaines qui ont été très largement moteur de ce concept sont la monnaie et la défense. C'est assez paradoxal car ce sont les deux dernières arrivées. D'une certaine manière, ce que l'on a fait dans le domaine monétaire, on essaye de le transposer au domaine de la défense.

Le changement d'échelle peut être rendu possible par le Traité constitutionnel, même si l'on y fait référence à l'Alliance car c'est nécessaire. Le vrai changement d'échelle se produira quand il y aura un budget européen de la défense, et que l'on mutualisera davantage les moyens de défense, dans la perspective ouverte par Saint-Malo. C'est une politique des briques qui va permettre de construire une loi de programmation à l'échelle européenne.

Le vrai changement intellectuel est que cela a fait bouger les esprits : le côté systémique des Français a du se frotter au pragmatisme des Britanniques ; en même temps, les Britanniques se sont aperçus qu'on ne pouvait pas être uniquement pragmatique et qu'il fallait aussi encadrer les choses si l'on voulait maintenir des dynamiques à l'échelle européenne. Cela passe par des réseaux de gens qui se connaissent au sein de systèmes institutionnalisés.

Annexe 5.1.5. : Entretien à Paris, 9/06/2005

Durée : 45 minutes

Fonction : Directeur de cabinet d'Alain Richard, 1997-1998

Pourriez-vous évoquer votre formation et votre parcours professionnel afin que je saisisse ce qui vous a amené jusqu'à la direction du cabinet d'Alain Richard, Ministre de la Défense entre 1997 et 2002 ?

François Roussely : Je suis conseiller à la Cour des Comptes. En 1981, j'étais au cabinet de Gaston Defferre pour participer à la décentralisation et m'intéresser à la création des chambres régionales des comptes, et à l'aspect financier et économique de la décentralisation. Quand Gaston Defferre qui le Ministère de l'Intérieur en 1984, il est remplacé par Pierre Joxe dont la priorité est moins la décentralisation que la modernisation de la police. J'ai travaillé avec lui sur le plan de modernisation de la police. Je le suis à l'Assemblée Nationale entre 1986 et 1988 pendant la première cohabitation. Quand François Mitterrand est réélu en 1988 et que Pierre Joxe redevient Ministre de l'Intérieur de son deuxième septennat, je suis à nouveau son directeur de cabinet, et le Directeur Général de la police nationale entre 1989 et 1991.

Puis, comme je m'entendais moins bien avec le Ministre de l'Intérieur du moment, et parce que Pierre Joxe était passé à la défense en pleine guerre du Golfe, je deviens en juillet 1991 Secrétaire Général Pour l'Administration, qui est avec le Délégué Général à l'Armement et le Chef d'Etat Major des Armées un des trois collaborateurs du Ministre de la Défense. J'ai là bonne fortune d'y rester depuis 1991 jusqu'à début 1997. Je sers successivement Pierre Joxe, François Léotard et Charles Million. En 1997, je pense en avoir fini avec mes obligations militaires et souhaite partir. Je vais auprès de Louis Gallois comme secrétaire général de la SNCF. A peine six mois plus tard, le Président de la République dissout l'Assemblée, Lionel Jospin est nommé Premier Ministre. Il a la mauvaise idée de penser, avec son directeur de cabinet Olivier Schrameck qui était au cabinet de Gaston Defferre avec moi, que je serai le meilleur directeur de cabinet d'Alain Richard parce que la défense était un secteur qui n'était pas celui qui était le plus familier à ce gouvernement, et pensant que j'avais passé six ans complets au Ministère de la Défense, j'assurerai une bonne interface avec le Président de la République -comme chacun sait que c'est l'un des domaines réservés-, le dit Président de la République souhaitant également que ce soit moi le directeur de cabinet du nouveau ministre. Il se trouve en plus que je connaissais Alain Richard puisque dans une vie antérieure, nous avons fait des travaux dirigés ensemble à la faculté quand j'étais moi à la Direction du Budget et lui jeune auditeur au Conseil d'Etat au début des années 1970. Voilà comment je suis devenu directeur de cabinet d'Alain Richard alors que j'en sortais et que j'ai tout fait pour ne pas y revenir, parce que je voulais travailler dans une entreprise. Je trouvais que le fonctionnement de l'administration était pesant et qu'on n'arrivait pas à le réformer autant qu'on aurait voulu. Je suis revenu à la Défense et j'y suis resté un an. Au bout d'un an, compte tenu de la situation qui existait à EDF, et de la nécessité de changer le président et le directeur général en même temps, le gouvernement m'a nommé à la tête d'EDF.

Quand vous entrez au cabinet d'Alain Richard, quelles sont les priorités ? Parle-t-on beaucoup de politique européenne de défense ?

Pour moi, la dimension qui domine est la dimension européenne, à la fois à travers la politique industrielle et les conflits qui existent en ex-Yougoslavie, qui sont dans le périmètre européen et ont divisé les Européens également. Cette dimension européenne est donc très présente pour le gouvernement. Je me suis centré sur les restructurations

industrielles en essayant de donner une dimension européenne au marché de l'armement en fabriquant à la fois des champions nationaux et dans l'aspect aérospatial –Matra qui est devenu EADS. La transformation d'Airbus d'un GIE en une société de plein exercice, par exemple, suppose qu'on ait avec les partenaires européens des alliances plus précises, plus industrielles. La dimension européenne est donc bien présente, sous un aspect à la fois politique et industriel. C'est dans ces moments-là que naît, pour aller plus loin que le Corps Franco-Allemand⁴³⁵, l'Agence Européenne d'Armement, et des sujets de ce genre.

Une agence qui reparaît aujourd'hui, avec le Traité Constitutionnel.

Oui, parce hélas ce sont des sujets qui n'avancent pas très vite. Ce sont des sujets qui sont pourtant au cœur du problème : on existera en tant qu'Europe le jour où nous aurons une politique étrangère, et nous aurons l'affirmation d'une politique étrangère que lorsque nous aurons les moyens de cette politique. Maintenant, on ne peut même plus en parler compte tenu du résultat du référendum. Et pour avoir les moyens de cette politique, il faut consacrer quelques moyens à sa défense. Or si on regarde l'évolution des budgets de la défense depuis la chute du mur de Berlin, ce sont ces budgets qui ont servi de variable d'ajustement dans la tenue des critères de Maastricht. Aujourd'hui, tout commanderait d'accroître notre effort de défense pour pouvoir n'avoir pas que le poids des mots à opposer aux Etats-Unis, et les incantations politiques ou humanitaires, mais avoir des divisions qui vont bien, avoir des avions de transport qui permettent de transporter nos forces, et de mettre des moyens derrière nos intentions politiques. Quand on compare les budgets de défense des Etats-Unis et de l'ensemble des pays européens, on n'est pas dans la même catégorie. Quand les Etats-Unis se décident tout d'un coup à mettre des GIs sur le terrain et des avions dans le ciel –on la bien vu pendant la guerre du Golfe et en ex-Yougoslavie, ou encore en ce moment en Irak-, personne n'a les moyens de rivaliser avec eux. Une politique étrangère ne peut exister que si on lui donne les moyens d'affirmer ce que l'on dit dans les discours au Conseil de Sécurité. On retrouve toute l'ambiguïté de cette dimension européenne dans le Corps Européen : on se fait plaisir en parlant de la BFA et du Corps, mais rien n'est européen : ils n'ont pas les mêmes règlements, ils n'ont pas les mêmes règles de fonctionnement, pas les mêmes munitions... On a tout à faire. Les programmes européens, comme la frégate Horizon ou le NH90 par exemple, ne sont pas ceux qui marchent le mieux. Le NH90 par exemple, avant de devenir le succès que l'on voit aujourd'hui en matière d'hélicoptère, a été un programme chaotique. Il suffit qu'on demande à deux chefs d'Etat-major de part et d'autre d'une frontière quels sont leurs besoins, l'un décrira des besoins de haute mer et de puissance, et l'autre décrira la sécurité des frontières et des fonctions de garde-côte. L'Europe de la défense a à la fois besoin d'une très forte volonté politique pour amener les industries de défense et les Etats-majors à travailler entre eux, et pour affronter un discours de vérité à l'égard des contribuables de chacun des pays en disant : « Si vous voulez qu'on existe en tant qu'entité européenne, il faut qu'on ait une défense européenne. » Aujourd'hui on n'en a pas. On a une juxtaposition de quelques grands pays qui ont quelques grands programmes, et on est mal coordonné. Cela fait naître des questions emblématiques : « Vous n'êtes pas coordonnés par ce que vous n'êtes pas dans l'OTAN. Si vous étiez dans l'organisation militaire intégrée vous feriez l'économie d'un système de couverture aérienne, etc. » Mais si l'on veut exister en tant que tel, cela a un coût, qui doit être supporté. On n'a pas tenu, et on ne tient toujours pas, encore moins aujourd'hui qu'hier, ce discours-là au contribuables. Et après, restent les yeux pour pleurer et dire que l'Europe ne pèse pas sur les choix diplomatiques mondiaux, qu'elle n'est pas présente sur scène au Moyen-Orient, qu'elle a plutôt fait la démonstration de son inexistence en ex-Yougoslavie, etc. On peut coordonner les réunions des ministres des affaires étrangères et de la défense, cela ne suffit pas. On a quelques éléments : la création d'un Ministre des Affaires

⁴³⁵ Corps Européen à partir de 1993.

Etrangères et de la Défense à la fois en la personne de Javier Solana⁴³⁶ a été un premier élément. Mais je me souviens tout de même cette image terrible où l'on voit Javier Solana rendre visite à Yasser Arafat à Ramallah il y a au moins cinq ans, et se faisant repousser sur une route par un soldat israélien qui lui pointait un kalachnikov dans le ventre. L'homme politique, le représentant de l'ensemble de l'Europe ! Cette vision est tragique, car elle signifie l'inexistence politique de l'Europe dans cet endroit-là du monde, l'un des endroits les plus conflictuels de la planète dans une zone qui est géographiquement plus proche de l'Europe que des Etats-Unis ou de la Chine.

Si l'on veut schématiser les priorités d'Alain Richard en 1997-98 en matière de défense européenne, s'agit-il essentiellement de la politique d'armement ?

Non. Il y a aussi la professionnalisation des armées. Pour moi qui ai vécu toutes les étapes précédentes, je peux vous dire que la suppression du service national a été un bouleversement complet, avec la mise en place de la Journée d'Appel à la Défense. Cela postulait derrière que l'on réussisse la professionnalisation des armées. Si l'on veut que les armées aient les moyens nécessaires à leur déploiement, les politiques salariales doivent être attractives, sur un marché de l'emploi qui était alors moins déprimé qu'il l'est aujourd'hui. Si l'on n'offre pas des salaires attractifs, on n'a pas les militaires dont on a besoin. Auparavant, la conscription était un système miraculeux : gratuitement, on avait toute une tranche d'âge et tous les corps de métiers nécessaires, les gens les plus brillants, les universitaires les plus sophistiqués, les techniciens les plus expérimentés, qui ne coûtaient rien et étaient à disposition de l'Etat au minimum pendant douze mois. Quand on passe à un système professionnel, ces gens vont rejoindre d'autres grandes entreprises plutôt que l'entreprise armée.

Le budget récurrent sur cette période était : quel est le budget optimal qu'il faut ? Les ministres de la Défense ont tout le temps l'impression d'être de mauvais citoyens-ministres, partagés qu'ils sont entre l'équilibre des finances publiques, le taux de pression fiscale et ce qui est nécessaire pour les armées. Et tous les autres ministres étaient concernés ; un demi point de moins sur le budget de la Défense, c'est aussi quelques milliards qui sont consacrés aux écoles, à la lutte contre le SIDA ou à d'autres sujets qui sont aussi des priorités. La professionnalisation et la dimension européenne, à la fois dans ses aspects politiques (nomination d'un responsable, agence...) et industriels.

Etiez-vous déjà parti lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo ?

Effectivement je n'étais plus là au moment des grandes embrassades entre Tony Blair et la délégation française.

Quelles étaient vos relations avec vos homologues allemands, et bruxellois ?

Je connaissais mieux les Européens quand j'étais secrétaire général : je voyais beaucoup plus les Allemands et mon homologue britannique que quand j'étais directeur de cabinet, tout simplement parce que, par répartition et par goût, Dominique Combes de Nayves était beaucoup plus diplomate que moi – même s'il vient aussi de la Cour des Comptes-. On avait une sorte de répartition implicite : il était sur l'international, et moi davantage sur l'industriel et les affaires intérieures (professionnalisation, loi de programmation militaire, préparation du budget et des Conseils de défense). On avait aussi Directeur des Affaires Stratégiques, Jean-Claude Mallet, en qui nous avions toute confiance et qui était connu de toute l'Europe, connaissait toutes les chancelleries et tous ses homologues dans chacun des

⁴³⁶ Le titre actuel de la fonction de Javier Solana est Haut-Représentant pour la PESC et Secrétaire Général du Conseil.

ministères de la défense. Entre ces deux conseillers, le ministre était bien entouré. Moi je voyais mes homologues étrangers plutôt sur le domaine industriel.

Qu'elle était alors la marge de manœuvre du Ministère de la Défense vis-à-vis de l'Elysée, en cette période spécifique du début de la cohabitation ? On dit souvent que la politique de défense constitue une chasse gardée du Président.

Certainement ! C'est lui qui préside le Conseil de défense, est constitutionnellement le chef des Armées, a un chef d'Etat-major particulier qui joue un rôle important. Le Chef d'Etat-major des armées lui rend des comptes. Après sept ans passés au Ministère de la Défense, je peux dire que la marge de manœuvre n'est pas différente dans cette période-là que hors période de cohabitation (j'ai fait la collection complète de deux Présidents de la République avec quatre Premiers Ministres, dans et hors cohabitation). L'attitude du président de la République ne m'a pas paru différente selon la nature du ministre. Le Président de la République est le Chef des Armées et le responsable pour la politique économique et sociale par rapport au Premier Ministre qui la met en œuvre, conformément à l'article 8 de la Constitution. Il est donc partagé entre la volonté qu'un maximum de moyens soient consacrés à la politique étrangère et de défense, puisque c'est lui qui à travers les Conseils de défense prend les décisions sur les porte-avions nucléaires, les missiles, etc., mais en même temps, en tant qu'un des deux chefs de l'exécutif, il sait très bien qu'on entre dans un sujet politique si l'on accroît la pression fiscale, et selon que l'on met plus de moyens sur l'emploi, l'école ou la défense. Il crée une espèce de pression non pas à la dépense, mais pour que la défense ait les moyens dont elle a besoin. Il est dans ce rapport double. Et son ministre de la défense est à la fois l'homme politique chef d'un ministère mais aussi un lien avec les chefs militaires qui lui rendent compte. Il doit constamment déterminer si le lobby militaire demande trop d'argent, ou bien si au contraire le gouvernement taille trop dans le budget de la défense pour faire ses équilibres par ailleurs. Le Président est au-dessus des deux.

Il y a en permanence des soucis communs entre le Président et son ministre : sur les modalités d'intervention en Afrique, sur l'ex-Yougoslavie, sur les grands programmes d'armement, sur le remplacement du service national par d'autres formes... C'est un état de vigilance réciproque.

Avec la création d'instances politico-militaires à Bruxelles, entérinée à Nice en 2000, peut-on légitimement parler d'un début de changement d'échelle dans la politique de défense des Etats européens, bien que la règle intergouvernementale prévale ?

Pour le moment, les décisions restent très nationales, surtout pour la France qui a progressé sur l'utilisation d'instances supranationales dans la planification des opérations sans pour autant revenir dans l'organisme militaire intégrée de l'Alliance. Le fait de mener des opérations militaires interalliées comme nous l'avons fait dans la première guerre du Golfe nous a instruit : si l'on n'a pas un minimum de planification commune, si les habitudes de manœuvre ne sont pas les mêmes, on est handicapé et on ne peut pas jouer pleinement notre rôle. Nous étions les premiers à regretter de ne pas être aussi intégrés dans les opérations qu'on l'aurait voulu, tout simplement parce que les Américains ne se sont pas gênés pour nous faire savoir que d'autres étaient mieux intégrés que nous.

Pour en revenir à votre question, est-ce qu'on a par exemple envoyé des généraux plus gradés dans les instances de planifications de l'OTAN, je ne le crois pas. Il n'y a pas eu de choses décisives.

Comment avez-vous, en tant que directeur de Cabinet d'Alain Richard, préparé le Traité d'Amsterdam qui a institutionnalisé le poste de Haut-Représentant pour la PESC de Javier Solana ?

Je n'ai pas gardé le souvenir de négociations particulières, car le Ministre et Dominique de Nayves menaient cette négociation. Mais il est difficile d'aller chercher tout d'un coup dans son propre disque dur et se remémorer précisément ce qui s'est passé entre juillet 1997 et juillet 1998 n'est pas aisé. Il est évident que nous avons préparé le traité, mais il ne me revient pas d'éléments précis, d'autant plus que je me reposais complètement sur Dominique de Nayves et Jean-Claude Mallet. Jean-Claude incarne la continuité en ce domaine : il était déjà présent auprès de Pierre Joxe dans les années 1991-92. Il est à la fois la mémoire et l'acteur. Pierre Joxe, quand il était ministre de la Défense, a créé la fonction de directeur des Affaires Stratégiques, t il en a été le premier directeur.

Depuis quand parle-t-on sérieusement de politique européenne de défense, d'après votre expérience dans les cabinets successifs des Ministres de la Défense ?

Maastricht a été une formalisation. Le Corps Européen aussi, une fois que l'on a dépassé la Brigade où des gens vivaient des existences différentes de chaque côté du corridor. Le conflit en ex-Yougoslavie est un révélateur de nos faiblesses et la matrice d'analyse de l'inexistence de mécanismes permettant de faire converger à la fois des pratiques et des moyens. On l'a bien vu sur l'attitude de l'Allemagne par rapport aux Croates et de la Grande-Bretagne et de la France vis-à-vis des Serbes : on replongeait dans les années 1938-1939, et pas dans l'Europe ni tu Traité de Rome, ni de l'Acte Unique, ni du Traité de Maastricht. Notre impuissance jusqu'à l'arrivée des Américains est une des cicatrices les plus violentes et bouleversantes pour les Européens. C'est comme cela que je le vis personnellement en tant qu'Européen et ayant passé près de dix ans au Ministère de la Défense. Que peut-on imaginer comme plus grande impuissance que tous les drames que nous n'avons pas su empêcher et qui n'ont trouvé de solution qu'avec l'intervention des Etats-Unis, quand le Président Clinton a trouvé une solution à la fois politique et militaire ! On ne peut pas l'effacer et ne pas en tirer de conséquences. C'est dans ces moments-là que l'idée d'avoir une coordination de la planification et de rendre visible la présence européenne dans le maintien de la paix par la constitution d'un corps de maintien de la paix émerge. D'où l'élargissement de la Brigade. On fera prendre conscience aux Européens qu'ils existent s'il n'y a pas seulement des Casques Bleus. D'où l'idée d'harmoniser l'industrie de défense, de la personnalisation d'un commissaire un peu particulier puisqu'il n'y en avait pas... Mais tout cela progresse de façon assez lente, sans que l'on sache si c'est par défaut de volonté politique en tant que telle, ou par défaut de courage pour affronter le fait que la chute du Mur de Berlin qui coïncide avec les critères de Maastricht quelques mois plus tard ne marque pas, contrairement à ce que peut dire le Livre Blanc de la Défense de 1994 et que Jean-Claude Mallet essayait de tempérer, l'absence d'ennemi et de menace. Le plus difficile est d'équilibrer les deux, dividendes de la paix et menace diffuse : beaucoup de militaires avaient comme objectif de maintenir leurs moyens coûte que coûte et toute raison était bonne dans ce but ; d'autres disaient qu'il n'y avait aucune raison de maintenir le même effort de défense puisqu'il n'y avait plus de plaine de Pologne à envahir pour maintenir les troupes du Pacte de Varsovie à bonne distance de Strasbourg, ne voyant pas qu'on avait au contraire devant nous une reconversion considérable. Tout notre effort de défense était fait sur les chars lourds capables de tenir des batailles de type Europe centrale, alors qu'on avait besoin de forces de projection et de véhicules semi-blindés pour aller faire du « maintien de l'ordre international » en Somalie ou en Bosnie. Cela aurait exigé des moyens. On présente comme une grande victoire le fait d'avoir mis sur les rails un porteur aérien qui puisse être le remplaçant du Transall dont le premier tour d'hélice a été donné il y a trente ans.

Souhaitez-vous ajouter quelque chose pour conclure ?

J'aimerais insister encore sur l'ex-Yougoslavie : cela a été le révélateur de nos carences et a servi de catalyseur aux projets qui ont suivi. Mais hélas, les événements dans le monde n'attendent pas la convergence des volontés politiques. La mise en mouvement de l'Europe de la Défense se fait à partir du drame yougoslave, à deux vitesses. Aujourd'hui, on est encore loin d'avoir réalisé cette Europe de la Défense. Hélas, je suis toujours en attente d'entendre un homme politique qui dise : « Nous avons besoin d'une défense européenne. Cela coûte de l'argent. Tant que nous n'aurons pas de moyens de défense, on n'existera que comme ceux qui ont le monopole du verbe mais pas la capacité à mettre en place des moyens militaires en face de leur volonté politique. » Tant que nous n'existerons pas sur ce registre-là, nous serons plus proche d'une zone de libre échange que d'un rassemblement de nations qui veulent mettre leur destin en commun.

Annexe 5.1.6. : Entretien à Paris, 10/06/2005

Durée : 1h15

Fonction : Chargé des affaires internationales aux cabinets de Pierre Joxe (1991-1993), puis François Léotard (1993-1995) ; Sous-directeur chargé des questions régionales à la Délégation aux Affaires Stratégiques (1995-1997) ; Chef du cabinet militaire du Premier Ministre (1997-2002) ; Commandant de l'Euromarfor et de la Force Navale Française (ALFAN) à Toulon (2003-2006)

Pourriez-vous me présenter votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous en êtes arrivé à votre poste actuel de Commandant de l'Euromarfor ?

Je suis un pur produit de la Marine, avec un cursus de formation classique pour un officier de Marine. Je suis dans la Marine depuis près de quarante ans. J'étais un marin de surface ; j'ai commandé un certain nombre de bâtiments, été affecté dans des escadres. En 1988-1990, la France s'est trouvée engagée à la mer en zone de crise, pour la première fois depuis longtemps, pendant la guerre Iran-Irak : nous protégeons notre trafic pétrolier menacé par les Iraniens. J'avais alors une culture opérationnelle de principe : j'étais à ce moment-là chargé des opérations à l'Escadre opérationnelles de l'Atlantique ; quand on a eu besoin d'un commandant pour commander les bateaux de guerre français, ceux qui avaient été le mieux préparés ont été choisis : c'est comme cela que j'ai franchi cette première étape. J'avais quarante ans, et je suis devenu commandant d'une petite frégate engagée. Les opérations finies, quand je suis rentré, je faisais partie de ceux qui avaient une certaine expérience opérationnelle. La Guerre du Golfe est arrivée. Quand Pierre Joxe a pris ses fonctions en tant que Ministre de la Défense, il a cherché à avoir autour de lui, dans son équipe, des militaires expérimentés en matière d'opérations. J'ai donc été proposé et choisi. Depuis 1991, je n'ai pas quitté la sphère du politico-militaire. J'ai d'abord été chargé des affaires internationales et militaires au cabinet du Ministre de la Défense, successivement Pierre Joxe et François Léotard. Je suis ensuite parti commander la Jeanne d'Arc pendant deux ans, toujours avec l'idée de former les nouvelles générations à l'approche politico-militaire. Je suis ensuite allé au CHEM, puis à la DAS où j'ai été sous-directeur chargé des questions régionales. Puis après la dissolution de 1997, Lionel Jospin a cherché un chef de cabinet militaire qui avait déjà travaillé avec cette équipe, que j'avais connue lorsque j'étais à la Défense. Je suis donc allé à Matignon, pendant trois ans avec Lionel Jospin, puis six mois avec Jean-Pierre Raffarin. Enfin, en 2003, j'ai pris mes fonctions au sein de l'Euromarfor. Pour quoi l'Euromarfor ? Parce qu'il y a un rythme bisannuel de rotation du commandement entre les quatre nations qui la composent, et que c'était au tour de la France de prendre le commandement. Dans la structure française, on a d'abord désigné le Commandant pour la Méditerranée, puis quand on s'est rendu compte que l'Euromarfor pouvait intervenir partout, en particulier dans l'Océan Indien, on a choisi le Commandant de la Force navale, c'est-à-dire moi. Et je passerai le relais à mon homologue espagnol en septembre 2005. L'Euromarfor n'a donc pas été un choix : le changement de personne en ma faveur est principalement lié au fait que l'Euromarfor n'est pas exclusivement liée au théâtre méditerranéen et est amenée à intervenir en opération dans d'autres régions, conséquence notamment du 11 septembre.

Je vous propose de commencer par évoquer vos fonctions au cabinet du Ministre de la Défense entre 1991 et 1995. En quoi consistait votre travail ? Commençaient-on déjà à parler de défense européenne ?

J'étais à un niveau d'adjoint militaire du conseiller diplomatique, qui était Jean-Claude Mallet. J'étais chargé de l'explication des données et des besoins de la coopération militaire

au niveau diplomatique afin de les intégrer dans le discours français. J'avis aussi un rôle d'organisation assez habituel. La dimension véritablement nouvelle qui est apparue à ce moment-là consistait en l'introduction des données de la coopération de défense dans le discours du Ministre de la Défense dans ses relations avec les autres ministères. L'Europe de la défense commençait à ce moment-là à poser des questions : j'ai assisté au Sommet de La Rochelle qui a abouti à la création du Corps Européen. François Mitterrand et l'Amiral Lanxade en étaient les principaux acteurs, côté français. On a travaillé pour la première fois concrètement sur le sujet de la défense européenne. L'Euromarfor est née réellement en 1995, mais elle a commencé à naître sur un petit coin de table à Rome lors d'une réunion à laquelle j'assistais avec Pierre Joxe : nous avons décidé de prendre aussi une initiative sur le plan naval pour qu'il n'y ait pas seulement une dimension aéroterrestre à la défense européenne, comme cela se dessinait avec le Corps Européen. On voyait bien que la chute du Mur allait nécessiter d'autres besoins : il y avait certes l'OTAN, mais apparaissait aussi la nécessité de créer à l'échelle subrégionale européenne une force maritime capable d'intervenir à l'époque sous couvert de l'UEO, puis par la suite de l'UE. Je me souviens bien de ces premiers travaux, dont l'objectif était de prendre une initiative politique. J'étais le marin présent à ce moment-là : j'ai travaillé sur un petit coin de table à établir les principales données de construction de l'Euromarfor. Ensuite, cela a été très vite : l'Italie et l'Espagne nous ont rejoints, puis le Portugal, en quelques mois. Il a fallu un an et demi pour jeter toutes les bases et inaugurer l'Euromarfor.

L'initiative est donc issue du côté français ?

Oui, c'était plutôt une idée française de départ. Au cours d'un entretien bilatéral avec l'Italie, on s'est demandé ce que l'on pouvait faire à la mer. Il faut se souvenir du contexte de grand bouleversement stratégique d'alors avec la Guerre du Golfe, la perception que l'autonomie française, et européenne, était devenue insuffisante, qu'il fallait construire par briques quelque chose au niveau européen. Il y a toujours eu deux approches : soit on construit l'Europe de la défense par le haut, avec une grande volonté politique, ce que l'on a un petit peu fait en mettant en lace des structures politico-militaires à Bruxelles, ou l'on construit par briques, peu à peu, en faisant des essais que l'on étend s'ils fonctionnent. Là c'était bien cette seconde approche : il fallait trouver une initiative pour que l'Europe de la défense existe sur le plan maritime. L'Europe est un grand continent mais qui tourne la dos à la mer dans l'histoire, et souvent encore aujourd'hui. Il y avait donc besoin de donner un élan. Les Italiens ont immédiatement adhéré à cet élan, puis les Espagnols et les Portugais et on a construit l'Euromarfor.

Les Allemands ont-ils été aussi démarchés, en tant que partenaires privilégiés de la France ?

Pas à ce moment-là.

Pour quelle raison ?

La relation bilatérale franco-allemande est une relation locomotive de l'Europe, y compris dans le domaine militaire. Des initiatives franco-allemandes se construisent depuis fort longtemps en la matière à un rythme beaucoup, plus élevé que les autres partenariats. Il y a un groupe naval, parmi tous les groupes constitutifs du comité franco-allemand de défense qui date du Traité de l'Elysée, et ce groupe naval a mis en place une Force Navale Franco-Allemande (FNFA). Cette FNFA ne répond pas tout à fait au mêmes types de fonctions que l'Euromarfor, mais elle est antérieure, en tout cas au niveau conceptuel. La FNFA est bâtie sur une autre idée : un pays, la France ou l'Allemagne, peut avoir besoin à la mer de moyens qui ne sont pas disponibles à un moment donné dans sa Marine et qu'il va demander à son

partenaire ; on élabore alors un renfort occasionnel d'un pays par l'autre. Ce n'est pas une force constituée multinationale avec une état-major multinational qui part en opération avec une vocation multinationale. Cela explique aussi pourquoi à l'origine, l'Euromarfor s'est limitée à ces quatre pays d'Europe du Sud qui voulaient faire quelque chose ensemble.

Y a-t-il eu des démarches auprès des Britanniques, avec lesquels notre Marine entretient des relations depuis longtemps ?

Non, pas à ce moment-là. Depuis toujours, les Britanniques sont très atlantico-centrés ; et le rapprochement naval franco-britannique en terme de constitution de forces n'a jamais vraiment eu le vent en poupe. A ce moment-là, je n'ai pas le souvenir qu'on ait pu imaginer que les Britanniques puissent entrer dans un système de cette nature.

Quelle était votre tâche quotidienne concrète entre 1991 et 1995 ?

Un cabinet ministériel est une ruche permanente ! J'avais deux grands domaines de compétences. J'étais chargé avec toute mon équipe de l'organisation des déplacements à l'étranger du Ministre, pas seulement sur le plan matériel mais aussi sur le fond : instruit par le conseiller diplomatique, je devais recueillir dans le domaine militaire le sentiment des armées, de l'Etat-major des Armées, de la DGA, du SGA et du SGDN, soit toutes les entités qui avaient des relations internationales. Lorsque notre Ministre avait un contact à l'étranger ou devait faire un déplacement, on devait faire la somme et la synthèse des informations dont il pouvait avoir besoin. C'était un très gros travail de connaissance de tout les sujets à mettre à l'ordre du jour de ces réunions, et de rechercher les éléments de langage, les voies de progrès, etc. J'avais donc une relation très suivie, millimétrée avec tout ce qui touchait aux opérations : c'était l'époque de la guerre des Balkans. C'était l'époque où la France a été le plus impliquée de toute son histoire dans les opérations des Nations Unies : on était présents partout. J'allais à New York, à l'ONU, pour rencontrer les représentants, ainsi que Kofi Annan. Ensuite en interministériel, avec le Quai d'Orsay, ou à l'interarmées sur les questions de technique militaire, il s'agissait d'élaborer les positions françaises et de les faire avaliser avant que le Ministre ne les exprime. J'ai parcouru le monde pendant ces années : j'ai calculé avoir été dans 30 à 40 pays en deux ans. Il n'y a que l'Afrique qui m'échappait : j'avais un homologue de l'Armée de Terre sur les questions africaines.

Vous souvenez-vous de vos homologues allemands de l'époque, au niveau du cabinet militaire ?

Il n'y a pas de cabinet militaire en Allemagne. Le Planungstab était notre homologue. Il y avait le Général allemand qui était au Comité Militaire Européen avant le Général Perruche. Mais son nom m'échappe...

Que souhaiteriez-vous ajouter sur cette période 1991-1995 concernant les prémisses de la construction d'une défense européenne ?

J'étais à Petersberg lorsque ont été élaborées les missions de Petersberg. J'ai travaillé en comité sur la Déclaration de Petersberg lors du sommet de l'UEO. Cela manifestait la volonté européenne d'exister à travers des prises de décision pratiques. C'était plutôt une manœuvre du Quai d'Orsay à laquelle nous les militaires étions associés. Je me souviens d'avoir été assis à côté de Thierry Dana, le chef de la délégation à cette réunion. Des documents de travail ont circulé à l'avance sur le thème « Qu'est-ce que les forces européennes mandatées par l'UEO pourraient faire, et comment les présenter et les élargir ? » Pendant le sommet, il y avait quelques divergences sur l'ambition du projet. Dans toutes ces affaires, ce qui nous distingue, nous Français, des autres Européens, c'est

l'ambition. A partir du moment où l'on s'engage militairement sur un théâtre extérieur européen avec les moyens militaires associés, il faut une volonté politique européenne forte et une capacité européenne de décision, dans la vision française. Pour les autres, si l'OTAN ou les Etats-Unis veulent intervenir, il n'y a pas de raison de ne pas être d'accord avec eux ; l'Europe interviendrait donc si les Etats-Unis voulaient y aller. Pour trouver un compromis, nous avons eu l'idée de s'exprimer en termes de types de missions plutôt que de calendrier : les Français pensaient pouvoir faire les quatre types de mission tout de suite si il y avait une volonté politique existante ; les autres pourraient voir au fur et à mesure. Tout le spectre était couvert pour les Français, tandis que les autres pays européens voyaient davantage les missions de Petersberg comme des missions humanitaires permettant un jour d'aller plus loin vers le militaire. La manière de rédiger la Déclaration a été le gros travail de Petersberg.

Concernant les documents de travail distribués en amont, était-ce des documents nationaux, des positions bilatérales ?

Je ne suis plus totalement sûr, mais quand il y avait un sommet comme celui de Petersberg en Allemagne, l'Allemagne préparait un *draft* qui avait un fort poids franco-allemand au départ. Ensuite nous travaillons en comité. Il me semble que c'est toujours de cette façon que cela se passe. Et je n'ai pas le souvenir que ça se soit passé autrement. En général, on reçoit un premier document quelques semaines avant, en franco-allemand, qu'il s'agit d'enrichir ; ensuite les Allemands envoyaient à tous les autres un texte consolidé. D'autres qui ont vécu cela pourraient vous en parler mieux que moi, comme Thierry Dana ou Jean-Claude Mallet, ou son adjoint Sylvain Itté⁴³⁷ qui est en Afrique pour l'instant. Nous étions dans la dynamique de l'initiative, avec à chaque sommet une volonté farouche de créer quelque chose. C'était vraiment la volonté des hommes de l'époque – l'Amiral Lanxade, le Ministre, certains conseillers- qui a fait que la machine s'est mise en route.

Il y avait aussi l'aura du célèbre couple Mitterrand-Kohl.

Oui. Mais il faut garder à l'esprit que lorsque l'idée a germé de créer le Corps Européen, elle a au début été perçue par les autres nations comme une traduction d'un nouvel hégémonisme franco-allemand sur le plan militaire. On ne nous l'a jamais dit aussi ouvertement que cela, mais les Euroforces ont permis de désamorcer cela. L'Europe de la défense s'est certes construite à partir d'une idée franco-allemande, mais avec l'Euromarfor, nous avons voulu lui donner une tonalité vraiment européenne. L'Allemagne n'ayant pas une grande marine, nous nous sommes tournés vers nos voisins méditerranéens.

Passons à présent à la période 1998-2002. En quoi consistait votre travail au cabinet militaire de Matignon, toujours dans la perspective de construction d'une politique européenne de défense ?

J'étais plus orienté sur les affaires militaires à Matignon : j'étais le conseiller militaire du Premier Ministre. J'étais dans une situation très différente de celle que j'avais connue à la Défense puisque c'était d'une part la cohabitation, et d'autre part il y avait un conseiller défense du Premier Ministre, Louis Gautier, qui avait son propre champ et me parrainait dans ma relation avec le Premier Ministre et son équipe. J'avais un domaine d'action, de réflexion et d'influence qui était plus spécifiquement militaire, en particulier les opérations. J'ai « fait » la guerre du Kosovo et de l'Afghanistan. J'étais aussi en charge de la condition militaire : le moral des troupes, les aspirations des militaires et leur place dans la société. Par exemple, j'ai vécu les manifestations des gendarmes à cette période. Mon rôle principal

⁴³⁷ Participation à la construction de l'Euromarfor, notamment avec son homologue italien Foresti qui est toujours à l'Assemblée de l'UEO.

dans toute cette phase a été de faire en sorte que les questions militaires et de défense ne soient pas des facteurs de tension entre le Président et le Premier Ministre, l'un et l'autre le souhaitant. A tel point que le Général Bentégeat, à l'époque mon homologue à l'Elysée, et moi avons reçu une demande de rester une quatrième année –ce qui est inhabituel, puisque ces postes durent normalement trois ans- afin que l'année qui précédait l'élection présidentielle, les questions de défense ne soient pas un enjeu électoral de tension, et pour que la France se présente unie sur la scène extérieure, ce qui a pratiquement toujours été le cas dans cette période. J'étais moins en première ligne dans les initiatives politiques que quelques années plus tôt où ma tâche consistait à défricher les textes.

Dans quelle mesure avez-vous participé au sommet de Saint-Malo ?

Saint-Malo est une période extrêmement importante et surprenante. Personne ne s'attendait, avant de partir à Saint-Malo, à ce que le Premier Ministre britannique ait cette envie et cette ambition de faire ce pas. Je me souviens bien du dîner où nous étions à la table du Ministre anglais. Au cours du dîner, le directeur politique britannique –Simon Webb, il me semble- est venu voir son Ministre, Lord Roberston, pour dire que ce qu'ils avaient prévu ne convenait pas au Premier Ministre : il voulait que le texte soit plus offensif sur la construction de la défense européenne. Nous y ans passé la nuit pour trouver les formulations qui convenaient à tous le monde. Je n'étais pas exactement dans les groupes de rédaction, mais j'ai suivi tout cela.

Vous souvenez-vous de vos interlocuteurs militaires à Saint-Malo ?

Je ne me souviens pas qu'il y ait eu des interlocuteurs militaires du côté britannique. Il y avait le CEMA, mais je n'ai pas directement travaillé avec lui. Il n'y a pas en Angleterre l'équivalent des chefs de cabinet militaire. Côté français, il y avait les gens de l'Elysée et l'équipe de Matignon, les diplomates et ceux de la Défense.

Comment est-on passé de Saint-Malo à Cologne ? Et quelle a été la réaction de notre allié allemand ?

Les Allemands ont endossé ce progrès et ont très bien accepté la déclaration que la France a mise immédiatement sur la table, et qui correspondait assez bien aux vues allemandes. On a expliqué tout de suite les choses aux Allemands. De mémoire, on est passé au sommet de Cologne sans difficulté. Les articles de Louis Gautier peuvent sans doute vous apporter plus de précisions.

Le sommet dont je me souviens bien est celui de Berlin. J'étais même le seul militaire présent. J'ai à ce propos une anecdote. Le sommet a eu lieu la veille de la première attaque de la Serbie par les forces de l'OTAN ; les cliquets de l'ONU se sont enclenchés les uns après les autres, on savait que cela avait de grandes chances d'arriver, mais il y avait le sommet européen, qui avait d'ailleurs surtout une vocation agricole. Or comme on pensait que la guerre allait peut-être se déclarer à ce moment-là, j'avais accompagné Lionel Jospin à Berlin. L'anecdote est que, quand la décision a été prise, j'étais le seul militaire sur place, non Allemand, et j'ai fait un exposé comme on n'imagine pas que cela puisse être possible pour un militaire français : mon auditoire se composait de MM. Chirac, Jospin, Schröder, Blair, Dalema et Aznar ! Ils étaient tous autour de moi et je leur expliquais comment les opérations allaient se conduire. Je leur ai dit que la guerre serait rapide, ce qui s'est révélé faux. Le sommet de Berlin est pour moi le sommet de l'engagement militaire au Kosovo. Il y avait une forme d'unanimité.

Quant aux autres sommets, je ne suis pas allé à Helsinki mais j'ai travaillé sur le Catalogue parce qu'il n'y avait pas d'éléments militaires de débats qui s'annonçaient. J'accompagnais

le Premier Ministre dans les sommets lorsqu'il y avait sur place des marges d'incertitude. J'allai par contre à tous les sommets franco-allemands.

Auriez-vous d'autres souvenirs précis ou anecdotes concernant ces sommets franco-allemands ?

Il y en a eu un à Fribourg, à Vittel, et le dernier auquel j'ai assisté avec Jean-Pierre Raffarin est celui de Schwerin. J'ai essayé de porter l'idée du développement d'un bâtiment-école franco-allemand. Le Ministre allemand de la Défense, Peter Struck, a pour la première fois à Schwerin abordé cette question de lui-même : j'étais vraiment très optimiste. Mais malheureusement, cela n'a pas été suivi d'effets par la suite à ma connaissance.

Pour quelle raison ?

Il y en a plusieurs : c'est encore trop tôt ; nos systèmes de formation sont différents. Il n'est pas évident d'imaginer de partager un concept et ses modalités d'application entre deux marines qui n'ont pas les mêmes objectifs et la même ampleur. C'est fondamentalement la principale raison.

Pouvez-vous me parler du sommet de Nice ?

Je n'y étais pas, mais je m'en souviens bien. On l'a beaucoup préparé avant. Sur ce sujet, Jean-Claude Mallet vous sera extrêmement précieux. Le sommet de Nice est la matérialisation de toutes les structures européennes (COPS, Etat-major, Comité militaire). Entre Français, c'était assez difficile parce qu'il fallait trouver une structure qui fonctionne sur le plan militaire et qui ait la fois une ouverture politique suffisante. On pouvait imaginer plusieurs types de structures politiques, mais la volonté du Quai d'Orsay d'avoir une place prépondérante au sein de ce système européen non communautaire était très forte et l'a emporté. On se trouvait dans la construction d'un outil militaire avec une grande ambition française d'un côté et une ambition moindre de la part des autres pays européens. Globalement on n'a pas beaucoup progressé dans la phase de la négociation. On a été obligé de faire une sorte de nivellement par le bas. Je me souviens en particulier du débat très précis et caractéristique de savoir si l'on allait nommer des représentants militaires à l'Union Européenne qui seraient différents des représentants militaires de l'OTAN. Seuls la France et le Benelux ont mis des officiers différenciés ; tous les autres ont mis le même. Dans leur esprit, ils voulaient bien montrer que l'on construisait quelque chose d'euro-péen dépendant, lié, alors que nous souhaitions quelque chose qui puisse être autonome, d'autant plus que les Français sont les meilleurs tenants du discours de l'OTAN puisque nous sommes entrés dans la NRF, nous sommes les meilleurs clients quand l'OTAN s'engage. Cette phase pré-décisionnelle des organes de l'Europe de la défense a été sans cesse marquée par cette ambiguïté, qui existait d'ailleurs déjà à Saint-Malo. Le « where of » du texte est traduit en français par « là où » géographiquement, tandis que les Anglo-saxons le traduisent par « quand ». Cette ambiguïté se retrouvait d'ailleurs en partie dans le texte de la Constitution européenne. Dans les réunions auxquelles j'assistais, nous étions tiraillés entre la volonté d'aboutir et la difficulté de notre ambition face aux autres.

D'où provient l'idée de doter l'UE d'institutions politico-militaires ?

Pour moi, elle vient essentiellement de la France, appuyée par l'Allemagne. Cela me rappelle l'expression anglaise *to nail the flag*, c'est-à-dire que l'on plante le drapeau tellement haut que l'on n'arrive pas à le descendre un peu pour atteindre le compromis.

Plus précisément, y a-t-il eu une impulsion de l'Elysée, de la Défense... ?

Le SGDN, Jean-Claude Mallet à l'époque, a joué un rôle très important de centralisation des initiatives et des besoins. Il procédait à partir des conclusions des sommets précédents. Il disait par exemple : « Vous avez décidé de faire telle chose à Helsinki, vous vous êtes engagés dans cette direction. Il faudra mettre en place un système de conduite des opérations militaires, de construction d'un outil multinational dans notre pays pour qu'on ait telle capacité de commandement. » C'était vraiment lui la locomotive. L'administration fournissait des travaux : la Défense, avec son formidable outil : la DAS, fournissait des travaux que décortiquait le Quai d'Orsay, notamment la Direction des Affaires Politiques et de Sécurité. Ensuite le SGDN mettait les choses en forme, et nous faisons des réunions à Matignon parce c'est là que se fait le travail interministériel en France, en présence des représentants de l'Elysée qui donnaient leur sentiment, amendaient les travaux et venaient avec un aval de principe du Président de la République. Dernière étape avant les sommets : des conseils restreints autour du Président et du Premier Ministre, leurs proches conseillers, le Ministre des Affaires Etrangères et le Chef d'Etat-major des Armées. C'est là que l'on adopte la position française qui sera avancée dans les sommets, avec ce qu'il serait nécessaire d'obtenir, ce qui a moins de chance d'aboutir, etc. C'est une construction complexe, mais cela se passe comme cela. Le SGDN joue son rôle de fédérateur des idées, d'outil de synthèse. Le travail de niveau politique se passe, en période de cohabitation, au niveau gouvernemental en présence des représentants de l'Elysée qui incarne l'intérêt supérieur de la France. Le Premier Ministre conduit la politique générale de la France, mais le Président de la République assume la politique étrangère et de défense.

Savez-vous comment cela fonctionne du côté allemand ?

Je ne sais pas trop, parce que je n'ai jamais vraiment travaillé en horizontal avec les Allemands. C'est une structure beaucoup plus simple, parce qu'il n'y a pas de cohabitation. Le Planungstab fournit des avis directement au Ministre de la Défense qui sont ensuite adoptés par le Chancelier. C'est un système beaucoup plus décentralisé que le nôtre, avec moins d'acteurs.

Abordons maintenant votre fonction à l'Euromarfor. En quoi consiste-t-elle ?

L'Euromarfor au quotidien est assez simple. Elle a deux types de vies : il y a le temps normal où les nations de l'Euromarfor se préparent à agir avec entraînement, préparation des exercices (un ou deux par an en moyenne), montage de scénario, vérification des procédures... La difficulté principale est la disponibilité des moyens. Le deuxième type plus nouveau et intéressant est le déploiement opérationnel de l'Euromarfor : nous avons commencé fin 2002 avec la mise en place de forces en opération pour la première fois en Méditerranée orientale. Sur ce sujet, le Vice-Amiral d'escadre Thierry Darboneau, qui travaille actuellement auprès de la Ministre, a été l'acteur auprès du CEMA pour faire accepter cette proposition de la mise en œuvre de l'Euromarfor pour la première fois. La mission était de participer à la lutte contre le terrorisme auprès des Américains, dans l'opération *Enduring Force*. Il s'agissait de contrôler tout ce qui se passe à la mer, les trafics qui peuvent concourir de près ou de loin à soutenir le terrorisme. Or on s'est aperçu que le principal effort devait être fait dans l'Océan Indien, d'où le transfert de l'Euromarfor dans l'Océan Indien et son inclusion dans la Task Force 150, soit tous les bâtiments de toutes les nations qui rejoignent la coalition dirigée par les Américains, cette Task Force étant chargée de la Mer Rouge et de l'Océan Indien nord jusqu'à Ormuz. Le travail est alors complètement différent quand on entre dans une coalition : on doit écrire des ordres d'opérations, désigner des structures de commandements et rendre compte de cela aux structures de l'Euromarfor. C'est un travail plus constant et permanent, qui nécessite de suivre la situation de théâtre. C'est le travail de la cellule de l'Euromarfor placée auprès de

moi, composée d'une dizaine d'officiers (un officier de chaque nation, plus un directeur de la cellule et un représentant grec et turc). Mon travail consiste à prendre des décisions en fonction de ce que me propose cette cellule, principalement dans le domaine de la préparation des opérations : quelle est la base commune de nos règles d'engagements que nous fournissons aux Américains, comment assurer la relève des bateaux... L'Euromarfor est parfois un simple participant sous les ordres d'une autre nation. L'Euromarfor a une vocation de grande souplesse : ses quatre nations se mettent à la disposition d'une entité ou d'un Etat qui remplit une mission à laquelle les quatre pays croient. Actuellement nous sommes les ordres d'un amiral britannique.

En lisant la brochure de l'Euromarfor, je ne suis pas parvenue à me représenter clairement la différence entre le commandement opérationnel, que vous assurez, et le commandement tactique. Pourriez-vous m'en dire plus ?

C'est assez compliqué. Il y a quatre stades : le commandement opérationnel, le contrôle opérationnel, le commandement tactique et le contrôle tactique. Le commandement opérationnel est celui qui décide de la mission et affecte des moyens à cette mission : dans le système français, c'est toujours le Chef d'Etat-major des Armées et il n'y a jamais d'exception à cette règle. Le contrôleur opérationnel est celui qui réalise la mission avec les moyens qu'on lui affecte ; il n'a pas le droit de modifier la mission ou d'affecter les moyens à une autre mission. Supposons que je sois contrôleur opérationnel de l'Euromarfor : la France me donne des moyens pour réaliser cette mission de lutte contre le terrorisme dans l'Océan Indien avec deux frégates et un pétrolier ; même si je suis commandant de l'ensemble de la flotte, je n'ai pas le droit de rajouter une troisième frégate ou d'affecter une frégate à une autre mission. Je dois demander le feu vert du commandant opérationnel français, italien, portugais ou espagnol. Le commandement tactique est celui qui est sur zone : le commandant d'un groupe ou d'un bâtiment individuel, qui est sous les ordres du contrôleur opérationnel qui suit sa mission et organise la logistique, réalise la tâche. Le contrôle tactique concerne une tâche particulière.

Quelles sont les difficultés que vous rencontrez sur le terrain ?

La difficulté principale est que dans la dimension politico-militaire, il y a un besoin de contact permanent entre le militaire et le politique ; quand on fonctionne en national, la chaîne est très rapide : on correspond avec le CEMA et le Président de la République. Or en multinational, il faut passer par quatre pays dans le cas de l'Euromarfor, ce qui est forcément lourd et difficile. Quand les quatre pays ne parviennent pas à s'entendre, la seule façon de trouver un compromis est le nivellement par le bas. C'est à la fois long, difficile et peu ambitieux en terme d'efficacité. Il y a toujours un pays qui a des raisons d'aller moins vite, de prendre moins de risque, etc. On a un outil avec lequel on ne peut faire que ce que les autorités des quatre pays veulent bien faire. Si l'on imagine un jour que l'Euromarfor s'intègre au système, il faudra une entité politique qui la dirige, comme le NAC de l'OTAN. C'est là la principale difficulté de la construction européenne.

Comment se fait le lien entre les Euroforces et la PESD ?

Le lien se fait par le catalogue d'Helsinki : les Euroforces, dont l'Euromarfor, y sont inscrites. Il faudrait que l'Union Européenne assume les Euroforces, comme elle l'a fait un moment pour l'Eurofor en Macédoine me semble-t-il. C'est actuellement en débat pour l'Eurofor. J'ai eu beau aller à Bruxelles, présenter l'Euromarfor à tous les ambassadeurs, cela ne s'est jamais produit pour l'Euromarfor. La PESD dans son application actuelle ne paraît pas avoir pris en compte l'Euromarfor, probablement parce que nous ne sommes que quatre et que nous n'avons pas eu d'engagement européen en opération navale depuis le

début. Qu'il s'agisse des opérations africaines, du Timor ou du tsunami, l'Union Européenne a été remarquablement et tristement absente.

Dès lors, quand on parle de politique européenne de défense, est-il illégitime de penser aux Euroforces ?

Non ! Les Euroforces existent, mais sont simplement limitées parce que toutes les nations n'y participent pas. Mais toutes ces forces sont inscrites au Catalogue d'Helsinki et mises à la disposition de l'Union Européenne en cas de besoin. Nous pouvons aussi intervenir avec l'OTAN au travers de Berlin +. Mon sentiment global est que l'Union Européenne a le tropisme continental classique de l'Europe et que le monde maritime est très atlantique, donc plutôt otanien : le bleu marine est du côté de l'OTAN. C'est dommage, parce que l'Union Européenne a aussi son rôle à jouer sur l'espace maritime.

Quels sont, selon vous, les principaux obstacles ou défis au développement de la politique européenne de défense ?

L'Union manque de pragmatisme et de courage pour s'engager dans les opérations réelles. De leur côté, les Etats-membres font encore preuve de trop d'intérêt national et ne manifestent pas assez leur volonté d'exister de façon européenne sur le plan international. Il existe dans l'OTAN le pouvoir égalisateur de l'hégémonisme américain, qui n'existe pas dans l'Union Européenne : il existe quelques moyens, certains très grands et d'autres petits ; chacun craint l'hégémonisme d'un membre, comme du couple franco-allemand avec l'Eurocorps par exemple.

Comment peut-on justement mettre en compatibilité des politiques de défense différentes, avec des objectifs militaires propres ?

Elles ne sont pas fondamentalement différentes. Il y a certes des divergences financières, des différences d'approche politique. En fait il est nécessaire de se doter d'une entité européenne suffisante pour s'engager dans la gestion d'une crise. L'UE a toute la base nécessaire pour exister : elle peut intervenir sur tous les plans –militaire, civil, politique, économique-, alors que l'OTAN n'est qu'un outil militaire. Mais l'OTAN est beaucoup plus structurée.

Quelles sont les perspectives pour la politique européenne de défense après l'échec du Traité constitutionnel en France ?

Il manque un événement fondateur pour l'Europe de la défense, comme une grande opération, militaire ou humanitaire d'ailleurs, vraiment conduite par l'Union Européenne. Le Darfour pourrait être une première, mais il faudrait que l'opération soit dirigée sous le contrôle des instruments politico-militaires de Bruxelles et qu'au moins la moitié des pays européens y participent. On en est encore aux balbutiements : on a construit quelques pierres sans le ciment pour les lier. Après l'échec du Traité, il nous faut sortir la tête hors de l'eau. Mais tout dépendra de la volonté politique que manifesteront les Etats et l'UE : s'il y en a, cela pourrait être rapide. Mais je ne prendrai pas le risque de faire un pronostic calendaire... Aujourd'hui encore, je me demande profondément si Saint-Malo est un leurre ou non.

Annexe 5.1.7. : Entretien au Palais de la Légion d'Honneur, 22/06/2005

Durée : 2h30

Fonction : Chef d'Etat-major des Armées, 1995-1998

Pourriez-vous me parler de votre parcours personnel jusqu'au poste de Chef d'Etat-major des Armées ?

Cette question est très pertinente car il est important de comprendre les antécédents des êtres humains lorsqu'ils occupent un rôle : leur propre vie interfère, et elle peut faire avancer certains dossiers. Vous avez, je crois, rencontré l'Amiral Lanxade. C'est un marin, fils d'amiral : il a donc un raisonnement de marin. A l'époque vichyste, son père était vichyste, ce qui explique certaines données qui vont peut-être vous éclairer sur des dossiers dont je vais vous parler. En ce qui me concerne, mon grand-père était marin en 1900 et mon père était Saint-Cyrien. Les trois armées sont donc représentées dans ma famille, ce qui me rend compatible avec les trois. Je ne peux pas critiquer la Marine parce que je critique mon grand-père ; je ne peux pas critiquer l'Armée de Terre parce que je critique mon père ; je ne peux pas critiquer l'Armée de l'Air parce que je suis issu de l'Armée de l'Air. Cela vous permettra de comprendre les petites différences qui peuvent apparaître dans certains dossiers après l'Amiral Lanxade, quand je lui ai succédé.

Ma famille était plutôt du côté gaulliste, dans les Forces Françaises Libres. Mon parrain était marin et dans les Forces Navales Françaises Libres. Donc j'ai un éclairage vis-à-vis du Royaume-Uni tout à fait différent par rapport à l'Amiral Lanxade. Ma famille étant gaulliste, elle a travaillé avec les Anglais pendant la guerre. Alors que la famille de l'Amiral Lanxade étant vichyste, elle n'a pas travaillé avec les Anglais. Elle a même la haine d'une terrible bataille qui s'est passée à Mers El-kébir : tout marin français est soit d'origine vichyste, soit d'origine gaulliste, et les conséquences continuent jusqu'à aujourd'hui. Lorsque j'ai pris la responsabilité de l'Etat-major des Armées, je me suis dit que l'on devait pour la première fois arrêter cette haine ancestrale entre les Français et les Anglais à cause de Mers El-kébir. C'est le changement qui vous permettra de comprendre pourquoi on a par la suite avancé avec les Anglais dans certains domaines. Cette haine des Anglais issue de Mers El-kébir, l'Amiral Lanxade l'a perpétuée ; c'était normal : c'était du à son héritage familial. Il a toujours fui les Anglais, pour ne pas traiter avec eux. Il s'est donc beaucoup tourné vers les Allemands : il a donc impulsé la création de la Brigade Franco-Allemande, puis la promotion de cette Brigade vers quelque chose de plus gros : le Corps Européen, qui était d'abord un corps franco-allemand. Il s'est axé sur la relation franco-allemande avec son homologue et ami Klaus Naumann, qui parlait d'ailleurs bien le français.

Pendant ce temps, moi qui avais une origine d'aviateur, j'avais été formé pendant une partie de ma carrière dans la Royal Air Force. Toute l'Armée de l'Air admire la Royal Air Force, alors que toute la Marine française abhorre la Royal Navy. J'ai donc une approche tout à fait singulière vis-à-vis des Anglais : étant aviateur, j'admire la Royal Air Force ; gaulliste par mon parrain marin j'admire la Royal Navy. Et mon père qui était dans l'Armée de Terre avait effectué une partie de sa carrière avec les Anglais, et une partie avec l'Armée américaine. Ces ascendants ont fait que j'ai abordé les Anglo-Saxons différemment de l'Amiral Lanxade. C'est le côté franco-allemand de l'Amiral Lanxade et mon côté anglo-saxon qui ont fait que la somme des deux a donné des résultats dans les années 1990.

Comment commence-t-on, en France et notamment à l'Etat-major des Armées, à aborder la question d'une possible défense européenne dans les années 1990 ?

La défense européenne a commencé un an avant l'OTAN, avec l'UEO qui était une invention de diplomates avec un gros défaut : les ambassadeurs ont cru que l'UEO pourrait

tenir tête à l'OTAN. Or l'UEO était un organisme bâtard qui n'avait pas résolu le problème d'un patron politique identifiable, avec un Chef d'Etat-major identifiable au niveau européen. J'ai d'ailleurs forcé le Quai d'Orsay à arrêter de parler d'UEO. Et il n'y avait pas de recouplement entre le Marché Commun, l'OTAN et l'UEO.

Pour en revenir au début des années 1990, juste avant ces affaires-là, il y a eu une crise majeure : la Guerre du Golfe. J'étais alors aviateur. Cette guerre était une guerre électronique, numérique, dans laquelle les ordinateurs ont joué un grand rôle. Les systèmes d'armes les plus modernes étaient utilisés (ondes radio, missiles de croisière...). J'ai en ce qui me concerne une formation technique d'ingénieur, puisque tous les aviateurs sont ingénieurs. J'ai été obligé pendant cette guerre de rencontrer secrètement mes homologues aviateurs anglais et américains, et pas les Allemands qui ne voulaient pas participer, pour préparer cette Guerre du Golfe dans la troisième dimension. Il y a trois dimensions militaires : navale, terrestre et aérienne. La Guerre du Golfe a été surtout une guerre aérienne qui a duré quarante jours ; il y avait très peu de liens à terre. Pour une guerre aérienne, il faut gérer tout ce qui est électronique, que l'on appelle les contre-mesures : si un avion français vole sous un ciel hostile dans lequel les contre-mesures américaines brouillent les avions irakiens, elles brouillent aussi les Français. Les Irakiens avaient des avions de fabrication française (F1 et Mirages), d'où le brouillage du même coup des avions français. J'ai donc été obligé en 1990, quand l'Amiral Lanxade était encore à l'Elysée, de faire une réunion secrète avec les Américains pour nous décodions nos système d'armes, à la fois pour avantager les Américains (cela permettait de neutraliser les systèmes d'armes irakiens de fabrication française) et pour éviter que nous soyons brouillés par les Américains. J'ai ainsi créé des amitiés secrètes avec des membres de l'équivalent américain de la DGA, et notamment avec celui qui allait devenir le patron de la CIA. Etant en contact secret avec les Américains pendant la Guerre du Golfe, étant ami avec les Anglais par héritage familial et du fait de mon passage dans la Royal Air Force, lorsque l'Amiral Lanxade faisait ses nombreuses réunions avec les Allemands, j'ai quant à moi continué mes relations avec les Anglo-Saxons en tant que major. J'étais le premier major général de l'Amiral Lanxade à faire des réunions de Majors, pendant que lui faisait des réunions de Chefs d'Etat-major. Par le biais de ces réunions, j'ai commencé à rencontrer mon homologue major anglais et le major américain. Je faisais officiellement des voyages aux Etats-Unis et des visites dans la Royal Air Force. Et j'ai découvert tout un monde d'action par mes ouvertures sur le monde anglo-saxon héritées de la Guerre du Golfe, ouvertures que l'Amiral Lanxade ne connaissait pas auparavant. Il m'a laissé faire, et je lui rendais compte de mes missions en 1991, 1992, 1993 quand j'étais son adjoint. Cela explique pourquoi lorsque l'Amiral Lanxade passe de la Brigade Franco-Allemande au Corps Européen, j'ai senti que la dynamique resterait bloquée si l'on ne faisait cela qu'avec les Allemands parce que les Anglo-saxons, et les Anglais en particulier, considèrent en leur for intérieur que ce sont les vainqueurs de la Seconde Guerre Mondiale et que c'est à eux, et non aux Allemands, de mener la politique mondiale, et entre autres la politique européenne. Les Britanniques se considèrent eux-mêmes comme les grands manœuvriers de la défense européenne, contrairement à ce que l'on dit dans tous les journaux. Et les Américains sont subordonnés à la pensée stratégique anglaise. Quant aux Allemands, ils n'avaient pas de pensée stratégique au début des années 1990. L'Amiral Lanxade allait dans un mur : plus il améliorait la relation avec les Allemands, plus l'utilité décroissait puisque les Anglais se sentaient les maîtres en la matière. La bascule qu'il y a eu entre l'Amiral Lanxade et moi-même quand je lui ai succédé est que j'ai remis les Anglais dans la boucle par les relations que j'avais eu avec eux avant. Ainsi, le Corps Européen qui était un corps organique allait pouvoir devenir un corps opérationnel. La Brigade Franco-Allemande et le Corps Européens sont des unités organiques, c'est-à-dire que l'on met des régiments allemands et français. Mais qui commande ces unités au-dessus ? Comment les employer ? Ces questions étaient restées dans un certain flou. Pour un Allemand, c'était commandé par l'OTAN, tandis que dans la pensée de l'Amiral Lanxade, c'était commandé par les Européens. Or il n'y a pas

d'Etat-major opérationnel européen, alors qu'il y a un Etat-major opérationnel otanesque. L'état-major est soit national (français), soit à l'occasion binational (franco-anglais pour certaines opérations dans le Golfe, ou franco-allemand mais les Allemands n'intervenaient pas à l'extérieur à l'époque, donc cela restait une hypothèse). Il n'était pas imaginable dans l'esprit d'un militaire allemand que la Brigade Franco-Allemande soit employée sous un autre drapeau que celui de l'OTAN. On allait de toute façon dans une butée pour l'emploi de cette force. Le côté symbolique était parfait (défilés, prises d'armes, visites officielles), mais s'il y avait à l'employer, c'était impossible dans le système Lanxade. Alors il s'est dit qu'il fallait la grossir et en faire un Corps Européen qui ferait que l'Europe pourrait avoir son corps pour faire des opérations européennes. Non ! Pas dans l'esprit des Allemands. Même son grand ami Naumann lui mentait : quand je suis arrivé, il m'a dit qu'il n'aurait de toute façon jamais donné les Allemands de ce corps aux Européens ; je les aurais donné à l'OTAN pour des opérations. Cette partie est cruciale : fabriquer des corps organiques (Brigade, Corps Européen) est une très bonne initiative, mais si c'est pour ne pas savoir l'employer en tant que forces européennes commandées par des Européens, cela ne sert pas à grand-chose même si c'est bien de les avoir.

Pendant ce temps-là, pour prouver que le problème était grave, j'avais fait mes preuves avec les Anglais en créant un état-major opérationnel d'aviation, c'est-à-dire un état-major franco-britannique pour employer l'aviation, et non un état-major organique avec une escadre de chasse française et une escadre de chasse anglaise. Ce n'est pas dans les journaux, cela ! J'avais créé cet état-major quand j'étais dans l'Armée de l'Air à l'issue de la Guerre du Golfe, et cela prouvait que l'on arrivait à utiliser en opérationnel en franco-britannique n'importe quelle unité de l'Armée de l'Air française ou de la Royal Air Force du moment qu'on les regroupait pour une opération. J'ai même commencé à y faire entrer les Allemands et c'est devenu un état-major aérien européen. La première opération a été faite au Sud-Soudan à Djouba avec des Allemands. Pourquoi ? Parce qu'ils avaient le même modèle d'avions : des Transall. Les Allemands ont été employés du point de vue opérationnel pour la première fois depuis 1945 à Djouba au Soudan alors que ce n'était pas l'OTAN. J'ai employé petit à petit les Allemands en opérationnel dans un cadre européen franco-britannique, ou franco-allemand mais sans l'OTAN, à Djouba, au Cambodge et en Somalie. Au Cambodge, j'ai utilisé 5000 membres du service de santé allemand. En Somalie, lorsque l'on a reconquis le pays, il y avait un état-major allemand opérationnel. Les Allemands étaient tellement affolés qu'on les chouchoutait : on leur a donné les meilleures places à Djibouti. C'est ce qui m'a permis d'employer les Allemands par la suite à Sarajevo. Je les avais pré-entraînés à Djouba, à Pnom-Penh et en Somalie pour pouvoir les amener à Sarajevo où c'était beaucoup plus dur. La progression de l'emploi opérationnel des Allemands s'est faite indépendamment des forces organiques, avec les Anglais. Et les Anglais reconnaissent que l'on est capable de faire des choses opérationnelles entre Européens avec les Allemands et les Français. C'est tout un circuit très important qui permet d'envisager la perspective d'une vraie force européenne pour l'avenir. La capacité des Européens à employer des forces est primordiale pour faire des opérations européennes. Avant, la BFA ou le Corps Européens étaient des titres, inemployables en opération ; des unités simplement visitables en temps de paix. Si l'on comprend cela, on comprend la moitié du dossier.

L'Amiral Lanxade avait bien insisté, lors de notre entretien, sur le fait que le Corps Européen était avant tout, du moins au départ, un symbole, un signal politique.

Les politiques ne connaissant pas bien la différence entre emploi opérationnel et force organique, ils ont cru que c'était une force européenne en mettant un drapeau européen dessus. Alors que c'était inemployable. La bascule se fait de l'emploi de ces forces organiques en des emplois opérationnels lors d'opérations réelles qui se montent petit à petit. Le cœur du système est là ; par la suite, on ne va qu'améliorer tout cela.

Je dois réintroduire ici un élément personnel : je vous ai parlé de ma proximité avec les Anglais mais il se trouve que mes ancêtres étaient allemands. J'ai hérité aussi d'une mentalité allemande. J'ai donc tout de suite bien fonctionné avec les Allemands au point de vue opérationnel : c'est pour cela qu'ils ont cédé dans les opérations avec moi. Et cela tient en partie à une anecdote familiale : mon parrain, qui était dans les Forces Navales Françaises Libres, avait coulé des sous-marins allemands : des U-Boat. Il avait eu un geste extraordinaire : il avait repêché des Allemands d'un U-Boat coulé qui nageaient dans le gasoil, pendant la nuit, et les avait ramenés sur son bateau. Il a été fait Compagnon de la Libération pour ce geste. Pendant trente ou quarante ans, quand j'étais petit, ces jeunes Allemands venaient régulièrement voir mon parrain et ma famille, parce que mon parrain les avait sauvés alors que normalement, on laissait couler les Allemands dans le mazout la nuit, dans l'Atlantique nord. Cette amitié a fait que ma communication avec les Allemands a été tout de suite très bonne : j'étais dans une relation de cœur à cœur avec les Allemands, tandis que l'Amiral Lanxade était plutôt dans du politique. Dès lors, les Allemands cédaient avec moi à chaque fois lorsqu'il s'agissait de faire une opération avec eux. Je montais en pression tout doucement. Il va falloir amener les nations européennes à faire des opérations sans l'OTAN pour faire des opérations européennes. L'Amiral Lanxade n'en a pas monté pratiquement. C'est moi qui ai monté les premières opérations réelles après son départ, entre autres les opérations de Bosnie-Herzégovine.

Dans les années 1990-1991, éclate une crise majeure qui n'est toujours pas terminée : la crise yougoslave. Sous l'autorité de l'Amiral Lanxade dont j'étais le major, nous avons monté un état-major secret franco-britannique installé à Strasbourg, là où se situait l'état-major de la Première Armée française et dont un certain Général Morillon était l'adjoint du Commandant. On s'est aperçu en 1991 en faisant pendant deux mois cet état-major secret pour calmer la Yougoslavie qui commençait à être à feu et à sang que les Français et les Anglais étaient capables de calmer la crise yougoslave avec leurs propres forces organiques, et surtout avec un état-major bilatéral. Le drame est alors que les Anglais, étant les leaders de la défense européenne dans le cadre de l'OTAN, réalisent une chose très importante : si l'on réussit à maîtriser la crise en Bosnie-Herzégovine, à quoi servira finalement l'OTAN puisque toutes les crises en Europe pourront être réglées par un état-major européen ? De 1991 à 1995, les Anglais ont sans arrêt essayé d'attirer les Américains dans la crise yougoslave pour faire en sorte que ce soit l'OTAN qui règle la crise yougoslave. Car dans le câblage de cerveau des Britanniques, réussir avec les Français revenait à faire une défense européenne opérationnelle, et les Anglais, leaders de l'OTAN en Europe, se retrouvaient à dire que l'OTAN ne servait plus à rien. Les Anglais ont donc joué un double jeu : ils ont fait traîner la crise pour que le SACEUR, le Commandant américain à Bruxelles, le Général Juluan, accepte de bien venir avec les Anglais dans la crise yougoslave. Cela a duré un temps incroyable car les Américains considéraient que cette crise n'était pas leur affaire. Pendant ces quatre années, les Anglais tirent les Américains en Bosnie-Herzégovine, sachant que les Allemands viendraient si les Américains étaient là. Les Allemands ne voulaient pas venir avec les Français et les Anglais seulement. Les Anglais ont petit à petit attiré les Américains et les Allemands dans cette crise yougoslave dans une réunion secrète entre les quatre Chefs d'Etat-major à Leeds : l'Américain, l'Anglais, le Français et l'Allemand ont concédé qu'ils viendraient en Bosnie-Herzégovine mais qu'il y aurait un texte particulier qui serait créé, dans lequel il y aurait « non-automaticité de l'engagement des Américains dans toute crise qui se produirait en Europe ». C'est cette phrase qui est importante : les Américains ont accepté de se plonger dans la crise yougoslave, mais ils ne voulaient pas être engagés chaque fois qu'il y aurait une crise en Europe. Les Anglais ont alors accepté de construire opérationnellement un début de défense européenne à Saint-Malo : le fond de Saint-Malo (les documents sont secrets) est la capacité pour les Européens de s'engager opérationnellement en Europe même si les Américains ne viennent pas. Les Américains avaient cédé pour venir en Bosnie-Herzégovine, mais cela ne signifiait pas qu'ils viendraient à chaque fois. Si l'on saisi cela, on comprend la clef du raisonnement. Les

Anglais étaient les grands vainqueurs de cette affaire : ils restaient les patrons ; les Américains avaient ce qu'ils voulaient parce qu'ils pouvaient venir ou non ; les Français avaient enfin créé avec les Anglais un embryon de défense européenne qui pourrait chapeauter le Corps Européen, dans lequel il n'y a pas d'Américains. Pourquoi le Corps Européen était-il inutilisable jusque là ? Parce qu'il n'y avait pas d'Américains, seulement des Européens. Or comme les Américains devaient être engagées à chaque fois qu'il y avait un engagement en Europe, le Corps Européen n'aurait pas pu être employé. En rédigeant cette phrase, si les Américains ne voulaient pas s'engager en Europe, l'état-major de l'OTAN pourrait être utilisé quand même malgré l'absence d'Américains. C'est pourquoi les Anglais ont accepté que le Corps Européen devienne employable dans une opération européenne, avec un état-major européen. C'est extrêmement compliqué, j'en ai bien conscience. J'ai donc décidé en 1995 de transformer l'état-major du Corps Européen, qui était un corps organique, en deux modules : un état-major organique (partie basse) pour s'occuper du Corps et un état-major « mini-ARRC⁴³⁸ » (chapeau) pour employer des unités du Corps Européen soit dans le cadre d'opérations européennes, soit dans un cadre otanesque, soit d'une opération multinationale. Ce chapeau est devenu tellement important à partir du moment où ce mécanisme a été compris que l'on a utilisé le Corps Européen en Bosnie-Herzégovine pour remplacer l'OTAN sans la force du Corps Européen même. On a seulement utilisé l'état-major du Corps Européen. L'Amiral Lanxade avait créé un corps organique j'en ai fait un corps employable même si les Américains ne viennent pas, par l'OTAN ou non, en séparant l'état-major en deux. L'OTAN a travaillé avec l'ARRC ; et lorsque le Corps Européen est arrivé pour relever l'ARRC après mon départ, en 1998, il n'y avait plus d'Américain : il y avait en Bosnie l'état-major du Corps Européen et une seule unité du Corps.

Les Anglais veulent être les patrons du monde : ils sont insolvable dans l'euro. Ils veulent commander la défense, les banques, etc. C'est mon amitié avec eux qui a fait que l'on a pu avancer plus loin. Mais j'ai eu aussi avec moi un concours de circonstances favorables à cette dynamique. On peut maintenant utiliser la défense européenne opérationnellement avec le Corps Européen et son état-major, ou seulement à moitié, ou encore la BFA, etc., dans une opération de type OTAN dans laquelle les Américains ne sont pas présents ou dans une opération européenne, alors que c'était impossible dans le système Lanxade. Cela a été signé à Saint-Malo juste après mon départ. Cela s'est préparé pendant deux ans avant le sommet. Tout est confidentiel sur le sujet, et on ne raconte pas cela dans les journaux. On mène les politiques par le bout du nez : on leur fait signer un papier, et ils pensent que tout est fait. Or rien d'important n'est. L'important est secret et fait différemment.

Pourquoi la France est-elle le grand vainqueur de cette affaire ? D'abord parce que nous sommes arrivés à faire de l'OTAN un peu ce que l'on voulait, mais aussi parce que la défense européenne est beaucoup plus profonde qu'il n'y paraît. Je m'explique : l'OTAN est une défense de préparation d'états-majors opérationnels pour des opérations (SACEUR, SACLANT...) mais qui n'a aucune autorité sur l'organique car les forces organiques sont nationales : les pièces de rechange, les achats et les acquisitions d'armement, etc., restent nationales. Alors que dans la défense européenne, comme l'Amiral Lanxade avait fait la partie du bas, la partie organique et que l'on a rajouté la partie opérationnelle, les Européens ont une défense européenne qui dispose de l'ensemble du dispositif : le commandement et l'organique. L'OTAN n'a, elle, que le commandement. On en arrive à ce que la défense européenne est beaucoup plus avancée qu'il n'y paraît d'après les médias et dans la connaissance des gens car l'Amiral Lanxade et moi avons créé une dizaine de forces européennes et organiques qui n'existent pas dans l'OTAN : elles sont franco-allemandes, franco-italienne, franco-hispano-italienne, etc. Il y a tous les mois une prise de

⁴³⁸ L'ARRC (Allied Rapid Reaction Corps) est un état-major de cent personnes pour employer des forces en Europe qui peut engendrer des tas de brigades et de corps. C'est un état-major américain.

commandement en Allemagne, en Italie, en Angleterre... de forces organiques qui peuvent être employées soit par l'OTAN, soit par l'OTAN moins les Américains (ce que l'on souhaite), soit par les seuls Européens dans une opération européenne en dehors de l'OTAN... Il y a de nombreux types de commandement possible pour ces forces organiques : le national (comme en Côte d'Ivoire où nous sommes seuls), le binational, le trinational, l'europpéen, l'europpéen de l'OTAN, ... Tout cela est maintenant possible.

Pendant mon passage, j'ai surtout créé non pas les forces organiques qui étaient déjà en cours (j'ai créé celle de l'aviation), mais des structures opérationnelles. En 1990 déjà, un avion anglais qui revenait du Vietnam faisait parfois une étape à Djibouti pour prendre du matériel français. Lorsque l'on tire un missile d'un avion anglais et qu'il faut le ravitailler sur son trajet, c'est un tanker français qui s'occupe des forces aériennes stratégiques françaises qui est sur son passage qui le ravitaille. L'état-major opérationnel est commun. Les Marins, les sous-mariniers ont suivi, avec maintenant la fabrication de porte-avions communs avec les Britanniques. Les Européens sont en train de faire beaucoup plus de choses organiques, tous les jours, en temps de paix, que ce que faisait l'OTAN. Et en plus nous avons des états-majors OTAN que nous pouvons utiliser. Nous avons le top : à la fois l'organique et l'opérationnel. Les Français qui n'avaient pratiquement pas l'état-major opérationnel (on avait un état-major national), ont maintenant des états-majors de forces capable d'engager dans des opérations, notamment en Côte d'Ivoire, des états-majors de forces (il y en a quatre en France) et des états-majors interarmées stratégiques⁴³⁹, opératifs et tactiques. J'ai créé en plus un outil secret de renseignement commun avec ces pays. Il y a deux choses extrêmement confidentielles et qui ne se partagent pas dans la défense : le renseignement et le nucléaire. On est même allé jusqu'à des échanges nucléaires avec les Anglais. Schématiquement, c'est comme s'il y avait une vitre de verre entre nous, que nous voyons ce qu'ils font et qu'eux voient ce que l'on fait ; on ne se parle pas, mais on se voit. Nous avons fait un pas considérable par rapport à l'OTAN qui ne faisait que de l'état-major et dès qu'il faut faire la guerre, les unités sont composées au dernier moment de gens qui ne se sont jamais rencontrés ; nous, Européens, avons à présent une dizaine de forces multinationales de tous types qui peuvent être commandées par des états-majors européens. Il manquait la cerise sur le gâteau, que j'ai lancée, l'élément clef qui est en cours de réalisation : l'équivalent du Comité militaire de l'OTAN dans l'UE. Il y a un Comité militaire à l'OTAN ; j'étais le premier Français à en faire partie en 1996. Depuis trente ans, aucun Français ne participait au Comité militaire de l'OTAN. J'ai vu que c'était un organisme extrêmement important, avec un ambassadeur par pays et le Chef d'Etat-major de chaque pays. J'ai lancé, et cela s'est réalisée, l'équivalent du Comité militaire européen avec les ambassadeurs des pays européens correspondants. Grosso modo, c'est tout le monde sauf les Américain. Mais comme ce sont les mêmes Chefs d'Etat-major, on se retrouve deux fois (sauf l'Américain), ce qui fait que l'on se connaît bien. C'est la même chose pour les ambassadeurs. Ce comité des Chefs d'Etat-major européens était une structure à deux, voire trois étoiles quand je suis arrivé ; quand je suis parti, c'étaient des officiers quatre étoiles qui venaient. Et maintenant, ce sont les Chef d'Etat-major des Armées qui viennent, comme dans l'OTAN. Et c'est un Chef d'Etat-major sortant qui devient le président du Comité européen des Chefs d'Etat-major. Le premier que j'avais désigné était un Finlandais pour que cela passe mieux (si cela avait été un Français, ça aurait été catastrophique, et un Anglais aurait voulu tout commander) ; il est l'équivalent du Président du Comité militaire de l'OTAN, qui était à l'époque le Général Naumann, l'ami de l'Amiral Lanxade. Nous avons suivi exactement une symétrie avec l'OTAN pour lancer cette structure. Quant aux Anglais qui sont dans les deux, ils sont les rois du pétrole parce qu'ils sont dans e très nombreuses forces organiques, dans presque tous les état-majors, dans l'OTAN, dans l'Europe : ce sont eux qui mènent la danse. Les Français sont juste derrière eux parce que nous avons pratiquement tout comme eux, sauf leur capacité de convaincre les Américains.

⁴³⁹ Il s'agit de l'Etat-major des Armées.

Eux savent convaincre les Américains : si l'on regarde la crise récente en Irak, les Anglais n'ayant pas la capacité de récupérer seuls la zone pétrolière de Bassora, ils ont entraîné les Américains dans cette zone mais ils continuent à mener la danse, comme lors de la Guerre du Golfe. Ils sont leaders car ils ont une vue stratégique des problèmes, alors que la France a une vue stratégique des problèmes mais à l'européenne, parce que nous sommes Européens et que l'Europe doit avoir une vue stratégique. Les Anglais, eux, disent qu'ils ont une vue stratégique parce qu'ils sont anglais, et si l'Europe nous suit, tant mieux. Au contraire, les Français veulent faire l'Europe, mais nous n'y sommes pas arrivés : toute la troisième partie du Traité Constitutionnel (défense, planification, OCCAR...) va perdurer. Ce sont d'ailleurs certains textes que j'avais écrits à l'époque. Cette partie défense est la seule qui n'est pas connue et qui n'est pas chère, car on ne crée pas de forces : on utilise des forces plus intelligemment. C'est la défense européenne peut et doit continuer.

Votre éclairage est extrêmement intéressant, et surtout très différent des explications que j'ai pu rencontrer au Quai d'Orsay notamment.

Cela tient au rôle majeur du Chef d'Etat-major des Armées. Le CEMA est le conseiller du gouvernement et du Ministère de la Défense. Les idées viennent donc de lui, et non de l'Etat-major particulier du Président. Le Chef d'Etat-major des Armées conseille, le Premier Ministre et le gouvernement, et il est le chef d'état-major du Président. Le Chef d'Etat-major des Armées est l'autorité suprême pour la pensée militaire. Il existe une énorme rivalité entre le Quai d'Orsay et le Chef d'Etat-major des Armées car celui-ci est un personnage très important. Or le Quai d'Orsay n'aime guère voir un personnage militaire de cette envergure s'occuper des affaires extérieures de la France. Le CEMA est toute les semaines en relation avec un pays. Tous les quinze jours, il se rend dans un pays, et tous les quinze jours il reçoit une autorité. Si vous restez en poste trois ans, vous faites donc 150 rencontres internationales. Vous avez pratiquement la même autorité que le Ministre des Affaires Etrangères puisque vous connaissez tous le monde. J'ai à ce propos oublié de vous préciser que dans tous les pays, il y a une relation militaire. Il y a une seule chose fixe dans un pays : c'est la défense. Le reste est variable : la monnaie, l'organisation politique (une Chambre, deux Chambres...), la vie politique... En revanche, en matière de défense, il y a toujours un Chef d'Etat-major et des représentants Terre, Air, Mer. Il y a toujours eu des guerres et des alliances. Les Chefs d'Etat-major se reconnaissent toujours comme des êtres pratiquement identiques dans chacun des pays. Cela confère une autorité clef au Chef d'Etat-major des Armées, qui attise une rivalité avec les Affaires Etrangères. Et souvent – mais cela n'est pas à dévoiler-, il y a un secret bien gardé entre le Président de la République et le Chef d'Etat-major des Armées sans passer par le Quai d'Orsay. Cela ne plaît pas du tout ! Par exemple, je fais partie de ceux qui ont négocié le retour de la France dans l'OTAN ; le Quai d'Orsay voulait que l'on rentre dans la structure intégrée de l'OTAN, et le Président s'y opposait. Cela a été négocié pendant trois ans. Finalement, la France est dans l'OTAN sans y être subordonnée. Revenir dans l'OTAN tel que le concevait le Quai d'Orsay, cela revenait à laisser les Américains commander : ils s'installaient à nouveau à Paris, ainsi qu'un état-major à Nice commandé par un Américain., les bases américaines se réimplantaient en France, etc. Nous avons réussi à négocier autre chose : nous faisons toutes les opérations de l'OTAN sans les Américains en Europe, mais nous sommes patrons chez nous. Nous avons donc réussi à négocier un retour dans l'OTAN en faisant comme les Anglais : en gardant notre libre arbitre. De même, en cédant sur les CJTF, j'ai fait avancer la machine de dix ans d'un seul coup alors que notre ambassadeur à l'OTAN s'y opposait pour des questions de principe inutiles.

Les Anglais ne sont-ils pas complètement intégrés dans l'OTAN ?

Non parce qu'ils commandent ! Dans l'OTAN, il n'y a qu'un seul pays qui commande en Europe : c'est la Grande-Bretagne. Les autres sont subordonnés aux Anglais, qui leur cachent tout. Nous étions d'accord pour réintégrer l'OTAN comme les Anglais, en ayant des secrets entre nous et en considérant les autres pays comme les valets. Mais les Anglais n'étaient pas d'accord : ils demeurent les patrons. On ne pouvait donc pas entrer dans une OTAN intégrée dans laquelle la France était désirée par les Anglais et commandée par les Anglais et les Américains. C'est compliqué, ce que je vous explique, mais c'est ce qui s'est passé. J'ai assisté à des réunions secrètes à Washington toutes les semaines avec mon homologue Shalikashvili qui parlait avec Clinton tandis que je parlais avec Chirac en rentrant. Le résultat était : « Non, vous ne serez pas à égalité avec les Anglais. » Or c'était impensable de ne pas être à égalité avec les Anglais sur la partie otanesque de la défense européenne. Nous ne nous sommes donc pas réintégrés. Nous apprécions les Américains, mais chez eux, comme Jeanne d'Arc vis-à-vis des Anglais. La France participe donc à toutes les opérations de l'OTAN, nous mettons des gens partout dans les état-majors de l'OTAN. Nous sommes presque mieux placés que nos partenaires puisque nous avons aussi nos état-majors propres, tandis que les Allemands, les Hollandais ont seulement des état-majors de l'OTAN : ils n'ont pas d'état-majors nationaux. Les Anglais ont un état-major national et un état-major OTAN. Et nous, nous avons un état-major national, plus des capacités intégrées dans l'OTAN en fonction de l'opération en cours : la France s'intègre s'il y a une opération de l'OTAN ; hors opération, elle n'est pas intégrée. C'est là la différence de positionnement de la France vis-à-vis de l'OTAN, au regard de la Grande-Bretagne. Cette discussion n'est pas bien connu du Quai d'Orsay, et n'épouse pas ses vues. Ils n'ont pas tous les éléments que je vous donne.

C'est un phénomène que j'avais pu rencontrer en effet l'an dernier, lors de mon enquête sur la genèse du Corps Européen. Les choses allaient même plus loin car le Ministre de la Défense de l'époque, Pierre Joxe, n'avait été informé qu'une fois la décision fermement arrêtée.

Les décisions sont prises par le biais de la quadra, qui est une réunion secrète tous les trois mois qui réunit les quatre chefs d'Etat-major français, américain, anglais et allemand, chaque fois dans un pays différent, par rotation. C'est cette réunion qui fait la politique européenne, mondiale et de l'OTAN. C'est à cette occasion, quatre fois par ans, que l'on gère les forces spéciales, l'avenir... Le Quai d'Orsay ne supporte pas ces réunions, mais ce sont les seules qui font avancer les dossiers. Concernant la disparition de l'UEO, cela a été le même type de problème : l'UEO était le « bébé » du Quai d'Orsay. On entre toujours, en matière de défense, dans des questions d'avantages acquis : ils avaient un ambassadeur à l'UEO. Nous avons réussi à négocier pour en faire leur ambassadeur au Comité militaire de l'UE. La bascule de l'UEO vers l'UE se passe au moment de mon départ, avec mon successeur le Général Kelche.

Concernant l'accès à des documents autres que les Traités et autres déclarations officielles, plus précisément des lettres conjointes ou des notes internes, puis-je espérer y accéder ?

Malheureusement non car la classification militaire interdit l'accès à ces lettres. Elles ont une classification qui va au-delà du travail de thèse. Pour les autres archives, le problème est qu'il faut trente ans écoulés pour pouvoir les consulter, que ce soit à la Défense ou au Quai d'Orsay. Le mieux pour vous est de parler avec des gens qui vous donnent le fond, et seront sans doute plus précis que les papiers.

Qui sont justement les personnages clef à consulter sur ces dossiers ?

Il faut absolument voir le Général Kelche. Et vous êtes déjà allée au Quai d'Orsay par ailleurs, ainsi qu'à la défense. Il y a Laurent Bili, et Jean-David Léville qui est ambassadeur à Washington : ils assistaient à nos réunions secrètes. Jean-Claude Mallet aussi, qui était mon rédacteur. L'Etat-major des Armées a une petite cellule qui se nomme « Etudes Générales » (EG). Nous avions là des gens rédigeaient les comptes-rendus, le Livre Blanc avec ces six scénarios, les préambules des lois... Jean-Claude Mallet travaillait là : je lui amenait 25 documents et je lui demandais de me rédiger pour le lendemain matin un texte. Il le faisait parfaitement car c'est un normalien extrêmement brillant. Mais il n'a pas de pensée stratégique ; il n'avait pas d'idées à lui : il avait les idées du Chef d'Etat-major, et si ce n'était pas ces idées, on lui faisait corriger sa copie. Mais il participait aux Conseils de Défenses, réunions très secrètes à l'Elysée où nous ne sommes que six et rédigeait les comptes-rendus des Conseils de Défense. Cela a été un travail énorme car il a fallu réformer les armées, changer la position de la France dans l'OTAN... On est passé d'une armée napoléonienne à une armée moderne, modulaire, en faisant dix fois plus de réunions, dites « comités stratégiques » (présidées par Charles Million à l'époque). Même Pierre Joxe n'est pas au courant de tout cela. Mais Jean-Claude Mallet était présent. Il travaillait d'ailleurs avec M. Picq qui était SGDN à l'époque et qu'il a remplacé. Mais tous les documents produits lors de ces réunions ou en liens avec elles sont classés au niveau quatre, soit le niveau maximum de classification. C'est au-delà du secret défense. A votre niveau et en tant que civile, vous pouvez accéder aux niveaux un et deux au maximum.

En revanche, je peux répondre à vos questions. Quand je suis devenu Chef d'Etat-major des Armées, l'ensemble du système avait beaucoup évolué avec l'Amiral Lanxade. Le Président cherchait un Chef d'Etat-major qui n'ait pas d'idées préconçues sur l'évolution de la défense, qui auraient consisté à vouloir préserver nos privilèges, nos corps d'armées, nos soldats... Il a donc réuni un certain nombre d'hommes qu'il a réunis pendant deux ou trois heures. Lorsque je lui ai exposé ma façon de voir en tête à tête dans son bureau, les principes que je lui ai proposés pour notre défense étaient assez simple : c'est une défense modulaire avec des état-majors modulaires. C'est la modification majeure. Alors qu'avant, c'était extrêmement compliqué : pour utiliser un corps d'armée pendant la guerre du Golfe, il fallait quasiment prendre le général du corps d'armée pour mettre une section, un régiment ou une compagnie de ce corps d'armée sur le terrain car il se sentait opérationnel et voulait donner son avis. Maintenant, ce sont des modules de forces qui participent à un spectre d'une trentaine de rayons d'action (satellitaire, défense aérienne, attaques au sol, laser...). A l'intérieur de ce spectre, les modules sont commandés par des généraux qui font leur métier militaire, et on emploie le module avec un état-major modulaire adapté à l'opération parce que chaque opération est différente. La décision se prend souvent dans la nuit. On prépare l'opération à la fois dans la construction des modules qu'on va employer et de l'état-major que l'on va désigner. Avant, tout était figé depuis Napoléon avec un chef de corps d'armée, et en bas le soldat. C'est un peu le principe de départ du Corps Européen. On ne peut rien faire avec cela. On passait notre temps à casser des unités : on prenait cinquante-sept unités de cinquante-sept endroits différents avec des gens qui ne s'étaient jamais vus : c'était inextricable ! J'ai dit au Président qu'il fallait en finir avec ce système et faire comme dans l'aviation : dans l'aviation, on emploie la patrouille d'armement sur la mission qui lui convient, sur la longueur qui convient et avec la spécificité qui est la sienne. Et cela se passe en une seconde ! La Marine fonctionnait déjà presque comme cela. Mais ce n'était pas du tout le cas de l'Armée de Terre. L'Armée de Terre est donc devenue modulaire en bas, modulaire en état-major, et l'état-major interarmées et modulaire également. La première décision que l'on prend en Conseil de Défense lorsqu'une crise commence est de voir les modules que l'on va envoyer, selon que c'est une opération européenne, que l'on veut piloter l'opération, que c'est ou non en Afrique, etc. L'état-major de planification des modules à utiliser à la fois en bas et en haut est maintenant accolé à l'Etat-major des Armées, alors qu'il était auparavant à Creil pour des raisons de place : il faut avoir tout l'équipement de renseignement technique moderne, des satellites, ... Nous

sommes le seul pays, avec l'Angleterre et les Etats-Unis à avoir le système complet. J'avais copié ce côté modulaire sur les Anglais qui avaient pris un peu d'avance sur nous, comme je l'avais vu dans le Golfe. La phase suivante est organique : il s'agit de sous-traiter certains modules modulaires à des civils, qui font certaines tâches plus efficacement : la restauration en temps de paix par exemple. Cette réorganisation complète se faisait en même temps que tout ce que je vous ai dit précédemment sur la défense européenne. Tout se faisait de front : on travaillait dix-huit heures par jour sans vacances !

Quant à la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS), c'est un module qui a aidé EG (qui comptait huit personnes, alors que la DAS en compte 80) et est devenu plus puissant que le Centre d'Analyse Prospective (CAP) du Quai d'Orsay qui est devenu jaloux de la DAS car elle connaît mieux les affaires. Le Quai d'Orsay s'est senti un peu exclu, mais on n'était pas capable de travailler à la même vitesse.

Cette concurrence entre la DAS et le CAP existe-t-elle toujours aujourd'hui ?

Elle existe davantage dans une perspective de complémentarité aujourd'hui. L'Amiral Lanxade avait créé tout un cycle hebdomadaire, que j'ai perpétué : le lundi soir, il y a une réunion chez le Ministre de la Défense ; le mardi soir, il y a une réunion chez le Premier Ministre ; le mercredi a lieu le Conseil des Ministres restreint de Défense, après le Conseil des Ministres ; et le week-end, on prépare tout chez les militaires, entre nous, avec le Renseignement. On a notre temps dans un cycle qui n'existait pas du tout auparavant. La cellule de crise du Quai d'Orsay assiste à la réunion du mardi, alors que la Défense seule assiste à celle du lundi. Le mercredi, ce sont les deux ministres. Nous passons notre temps en réunion, mais au moins nous présentons des positions alignées. Parce qu'avant, le Quai d'Orsay ne faisait pas toujours des déclarations concordantes avec la Défense : je me souviens d'une crise en 1991 à la Haye où il y avait Joxe d'un côté et Dumas de l'autre qui ne s'étaient pas vus avant la réunion et étaient venus dans deux avions différents, ils ont dit des choses différentes en session et les Anglais s'en sont servi pour dire : « Vous voyez bien que l'Europe n'est pas capable de faire quelque chose sur des sujets tels que la Bosnie-Herzégovine. Il faut que nous mettions les Américains dans l'affaire puisque vous n'êtes pas capable de vous mettre d'accord au niveau national. » Car les Anglais, eux, présentaient des positions alignées sur les mêmes contenus dans leur deux Ministères. Le résultat a été catastrophique : j'étais au milieu, car je remplaçais l'Amiral Lanxade. Ce type de brouillage s'est terminé à l'époque de l'Amiral Lanxade : il a fait en sorte que les positions soient communes. Or le Quai d'Orsay n'aime guère avoir de positions communes : il préfère avoir d'abord une position, qu'il nous annonce ensuite. Or comme les idées viennent souvent de l'Etat-major des Armées, il faut bien que nous nous réunissions avant. Et cela a continué avec le Général Kelche, ainsi qu'avec le Général Bentégeat à l'heure actuelle. En dernier ressort, c'est le Chef d'Etat-major des Armées, conseiller du gouvernement, de tous les ministres et du Premier Ministre, qui dit au Président : « La solution est la suivante, M. le Président. » Et jamais le Président n'ose aller contre le Chef d'Etat-major des Armées. Il est trop puissant. La grosse modification est que maintenant, le Chef d'Etat-major des Armées a autorité sur tout le monde, alors que pendant la guerre de 1940 il y avait des disputes entre armées qui faisaient que chacun voulait se mettre en avant et qui font qu'on a perdu la guerre : on n'utilisait ni l'aviation qu'il fallait, ni les bateaux qu'il fallait⁴⁴⁰, etc. Tout cela est fini. Il y a une seule autorité. Le seul homme qui a un cerveau partagé en deux parties est le Chef d'Etat-major des Armées. Le Président a un cerveau politique ; le CEMA a un cerveau politique d'un côté, militaire de l'autre ; au-dessous du Chef d'Etat-major des Armées, les gens sont tous militaires. Avant, il y avait des Chefs d'Etat-major de l'Armée de Terre qui voulaient faire de la politique, des chefs qui étaient en Indochine ou en Algérie qui voulaient

⁴⁴⁰ Des bateaux se sabordaient à Toulon pendant que l'Armée de Terre n'utilisait pas l'aviation, et que l'aviation était pratiquement partie en Angleterre. C'était une pagaille sans nom !

faire de la politique. C'est terminé maintenant. L'Etat-major est fait d'une façon telle qu'il est dirigé par un seul homme à deux cerveaux qui transforme l'idée politique, stratégique du Président en une idée militaire compatible avec la compréhension d'un caporal dans l'opération. C'est complexe, les opérations d'aujourd'hui : il y a l'ONU, l'OTAN, l'UE... Avant, le Général Schmitt, le prédécesseur de l'Amiral Lanxade, était un Chef d'Etat-major qui n'avait pas de poids : il partait en opérations sous le chapitre 6 des Nations Unies. Or il ne faut surtout pas partir sous le chapitre 6, mais sous le chapitre 7 : j'ai dit au Président : « Si nous ne partons pas dans le cadre du chapitre 7, nous ne partons pas en Albanie. » Le Quai d'Orsay voulait accepter de partir sous le chapitre 6 pour faire plaisir à l'ONU. Mais on est parti sous le chapitre 7. Ce sont des choses qui ne rentrent pas dans votre thèse, mais qui vous permettront de comprendre le poids du Chef d'Etat-major des Armées qui est un personnage clef de la Défense et des Affaires Etrangères.

J'ai justement entendu parler d'un décret de mai 2005 qui renforce son autorité.

Ce décret du 19 mai 2005 est un texte que j'avais écrit en 1995 et qui vient de sortir. J'en avais déjà parlé avec le Président en 1995. Il a fallu dix ans pour faire craquer les gens qui ne voulaient pas être sous l'autorité du CEMA. Avec ce décret, le Chef d'Etat-major des Armées a autorité même sur les Chefs d'Etat-major de chaque armée. Chacun était avant sous les ordres du Ministre et disait : « Je parle au Ministre, et pas au Chef d'Etat-major des Armées. » Sauf en opération où l'autorité du Chef d'Etat-major des Armées était obligatoire, en temps organique, quand ils voulaient changer de modèle d'avions, ils ne rendaient même pas compte au Chef d'Etat-major des Armées, ce qu'ils font maintenant.

Comment s'est faite cette transformation du rôle du Chef d'Etat-major des Armées ?

Ce sont des demandes des Chefs d'Etat-major des Armées qui ont petit à petit fini par aboutir. Tout le monde freine pour éviter cela : les marins n'aiment pas être subordonnés au Chef d'Etat-major des Armées, pas plus que les aviateurs ; quant à l'Armée de Terre, n'en parlons pas ! Et maintenant, c'est une subordination totale : le Chef d'Etat-major des Armées prépare l'avenir, fait les opérations et vérifie que les organiques sont bien entraînés, que chacun des rayons du spectre est au niveau. Si les satellites ne marchent pas bien, il admoneste le responsable des renseignements satellitaires. Il a autorité sur tout le monde.

Au regard de cette autorité accrue du Chef d'Etat-major des Armées, peut-on comparer cela à une sorte d'entrée en politique de ce personnage ?

Non, il a un cerveau politique au sens où il comprend le politique. Mais il a aussi un cerveau militaire parce que c'est un militaire. Son cerveau est militaire *purple*, c'est-à-dire interarmées : c'est le seul militaire qui n'appartient pas à une armée. Il a quitté son armée d'origine et devient *purple* (c'est ce que disent les Anglais), soit un mélange de toutes les armées et de la gendarmerie. Son cerveau politique signifie qu'il conseille le Président et traduit les idées politiques du Président en idées militaires réalisables.

Cette autorité majeure explique aussi pourquoi même les politiques ont freiné sur le rôle puissant du Chef d'Etat-major des Armées qui est maintenant devenu une autorité sur laquelle on ne peut pas faire n'importe quoi. La terreur des politiques, c'était que le Chef d'Etat-major des Armées fasse un putsch. Il y avait toujours dans leur imaginaire le spectre du putsch d'Algérie, ou de Napoléon III. Il y a eu des tas de putsch dans la vie politique française. L'alternance politique de 1995 a permis d'obtenir un renouveau du rôle du Chef d'Etat-major des Armées. Le Chef d'Etat-major est politique dans la mesure où il demande au politique ce qu'il veut faire de l'armée, et qu'il transforme ses idées en opérations militaires. Le but est d'éviter que les politiques organisent les opérations à la place des militaires, qui en ont la compétence : c'est ce qui s'est passé en 1940.

Quelles sont les relations du Chef d'Etat-major des Armées avec le Chef d'Etat-major particulier du Président ?

Il faut qu'il y ait une entente parfaite entre ces deux hommes. Pour moi, c'était l'Amiral Delaunay. Le Chef d'Etat-major particulier n'a pas autorité sur les forces ; il est simplement là pour préparer nos réunions avec le Président, qui peuvent aller de plusieurs fois par semaine à plusieurs fois par jour en période de crise. Si l'Etat-major particulier est trop puissant, ce n'est pas profitable parce que le Président va donner des ordres aux militaires à travers un personnage qui n'a pas une vue globale de tous les problèmes. Il est d'ailleurs toujours moins gradé que le Chef d'Etat-major des Armées : c'est un général deux ou trois étoiles, alors que le CEMA est un cinq étoiles. Le Chef d'Etat-major des Armées a autorité sur le Chef d'Etat-major particulier et peut le faire limoger.

Quels sont les personnages qui se distinguent pour faire avancer le nouveau référentiel de défense après la guerre froide, soit l'idée que la défense territoriale ne suffit plus, qu'il faut s'orienter vers le multinational et la projection de forces ?

En ce moment, les Etat-majors sont modulaires et les forces sont modulaires. Ils peuvent être utilisés en dehors de la France, mais s'il se passe quelque chose de grave en France, toute force armée peut être utilisée en France, et cette organisation territoriale est préplanée dans l'organisation régionale territoriale des forces. Il y a aujourd'hui moins de régions maritimes, aériennes et terrestre, et elles sont là pour préparer l'utilisation éventuelle des forces et s'occuper des grands drames nationaux en cas de besoin. On a resserré le dispositif de 1000 implantations en 200 implantations. Si ces forces sont utilisées, elles ne le sont pas dans le scénario 6, soit le scénario de remontée en puissance. Il y a cinq scénarios dans le Livre Blanc, qui sont le cadre d'emploi de ces forces. Le scénario 6 est un scénario à terme : il faut six ans pour remonter en puissance. Ce n'est pas tout à fait votre sujet, mais comme il y a un mouvement de convergence dans tous les pays européens et que ces pays copient la France, il faut retenir le côté modulaire et le côté suspension de la conscription. La conscription a été suspendue parce que l'armée était devenue une « super-maternelle » pour les jeunes en rupture avec leur famille et avec le système éducatif français. On envoyait des gens pendant neuf mois à l'armée pour leur apprendre à lire, à se tenir à table et à être poli. On leur apprenait à s'intégrer. Et l'échec vient du fait que grand nombre de français d'origine immigrée ne faisaient pas leur service parce qu'une loi Hernu-Mitterrand de 1981 laissait la possibilité aux enfants d'immigrés de faire leur service en France ou en Algérie, au Maroc, en Tunisie... Ils ne le faisaient ni dans ces pays, ni en France. Les populations visées par la conscription pour être intégrées ne passaient donc pas par le service militaire. Les militaires ont donc proposé que l'on intègre tout le monde dans un service à égalité, mais les politiques n'ont pas eu le courage, ni à droite, ni à gauche, de revenir sur cette loi Hernu-Mitterrand. Il y avait un autre énorme problème : le service était trop court pour former les jeunes à devenir opérationnels. Par ailleurs, les cadres de la nation disparaissaient dans des formes de service différentes du service militaire. Les 50 000 cadres qui sortaient des grandes écoles s'arrangeaient en majorité pour ne pas faire leur service militaire. Il fallait aussi intégrer les filles pour parvenir à l'égalité de la conscription. On se trouvait donc face à quatre grands problèmes : intégrer les filles dans la conscription, abroger la loi Hernu-Mitterrand, faire venir les cadres de la nation et rallonger le temps du service pour rendre les jeunes opérationnels. Devant l'ampleur de ce phénomène, la seule solution était de suspendre la conscription par une loi de février 1996. Mais attention : tous les médias parlent de suppression de la conscription, alors qu'il s'agit bien d'une suspension ! Tout le système de base est demeuré : on sait exactement où sont les jeunes, et où ils habitent par le biais de la JAPD. Et on sait où les trouver s'il fallait remonter en puissance. La grande réforme que tous les pays ont engagée est une suppression de leurs services militaires qui avaient complètement dérivé pour faire un système de remontée en puissance en cas de crise

majeure, d'attaque de grande ampleur, en prenant les gens à la sortie du bac. En 1914, quand tous les Français sont partis dans les tranchées, les femmes se sont mises au travail et la France a continué à tourner. En 1940, 2,5 millions de Français sont partis, les femmes se sont mises au travail et la France a continué à tourner. Aujourd'hui, si l'on prend & à 2 millions de Français dans les réserves, on a une armée mais on n'a plus de France car la France vit en ce moment en flux tendus, c'est-à-dire que tous les gens de 25 à 35 ans, soit le cœur du pays, travaillent dans des secteurs vitaux (SNCF, électricité, eau, chaîne du froid, hôpitaux...) dont le pays a besoin pour continuer à fonctionner. Le système astucieux qui s'est mis en place en 1996, et qui est mon idée, revient, dans un scénario de remontée en puissance, à prendre les jeunes à la sortie du bac, à 18 ans qui ne sont pas encore en activité dans le pays pour leur faire faire leur service. Si la tension continuait, ils resteraient un an, deux ans, trois ans ; on rajouterait des jeunes pendant six ans de manière à refaire l'armée, en s'appuyant toujours sur des jeunes qui ne sont pas encore actifs dans le pays, ce qui permet au pays de continuer à tourner. C'est la leçon tirée de l'échec de 1940 : c'était la pagaille dans l'armée avec trop de gens qui arrivaient et pas assez d'armes modernes ; plus rien ne marchait, les gens ont fini par se retrouver sur le bord des routes. Dans l'hypothèse d'une remontée en puissance selon le scénario 6, les choses se passeraient sans doute ainsi : un mercredi en Conseil des Ministres, on rétablit la conscription par une loi, promulguée le soir même. Le système actuel permet d'avoir un carnet de 600 000 noms par ans, en cas de besoin. Tous les pays font à présent ce calcul.

D'où vient l'idée de cette réorganisation complète ?

La JAPD n'est qu'un organisme pour bien identifier les jeunes physiquement, les localiser, mettre leurs coordonnées dans un ordinateur et les suivre au moins l'année courante, et n'ont pas pour apprendre l'armée en un jour ! Si cette remontée en puissance se passe dans trente ans, on n'aura pas fait perdre trente années bêtement à des jeunes.

Tous ces dossiers ont été menés de front : la défense européenne, la réforme des armées, la suspension de la conscription. Quels sont les liens entre eux ?

Ils ont été menés de front par le même homme : l'Amiral Lanxade⁴⁴¹, puis moi. Le même homme pilotait les dix comités stratégiques et j'étais présent dans les dix. C'est le bouclage de l'ensemble qui mettait tout en cohérence. Ce qui est terrible maintenant pour les hommes politiques est qu'avant, la Défense était toujours l'ajustement de Bercy : si Bercy avait besoin d'argent, il le prenait à la Défense ; or maintenant, la défense est petite et modulaire et le politique est obligé, s'il veut saper une partie des crédits de la défense, de prendre une décision politique. Je m'explique : avant il y avait 300 000 hommes dans l'armées de Terre ; si on enlevait une brigade de 25 000 hommes, cela n'avait pas de grosses conséquences. Ce n'est pas du tout le cas aujourd'hui : ce sont aujourd'hui des modules très compétents dont les trente rayons du spectre sont le plus courts possibles pour savoir remonter en puissance et être adapté à ce que font les Anglais et les Allemands en cas d'opération, ce qui permet de générer des relais. Par exemple, pour avoir 400 chars, ce qui représente 10 régiments de chars. Cela permet d'avoir une école à Saumur qui forme les officiers pour s'occuper de la cavalerie. En-dessous, le format est trop petit : il n'y a pas de relais possible car il n'y a pas assez de chars. Quand on veut pouvoir mettre 120 chars sur le terrain, il faut disposer de 360⁴⁴². Ce système ternaire est inspiré du scénario anglais. Les modules partent quatre fois en opération ; ils doivent donc se relayer. Les régiments sont toujours sous forme ternaires : autrement dit, il y en a trois qui font la même tâche. Et on en envoie un entier sur un théâtre

⁴⁴¹ Il avait commencé la réforme par les forces spéciales.

⁴⁴² Élément d'explication : quand on veut faire quelque chose dans l'armée, il faut diviser par trois pour voir si c'est faisable, alors que dans le civil il faut diviser par cinq.

d'opération, remplacé par un autre quand il revient, et ainsi de suite. Avant, ce n'était pas du tout comme cela qu'on procédait : on prenait un petit bout de chaque régiment, on cassait tout le système et on nommait un chef. Aujourd'hui c'est organisé et cohérent. Ce qui, pour en revenir au politique et aux questions budgétaires, oblige le politique à décider d'enlever un régiment complet s'il veut faire des économies sur les chars par exemple. Or en dessous de trois régiments, c'est inutilisable. De même pour les sous-marins : il faut six sous-marins nucléaires d'attaque pour fermer le Détroit d'Ormuz. Le module « sous-marins » est donc de six bâtiments. Tout a été conçu pour la plus grande efficacité opérationnelle. Nous avons réalisé une étude en flux tendus : la Cour des Comptes est d'ailleurs tout à fait en retard sur ce dossier. L'aviation de combat, les chars, les forces d'action navales... coûtent tant par ans. Le problème n'est pas de savoir combien coûte un porte-avion, mais la question est la suivante : si l'on veut la fonction porte-avion, qui suppose une escorte autour et des avions à bord, capable d'intervenir en Somalie ou au Vietnam, ce module coûte un milliard d'euros par an pendant cinquante ans. Le politique est maintenant obligé, s'il veut gagner un milliard, d'enlever un pan entier du système pendant quarante ans ! Le politique est coincé. Et mon calcul a été fait pour ne pas dépenser de l'argent bêtement et qu'il n'y ait pas un soldat de trop : cela a été démontré. Depuis que je suis parti en 1998, la défense est sur une courbe réalisée par quatre lois de programmation jusqu'en 2015 dans laquelle, si on ne reconduit pas les budgets, on est obligé des pans entiers du spectre, et on ne peut plus intervenir avec nos alliés. Une autre idée est de développer des programmes en commun : on essaye par exemple de fabriquer des porte-avions avec les Anglais. Il s'agit aussi de mettre la DGA et le GIAT à la hauteur de nos travaux : ils étaient trop gros auparavant. La DGA était auparavant organisée à l'ancienne : il y avait une DGA par armée (Terre, Air, Mer). Aujourd'hui, la DGA est interarmées et chacun des modules y prend ce dont il a besoin. La DGA est organisée comme le Parthénon, alors qu'avant, c'était plutôt comme les colonnes de Burenne. Il y a des piliers pour chaque armée, mais le fronton est commun : la R.-D. est commune, tournée vers l'avenir. Tout tient ensemble : la loi de 1996, la réforme de la DGA en 1998, la réforme des armées de 2000 et 2005. Tout s'est fait petit à petit. Tout le monde était contre moi car tous voulaient garder leurs privilèges. C'est tout un système cohérent copié sur ce qui allait bien chez les Anglais, sur ce qui allait bien chez les Allemands, avec les capacités de la France qui ne sont pas forcément les mêmes que celles des autres pays. Et on ne peut guère toucher à ce système jusqu'en 2015, système qui est très moderne contrairement à ce qu'on lit parfois dans les journaux.

Quels rapport entreteniez-vous, et entretient plus généralement l'armée, avec les médias, et notamment la presse ?

Il y a les textes officiels, que vous avez le droit de lire. Mais j'ai aussi fait du off pendant des années. Tous les mercredis pendant des années, je faisais un petit déjeuner avec les plus grands journalistes en off à sept heures du matin. Il fallait éviter les problèmes que peut causer la médiatisation sur le resserrement des armées et la fermeture de sites. Les journalistes ont été mis au courant de tout cela par moi, mais ils n'ont jamais été capables d'écrire un article qui rende compte de tout ça et de la cohérence de cette réforme car ils n'ont pas de vue stratégique. Ils ont une vue partielle des problèmes. Les seuls qui ont une vue globale des problèmes, ce sont les penseurs de l'IFRI, de l'IRIS, etc. mais qui eux ne sont pas venus nous écouter parce qu'ils pensent qu'ils sont plus intelligents que les militaires. Le résultat est qu'il n'y a aucun bon article sur la défense en France. Des pages entières du *Figaro* disent qu'il faut réformer la défense alors qu'elle l'est et que les gens ont souffert pour mettre en place cette réforme.

Comment expliquer ce « décrochage » de la presse sur les sujets de défense ?

La presse ne décroche pas que sur ces sujets : elle décroche un peu sur tous les sujets. Ce qui a intéressé la presse dans la réforme des armées, c'est de raconter les rivalités entre armées, les rivalités entre constructeurs d'avions, etc. Pour reprendre l'exemple de la DGA, je suis à l'origine de la réforme de la DGA car j'avais vu que les Anglais faisaient autant de bateaux que nous avec 12 000 hommes, alors que nous en avions 25 000. Le secret à l'époque, qui n'en est plus un maintenant, était de décroître la DCN jusqu'à 12 000 et on commande le second porte-avion français. Cela me fait toujours bouillir quand je lis un article disant qu'il faut réformer la défense française parce que nous avons fait la plus grande réforme que la France n'ait jamais fait ; aucun autre ministère n'a fait ce que nous avons fait. Le comité stratégique s'occupait de vingt sujets différents. Le Président a fait confiance aux militaires, et cela a réussi mais ça a été très dur et ça l'est encore. D'ailleurs, la réforme a réussi parce que les militaires n'ont pas de syndicats.

Pour en revenir à la coopération militaire franco-allemande, cette vaste réforme s'est-elle effectuée en concertation avec nos partenaires allemands ?

Le gros problème qui s'est posé avec les Allemands est que nous les avons informés en permanence, mais qu'ils n'étaient pas pour ces réformes. La pensée du Général Naumann était immuable : pour lui, il fallait des chars, 3000 chars. Son successeur, qui avait été Chef d'Etat-major de l'Armée de Terre, était encore plus fermé. Quand j'ai annoncé ma volonté de faire cette réforme, ils ont rétorqué que ça allait polluer le système militaire allemand et les autorités politiques allemandes vont vouloir faire comme la France. Je les ai donc forcés à venir petit à petit dans les opérations, comme je vous l'ai expliqué tout à l'heure : Djouba, le Cambodge, puis Sarajevo où ils ont pu constater que leur armée n'était pas du tout adaptée aux crises contemporaines et aux cinq scénarios de montée en puissance. Mais comme le problème politique en Allemagne était le maintien de la conscription non pas pour la défense, mais pour les autres services publics. En Allemagne, tous les jeunes sont appelés, filles et garçons : 200 000 vont à la défense, et 400 000 dans le service civil. Ces services publics (hôpitaux, services sociaux,...) ne voulaient pas perdre cette manne gratuite : ils ont donc empêché la réforme. Nous voulions faire l'inverse au départ, à l'époque où M. Picq était SGDN, c'est-à-dire que nous voulions garder l'armée opérationnelle et faire faire un service civil d'un an à tous les autres dans les ministères. Et ça a failli fonctionner ! Mais cela n'a pas marché parce qu'il fallait garder les 96 milliards de francs pour la défense et ajouter 10 milliards pour faire faire un service civil à tous ces jeunes. Or aucun ministère ne voulait contribuer au paiement de ces 10 milliards ; tous les syndicats se sont mobilisés contre car des gens moins payés auraient fait le même travail, ce qui aurait dégagé la somme nécessaire pour mettre en place un service civil. Cela aurait donc coûté trop cher à la défense seule. La discussion a tourné court avec M. Juppé.

Les Allemands vont petit à petit en arriver au même type de réforme que nous : cela commence à être discuté en Allemagne. Les Espagnols et les Italiens ont déjà professionnalisé leurs armées ; quant aux Anglais et aux Américains, ils ont une armée professionnelle depuis longtemps. Les Allemands commencent à se demander comment trouver le financement pour mener cette réforme.

A vous entendre, j'ai la sensation que le projet d'une politique européenne de défense a été poussé par les militaires, et que les politiques se sont ralliés à cette idée.

Le Président était dans le secret et tirait le dossier. Il a tenu tête aux autres instances politiques. Cela vient en partie de son profil : il a fait son service militaire, il aurait voulu être militaire, puis il est rentré à l'ENA. Il admire la pensée militaire quand elle est bien construite. Tout a été possible car le numéro un politique, le Président était d'accord. Et il a entraîné les ministres dans cette boucle de réforme globale. La pensée est maintenant stable : ils y a des ajustements, des améliorations tous les ans mais l'essentiel est posé. Cette

pensée est un mélange de la pensée de chaque pays européen ; les pays se copient, s'inspirent et c'est ainsi que la défense européenne se fait : des état-majors se construisent, les façons de gérer les hommes convergent, les scénarios se ressemblent, etc. On est beaucoup plus en avance que l'OTAN ancienne version qui ne faisait que de l'état-major de lutte contre le Pacte de Varsovie.

Les Américains ont lâché un peu de lest, de même que les Anglais, avec cette fameuse phrase sur la non-automaticité. Les Américains sont passés au stade du dessus avec l'aide des Anglais. Je vous explique : depuis dix ou quinze ans, l'ONU, une organisation qui fonctionne bien, fait beaucoup de choses et la France est pour faire travailler l'ONU, tandis que les Anglo-saxons font de plus en plus les opérations sans les résolutions de l'ONU parce qu'ils veulent démontrer qu'ils sont leaders dans le monde, et que ce n'est pas l'ONU qui commande. S'ils ont lâché sur la défense européenne, ils n'ont en revanche pas lâché sur quelque chose qui est la bête noire du Quai d'Orsay et que les politiques n'ont pas encore bien saisi : les Anglo-saxons considèrent l'ONU comme un désordre immense avec des pays qui ne devraient pas s'y trouver –il y a 200 pays dans l'ONU- ; ils souhaitent créer à partir de l'OTAN leur nouvelle ONU, dans laquelle les pays rentrent un par un, vérifiés par eux. Pendant que la défense européenne se fait, l'OTAN devient de plus en plus un organisme remplaçant l'ONU dans la pensée des Anglo-saxons pour leurs propres affaires et pour gérer le monde. Ils essayent de la relier à l'OTASE, soit l'équivalent de l'OTAN du Japon avec l'Australie, pour gérer le monde. L'OTAN n'est aujourd'hui plus un organisme militaire comme avant avec des chars et des avions mais le vecteur par lequel les Anglais et les Américains dans le monde sans le dire : il disent par exemple : « L'OTAN a décidé de gérer la crise au Darfour. » Mais ce sont en fait les Anglais et les Américains. Ils ont transformé l'OTAN en un organisme de type onusien⁴⁴³, dans lequel ne rentrent que ceux qu'ils acceptent et qu'ils dirigent sans le dire. Quand j'étais dans les réunions secrètes de l'OTAN, au Comité militaire, j'ai vu comment cela se passait : il y avait seize personnes à table, mais tout se décide en secret la nuit, et le matin les Anglais et les Américains ont convaincu tous les petits pays et s'entendent lors de la réunion du matin, alors que le Français dit autre chose. On en arrive à ce que des pays comme la Pologne ou les PECO veulent entrer dans l'OTAN plutôt que dans l'ONU ou la PESD parce qu'ils savent que c'est dans l'OTAN que se fait la politique mondiale, et non dans l'ONU ou dans l'Union Européenne. L'UE n'est pas capable de faire ce que fait déjà l'OTAN factice dont je vous parlais tout à l'heure. L'OTAN permet aux Américains et aux Anglais d'entraîner avec eux les pays d'Europe de l'Est avant même qu'ils soient entrés dans l'Union Européenne. Ils ont perdu sur le volet défense puisqu'il existe aujourd'hui vraiment une capacité européenne qui peut permettre de faire quelque chose, mais la guerre qui commence est l'extension de la zone géographique de l'OTAN. On va bientôt voir l'OTAN en Ouzbékistan, en Syrie, en Irak... Pourquoi ? Parce qu'ils savent que l'ONU est incapable de gérer les choses. La zizanie provient de ce que les Anglo-Saxons poussent en avant l'OTAN, alors que la France pousse en avant l'ONU.

Comment se passent les choses avec les Allemands qui se trouvent finalement en porte-à-faux entre leur relation forte à l'OTAN et leur partenaire français ?

On remarque sur ce sujet une sorte de courbe de Gausse : les Allemands ont d'abord été complètement intégrés dans l'OTAN et étanches à toute autre pensée ; puis ils se sont lancés dans le franco-allemand et ont commencé à créer des modules un peu comme la France lorsqu'ils ont été en opérations. Et plus récemment, contrairement aux Anglais –qui sont toujours les leaders des forces en Europe, ils se sont collés à nous pour montrer qu'ils n'étaient pas les valets des Américains : dans une opération comme l'Irak, ils ont démontré qu'ils étaient avec la France. Le problème est qu'ils n'ont pas le même poids que la France à

⁴⁴³ L'OTAN s'occupe par exemple de maintien de la paix aujourd'hui, ou de lutte contre le crime organisé.

l'ONU : c'est la France qui parle pour eux, et elle défend leur candidature à un siège permanent au Conseil de Sécurité de façon à faire porter sa voix. Les Allemands n'ont pas été des suiveurs comme les autres en Irak, comme la Pologne par exemple. Les Allemands suivent souvent les Français dans les opérations. Désormais, les Anglais et les Américains, leaders de la politique mondiale, ont des démêlés non seulement avec les Français, mais aussi avec les Allemands.

Est-ce que ce lead britannique en matière de défense sur le sol européen n'a pas aussi joué dans le choix de perpétuer le partenariat franco-allemand, à travers lequel la France garde un certain leadership et avance sur le dossier de la politique européenne de défense ?

Avant Saint-Malo, les Allemands étaient étanches et n'avaient pas de pensée stratégique. Mais cela se vérifie davantage en ce moment, et depuis 2003 notamment. Il y a en ce moment deux sortes de construction européenne, ce que les gens n'ont pas compris lors du référendum du 29 mai : il y a une défense européenne et une Europe anglo-saxonnes, et une Europe franco-allemande et latine, avec une défense qui s'ensuit. Ces deux visions se combattent, et c'est la vision anglo-saxonne qui triomphe pour l'instant : une Europe des marchands, soit exactement le contraire de ce contre quoi les gens ont cru voter. On est revenu à Maastricht et Nice. Le seul pays qui a un pied dans chacune de ces visions est la France : nous sommes très liés avec les Anglais en ce qui concerne le leadership parce que nous avons une vision stratégique mondiale et un passé colonial qui amène l'Europe jusqu'aux Antilles, avec de grands détroits. Les Allemands, eux, sont mondiaux pour le commerce mais pas pour la stratégie. Mais en même temps, la France est le leader des pays qui ont une vue stratégique différente des Anglo-saxons. Les Allemands sont collés à nous car ils ne veulent pas dépendre de la vue stratégique des Anglais.

On aurait pourtant pu envisager, au moment de la crise en Irak, une plus grande convergence des positions allemande et britannique étant donné le passé otanien de l'Allemagne.

La modification de l'attitude auparavant « tout OTAN » de l'Allemagne s'est produite à partir du moment où les Allemands ont commencé à se joindre aux opérations et qu'ils ont pu constater que les Anglo-saxons ne cherchent que leur intérêt dans ces opérations. La pensée anglo-saxonne vise à faire quelque chose si c'est rentable : s'il y a du pétrole par exemple. La France raisonne plutôt en termes de civilisation : on fait quelque chose si cela civilise la région, si cela apporte quelque chose à un pays, si cela évite la guerre. La pensée française est une vue avec beaucoup d'abnégation dans les problèmes mondiaux. L'idée d'attirer l'OTAN au Darfour est bonne, puisqu'à première vue il n'y a aucun intérêt stratégique. Mais on peut cependant soupçonner des intérêts pétrolier en-dessous.

Pour continuer à parler de stratégie en remontant néanmoins dans le temps, pouvez-vous me parler du Concept commun de Nuremberg : comment a-t-il été préparé, qui a lancé l'idée... ?

Je ne peux guère vous en parler. Je me souviens de la discussion qu'il y a eu entre le Président et le Chancelier à Nuremberg parce que j'étais présent sur la partie défense. Nuremberg marque la fin de l'incompréhension allemande sur la réforme des armées françaises. Ce jour-là, les Allemands comprennent qu'on ne fait pas cela contre eux mais dans l'intérêt de l'Europe. Nuremberg n'est pas un Concept stratégique : c'est la fin d'un blocage du cerveau allemand qui croyait que l'on faisait cette réforme contre eux. Ils n'avaient toujours pas intégré jusque-là que le Mur de Berlin était tombé et que les Russes ne viendraient plus, et qu'il n'y avait plus besoin de temps de chars. Nuremberg est le jour

de la compréhension de ce que fait la France. Je n'y étais pas arrivé jusque-là avec mon homologue. Mais le Président de la République est arrivé à convaincre le Chancelier allemand, qui a convaincu son Chef d'Etat-major. Ce n'est pas moi qui ai traité directement. Les Allemands comprennent toute la portée de notre réforme, et à la fin de la rencontre commencent à arriver les idées pour préparer Saint-Malo. Ils comprennent aussi qu'il faut travailler avec les Anglais car ils ont une vue globale du monde.

Le Concept de Nuremberg est pourtant connu pour avoir en partie inspiré la stratégie de sécurité européenne de 2003.

La France était avant seule dans cette pensée stratégique, et à Nuremberg les Allemands l'ont reconnue comme leur pensée également. Ils ont mis cinq ans à adopter cette pensée et à comprendre qu'elle n'était pas contre eux. Nuremberg signe la réconciliation de la pensée franco-allemande. La caractéristique d'un Allemand est qu'il faut qu'on l'aime, sinon il commet des erreurs. A la fin de l'époque Lanxade, avec les évolutions introduites par notre Livre Blanc, nous étions en train de nous éloigner un peu, l'amitié personnelle de l'Amiral Lanxade avec son homologue mise à part. Avec Nuremberg, ils ont reconnu qu'on les associait. C'est un nouveau souffle qui permet de repartir dans la construction de la défense européenne parce qu'ils sont d'accord. Mais pour eux, ça a été très difficile de quitter ce carcan de pensée allemande : ils ont donc décidé de créer un état-major national à Cologne où les Français sont venus s'installer (avec le pendant : un état-major en France où des Allemands sont installés), alors que nous n'avons jamais réussi à installer d'état-major français en Angleterre parce que les Anglais sont nationaux.

L'allié britannique semble finalement insaisissable, avec sa double stratégie.

Ce n'est pas exactement cela. Les Anglais ont une stratégie nationale, dictée par ses propres intérêts. Ils s'associent selon le moment, et surtout en fonction de l'intérêt qu'ils en tirent. Quand la France et l'Allemagne veulent faire quelque chose dans l'intérêt de l'Europe, les Anglais sont incapables de faire quelque chose dans l'intérêt de l'Europe si ça ne leur rapporte rien. Par exemple, ils rentreront dans l'euro si ça leur apporte quelque chose ; tant que ce n'est pas le cas, ils n'y entrent pas. Ils travaillent toujours à l'envers : c'est comme cela qu'ils ont bâti un empire colonial puissant et rentable au XIXème siècle. Rapportée à sa taille, la Grande-Bretagne est l'un des plus grands pays du monde. En ce qui concerne les Américains, c'est différents : ce sont des logisticiens ; ils ont les moyens à fournir mais leur pensée stratégique est souvent anglaise. La Guerre du Golfe en est un exemple : il n'y avait pas assez d'avions anglais, alors les Américains ont apporté 1000 avions.

Justement comment se passe cette circulation d'idées, mis à part par les réunions secrètes que vous avez évoquées ?

Cela se fait par le biais de *think tanks*. Les plus grands sont à Londres. Les Américains ont essayé de les copier : mon homologue Shalikhvili en a créé sur la côte ouest. Les Américains essayent aussi de penser à long terme, mais quel que soit le think tank américain, il y a toujours un Anglais qui impulse les idées. Les Anglais sont considérés comme les ancêtres dans la famille anglo-saxonne ; les Américains sont les petits-enfants. Les Etats-Unis ont les moyens financiers et matériels mais pas de pensée, alors que l'Angleterre n'a pas de moyens mais ils ont la pensée et se servent des moyens américains. Ils ont une capacité de persuasion pour réaliser leur stratégie et ils le font pour la Couronne. C'est toute la différence avec les Français : ils font les choses non pas pour le Président mais pour la France. Les militaires, et particulièrement les Chefs d'Etat-major des armées sont plus caractéristiques encore que leur nation. Quand on rencontre le Chef d'Etat-major des Armées d'un pays, il est un peu le dépositaire de la pensée ancestrale : la pensée est souvent

la même depuis 500 ans. Quand on a fait les premiers exercices en Europe, c'était incroyable de voir le Chef d'Etat-major autrichien avoir un ascendant sur le Chef d'Etat-major croate comme sous l'empire austro-hongrois ! La pensée militaire est stable ; les lignes de front sont toujours les mêmes. Je me souviens, quand j'étais opérationnel, on apprenait comment Hannibal envahissait un pays, par quelles voies. Tout le monde passe par les mêmes voies depuis 2000 ans. Les voies romaines étaient faites pour faire passer les soldats par des voies d'accès caractéristiques, qui sont toujours les mêmes. Il n'y avait pas de moyen de passer autre part. Cette stabilité de la pensée fait que les Chefs d'Etat-major sont beaucoup plus puissants qu'il n'y paraît. Les régimes changent, mais les militaires sont toujours stables. C'est pur cela que c'est très difficile de construire l'Europe : les gens n'ont pas les mêmes façons de penser !

Comment dès lors espérer construire une identité européenne de défense, compte tenu de cette stabilité des pensées nationales ?

Le problème est que les Anglais veulent construire une identité européenne à l'anglaise, les Français veulent une identité européenne à la française. C'est deux courants de pensée ne sont pas assimilables. C'est un leurre de penser que l'on assimilera toutes ces pensées et ces cultures différentes à terme. Un militaire a un devoir difficile à accomplir : c'est de défendre sa patrie, mais surtout d'annoncer à une famille, une femme, une mère, des enfants, que leur père ou leur fils est mort au combat. On ne plaisante pas avec la vie. Et par conséquent, on ne plaisante pas avec les ordres des politiques parce que leur geste lorsqu'ils se trompent entraînent des morts, comme au Vietnam, en Indochine ou en Algérie. Les militaires font très attention à la vie de leurs subordonnés, et c'est de plus en plus vrai maintenant. Un organisme ne peut donc pas remplacer un cœur humain. J'ai un exemple : je voulais à un moment donné prendre d'assaut la tour de radio-diffusion en Centrafrique parce que les soulèvements qui s'y produisaient devenaient insupportable ; j'avais annoncé au Président que l'on risquait de perdre entre cinq et dix soldats. Le Président m'a répondu : « Non. » parce qu'il parlait non pas à un organisme, mais à un homme qui veut protéger ses enfants, le Chef d'Etat-major, et qu'il ne pouvait se permettre de perdre un des siens, un Français. Si on ne résout pas ce problème à l'échelon européen, on ne pourra pas aller plus loin dans la construction de la défense européenne. Autrement dit, s'il n'y a pas un homme au niveau européen, comme un Président de l'Union Européenne, qui, lors de la mort d'un soldat européen dans une opération européenne, prévient la famille et ira mettre une croix de la Légion d'Honneur sur le cercueil du soldat, on ne peut résoudre les problèmes. C'est ce que ne comprend pas le Quai d'Orsay : le Quai croit qu'on peut faire des réunions onusiennes, de cabinet, de crise, d'ambassadeurs, etc. Ils ne sont pas du tout concernés par la mort des gens. Ils en restent au niveau technique. Dans la défense européenne, on veut mettre la charrue avant les bœufs : on se trouve en butte, au maximum de ce que l'on peut faire pour l'instant, tant qu'on ne passera pas au stade d'après Nice. Et même le Traité Constitutionnel était insuffisant à ce stade-là : avec un an et demi de présidence de l'Union, l'Europe serait devenue l'équivalent de la IV^{ème} République. Hors en France, le système militaire de la V^{ème} République fonctionne parce que le Président a une clef en main : la clef nucléaire. La question nucléaire se posera fatalement en Europe. Or un organisme ne peut pas tourner la clef du nucléaire : c'est un homme, avec un autre en face qui a la même clef. Le Président a une clef et le Chef d'Etat-major des Armées a la même clef. Le fait de tourner la clef ou de faire tuer des soldats dans des opérations est un fait humain. Or on veut résoudre la défense européenne, c'est-à-dire un Etat-major européen avec un chef qui lance l'opération dans laquelle des soldats vont mourir pour l'Europe, cela ne marchera pas tant qu'il n'y aura pas de Président de l'Union Européenne élu quasiment au suffrage universel, de type V^{ème} République, qui soit reconnu par tous les Européens et dont les ordres soient légitimes. La transformation de la IV^{ème} République en V^{ème} République en France par de Gaulle est en partie due aux bavures des guerres de décolonisation et à l'arrivée du nucléaire : le Président

du Conseil, qui ne restait parfois en place que trois semaines, ne risquait pas de tourner la clef ! C'est le même dilemme qui se pose à terme pour la défense européenne. Jusque-là, ce sera toujours chacun des pays qui fournira des forces et en cas de mort dans une opération multinationale (cela m'est arrivé en Bosnie-Herzégovine), on rhabillera toujours le soldat décédé aux couleurs de son pays parce qu'il n'y a pas de drapeau européen qu'on puisse mettre sur un cercueil, avec une reconnaissance européenne. Pour l'OTAN en revanche, la question est pratiquement résolue puisque dans l'OTAN, les pays sont tous égaux mais les Américains sont plus égaux que les autres. Le Président américain est donc vu comme le patron en matière de reconnaissance symbolique des morts de l'OTAN. Les Anglais sont d'ailleurs un peu jaloux de cette prééminence américaine dans les journaux ou de fait : ce sont les Anglais qui mènent les opérations, mais c'est le drapeau américain que l'on voit. En Europe, non seulement nous n'avons pas résolu ce problème, mais nous venons de reculer en n'acceptant pas un des premiers pas vers les stades supplémentaires. Les militaires sont disciplinés et ils obéissent à des ordres politiques. Or obéir au Quai d'Orsay, à l'ONU ou à un organisme ne veut rien dire. Dans l'OTAN, on obéit au Président des États-Unis, et au Premier Ministre britannique. Faire des corps européens sans une pensée politique qui commande, sans un chef politique européen qui entraîne la mort des gens du corps, cela ne peut pas fonctionner.

Il existe tout de même la personne de Javier Solana, sensée incarner l'identité européenne à l'extérieur.

Il est en effet un personnage important. Tant qu'il ne faut engager les forces qu'en exercice, cela ne pose pas de problème. Mais il en va autrement quand on passe au niveau opérationnel.

Vous parliez à l'instant du nucléaire. Pouvez-vous me parler de la proposition de la dissuasion concertée, dans la formulation de laquelle vous êtes sans doute intervenu ?

C'est justement le maximum que l'on ait pu atteindre : parler du problème à un niveau supérieur au national. Il existe en matière de défense trois choses qui ne se partagent pas mais qui s'échangent : le nucléaire, le renseignement et la mort des soldats. Les armées françaises, anglaises et américaines sont des armées nucléaires : tout est fait pour le nucléaire ; tous les équipements les plus perfectionnés (stellites, systèmes d'écoute,...) visent à ce que le nucléaire fonctionne. C'est une ligne Maginot qui ne doit pas avoir de faille et sur laquelle on ne plaisante pas. L'idée de dissuasion concertée consistait à avoir des échanges avec nos partenaires européens. On ne peut pas avoir d'échanges sur le sujet avec les Américains ; nous avons donc eu des échanges avec les Anglais, qui avaient des échanges avec les Américains. Mais cela ne fonctionnait pas dans l'autre sens. Nous avons amélioré le côté « indépendance totale » de la France en apprenant des choses par une concertation. Mais il s'agit d'un sujet extrêmement secret. La concertation s'est déroulée entre trois ou quatre spécialistes, et elle est restée secrète. Même les politiques n'étaient pas au courant du contenu de la concertation. Le niveau de classification est trop élevé pour que je vous l'explique. Mais en gros, cela permettait d'éviter les coups fratricides. Je m'explique : si une crise très grave se déclare, on la traite au niveau du Chef d'Etat-major des Armées. Le Chef anglais et le Chef français discutent directement. Ceux-ci discutent ensuite directement avec les chefs d'Etat et de gouvernement. Or pour que le circuit fonctionne vite, il faut avoir préparé la capacité de discussion ; La concertation est une sorte de memento qui permettrait d'entrer immédiatement dans le vif du sujet et de prendre une décision très rapidement. Pour éviter la faille dont je vous parlais à l'instant, on se concerta : par exemple, si la crise intervient dans un pays doté de l'arme nucléaire, avec des voisins dotés aussi du nucléaire, on se partagera les frappes pour neutraliser la capacité nucléaire de la région en crise plutôt que de frapper deux fois le même pays. La concertation vise de

façon constructive à dissuader les pays qui ont l'arme nucléaire et sont dangereux de s'en servir. Tout cela n'intervient même pas au niveau des diplomates : c'est du seul ressort des Chefs d'Etat.

Cela pose des problèmes avec notre partenaire allemand qui est absolument hermétique à tout nucléaire militaire.

Les Allemands connaissent le mot de « dissuasion concertée » parce qu'il y a eu des fuites, mais ils ne savent pas ce que cela recouvre. Cela crée deux sortes de pays : ce qui ont l'arme nucléaire et ceux qui ne l'ont pas. C'est pourquoi, si nous revenions dans l'OTAN, nous voulions y revenir au niveau des Anglais et non des Allemands. La concertation a consisté à être le plus discret possible vis-à-vis des Allemands, d'autant plus qu'ils avaient très bien accueilli le retrait des Pluton et des Hadès.

La dissuasion nucléaire au niveau européen est-elle par conséquent enterrée ?

C'est enterré tant que l'on n'en arrive pas à un Président élu de l'Union.

J'ai la sensation que ce sujet a émergé en 1995 avec beaucoup de polémiques, et qu'il s'est arrêté aussi vite qu'il était apparu.

Cela n'a duré qu'un an, et ça s'est arrêté là. Je le sais car c'est moi qui ai du régler tout le problème.

Voyez-vous d'autres obstacles au développement d'une politique européenne de défense que ceux que nous avons déjà évoqués ?

Le plus gros obstacle est l'obstacle politique, avec le recul actuel du à l'échec du Traité Constitutionnel. Maastricht et Nice sont des traités encore très tièdes au niveau politique : c'est du marché commun amélioré. La partie défense du Traité Constitutionnel était courte et dense, construite à partir des avancées qu'il y a eu depuis Saint-Malo. Sans aller jusqu'à une entité politique unique, le Traité permettait d'identifier un homme qui incarne la politique étrangère et de défense commune en la personne d'un Ministre des Affaires Etrangères de l'Union. Les Espagnols ayant une position semblable à la notre dans l'OTAN, j'avais discuté en secret avec Solana et je l'avais fait nommer à son poste à l'OTAN pour transformer l'OTAN de l'intérieur en 1995-1996. Le Président a l'a ensuite fait s'imposer à l'Europe au poste de Haut-Représentant pour la PESC. Solana avait une très bonne connaissance de l'OTAN, avec une vision à la française d l'Alliance : il a travaillé dans l'OTAN en étant Président du Comité politique, soit au-dessus du Comité militaire dominé par les Anglais. Il pouvait dire au Comité militaire de commencer à accepter les améliorations. Puis il est passé à l'Europe. Et l'idée d'une Ministre des Affaires Etrangères de l'UE était un bon premier pas : il fallait un homme qui représente à la fois la diplomatie et la défense communes ; on ne peut pas faire de différences entre les Affaires Etrangères et la Défense en matière d'utilisation des forces européennes. C'était un premier pas, mais pas suffisant pour faire une défense européenne. Pour cela, il faudrait du renseignement commun, des ambassades communes (en commençant avec les Allemands ; avec les Anglais, ce ne sera jamais possible). Il faudrait un sentiment européen qui entraîne les forces européennes en opération.

La défense européenne existe-t-elle finalement ?

La politique européenne de défense est maintenant arrivée à une butée, et elle attend l'arrivée d'un niveau politique européen qui ne se cantonne pas à une forme de IV^{ème}

République. Et on ne peut pas prévoir combien de temps il faudra pour en arriver un jour à un Président européen qui donne des ordres à un Chef d'Etat-major européen qui commande l'ensemble des formes européennes, le nucléaire, etc. Et les Anglais étant inassimilables, j'ai peu que l'on n'en reste toujours à une Europe bicéphale, à la fois franco-allemande et franco-britannique.

Une question me vient à l'esprit : d'où vient l'idée des groupements tactiques 1500 ?

L'idée des groupements tactiques provient de la réunion secrète de Leeds dont je vous ai parlé. Ces groupements tactiques pourront être utilisés, y compris par l'OTAN, même si l'un des membres décidaient de ne peut s'engager. Cela n'empêche pas les autres pays d'y aller : même si les Américains ou les Anglais ne voulaient pas intervenir, on pourrait tout de même engager les groupements tactiques financés par tous les membres. Les groupements tactiques sont le phénomène à petite échelle de ce dont je vous parlais à grande échelle : c'est voir la potentialité de faire mourir des soldats dans un groupement tactique entraîné par des moyens anglo-saxons, sans que les Anglo-saxons s'engagent. La défense européenne va probablement évoluer comme l'OTAN, c'est-à-dire que certains modules seront engagés sur le terrain et d'autres pas, l'opération sera commandée par l'état-major capable de commander cette opération,... Il n'y a pas d'identité européenne qui prime sur l'identité nationale. Chacun des pays a ses propres réglementations, ses règles de financement, parce que le droit national continue à primer en la matière. Or l'utilisation de législations différentes dans des opérations où le geste de légitime défense n'a pas la même définition selon les pays pose problème : par exemple, pour un Anglais, la légitime défense signifie que l'on tire d'abord et que l'on dit ensuite que l'on a été attaqué ; pour un Français, la légitime défense intervient quand on s'est fait tirer dessus.

Quid de l'Agence Européenne de l'Armement dans ce vaste ensemble ? Est-elle l'héritière de l'OCCAR ?

J'ai fait réformer la DGA, comme je vous le disais tout à l'heure. Ayant réformé la DGA, nous nous sommes aperçus qu'il fallait se lancer dans des programmes d'armements fabriqués en commun en Europe. Ca a été le lancement de l'OCCAR en 1996. Mais comme chacun des pays produit des armements, il était impossible de réaliser cela tout de suite. Dans un premier temps, l'idée était de regrouper les plus grosses sociétés de chacun des pays en sociétés européennes qui présentent un livret dans lequel elles proposent plusieurs modèles d'avions par exemple : on a un panel, et on peut acheter deux types d'avions de combat : un Rafale ou un Eurofighter. Le stade suivant, une fois les sociétés créées, était l'idée d'une société unique qui ne propose plus qu'un seul modèle. Cela se fait petit à petit. Les sociétés européennes sont en train de se monter. Le stade suivant pour 2015 serait une société unique avec des modèles uniques, pour pouvoir se mesurer aux Américains qui en sont déjà au stade de l'unique. La pensée générale est la suivante : la réforme de la DGA a permis de la faire travailler en cohérence, ce qui lui a permis de faire une seule évaluation de terrain, ensuite elle n'a fait qu'une seule évaluation de terrain avec les Allemands ; puis cette évaluation est mise en conformité avec les normes de l'OTAN et les normes internationales. Tout cela est en chantier. Et après seulement viendra le stade unique.

Avec l'échec du Traité Constitutionnel, l'Agence ne se retrouve-t-elle pas bloquée ?

Contrairement à ce que l'on peut croire, tout ce qui est dans le Traité concernant la défense va avancer plus vite du fait de l'échec du Traité. Souvent après la réussite d'un Traité, il y a un mouvement de ralentissement : on se repose et on avance moins. Dans le cas présent c'est le contraire : c'est parce que cela n'a pas marché que les Allemands vont céder sur

telle chose, les Anglais sur telle autre, que l'on va céder localement sur certaines parties du Traité. On va appliquer plus certaines des dispositions du Traité sans dire qu'on le fait.

Souhaitez-vous ajouter quelque chose pour conclure ?

J'ai essayé de vous donner les clefs pour comprendre comment se construit la défense européenne, plus que les résultats. Tout est lié : la réforme des armées, l'Europe, l'arrivée du Président avec un profil particulier. Pour reprendre l'exemple de la transformation du Corps Européen, pourquoi cette transformation ? Parce qu'il y avait l'ARRC commandé par les Anglais, et s'il n'y avait qu'un ARRC anglais, toute opération allait être commandée par les Anglais. Il fallait donc un ARRC dans lequel il n'y avait pas d'Anglais. Et cela a marché : ça a été utilisé en Bosnie, au Kosovo, en Afghanistan.

Le problème avec l'échec du Traité est que la présidence de l'Union changeant tous les six mois, le président du Conseil européen ne peut guère dialoguer avec le Chef d'Etat-major de l'UE, et le Quai d'Orsay s'arrange souvent pour que les problèmes soient traités par les ambassadeurs et non par les militaires. Et le système de trois ans prévu par le Traité Constitutionnel aurait été un bon premier pas pour que le Président du Conseil identifie son Chef d'Etat-major et entame un dialogue avec lui. En six mois, le Président du Conseil a tellement de choses à faire qu'il n'a pas le temps de s'occuper de la défense. Ce sont donc les pays qui reprennent la défense à leur compte : ce sont les propriétaires de corps et de forces multinationaux qui les prêtent à des organismes (ONU, OTAN, nations-cadres) pour les opérations. Le Traité était le stade 0. Et nous avons reculé. On a bien une capacité de forces armées européennes avec un Etat-major et un Chef d'Etat-major, mais il manque encore le chapeau.

Annexe 5.1.8. : Entretien à Paris, 23/06/2005

Durée : 1 heure

Fonction : Chef du cabinet militaire de François Léotard, 1993-1995 ; Major Général des Armées, 1995-1998 ; Chef d'Etat-major de l'Armée de Terre, 1998-2002.

Pouvez-vous me présenter votre parcours professionnel pour que je saisisse comment vous êtes arrivé au cabinet militaire de François Léotard ?

J'ai commencé la Légion Etrangère, puis j'ai été affecté dans les unités mécanisées. J'ai été Chef d'état-major de la 5^{ème} région militaire (quart Sud-Est de la France), puis j'ai été affecté à l'Etat-major des Armées comme sous-chef « Opérations » à une époque particulièrement intéressante, après la Guerre du Golfe, en 1991. C'est à cette époque que des opérations d'un nouveau type ont commencé : la Bosnie, la Somalie, le Cambodge, l'Afrique. Le Ministre a ensuite souhaité que je rejoigne son cabinet. Par la suite, j'ai été Major général des Armées, et j'ai du par définition m'intéresser un peu au franco-allemand. J'ai enfin été Chef d'Etat-major de l'Armée de Terre.

Quelles étaient les grandes priorités du Ministre en 1993-1995 ?

A l'époque, les soucis du Ministre étaient avant tout d'ordre opérationnel : c'était avant la réforme des armées, mais la réforme a commencé avec le Ministre suivant, Charles Million, dont j'ai été le chef de cabinet militaire pendant quelques mois. L'essentiel de nos problèmes étaient des engagements extrêmement difficiles et périlleux sous l'égide de l'ONU : la Bosnie, la Somalie et le Rwanda. En dehors de cela, les armées, comme toutes les institutions, améliorent leur organisation en permanence, mais il n'y avait pas encore de réforme véritable.

Qu'en était-il du dossier bilatéral franco-allemand ?

On était à cette époque-là dans ce que j'appelle la routine du franco-allemand. Le principal souci du Ministre était alors le fait qu'il y avait des appelés volontaires sur les théâtres d'opération, la professionnalisation n'ayant pas encore eu lieu. Pour un Ministre, qui est un homme politique, c'était un souci permanent, d'autant plus qu'il y avait des pertes d'hommes difficiles à assumer politiquement. Il y avait aussi des soucis budgétaires, souci récurrent de tout ministre et particulièrement du Ministre de la Défense. On vivait une époque difficile, où les politiques voulaient toucher les dividendes de la paix : nous avons de très belles lois de programmation, mais les budgets annuels ne suivaient pas, ce qui est d'ailleurs un souci permanent dans le dialogue franco-allemand. Le véritable problème de ce dialogue est le décalage permanent entre les deux pays. Ce décalage est du à la vie politique des deux pays, scandée par les élections, qui n'est pas simultanée, ainsi qu'au budget : à cette époque-là, la France et l'Allemagne entendaient bien engranger les dividendes de la paix, c'est-à-dire considérer que les budgets de la défense n'avaient plus besoin d'être ce qu'ils étaient auparavant, et en faire des variables d'ajustement pour leur propre budget global. En d'autres termes, les budgets étaient serrés, faisaient l'objet de la part des Ministères des finances des deux pays de gels, de reports, ce qui a conduit à des diminutions et des annulations de programmes. Or dans ces programmes, il y avait des programmes franco-allemands. Les deux pays n'arrivaient pas à avoir une plage commune suffisamment dégagée politiquement et budgétairement pour construire quelque chose de solide qui allait résister aux coups de butoirs donnés par les ministères des finances pour récupérer des crédits du côté des armées. Cela rendait le dialogue difficile et créait des ambiguïtés, si ce n'est des malentendus.

Auriez-vous des exemples précis ?

Je n'en ai pas la mémoire. C'étaient des petites choses, mais auxquelles les deux pays tenaient. Mais voilà le cadre : c'est la fin de la Guerre Froide ; les deux Ministères de la défense ont des difficultés budgétaires qui ne surviennent jamais au même moment, avec des compressions budgétaires brutales. De sorte que l'on n'arrive pas à dégager l'espace et les crédits qui permettent d'avoir une vision sereine et partagée de l'avenir. Ce jeu est un jeu à trois, avec les politiques, les militaires et les industriels. Les industriels jouent leur propre jeu et ont leurs propres groupes de pression pour préserver leurs propres intérêts qui ne sont pas toujours ceux des armées. Ces industriels allemands et français étaient eux-même rivaux sur le marché de l'armement européen : on n'en était pas encore à la période des grandes fusions. Cela complique encore plus les choses.

N revanche, ce qui marche au quotidien dans le dialogue militaire franco-allemand, c'est la multiplicité des échanges d'officiers et de sous-officiers, des stages : nous avons à l'heure actuelle environ 100 officiers et sous-officiers détachés dans des organismes allemands, et inversement. De même les manœuvres en commun fonctionnent bien.

Commençait-on déjà à parler de politique européenne de défense au Ministère dans cette période-là ?

Dans cette période-là, les réalisations majeurs sont la Brigade Franco-Allemande et le Corps Européen. La Brigade Franco-allemande a été créée juste à la fin de la Guerre Froide, en 1989. Elle est très différente du Corps Européen : c'est un symbole qui a ses limites ; Elle reste aujourd'hui un symbole fort auquel personne ne veut toucher mais qui ne sert pas à grand-chose à vrai dire. Les Allemands y tiennent plus que nous parce que les unités de la Brigade sont les seules unités françaises qui restent en Allemagne depuis le retrait des FFA. La BFA a été engagée en Yougoslavie, et cela s'est plutôt bien passé. Mais c'est quand même anachronique. Dans la vie quotidienne, cette Brigade a par moment frôlé le ridicule : il y a eu des problèmes d'alimentation, du port du béret, de l'armement individuel... Chacun a gardé son armement individuel. Pire : le problème toujours non résolu des transmissions. Il est tout à fait typique. Les transmissions sont capitales à notre époque. Pour la Brigade Franco-Allemande, les deux industriels allemand et français ont toujours soutenu avec force que le système qu'ils proposaient était le meilleur. Conclusion : la Brigade est équipée des deux matériels, ce qui ne facilite pas la communication ! Pour assurer une liaison entre les deux systèmes de transmissions, on a construit une sorte d'usine à gaz ! Cela n'a rien à voir avec le Corps Européen. Le Corps est une ambition différente, franco-allemand à l'origine. C'est une réussite : bien que les Français et les Allemands y soient prédominants, c'est quand même une organisation multinationale. Le Corps a été engagé plusieurs fois, dont en Afghanistan la dernière fois, sous le commandement d'un général français. Ce qui est intéressant est que ce Corps est maintenant parvenu à maturité : il a passé tous ses examens OTAN avec succès et est validé comme corps de réaction rapide au niveau corps d'armée, ce qui est l'équivalent de ce que nous allons créer à Lille dans les années qui viennent. Il a su attirer à lui une quinzaine d'officiers de liaison étrangers en dehors des cinq nations.

Le Corps Européen peut-il être vu comme une prémisse à la politique européenne de défense qui naît en 1998-99 ?

Oui, mais avec l'apport français. Ce qui va exister à Lille demain et le Corps Européen sont deux corps OTAN, qui ont les capacités OTAN et travaillent avec les procédures otaniennes (qui ne sont pas les procédures américaines), mais qui sont utilisable tant par l'OTAN que par l'Union Européenne, voire en national. Ils ont une vocation multiple. C'est une composante essentielle de la vision française de la politique de défense européenne.

Le sommet de l'OTAN de Bruxelles reconnaît pour la première fois en 1994 l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense. Avez-vous des souvenirs particuliers ?

Non. Je n'y étais pas.

En quoi consistait votre travail quotidien auprès du Ministre ?

Le chef du cabinet militaire est à la fois le conseiller du Ministre pour les affaires militaires et l'interface quotidienne entre les armées et le Ministre. Les Chefs d'état-major entretiennent de bonnes relations avec le chef du cabinet militaire, mais ils ont aussi un accès direct au bureau du Ministre. C'est le chef de cabinet militaire qui renseigne en permanence le Ministre sur les opérations en cours. Le Chef d'Etat-major des Armées, dont le rôle est notamment de conduire les opérations, est bien sûr l'interlocuteur du Ministre pour les grands choix, etc. Mais pour le quotidien, c'est le chef du cabinet militaire. Et puis il y a bien sûr toute la coopération militaire internationale à laquelle le chef de cabinet militaire et ses collaborateurs sont étroitement associés.

Dans ce volet international, vous souvenez-vous avoir eu beaucoup de contacts avec les Allemands et les Anglais ?

Non. J'en ai eu en tant que sous-chef « Opérations » auparavant, à l'Etat-major des Armées : le sous-chef « Opérations » passe son temps à conduire les opérations, entre les cellules de crise du Quai d'Orsay et des rencontres avec ses homologues étrangers, essentiellement les Américains et les Britanniques à ce moment-là.

Pourriez-vous justement évoquer votre tâche au bureau « Opérations » de l'EMA ?

Les grandes opérations que nous avons eu à conduire quand j'étais sous-chef du bureau « Opérations » ont été la Bosnie, la Somalie, le Cambodge (la France était signataire du Traité de Paris concernant le Cambodge), deux crises dans l'ex-Zaïre avec d'importantes évacuations de ressortissants, et le Rwanda. Je suis parti juste au moment où l'on déclenchait l'opération Turquoise, que j'ai suivie en tant que chef du cabinet militaire de François Léotard.

Quelle était à l'époque la marge de manœuvre du Ministère de la Défense vis-à-vis de l'Élysée, d'autant plus que c'était une période de cohabitation ?

Pour les opérations, le Président de la République donne son accord aux propositions de la Défense. En général, les propositions qui arrivent au plus haut niveau de l'Etat quand il s'agit de conduire une opération sont d'abord la conséquence d'une demande politique. C'est le Président de la République et le gouvernement qui décident de s'engager en Bosnie ; ce ne sont pas les militaires. La Défense et les Affaires Etrangères étudient le dossier ; les militaires proposent ensuite des options : en hommes, en matériel, au niveau budgétaire... Ces options sont moulinées au sein du ministère, souvent avec nos interlocuteurs du Quai d'Orsay spécialistes de la zone pour que nous propositions une solution politico-militaire globale aux décideurs politiques. Le ministre n'est pas un militaire. C'est à lui que nous proposons nos options, et c'est lui qui nous accompagne quand nous allons les présenter au plus haut niveau. La marge de manœuvre n'est pas très grande. Le Chef de l'Etat décide avec son Premier Ministre, et les militaires exécutent. La marge de manœuvre du Ministre s'exerce dans d'autres domaines : l'organisation, le domaine industriel, syndical... Tout ce qui est à la périphérie de notre organisation.

Quelles étaient les grandes lignes de la politique de défense de la France en 1993-1995 ?

Autant que je me souviens, la politique de défense française était préoccupée en partie par la dimension européenne et l'Alliance. La France a essayé de contribuer à la réorganisation de l'Alliance : il y a eu des problèmes d'attribution de commandement, comme toujours, ce qui a entraîné une marche arrière de la France. C'est une crise qui a pris 18 mois, voire deux ans. La France a fait un pas en avant en direction de l'Alliance dans sa phase de réorganisation, ce pas a été accepté mais le compromis n'a pas été trouvé. Il n'était pas évident de bien savoir ce que nous voulions à cette époque-là. La tentation était de dire que les Européens devaient se constituer en une défense autonome qui serait l'un des deux piliers de l'Alliance. Or ça ne fonctionne pas comme cela : l'OTAN est aux mains des Américains qui sont la plus grande puissance. Cela fonctionnait d'autant moins bien que certains de nos alliés, en particulier les Britanniques mais même les Allemands à l'époque, considéraient qu'une approche de ce type allait inévitablement conduire à des doublons d'état-major : un état-major européen à côté de l'état-major OTAN, ce qui était source de dépenses supplémentaires en homme et en finances, ce qui n'était pas acceptable. On s'est ensuite orienté vers d'autres idées : l'Europe a abandonné son bras armé, l'UEO, et s'est orientée vers une politique plus raisonnable qui n'en est qu'à ses balbutiements. Le problème reste entier. L'OTAN est de moins en moins une organisation militaire vraiment performante, et de plus en plus un organisme de sécurité pour l'Europe. L'évolution de la politique européenne de défense est loin d'être terminée. Je fais partie de ceux qui n'imaginent pas que l'Europe de la Défense puisse précéder l'Europe politique, bien que cela soit un argument répandu, notamment chez la Ministre pour qui il faut continuer l'Europe de la Défense avec les pays qui veulent bien avancer. J'ai du mal à accepter cette idée parce que de même que le militaire dans une démocratie est subordonné au politique, je ne vois pas pourquoi la politique européenne de défense ne serait pas subordonnée à la politique européenne au sens large. Comment peut-on faire avancer l'Europe de la Défense quand on ne parle pas d'une seule voix en matière de politique extérieure ? A chaque fois qu'il se produit quelque chose, il n'y a même plus deux camps mais trois, quatre... Il y a en plus des pays neutres dans l'Union Européenne. Comme la politique européenne de défense est tout de même une de celles qui fonctionnent en Europe, à côté de la politique sociale ou fiscale, je comprends que ceux qui en ont la charge n'abandonnent pas le projet. Mais je ne pense pas que la politique européenne de défense seule puisse être à l'origine d'une Europe unie.

Comment s'est passé le rapprochement France-OTAN en 1995 : comment ont été menées les négociations ?

Il y a eu des démarchages. La part du Quai d'Orsay est extrêmement importante dans cette affaire puisqu'il s'agit de politique. Il y a la partie dogmatique de la France vis-à-vis de l'Alliance, qui font que l'on a fait un pas en direction de l'Alliance, puis avec la crise sur le commandement Sud, nous avons fait un pas en arrière et nous en sommes restés là. Malgré le rapprochement avec l'OTAN, le principe est toujours le même : nous n'avons pas de commandements ; dans certains états-majors, il y a des postes d'officiers que nous tenons parce que nous avons ces deux HRF que sont le Corps Européen et Lille demain et qu'ils nous faut des représentants dans certains états-majors dès lors que ces unités peuvent être engagées.

Pour en revenir à la France, pourriez-vous me parler de l'élaboration du Livre Blanc ?

Je n'ai guère de souvenirs précis car je n'ai suivi que de long l'élaboration du Livre Blanc de 1994. C'était une commande. Le Livre Blanc sert à définir toutes les politiques militaires. On a quand même fait auparavant une analyse prospective des menaces et des risques avec des spécialistes et des experts reconnus extérieurs à l'institution militaire, avec le Quai d'Orsay et les penseurs civils et militaires du Ministère de la Défense. Ils ont établi quatre

scénarios qui aboutissaient pour trois d'entre eux à la conclusion que la France, en l'état actuel du monde et des projections prévisibles, avait intérêt à conserver une défense autonome. Cela signifiait que l'on estimait, pour les quinze années à venir, que le temps n'était pas venu de partager complètement les risques avec les autres. En d'autres termes, il n'était pas question d'abandonner des capacités que d'autres rempliraient pour nous. Quand on abandonne des capacités à un autre, il faut être suffisamment sûr de l'autre pour imaginer qu'il sera à nos côtés pour nous fournir les capacités que l'on n'a pas, et qu'on lui fournira les capacités qu'il a abandonnées à notre profit. La France devait conserver son autonomie dans tous les domaines qui coûtent cher. Dans le Livre Blanc, il n'y a pas un mot sur la professionnalisation. Cela signifiait qu'il fallait entretenir cette armée très nombreuse, garder notre capacité nucléaire autonome, développer une capacité spatiale autonome, et garder une organisation des armées telle qu'elle puisse permettre à la France de garder son rang dans la politique européenne et de faire face aux opérations, ce qui a un coût. Si cela avait été une approche purement militaire, on aurait pu s'étonner en pensant que les militaires voulaient préserver leur pré carré. Or ces propositions étaient le fruit d'un travail commun d'experts, de diplomates et de militaires !

Dans le domaine satellitaire par exemple, la Grande-Bretagne n'a pas de problèmes budgétaires : grâce à ses accords spéciaux avec les Etats-Unis, elle n'a pas besoin d'investir dans un satellite puisqu'elle a accès au système de renseignement américain. La France, elle, a décidé de se doter d'une capacité satellitaire, ce qui a posé des problèmes avec les Allemands, à la fois techniques et politiques : il y a eu une alternance de phases d'accélération et de freinage des projets d'une année sur l'autre qui découragent le partenaire. Les Allemands ont parfois participé à un premier programme, puis ils ont développé le leur et nous le nôtre. Les Italiens et les Espagnols sont venus à hauteur de 5 à 8 %. Cela coûte cher de vouloir rester autonome !

D'où l'intérêt de la coopération en matière d'armement.

C'est un domaine où le meilleur côtoie le pire. Nous avons eu dans l'Armée de Terre des réalisations en commun en matière de missiles anti-char : Hot, Milan, le missile solaire Roland sont des réalisations franco-allemandes. Il n'est pas trop difficile de définir en commun les caractéristiques que l'on attend d'un missile. Mais quand on s'intéresse à des matériels plus ambitieux, on touche forcément à un point de doctrine d'emploi et c'est là que cela ne fonctionne plus. Il faut ajouter le poids des industriels de chaque côté. Pour vous donner un exemple : quand nous avons voulu changer nos vieux chars AMX 30, on aurait très bien pu les changer pour des *Léopards* allemands. Les Allemands ont toujours fabriqué de très bon chars. Mais pour GIAT Industrie qui fabrique nos chars, c'était impensable. Donc cela ne s'est pas fait.

Un autre exemple tout à fait révélateur est celui du VBCI (Véhicule Blindé de Combat de l'Infanterie), véhicule qui accompagne les chars : le malentendu entretenu par les industriels a duré des années. Schématiquement, les Allemands voulaient un gros camion blindé, et nous voulions un véhicule très protégé et armé d'après les leçons que nous avions tirées de notre engagement en Bosnie (nous nous étions engagés sous l'égide de l'ONU avec des véhicules légers ; nous avons des pertes quasi quotidiennes jusqu'au jour où nous avons décidé unilatéralement avec les Britanniques d'envoyer des véhicules blindés protégés). Le malentendu a duré des années, tant et si bien que lorsque j'étais Chef d'Etat-major de l'Armée de Terre nous avons dû constater que nous ne voulions pas le même véhicule et que nous ne le ferions pas ensemble. Moralité : les vieux AMX 30 ont dû vivre 7 ans supplémentaires pour attendre que GIAT fabrique, en franco-français, son propre véhicule.

Il y a par contre un exemple qui semble plutôt bien fonctionner : le Tigre.

Le Tigre existe en trois versions. Là encore, il y a eu des difficultés à se mettre d'accord pour des raisons de doctrine. Les Allemands voulaient un hélicoptère mixte capable de faire de l'appui mais d'avoir aussi une capacité anti-char, et les Français voulaient deux types d'hélicoptères : un capable de faire de l'appui de protection (canon, tir de roquettes) et un hélicoptère purement anti-char. C'est pourquoi il y a trois types de Tigre, ce qui est dommage : quand on a trois types de matériels sur une chaîne qui n'est pas très longue –il y en a 80 dans chaque pays-, cela a une conséquence en matière de coût. On en revient toujours au même problème. Mais nous avons réussi à le faire : c'est un superbe hélicoptère, et nous l'avons complété d'une école commune. Mais globalement, en ce qui concerne la standardisation des matériels, c'est un échec.

Dans un ordre d'idée sensiblement différent, vous souvenez-vous de la façon dont a été préparé le défilé du Corps Européen sur les Champs Elysées le 14 juillet 1994 ?

Non. Cela était une décision purement politique et hautement symbolique. Le Ministère ne s'en occupe même pas : c'est le gouverneur de Paris qui s'occupe de l'organisation du défilé ensuite.

Pourriez-vous me parler de la reprise des essais nucléaire ?

L'arrivée de Jacques Chirac à l'Elysée qui a posé la question nucléaire. Les militaires ne peuvent pas décider cela d'eux-mêmes, comme pour la professionnalisation. Le problème des expérimentations dans le Pacifique avait des retombées politiques et diplomatiques majeures. Voilà un exemple de dossier où les diplomates sont à 100 % opposés aux militaires : pour les diplomates, c'était une hérésie politique qui risque des retombées diplomatiques catastrophiques ; pour les militaires qui ont instruit le dossier –dont je faisais partie-, il y avait un réel besoin de procéder à une dernière série d'essais. Le Quai d'Orsay a fait valoir son argumentation, le Ministère de la Défense a présenté la sienne, et le Président a décidé de reprendre les essais. Après quelques réactions épidermiques qui ont duré trois ou quatre mois, il ne s'est rien passé, malgré toutes les menaces. C'était une décision difficile à prendre.

Comment ont réagi nos partenaires allemands ?

Eux s'en, moquaient un peu. Par contre, quand on a préparé la réforme des armées avec Jean-Claude Mallet et le Général Ranou, j'avais aussi, en tant que chef du cabinet militaire, la responsabilité du groupe chargé de la réforme de nos capacités nucléaires. Nous avons ramené le budget du nucléaire de 30% à 19,5% ; nous avons arrêté les essais. Nous avons supprimé le plateau d'Albion et le nucléaire tactique de l'Armée de Terre, les Pluton. Les Allemands étaient très contents car ils avaient toujours été opposés à l'emploi de l'arme nucléaire tactique pour une bonne raison : il y avait 95 % de chances que cela se passe sur leur territoire.

Comment l'OTAN et les Etats-Unis ont-ils réagi à la reprise des essais nucléaires ?

En la matière, les Américains n'ont de leçons à donner à personne !

Revenons à la réforme des armées. Evoquait-on déjà la possible suppression de la conscription ?

Oui, c'est en 1995 que nous avons fait les premières études. Le Président de la République nous a demandé d'étudier le modèle d'une armée plus professionnalisée. A vrai dire, c'est une réforme qui concerne toutes les armées, mais surtout l'Armée de Terre : les aviateurs, les pilotes sont des gens d'actives, et dans la Marine le taux de professionnalisation était

déjà bien avancé. La question prenait place dans un contexte budgétaire spécifique. Nous avons fait valoir au Président de la République que la réforme était possible mais qu'elle n'était pas une très bonne idée parce qu'elle n'accroissait pas de façon substantielle les capacités opérationnelles et cela avait comme effet négatif de rendre encore plus inégal, injuste et impopulaire le service national, qui l'était déjà. Dès lors, le Président de la République nous a demandé d'étudier le modèle d'une armée complètement professionnelle au regard de trois lignes budgétaires : une haute, une basse, une médiane. Nous avons construit trois modèles différents réalisables à l'horizon 2015 en fonction de ce choix de professionnalisation et de chacune des hypothèses budgétaires retenues. Cela a été un travail de titans ! Il n'y avait pas seulement la professionnalisation : la contrainte budgétaire impliquait de changer de format d'armées, ce qui nécessitait de réorganiser toutes les forces, avec des problèmes de doctrine sous-jacents. Et lorsque j'ai pris la direction de l'Armée de Terre, on m'a demandé immédiatement d'appliquer la réforme.

Quelles sont selon vous les perspectives pour la politique européenne de défense après l'échec du Traité constitutionnel ?

Le problème qui se pose est toujours le même : celui de l'absence d'une unité politique, qui aurait pu progresser avec l'idée d'un Ministre européen des Affaires Etrangères. Pour en revenir au problème de l'absence de standardisation des armements, l'Union Européenne fonctionne pour l'instant avec des matériels divers et un soutien divers, ce qui pose un gros problème dans le domaine des transmissions. D'où l'intérêt de l'Agence Européenne de Défense et d'Armement.

Annexe 5.1.9. : Entretien à l'Assemblée nationale, 29/06/2005

Durée : 40 minutes

Fonction : Député socialiste ; ancien chargé de mission de François Mitterrand, 1981-1982 et ancien Secrétaire Général de l'Elysée, 1982-1991.

Je souhaiterais revenir sur votre rôle en tant que Secrétaire Général de l'Elysée entre 1989 et 1991. Quel est votre rôle auprès du Président dans ce contexte spécifique qui voit le Mur de Berlin tomber et l'Allemagne se réunifier ?

Mitterrand était plutôt de ceux qui pensaient qu'il fallait que l'unification se produise dans un horizon pas trop éloigné, sans pour autant pouvoir en prévoir les modalités ni la date. Un élément important de ce contexte est une conversation Mitterrand et Schmidt à Latché 1982, à la fin du mandat de Schmidt mais en présence de H.-D. Genscher qui trahit Schmidt pour faire alliance avec Kohl ensuite. C'est contesté par certains historiens, mais il existe pourtant des verbatim de François Mitterrand dans lesquels il dit que l'unité allemande se produira dans les quinze ans. L'unité allemande apparaît comme naturelle et inévitable, et de surcroît comme une bonne chose pour l'Europe. Mitterrand est préoccupé : cette unité doit se faire sans violence, sans désordre, de manière pacifique et démocratique et sans bouleverser les frontières en Europe. C'est pourquoi il n'a peut-être pas manifesté l'enthousiasme qu'il aurait du montrer ; il n'a pas voulu faire de lyrisme sur le sujet, pensant que c'était surtout l'affaire des Allemands, ce sur quoi Hubert Védrine et moi sommes critiques. Il a eu un seul point de blocage avec Kohl qui portait sur la reconnaissance de la frontière à la ligne Oder-Neisse. Je pensais que Kohl serait le dernier à faire un pas car l'affaire était très difficile pour lui en politique intérieure, d'autant qu'il se rendait personnellement régulièrement dans les réunions des réfugiés –*Bund der Vertriebene*– où lui et les dirigeants de la CDU tenaient des propos tout à fait démagogiques en laissant espérer un retour en arrière. Cela a été pratiquement le seul point de tension entre Mitterrand et Kohl. Du côté français, il y avait des inquiétudes dues aux histoires personnelles de certains : on a vu revenir le mythe d'une Allemagne énorme face à une France moins importante. Cette inquiétude venait de gens qui avaient une vision très négative de l'Allemagne à cause du nazisme, notamment Roland Dumas (dont le père avait été exécuté par les Allemands alors qu'il avait vingt ans) et Jacques Attali. Ils avaient une angoisse sur la vision que Mitterrand pouvait avoir. De son côté, Mitterrand avait le souci de ne pas déstabiliser Gorbatchev. Mais Kohl et Bush partageaient la même analyse.

J'en viens maintenant à mon rôle : j'étais dans l'équipe de l'Elysée avec Sophie-Caroline de Margerie le seul à parler allemand et à connaître bien l'Allemagne. Je pouvais donc donner des informations et une vision que les spécialistes du Quai d'Orsay et les ambassadeurs ont, soit une vision en profondeur de l'Allemagne et de la sensibilité des évolutions allemandes. Mon rôle dans ces affaires-là est à géométrie variable : suivant les moments, de façon non systématiquement organisée, tantôt je suis en première ligne, tantôt c'est Hubert Védrine, tantôt Elisabeth Guigou, parfois Sophie-Caroline de Margerie ou Jacques Attali. Je suis tantôt en tandem avec eux, tantôt en supervision. Il me semble me rappeler avoir participé à la première réunion où l'on a parlé de l'Eurocorps, qui était une proposition de Kohl et Teltschik. J'ai aussi beaucoup travaillé sur la question de la dissuasion nucléaire avec le Chef d'Etat-major particulier et quelques autres, notamment sur le problème de l'arme de l'avant (Hadès), qui était une question très gênante vis-à-vis des Allemands puisque les Hadès avaient la principale conséquence de devoir être tirés en Allemagne. Mitterrand était très conscient de cela, et selon une démarche assez progressive il a renoncé aux Plutons et aux Hadès, ce qui a fait très plaisir aux Allemands. J'ai par contre eu quelques débats avec lui sur la question de savoir s'il fallait ou non étendre le parapluie nucléaire français à l'Allemagne. J'en étais plutôt partisan : j'avais une position isolée sur le sujet à l'Elysée. La

raison, selon l'Amiral Lanxade, pour laquelle Mitterrand ne voulait pas le faire est que le nucléaire était pour lui un élément essentiel de souveraineté et que dans la doctrine de pure dissuasion qui était la sienne, et qui était celle de de Gaulle, il s'agissait de protéger nos intérêts vitaux. Or si l'on étendait le parapluie à l'Allemagne, pourquoi ne pas le faire pour d'autres pays européens. Et qu'est-ce qui lui garantissait qu'une bataille sur des îles en Mer du Nord, qui serait peut-être vitale pour l'Allemagne ou le Danemark, serait vitale pour la France ? C'est un raisonnement philosophiquement juste, mais la France aurait beaucoup à gagner à faire ce geste d'étendre le parapluie nucléaire à l'Allemagne. J'ai plusieurs fois discuté avec Mitterrand de ce sujet, mais il n'avait aucune envie de faire cela. Il a fait des pas tels que l'idée de ne rien faire sans consultation des Allemands, ou le renoncement aux Hadès, des pas d'ailleurs appréciés du côté allemand. Mais il n'était pas un pas aussi fort que l'idée de faire l'euro ensemble.

L'idée de créer le Corps Européen coïncide avec la mise à l'agenda de la PESC aux CIG de Maastricht.

Cela peut même être daté d'avant, avec la création de la Brigade Franco-Allemande en 1989. Cela vient du souci de Kohl au départ, tout de suite partagé par Mitterrand, de dire que le Traité de l'Élysée fonctionne, les rencontres bilatérales fonctionnent et l'entente franco-allemande fait avancer l'Europe, mais il faut alimenter ce moteur de nouvelles substances. D'où l'idée de repartir sur la défense par quelque chose qui ne touche pas au tabou de la défense nucléaire. Cette idée est très antérieure à Maastricht, et est menée de concert. L'aspect défense européenne vient mais en coïncidence dans le temps avec la chute du Mur, ma relance européenne, la préparation de Maastricht et l'euro. Mais ce n'est pas un élément constitutif dès le départ : c'était déjà en germes dans les discussions et les travaux antérieurs.

Cette initiative provient dans les deux pays des sommets de l'Etat ?

Absolument. Il peut y avoir eu des idées d'Attali, Teltschik, Védrine ou moi, mais l'initiative par des sommets.

Quels étaient les idées maîtresses et les intérêts en jeu ?

L'idée maîtresse était de créer une solidarité beaucoup plus forte et visible entre la France et l'Allemagne. La bonne entente politique, la coopération économique, le fait que chaque pays soit devenu aux yeux de l'autre le meilleur ami, tout cela était finalement acquis à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Il fallait donner un souffle nouveau : l'euro pour une part, les éléments de défense commune pour l'autre part. Même si Kohl n'a jamais explicitement demandé à Mitterrand d'aller plus loin sur le nucléaire que Mitterrand ne voulait aller. Il y avait peut-être une petite frustration chez eux mais qui n'a jamais été exprimée.

L'Amiral Lanxade parle du retrait des FFA d'Allemagne comme d'un élément complémentaire qui aurait pesé dans la décision de créer le Corps Européen.

Cela n'est pas faux. Cela correspond, mais est-ce une conséquence logique ou une coïncidence dans le temps, je ne saurais le dire. Il y a des éléments antérieurs, avant 1989, et l'idée de François Mitterrand de retirer les forces françaises d'Allemagne est annoncée lors du Conseil Franco-Allemand de Défense qui, je pense, a suivi la chute du Mur, et qui surprend beaucoup Kohl et qui l'ennuie. Les troupes françaises étaient très bien vues en Allemagne (j'ai moi-même fait mon service militaire dans les forces françaises en Allemagne) et complètement acceptées et intégrées, contrairement aux forces anglaises et

américaines. Et les FFA paraissaient tout à fait naturelle dans le partenariat franco-allemand. Mitterrand tenait absolument à retirer les FFA, quoi que Kohl puisse lui dire : nous n'étions plus une puissance occupante ; il ne pouvait plus y avoir de puissance occupante puisque l'Allemagne avait recouvré son unité. Là encore, je pense que Mitterrand avait philosophiquement raison, mais il a un peu blessé la sensibilité des Allemands. Il faudrait pouvoir vérifier si l'idée d'avancer sur l'Eurocorps et la défense européenne est une idée pour compenser le retrait des FFA, ou si, comme je le crois plutôt, c'était une idée qui était déjà dans l'air. Il faudrait notamment regarder certaines initiatives prises du côté de Kohl à cette époque-là pour bien montrer que le retrait des FFA n'est pas négatif et qu'il débouche sur autre chose. Il me semble que l'idée était déjà avancée avant le moment où François Mitterrand décide de retirer les Forces Françaises d'Allemagne.

Y a-t-il eu une part active du lobby militaire dans ces affaires ?

Il y a eu un rôle non négligeable, et même très important, de l'Amiral Lanxade. Mais il avait le statut particulier de collaborateur du Président, avec une vision politique au sens noble du terme. L'Amiral Lanxade –et sans doute d'autres membres de la haute hiérarchie militaire française, mais je connais beaucoup moins leurs perceptions- était très attentif aux évolutions qui se produisaient déjà en Allemagne, et même en Angleterre. A l'époque, concernant le concept de dissuasion, même les Anglais avaient déjà plus que des doutes quant à la riposte graduée qui était la doctrine officielle de l'Alliance ; du côté des allemands, l'amitié franco-allemande qui est une réalité même dans les cercles militaires, et certaines frustrations du côté américain qui sont la constante de l'histoire de la défense atlantique -les Américains arrivent rarement à s'empêcher de commettre des maladresses qui font que les autres partenaires sont relégués au second rang, même les Britanniques : cela s'est par exemple manifesté dans les opérations en Irak où les Anglais avaient à peu près accès à la tente principale, et tous les autres alliés, y compris les alliés importants, étaient parqués ailleurs. Les Allemands ont du connaître des revers de ce type-là. Y avait-il aussi du côté allemand des interrogations sur la solidité de l'engagement américain en Europe ? C'est une hypothèse. Les Américains s'engagent-ils vraiment à venir défendre l'Europe en cas de guerre, avec la fin de la guerre froide ? Cela a du jouer aussi du côté des militaires allemands. Mais on ne peut pas dire que le lobby militaire a joué un rôle important. C'est vraiment une décision politique des deux chefs d'Etat.

Vous souvenez-vous des réactions particulières dans la presse ou l'opinion publique ? Tout cela semble être passé inaperçu.

Non, je ne me souviens pas de réactions particulières. Cela s'est passé étonnamment facilement, alors que le soldat allemand est quand même l'incarnation de l'occupation allemande de la France. Par contre, je me souviens de réactions beaucoup plus tard, quand François Mitterrand a décidé de faire défiler des troupes allemandes pour un 14 juillet : là il y a eu des réactions négatives. C'est dans cette perspective-là qu'il n'a pas pensé faire le geste fait plus tard par Chirac de convier les Allemands aux commémorations du débarquement. Kohl et Mitterrand ensemble avaient à l'époque estimé que c'était trop tôt.

Passons à présent à la mise sur agenda progressive de la politique européenne de défense. Depuis quand évoque-t-on l'idée d'une défense européenne à l'Elysée ?

Je ne suis pas capable de vous répondre. Mais cela date très certainement d'avant 1989. Nous avons sûrement eu des discussions autour de Mitterrand à propos du concept de dissuasion. C'est de là que c'est parti, notamment avec l'histoire du désarmement avec les Euromissiles et le grand discours devant le Bundestag. Nous avons du avoir dans la foulée des discussions sur la dissuasion, et la défense franco-allemande et européenne. Mais j'ai

une mauvaise mémoire événementielle : j'aurais du mal à retrouver des éléments précis. Mon impression est que c'était antérieur à 1989, sous la forme de réflexions pas très organisées, à différents moments.

Peut-on dater les prémisses de la politique de défense au minimum à Maastricht, et peut-être plus tôt, sachant que nombreux sont les articles de spécialistes qui les datent à 1998-1999 ?

Ces articles font à mon avis une énorme erreur. Je dirais que ces prémisses datent d'avant Maastricht : même la création de la Brigade Franco-Allemande est déjà un premier geste, en 1988.

Le Sommet de Stuttgart de 1987, qui lance l'idée de cette Brigade, et la fameuse manœuvre commune Moineau Hardi me semblent entrer dans le cadre global de la réflexion.

Ce sont en effet déjà les prémisses. Il faut regarder là-dessus le livre d'Attali qui n'est pas toujours faux et est même parfois assez précis, de même que celui de Thilo Schabert et de Favier et Martin-Rolland.

Vous souvenez-vous de la préparation du Traité de Maastricht à l'Elysée ?

Oui, mais je jouais un rôle plus en retrait : c'était beaucoup, plus l'affaire de Sophie-Caroline de Margerie, Hubert Védrine et Elisabeth Guigou qui était au gouvernement. Je suivais cela, j'intervenais sur certains arbitrages, sur des questions comme la date et le rythme de l'Union Monétaire (j'étais impatient), l'indépendance de la Banque Centrale (j'étais réticent), les questions sociales. J'avais un rôle secondaire, éventuellement de supervision. En plus, j'ai ensuite été nommé Ministre.

Qu'est-ce qui rend possible le projet d'une politique européenne de défense ? Le contexte pèse sans doute très lourd : réunification allemande, crise yougoslave, Guerre du Golfe...

C'est avant tout la réunification allemande et la volonté de Kohl et Mitterrand de franchir une nouvelle étape de la construction européenne, de la solidifier. Pour moi, c'est presque de même nature que la monnaie. Ce n'est pas seulement l'ancrage de l'Allemagne dans l'Europe, mais c'est aussi affirmer plus que jamais que l'Europe a franchi une nouvelle étape. La Guerre du Golfe est secondaire, par rapport à cela. Cela joue un rôle complémentaire, qui ne fait que renforcer les tendances qui étaient présentes.

Concernant à nouveau le Corps Européen, vous souvenez-vous des débuts de cette initiative ?

J'ai participé à une réunion avec l'Amiral Lanxade et la délégation allemande où nous en avons très vite parlé. Mais à part cela, je n'ai guère d'autres souvenirs. Il devait y avoir Teltschik, et un militaire.

En tant que Secrétaire Général de l'Elysée, quelles étaient vos relations avec les autres instances politico-militaires qui interviennent sur ces dossiers : le Ministère de la Défense et le Quai d'Orsay ?

Mes relations avec le Quai d'Orsay étaient constantes à travers le Ministre, Roland Dumas, et les principaux directeurs concernés. C'était la même chose avec la Défense. Cela passait

par les Ministres qui amenaient parfois leurs collaborateurs. Au niveau du Secrétariat Général de l'Elysée, il y avait des réunions de Ministres avec le Président.

Qu'en était-il de vos relations avec vos homologues allemands ?

Sur ces sujets-là, je n'ai pas travaillé avec mes homologues allemands. Cela se passait uniquement à travers Horst Teltschik, Joachim Bitterlich et le Chef d'Etat-major allemand. Sur d'autres sujets, j'ai travaillé avec les secrétaires généraux de la Chancellerie, notamment avec Wolfgang Schäuble en 1987, avec qui j'avais d'excellentes relations, mais pas sur ces dossiers.

Quelles étaient à l'époque les relations du Président avec la Grande-Bretagne ?

J'ai là encore du mal à situer cela dans le cours du temps.

En 1989-1991, la Grande-Bretagne est dirigée par Margaret Thatcher, ce qui ne rend pas forcément le dialogue évident.

Oui, mais les relations entre François Mitterrand et Margaret Thatcher étaient contradictoires : d'un côté il y avait une reconnaissance extraordinaire de Margaret Thatcher et de la position prise dans l'affaire des Malouines, position que Mitterrand a prise sans ce concerter avec quiconque et qui a beaucoup surpris. Il avait beaucoup de raison de pencher plutôt du côté de l'Argentine, parce qu'il était dans une grande politique tiers-mondiste. Il y a eu là une solidarité d'alliés, au sens des alliés de la Seconde Guerre Mondiale. Et de l'autre côté, il y avait la grande bataille du chèque britannique, les disputes régulières mais qui faisaient partie d'une sorte de rituel avec Mitterrand et Kohl. Sur la politique internationale, notamment sur Gorbatchev, ils ont beaucoup échangé. Et Margaret Thatcher fait partie des dirigeants qui, plus tôt que Bush, ont compris l'importance de Gorbatchev. Sur les questions internationales, ils n'avaient pas de mauvais rapports systématiques. Quant à la défense, je ne pense pas qu'ils en aient beaucoup parlé même s'il y avait des contacts de longue date entre militaires français et britanniques.

Concernant à nouveau les initiatives franco-allemandes ayant vocation à s'ouvrir aux autres partenaires européens, comme le Corps Européen, comment se passent les démarches pour négocier l'entrée d'autres partenaires ?

C'est passé sans doute par les Ministres des Affaires Etrangères et de la Défense, mais pas par l'Elysée, ni par Matignon.

Pourriez-vous me parler des relations de la France à l'OTAN entre 1989 et 1991 ? C'est une période de mutation qui s'engage pour l'Alliance.

François Mitterrand était à la fois attaché à la position de la France depuis la décision du Général de Gaulle de ne plus être dans le commandement intégré, mais il était aussi attaché à ne pas donner un certain nombre de signes qui puissent laisser penser à une opposition de sa part. En même temps, il en mesurait toute la relativité. C'était un point symbolique de la position de la France : il ne fallait pas donner l'impression qu'on en changeait, à la fois par rapport à l'opinion française et aux autres partenaires, notamment les Etats-Unis. Pour lui, l'OTAN était une alliance de solidarité dont le principe était évident. La principale critique qu'il a formulée dans les années 1980 était la tendance de l'OTAN à vouloir s'occuper de tout, ce que l'on appelle le *hors zone*, soit parler d'autre chose que de défense et de la zone de l'Atlantique Nord. Il y a eu beaucoup de batailles avec les Américains là-dessus. Il y a eu des résistances à l'impérialisme américain dans la standardisation des armements. Il s'attachait plutôt à des sujets de ce genre-là qu'au principe même de l'Alliance qui ne posait aucun problème. La France était dans tout sauf dans le commandement intégré. Mais la

prétention de l'OTAN à être une instance politique avec le hors zone, prétention qui est encore dix fois plus grande aujourd'hui, posait problème, et bien entendu à travers cela l'instrument de domination qu'en faisait l'hyperpuissance américaine.

Qui sont les personnages clefs qui ont porté ce nouveau référentiel de défense, consistant à doter à terme l'Europe d'une politique de défense ?

Il y a eu Mitterrand, Kohl et leurs principaux collaborateurs : Lanxade, Védrine, moi, Attali sans doute. Et côté allemand, Bitterlich et Teltschik, qui était un homme très compliqué et était dans certains cas aussi un peu l'homme des Américains.

Quels sont, à votre sens et au regard de votre expérience professionnelle à l'Elysée, les grands défis qui pèsent sur les développements de la politique européenne de défense ?

Le premier, qui n'a pas changé, est la définition de notre relation aux Etats-Unis d'Amérique : c'est une question politique globale qui ne concerne d'ailleurs pas que la défense. L'évolution des esprits depuis 1989-1991 a été considérable, que ce soit pour la guerre en Irak ou au Kosovo où les Américains ont fait ce qu'ils voulaient, y compris des bêtises, et les Français ont été les seuls à résister. Le positionnement politique pris par Schröder de ne pas aller en Irak fait que les Allemands sont parfaitement conscients, sur le plan politique, du fait qu'il faut faire une défense européenne –c'est un peut-être un tout petit peu moins unanime dans les rangs de la CDU-, évidemment pas contre l'OTAN mais avec une force indépendante. Le chemin politique est parcouru. Je pense que ce chemin est en cours à l'Etat-major allemand, même s'il y a encore des pulsions atlantiques. Les Allemands sont aujourd'hui très décidés là-dessus, d'après les contacts que j'ai pu avoir avec les parlementaires : c'est le jour et la nuit avec la situation d'il y a quinze où les Français passaient pour les petits coqs indépendants anti-américains. Même les Anglais ont évolué : on le voit notamment aux débats intéressants sur la force de réaction rapide depuis Saint-Malo : il était très étonnant de voir à quel point ils s'engageaient en prenant même quelques distances avec les Etats-Unis. Ils ont même accepté des compromis sur le siège de « l'armée européenne » qui ne serait pas installé au siège de l'OTAN. Les Anglais ont eux aussi fait des pas considérables. L'équilibre est évidemment un peu faussé par le fait que tous les nouveaux entrants d'Europe Centrale et Orientale tiennent à trois sésames : l'économie de marché avec les privatisations, l'adhésion à l'OTAN et l'adhésion à l'Union Européenne. Pour eux ce sont les trois talismans. Ils ne se posent pas de question jusqu'ici. Les Espagnols ont aussi beaucoup évolué depuis longtemps. Il y a d'ailleurs une anecdote intéressante : Javier Solana, qui a joué un rôle très important dans l'OTAN, militait contre les bases américaines en Espagne dans sa jeunesse. Il me l'a lui-même raconté ! L'Espagne a aujourd'hui une vision proche de la vision franco-allemande en ce qui concerne la défense. Pour résumer, la France et l'Allemagne forment un couple beaucoup plus uni maintenant ; les Anglais sont beaucoup moins éloignés qu'ils ne l'étaient et les Belges et les Espagnols sont très proches de nos conceptions. Les grands enjeux sont donc de se situer par rapport aux Etats-Unis, de ne pas dupliquer les équipements. C'est extrêmement important d'avoir des satellites et des radios coordonnés. Le très grand enjeu serait de ramener l'OTAN à ce qu'elle n'aurait jamais du cesser d'être : une Alliance militaire faite pour un certain nombre de cas précis. Mais c'est une utopie ! Il faut que l'OTAN cesse d'avoir un rôle politique qui se mélange avec l'OSCE, avec l'Union Européenne, l'ONU et les politiques bilatérales, et qu'elle renonce à être un « super-commandement » qui coiffe tout. L'enjeu est de réduire le rôle politique de l'OTAN, mais cela est pour l'instant purement théorique : les Américains n'en veulent pas, et il n'y a pas une majorité d'Européens pour le vouloir. En même temps, l'OTAN garde un rôle très utile et peu connu de préparation de la guerre du futur, où les Français seraient pleinement impliqués à un commandement plus complet : il y a un petit staff à Norfolk en Virginie avec une vingtaine de hauts militaires qui ont des recherches

pour prévoir ce que sera la guerre du futur. Mais pour mieux définir notre relation à l'OTAN et aux Etats-Unis, il faut définir plus précisément les objectifs de la défense européenne. Il s'agit à la fois d'être un instrument possible pour l'ONU au service de la gestion des crises : cela suppose d'avoir des capacités d'intervention propres aux des conflits qui touchent plus directement l'Europe. Historiquement, c'est l'exemple de la Yougoslavie. Et si l'on avait adopté le Traité Constitutionnel de l'Union Européenne, l'enjeu aurait été de mettre en pratique une clause de défense mutuelle, qui était l'une des avancées de ce Traité que l'on a perdue avec tout le reste. Un autre défi serait peut-être de pousser plus avant l'intégration des forces, mais je ne connais pas assez le sujet : cela pose des problèmes logistiques, d'interopérabilité des équipements, de langues... Ce serait extrêmement intéressant sur le plan symbolique et psychologique. On devrait également faire beaucoup plus sur la formation en commun : on a toujours parlé d'une académie de formation européenne, qui est compliquée à mettre en place.

Un dernier mot sur les perspectives possibles après l'échec du Traité Constitutionnel ?

La défense pourrait être une question sur laquelle redémarrer, mais ce n'est pas au cœur des débats actuellement. L'Europe est un peu perdue pour l'instant : elle navigue sans gouvernail, au milieu de la montée des égoïsmes nationaux. La défense pourrait être un sujet de redémarrage, mais cela supposerait que l'on ait surmonté la crise donc cela ne peut être que dans deux ou trois ans.

Annexe 5.1.10. : Entretien à Paris, 29/06/2005

Durée : 30 minutes

Fonction : Ministre des Affaires Etrangères, 1997-2002

La période 1997-2002 a été relativement riche en matière de réalisations dans le cadre de la politique européenne de défense : poste de Javier Solana, Saint-Malo, création d'instances politico-militaires à Bruxelles, opérations de l'UE... Comment avez-vous négocié ces avancées, en tant que Ministre des Affaires Etrangères ?

Le Traité d'Amsterdam a été négocié par la conférence intergouvernementale de 1996-1997. Quand je suis arrivé aux Affaires Etrangères en mai-juin 1997, il était déjà clair qu'Amsterdam avait réussi sur certains points (notamment le poste de Haut-Représentant pour la PESC), et échoué sur d'autres, notamment sur la répartition du pouvoir dans l'Union élargie. C'est pour cela que l'on a parlé des reliquats (« *left over* ») d'Amsterdam, et qu'il a fallu négocier Nice après. Pour la négociation même du Traité, il faudrait voir Michel Barnier.

Quant à la mise en œuvre, à partir de là on avait un traité qui comportait des éléments et des outils nouveaux par rapport aux Traités antérieurs, et en même temps cette réalité des choses qui est que les Européens sont très composites et ont des désaccords de fond, qu'ils essaient de masquer d'ordinaire, sur la relation avec les Etats-Unis qui est quand même fondamentale. Il y a également des désaccords de fond au sein des opinions sur l'attitude par rapport à la force. Toute cette espèce d'ingénierie européenne, qui a reçu un énorme coup sur la tête avec le référendum du 29 mai, cette petite communauté d'une dizaine de milliers de personnes en Europe qui essaient de fabriquer sans arrêt de l'intégration supplémentaire (les diplomates, les fonctionnaires, les militaires, journalistes, les hommes politiques) semble en décalage vis-à-vis des opinions. Il m'apparaissait donc à la fois que l'on pouvait peut-être faire évoluer la masse des Quinze vers un plus grand consensus sur les questions de défense et de sécurité, et que l'on pouvait avancer sur des sujets mais à partir de groupes plus restreint. On est d'ailleurs toujours aujourd'hui loin d'un consensus. Il y a une dialectique à observer entre les groupes restreints et l'intégration plus large. Il m'a toujours semblé que c'est par les groupes plus restreints que l'on pouvait avancer mais on ne peut pas trop le dire, on ne peut pas l'institutionnaliser parce qu'on se heurte aux hurlements des idéologues communautaires qui pensent que ce soit les institutions qui gèrent les choses, avec cette espèce de présentation diabolique de l'intergouvernemental qui est à mon avis complètement dépassée. Mais enfin c'est l'idéologie dominante. Il fallait donc faire ces avancées par groupes pionniers sans que cela se voie trop. Je suis donc arrivé avec la psychologie suivante : tout débat au sein des Quinze qui fait progresser petit à petit la meilleure compréhension mutuelle des différentes opinions est bon, mais il faut trouver des moteurs plus petits sur tel ou tel sujet.

Comme il apparaît très vite qu'il existe, au milieu des nombreux désaccords, un désaccord principal entre la vision française qui s'accroche dans les discours et les colloques depuis des années à l'idée d'une Europe-puissance autonome, indépendante, contrepoids des Etats-Unis –ce que les autres ne veulent absolument pas en réalité-, et la vision britannique également intransigeante consistant à dire que l'Union Européenne n'a aucune compétence en matière de défense et de sécurité et il n'est même pas question que l'on en parle (même si les Anglais avaient fait quelques concessions à Amsterdam : le « S » de PESC), il était évident qu'il y avait un antagonisme central. Cette question me préoccupait parce que j'ai à la fois passé beaucoup de temps de ma vie dans le franco-allemand, et en même temps parce que dès qu'il s'agissait de politique étrangère, et a fortiori de défense, il me semblait impossible de faire quelque chose de sérieux sans les Britanniques. Mais leur conception ne

les amenait pas à faire une telle chose. L'initiative de Saint-Malo n'est pas venue de moi. Je pense qu'elle est venue de l'entourage de Tony Blair, et plus particulièrement de son ministre de la défense. Je ne crois pas qu'elle soit venue de Robin Cook qui était mon homologue. Je pense que c'est lié au fait que Blair voulait donner plus de poids à la Grande-Bretagne dans l'Europe, qu'il ne pouvait évidemment pas entrer dans l'euro (la suite vient de le démontrer), qu'il n'avait guère de sujets disponibles en matière européenne et qu'il disposait en revanche d'une carte à jouer en matière de défense et de sécurité. Il s'est dit que la Grande-Bretagne pouvait faire plus en ce domaine, gagnant ainsi en crédibilité et servant du même coup ses intérêts. Dès que j'en ai entendu parlé par mon directeur politique Gérard Errera, l'actuel ambassadeur à Londres, j'ai trouvé cela excellent tout de suite. J'ai beaucoup appuyé les discussions préparatoires qui ont conduit à Saint-Malo, ainsi que mon collègue Alain Richard à la Défense, ainsi que nos collaborateurs clefs. Nous avons joué un rôle pour arriver à ce compromis de Saint-Malo. Il s'agit bien d'un compromis puisque la France accepte que tout ce qui se passe se passe sous l'égide de l'Alliance (c'était évident, mais ce qui est nouveau c'est que l'on accepte de le dire), et les Britanniques acceptent qu'il y ait quand même une entité européenne, certes très surveillée, qui existe. C'est le prototype du compromis pragmatique permettant d'aller plus loin.

Concrètement, comment s'est passée la négociation, en amont et en aval ?

Avant, cela a été négocié discrètement entre directeurs politiques, ministres, collaborateurs des ministres et du sérail de Jospin et Blair. Puis après Saint-Malo, cela a surtout été un déblocage psychologique et politique : puisqu'il n'y avait plus de désaccord théorique, que pouvait-on faire ? Au fond, tout ce qui s'est passé en Europe en matière de défense européenne, petites initiatives ou initiatives plus grande comme l'Agence Européenne d'Armement ou la Force Européenne de Gendarmerie, toute une série de textes adoptés dans tous les sommets, rien n'aurait sans doute été possible sans Saint-Malo. Saint-Malo n'a pas créé quelque chose, ni des automatismes, mais cela a débloqué la possibilité d'avancer pour des pays particulièrement motivés.

Après Saint-Malo, arrivent les sommets européens qui ont fait avancer la politique européenne de défense : Cologne, Helsinki, Feira. Pouvez-vous me parler de leur préparation, et notamment de la relation avec les Allemands après le compromis franco-britannique ?

Je m'en souviens car c'est un sujet permanent : il n'y a pas une seule rencontre entre les Ministres européens, pas un seul sommet franco-allemand ou franco-britannique sans que l'on en parle. C'est un sujet dont mon directeur politique me parlait chaque semaine : « Nous en sommes là. J'ai vu untel. On prépare ceci. » Après Saint-Malo, chaque sommet a été l'occasion d'avancer et de concrétiser les potentialités de Saint-Malo. Cela dépend aussi un peu du contexte général car on était encore dans la guerre du Kosovo.

Comment avez-vous géré la guerre du Kosovo ?

Fin 1997, mon collègue allemand de l'époque Klaus Kinkel me propose que nous allions ensemble voir Milosevic et Tudjman. Tudjman, c'était sur des questions spécifiques, et Milosevic sur le sujet du Kosovo puisqu'il s'agissait en fait des questions non traitées à Dayton et qui allaient s'aggraver. J'accepte cette visite, et nous la faisons. Il m'apparaît alors très clairement qu'il s'agit d'un problème montant. Nous avons donc l'idée, avec Kinkel, de réactiver le groupe de contact créé par Kinkel et Juppé quelques années avant. Très bonne initiative, ce groupe de contact était l'exemple d'un petit groupe très opérationnel informant les autres Européens mais sans être subordonné à toute la lourde mécanique européenne et toujours en lien avec le pays président en exercice et avec Javier

Solana. La politique était très simple : toute la conduite de l'affaire, sauf la petite période militaire proprement dite, a été conduite par les Affaires Etrangères et le groupe de contact. L'idée était simple : il fallait absolument obliger la Serbie à changer ses pratiques au Kosovo sans tomber du côté des provocations de l'UCK, par un mélange de pressions politiques et diplomatiques. Si malheureusement nous n'y arrivions pas, il fallait alors voir entre nous si nous étions d'accord pour employer la force. On a travaillé sur cette base de fin 1997 à 1999. Tout se passe dans le groupe de contact, dont les Russes sortent quand nous arrivons, nous, à la conclusion que nous sommes obligé d'employer la force, à regrets évidemment. Nous décidions cela après avoir tenté in extremis à la conférence de Rambouillet de trouver quand même un compromis, compromis que l'on aurait trouvé si Milosevic n'avait pas été aussi fermé et obstiné. Robin Cook et moi concluons alors que nous n'avons plus d'autre choix. Nous le disons aux chefs d'Etat et de gouvernement qui se consultent et tous les Européens se mettent d'accord. On demande à l'OTAN comme prestataire de services d'être notre bras armé dans cette phase obligatoire de recours à la force. Mais ce n'est pas l'OTAN qui décide. L'OTAN n'est pas une personne, mais un lieu de concertation.

Quel était votre mode de travail dans la gestion de cette crise ?

Vous savez comment est un ministre : il s'occupe de trente-six sujets en même temps, avec des collaborateurs spécialistes de plein de choses. Cela veut dire pas une journée sans que l'on ait à s'en occuper, sans qu'il y ait une conversation téléphonique avec d'autres ministres, avec les homologues étrangers, avec le groupe de contact, avec des réunions, des textes... C'est permanent. Mais ce qui est original dans mon souvenir, c'est la proximité, l'intimité entre les ministres : Madeleine Albright, Robin Cook, Kinkel, puis Fischer, Lamberto Dini, Ivanov et moi-même. Et d'ailleurs, cette proximité est tellement forte que nous avons gardé des liens alors que c'est assez rare que les ministres gardent des liens après leur mandat parce que ce sont des gens que l'on voit tout le temps sans être des amis intimes, et l'on est heureux quand on n'a plus tous les problèmes sur le dos.

C'est sans doute ces liens qui ont permis à l'Europe de la défense de progresser par la suite.

Oui, mais je ne irais pas l'Europe de la Défense. Il y a des initiatives de certains Européens en matière de défense et de sécurité. Il est vrai que l'on voit une progression de la discussion entre Européens sur les questions de sécurité, et c'est très bien. Mais on n'en est pas à l'Europe de la Défense : il faut se méfier des mots. D'abord l'Europe n'a pas besoin d'être défendue car elle n'est pas spécialement menacée ni attaquée. Deuxièmement, les projets auxquels vous faites allusion ne sont pas des projets de défense de l'Europe mais d'intervention extérieure. Les mots sont un peu trompeurs par rapport à cela. Il y a donc en Europe beaucoup d'initiatives concrètes et pragmatiques qui ont été favorisées par ce climat. Dans cette période dont je vous parle, qui est tout de même assez différente de la situation actuelle, il y avait un climat avec la Grande-Bretagne beaucoup plus agréable qu'aujourd'hui. Il est vrai qu'entre Chirac, Schröder et Jospin, cela n'a pas marché terriblement, mais Fischer et moi faisons avancer la machine, jusqu'à ce que MM. Chirac et Schröder se rendent compte qu'il fallait faire un effort. Ils ont donc mis en place le processus de Blaesheim inventé par la France et l'Allemagne juste après Nice, début 2001, et qui était copié sur la façon dont Fischer et moi avons réussi à maintenir le lien (nous dinions ensemble toutes les trois semaines). C'est une période riche, où l'on a avancé.

Justement, pour rester dans la dimension franco-allemande, revenons un peu en arrière à votre déclaration conjointe avec Klaus Kinkel en juillet 1997 sur la nécessité

de renforcer la coopération en matière de politique étrangère. D'où vient l'impulsion et comment avez-vous préparé ce texte ?

L'idée vient de Kinkel.

L'initiative vient donc d'Allemagne ?

C'est vraiment de Kinkel que cela vient.

Oui, ce sont souvent des personnes qui portent les projets.

Parfois il existe un consensus général, mais en l'occurrence, c'est vraiment Kinkel qui se voit le changement de couleur de la majorité politique en France, un changement qui inquiète certain en Allemagne. Mais il se dit qu'il y a Hubert Védrine qui est connu pour être l'homme de tout le système Mitterrand-Kohl-Delors, et qu'il faut en profiter. Il me demande si je suis d'accord pour qu'on le dise, ce à quoi je réponds oui naturellement. J'ai d'ailleurs fait un voyage tout de suite à Bonn où nous avons fait du vélo, Kinkel et moi. Nous avons fait cette déclaration à sa demande, pour envoyer tout de suite un message et montrer que la cohabitation ne mettrait pas en péril le couple franco-allemand. Comme j'avais un crédit personnel lié à l'époque Mitterrand, je l'ai utilisé pour cela.

Comment passe-t-on des initiatives franco-allemandes à des réalisations européennes ? Plus exactement, comment ouvre-t-on les réalisations bilatérales aux autres partenaires ?

Cela dépend. Ce n'est pas aléatoire, et cela ne se fait pas au hasard. Il y a des cas où c'est une question d'instinct, de psychologie. Comme dans la vie courante. Est-on secret ou pas, qui associons-nous... ? Nous sommes dans des systèmes compliqués, où il faut jongler avec beaucoup de choses. Il faut savoir distinguer les cas où il vaut mieux en parler d'abord à l'Allemand, ou à l'Anglais, ou au contraire saisir l'occasion d'un Conseil Affaires Générales, ou d'une réunion détendue, ou encore passer par un autre canal, d'abord tester au téléphone, ou envoyer une lettre à tout le monde, etc. C'est de la psychologie : il n'y a pas de théorie diplomatique. On ne peut pas dire que cela caractérise la politique étrangère à un moment donné : j'ai joué sur toute la gamme, tout le temps. Je vais d'ailleurs écrire sur mes cinq années, car c'est quand même une période intéressante. Il y a des moments où l'on joue sur tous les instruments : il n'y a pas de réponse unique.

Auriez-vous des exemples précis en tête ?

Pas d'exemple, mais des catégories de problème. Le problème classique est qu'en Europe, si l'on applique la bonne règle classique communautaire des tenants de l'idéologie communautaire, il faudrait tout faire avec la Commission et le Parlement, en parler à quinze et maintenant à vingt-cinq. Or si l'on démarre comme ça, on est à peu près sûr d'échouer. Les idéologues de l'intégration systématique n'aimaient pas mes remarques. Mais sur un plan pratique, tout ce qui s'est fait en Europe depuis cinquante ans a commencé comme cela : cela a toujours été intergouvernemental ; Ce sont des dirigeants qui ont eu l'idée de mettre en marche des mécanismes, qui après sont devenus parfois communautaires par des traités mais ont toujours été lancés par des dirigeants de pays. Il n'y a presque rien qui a été lancé par le Parlement ou la Commission seuls. Il y a bien eu Delors avec l'Acte Unique et le grand marché ; c'est extrêmement important, mais c'est le résultat d'un accord Kohl-Mitterrand. D'ailleurs un accord pour soutenir la politique de Delors. Sinon c'est toujours des dirigeants qui mènent les initiatives. Il ne faut donc pas avoir de réaction dogmatique comme certains contre les initiatives de groupes plus petits. J'ai constamment cherché à

concilier –mais je reconnais que c’est un problème-, la bonne information loyale de l’ensemble du groupe et les initiatives motrices. Par exemple, la conférence de Rambouillet et une initiative de Robin Cook et moi. L’idée de tenter la dernière chance nous est venue en parlant ensemble. Nous avions un problème avec Fischer qui prenait la présidence, qui venait d’arriver et n’y connaissait rien. La négociation budgétaire était très dure. Au début, notre idée l’a un peu énervé, mais on l’a convaincu en précisant que nous coprésiderions la négociation, mais que le groupe de contact serait le manager du système. Nous avons d’ailleurs tous (Albright, Ivanov, Fischer, Dini...) à bâtir Rambouillet. Voilà un exemple d’articulation. L’autre cas, quand on fait du franco-allemand, est que jusqu’à un certain point, les gens trouvent cela génial ; puis à un moment donné, ils nous accusent de tout diriger tous seuls. Le passage de l’un à l’autre est très ténu. Lorsqu’il y a eu Saint-Malo, ou que j’ai mené une politique concertée avec Robin Cook en Afrique, aussitôt la presse allemande a demandé une interview en demandant si cela voulait dire que j’abandonnais l’axe franco-allemand (je ne me servais pas du mot « axe » d’ailleurs). Il fallait à chaque fois rassurer. Chaque fois que l’on cherche à faire dans le subtil, il y a soit des pays jaloux par précaution, soit des médias qui vous ramènent au schématisme, comme si l’on ne pouvait faire qu’une chose ou son contraire. Comme si on était tout le temps dans le binaire. Il faut donc sans arrêt enclencher des choses sans être rattrapé trop vite par des procédures qui vous étouffent. C’est un des dilemmes classiques.

Justement quelle a été la réaction des Allemands au compromis franco-britannique de Saint-Malo ?

Cela ne les gênait pas. Comme ils étaient plutôt favorables à ce que l’on avance sur les terrains de la défense et de la sécurité par des initiatives variées, le désaccord idéologique franco-britannique ne leur plaisait pas et ils n’ont pas cherché à l’entretenir.

Concernant la question du rapport de la France à l’OTAN, comment gériez-vous ce dossier ?

Le fond du problème est que je suis d’une philosophie gaullo-miterrandienne ; j’ai toujours pensé qu’il faudrait arriver à préserver notre originalité dans l’OTAN, car je ne vois pas ce que l’on gagnerait à être complètement alignés sur les autres, mais qu’il faut le faire sans provocation inutile, en dialoguant beaucoup. J’ai toujours pensé que c’était mauvais que l’on utilise l’OTAN à toutes les sauces et qu’on l’envoie dans tous les coins du monde, ce que les Américains font car c’est un instrument qui est leur instrument, et qu’il n’a plus de raison d’être parce qu’il n’y a plus de menace soviétique, donc qu’il est inutilisable en théorie. J’ai toujours pensé qu’il fallait freiner cette tendance, mais comme la plupart des autres trouaient cela normal, je ne pouvais pas aller trop loin dans ma résistance. Et je ne travaillais pas non plus à la même époque que de Gaulle ou Mitterrand. Donc le problème était pour moi de contenir l’activisme des gens de l’OTAN qui voulaient à tout prix conserver un rôle, quel qu’il soit, sans que cela devienne un drame, un conflit ennuyeux avec les Américains ou avec les relais des Américains. C’était cela, l’enjeu OTAN. Il n’y avait pas de distinction entre le volet militaire, le volet diplomatique et le volet bureaucratique. J’étais aussi parfaitement informé des choses militaires de l’OTAN qu’Alain Richard l’était des choses diplomatiques. C’est le Ministère des Affaires Etrangères qui fait la synthèse.

Quelle était la fréquence de vos contacts avec les représentants français à l’OTAN et à l’UE, et avec vos homologues européens ?

Les rapports avec nos représentants à l’OTAN, et plus largement à l’étranger et nos homologues étrangers se fait de façon très informelle. Il n’y a pas de « livre de relations ».

C'est l'utilité qui commande. Beaucoup de choses passent par les directeurs de cabinet et les directeurs politiques. Sur les questions que vous évoquez, qui est en cause ? Le Ministre, son cabinet, le conseiller technique chargé du dossier, le directeur politique, le ou les ambassadeurs concernés. Cela fait environ dix personnes. Mais cela tourne tout le temps, à toute vitesse. Ce sont des gens qui peuvent ne pas se parler dans la journée si ce n'est pas urgent, comme ils peuvent se téléphoner vingt fois par jour à certaines périodes.

Comment avez-vous préparé le Traité de Nice et la mise en place des trois grandes instances politico-militaires de l'UE ?

Cela a été négocié par les directeurs politiques et de cabinet. Je n'ai pas négocié cela à mon niveau ; on me soumettait des orientations de principe. Il faut pour cela voir Gérard Errera. C'est un homme clef pour votre sujet, et c'est un des diplomates les plus brillants du système actuel. Il faut lui poser toutes ces questions.

Quels sont les autres personnes à solliciter ?

Le problème est que ce sont des gens monstrueusement occupés. A part Gérard Errera, il faudrait voir Pierre Sellal et essayer de contacter Jean-David Léville, notre ambassadeur à Washington, par e-mail. Léville vous dira la même chose que moi, sauf qu'il dira sans doute que c'est Chirac qui a tout décidé. Or ce n'est pas exact, notamment par ce que l'on était en cohabitation il est beaucoup plus limité dans ses mouvements : par exemple, il ne pouvait pas me donner d'instruction ; on se mettait d'accord et ça s'est toujours bien passé. Mais les gens de l'Élysée insisteraient sans arrêt sur le poids du Président. C'est leur rôle.

Au regard de votre expérience de Ministre des Affaires Etrangères, quels sont les grands défis auxquels se heurte aujourd'hui le développement de la politique européenne de défense ?

Il faut d'abord que les dirigeants (Présidents, chefs de gouvernement, Ministres des Affaires Etrangères, Ministres de la Défense et leurs collaborateurs immédiats) parlent beaucoup, pendant des années, pour rapprocher petit à petit les conceptions au sein des élites dirigeantes, quelques centaines de personnes en Europe, parce que tous ces pays gardent quand même des conceptions assez différentes. Evidemment il y a la référence globale à la démocratie, etc., mais ce n'est pas une politique étrangère. Les Vingt-Cinq peuvent se mettre d'accord sur les grandes valeurs fondamentales de l'Europe (la démocratie, les Droits de l'Homme, la Paix, le Développement...). On abuse d'ailleurs de ce mot grandiloquent de « valeur » : personne n'est contre la paix, la démocratie ou la concorde entre les peuples ! Ces références sont aussi vagues que la Charte des Nations Unies et ne fondent pas une politique. Mais dès que l'on creuse sur un sujet particulier, que ce soit l'Afrique, le Proche-Orient ou les rapports avec Washington, il y a des traditions, des expériences qui ne sont pas les mêmes. C'est comme cela : l'histoire a créé une situation que l'on ne peut pas contourner, et on ne peut pas faire comme si nous étions les Etats-Unis d'Europe car les Américains étaient tous les mêmes quand ils se sont unis. Pour nous c'est différent. Il nous faut encore des années pour se parler, se connaître mieux, faire des colloques, des travaux comme le vôtre. Il faut des milliers de choses qui créent petit à petit un corps de références communes. Quand l'occasion se présente, si à vingt-cinq on réussit à adopter des positions communes qui sont un peu consistantes, il faut le faire, mais il ne faut pas en attendre des choses miraculeuses trop vite. Et par ailleurs, il faut qu'il y ait des petits groupes qui avancent. Par exemple, je trouve très bonne la tentative des trois Européens par rapport à l'Iran, même si à mon avis cela ne donnera rien. Ce n'est pas l'Europe, mais trois de ses membres clefs. Sur le fond la démarche est bonne. De même, c'est très bien qu'il y ait plus de concertation entre les pays européens concernés par la question de la Méditerranée, ou de

l'Afrique (ce que j'avais lancé avec Robin Cook quand nous allions ensemble en Afrique, ce qui ne s'était jamais fait auparavant ; je l'ai continué avec Jack Straw, puis avec les Belges et les Portugais). De même la coopération entre les pays de la Baltique est bonne, qu'ils soient ou non dans l'Europe. Je crois beaucoup à la géométrie variable qui ne porte préjudice à aucune institution, puisqu'il n'y a pas d'institution à vingt-cinq qui soit capable aujourd'hui de gérer vraiment ces questions.

En matière de défense, la Force de Gendarmerie est une très bonne initiative. L'Agence de l'Armement est un cadre général ; si à l'intérieur de l'Agence, quatre ou cinq pays avancent ensemble, c'est très bien. Concernant les coopérations industrielles, si l'on arrive à faire d'autres EADS dans d'autres domaines, c'est positif. Mais je ne vois pas de possibilité de création d'emblée globale à vingt-cinq. On peut mettre des choses dans les traités, se gargariser avec des chartes et des préambules, mais dès qu'il y a un problème sérieux comme le problème israélo-palestinien, la question iranienne ou l'Irak, tout cela vole en éclat. Tout le raisonnement est toujours le même. Il faut partir du principe que les Européens ont des approches relativement différentes, parfois antagonistes. Le raisonnement est toujours le même.

Annexe 5.1.11. : Entretien à l'Etat-Major de l'Armée de Terre, 20/07/2005

Durée : 45 minutes

Fonction : Chef d'Etat-major de l'Armée de Terre. Ancien chef du cabinet militaire d'Alain Richard (1997-2002)

Je souhaiterais que nous abordions tout d'abord votre fonction au cabinet d'Alain Richard entre 1997 et 2002, et notamment la façon dont vous avez participé aux grandes initiatives en matière d'Europe de la Défense à cette période, comme Saint-Malo.

J'étais à Saint-Malo. Mais je n'ai aucune prétention en la matière parce que je n'ai été qu'un témoin presque non actif. C'était vraiment une affaire de diplomates, et notamment de M. Errera, directeur politique du Quai d'Orsay à ce moment-là. Saint-Malo, c'est d'abord symbolique, car c'est la cité malouine des corsaires. Il y avait dans le port de Saint-Malo côte à côte une frégate française et une frégate britannique. Le symbole était fort. Il y avait un temps, très grand breton- il pleuvait-, et une ambiance très chaleureuse, et puis ce texte a été fait dans la nuit par une équipe de diplomates. Il y avait une certaine surprise qu'on ait accouché d'un texte franco-britannique dans la nuit comme ce texte-là. Il y avait aussi un certain doute non pas sur la réalité de l'accord mais sur ce qu'il fallait faire après. C' »ait plus une déclaration d'intention qu'un accord. Il y avait une sorte de magie, avec une excellente ambiance au dîner du soir et une certaine proximité entre les deux chefs d'Etat et Premier Ministre, une bonne connivence entre les diplomates. C'est on souvenir de Saint-Malo. Et le lendemain matin ce texte qui sort, sur lequel les diplomates ont travaillé toute la nuit, et qui aboutit à la fois à une grande satisfaction, une surprise, et des doutes. Nous étions étonnés du résultat : c'était un peu comme une divine surprise.

Vous ne vous souvenez pas de tensions ?

Avec les Britanniques, c'est toujours pied à pied. Mais l'ambiance n'était pas tendue. Il y avait une volonté d'avancer, certes avec une difficulté de *wording*, du mot à mot, du mot que l'on met ou que l'on et pas. Moi j'étais observateur, et conseiller militaire. C'est vraiment une action des diplomates du Quai d'Orsay en la matière. C'était l'action de M. Errera, directeur politique d'Hubert Védrine, et de M. Audibert, qui était conseiller diplomatique du Ministre. J'ai vécu cette ambiance assez enthousiasmante en observateur. Tout le monde savait que nous n'irions pas de l'avant sans la volonté des Anglais en ce domaine. Ensuite, il y a eu très rapidement à chaud le sentiment que c'était un peu trop beau pour être vrai. En tout cas, c'est la perception que j'en ai eue : cette surprise que les Britanniques veulent avancer si vite avec nous. Il y a eu ensuite pendant plusieurs années des discussions permanentes, notamment à la DAS dirigée à l'époque par M. Perrin de Brichambaut mais qui finalement ont fait avancer les choses, même si les Britanniques conservent leur tradition de liens très rapprochés avec les Etats-Unis, ramenant à chaque fois la discussion le plus possible vers le lien transatlantique et la non duplication. Il y avait une certaine distanciation de l'allié allemand à ce moment-là.

Pourquoi l'allié allemand se trouve-t-il justement un peu distant à ce moment-là ? Est-ce lié au Kosovo ?

Non, pas du tout. C'es l'histoire de l'Europe : l'Entente cordiale, ou le couple franco-allemande. C'est le jeu de la diplomatie française. Je me souviens même d'une tension assez forte entre les Allemands et nous au sommet de Vittel. Il s'agissait à l'époque d définir qui serait le premier directeur de l'Etat-Major de l'Union Européenne ; nous avions un candidat,

les Allemands aussi. C'est le candidat allemand qui a été imposé par les Allemands à ce moment-là. Il y avait concomitamment un rapprochement avec les Britanniques et une certaine tension avec les Allemands. Les choses se sont remises en place naturellement. L'allié allemand est notre allié naturel avec lequel on fait des choses concrètes qui font vivre l'Europe de la Défense au quotidien, avec la Brigade Franco-Allemande, le Corps Européen, etc. Les Britanniques sont davantage des alliés de circonstance, même si ce n'est pas tout à fait le cas, car nous sommes moins contraints par des textes décisionnels. La coopération avec les Britanniques relève plus du pragmatisme. Les Allemands ont peut-être pu considérer qu'il y avait une certaine maladresse à leur égard à Saint-Malo. Mais en même temps on savait très bien que si l'on voulait avancer, il fallait aussi le faire avec les Britanniques.

Vous souvenez-vous des deux candidats proposés à l'époque par la France et l'Allemagne ?

Oui, à l'époque la France proposait le Général Valentin, qui a ensuite été nommé commandant français de la KFOR. Et les Allemands proposaient le Général Schuwirth, qui a été accepté. Il avait d'ailleurs toutes les qualités politico-militaire requises, il avait une visibilité internationale. C'est le Général Schuwirth qui a été le premier directeur de l'Etat-Major de l'UE. L'actuel est un général français, le Général Perruche.

DDB : Saint-Malo semble avoir donné l'élan, même avec les Allemands, puisqu'arrive le sommet de Cologne, puis les sommets suivants de Feira, Helsinki et Nice.

Avez-vous des souvenirs précis sur les négociations entre ces différents sommets ?

Très franchement, non. Je n'avais pas pris de notes à ce moment-là, et je n'ai pas de souvenirs précis, de détails. Je n'ai malheureusement pas d'anecdotes à vous raconter sur Cologne, même si j'y étais aussi puisque j'ai assisté à tous les sommets. Allez éventuellement voir M. Audibert, qui était conseiller diplomatique : il a vécu plus près que moi tout cela.

Avez-vous des souvenirs du sommet d'Helsinki ?

Helsinki, c'est majeur dans la mesure où c'est là que l'on a mis vraiment sur pied, théoriquement au moins le réservoir de forces des 60 000 hommes à partir d'un réservoir global. C'est pour moi la référence. Autant Saint-Malo est la première pierre intentionnelle et politique de la défense européenne, Helsinki est la première concrète en ce sens. Helsinki est aujourd'hui un peu oublié dans la mesure où les autres initiatives d'aujourd'hui, comme les *Battle Groups 1500*, contredisent un peu Helsinki, ou du moins ne sont pas de la même nature. Le Catalogue d'Helsinki était –et est encore– une ambition liée à ce moment-là à l'expérience du Kosovo : comment faire en sorte que les Européens soient demain capables de gérer l'intervention aérienne au Kosovo mettant en jeu un dictateur et permettant une prise de contrôle du terrain après. L'Europe n'avait pas cette capacité-là, même si avec tous les moyens additionnés, les Européens étaient capables de le faire pour l'essentiel. Helsinki a posé les fondements d'une vraie défense européenne avec 60 000 hommes identifiés, avec une capacité identifiée et des lacunes identifiées, donc aussi les efforts à faire pour remplir les capacités qui n'étaient pas réalisées, tout ceci en parallèle de la mise sur pied de l'Etat-Major de l'Union Européenne. On avait le sentiment à Helsinki que nous étions enfin en train de tracer vraiment les contours d'une défense européenne. On a ensuite mis en place plus tard M. PESC, le COPS, etc. On mettait en place un véritable système. Quelques années après, tout ceci est toujours pertinent, mais on voit quand même bien qu'une façon d'aller de l'avant était dans le meilleur des cas de déployer une ambition extrêmement importante –au passage, je souligne que les autres pays européens ne tiennent pas

forcément, notamment en baissant leurs budgets de défense ; dès lors que les pays européens ne tiennent pas leurs budgets, on voit très bien que les réalités de mise en œuvre d'un projet ambitieux ne son plus de mise. L'initiative GT 1500 franco-germano-britannique est une initiative concrète de la défense européenne mais qui est à l'opposé du champ, c'est-à-dire que l'on ne table plus sur 60 000 hommes à déployer sur une opération majeure dans le cadre de Petersberg, mais on travaille pour mettre sur pied en permanence 1500 hommes capables d'intervenir dans une opération type République Démocratique du Congo. C'est l'autre côté du spectre : moyens un peu moins importants, ambition moins importante mais en même temps pragmatisme et adaptation à une situation concrète. Je n'ai pas à mon niveau de commentaires à apporter là-dessus. Politiquement, les mesures importantes portaient sur le réservoir de forces de 60 000 hommes. Mon travail quotidien est de mettre sur pied un Battle Group 1500.

Concrètement justement, comment met-on sur pied un Battle Group 1500 ?

Pour l'instant, ce n'est pas un problème. Parallèlement, nous avons dans le cadre de l'OTAN les alertes de la *Nato Response Force* qui sont extrêmement prégnantes en emploi du temps et en préparation, et éventuellement en exercice. Nous souhaitons qu'il n'y ait pas d'exercice particulier pour les *Battle Groups* 1500 mais que chaque nation participante assure que ses gens soient entraînés. Pour nous Français dans l'immédiat, cela ne pose aucun problème parce qu'on a une alerte nationale de 60 000 hommes (j'ai 25 000 hommes prêts à partir sous 24 heures à 9 jours), et pour le *Battle Group*, c'est sensé être à peu près la même chose, moins long que pour l'OTAN, sous 24 heures. Donc je peux mettre en double caquette des gens qui font l'alerte nationale et qui font le GT 1500. Pour moi, il s'agit simplement de définir les unités qui demain sont capables de partir en moins de 24 heures. Je sais le faire sans un contrôle. Je souhaite qu'il n'y ait pas d'exercice complémentaire qui compliquerait sérieusement notre tâche, alors que les hommes sont entraînés si je les place dans une alerte. Ce n'est pas forcément le cas de certains pays, notamment des petits pays qui ne savent pas faire partir des gens en 24 heures, assurer et entraîner les hommes. Le dilemme du Battle Group 1500 pour l'instant est celui-là. Et comme c'est européen et que beaucoup de gens veulent y participer, il y a aussi les limites à la multinationalité. Quand vous construisez un groupement de forces totalement multinational, on voit bien que vous affaiblissez l'efficacité de la qualité de gens qui ne parlent pas la même langue, qui ne portent pas les mêmes armements et n'ont pas le même type d'entraînement. Il est nécessaire qu'il y ait un maximum d'unité linguistique au sein de l'élément de combat de ce Battle Group.

Comme la BFA par exemple ?

Un peu comme la BFA : des gens qui soient proches, qui sachent travailler ensemble et si possible qui parlent la même langue. Tous les chefs d'état-major des armées de terre européennes sont tous sur la même ligne : nous faisons en sorte que, même s'il y a une multiplicité de nations sur les Battle Groups, ceux qui sont dans l'unité de combat doivent parler la même langue.

Auriez-vous à présent des souvenirs précis du sommet de Nice, et surtout de la façon dont ont été mises en place les trois organes clefs de la PESD ?

Je n'étais pas à Nice. Le conseiller diplomatie saurait vous en parler plus que moi. Ma fonction de conseiller militaire fait que je n'étais pas à Nice.

J'ai également une question plus concrète : de quel modèle s'est-on inspiré pour créer ces trois organes ? De l'OTAN ? De l'UEO ?

On n'a pas forcément copié un modèle, mais on a voulu qu'il y ait une cohérence du haut en bas. Qui puisse y avoir à l'égard d'une crise information sur la crise, capacité d'appréciation sur la crise, proposition de grandes options stratégiques, décision politique et ensuite mise en œuvre. Une fois que l'on a défini cette cohérence là, il y a naturellement des outils à mettre en face. Il se trouve que d'une certaine manière, ils peuvent correspondre à une certaine structure otanienne. Et à la limite, cela permet de discuter entre les deux structures : du côté français, pour discuter plutôt en face à face ; vu des autres pays, pour discuter en interne parce que les autres pays européens n'ont pas tout à fait la même notion que nous de la relation de l'Europe vis à vis de l'OTAN. Ce n'est pas une volonté de copier l'OTAN, mais c'est simplement une volonté de donner une cohérence du haut en bas à a capacité d'information, d'appréciation, de proposition stratégique, de décision politique jusqu'à la mise en œuvre.

Je souhaiterais maintenant que nous évoquions votre rôle de chef d'Etat-Major de l'Armée de Terre. Comment intervenez-vous au quotidien dans la PESD et dans la coopération militaire franco-allemande ?

Dans la PESD, c'est davantage l'équipe du Ministre et le CEMA. Le CEMA est celui qui se rend dans les réunions internationales, dans les réunions du Comité Militaire de l'UE, de l'OTAN. C'est le CEMA qui représente les armées françaises à l'international. Il fait partie de cette élite internationale, dont je ne fais pas partie. J'ai d'autres fonctions. Ce n'est pas dans mes attributions de faire vivre au quotidien la coopération internationale. En revanche, c'est à moi de faire vivre les outils concrètement au quotidien. Dans ce domaine-là, il y a d'une part l'initiative des Battle Groups 1500, et en parallèle il y a les initiatives de la NR dans le cadre de l'OTAN. Ces initiatives ne sont pas de la même nature et ne proposent pas les mêmes options mais elles correspondent aux mêmes forces. Pour moi, il s'agit de me demander ce qu'il manque pour harmoniser le travail d'une brigade de l'Armée de Terre française avec une brigade allemande par exemple.

En ce qui concerne la coopération franco-allemande, mon homologue allemand et moi avons un grand intérêt dans la Brigade Franco-Allemande, et dans le Corps Européen. Ce sont des outils complets qui font vivre au quotidien des troupes françaises et allemandes, qu'il faut entraîner. Il faut rappeler à cet égard qu'il y a quelques années, ce n'était pas forcément le cas. Il y a quelques années, le CEMAT ne se préoccupait pas de l'entraînement de la BFA.

Annexe 5.1.12. : Entretien à Paris, 21/07/2005

Durée : 1 heure

Fonction : Conseiller d'Helmut Kohl chargé de la politique européenne de l'Allemagne (1987-1993) ; Conseiller d'Helmut Kohl pour la politique étrangère et de sécurité (*national security advisor* ; 1993-1998)

Pouvez-vous me présenter votre parcours auprès du Chancelier Kohl ?

J'ai passé onze ans auprès du Chancelier en temps que conseiller des affaires européennes les six premières années, puis son conseiller pour la sécurité et du développement.

Quel était votre rôle sur le dossier de la coopération militaire bilatérale et son ouverture européenne ?

Il y avait un agenda de base donné par les Ministères techniques : Affaires Etrangères, et Défense. Il y avait plusieurs cadres de travail : l'OTAN, l'UEO et le cadre bilatéral. On a en plus créé en 1987 une institution additionnelle aux institutions franco-allemandes traditionnelles : le Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense, pour accélérer le processus vers une Identité Européenne de Défense et de Sécurité comme on appelait cela à l'époque. Là s'ajoutait un travail interne à l'équipe de la Chancellerie, qui avait aussi ses institutions nationales : j'étais par exemple en même temps président du Conseil de Sécurité allemand, qui était une émanation spécifique du Conseil des Ministres. Il y avait en parallèle dans cette période toute la préparation de ce qui est devenu après le Traité de Maastricht. De la permanence d'impulsion entre l'Elysée (et rarement Matignon, sauf en période de cohabitation) et la Chancellerie, cela a donné un résultat : par exemple la fameuse initiative franco-allemande de 1991 pour créer l'Eurocorps. C'était une tâche à la fois d'accompagnement et d'impulsion permanente, toujours en accord entier avec le Chancelier. Le rôle d'un haut fonctionnaire n'est pas d'occuper le premier rang, mais de trouver des accords.

Comment avez-vous préparé le Traité de Maastricht, en particulier le titre sur la PESC ? Quelles étaient les attentes allemandes à l'époque ?

Vous demandez beaucoup à quelqu'un qui a fait beaucoup de choses depuis ces années, et qui n'a pas d'archives. Mais je suis aujourd'hui convaincu que nous étions plus loin en 1990-1991 avec les Français qu'on ne l'est aujourd'hui. On avait beaucoup plus de débats sur le fond des problèmes que sur la forme. A l'époque, nous avons été un peu désillusionnés : si l'on prend la fameuse lettre commune d'octobre 1991 et que l'on compare les résultats de Maastricht, puis d'Amsterdam et de Nice (et c'est la même chose en matière de justice et d'affaires intérieures si l'on fait la comparaison avec ce que l'on a atteint aujourd'hui, et l'accord intergouvernemental du Conseil de Luxembourg de juin 1991), la PESC a été détruite entre le mois d'octobre 1991 et Maastricht par les Britanniques d'une part, et par une loyauté incertaine des ministères des Affaires Etrangères de part et d'autre parce que le projet ne venait pas d'eux. Ce qui étaient entièrement loyaux, c'étaient les Ministères de la Défense. J'en viens à mon interprétation de Saint-Malo : ce sont les Britanniques qui ont détruit la PESC, et un peu les Italiens par jalousie, qui ont mis en marche à l'époque tout un dispositif pour rattraper ensuite les Français à Saint-Malo. Saint-Malo est en réalité un « agreement to disagree », et c'était un moyen de contrôler les Français contre les Allemands. A l'époque, la politique française est tombée dans une sorte de piège. Saint-Malo n'est pas pour moi le signal du progrès mais du retrait. La première

impulsion depuis lors a eu lieu en juin 1999 à Cologne, et il faut rendre hommage sur ce point à l'équipe Schröder.

Qui étaient les conseillers de Gerhard Schröder à ce moment-là ?

Il y avait surtout M. Steiner, aujourd'hui ambassadeur auprès des nations unies à Genève, et M. Lübckemeier, le numéro deux de notre ambassade à Londres, qui travaillait déjà avec moi auparavant.

Justement, comment a été perçue la Déclaration de Saint-Malo en Allemagne, notamment à la Chancellerie ?

Pour nous, c'était une manœuvre britannique qui avait aussi l'utilité d'amarrer de manière plus forte les Anglais.

Vous écrivez dans votre livre que la Grande-Bretagne fait des efforts depuis Saint-Malo pour se faire accepter dans le tandem franco-allemand, mais que l'on ne sait pas trop dans quel but, et qu'elle poursuit essentiellement ses intérêts.

C'est simple : son but est le contrôle des partenaires les plus importants sur le continent, et de l'intégration européenne. Le pays le plus habile à l'égard de l'intégration européenne est pour moi l'Angleterre, beaucoup plus que les Français et les Allemands : les Britanniques ne s'intègrent pas vraiment, sont à moitié dehors, à moitié dedans ; quand l'intégration devient trop forte, ils se retirent ; ils incitent les autres à faire des choses et essayent de tirer les ficelles. La comparaison est osée, mais c'est un peu comme la Chine en Asie aujourd'hui. Les Européens les plus efficaces sont les Anglais : ils ont la meilleure armée, la meilleure diplomatie, la meilleure bourse en Europe. Mais ils vivent encore au XIX^{ème} siècle, et rêvent encore un peu de l'empire qu'ils ont été et du rôle spécial qui était le leur. Ils seraient à mon avis encore plus forts s'ils s'intégraient vraiment en Europe. Nous avons besoin de leur expérience administrative et politique.

Pourquoi la France s'accorde-t-elle avec la Grande-Bretagne à Saint-Malo, alors que son allié traditionnel est habituellement l'Allemagne en matière de défense et de sécurité ?

En matière de sécurité et de défense, la France a dans certains domaines toujours joué sur un double tableau avec les Allemands et les Britanniques, ce qui correspond même à un triple tableau puisqu'il faut compter le rôle des Américains auprès des Britanniques. Tout cela dans une conception française de puissance à influence mondiale.

Quelles étaient les relations entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne à l'époque de Saint-Malo ?

Je ne me souviens pas. En 1996-1997, le gouvernement Major était encore en place. C'était le « début de la fin » des conservateurs jusqu'à l'élection de Tony Blair en 1997. C'était une période de faiblesse pour le gouvernement en place, avec un certain affaiblissement de la position britannique, d'autant plus qu'on était en pleine crise de la « vache folle ». Force redoutable de destruction, moins grande force de construction, Tony Blair est parfait pour la défense de leurs intérêts. Et le plus drôle est que Saint-Malo est devenu une sorte de mythe aujourd'hui, alors qu'en réalité, cela n'est pas grand-chose.

Pour revenir un peu en arrière, quand apparaissent à la Chancellerie les premières réflexions sur la nécessité d'une défense européenne ?

Cela faisait partie des préoccupations de Kohl avant la chute du Mur. J'ai à ce propos un souvenir exact : le discours de Kohl de 1988 à la CIG de Bruxelles. Ce discours a fait beaucoup de bruit parce que Kohl a expliqué pourquoi il ne voulait plus suivre l'idée d'Etats-Unis Europe, ce qui représentait une certaine révolution pour la CDU, et c'est là, dans mes souvenirs, que l'on a commencé à parler de défense européenne. C'était une idée naturelle pour Kohl parce qu'il considérait qu'il fallait promouvoir le côté politique de l'Europe à côté de l'unification économique. Et la dimension politique de l'Europe, cela signifiait le contrôle démocratique des instances européennes, une politique étrangère et de sécurité, une politique intérieure et de justice. Il se penchait de près sur ces domaines pour essayer de trouver un accord européen, mais il n'était pas aveuglément communautaire : il cherchait à approfondir l'intégration européenne dans certains domaines qu'il jugeait nécessaires. La politique de sécurité en faisait partie.

Comment fonctionne le processus décisionnel politico-militaire en Allemagne entre la Chancellerie, les Ministères des Affaires Etrangères et de la Défense, et l'armée?

Dans ces domaines, il existe une coordination permanente entre la Défense, les Affaires Etrangères et la Chancellerie. Mais tout dépend aussi des personnes en poste. Pour les grandes décisions, les Allemands n'utilisent guère le Conseil des Ministres ; ils s'appuient d'une part sur des entretiens de coalition en cercle restreint, notamment pour préparer le terrain et en cas de problème politique, et d'autre part le Conseil de Sécurité allemand, sorte de conseil des Ministres spécialisé dans ce domaine. Le système allemand prévoit que le Ministre porte la responsabilité de son Ministère, d'où le rôle spécifique de la Chancellerie : la Chancellerie n'est pas l'instance permanente de coordination, mais ne s'occupe des dossiers qu'en cas de nécessité, bien que le Chancelier puisse exercer son rôle de patron de part ses *Richtlinienkompetenz* (compétence de directive des politiques du gouvernement). La Chancellerie assure la coordination du gouvernement en ce sens, mais cela ne signifie pas que la Chancellerie gère toutes les affaires. Elle ne s'occupe des dossiers qu'à partir d'un certain niveau de compétence : il existe une subsidiarité en la matière. C'est l'art de savoir exactement les dossiers à soumettre au Conseil des Ministres en vue d'une coordination gouvernementale, et les dossiers sur lesquels on peut laisser courir seules la Défense ou les Affaires Etrangères. Quant au *Generalinspekteur* de la Bundeswehr, il a toujours eu un rôle à part, même si cela a changé récemment ; le Général Naumann n'a jamais été officiellement intégré à l'époque dans ces instances de coordination, même s'il l'était de facto. Il y avait aussi sa personnalité.

De quand date le changement des attributions du *Generalinspekteur* ?

Cela date de la récente réforme Struck, dans lignée de la réforme Scharping. Et c'est avec raison : on en parlait depuis longtemps. Le *Generalinspekteur* n'a pas le même poids que le Chef d'Etat-major des Armées françaises.

Est-ce en lien avec le *Schuldsyndrom* vis-à-vis du passé de l'Allemagne ?

Non. Cela n'a plus rien à voir. C'est une gestion naturelle des choses. Rudolf Scharping et Peter Struck ont fait le nécessaire pour donner un poids correct au Chef d'Etat-major. Nous avons une tradition nouvelle où le rôle de l'armée est politique. C'est la primauté du politique, et non la primauté du militaire. Le militaire ne doit pas faire de politique.

Quelles étaient les raisons –officielles et plus cachées- de développer une politique européenne de défense pour l'Allemagne ?

Il s'agissait d'être le bon Européen qui pense à la défense, qui voit son budget et les problèmes que cela lui pose, qui pense que c'est la meilleure voie pour amarrer davantage les Britanniques et aussi les Français. Les Allemands ont mis du temps pour apprendre à défendre leurs intérêts vitaux de façon militaire au-delà de leurs frontières. Le déclencheur a été la guerre dans les Balkans, mais cela a été un mauvais exemple parce que nous avons un passé très chargé sur les Balkans, qui a fait beaucoup hésiter le Chancelier Kohl.

Le poids de l'opinion publique jouait également.

Oui, et notamment le poids des Eglises. Surtout l'Eglise catholique. Kohl a par exemple résisté au Vatican en 1990, alors qu'il se posait déjà la grande question : faut-il reconnaître la Slovaquie la Croatie ? Le Vatican poussait vers une décision de reconnaissance rapide, ce qu'a refusé Kohl de façon héroïque. Le Vatican nous proposait à l'époque une alliance Vatican-Italie-Autriche-Allemagne-Hongrie, qui était la parfaite réplique de l'alliance avec laquelle Mussolini partait en guerre dans les Balkans en 1941.

Les médias ont-ils joué un rôle dans ce contexte ?

Un rôle relatif. Mais ce qui était beaucoup plus fort chez nous, c'étaient les débats au sein du peuple et des partis.

Ces dossiers concernant la défense européenne font intervenir un réseau circonscrit d'acteurs, relativement stable, en France. En est-il de même en Allemagne ?

L'Elysée a subi beaucoup de changements, mais est resté relativement stable : Sophie-Caroline de Margerie est malheureusement partie ; Thierry Bert est arrivé, qui était excellent, l'un de mes meilleurs homologues en matière franco-allemande ; Hubert Védrine s'occupait du volet militaire ; Jean-Louis Bianco s'est retiré ; du côté des militaires, il y avait l'Amiral Lanxade, le Général Quesnot et l'Amiral Jean-Luc Delaunay. J'ai dû débattre pendant des semaines de la suppression de la conscription militaire en France.

Lorsque vous étiez en poste auprès du Chancelier, nombre d'initiatives bilatérales à vocation européenne ont été prises : le Corps Européen, l'OCCAR, le Concept de Nuremberg notamment...Avez-vous des souvenirs précis quand à la prise de certaines initiatives ?

Il y a eu initiatives et initiatives : certaines sont sorties de l'appareil et qu'il fallait accompagner, orienter, corriger mais qui étaient sur les rails traditionnels ; d'autres que nous avons faites tout seuls, comme le Corps Européen ou la préparation de Maastricht.

Vous souvenez-vous de l'élaboration du concept commun de Nuremberg en 1996 ?

C'était un pas intérimaire important. Les militaires à l'époque ne communiquaient pas assez sur leurs idées, et nous avons décidé, du côté politique, qu'ils devaient s'occuper davantage de cela. A l'époque, Naumann était encore là, et le Ministre de la Défense était Völker Rühle ; côté français, c'étaient Charles Millon et Thierry Dana, et l'Amiral Delaunay. Les initiatives dépendent parfois énormément des personnes.

Vous souvenez-vous des négociations qui ont eu lieu sur la création du poste de « M. PESC » de M. Solana en 1997 ?

« M. PESC » était un développement tout à fait naturel de la PESC. Ce n'était pas une difficulté. Si je me souviens bien, nous avons eu des difficultés davantage sur le contenu, et de nouveau à cause des Britanniques. Il y a eu à Amsterdam un phénomène particulier : vu

l'intérêt énorme et l'engagement farouche des Ministres des Affaires Etrangères, les chefs d'Etat et de gouvernement ont totalement laissé les Ministres des Affaires Etrangères négocier ce chapitre. C'était une ambiance terrible : le deuxième jour au déjeuner, il était prévu que les Ministres et les chefs d'Etat continuent à débattre sur la PESC ; mon cher Chancelier déjeunait tranquillement, et comme je m'étonnais qu'il n'y ait pas de débats, il m'a dit que comme le Premier Ministre néerlandais ne juge pas nécessaire de s'en mêler et laisse faire son Ministre des Affaires Etrangères (mal aimé en Allemagne), ils n'avaient qu'à discuter entre eux. Après coup, le rédacteur de la Commission de l'époque m'a montré son bloc pour voir qui avait pris la parole : aucun chef d'Etat et de gouvernement, sauf le nouveau Britannique. Les chefs d'Etat et de gouvernement se moquaient grandement de ce qui se passait dans le débat, ce qui était pour moi un signal négatif.

Vous souvenez-vous de la façon dont l'OCCAR a été mise sur les rails ?

Pas du tout. Et pour être franc, je n'ai jamais été d'accord avec cette construction, de cette manière. Je n'ai rien contre une Agence Européenne, mais il ne s'agit de la créer que si elle fait sens. Or dans tous ces domaines, on a plutôt besoin d'accords politiques à l'échelle européenne. Ce marché est trop petit pour pouvoir jouer selon les lois du marché ; il faut trouver d'autres mécanismes. L'OCCAR peut aider pour de petites choses, mais pas pour les grands sujets.

Plus généralement, comment passe-t-on d'initiatives bilatérales franco-allemandes à des initiatives européennes plus larges, intégrant d'autres partenaires ?

Il s'agit d'abord d'informer les autres, ce que nous avons fait dès le départ de manière confidentielle. Parfois, nous agissions en surprise mais nous les informions tout de suite après. Nous avons toujours dit que nous étions ouverts à l'entrée d'autres partenaires, à leurs suggestions, leurs réflexions. C'était une tradition. J'ai maintenu entre 1994 et 1997 une concertation permanente entre les cinq grands. Il n'y a jamais eu de protestation des petits pays parce que nous les avons tenus au courant et nous étions disposés à considérer leurs idées.

Abordons maintenant la question du rôle à l'OTAN. Comment conciliait-on la posture plutôt pro-otanienne de l'Allemagne et la posture autonomiste de la France jusqu'en 2002-2003 ?

J'étais ambassadeur à l'OTAN dans la première période Schröder, et il y avait déjà des irritations des partenaires sur un style de politique beaucoup plus que sur le contenu. Par exemple, sur l'option de la frappe nucléaire, les partenaires ont manifesté de profondes irritations vis-à-vis de l'Allemagne parce que nous n'étions pas des gens fiables pour eux. Mais d'autre part, le gouvernement Schröder-Fischer a réalisé les premières intégrations réellement militaires dans des opérations en dehors de la zone classique de l'OTAN.

Qu'est-ce qui a justement rendu possible ce déblocage ?

Nous aurions voulu le faire déjà à l'époque de Kohl. Mais jusqu'en 1998, nous avions un problème de fond : nos alliés libéraux. Kohl n'était pas un partisan fervent de l'utilisation de l'armée, et réfléchissait beaucoup à cet égard. Pour le Kosovo, Kohl avait beaucoup de réticences, et avec raison car je ne suis toujours pas convaincu de ce que nous y avons fait militairement. La volonté absolue des Verts était d'apparaître comme un partenaire fiable au sein du gouvernement. J'ai été le témoin, en tant que haut fonctionnaire, du débat commun entre l'ancien et le nouveau gouvernement sur l'affaire du Kosovo. Nous étions à l'époque étonnés que les deux qui étaient réticents en séance soient Helmut Kohl et Oskar Lafontaine.

Schröder ne disait rien, Fischer était heureux d'être dans la salle du Conseil des Ministres, et j'étais perplexe devant les grandes réserves de Kohl et Lafontaine, alors que les autres semblaient d'accord. La nouvelle coalition a aidé la normalisation de l'Allemagne, mais cette normalisation avait en réalité été commencée auparavant. La percée a eu lieu au Kosovo, mais le processus était en marche auparavant. La vraie surprise était le ralliement des écologistes, alors que les socialistes s'y refusaient.

Quels sont, à vos yeux, les grands défis pour le développement d'une politique européenne de défense ?

Le budget n'est pas un déficit, car si l'on conjugue nos forces et si l'on prône la spécialisation européenne, le budget actuel doit suffire. Mais les armées n'aiment pas qu'on le dise : chaque Chef d'Etat-major aime avoir tout derrière lui.

Y a-t-il des blocages spécifiquement franco-allemands ?

Non. On a quelques petits problèmes comme EADS, mais on les voit tous les jours.

Comment a été perçue la décision de Jacques Chirac de suspendre la conscription en février 1996 ? On entend souvent parler d'une absence de consultation avec le partenaire allemand.

C'est faux. Dès le mois d'octobre 1995, il y a eu une information du Chancelier par le Président de la République. Le Chancelier a pris note de cette décision, mais a dit ouvertement au Président Chirac qu'il ne pensait pas faire de même en Allemagne et qu'il était convaincu que ce n'était pas une bonne décision. Au niveau des conseillers, nous avons eu de longs entretiens. Mais tout plaidoyer était vain : Jacques Chirac avait pris sa décision, en faisant référence à l'absence de justice dans la conscription. Nous trouvons cela dommage.

Cette question de la conscription est actuellement l'objet de débats en Allemagne.

Il y a en effet un débat, qui vient notamment des écologistes et des socialistes d'Oskar Lafontaine qui souhaiteraient abolir la conscription. Pour ma part, j'imaginerais plutôt un service obligatoire pour hommes et femmes, comme en Israël : chacun aurait le choix de faire le service d'un an qu'il souhaite, militaire ou civil. Ce serait une possibilité de rendre à l'Etat ce que l'Etat donne.

Quelles sont les perspectives pour la défense européenne après le « non » français au référendum, de votre point de vue d'observateur allemand ?

Cela ne change rien pour la défense européenne. Toute la question est une affaire de volonté et d'un bon habillage, qui tienne compte des remords psychologiques des uns et des autres. Par exemple, que faire avec l'OTAN ? Pour moi, il faudrait la fermer et recréer non pas une alliance mais un partenariat plus vaste. Il s'agit évidemment de tenir compte des spécificités et des inquiétudes américaines, mais il faudrait s'attaquer de façon vraiment sérieuse de la structure d'une armée européenne. Tout le monde ne peut pas tout faire. Il faut aussi mener des débats sur le fond des missions, en Afrique notamment.

Vous parlez d'une armée européenne. Sous quelle forme : celle des groupements tactiques par exemple ?

C'est à voir. Ce n'est plus du tout une armée classique. Les structures des armées ont profondément changé. Je vois davantage une armée composée d'unités de 1500 à 2000 hommes et déployables rapidement. On touche en ce moment aux limites de ce qui est faisable au niveau du couple franco-allemand.

Et quelle serait la mission d'une armée européenne ?

Défendre les intérêts vitaux de l'Europe. Il faut pour cela une instance spécifique, soit avec les chefs d'Etat et de gouvernement, soit par délégation avec les Ministres de la Défense, avec une assistance des Ministres des Affaires Etrangères. Nous avons besoin d'un grand pas en avant en commençant par la base : un groupe de travail qui examine les dossiers, et donnent les résultats aux chefs d'Etat et de gouvernement. C'est aussi un aspect de l'identité européenne. Dans un article du *Irish Times*, je propose l'idée d'un service européen pour le Tiers-Monde à l'attention des jeunes.

Annexe 5.1.13. : Entretien à Paris, 25/10/2005

Fonction : Conseiller d'Helmut Kohl chargé de la politique européenne de l'Allemagne (1987-1993) ; Conseiller d'Helmut Kohl pour la politique étrangère et de sécurité (*national security advisor* ; 1993-1998)

Revenons sur la période de la Chute du Mur de Berlin. Quelles étaient les préoccupations sécuritaires de l'Allemagne à ce moment-là ? L'idée d'une défense européenne était-elle déjà en discussion ?

Il y avait beaucoup à faire en interne, même dans le domaine de la sécurité avec l'intégration de l'armée est-allemande. Je ne me souviens pas très bien quelles ont été les étapes. Il y a eu avant la création du Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense en 1988, qui était pour moi le prédécesseur de tout ce qui est arrivé après à l'échelle européenne. Cette création franco-allemande a propulsé la réflexion européenne, non seulement entre Français et Allemands, mais aussi de la part des autres pays, dans leur perception.

Est-ce que le CFADS a pu inspirer la création du COPS ?

Le COPS est pour moi une copie de l'OTAN. Le problème était la création d'un système institutionnel au niveau européen. Tout le monde avait des soupçons, en pensant que nous étions des séparatistes qui voulaient doubler les structures de l'OTAN. Le reproche est sans cesse celui de duplication. Cela a commencé avec le Conseil Franco-Allemand, qui est un double Conseil puisqu'il a un volet économique et un volet sécuritaire. L'objectif des Français à l'époque était d'ailleurs plutôt l'idée économique et financière que la défense, pour amarrer les Allemands. Ensuite est venu le CFADS. Les meilleurs moments de tous ces développements européens étaient les mois d'octobre à décembre 1991, partir de l'initiative franco-allemande d'octobre avec cette note de bas de page qui a choqué plus que tout le reste du texte en annonçant l'intention de créer un Corps Européen. Les gens ont sous-évalué totalement l'avance faite dans le texte. Je suis aujourd'hui convaincu qu'en octobre-novembre 1991, nous étions dans nos esprits français et allemands plus loin qu'on ne l'est aujourd'hui au sein de l'Union Européenne.

Du fait du non français au Traité constitutionnel ?

C'est seulement un accident de parcours qui va freiner la France pendant quelques temps. Ce qui me choque surtout est le manque de réactions de part et d'autres : le Conseil Européen du mois de juin a été une fausse réponse. Il faut avouer que le projet de Constitution est mort.

L'automne 1991 est déterminant. L'Elysée et le bureau du Chancelier ont ensuite été freinés par la force des Ministères des Affaires Etrangères et de la Défense réunis, sous leadership d'une petite nation européenne qui se trouve au-delà de la Manche. Les Britanniques ont joué la taupe, il faut le dire ouvertement. Les Britanniques ont torpillé ce projet franco-allemand de manière très habile à l'époque et ont tout fait pour l'insérer dans l'OTAN.

Est-ce par un échange entre les Ministères ?

Nous avions à l'époque des réunions à Londres car la CEE était sous présidence britannique. Ils ont joué cela de manière assez majestueuse et ont eux avec eux pas mal de gens du monde des Affaires Etrangères et de la Défense. Il n'y avait pas de culture de sécurité

européenne dans les Ministères de la Défense et des Affaires Etrangères à l'époque, ce qui a énormément aidé les Britanniques dans cette période-là.

Y compris au sein du Ministère de la Défense français ?

Les Français étaient à l'époque assez séparatistes. Les inventeurs d'idées étaient rarement à Paris : ils étaient la plupart du temps à Bonn. Nous nous sentions relativement seul, avec un seul soutien certain : celui de l'Elysée. Une fois hors de l'Elysée, c'était plus compliqué.

Par quoi ce phénomène s'explique-t-il ? On a aujourd'hui la sensation que la coopération militaire franco-allemande recouvre tout un réseau qui assemble l'Elysée, Matignon, le Quai d'Orsay, la Défense...

Il fallait à l'époque monter tout ce système institutionnel et le roder, s'habituer l'un à l'autre. Je me souviens des premières réunions qui étaient plutôt des regards en chiens de faïence qu'autre chose. Il fallait introduire certains débats. Plus c'était formel, plus Mitterrand, et dans une certaine mesure Kohl étaient réticents. Notre idée était de former une certaine habitude chez les hommes politiques à parler ensemble de questions européennes, et de promouvoir cela par *learning by doing*.

Cela m'étonne d'autant plus qu'il y avait à l'époque le mécanisme de coopération politique européenne.

La CPE était beaucoup de surface. La fin des années 1980 était un essai de trouver une entente de base, soit sur quoi voulons-nous fonder une politique étrangère commune. Il y avait par exemple la liste Asolo élaborée par les directeurs politiques des Ministères des Affaires Etrangères avec l'idée de définir ce que nous voulions par une politique européenne commune : vis-à-vis de quoi ? Su quoi ? Nous avons commencé à définir les régions et les sujets. A l'époque, à deux reprises les Ministres des Affaires Etrangères ont échoué.

N'étaient-ils pas suivis par leurs services ?

Je ne sais pas, je n'étais pas à ces réunions. Mais il y avait sans doute un problème dans la perception des Ministères des Affaires Etrangères : ils avaient peur d'être expropriés. Le plus grand retardateur dans leur propre matière au niveau européen ont été les Affaires Etrangères. La Défense et les Ministères de l'Intérieur ont plus vite appris que les Affaires Etrangères en la matière.

C'est d'autant plus frappant que cela recoupe exactement ce que j'ai pu rencontrer en interrogeant certains diplomates, même aujourd'hui en 2005 !

Ceux qui sont toujours le plus imprégnés par l'approche nationale sont les Affaires Etrangères.

Comment expliquer que les Ministères de la Défense aient été plus intéressés ? Y avait-il pour eux une possibilité de redorer leur blason ?

Même pas. Ils se montrent pragmatiques. Il fallait au départ les prier, les supplier même. Mais une fois amarrés, les choses fonctionnent avec eux.

Peut-être est-ce une spécificité du travail avec les militaires ?

C'est le sens des militaires, et s'y ajoute aussi une réflexion sur les équipements qui m'est venue après. Les militaires ont longtemps eu peur d'être un peu rétro sur leurs équipements ; c'est pour cela qu'ils ont vu là une chance d'améliorer leur situation, d'autant plus que les budgets de défense baissent en Europe depuis 1989. On peut ajouter à cela une confiance grandissante des militaires français en eux-mêmes, dans la mesure où les Américains peuvent ne pas intervenir. J'ai vécu les militaires lorsqu'ils étaient seuls de manière beaucoup plus pragmatique, mêmes s'il y avait des deux côtés certaines personnes très têtues des militaires français séparatistes comme des Allemands otanistes. Il arrivait par exemple que, pour un militaire que l'on détachait à Paris auprès du Conseil Franco-Allemand de Défense et de Sécurité, les Français nous disent après trois mois : « Est-ce que vous ne pouvez pas changer cette personne ? »

Pouvez-vous me donner un exemple précis ?

Cela ne se dit pas. Il y a eu des cas de part et d'autres. Chaque nouvelle institution doit passer une nécessaire période de rodage, surtout dans des matières difficiles et sensibles comme la défense. Il faut un rodage de trois ou quatre ans pour que cela fonctionne.

C'est aussi pour cela que la PESD rencontre encore des difficultés.

Pour l'instant, la PESD est surtout de l'institutionnel. Il y a bien sûr quelques opérations de l'UE, mais rien de véritablement autonome en vérité. Il y avait la SFOR en Bosnie, Concordai en Macédoine, Artémis au Congo, Althea en Bosnie, mais aucune ne s'appuie que sur l'Union Européenne. L'Europe de la Défense n'est pas encore très loin.

Vous souvenez-vous des discussions autour de la création de la Brigade Franco-Allemande ?

Peu. La seule chose importante était pour moi l'idée du Corps Européen.

Même question sur la création de la Force Navale Franco-Allemande : y a-t-il eu un débat ?

Il y a eu un débat entre les deux Marines, qui avaient une série d'idées pratiques.

Concernant le concept commun de Nuremberg, vous souvenez-vous de quelque chose ?

J'ai très peu de souvenir. Nuremberg n'était pas un événement pour moi.

N'y a-t-il pas eu de réaction britannique là-dessus ?

Je ne crois pas.

Concernant à présent le Traité d'Amsterdam, pouvez-vous me parler des discussions, notamment autour de la création du poste de Haut Responsable pour la PESC ?

A Amsterdam, tout progrès a été bloqué par le fait que cette affaire a été traitée le deuxième jour au Conseil Européen. A l'époque, pour des raisons institutionnelles néerlandaises, le Premier Ministre néerlandais a laissé la parole totalement aux Ministres des Affaires Etrangères : du coup, aucun des chefs d'Etat et de gouvernement n'a parlé, sauf Tony Blair. Les chefs d'Etat ont laissé les Ministres des Affaires Etrangères régler les choses entre eux.

Que faisaient les chefs d'Etat pendant ce temps ?

Ils n'ont pas fait d'effort particulier pour atteindre une percée particulière. Amsterdam, on a créé un nouvel instrument : la stratégie commune. Mais le grand débat de l'époque était de savoir si l'on prendrait les décisions à la majorité qualifiée ou non en matière de PESC. En réalité, même ceux qui demandaient la majorité qualifiée s'en cachait. Il n'y avait pas de pression véritable. La nouveauté était le financement par le budget de l'Union. Ensuite on a créé le Secrétariat Général pour la PESC et l'UPPAR auprès du Secrétaire Général. On a aussi créé la nouvelle composition de la troïka en politique étrangère, et on a intégré les missions de Petersberg dans le Traité européen. Enfin, un autre dada français très important était la compétence de directive du Conseil européen vis-à-vis de l'Union de l'Europe Occidentale. C'était une grande théorie française, extrêmement difficile à vendre et expliquer à l'extérieur, notamment aux Britanniques.

On a ensuite construit très timidement et de manière prudente un plan d'étape pour intégrer l'UEO dans l'Union Européenne. C'était une proposition franco-allemande. Il y avait en plus déjà à l'époque les débuts de la flexibilité avec l'idée de l'abstention constructive et des coopérations renforcées.

Pour revenir à l'UEO, comment cet organisme était-il perçu en Allemagne ? La France a eu à la fois la tentation de l'intégrer à l'Union Européenne, et en même temps l'idée que c'était quelque chose de totalement inutile.

La France accordait à l'UEO une importance extrême, et les Allemands n'ont jamais compris pourquoi elles existaient, sauf quelques spécialistes. Le rêve était la clause d'assistance mutuelle du Traité de Bruxelles. Pour moi, il fallait fermer la maison, éteindre la lumière avant que le dernier ne parte et l'intégrer à côté.

Vous souvenez-vous de la création de l'Ecole Tigre ?

Cela a été fait par les armées directement car cela relève du domaine technique, et les militaires travaillent bien ensemble dans ce domaine. J'ai par contre vécu par la suite l'application du programme Tigre. J'ai été choqué car chacun vendait sa version.

J'ai entendu dire qu'il y avait trois versions du Tigre.

J'ai vécu cela à Madrid lorsque les Espagnols ont manifesté un intérêt pour le Tigre. On a à l'époque fait venir à Madrid les versions française et allemande et essayé de discuter avec eux. C'était le début des négociations avec Eurocopter pour acheter le Tigre. C'est une logue histoire, dans laquelle je me suis fait très mal voir. J'ai provoqué une visite de deux Tigres, un français et un allemand, des deux directeurs de l'Armement et des deux généraux commandant les troupes équipées avec le Tigre. J'ai invité les deux Espagnols correspondants et congédié les industriels. Nous étions dans une salle avec les ambassadeurs, et nous avons demandé aux Espagnols ce dont ils avaient besoin. Et le directeur espagnol de l'Armement a eu un éclat de rire en me disant : « Vous êtes le premier à me poser la question. Eurocopter ne m'a jamais posé la question. » Une fois son exposé terminé, les militaires français et allemand se sont mis d'accord. Néanmoins, il y avait un problème de force de turbine, et un problème d'armement du côté français.

Je souhaiterais que nous revenions sur les opérations militaires de l'UE, et plus particulièrement de l'opération Artémis entre juin et septembre 2003 ?

Je vous donne un article de la SWP.

Sachant que l'Afrique est un point névralgique pour les militaires allemands, comment expliquer la décision de l'Allemagne de participer à Artémis ?

Dans les années 1990, on a commencé à préparer le terrain pour que les Allemands puissent redevenir un partenaire normal, dans des opérations OTAN ou européennes. Il y avait toujours une forte réticence allemande à cet égard. Mais les années 1990 ont peu à peu libéré la voie par une coalition extrêmement surprenante à cet égard. Nous avons jusqu'en 1998 un problème permanent avec les Libéraux. Puis à partir de 1998, le SPD et les Verts ont voulu souligner que l'Allemagne avait grandi et était responsable vis-à-vis des Américains et aussi vis-à-vis des autres alliés en donnant leur accord rapidement sur le Kosovo. Cela a ensuite mené à leur participation aux bombardements et à l'envoi de troupes allemandes au Kosovo. Tout d'un coup les Allemands se trouvaient libérés. Avec Artémis on arrive à une autre phase : c'était une invitation française qui cherchait à multilatéraliser sa politique africaine devenue trop chère. Les Allemands étaient de leur côté intéressés par l'idée de gagner de l'expérience dans le cadre d'opérations de l'ONU également. C'était le cas idéal pour les Allemands. C'était un pas en avant dans le domaine de la normalisation. En plus, cela touchait aux droits de l'homme.

Pour l'instant l'Allemagne a pris part à des opérations de rétablissement ou de maintien de la paix. Mais que se passerait-il en cas d'opération européenne plus « musclée », plus purement militaire ?

Bonne question ! Je vous réponds de manière indirecte : je pense que nous n'aurions pas du aller en Afghanistan, ni les Allemands ni les autres. On aurait du confier cela à des unités de commandos américaines, françaises et britanniques, trois seules capables de faire face à ce genre de situation. Le concept politique n'est pas assez solide pour pouvoir retourner en arrière, c'est pourquoi il aurait fallu utiliser des troupes spécifiques. D'autre part pour les Allemands, même si cela coûte, cela nous permet d'apprendre ce métier.

L'opinion publique est un grand frein en Allemagne concernant les opérations militaires.

C'est en effet toujours l'opinion publique qui freine en Allemagne : les Allemands sont devenus pacifistes. Et ils sont toujours imprégnés de mauvaise conscience. On montre chaque semaine des films éducatifs sur le nazisme en Allemagne. Le complexe du passé n'est pas encore complètement évacué. Par ailleurs, l'armée allemande s'est ouverte à la presse beaucoup plus tôt et beaucoup plus profondément que les autres armées européennes. **Pourquoi, alors que la coopération militaire franco-allemande est active et propose nombre d'idées, la PESD ne naît qu'après Saint-Malo ?**

C'est un paradoxe : Cologne a été une œuvre allemande dans la création de la PESD, ce qui est étonnant pour une coalition rouge-verte. Où est le vrai progrès de la défense européenne ? Saint-Malo était à l'époque une démarche de compromis franco-anglais à laquelle se sont associés les Allemands : c'était dans la première période où le gouvernement Schröder était plutôt pro-britannique, ou pro-Blair, où Schröder a commis des bêtises à l'échelle européenne avec le paquet financier. Les Allemands tâtaient le terrain pour voir comment cela marchait ; Mais ce n'était pas une période faste. Elle est souvent surévaluée par les analystes. Avec la distance du temps, mon appréciation de Saint-Malo devient de plus en plus critique : c'était un « agreement to disagree » où les Français se sont fait avoir par les Anglais, et où les Anglais ont été majestueux. Je n'ai personnellement jamais cru en Saint-Malo jusqu'à aujourd'hui.

J'ai remarqué qu'il y avait des relations croisées entre la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne : la coopération politique fonctionne très bien entre la France et l'Allemagne, tandis que la coopération au niveau militaire technique est plus hasardeuse ; c'est exactement l'inverse entre la France et la Grande-Bretagne.

Même au niveau de l'armement, c'est limité. Tout le secteur de l'armement a vingt ans de retard au niveau européen. Et je suis sceptique sur le succès de l'Agence Européenne de Défense : je ne vois pas bien la portée de cette initiative, ni ce que cela rapporte.

Concernant la relation de l'Allemagne aux Etats-Unis, comment est-elle susceptible d'évoluer après la prise de position de 2003 ?

Le futur nous le dira. Les Allemands devront tout faire pour devenir de nouveau fiables, non seulement auprès des Européens, surtout des petits pays, mais aussi auprès des Américains. Cela ne veut par contre pas dire qu'il faut toujours dire oui et amen à tout ce que veulent les Américains. Mais que l'on ne fasse pas de vengeance publique.

Comment la coopération militaire franco-allemande est-elle perçue en Allemagne : comme un axe prioritaire ? Comme un élément symbolique nécessaire ?

Je pense qu'elle est plutôt perçue de façon positive. C'est un réflexe chez les gens : pour la plupart de la population allemande, la coopération franco-allemande est l'axe le plus important. Les Allemands s'identifient.

Annexe 5.1.14. : Entretien à Paris, 16/12/2005

Durée : 1h20

Fonction : Chef de l'Etat-major particulier de François Mitterrand, 1991-1995

Pourriez-vous me parler de votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivés à ce poste ?

En 1989-1991, j'ai commandé une division blindée à Besançon (la Division Territoriale de Franche-Comté). Auparavant, en 1982-1984, j'avais commandé un régiment parachutiste et joué les pompiers de la République en Afrique et au Moyen-Orient, après avoir été chef d'état-major de la 1^{ère} armée à Strasbourg pendant la Guerre Froide. Puis en 1991, j'ai été reçu par le Président de la République à l'Elysée et retenu au bout de dix minutes d'entretien pour être son chef d'Etat-Major Particulier. Comment ai-je été choisi ? Je ne le connaissais pas personnellement auparavant, et mon armée d'origine ne m'avait pas recommandé. C'est sans doute ma connaissance de Jean-Pierre Chevènement et surtout ma formation et mon expérience militaire qui ont pesé. Je suis resté chef de l'EMP de 1991 à 1995 : j'ai passé six mois auprès du Président Chirac, puis j'ai démissionné de ce poste car j'étais en désaccord avec lui sur la question de la professionnalisation.

De quand datent les premières réflexions sur la défense européenne à l'Elysée ?

Avant même cette réflexion sur la défense européenne, c'est l'idée d'un rapprochement entre la France et l'OTAN qui préoccupait l'Elysée. François Mitterrand estimait que la France avait plus d'importance et de pouvoir en restant à l'extérieur de l'Alliance car cela lui permettait d'entretenir un dialogue bilatéral avec les Etats-Unis et avec l'OTAN. Par conséquent, la coopération avec l'Alliance ne se produisait qu'en cas de nécessité, afin de faire en sorte de maintenir une capacité de coopérer a niveau technique. C'est pourquoi à l'époque nous avons fait beaucoup de manœuvres avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'OTAN, etc., pour qu'il ne subsiste pas de problèmes techniques insurmontables. Il y avait aussi la question nucléaire. De Gaulle et les présidents qui ont suivi ont fait des expérimentations nucléaires pour obtenir une indépendance française su ce plan. Mitterrand a repris à son compte toute la politique de défense gaullienne, et l'habit lui allait bien. Nous sommes toujours aujourd'hui la seule puissance occidentale à être nucléairement indépendante.

A la fin de la guerre froide le Président Mitterrand a voulu retirer les FFA d'Allemagne car elles n'avaient plus aucune légitimité après la chute du Mur. Il ma donc demandé de trouver un moyen de légitimer les FFA légalement. J'ai donc proposé au Président, en m'inspirant de la Brigade Franco-Allemande, un corps d'armée franco-allemand, niveau qui me semblait pertinent et qu'il était symboliquement fort de placer à Strasbourg. J'ai téléphoné au Chancelier Kohl qui m'a dit d'accord tout de suite en s'exclamant : « Kolossale Idee, General ! ». L'amorce du corps a été lancée lors d'un sommet franco-allemand à Lille à l'automne 1991. J'ai ensuite passé le relais au chef d'Etat-Major des Armées, l'Amiral Lanxade à l'époque. Mais ce n'était pas tout : il fallait vendre le projet au Général Socroft, chef d'Etat-Major de George Bush père : j'ai réussi à vaincre les réticences américaines fortes en développant l'argument de l'ancrage durable de l'Allemagne à l'ouest grâce à ce corps. Mais il restait les combats d'arrière-garde du double-chapeau avec l'OTAN. Nous avons discuté de ce corps avec d'autres partenaires européens, y compris avec la Grande-Bretagne, mais j'étais réticent vis-à-vis de la Grande-Bretagne car j'avais de forts doutes sur le sentiment européen des Britanniques.

Par ailleurs, j'ai promu l'idée d'un défilé du Corps Européen sur les Champs Elysée lors du défilé militaire traditionnel du 14 juillet en 1994. Le Président Mitterrand a été d'accord tout

de suite, ainsi que les anciens combattants, mais quelques membres du gouvernement s'y étaient opposés (Charles Pasqua notamment, Ministre d'Etat à l'époque, craignait des émeutes).

Quand je vois le Corps Européen aujourd'hui, je suis un peu désenchanté : je voulais un corps européen, mais il est de plus en plus otanien.

Qu'est-ce qui explique cette évolution, et cette « otanisation » ? Plus largement, cela correspond à une tendance de la PESD aujourd'hui qui vise souvent à calquer ses besoins sur l'OTAN.

Il faut bien être conscient de la grande importance du tandem Mitterrand-Kohl : ils réussissaient à faire passer les intérêts européens au-dessus des intérêts nationaux. Je peux vous donner deux exemples précis de cet argument : le premier est l'acceptation par Kohl de l'euro et l'abandon du Deutsche Mark, ce qui n'était ni évident, ni aisé si peu de temps après la réunification et la souveraineté retrouvée de l'Allemagne. La seule condition de Kohl était de changer le nom prévu à l'origine pour la monnaie européenne : l'écu.⁴⁴⁴ L'autre exemple est la reconnaissance par Mitterrand de l'indépendance de la Slovaquie et de la Croatie, alors qu'il plaidait plutôt en faveur du maintien en l'état de la fédération yougoslave.

Avec l'arrivée de Jacques Chirac, l'idée de modifier l'OTAN de l'intérieur est venue modifier les choses : le Président voulait que le Commandement Sud revienne à un Européen, et même à un Français. Je l'ai mis en garde du fait que les Américains n'accepteraient jamais cela car la 6^{ème} flotte de l'Alliance basée à Naples est celle qui est chargée de protéger Israël, et que les Américains veulent en conserver le commandement. C'est d'ailleurs ce qui permet de comprendre l'échec de cette tentative de rapprochement. C'est ce qui explique que le Président Chirac ait cherché à se rapprocher des Britanniques. J'avais contacté la Grande-Bretagne dès 1991 sur la crise yougoslave, afin qu'ils s'engagent avec nous. Ils ont d'abord refusé, puis John Major a fini par accepter sous la pression de l'opinion publique. Le contexte de dialogue avec la Grande-Bretagne est ainsi devenu plus favorable, et il a habilement été exploité par Jacques Chirac à Saint-Malo. La Yougoslavie nous a permis de mieux connaître les Britanniques et de travailler avec eux sur le terrain.

Est-ce ce qui permet d'expliquer pourquoi la PESD ne naît qu'en 1999, après Saint-Malo ?

L'Europe de la Défense ne peut progresser qu'en s'appuyant sur un triangle France-Allemagne-Grande-Bretagne et sur les pays qui ont des traditions d'armement comme la Suède, l'Espagne ou l'Italie. Le référendum de 2005 n'a d'ailleurs pas nui à la coopération militaire européenne. Nous coopérons avec les Britanniques depuis 1988 en matière d'aviation et de médecine militaire. La PESD avance, mais elle a besoin d'une entité politique européenne pour aller plus loin. Au niveau des militaires entre eux, il n'y a pas de problème, même avec les Américains qui opèrent en Afghanistan. Le problème est celui des gesticulations politiques.

Quel était votre rôle auprès du Président de la République dans ce contexte de réunification allemande ?

L'EMP a un rôle d'analyse de situation. Mitterrand voulait garantir la frontière allemande à la ligne Oder-Neisse, et éprouvait beaucoup de sympathie pour Gorbatchev. C'est pourquoi il voulait que la réunification se passe avec des garanties. La réunification a aussi modifié

⁴⁴⁴ Pour la petite histoire, Kohl prétendait que le mot « ECU » ne pouvait être celui de la monnaie européenne car il sonnait en allemand comme le mot « Kuh » qui signifie « vache ».

l'équation européenne, posant notamment un problème d'adaptation des institutions européennes, en particulier du Parlement Européen, qui était difficile pour la France. Cependant elle n'a pas fragilisé l'axe franco-allemand car cet axe a été repris par les successeurs de Mitterrand et Kohl. La différence est que Mitterrand et Kohl étaient des Européens « de tripe » alors que leurs successeurs sont des Européens « de raison ». Mitterrand et Kohl vendaient un rêve européen à leurs peuples, comme de Gaulle (de Gaulle disait que les Français ont besoin de rêver au-dessus de leurs moyens).

Comment la réunification a-t-elle été perçue chez les responsables militaires français ?

Globalement positivement. Je ne suis d'ailleurs pas sûr que cela ait effleuré tous les officiers français...

Pourquoi et comment Mitterrand s'est-il engagé avec Kohl dans l'idée de construction d'une politique européenne de défense à terme ?

On était à l'époque dans une dynamique européenne avec Maastricht. Jacques Delors était alors président de la Commission. Par ailleurs, tous les officiers allemands étaient déformés par l'OTAN. Mitterrand et Kohl ont pris conscience que l'Europe devait exister par elle-même après la guerre froide.

Les difficultés rencontrées par la PESD vient de ce qu'il faut une masse critique de pays pour pouvoir dialoguer. Or pour l'instant, l'OTAN est perçue comme une sorte de Disneyland par les pays d'Europe Centrale et Orientale. Il faudra une ou deux générations pour que cela change.

Quelle était la perception de la coopération militaire franco-allemande dans cette première moitié des années 1990 chez les hauts responsables militaires français ?

J'étais personnellement un chaud partisan du franco-allemand à l'Elysée. Mon origine issue de l'armée de terre pesait sans doute aussi dans mes priorités qui étaient continentales, avec le conflit en Bosnie notamment. A l'Etat-Major des Armées, la coopération militaire franco-allemande était bien vue, même si l'Amiral Lanxade était un peu plus atlantiste car il était marin. Je suis quant à moi a-américain : l'Europe doit vivre sa vie propre car les intérêts américains ne convergent plus forcément avec les siens. Les forces américaines dans l'OTAN sont d'ailleurs peu nombreuses. L'adversaire stratégique des Américains à terme est devenu la Chine, et les Etats-Unis mènent en ce moment une politique de double *containment* vis-à-vis des Etats musulmans et de la Chine. Mais ils entendent quand même continuer à exercer un contrôle politique et vendre des armements aux Européens, ce qui pose problème à l'Agence Européenne de Défense. Le combat s'est déplacé sur le plan industriel.

Quant aux Allemands, ils ont diminué drastiquement leurs budgets de défense, et la France a également réduit ses budgets. Même si le modèle de la défense européenne n'a rien à voir avec le modèle américain, les dépenses militaires en Europe restent toutefois insuffisantes, ce qui peut expliquer le désenchantement de certains.

Pouvez-vous me parler de la préparation du Traité de Maastricht : l'EMP a-t-il été impliqué dans la préparation du titre sur la PESC ?

Le titre sur la PESC a été rédigé du côté français par Sophie-Caroline de Margerie. J'aurais souhaité pour ma part quelque chose de plus incisif.

La création de l'OCCAR était-elle déjà en discussion quand vous étiez chef de l'EMP ?

Concernant la coordination des programmes d'armement, il y avait des discussions bilatérales avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Suède... Nous avions avec les Allemands des divergences sur les satellites, sous l'influence des industriels de chacun des pays et des rapports différents entre les industriels et l'Etat dans les deux pays. Ce rapport est plus indépendant en Allemagne, et plus jacobin en France, ce qui explique un moindre pouvoir de coercition de la Chancellerie sur ces sujets. Globalement, on retrouve les mêmes acteurs dans le réseau franco-allemand et dans le réseau PESD, mais le paysage a changé avec la création de Thalès et EADS : le système se mondialise progressivement. C'est pourquoi il est nécessaire de faire des compromis, et la France se trouve placée face à son arrogance par les pays d'Europe Centrale et Orientale qui se sont alignés sur les Britanniques concernant le budget européen récemment. La France manifeste le comportement même qu'elle reproche aux Etats-Unis.

Les difficultés ne proviennent-elles pas aussi, en ce qui concerne la France et l'Allemagne, de systèmes politico-militaires divergents, avec un Ministère de la Défense et un Ministère des Affaires Etrangères dont les positions s'entrechoquent parfois du côté allemand ?

Les intérêts des Etats sont variables, et surtout la personnalité des gens compte. En France, le Ministère de la Défense et le Quai d'Orsay ne sont pas toujours d'accord, comme le montre bien le borbier ivoirien en ce moment. Il n'y a pas d'homme de circonstance pour l'instant en Europe, sauf peut-être Tony Blair. Il manque un chef charismatique qui ait de véritables compétences.

Je souhaiterais à présent aborder la question de l'UEO entre 1991 et 1995 : comment l'UEO était-elle considérée, et quelle rôle était-elle sensée jouer ? Quels étaient les points de tension en France (notamment avec le Quai d'Orsay), et avec nos partenaires allemands ?

L'UEO n'avait aucun impact car les Britanniques refusaient depuis le début qu'elle soit quelque chose d'important. Sa réactivation par la France et l'Allemagne en 1984 s'est perdue dans les salles de discussion. Les choses ont donc avancé en franco-allemand parce que l'UEO ne fonctionnait pas.

Pouvez-vous me parler de l'adoption des missions de Petersberg : comment elles ont été élaborées ? Quels étaient les débats ?

Les missions de Petersberg sont un compromis. Le handicap principal était le verrou constitutionnel allemand sur la projection de troupes hors du territoire, qui provenait d'un problème d'interprétation de la Loi Fondamentale allemande.

Qu'est-ce qui explique la levée de ce verrou en 1994 par la Cours Constitutionnelle de Karlsruhe ?

La crise des Balkans. L'affaire yougoslave était strictement européenne ; or les Européens, nous n'avons pas pu la résoudre, notamment parce que les Allemands ne pouvaient pas aller sur le terrain. L'opinion publique allemande a alors pris conscience que les choses se passaient près de Munich. Et en 2003, l'opinion publique allemande a pour la première fois pris position contre les Etats-Unis. Mon sentiment est que les peuples européens sont en avance sur leurs gouvernements : ils ont davantage le sentiment d'avoir quelque chose en commun.

Comment se passaient vos contacts avec vos homologues allemands ?

Le problème est qu'il n'existe pas d'état-major particulier à la Chancellerie. Les discussions se passaient donc avec Joachim Bitterlich, et le Chancelier Kohl directement, ainsi qu'avec le Général Naumann, Generalinspekteur de la Bundeswehr. Je rédigeais l'ordre du jour des Conseils Franco-allemands de Sécurité et de Défense avant les sommets franco-allemands. Mais aucun général allemand n'était présent. J'avais suggéré à Kohl de créer un état-major particulier, mais il jugeait la question trop sensible. L'époque se prêtait d'ailleurs aux circuits courts : les ambassadeurs français et allemands ne servaient à rien tant Mitterrand et Kohl étaient proches. La période 1991-1995 était une rencontre d'hommes et de circonstances, qui réunissait Mitterrand, Kohl et Delors (avec Pascal Lamy comme chef de cabinet).

Pourquoi, alors que la coopération franco-allemande fournissait des idées et des réalisations visant à faire émerger une politique européenne de défense depuis la fin des années 1980, la PESD naît formellement en 1999 ?

Les esprits n'étaient pas prêts avant. Les hommes politiques n'agissent que sous la contrainte, sans anticipation.

Comment la PESD se nourrit-elle des coopérations militaires bilatérales, et plus précisément de la coopération franco-allemande ?

La PESD se nourrit surtout de lobbying, notamment au cabinet de Solana au Secrétariat Général du Conseil. La révolution du portable dans les années 1990 favorise cette tendance : tous les Ministres et leurs conseillers ont le numéro de portable de leurs interlocuteurs ; ils s'auto influencent et il devient donc beaucoup plus difficile de situer l'origine d'une idée au sein de ce dialogue permanent.

Existe-t-il des blocages spécifiquement franco-allemands en matière politico-militaire ?

Les blocages portent davantage sur des problèmes techniques que sur la culture, même si les cultures militaires des deux pays sont très différentes : un militaire français comprend plus rapidement un militaire britannique du fait de leur expérience coloniale par exemple. Mais quand les enjeux sont importants, cela ne joue pas trop. Les différences s'atténuent depuis que les Allemands sont en Afghanistan, et qu'ils n'interviennent plus seulement avec l'OTAN.

Comment les choses se passaient-elle entre 1991 et 1995 concernant la question du rapport de la France à l'OTAN ?

Entre 1991 et 1995, c'était le statu quo concernant l'OTAN. J'étais sur la ligne du Président de la République, mais il y avait à l'EMA le souci de développer la coopération technique avec le Etats-Unis. Je me souviens d'avoir fait sortir deux fois l'Amiral Lanxade de réunions de l'OTAN auxquelles il n'était pas sensé assister.

Qu'en était-il de l'IESD : quels en étaient les enjeux ?

L'Identité Européenne de Sécurité et de Défense permettait un compromis confortable aux Allemands. Mais il s'agissait d'une manipulation américaine, tout comme les GFIM ou *Combined Joint Task Forces*. L'IESD était un mélange de pragmatisme et de gesticulation : six mois après, une fois le « danger » passé, on n'en a plus parlé. C'est un peu la même chose concernant les relations UE-OTAN avec la Cellule civilo-militaire par exemple. Une vraie défense européenne doit être autonome : ce qui doit disparaître, c'est l'OTAN,

d'autant plus que le Pacte de Varsovie n'existe plus. D'ailleurs, les unités américaines ne sont plus compatibles avec l'OTAN, notamment en ce qui concerne les moyens de liaison.

Quels sont les principaux défis au développement de la politique européenne de défense selon vous ?

Il s'agit d'abord de prendre conscience d'un destin commun des Européens. L'une des priorités de l'Europe pourrait devenir la Méditerranée, pour en faire un lieu d'échange. Il est par ailleurs nécessaire d'établir des liens de coopération avec la Russie, tout en gardant des liens avec les Etats-Unis. Nous avons des intérêts croisés.

Un autre défi n'est-il pas notre partenaire britannique qui se montre parfois insaisissable quant à ses positions européennes ?

Quand je suis arrivé à l'EMP en 1991, la Grande-Bretagne se trouvait à Terre-neuve. En 1998, elle a avancé jusqu'au milieu de l'Atlantique. Cette évolution est due à un effet de génération, et à la prise de conscience par l'opinion publique britannique d'un intérêt européen avec les conflits en Bosnie et au Kosovo.

Concernant la question de la force de dissuasion nucléaire : peut-on penser un jour à une européanisation, compte tenu de la position allemande sur l'arme nucléaire ?

Sur ce point, nous avons mené d'importantes négociations avec la Grande-Bretagne lors de l'épisode sur la dissuasion concertée. Mais nous avons dû nous arrêter car la force nucléaire britannique est trop dépendante des Etats-Unis. Une force nucléaire franco-britannique devrait être au cœur de la PESD, mais l'opinion publique allemande, et notamment les Verts, s'y opposent. Ce n'est pas une question d'actualité pour l'instant.

Comment harmoniser des cultures et des pratiques militaires différentes ?

Cela doit se faire de façon pragmatique, par des opérations communes, des état-majors communs, et des noyaux de coopération (renseignement avec les Allemands, aérienne avec les Britanniques maritime avec nos voisins méditerranéens).

Quelles sont les perspectives pour la PESD après l'échec du Traité constitutionnel ?

L'UE est sur une tendance lourde, qui l'amènera à prendre son autonomie, y compris sur le plan politique. Il s'agit de commencer par des groupements ad hoc en matière de défense.

Durée : 1h15

Fonction : Generalinspekteur 1991-1996

Langue : allemand

Wie sind Sie Generalinspekteur der Bundeswehr im 1991 geworden ?

Ich wurde als Generalinspekteur durch eine Bundeskabinettsentscheidung gewählt. Es gehört zu den einzigen Generalposten, die im Bundeskabinetts entschieden werden. Die Entscheidung trifft der Bundeskanzler nach Vorschlag des Bundesministers der Verteidigung. Der Name „Generalinspekteur der Bundeswehr“ ist auf dem Potsdamer Vertrag entstanden. Der beteiligte Deutschland war nicht erlaubt, ein Generalstab auszustellen.

Welche waren zu dieser spezieller Zeit der Wende die Hauptfragen und Debatte im Verteidigungsbereich in Deutschland ?

Ich hatte im grundgenommen drei Hauptaufgabe gleichzeitig. Das eine war die Durchführung der Fusion der beiden deutschen Staaten im militärischen Bereich. Schönbohm hatte als Inspekteur des Heeres den ersten Schritt in dieser Richtung gemacht. Wir sollten das bis 1994 schaffen. Es war eine erste und nicht ganz einfache Herausforderung. Es hätte terrible passieren können. Die zweite Herausforderung war, dass ich die Bundeswehr bis 1994 von den fast 600 000 Soldaten auf 370 000 abbauen sollte. Das es so reibungslos ging war gut. Es war aus budgetären Gründen auch erforderlich. Zum Dritten war es klar, dass die Bundeswehr sich verändern müsste von der Armee der Landes- und Territorialverteidigung Ausrichtung aus einer Armee die auch in der Lage ist, an internationalen Operationen teilzunehmen. Wir haben das erst auf UN-Missionen ausgerichtet aber das war auch klar, dass es darüber hinaus auch andere Missionen geben würde. Wir haben ein Planungsprozess im Februar 1992 zu einer Beschlussfassung des Bundeskabinetts über den künftigen Auftrag der Streitkräfte eingeleitet. Und verbunden damit war die Umstellung der Köpfe der Soldaten, denn die Armee war ausgerichtet auf den immer unwahrscheinlichen gewordenen Fall der Verteidigung Deutschland gegen den Warschauer Pakt. Natürlich hatten wir noch 300 000 Russen aber es war sehr unwahrscheinlich, dass wir hingegen sie auf deutschen Boden kämpfen lassen. Es hatte aber zur Folge in der Bundeswehr eine Mentalität, eine Geisthaltung der territorialen Verteidigung. Und nun sollten sich die Unteroffiziere sagen :“Leute, das ändert sich.“ Wir werden im normalen Fall wie unsere französischen, amerikanischen und britischen Partner in Einsatz gehen und wir müssen die Bundeswehr umstellen, zu einer Armee, die bereit ist, zu jeder zeit in einen Einsatz zu gehen. Und das war nicht ganz einfach. Und die Gesellschaft nahm das überhaupt nicht wahr. Wir durften kaum darüber sprechen. Es wurde von dem damaligen Außenminister Genscher induzierte Geist in der Gesellschaft, dass der Einsatz deutscher Soldaten außerhalb Deutschland verfassungsunmöglich sei. Man machte nur die ersten Einsätze unter Minister Rühle nach Somalia und Kambodscha. Dann kam Jugoslawien dazu. Aber immer wenn es kommt dazu, deutsche Soldaten im Einsatz zu schicken, schrie die Opposition auf Verfassungsbruch. Die gleiche Opposition hatte es dann später unter der Regierung Schröder ganz einfach, Soldaten im Einsatz zu schicken. Das musste geklärt werden und das führte im 1994 zu dieser absurden Situation, dass der Bundesaußenminister in der Kabinettsitzung den Einsatz deutscher Soldaten zustimmt und dann den Sitzungssaal verlässt. Es war nicht mehr Genscher, es war schon Kinkel. Das führte zur Bundesverfassungsgerichtsentscheidung : der BVerfG hat es im 1994 verurteilt und

hat festgelegt, dass der Einsatz deutscher Soldaten außer Deutschland rechtmäßig ist. Das war die dritte Herausforderung.

Wie die Initiative der Gründung des Eurokorps entstanden ? Amiral Lanxade sagt, es wurde in Deutschland geboren.

Sie setzen dem Stiefvater dieser Idee gegenüber ! Es gab die Deutsch-Französische Brigade. Die Deutsch-Französische Brigade war irgendwie etwas, was ohne Zusammenhang vor sich hatte. Ich war zu dem Zeitpunkt Generalmajor und Sekretär des Deutsch-Französischen Sicherheits- und Verteidigungsrat. In dieser Funktion habe ich mich mal mit dem damaligen Berater des Präsidenten der Republik Jacques Lanxade unterhalten. Und am Ende meiner Zeit als Leiter des FüS III, die Abteilung des BMVgs, die sich um Militärpolitik kümmert, habe ich zu Jacques Lanxade gesagt : „Wir müssen ein Dach finden. Dann die Deutsch-Französische Brigade alleine, das macht keinen Sinn.“ Und wir haben dann den Vorschlag gebracht, doch über ein deutsch-französisches Armeekorps nachzudenken mit einem gemeinsamen Stab binational mit einer deutschen und einer französischen Division und dazu die Deutsch-Französische Brigade. Und Lanxade fand diese Idee gar nicht so schlecht. Wir hielten es als ein Nukleus, der eines Tages wenn es erfolgreich sein sollte, weiter führen könnte, dass man auch Luft- und Marineeinheiten hin dazu packe. Ich habe diese Idee auch natürlich im Verteidigungsministerium meinem Minister gesagt –es war damals noch Gerhard Stoltenberg- und hatte sie im Bundeskanzleramt mit dem damals zuständigen Ansprechpartner aus militärischen Seite –der jetzt in Ruhestand gekommen ist, das war damals ein Konteradmiral, der auch FDP-Senator geworden ist- und mit dem Abteilungsleiter für Sicherheit, das heißt der Sicherheitsberater des Kanzlers Horst Teltschik, und dann später Joachim Bitterlich. Es gibt einen Witz hier : man hat ihn „Bitterrand“ und später „Bitterac“ genannt ! In dieser Zeit, als ich das Erste Deutsche Korps führte, wurde diese Idee weiter entwickelt und ist dann an einem deutsch-französischen Gipfel –ich glaube im September 1991- von den beiden Staats- und Regierungschefs als Idee verkündet und unterschätzt worden. Inzwischen wurde ich Generalinspekteur am 1. Oktober 1991. Und nun hatten wir gegen wir das Missvertrauen der Vergangenheit und ich musste gleich mit den empörten Amerikanern verkaufen, dass das von unserer Seite auch niemals als Idee gedacht war, die NATO zu unterminieren: Es wurde ein relativ schwieriger Prozess, das mit den Amerikanern einerseits und mit den Franzosen andererseits zu handeln. Wir wollten natürlich auch, dass es unseren französischen Freunden einmal klar gesagt wurde. Lanxade hatte daran keine Probleme, das Eurokorps zu benutzen, um die Franzosen näher in der Zusammenarbeit zu der NATO zu bringen. Und gegen die französischen Militärs war es nicht so sonderlich viel einzuwenden. Aber in Quai d’Orsay hat man das nicht mit Begeisterung gesehen. Es war die schwierigsten Verhandlungen, bis man die Herren im Quai überzeugen konnte, dass man in der NATO zusammenarbeiten kann ohne das es einen Automatismus unterliegt oder gar die nationalen Befugnisse über die französischen Truppen an der schrecklichen Amerikaner abzugeben. Diese Verhandlungen haben wir trotzdem erfolgreich geführt. Wir hatten aber ein Problem. Jacques Lanxade durfte nicht zur Besprechung in das NATO Hauptquartier. Das wäre ein Sakrileg gewesen. Also haben wir uns mit dem damaligen amerikanischen Oberbefehlshaber Europa –dem General Shalikashvili- verabredet, um uns in Stuttgart in dem nationalen amerikanischen Hauptquartier zu treffen. Dort durfte Lanxade hin. Dazu haben wir uns getroffen, um die Modalitäten zu sprechen. Und Lanxade bestand darauf, dass wir keinen Dolmetscher mitnehmen, damit keine naseweises Ohr da war. Die schwierigen Teile dieses Gesprächs in Stuttgart haben wir zu Dritt in Englisch geführt. Was bei Lanxade zu der Situation geführt hat, dass er mir gesagt hat :“Ich komme nicht gut zurecht mit English. Ich spreche Französisch und du übersetztst auf English. Da war ich noch der Dolmetscher ! In dieser nächtigen Sitzung haben wir die wesentlichen Züge dieses Abkommens zwischen dem Oberbefehlshaber Europa, dem französischen Generalstabchef und dem deutschen

Generalinspekteur besprochen, das Kriegsfall zwischen Deutschland und Frankreich gegenüber NATO zu begraben. Die französische Seite stimmte im Endeffekt zu diesem Agreement zu, dass der von den französischen Truppen Bestandteil des Eurokorps dann auch für Operationen der NATO zur Verfügung stehen könnte. Aus diesem deutsch-französischen Korps wurde dann ein europäisches Korps mit zuerst den Belgiern, den Luxemburgern und dann den Spaniern. An selber Zeit versuchte im Jahre 1993-1994 die EU die WEU zu revitalisieren und so entstand aus dem deutsch-französischen Korps das Eurokorps. Wir haben insgesamt kein schlechtes Ergebnis produziert. Wir haben aber mindestens einen Fehler gemacht : wir haben den Belgiern nachgegeben, die flämische Sprache zuzulassen. Es hat in der täglichen Praxis keine große Bedeutung aber formal müssen Dokumente des Gremiums des Generalstabchefs auf allen Sprachen gefertigt werden. Das kostet Zeit und Geld und bringt wenig. Und ich kenne kein einziger Offizier, der Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch und Flamisch spricht. Und der zweite Fehler, den wir gemacht haben, war das wir auf deutscher Seite aus auf der Ausstattung des Eurokorps mit dem Führungssystem herausbestanden, anstatt es in meinen Augen bessere französisches System CF zu nehmen. Es gab aber schon zur Zeit den Nationalismus in der Rüstungsindustrie.

Wie hielten Sie damals das Eurokorps : als ein ernstes Instrument oder eher als Symbol ?

Wir wollten schon –und Jacques Lanxade sah es auch so- das Eurokorps zu einer Einheit machen, die die Missionen nach der Petersberg Erklärung der Westeuropäischen Union erfüllen können würde. Auch einständig erfüllen können, wo bei uns klar war, dass der schwierigste Teil der Petersberg Mission die Kampeinsätze noch lange nicht Sache der Europäer sein könnten.

Was haben die Amerikaner davor befürchtet ?

Die Amerikaner fürchteten, dass für diese Truppen, die wir bereit stellen würden, der NATO assigniert worden. Sie hatten Angst, dass wir diese Truppen nicht zur Verfügung der NATO stellen und das wir die transatlantische Integration langsam von unten erodieren könnten. Das war nie unser Absicht. Unser Absicht war genau umgekehrt, dass heißt die Franzosen näher an die Integration zu bringen. Was zumindest gelungen ist, wenn Sie sehen, wie NATO das Eurokorps in Afghanistan nutzt. Es gibt zur Zeit ein Kommando von französische und amerikanischen Soldaten im Süden von Afghanistan. In Frankreich hängt das auch ein Bisschen eng mit diesen Jahren von 1991 bis 1996 zusammen, dass das Verständnis von NATO in Frankreich ein Bisschen verändert wurde. Man hatte früher die Befürchtung –und das war der Ausgangspunkt im Quai d’Orsay-, dass mitwirken in der NATO Automatismus bedeutet, das am Ende der Staat keine eigene Entscheidung zum Einsatz der Truppen zustimmen könnte, ohne an dem politischen Gremium der NATO beteiligt zu sein. Für eine nukleare Macht ist es besonders schwer. Aber diese Befürchtungen können zunehmend im Laufe der Zeit beseitigt werden und Frankreich hat begriffen, dass man in der NATO eine politische Betragung kann, ohne dass man deswegen sich an Sicherheitsausschuss beteiligen muss. Es war unser Versuch, Frankreich zurück in der Integration zu bringen. Und es hat an einer Lächerlichkeit gescheitert unter Chirac im 1996. Schade ! Ich habe selbst gegen viel Widerstand als Vorsitzende des Militärausschuss der NATO durchgesetzt, dass Frankreich am Tisch setzt. Und ich habe natürlich gehofft, dass diese Vorleistung, die wir herbracht hatten, wurde Frankreich irgendwann die Gegenleistung bringen. Das ist aber nie erfolgt.

Welche waren die Hauptblockade mit Frankreich im Rahme dieser Verhandlungen ?

Das war immer wieder die Frage der NATO Assignierung. Der schlimmste Person in einer dieser schrecklichen Gespräche war Philippe Gélue, der auch später Botschafter bei der NATO wurde und damals noch im Quai d'Orsay als Stellvertreter des Direktors war, Er war jeden Falls der Wortführer der französischen Seite und Lanxade der französischen Verständnis. Militär – und ziviler Seite erfolgt hatte er nichts zu sagen ; das Worte führte Gélue. Auf unserer Seite war es genau umgekehrt : ich war der Wortführer und der Herr von Auswärtigen Amt saßen dabei und waren froh, dass sie nichts damit zu tun hatten. Ich habe mal Philippe Gélue gesagt, dass, was er vorsichtig gegeben hatte über das französische Verständnis von Assignierung, schlicht unlogisch sei. Ich habe gesagt :“Monsieur Gélue, vous manquez de logique et de clarté.“ Dann an der Kaffeepause sagte mir Lanxade, schlimmer könnte man einen französischen Diplomat kaum beleidigen. Es gibt nur eine schlimmere Beleidigung : es ist ihm mit „Madame“ anzureden. Es war mühsam. Es war nicht böse gemeint auf französischer Seite. Es war dieses Unverständnis der NATO. Dazu kommt auch vielleicht die enorme Schwierigkeit English zu Französisch zu übersetzen oder umgekehrt. Ihre Muttersprache ist wesentlich präziser als das englische. Man kann bestimmte Dinge kaum übersetzen. Die „false friends“, die ähnlich klingeln, können zur Missverständnissen führen. Zum Beispiel „planing“ ist unverbindlich wobei „planification“ eine viele bindendere Bedeutung hat. Und dann assoziiert man die Worte in den Dokumenten der NATO mit französischer Bedeutung.

Wenn ich Ihnen richtig folge, hängen einige Probleme viel mehr mit der Kultur als mit dem sprachlichen Unterschied zusammen.

Ja. Wir hatten uns, Deutschland, in dieser Welt der atlantischen Integration zurecht gefunden und haben sie verstanden, während Frankreich immer in nationalstaatlichen Kategorien dachte und handelte.

Wie war es in Deutschland zur Zeit gesehen, und besonders im BMVg, dass die EU langsam einen tage an einem Militärinstrument verfügen konnte ?

Im Verteidigungsministerium : nie. Auch wenn einige Oberstleutnante es satt hatten, dass die Amerikaner so arrogant und selbstbewusst nach der Kollapse der Sowjetunion waren. Es gab sicher einige jungen Offiziere, die den Amerikanern zeigen wollten, was wir Europäer machen können. Aber das war erst in den Jahren von 1997 bis 2000. Das habe ich nicht in meiner internationalen Verwendung erlebt oder sozusagen mitbekommen. Aber beide Seiten –Deutsche und Franzosen- haben versorgt, die richtige Konsequenzen aus der Erkenntnis zu ziehen, dass Europa letztendlich handlungsfähig sein müsste. Aber die Modernisierung der Streitkräfte ist nicht eingeleitet worden. Die Amerikaner denken in militärischen Operationen, die anders geachtet sind als bei den Europäern. Frankreich hat es vor allem bemerkt frühzeitig in den ersten Golfkrieg und dann natürlich viel deutlicher in dem Kosovo Air Campaign. Das führte zu dem Beschluss in Helsinki im 1999 und Köln. Wenn man das Helsinki Headline Goal liest, wozu die Nationen sich verpflichtet haben und was sie dann getan haben, ist es niemals erfüllt worden.

Wann hat man angefangen, europäisch im militärischen Bereich zu denken ?

Das Eurokorps hat sicher einen Beitrag dazu geleistet aber das kam schon deutlich mit dem Prozess von Maastricht und insbesondere im Militärgespräch von Helsinki.

Ich habe es damals nicht so deutlich gesehen als ich es heute sehe. Ich denke diese ganze Geschichte geht zurück zu einem Ereignis, der zum 1956 wiederkehrt : das wahr die gescheiterte Intervention in Suez. Die Engländer und Franzosen mussten gemeinsam intervenieren aber es ist gescheitert, weil Amerika sich dagegen gestellt hat. Und die Folgerung, die England und Frankreich gezogen haben, waren höchst unterschiedlich. In Frankreich suchte man die Schlussfolgerung, so dass es nie wieder passiert ; deswegen soll

Europa einständig handlungsfähig werden. Es ist aber noch nicht fünfzig Jahre später einständig handlungsfähig. Mazedonien oder Kongo sind ja keine richtige militärische Interventionen : dazu ist Europa nicht fähig. Die Engländer haben auch Folgen gezogen : sie haben gesagt :“Nie wieder ohne die Amerikaner.“ Aber Konzepte –das französische und das englische- sind gescheitert. Die Engländer haben die Quittung in Irak bekommen. Sie haben einen hohen Preis bezahlt. Und müssen wieder nachdenken : wie können wir das hinkriegen, dass Europa mit einer Stimme spricht ? Und das wird dennoch Einfluss auf die Amerikaner ausüben. Madeleine Albright hat gesagt: „The Europeans must become the indispensable partner.“ Das heißt natürlich auch, dass man mehr tut als nur Worte von sich geben.

Ist es das, warum Deutschland sich für ESVP engagiert, damit Europa ein zuverlässiger Partner für die USA wird ?

Ich habe den Eindruck, dass in der heutigen Regierung die Priorität Nummer 1 bei der NATO liegt. Wir sehen, was wir tun können, damit Europa handlungsfähiger wird, ohne es gegen die NATO zu richten. Deswegen ist auch die Entscheidung gestern für den Kongo getroffen worden, die wir sonst nicht begründen können.

Wie halten Sie persönlich diesen Kongo Einsatz : für sinnvoll ? Oder eher als Schaufenster ?

Ich werde nicht das öffentlich sagen, weil unsere Regierung nicht mehr rückfahren wird aber ich halte es für window-dressing, wenig durchgedacht aber recht gefährlich. Mir ist auch ein verwunderter Soldat zu viel, um so ein oberflächlicher politisches Ziel zu erreichen.

Ich habe den Andruck gehabt, dass es in der Bundeswehr verbreitet wird, dass Frankreich dazu gedruckt hat.

Ja. Frankreich wollte immer Deutschland ein Bisschen stärker an Afrika heranzubringen. Es ist verständlich, wenn man uns gegenseitig als engste Verbündetenhalten. Dann müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass unsere französische Verbänden erhebliche Verpflichtungen in Afrika haben. Vertragliche Verpflichtungen. Und bei uns ist der Zahl der Verpflichtungen ein wenig größer als die militärische Fähigkeiten. Die französische Armee ist ja nicht sonderlich behandelt worden in der letzten 15 Jahren. Wenn Sie irgendwas so machen wollen, müssen sine am Ende bereit sein, wie man so hübsch auf English sagt .“to act boots on the ground“. Das macht man endlich für Luftwaffe und Marine. Aber nur die Legion Etrangère und die Para Brigade, das genügt nicht. Ich verstehe schon., dass Frankreich versucht, Deutschland ein Bisschen näher an Afrika zu ziehen. Nur ob wir schon das Interesse haben sollen, dann muss man ein europäisches Konzept haben. Es gibt zwar die europäische Sicherheitsstrategie, die zustimmend in ihren ersten beiden teilen ganz gut ist, aber wenn es um Konkrete Weise angeht dann wird sie unverbindlich. Das liegt an Christoph Heusgen, Javier Solana und die Regierungschefs, die sich nicht auf die ursprüngliche Formulierung verstanden konnten.

Wie war die deutsch-französische Zusammenarbeit in Europa zwischen 1991 und 1996 in der Bundeswehr wahrgenommen : als Priorität ? Zweckbeziehung ?

Wir haben unseren Soldaten von dem Spitze her immer wieder deutlich gemacht, dass unser wichtigste Bündnispartner in Europa Frankreich ist. Und das heißt, dass wir immer versucht haben, mit Frankreich eng zusammenzuarbeiten, ohne uns von Amerika zu lösen. Wir haben das den **Spagat** genannt : das deutsche politische Herausforderung ist, dieses Spagat so zu

gestalten, dass die Kluft inzwischen nicht so groß wird, das es am Ende weh tut. Das haben wir bis 2002 an sich geschafft. Dann haben wir leider dieser Dummkopf Schröder.

Hat sich die Beziehung Deutschlands zur NATO nach der Irak Krise in der Tiefe verändert oder nicht wirklich ?

Sie hat sich schon verändert. Diese beiden Herren Schröder und Chirac haben es geschafft, Europa zu spalten und die NATO schwer zu beschädigen. Dazu kommt natürlich die grenzenlose Arroganz der Amerikaner und vor allem die Haltung von Cheney und Rumsfeld, die die NATO wie eine toll box halten. Aber in einer Allianz trifft normalerweise gemeinsame Entscheidungen.

Welche waren die Hauptakteuren, die Anfang der 1990er Jahre dieses Projekt europäischer Verteidigung außer Mitterrand und Kohl unterstützt und beworben haben?

Es wurde nach unten mit meinem Stab unterstützt nach oben in dem politischen Ebene war die Unterstützung insbesondere von Verteidigungsminister Rühle, Bundeskanzler Kohl und natürlich Leute wie Hauptmann und Bitterlich. Auf französischer Seite war wirklich die beste Zeit, die wann Lanxade Generalstabchef war. Sein Nachfolger Philippe Douin war ein netter Mann aber er hat Dinge gesagt, dass Frankreich mit der NATO machen würde aber konnte das nicht. Er hat die Neigung geweckt aber konnte nicht gelingen. Das war schon wieder besser als Kelche, der an konkrete heutige Kooperation fokussiert war. Langfristige Planung und Militärpolitik waren nicht sein Spiel. Er war ein Operateur. Und Douin hatte riesigen Erwartungen Richtung Frankreich-NATO damals geweckt aber er konnte keine der Erwartungen erfüllen. Ich habe auch mit Quesnot natürlich gearbeitet, da er bei den bilateralen Treffen da war aber ich spürte, dass es zwischen Lanxade und Quesnot Spannungen gab. Zum Beispiel über Jugoslawien. Ich weiß nicht, wie der Zugang von Lanxade zum Präsident gang. Aber Lanxade kam sehr gut mit Mitterrand zurecht.

Wie haben Sie es als Generalinspekteur erlebt, dass die Europäer nichts in Jugoslawien machen konnten ?

Wir hätten eigentlich was machen können. Wir haben am Anfang den Mut gehabt. Ich erinnere mich an einer Sitzung, wo die europäische militärische Großmacht Luxemburg vertreten durch den Außenminister dort sagte, es sei die Chance für Europa. Da kam aber nichts mehr. Die Amerikaner hatten kein Interesse. Manchmal wird Politik ganz entscheidend von Menschen geprägt. Das werden Sie wahrscheinlich in Ihrem Leben erfahren. Zum Beginn der jugoslawischen Krise war der US Außenminister Larry Hidelburger. Er war Botschafter in Belgrad gewesen. Er glaubte an dieser Fiktion des Kunststalls Jugoslawien fest. Mitterrand einfach auch. Das auch gehört dazu, dass Frankreich auch nicht sonderlich aktiv am Anfang Europa betreiben hatte. Und die Engländer diejenige die eine Intervention in Jugoslawien befürworteten. Wir hätten es vermutlich in dem Griff kriegen können, wenn wir am Anfang der Serben die Zähne gezeigt hätten. Ich erinnere mich an einer Diskussion auf Ministerebene der Westeuropäische Union, wo man diskutierte, ob man nicht eine Marine Task Force dort schenke. Es wäre innerhalb einer halben Stunde vorbei gewesen. Aber in dem Punkt war es vor allem die Engländern die es nicht wollten. Dann ist es gescheitert. Ich weiß nicht genau warum. Da muss man John Major fragen ! Vielleicht war es wieder das Trauma von Suez : nie wieder etwas ohne Amerika.

Und was der WEU angeht ?

Wir hatten es versucht, die WEU aus ihrem Schlaf zu wecken. Es gab schon dieser Gedanke : wir müssen etwas als Europäer auf die Beine bringen, damit wir gegenüber der einzigen Weltmacht Amerika erst genommen werden. Wir Deutschen wollten die WEU niemals als Konkurrenz zur NATO, so wie die EU nicht als Konkurrenz gegen die NATO aufbauen. Aber wir wollten zeigen, dass wir alleine als Nationen zu schwach gegen Amerika sind. Deswegen wollten wir die WEU nutzen. Aber das ist nicht gut gelungen. Aber die Petersberg Erklärung der WEU hinterher in Amsterdamer Vertrag steht und man hat bis jetzt immer noch nichts besseres da. Es ist doch ein gewisses Ergebnis.

Wie wurde diese Petersberg Erklärung verhandelt und von wem ?

Die Petersberg Geschichte war während der deutschen Präsidentschaft der WEU. Wir haben damals zum ersten Mal überhaupt ein Generalstabstreffen der WEU nach Bonn. Diese erste Sitzung der Generalstabchefs der WEU, die ich zu leiten hatte, wurde sogar von Bundeskanzler Kohl persönlich im Kanzleramt eröffnet, damit auch deutlich war, dass die Politik dahinter steht. Und aus diesem Diskussionsprozess entstand als Arbeitspapier der Generalstabchefs die Petersberg Erklärung. Wir haben ein Ergebnis errichtet, das immer noch gilt.

Sie haben gerade von Unterstützung der Politik gesprochen. Können Sie ein Bisschen von Primat der Politik sprechen ?

Primat der Politik ist in Deutschland immer sehr hoch. Es ist klar, dass der Minister immer die letzte Entscheidung trifft. Auch deswegen, weil er vor dem Parlament verantwortlich ist. Der Generalinspekteur hat keine Verantwortung vor dem Parlament. Und es hat niemand in der Bundeswehr gegeben, der an Primat der Politik gezweifelt hat. Wir haben manchmal an der Entscheidung verzweifelt, wie zum Beispiel den Einsatz in Kambodscha, wo der politische Mandat nicht klar war und es ist nicht gut gegangen. Und wenn Sie die Kongo Mission sehen, der Mandat sagt vorsichtig „den Raum Kinshasa“ aber man kann natürlich viel darunter verstehen. Diese Leichtsinnigkeit ist immer noch da. Kinshasa ist groß und den Raum Kinshasa ist noch größer.

Wie haben Sie die erste Einsätze der Bundeswehr als GI erlebt ?

Das Hauptproblem war, dass man die Köpfe der Soldaten umbauen musste. Als ich 1995 gegangen bin war dieses Prozess weitgehend abgeschlossen. Wir konnten wegen finanzieller Schwierigkeiten nicht in der nötigen Geschwindigkeit die Materielausrichtung so verbessern, so dass die ganze Bundeswehr agieren konnte. Wir haben immer noch nicht einen breiten Konsens in unsere Planung. Wie weit das Einsatzspektrum gehen soll ? Sie sehen die heutigen Diskussionen in Afghanistan : Deutschland muss sich dar gewöhnen. Es ist keine Frage der Truppe : die Truppe macht es. Es ist eine Frage der Politik.

Und wie halten Sie das Battle Group Konzept ?

Ich halte diese Idee der EU Battle Groups für gut aber ich halte die Ausstellung für schlecht. Es geht auf dieser sehr tiefen Führungsebene : Bataillon, Regiment... Es ist nicht die richtige Antwort. Man sieht das schon mit der Deutsch-Französischen Brigade. Es funktioniert nicht, wenn es im Einsatz geht.

Welche sind Ihrer Meinung nach die Hauptherausforderungen für ESVP ?

Die Hauptherausforderungen für ESVP ist meiner Ansicht nach zumindest mal, den politischen Willen zu entwickeln und die Idee der ESVP in dieser unruhigen Welt gut zu

setzen und zu handeln, wenn es notwendig wird. Zweitens : sich die Mittel zuzulegen, die man braucht, um handlungsfähig zu werden. Unsere knapp verbleibendes Geld für die Verteidigung muss sinnvoll verwendet werden. Die Nationen können heute nicht mehr alleine handeln und die neuen Herausforderungen tragen. Wir müssen moderne Techniken nutzen und international zusammenarbeiten. Aber ich sehe leider in Europa das Gegenteil mit einer Stärkung des nationalen Denkens und Handels. Das spielt auch eine große Rolle in der Industrie. Die Idee ESVP ist gut und wir sollen ersuchen, auch viel mehr zusammenzuarbeiten. Langer Weg ! Wenn ich so jung wie Sie wäre, träumte ich von einem europäischen Bundesstaat...

Halten Sie Idee einer europäischen Armee für realistisch ?

Nein, im Moment absolut nicht ! Das hängt viel zusammen mit was wir gesprochen haben. Sie können eine europäische Armee nicht wie den Euro machen, dass Sie die Instrumente schaffen und danach fragen : was mache ich damit ? Sondern Sie müssen zuerst eine gemeinsame Außer- und Sicherheitspolitik haben, wo der eine entscheidet und die anderen dan das ausführen. Wir brauchen einen politischen Kopf, entweder einen Präsident der EU oder den Ratsvorsitzende. Es muss einer am Ende die Entscheidung treffen, gestützt auf dem Votum aller Mitglieder im Rat. Und wir müssen auch überlegen was das Parlament macht. Ansonsten würde es in Europa einen Chaos geben. Sonst macht man was die Amerikaner nennen „to put the char before the horse“. Da kann man nicht hier machen. Das würde nicht zur Integration führen. Zuerst muss man gemeinsame europäische Elemente schaffen : Führung, Aufklärung... und einen verbindlichen Mechanismus, so dass kein europäische Regierung mehr handeln kann, ohne diese gemeinsame Instrument zu verwenden. Und dann würden Sie schon sehen, dass der nationale Egoismus ein Bisschen weniger wird.

Annexe 5.1.16. : Entretien à Sankt-Augustin, 22/06/2006

Durée : 1h15

Fonction : Directeur du Planungstab, 1992-1998 et ancien conseiller militaire de Volker Rühle

Admiral, worin bestand Ihre tägliche Arbeit als Leiter des Planungstabs zwischen 1992 und 1998 ?

Der Leiter des Planungstabs unterstützt den Bundesminister der Verteidigung bei allen seinen Aufgaben. Der Minister kann nichts ohne eine Analyse oder einen Kommentar des Planungstabs entscheiden. Und an der gleichen Zeit ist der Planungstab eingesetzt, um alternative Ideen zu arbeiten und zu vorschlagen. Und drittens um dem Ministerium zu kontrollieren. Um die Arbeit des Bundesministeriums zu kontrollieren.

Wer waren Ihrer Hauptansprechpartner entweder in Bonn oder Paris ?

Meine ex-Ansprechpartner in Bonn waren den politischen Direktor im Auswärtigen Amt (Eschinger), und der Ministerdirektor Bitterlich in Kanzleramt. Und in Paris war es meistens Jean-Claude Mallet. Es gab anderen aber er war wirklich zentral. Der Elysée und Quai d'Orsay waren auch natürlich wichtige Partner. Ich kann mich aber nicht an den Namen heute erinnern.

Wenn wir jetzt Über die Wurzel des europäischen Verteidigungsprojekts überlegen, wie war zu dieser Zeit die deutsch-französische militärische Zusammenarbeit im BMVg wahrgenommen ?

Das war zentral. Die deutsch-französische Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich in Europa war unser absolutes Präferenzverhältnis. Das war auch bestimmt wegen dieser engen Kontakte zwischen den Bundeskanzler und dem französischen Staatspräsident Mitterrand. Und da gang alles durch den deutsch-französischen Verteidigungsrat und die Leute hatten auch eine sehr gute und persönliche Beziehung zwischen den beiden Ministern der Verteidigung und ihren Mitarbeitern. Es war eine sehr gut strukturierte Zusammenarbeit, die auch an dem politischen Wille betragen wurde.

Wann hat man eigentlich angefangen, im Verteidigungsbereich europäische zu denken?

Nach dem Fall der Mauer war es klar, dass die europäische Sicherheitskonstellation fundamental verändert wurde. So dass man zuerst der NATO neuen Aufgaben in regionalen Bezirke geben musste und gleichzeitig die europäische Verteidigungspolitik so voran zu tragen, dass Europa dann die Kräfte gründet, um ein gleichberechtigter Partner zu den USA im atlantischen Bündnis zu werden. Das war der Kern Denken.

NATO ist aber immer für Frankreich –und war schon zur Zeit- ein Bisschen anders als für Deutschland. Welche Debatte gab es dazu ?

Deutschland hatte eine ganz klare Vorstellung, was die NATO künftig tun sollte. Da haben wir auch versucht, die Franzosen uns folgen zu machen. Aber gleichzeitig war es beim Bundeskanzler und dem Bundesminister der Verteidigung Rühle sehr wichtig, europäische Verteidigungsprozess in der günstigen Stunde des europäischen Umbruchs voran zu tragen.

Das liegt auch darin, dass die NATO und die Europäische Union beide die Tür auf machten für die neuen Mitglieder in einem sich ergänzenden Verfahren.

Hätten Sie präzise Erinnerungen über die Gründung des Eurokorps, und zwar wie es im BMVg verhandelt oder wahrgenommen wurde ?

Ne, das war der General Naumann, der es gebaut hat, als er Generalinspekteur war. Das war auch vor meiner Zeit : das Eurokorps gab es schon als ich meinen Dienst antrat ; früher war ich in Brüssel. Ich habe das Projekt verfolgt aber kann nicht präzis darüber reden. Naumann war der erste Sekretär des deutsch-französischen Verteidigungsrat und hatte ein Büro in Paris. Zu der Zeit kam die Idee des Eurokorps auf und die wurde praktisch realisiert als seinen französischen Generalstabskolleg Admiral Lanxade Generalstabchef wurde. Das kommt aus sehr engen Verbindungen zwischen Mitterrand und Kohl und den Generalstabschefs.

Es fällt auf, dass zu dieser Zeit die persönlichen Verbindungen in hohen der beiden Staaten viel enger als heute schienten. Hätten Sie dafür eine Erklärung ?

Ja das stimmt. Ich habe täglich mit Jean-Claude Mallet telefoniert, alle politischen Operationen in Detail mit ihm abgestimmt und war mindestens alle 14 Tage in Paris oder umgekehrt. Sein Stab und mein Stab haben auch im Grunde miteinander eng gearbeitet. Und es war mit dem Generalstabschef so. Es lag sehr an die Stimmung, die der Bundeskanzler in den Spitzeniveaus machte. Volker Rühle war auch sehr dafür engagiert, die deutsch-französische Sicherheitskooperation zu nutzen, um Europa Kraft zu geben. Der französische Kolleg Léotard auf der anderen Seite war auch diesem Glauben. Léotard hatte eine sehr enge Freundschaft mit unserem Minister Völker Rühle und war sehr Deutschland und Europa orientiert und gleichzeitig atlantisch für einen französischen Verteidigungsminister.

Welche Beziehung hatten Sie mit Francois Léotards Berater General Mercier ?

Das war fast so eng wie mit Jean-Claude Mallet.

Wie war das Eurokorps zur Zeit von der Bundeswehr gehalten ?

In den militärischen Strukturen der Bundeswehr gab es zuvor am Anfang so Vorbehalte gegen das Eurokorps, weil man es als Instrument betrachtete, die Deutsche aus der NATO wegzubewegen. Das hat aber allerdings nicht lange angehalten, insbesondere weil Léotard und Rühle bemüht waren, das Eurokorps einzusetzen. Das war auch so mit der Deutsch-Französischen Brigade unter den französischen Offizieren : sie hielten die Brigade für rein unvisionär und dachten, es konnte nie angesetzt werden. Wo ist unsere Zukunft ? Für die deutschen Offizier war es mit dem Eurokorps ähnlich und es gab auch der NATO Motiv dazu. Den Ministern war es klar, dass es kein Modelllabor sein durfte und sie hatten vor, es einzusetzen. Und damit war den Weg zu einem besseren Verständnis.

Wie wurde es verhandelt, das Eurokorps endlich nach Bosnien zu schicken ?

Das wurde auf dem Ebene den Verteidigungsministern und der engeren Berater verhandelt. Wir haben unsere Politik Deutschland und Frankreich im Verhältnis zur der Bosnien Krise sehr eng jeder Zeit abgestimmt. Der Druck war aber zu weit gegangen, um die deutsch-französische Brigade einsetzen zu können.

Kann man sagen, dass das Eurokorps eine Wurzel der heutigen ESVP ist ?

Das ist die erste materielle Auftreibung. Insbesondere nachdem Spanien, Belgien und Luxemburg eingetreten sind.

Wie wurde zur Zeit die WEU in Deutschland genommen ?

Die WEU war eine aufstrebende Institution.

Warum hat man trotzdem entschlossen, sie wieder ins Leben anzurufen ?

Weil man einen Übergangsmechanismus in Motivierung der europäischen Integration und eine Sicherheitspolitik brauchte. Hatte aber noch keine ! Es sollte seine Übergangslösung sein.

Es war dann eher politisch von Deutschland und Frankreich bedeutet.

Genau. Es gab auch die schwierige britische Beteiligung an einem europäischen Verteidigungsprojekt. Es war aber jedem klar, dass die WEU sterbend war und dass man eine neue Form der europäischen Sicherheitszusammenarbeit brauchte.

Welche waren die Hauptspannungspunkte oder sogar Blockade mit dem französischen Partner zur Zeit ?

Ich sehe mehr Gemeinsamkeiten als Blockade. Der schwierige Prozess der Erweiterung der NATO und der Partnerschaft mit Russland wurden in wesentlichen betrieben von der Quart, also von dem Vierer Gruppe : Frankreich, USA, Großbritannien, Deutschland- in der NATO. Das ist sehr eng abgestimmt in einer Phase zwischen den Verteidigungsministerien der Vierer Gruppe, aber nur unter den Verteidigungsministerien, weil es schwerer anzutragen war, beispielsweise Stationierung von nuklearen Waffen bei den neuen Mitgliedern zu diskutieren. Das haben wir in einer historischen Sitzung im 1996 in Versailles zwischen den vier Ministern und ihren engsten Beratern gesprochen. Es kam die Wichtigkeit der Frage der nuklearen Waffen für die neue Sicherheitslage in Europa. Das war eine typische schrittweisende Abstimmung, dann die ganze NATO gefolgt hat, wenn die deutsch-französische Partnerschaft vorgeschlagen hatte und in diesem Vierer Rahmen zur Ergebnis kam. Dieser ganze Prozess der Neuordnung Europas und der Erweiterung der NATO und der strategischen Partnerschaft mit Russland ist ganz eng zwischen Bonn und Paris abgestimmt worden.

Schwierigkeiten gab es aber in Frage der Rüstung : wir haben in Deutschland entschlossen, die Privatisierung der Luftindustrien unter deutscher Führung wie Groß-Britannien zusammenzufassen. Und wir wollten, dass der französische Staat, seiner Anteil der Industrie auch privatisiert. Die deutschen Rüstungskonzerne, also die mit Franzosen in Airbus und Eurofighter kooperieren, wollten auf gar keinen Fall sich mit einer französischen Staatsfirma zusammenstellen. Und die Britten auch nicht. Die Spanier waren auch bereit ihre Industrie zu privatisieren. Deswegen ist ein trilateraler Druck auf Frankreich (von Deutschland, Groß-Britannien und Spanien) zur Privatisierung des Rüstungsteils seiner Anteil der Luftindustrie. Es war ein sehr schwieriger Prozess, wo die französische Regierung stark widergestanden ist. Da waren Deutschland und England enger als Deutschland und Frankreich.

Woher kam dieser Widerstand in Frankreich ? Aus Gewerkschaften, aus Beamten der Rüstung...?

Es war die Spitze der Industrie mit dem Elysée. Der französische Verteidigungsminister war aber ganz offen für unsere Argumente. Im Rüstungsbereich war es immer angelegt, dass die Kooperationsprojekte immer teurer waren als was man allein gemacht hätte.

Hätten Sie präzise Beispiele ? Es gab –glaube ich- der AMX Panzerprojekt zur Zeit...

Es war mit allen Projekten so. Auf Panzer, Hubschrauber...Die Kooperation war kompliziert und die Kosten wurden von der Industrie nicht beherrscht. Ein Projekt kam ganz langsam in Sicht : der Hubschrauber Tiger. Es war aber schwierig zu vereinbaren. Es wurde auf Ministerebene diskutiert und es gab sehr schwierige, harte Gespräch zwischen den beiden Rüstungsdirektoren, die beide den Projekt nicht genau gut sahen. Sie brachten sehr unterschiedliche Akzente in der Ausrüstung setzten. Es war nie als geschlossenes Konzept sondern als rivalisierende Position behalten. Es war sehr schwierig, den Projekt voranzubringen.

Wenn wir ganz kurz einen Sprung in die Zukunft machen, wie betrachten Sie die heutige EDA ?

Es ist zwar eine gute Idee aber die praktische Folge sehe ich noch nicht. Wir hatten mit unseren Regierungen einen Vertrag ausgearbeitet zwischen sechs europäischen Staaten, die Verteidigungsindustrie hatten : Frankreich, Deutschland, Groß-Britannien, Belgien, Italien, Spanien. Die Grundidee war, dass diese Werkstaten, die über eine signifikante Industrie in Verteidigung verfügen, gemeinsam den Bedarf ihre Streitkräfte definieren, Bezahlung und Qualität des Bedarfs bestimmen und denn gemeinsam produzieren zu vernünftigen Anteil in Abstimmung untereinander. Der Vertrag ist 1998 unterschrieben worden und bis heute nicht ratifiziert. Stattdessen ist die EDA gegründet worden, die im Grunde das selbe als Institution machen soll. Aber sie hat auch gleichzeitig Grenzen und kein einziges Budget. Der General Naumann und ich habe häufig der Meinung vertreten, auch gegenüber wichtigen Politiker wie Frau Merkel und Herr Stoiber, dass das Verteidigungsbudget aus der Bundeshaus ausgegliedert musste in einem europäischen Verteidigungsbudget überführt werden müsste. Es wäre gut, wenn die Europäische Union ein gemeinsames Investitionsbudget hätte, dass dann die EDA ein eigenes Budget zur Verfügung haben konnte und dann müssten wir die Entscheidungen politisch gemeinsam treffen. Und die Nationen könnten auch nicht mehr ständig in den Programmen mit Kürzungen angreifen. Dazu sind bisher alle nicht bereit. Das heißt : man braucht erst eine europäische Verfassung und die Vertiefung des Neuordnungsprozesses.

Man braucht dafür, dass die Nationen ein Bisschen Souveränität abgeben und sie sind zur Zeit nicht dazu bereit.

Ja wir sind heute nicht so weit.

Wie haben zur Zeit die Bundeswehroffiziere dieser europäische Verteidigungsprojekt willkommen ?

Ich würde sagen, dass der Enthusiasmus für die Möglichkeiten europäischer Integration im militärischen Bereich damals größer war als heute. Das lag an der politischen Führung und an der Umbruchsituation. Es lag auch daran, dass die Rolle der NATO zu diffus wurde und dass eigentlich die allgemeine Haltung war, dass man die europäische Bevölkerung an der einfachsten Verbindung durch die Verteidigung zusammenfasst. Wenn man in der Strasse ein Europäer fragt :“Was konnte man mehr gemeinsam machen ?“ werden sie immer eine finden, der dazu sagt, dass heute kann man sich nicht mehr alleine verteidigen. Die Erweiterung der NATO nach Osten hat auch gezeigt, die Notwendigkeit einer

Verteidigungskooperation in Europa. Wir haben zum Beispiel den Weimarer Dreieck geschaffen mit Polen. Aber seit eins oder zwei Jahren haben sich die Polen nicht so konstruktiv mit der europäischen Integration verhalten. Sie haben ihre Rüstungsindustrie mit Amerika verhandelt. Sie haben keine Rafale, weder Eurofighter gekauft.

Hätten Sie zufällig präzise Erinnerungen über der Verhandlung des Nürnberger Konzepts ? Interessanterweise konnte mir bis jetzt niemand sagen, wie und warum es entstanden war.

...Es war nur ein Papier auf dem Weg der europäischen Sicherheitspolitik, wo Deutschland und Frankreich als Motor an sich agiert haben.

Ich möchte gerne, dass wir jetzt über die erste Einsätze der Bundeswehr und zwar den Jugoslawien Konflikt sprechen. Welche waren die Debatte zwischen Deutschland und Frankreich, wie haben sie zusammengearbeitet ? Welche waren die innen Debatte in der Bundeswehr ?

Wir hatten diese schwierige Situation, dass in Sarajevo ständig beschossen würde. Die Europäer waren dann jetzt dran diesen Bereich zu nehmen. Die UNO wartete. Dann kam eine französische Regierungsinitiative von Juppé an einer Konferenz, damit die Europäer nun etwas tun müssen. Das war ein großes Verdienst der französischen Regierung und eine sehr gute Konferenz, wo für das erste Mal eigentlich in Deutschland die Idee vorgetragen wurde, dass Deutschland sich mit Militärbeitrag beteiligen musste. Und da kam die Idee, die Deutsch-Französische Brigade zu benutzen. Vor diesem Moment ab war eigentlich die Abstimmung zwischen Paris und Bonn über jeder Art von militärischem Beitrag zur Stabilisierung Bosniens auf engsten miteinander Dialog. Als es zu Srebrenica kam, das war während eines Gipfeltreffens mit Kohl und Chirac. Als sie die Nachricht bekommen haben, wurde die Sitzung aufgelöst und alle Militärs wurden beauftragt mit ihren Counterparten besonderen Worten zu reden und sofort im Einsatz zu kommen. Der Präsident war äußersten erregt von dieser Entwicklung. Es führt dazu, dass gemeinsame Kräfte gegründet worden. Alles haben wir zusammen eng abgestimmt. Es war für uns eine schwierige Frage, weil für das erste Mal deutsche Soldaten eingesetzt werden sollten. Das war glaube ich im Sommer 1996, als die Entscheidung fiel. Dann war ich im Urlaub in den USA aber ich habe gleich mit Eschinger in Bonn telefoniert und wir sagten, wir sollten mit dem französischen Staat und der Bundesregierung eine Erkundungsmission im August nach Jugoslawien machen und mit den politischen Repräsentanten dort in Serbien und Bosnien sprechen. Es gab natürlich in den Medien Diskussionen über die deutsche Vergangenheit. Dann haben wir beide durch das Kabinett über unsere Ministern empfohlen, Kinkel und Rühle, eine positive Entscheidung zu einer deutschen militärischen Beteiligung zu treffen. Und das Kabinett hat es zugesagt. Es war eine schwierige Geburt, weil es in der deutschen Politik große Vorgaben gegen Einsätze gab. Da haben uns die Franzosen gedrängt, es zu tun, aber nicht unangemessen. Es war auch so, dass bis 1994 eine Verfassungsfrage zu Einsätze hatten : unsere Soldaten durften keine Äußereinsätze führen. Völker Rühle hat diese Frage zu einer neuen Entscheidung vor dem BVerfG provoziert durch Teilnahme in Somalia mit den Franzosen auch, durch Teilnahme in Kambodscha und in Bosnien. Die SPD Abgeordnete sind bei allen Einsätze klar sich dagegen gestanden. Aber die Veränderung kam im Juli 1994 und dann wurde die Tür aufgemacht. Aber der Jugoslawien Einsatz war dann der erste richtige Einsatz auf dem Boden eines neuen bundesverfassungsrechtlichen Grundmahls.

Wenn wir zurück zur europäischen Verteidigungspolitik kommen, waren Sie immer im Dienst zur Zeit Saint-Malo ?

Nicht mehr.

Aber was haben Sie von dem Saint-Malo Kompromiss zwischen Chirac und Blair gedacht ?

Ich habe es immer so gesehen : alles was die Britten näher an Europa bringt ist OK. Deutsch-französisch, deutsch-britisch oder deutsch-britisch-französisch ist OK. Die europäische Orientierung der Britten trotzdem immer in Bonn und Berlin mit Skeptizismus gesehen. Aber Groß-Britannien ist an sich wichtig, um Europa zu entwickeln. Ich war immer daran überzeugt, dass Spanien, Italien, Frankreich, Benelux und Deutschland gute europäische Verteidigungspolitik wollten. Die Idee der Kerneuropa was die Verteidigung angeht ist eigentlich richtig. Dieser Nukleus von 6 EU Staaten ist schon der Träger der Verteidigungspolitik in der EU. Und Sie haben vollkommen zu recht die guten persönlichen Beziehungen genannt : die fast persönliche Freundschaftsbeziehung alle Akteure in Frankreich und Deutschland in diesen Jahren waren schon ein ganz gewichtiges Moment. Es lag auch natürlich an der ganzen Phase des Umbruchs und den langen Regierungszeiten von Helmut Kohl und Francois Mitterrand. Auf diesem Feld hat der alte Kanzler Kohl große Verdienste. Er war das stabilisierende Element der Kontinuität. Und es hat sich durchgesetzt auf alle Ebene. Und es wurde auch von allen vorangetragen, weil sie auch alle überzeugt waren.

Was ermöglichte Ihrer Meinung nach den Aufbau einer europäischen Verteidigungspolitik ab 1999 ?

Die politische Weisungen waren immer in der richtigen Richtung gestellt aber nicht immer energisch genug. Eine Beschleunigung in der Verteidigungspolitik sollte einen europäischen Prozess beschleunigen. Deswegen wenn wir jetzt mit Parlamentariern sprechen, sagen sie, dass wir jetzt die Grundlagen der europäischen Verteidigungspolitik feststellen. Die Argumenten haben sich von daher nicht wesentlich verändert und die Leute haben sich sehr offen und konstruktiv geäußert. Bei den Seestreitkräften ist es besonders interessant, weil die teure europäische Maritimkräfte zusammenzufassen eine gute Lösung wäre aber sind zur Zeit Frankreich und Deutschland nicht dafür. Und das hat politische Gründen : sie alle auf der Weltmarkt operieren wollen und es gib eine industrielle Konkurrenz zwischen deutschen und französischen U-Booten. Eigentlich müssten wir mit einem gemeinsamen europäischen Produkt auf dem Meer fahren, mit einem europäischen U-Boot, der die absolute Dominanz hätte, damit es keine Konkurrenz mehr gäbe. Und wir sollten die Arbeit Partnerschaft teilen. Aber dazu brauchen wir zuerst ein politisches Arrangement, das diese Herausforderungen löst. Und dazu brauchen wir eine sehr starke, kräftige politische Wille. Man konnte vielleicht vereinbaren, dass bei den U-Booten die Deutsche die Führung haben, bei den Hubschraubern die Franzosen... damit die nationalen Interesse in einem solchen Arrangement gleichzeitig ausgehoben werden. Es ist schwierig aber möglich. Aber solche Versuche gibt es gar nicht mehr. Die politische Initiative sind dazu gering.

Haben Sie Erinnerungen an dem Amsterdamer Gipfel und der Gründung der Stelle von Hochvertreter Europäischer Union ?

Habe ich nicht. Das wurde in Auswärtiges Amt verhandelt. Ich glaube, die Verteidigung hat sich daran nicht beteiligt.

Warum gibt es kein formales Gremium für die Verteidigungsminister in Europa wie den COREPER für die Außenminister und ihren Vertreter ?

Diese Diskussion hat es sich durchaus zwischen den deutschen und französischen Verteidigungsministern gegeben. Die waren immer dafür. Und die beide Außenminister waren strikt dagegen. Die Außenministern der EU waren strikt dagegen, dass es ein

getrenntes Gremium für die Verteidigungsministern geben sollte. Und sie haben die Dominanz über diese Diskussion behalten. Das war reines Konkurrenzdenken. Die Umpuls für eine Absicherung und eine Verstärkung der europäischen Verteidigungspolitik müssen von den Verteidigungsministern kommen und außenpolitisch abgesichert werden aber nicht umgekehrt.

Warum wurde trotzdem die deutsch-französische Zusammenarbeit nicht genug, um von sich selbst die ESVP zu lancieren ? Saint-Malo scheint, den Impuls gegeben zu haben.

Ich glaube, es ist die Kombination von rascher Erweiterung der Europäischen Union, die den Prozess verlangsamt hat, die Anfangsdynamik des Anfangs der 1990er Jahre ist erlahmt, die personelle Konstellation der Führungspersonlichkeiten war nicht mehr so Europa zentriert und das alles hat nicht mehr zu konkreten Ergebnisse geführt. Die Erweiterung ist zu schnell gegangen.

Sind schließlich Deutschland und Frankreich noch heute einen Motor der europäischen Verteidigung ?

Die Anfangsdynamik und auch das Verständnis, dass Deutschland und Frankreich der Motor dieser Dynamik sein müssen ist jetzt nicht so deutlich gemacht und das wiegt jetzt als Last. Es hängt mit den Personen zusammen, und auch damit zusammen, dass den Kreis der europäischen Mitglieder zu groß geworden ist. Es hängt auch mit dem schwierigen Lage mit den USA; wo während der Irak Krise die europäischen Länder in verschiedenen Gruppen gefallen sind.

Wollen wir schließlich die selbe ESVP und bzw. die selbe europäische Verteidigung zwischen Deutschland und Frankreich ?

Ob wir immer noch wollen ? Die Ziele haben sich eigentlich nicht verändert aber wir sehen auch die ungeliebliche Situation von Solana. Er ist kein richtiger europäischer Außenminister, kein richtiger europäischer Verteidigungskoordinator. Das ist keine Kraft für die Persönlichkeit, die den ganzen Prozess im Sinne der gemeinsamen Dynamik tragen soll.

Wie stellen Sie sich als deutscher Militär die ESVP, mit welcher Rolle und welcher Beziehung zur NATO ?

Die Arrangements, die getroffen sind, dass die Europäer alleine handlungsfähig sein müssten, sind absolut notwendig und richtig. Ich gebe der Kanzlerin Recht : wir müssen beachten, dass die NATO das primäre Forum der Diskussion bleibt. Weil es ist der einzige Tisch, wo die Europäer und die Amerikaner und eigentlich auch Russland zusammen sitzen. Das heißt : wenn es zu einer Kriseentwicklung kommt sollte sie in der Allianz diskutiert werden, und dann zu sagen : wer ist eigentlich der Geeignete, um diese Krise zu lösen ? Die EU, die NATO, eine gemeinsame Diplomatie von Amerika, Europa und Russland, so wäre es das Richtige. Die Europäer sollen in diesem Forum gehen können, um zu sagen : „Wir übernehmen die Krise und meistern sie alleine.“ Und das ist kein Widerspruch zwischen EU und NATO sondern das lässt sich durchaus vernünftig miteinander koordinieren. Und wir haben auch Mechanismen der Kooperation geschaffen mit der EU Militärstab Man kann Brücke schaffen auf die Kräfte und die Führungsmöglichkeiten der NATO und den politischen Wille entwickeln, diese Mechanismen zu nutzen. Aber zum Beispiel wurde die Irak Krise nie in der NATO gefördert. Wir alle in Europa alle an einem Tisch aber reden immer nur über die theoretischen Fragen und nicht über das einzige praktische Problem !

Polen ist auch ein ganz schwierigen Partner, der als amerikanischer Vorpost in Europa spielt.

Wie betrachten Sie persönlich die europäische zivil-militärische Zelle, die zu einem Operationszentrum in Brüssel führen soll ?

Das ist an sich eine logische Entwicklung. Und es hat andere Aufgaben als SHAPE. Aber die Engländer haben vor allem, was Europa macht, Angst vor Duplizierung. Die europäischen Streitkräfte, die für die EU gemeldet sind (auch die Battle Groups), sind die selben Streitkräfte, die auch die NATO benutzen kann. Es ist keine Duplizierung. Es ist nicht wie man eine Europa Armee und eine NATO Armee hatte. Das sind die selben Streitkräfte !

Was NATO angeht, hätten Sie präzise Erinnerungen am Berliner Gipfel der NATO im Juli 1996 ?

Ja. Es führte zur Berliner Erklärung. Es war nicht so kontrovers, als wir Unterergebnisse gefürchtet haben. Das bekannte französische Haltung, dass das europäische Element im Bündnis ferner betont zu wollen, schließlich gab uns die Möglichkeit einer Konsensfindung. Und da war Deutschland ganz gut in einer vermittelnden Position und das war auch kein Krach, die Berliner Erklärung zu kriegen. Das war eine konstruktive diplomatische Arbeit, die von Frankreich und USA verschieden angeboten wurde und wo Deutschland inzwischen saß. Die Führung lag an den Diplomaten aber in enger Abstimmung den Verteidigungsministerien. Es gab auch keine Kontroversen zwischen Verteidigung und Außenpolitik.

Nach welcher Beziehung zur NATO strebte Deutschland am Anfang der 1990er Jahren gleich nach dem Fall der Mauer ?

Das Wichtigste zur Zeit des Wiedervereinigungsprozess war für Kohl, in der NATO als Ganzes zu bleiben. Es war schwierig genug ! Allerdings mit der Sonderkondition, dass keine NATO Streitkräfte auf ostdeutschem Territorium stationiert wurden. Das gleichzeitige Projekt war die Erweiterung der NATO zu neuen Mitgliedern. Das ist die Idee, die im wesentlichen von Volker Rühle propagiert wurde; sie wurde von einzelнем deutschen Projekt zum deutsch-amerikanischen Projekt und von dort zum europäischen Projekt gemacht. Aber die Franzosen waren zunächst ein Bisschen skeptisch vor dieser Art der atlantischen Öffnung. Léotard wurde aber schnell und konstruktiv zur Idee gewonnen.

Was denken Sie von dem Wille der NATO nach Erweiterung ihrer Rolle ? Also politische Erweiterung ihrer Aufgaben ?

Die NATO hat kein überzeugendes Konzept heute. Das strategische Konzept von 1999 ist völlig überholt. Das war vor dem 11. September, vor dem Irak Krieg, vor Afghanistan und Iran. Alle diese Krisen sind im strategischen Konzept der NATO nicht abgebildet worden. So dass die NATO dringend ein neues strategisches Konzept braucht, was auch definieren muss, welche politische Rolle das Bündnis künftig spielen will. Welche Streitkräfte für welche Aufgabe ? Welche Partner und welche Regionen ? Das Bündnis ist in einer schlecht Verfassung und der Generalsekretär ist keine Führungsfigur. Das Bündnis ist orientierungslos.

Wenn ich jetzt den Begriff „deutsche Interesse“ verwende, habe ich den Eindruck, dass diesen Begriff heute wieder dran ist. Wie war es in der 1990er Jahren ?

Ich habe für den Verteidigungsminister die verteidigungspolitischen Richtlinien entwickelt, die der Minister Rühle im Dezember 1992 unterschrieben hat. Daran habe ich die deutschen Sicherheitsinteresse definiert. Und sie sind vom Kabinett einstimmig gebilligt worden. Es ist also kein neues Thema. Wir haben dann im 1994 ein Weißbuch zur Sicherheitspolitik mit der französischen Seite abgestimmt und veröffentlicht. Das Weißbuch ist in beide Länder zum selben Zeitpunkt gekommen. Das heißt, dass die deutschen Sicherheitsinteresse und die französischen Sicherheitsinteressen auf einander abgestimmt formuliert worden. Und die Interessen haben sich heute nicht wirklich verändert. Der britische Prime Minister Gladstone hat mal gesagt : „ England has no internal friend but internal interest.“

Was denken Sie jetzt persönlich über den heutigen Kongo Einsatz ?

Ich bin skeptisch. Ich kann die Situation im Land Kongo selbst nicht gut beurteilen. Die militärische Effizienz einer so kleinen Truppe für die Stabilität eines riesen Landes halte ich für gering. Aber die Politiker sagen, dass es Europa Interesse ist und dass es wichtig ist, um seine Macht zu rechtfertigen. Die Amerikaner könnten es gar nicht machen. Einer meiner ehemaligen Mitarbeiter -der General Brauss in Brüssel- ist für die EU in dem Kongo geflogen und hat diese Frage dort vor Ort diskutiert und ist nicht ganz überzeugt zurück gekommen. Der Verteidigungsministerium hatte einen Bericht erwartet, der empfehlen würde, keinen Soldaten dort zu schicken. Und Solana hat einen Bericht erwartet, der ihm gute Argumente gibt, es dort zu machen. Das war eine schwierige Lage für Herr Brauss !

Welche sind die Hauptherausforderungen für die europäische Verteidigung ?

Die Verfassung !

Und wie halten Sie den Begriff „europäische Armee“ ?

Die europäische Armee sollte die Konsequenz einer europäischen Verfassung sein.

Annexe 5.2.: Entretiens conduits à Paris

Annexe 5.2.1.: Entretien à la Présidence de la République, 17/05/2005

Durée : 2 heures

Fonction : Conseiller technique à la Présidence de la République

Pouvez-vous me présenter votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivé à ce poste ?

J'ai découvert les affaires stratégiques à l'ENA à travers un séminaire sur le contrôle des technologies et des usages. Je ne m'étais pas véritablement intéressé aux affaires stratégiques auparavant. J'ai une formation initiale d'historien, puis j'ai fait l'IEP de Paris. C'est ensuite le hasard des affectations qui m'ont fait découvrir cette matière. J'ai alors choisi le Quai d'Orsay. La Direction qui m'a accueilli était la direction des Affaires Stratégiques et des Pactes : j'étais responsable du dossier « Dimension des forces de l'Union Européenne » à une époque où il n'y avait pas de dimension des forces de l'Union Européenne. C'était un choix défini par les paramètres des contraintes externes, notamment de ceux qui avaient occupé ce poste avant moi. C'était en 1991. Mon premier travail a été de mettre en œuvre toute une série de propositions liées à l'articulation entre l'UEO et l'Union Européenne. Nous étions à l'époque de Maastricht, et toute une série de propositions avaient été faites pour renforcer les liens UEO/Union Européenne ; je me souviens d'une en particulier qui était d'harmoniser les présidences des deux organisations. On me doit une des propositions, qui a d'ailleurs été mise en œuvre bien plus tard : l'harmonisation des deux systèmes de présidence. Je participais au GTS (Groupe de Travail Spécial) et au GRD (Groupe des Représentants de la Défense) qui se réunissaient à l'époque à Londres et où l'on a défini les premiers papiers de concepts. Voilà pour la partie bureaucratique. Mais cette époque était aussi celle des premiers débats suscités par la crise en Yougoslavie : quand je suis arrivé, il y avait déjà une opération de l'UEO dans le détroit d'Ormuz. C'était l'un des premiers débats sur ce que pouvait faire l'UEO dans le conflit yougoslave avec toutes les timidités que l'on sait, la mise en place d'une opération dans l'Adriatique. L'UEO s'est par la suite faite expulser par l'OTAN à travers une opération conjointe. Nous avons réalisé en 1993 les premiers papiers sur les enclaves sûres pour essayer de définir quelques concepts mis en œuvre par l'UEO.

Avez-vous travaillé sur le dossier du Corps Européen ?

Je suis le rédacteur majeur du rapport de La Rochelle. J'ai fait toute la négociation sur ce rapport. Ce n'était pas évident comme exercice : on avait des consignes relativement faibles au départ. On devait faire un Corps Européen mais on n'avait pas l'idée de ce qu'on devait faire. Le fait d'être aussi sur le dossier UEO fait que le Corps Européen a été très marqué par cette dimension UEO au départ, au moins dans sa première mouture. Cela a ensuite évolué avec l'accord CEMA-SACEUR à laquelle j'ai aussi participé. Si l'on avait fait le Corps Européen deux ans plus tard, on l'aurait sans doute fait différemment. Mais c'est une autre histoire... Dans le prolongement, j'ai aussi fait les négociations sur les Euroforces, qui tiennent compte des conséquences de l'inadaptation de l'Eurocorps aux nouvelles réalités stratégiques.

D'où venaient les directives qui vous étaient adressées en ce qui concerne la mise en place du Corps Européen ?

C'est assez amusant puisque je connais bien le bas du système institutionnel, mais je ne connais pas bien le haut : j'étais rédacteur, donc je n'ai jamais été convié aux réunions qui se tenaient à l'Elysée en salle Jupiter, où ma hiérarchie venait rencontrer le chef du cabinet militaire. J'avais plus que des instructions claires. Il y avait des validations claires du travail que l'on avait fait, en tout cas dans ma perception. J'ai rarement eu l'impression d'avoir autant de latitude dans la définition de l'exercice de négociation au quotidien. Nous avons en face de nous des Allemands qui avaient la même position, et nous avons construit au fil des réunions un consensus en travaillant par le biais de séminaires de plusieurs jours dans différentes villes, généralement de garnison, à l'issue desquels je devais mettre tout ce qui en était ressorti par écrit en vue de la prochaine réunion. Le rapport de La Rochelle a été essentiellement fait à Fontainebleau lors de l'avant-dernier séminaire où, faute de documents de travail, j'ai envoyé tout le monde visiter le musée et, avec mon collègue allemand Henzel, nous avons construit l'ébauche. Cela s'est fait de manière un peu empirique, avec beaucoup de latitude sur le terrain. Les derniers arbitrages ont été faits lors de la dernière commission franco-allemande avant La Rochelle : c'étaient l'Amiral Lanxade et Alain Dejammet qui négociaient, le premier faisant de la politique et le deuxième du techniquement. La commission franco-allemande se compose des directeurs politiques et du CEMA côté français ; du côté allemand, c'était un peu plus ours : il y avait le Directeur des Affaires Stratégiques, le Directeur au Désarmement, le Sous-directeur des Affaires Stratégiques et des Pactes ; il y avait aussi le secrétariat permanent du Conseil Franco-Allemand de Défense et de Sécurité.

Après la rédaction du rapport de La Rochelle, quel poste avez-vous occupé ?

Je suis resté deux ans à faire ce métier, puis j'ai essayé de partir pour faire complètement autre chose mais j'ai été rattrapé par ces questions puisque l'on m'a proposé de travailler au cabinet de Renaud Donnedieu de Vabre, essentiellement d'ailleurs parce que son conseiller diplomatique à l'époque venait des affaires communautaires et avait une culture stratégique faible. Au cabinet défense, j'avais la responsabilité du suivi des affaires stratégiques et du désarmement ; c'était plus large qu'au Quai d'Orsay puisqu'il y avait à l'époque la problématique des essais nucléaires et des questions de prolifération. Je suivais également l'UEO, la politique européenne de défense, l'OTAN et l'Afrique. J'ai suivi toutes les crises africaines entre 1993 et 1995, et surtout le Rwanda. Puis en 1995, quand les balladuriers ont été renvoyés dans leurs foyers, on m'a proposé de travailler avec François Fillon mais j'avais envie de changer de décor. Je suis parti à Ankara où j'étais premier secrétaire et deuxième conseiller en charge de la politique extérieure. J'ai fait pas mal de politico-militaire là-bas. Mais quand on est en poste, on est assez au fait de la situation au début, puis on s'éloigne peu à peu du centre de décision. A la fin, je n'étais plus tellement au fait de ces affaires-là. Mais j'ai été re-happé par ces questions quand on m'a proposé de devenir le représentant permanent adjoint auprès de l'UEO, ce que j'ai accepté de guerre lasse parce que c'était Bruxelles et que cela présentait quelques intérêts. Entre temps, les choses sont devenues plus intéressantes : au moment où j'acceptais ce poste sans grand enthousiasme, il y avait eu Saint-Malo, auquel je n'ai pas du tout participé parce que j'étais à Ankara, qui a ouvert une phase d'accélération sur la sécurité-défense. Quand je suis arrivé à Bruxelles en 1999, on était déjà dans une logique d'intégration et de fermeture de l'UEO, et de reprise de ses fonctions par l'Union Européenne. J'ai fait toute cette négociation avec la présidence française de l'Union Européenne représentée à Bruxelles, ce qui nous a conduit à Nice. J'ai dirigé les groupes de travail politico-militaires et les groupes de travail entre l'UEO, l'UE et l'OTAN.

J'ai ensuite été sous-directeur des Affaires stratégiques et des Pactes avec Gérard Harrault, qui a été au cabinet diplomatique de François Léotard. J'ai succédé à Thierry Dana qui était mon sous-directeur à l'époque de la création du Corps Européen. La période Léotard est une époque où l'on a beaucoup travaillé sur le franco-italo-espagnol parce qu'il y avait de

l'enthousiasme de ce côté-là. C'est aussi l'époque où l'on a lancé le triangle de Weimar en matière de défense, parce que c'était un peu compliqué avec les Allemands. Mais c'est de l'histoire ancienne...

Certains spécialistes placent la naissance de la politique européenne de défense à Saint-Malo. Quel est votre avis ?

Il est absurde de dire que c'est Saint-Malo ! Les vrais prémisses de la politique européenne de défense sont à chercher en 1987 du côté de la plate-forme de La Haye quand on commence à revivifier l'UEO : c'est un peu l'enfance du processus. Et le moment où cela commence à prendre de la crédibilité, c'est Maastricht parce que Maastricht donne une direction, avec des formules certes lourdes et mal adaptées, sur le développement progressif de l'Union Européenne. C'est une base sur laquelle on va pouvoir travailler pendant quelques années. Saint-Malo est plutôt l'aboutissement d'une double impasse : pour nous, l'UEO seule montre ses limites parce qu'une organisation extérieure à l'Union ne peut pas avoir une légitimité politique suffisante : c'était quelque chose d'indispensable pour faire émerger un esprit européen dans le domaine de la sécurité et de la défense, mais c'était aussi une excuse géniale pour ne pas intervenir. Il y a eu plusieurs échecs significatifs. C'était aussi une impasse pour les Britanniques : d'un côté ils sentaient qu'il y avait un besoin, que les choses montaient du côté de la défense européenne et que le produit qu'ils avaient ne correspondait pas à ce besoin, et ils avaient peur d'être marginalisés. Evidemment, cela n'aurait pas pu être possible s'il n'y avait pas eu un changement politique au Royaume-Uni. A l'époque, j'étais à Ankara, et j'étais surpris : je ne pensais pas que le changement pouvait être de cette ampleur. Si l'on devait retracer les grandes étapes, Maastricht est l'étape clef pour avancer le débat, avec une montée de la pression juste après Maastricht : nous avons eu la première réunion du groupe ad hoc Sécurité de l'Union Européenne sous présidence britannique à Londres. La question était de savoir si l'on pouvait parler d'autre chose que de sécurité molle et de non-prolifération ; la conclusion de la présidence britannique a été que nous ne pouvions pas parler d'autre chose. L'Ambassadeur français Le Courtier a immédiatement déclaré que la France ne partageait pas les conclusions de la Présidence, suivi aussitôt l'ambassadeur allemand. Tel était le niveau du débat post-Maastricht.

Qu'en est-il des prémisses opérationnelles ?

Le Corps Européen est intéressant puisque c'est le réceptacle des peurs et des efforts classiques pour reprendre en main un instrument qui tente d s'échapper. Le Corps Européen est ce qui donne de la crédibilité à Maastricht, avec l'idée que l'Europe va avoir des forces. La priorité d'emploi donnée à l'UEO que l'on avait inscrite dans le rapport de La Rochelle a été très mal digérée. D'où la reprise en main qui a suivi avec une pression amicale des Américains sur les Allemands, qui s'est rabattue sur les Français dans un second temps pour que l'on conclue d'abord l'accord CEMA-SACEUR avant de conclure l'accord entre les deux CEMA et l'UEO, avec une petite description à l'intérieur sur le niveau de contrôle que l'on donne à SACEUR sur les forces nationales. Dans la première épure –et cela s'est joué à pas grand-chose à La Rochelle –, il y avait l'idée que les forces affectées seraient seulement sous contrôle opérationnel et pas sous commandement opérationnel. La formule retenue dans le rapport de La Rochelle est le commandement opérationnel pour l'exécution de missions données et la définition du contrôle opérationnel. Il y a eu cette volonté de reprendre en main et de normaliser le Corps Européen dans le cadre des dispositifs de forces OTAN. L'autre contre-offensive a été le concept de forces séparables mais non séparées qui dit exactement la même chose : on a un seul réservoir de forces, et vous n'avez pas besoin de développer de forces européennes puisque les forces de l'OTAN sont à votre disposition. L'avatar de cela est Berlin +.

La question du rapport à l'OTAN ne semble donc toujours pas réglée, notamment entre les Français et les Allemands.

Le rapport à l'OTAN n'est pas résolu, mais la France a mis beaucoup d'eau dans son vin. Néanmoins nous sommes assez conscients que le développement d'une identité européenne réelle suppose un minimum d'espace de respiration et nous sommes parmi les plus attentifs à cet espace de respiration. Actuellement, un autre enjeu en cours est lié aux opérations : nous avons réussi l'opération autonome en Ituri en 2003 ; depuis 2003, Washington n'a cessé que de mettre des gens de l'OTAN en Afrique pour prouver qu'il n'y a pas d'espace réservé pour l'Union Européenne et les opérations autonomes en Afrique. Cela a commencé avec l'exercice LIVEX de l'OTAN au Cap Vert, ça continue avec des pressions de l'OTAN pour une intervention au Darfour. Les Américains n'ont pas digéré l'Ituri, ni la Déclaration du Touquet où les Français et les Britanniques ont souligné que l'Afrique était un terrain particulier pour les opérations autonomes. Mais nous nous sommes un peu égarés...

Nous parlions du Corps Européen comme déclencheur d'une prise de conscience que les opérations peuvent être un peu autonomes. Tout ce qui a été fait à l'UEO à cette époque-là, même si cela n'a pas été très convaincant, a été d'identifier des forces européennes : un grand nombre de forces, y compris certaines très atlantiques, ont été déclarées à l'UEO (FRUEO) ; il y a eu tout un mécanisme qui tendait à crédibiliser l'UEO comme acteur militaire. Il s'agissait de faire des opérations et de faire fonctionner Maastricht en faisant que l'Union Européenne demande à l'UEO de mettre en œuvre des opérations. Cela n'a pas été brillant : il y a eu le fiasco d'Alma, la mission de police en Albanie. On a plutôt du se contenter d'opérations de bas de gamme.

Le Corps Européen avait aussi une fonction de vitrine, sans doute à l'attention de l'OTAN.

Oui, mais ce n'est pas uniquement ça. Il y a quelques ambiguïtés de départ sur la création du Corps Européen. Dans le contexte de la réunification, une de ses fonctions était de donner une nouvelle légitimité à la présence des forces françaises en Allemagne. Au-delà de l'instrument opérationnel et politique, il y avait des enjeux de présentation. En 1991, on est dans une période où le Corps Européen est probablement l'unité la moins disponible pour les opérations compte tenu de la structure qu'on lui a donnée parce qu'on est encore dans une réflexion Centre-Europe, qui est rapidement assez décalée deux ans plus tard. On s'enfonce dans des opérations de maintien de la paix de plus en plus lourdes autour des Balkans et de la Somalie, alors que des contraintes très fortes pèsent sur l'emploi des forces allemandes à l'étranger. Il y a donc un décalage entre l'instrument qui symbolise l'intervention à l'extérieur, et sa composition qui en fait une unité assez peu déployable. On a eu en 1993 une petite tentation lorsque les Allemands font leur premier déploiement dans une intervention de maintien de la paix en Somalie, on a l'idée de travailler en franco-allemand : l'Amiral Lanxade poussait cela et avait même donné son accord aux Allemands, mais on était dans une période de sur-présence dans les Balkans, et le Ministre avait assez peu apprécié d'être mis devant le fait accompli et avait refusé son accord à l'intervention. Accessoirement, il revenait d'un voyage en Somalie avec le sentiment que l'opération là-bas était mal partie et qu'il valait mieux commencer à se retirer. On nous proposait de nous mettre avec les Allemands qui arrivaient tard au moment où nous en arrivions à la conclusion qu'il valait mieux se retirer avec les honneurs parce qu'il était temps. C'est une contradiction qui a perduré longtemps puisque le premier engagement du Corps Européen a été le Kosovo.

Qu'est-ce qui a rendu possible ces prémisses de la politique européenne de défense, en dehors des éléments évidents de contexte ?

Cela ne marche que par une volonté politique forte. Au niveau des institutions de défense des deux pays, l'enthousiasme est probablement mesuré. Le fait de vouloir que l'Europe assume un rôle nouveau, avec l'idée d'une monnaie unique et d'une politique extérieure dans la nouvelle réalité géopolitique naît de la réunification allemande. Je crois aussi avec le temps –ça fait quinze ans que je fais ce métier- à une sorte de déterminisme historique : on est dans une illusion de l'Union Européenne qui appelle des étapes suivantes. Des hommes incarnent à un certain moment cette nécessité d'aller de l'avant, mais cela correspond aussi à une espèce d'évolution naturelle du processus européen auquel on donne un coup d'accélérateur.

On en revient finalement à l'idée d'engrenage chère à Jean Monnet.

Dans un sens oui. Mais en même temps, s'il n'y a pas la bonne personne au bon moment pour l'incarner, ou le bon couple franco-allemand comme le couple Mitterrand-Kohl, cela ne marche pas, on manque une étape. Le couple Chirac-Schröder ne fonctionne pas aussi bien, comme on l'a vu à Nice : on a été incapable de se mettre d'accord.

En quoi l'héritage de la coopération militaire franco-allemande issue du Traité de l'Elysée pèse-t-il aujourd'hui sur la construction d'une politique européenne de défense, tant au niveau des processus décisionnels que dans la mise en œuvre des décisions ?

L'élément le plus important est l'intimité entre les cercles de décisions. On a besoin de consensus en franco-allemand, et on avance de concessions réciproques en concessions réciproques. C'est parce que l'on prend en compte les préoccupations de l'autre à un certain moment que l'on peut avancer dans la durée. Ce mécanisme fait que, même fondamentalement si les appareils politico-militaires de ces deux Etats sont probablement parmi les plus dissemblables en Europe –idéologiquement, nous sommes marqués par 1966, ils sont marqués par 1954 ; nos appareils de décisions sont différents : nous sommes davantage top-down, et eux sont dans le règne des techniciens et ont une aversion profonde pour les ordres venus d'en haut pour des raisons historiques évidentes⁴⁴⁵-, nous avons des rencontres tous les six mois qui nous obligent à faire le point et avancer. Sur certains domaines, il y a eu des époques où nous avons été plus proches : dans le domaine de l'armement par exemple, il y avait beaucoup plus de coopération dans l'immédiate après-guerre. Nous avons aujourd'hui quelques programmes phares. On a besoin de projets moteurs sur le plan européen, comme le Tigre ou l'A400M. L'Europe est un projet qui ne marche que si l'on continue à avancer, avec des projets qui nous amènent à pousser dans le même sens.

Et cela fonctionne sur des réseaux de gens qui se connaissent et ont appris à travailler ensemble.

Ce sont des réseaux de fonctions. Toute la structure franco-allemande créée dans chaque institution des gens faits pour cela, et dont la tâche est de faire fonctionner le franco-allemand dans le domaine de l'armement, de la réflexion stratégique, de la coopération militaire, etc. Un autre aspect existe aujourd'hui avec le dispositif de Blaesheim : un conseiller diplomatique du Président a probablement son homologue allemand pour les affaires européennes ou diplomatiques une fois par jour au téléphone. J'ai trois ou quatre interlocuteurs à la Chancellerie avec lesquels je correspond de façon quotidienne, plus ou

⁴⁴⁵ La Seconde Guerre Mondiale provenait aussi de ce que l'Etat-major allemand pouvait faire ses plans en-dehors de toute contrainte politique, ce qui peut expliquer l'invasion de la Belgique qui a provoqué l'entrée en guerre de la Grande-Bretagne : l'Etat-major allemand n'a pas modifié son plan malgré ce risque car il considérait ce plan comme le meilleur.

moins selon les besoins de l'actualité, soit par courrier électronique, soit au téléphone. Pour des raisons historiques, la Chancellerie a une dimension affaires étrangères plus importantes parce que les affaires étrangères allemandes étaient généralement une partie de la minorité de la coalition, donc ils sont assez nombreux à la Chancellerie par rapport à nous. Mais nous avons tous des interlocuteurs que nous connaissons parfaitement, un nom auquel nous adresser en cas de problème.

Ces réseaux de la coopération militaire franco-allemande recourent-ils ceux de la politique européenne de défense ?

Ce sont des réseaux un petit peu différenciés (par exemple, mon voisin s'occupe plutôt des affaires européennes, tandis que je m'occupe plutôt de PESD), mais quand les sujets deviennent vraiment importants, comme le Sommet des Chocolatiers par exemple, ils dépassent le bureau PESD : le Président lui-même et toute la structure porte le projet.

En quoi consiste votre activité quotidienne auprès du Président de la République ?

Je suis compétent pour les affaires stratégiques, l'ex-URSS, les Balkans occidentaux et l'Asie-Océanie. Dans ce périmètre-là, je fais tout. Tout ce qui concerne le Président et vient des Affaires Etrangères ou de la Défense passe par moi. L'Elysée est une toute petite maison : nous sommes assez peu nombreux. A certains moments, le Président peut me téléphoner directement, parfois plusieurs fois par jour. A l'inverse, il peut se passer trois semaines sans qu'il me contacte en fonction de l'actualité du moment.

Vous rendez-vous personnellement à Bruxelles ou à Berlin ?

Assez peu. En principe, on est ou on ne devrait pas être en première ligne selon les dossiers. Le plus souvent, on bouge avec le Président. Mais sur certains dossiers, on porte un peu plus directement les choses, on peut aller négocier à Berlin la partie sécurité et défense de la Constitution européenne avec le conseiller diplomatique allemand. J'ai par contre des contacts téléphoniques très réguliers avec Bruxelles.

Pourriez-vous me parler des négociations autour de la partie sécurité et défense du Traité constitutionnel ?

Ce qui est intéressant dans ces négociations, c'est le contexte dans lequel elles interviennent. Elles interviennent sur un fond de crise irakienne. Les dissensions européennes face à la crise ont renforcé la volonté française et allemande de travailler à la partie sécurité et défense du Traité constitutionnel : c'est le Sommet des Chocolatiers à Tervuren en avril 2003 (ou Sommet des Quatre). La crise provoque un besoin de réconciliation. L'enjeu est de trouver un terrain d'entente. Tervuren était l'aboutissement de la réflexion sur la notion d'état-major depuis le Corps Européen. Le Corps Européen est essentiellement un état-major terrestre Centre-Europe avec des forces affectées ; les Euroforces sont davantage des forces d'action rapide avec des forces non affectées, soit de plus amples possibilités d'emploi en fonction des théâtres. Ce qui manque véritablement aux Européens, c'est une structure capable d'assurer la planification et le contrôle au niveau central. Le SHAPE est un état-major multinational de l'OTAN. IL lui manque un équivalent européen pour faire vivre les opérations autonomes. L'idée était de convaincre nos partenaires de l'intérêt de se mettre sous commandement français, allemand, britannique, etc.. Mais ce n'était pas évident, d'autant plus que l'on a déjà les Etat-majors que j'ai évoqués tout à l'heure et qu'il y a le SHAPE. Toute la subtilité de la négociation a consisté par la suite à montrer aux Britanniques que l'Etat-major que l'on a évoqué à Tervuren était géographiquement très facile à mettre en œuvre concrètement. Le schéma de sortie a été l'acceptation par les

Britanniques en décembre 2003 d'accepter la structure au sein de l'Union Européenne, moyennant quelques limitations sur sa taille. Je ne croyais pas que nous y arriverions. Dans un sens, c'est plutôt inespéré. C'était largement au-delà du champ du possible en 2000-2001. Si on en revient à Saint-Malo, on n'avait pas réussi à avoir le même objectif. Avec Tervuren, on a fait bouger des murs, même si le noyau dur n'est pas forcément aussi cohérent qu'il y paraît. L'accord obtenu est un bon accord puisque l'on est arrivé à une réconciliation autour d'un objectif commun, même si cela s'est fait à marche forcée. Mais je crois assez en l'évolution de l'Union Européenne selon laquelle la structure crée sa propre fonction. Mais sans la présence des Espagnols à ce sommet, cela aurait été diplomatiquement coûteux, avec la crainte d'un directoire franco-allemand rejoint par les Belges.

Sur de telles initiatives, d'où émanent les décisions et comment sont-elles prises ?

C'est un peu complexe. Sur la période récente, ce qui fait que ça a marché est qu'il y avait une très bonne entente entre la cellule diplomatique et l'Etat-major particulier, et que l'on a pu à chaque instant présenter au Président de la République une vision assez réaliste des possibilités et des risques, à charge pour lui de nous soutenir et de nous autoriser à aller de l'avant ou non. Le sommet de Tervuren a par exemple été lancé par une lettre du Président de la République vis à vis des Allemands, mais il avait auparavant donné son accord aux démarches que nous avons faites vis-à-vis des Belges. C'était tout de même audacieux. Mais souvent ce n'est pas nous qui négocions en première ligne, même si cela a été le cas sur la période de Tervuren : c'était Maurice Gourdault-Montagne, le Général Bourlot et moi-même qui négocions à Tervuren. Il y a toute une série de négociations à Bruxelles qui passent par les canaux normaux d'instruction conjointe Affaires Etrangères-Défense, dont on s'assure qu'elles sont compatibles avec les orientations qui ont été données.

Comment s'articule la prise de décision entre l'Elysée, le MAE et la Défense ?

En période normale, les choses sont assez claires : il y a le domaine réservé, et notre rôle à la cellule diplomatique et à l'Etat-major particulier est de s'assurer que la France est bien rassemblée et fait entendre sa voix à l'extérieur.

Quels sont vos rapports avec les autorités militaires ?

Nous travaillons en symbiose permanente avec l'Etat-major particulier. Nous essayons de respecter nos réseaux : je m'assure de la position du Quai d'Orsay, et le Général Bourlot s'assure de la position de l'Etat-major des Armées. Je passe par l'EMP pour communiquer avec l'Etat-major des Armées. Il y a aussi beaucoup de gens que l'on rencontre, ou que l'on réunit ensemble avec l'EMP. Et fatalement, en quinze ans de travail dans ce secteur, on connaît beaucoup de gens : par exemple, j'ai connu le Général Bentégeat lorsqu'il était colonel.

Quel est le poids des autorités militaires, et en particulier du Chef d'Etat-major particulier, dans le processus de décision ?

Je ne pense pas que l'on puisse distinguer entre l'EMP et la cellule diplomatique. Nous n'avons de latitude que pour autant que nous sommes en phase avec le Président de la République, que l'on ait une capacité à mettre en forme les choses de façon consolidée.

Vous arrive-t-il de faire appel à la sphère académique dans la prise de décisions, ou simplement à titre de consultation ?

Non. Mais cela ne m'empêche pas de lire un certain nombre d'articles. Tout ce qu'on lit participe aussi de la définition d'une pensée et d'une position. Mais en terme de proposition, j'ai toujours trouvé que dans ce secteur la recherche était à la remorque de la négociation. C'est un secteur assez pointu, qui bouge beaucoup. Il y a des gens très brillants, comme Nicole Gnesotto, qui ont une vision globale très claire des enjeux et des rapports de force. Et il y a le niveau de l'exécution : pour être complètement au fait de chaque négociation, c'est tout simplement infaisable, ne serait-ce que pour des raisons de confidentialité.

Revenons à la défense européenne. Quels sont les acteurs, en France ou en Allemagne, qui se sont particulièrement mobilisés pour porter le nouveau référentiel de défense depuis les années 1990 ?

Saint-Malo, qui est une étape majeure, a par exemple été porté par à la fois Lionel Jospin et le Président de la République. Si j'en crois mon prédécesseur, qui n'est cependant pas complètement neutre en la matière, l'impulsion est beaucoup venue de l'Élysée, mais en bonne intelligence avec le Premier Ministre. Mais dans ce domaine, il n'y a pas eu de changement majeur ou d'évolution particulière de doctrine en fonction de l'alternance politique.

Sur la période 2002-2004, le Président de la République a joué un rôle majeur sur plusieurs dossiers : en octobre 2002, quand il a poussé pour l'opération de l'Union Européenne en Macédoine, il a quasiment arraché un consensus pour faire agir l'Union Européenne, avec la complicité des Grecs, alors que l'ambiance générale était de renoncer à faire l'opération en Macédoine et d'intervenir plus tard en Bosnie. Il a fait tout un travail vis-à-vis des Macédoniens, poussé le dossier au Conseil Européen, préparé le terrain avec les Grecs pour faire en sorte que les conclusions de la Présidence soient favorables, ce qui a obligé Tony Blair à faire quelque chose de très rare : contester par écrit les conclusions de la Présidence après coup. Cela a été fondamental pour mettre la pression sur les Britanniques et débloquer Berlin + en réalisant la première opération de l'Union en Macédoine. Cela a été un test de la volonté des Britanniques de continuer à travailler avec nous sur l'Europe de la Défense en disant : « Vous nous menez en bateau depuis deux ans. Cela suffit maintenant. ». Ce rabibochage n'a pas suffi puisqu'il y a eu par la suite la crise irakienne, et le sommet du 29 avril 2003. Par ailleurs, octobre 2002 voit la refondation du couple franco-allemand autour du deal sur l'agriculture. Ce deal là avait été préparé par le sommet de juillet 2002 en Allemagne de l'Est, et il a ouvert la voie à une contribution commune de la France et de l'Allemagne à la Convention. Dans cette contribution, on retrouve grosso modo beaucoup de choses qui figurent dans le Traité. Ce deal sur l'agriculture a donné à cette contribution franco-allemande un impact important. Là encore, cela a été porté par le Président de la République, et en parallèle le Chancelier Schröder a joué le jeu à chaque étape. Nous avons trouvé face à nous des interlocuteurs capables d'aller de l'avant avec nous. Il y a eu chez les Allemands des choses courageuses comme notamment le fait d'assumer complètement les décisions du 29 avril 2003, alors que cela pouvait paraître moins porteur en politique intérieure pour eux et qu'ils étaient soumis, en tant qu'alliés de l'OTAN, à une pression américaine beaucoup plus forte que nous. Dans ce genre d'affaires, les Américains ont tendance à ne pas porter leurs efforts sur nous car ils nous considèrent un peu comme une cause perdue.

Peut-on voir la Grande-Bretagne comme une sorte de modérateur quand le couple franco-allemand connaît des tensions ?

Dans un ménage à trois, il existe toujours la tentation de passer un accord à deux sur le dos du troisième. Il y a clairement un passage à vide et une sorte d'épuisement du franco-allemand en 1995-1998. Du côté allemand, on parle de la tutelle française ; côté français, il y a une sorte d'irritation parce que les Allemands, après avoir été assez porteurs sur

Maastricht, ne jouent plus tellement le jeu en fin de parcours et certains militaires allemands sont allants que les Britanniques sur la défense européenne. La tentation logique est d'en tirer les conséquences en 1998, d'autant l'ouverture créée par l'arrivée de Tony Blair au pouvoir. La France y va d'autant plus volontiers qu'il y avait chez Gerhard Schröder une certaine tentation de jouer Tony Blair contre Jacques Chirac. En 2002, on a remis les compteurs à zéro : on s'était un peu brouillé entre 1998 et 2002, on a vu que ce n'était pas brillant et que finalement il n'y avait qu'entre nos que les choses fonctionnaient. C'était en plus un contexte particulier avec le 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Élysée. Il y a beaucoup d'ingrédients qui entrent en ligne de compte dans ce rebond, notamment l'échec de Nice. En 2002, ils font chacun le constat qu'il ont quatre ans devant eux pour faire des choses ensemble. Nous avons aussi probablement besoin d'un peu de temps pour assimiler pleinement le nouveau poids de l'Allemagne réunifiée.

Comment passe-t-on d'initiatives franco-allemandes à des initiatives élargies au niveau européen, comme le Corps Européen par exemple ?

A l'époque, Jean-Claude Mallet avait été mandaté pour porter la bonne parole : je l'ai accompagné en Belgique, en Espagne. En Allemagne, on a reçu les Belges et les Espagnols, ainsi que les Luxembourgeois. Sur la période Tervuren, j'ai été faire quelques tours en Espagne, mais c'était une mission perdue d'avance compte tenu du contexte. Mais en même temps, même quand certaines missions sont perdues, elles sont importantes pour préparer l'avenir : au-delà des conseillers, il y a des technostructures, et ce qui était frappant en Espagne c'est que la technostructure adhérait assez largement aux propositions de Tervuren qui d'ailleurs reprenaient certaines idées espagnoles que nous avons fait attention d'assimiler à ces propositions de façon à les rendre plus acceptables. La difficulté de l'exercice est que souvent le franco-allemand consomme beaucoup de temps pour arriver à son aboutissement parfait, soit la contribution franco-allemande. Là où il serait souhaitable de démarcher un certain nombre de personnes avant la réunion, on ne peut pas démarcher lorsque l'on a obtenu un accord de la veille au soir seulement. De même, on ne va pas démarcher quand il y a en jeu un élément important mais dont on pense que l'ouverture va faire pencher la balance dans un sens qui serait défavorable aux objectifs que l'on poursuit soi-même.

Il s'agit d'un véritable lobbying franco-allemand.

Oui, bien sûr ! Il existe un lobbying franco-allemand, et l'existence d'une position franco-allemande crée un pôle d'attraction. Ou de répulsion dans la période de la crise irakienne : cela devenait plus dur ce choisir ; tous ceux qui pouvaient avoir de la sympathie ne voulaient pas, dans une période d'exacerbation des tensions, donner l'impression de choisir entre le franco-allemand et les Etats-Unis.

Pour poursuivre dans cette idée de lobbying, peut-on dire que le label Union Européenne permet de faire passer certaines initiatives franco-allemandes qui seraient vue sinon comme les propositions d'un directoire ?

Bien sûr ! C'est pour cela que l'on avait raison de faire notre accord de décembre 2003 sur les propositions de Tervuren et sur le paquet défense : même si cela va un peu moins loin que ce que l'on pourrait faire à deux ou trois dans notre coin, cela crée une légitimité. Le label Union Européenne permet de tirer la machine plus loin et avec plus de monde qu'on ne la tirerait en faisant du fractionnisme. C'est pour cela aussi qu'il est important d'avoir un accord sur les coopérations structurées : légitimer l'action de quelques-uns dans le cadre de l'Union Européenne est quelque chose de plutôt positif, à tel point que l'idée que l'Union Européenne puisse aller plus vite et plus loin sans certains membres pousse quasiment tout

le monde à s'aligner sur une dynamique commune. Cela crée un effet de spill over : par exemple, à partir du moment où les *Battle Groups* sont apparus pratiquement comme une condition pour participer aux coopérations structurées, on va tout à coup des gens qui n'avaient jamais été intéressés auparavant par l'action rapide se dire que l'enjeu était là.

Que se passe-t-il entre les sommets pour entretenir cette dynamique ?

Tout se passe entre les sommets. Les sommets servent à la fois à donner des impulsions et ramasser les copies. Quand on fait ce métier, on trouve toujours que les sommets sont un peu ennuyeux : c'est assez rapide et il ne se passe pas grand-chose. Cela sert à donner le titre du devoir et ramasser la copie. Mais c'est un rythme absolument nécessaire à l'action administrative parce que cela donne des objectifs pour débloquer, pour faire évoquer à un niveau supérieur les blocages, ou faire un deal sur le coin d'une table entre le Président et le Chancelier, ou préparer un deal entre les conseillers qui leur sera soumis par la suite.

Peut-on parler d'un début de changement d'échelle dans les politique de défense des Etats européens avec la création des trois organes politico-militaires à Bruxelles ?

Pour les Etats, c'est un peu exagéré : c'est neuf sans être neuf. Ils avaient déjà un représentant au comité militaire de l'OTAN et de l'UEO, il y avait déjà de la Coopération Politique Européenne, etc. On monte en gamme parce que cela donne un peu plus de présence à l'idée que la position exprimée à Bruxelles doit plus ou moins définir, au moins pour la politique étrangère, le langage qui sera tenu nationalement, mais cela ne vaut pas pour la partie défense. Ce qui importe pour la défense, c'est ce que l'Union Européenne ouvre comme portes, et c'est un changement majeur : des choses comme l'Agence Européenne de Défense donnent une direction qui est assez bien intégrée, au moins au niveau du discours, sur l'idée qu'il faut mutualiser les capacités, développer des programmes d'équipement communs,... L'idée que la réponse aux problèmes que l'on rencontre au niveau de nos outils de défense est avant tout commune s'installe peu à peu. La machine est assez bien mise en route.

Peut-on se risquer à évoquer l'idée d'une gouvernance européenne en matière de défense ?

On est à des années-lumières d'une gouvernance européenne des politiques de défense. On est dans l'intergouvernemental pur en la matière. Les outils qui se mettent en place peuvent aider à aller dans ce sens. Mais plutôt que gouvernance, je parlerais plutôt d'instruments de soutien. Par exemple, en matière de politique de l'armement, il y a des outils qui peuvent servir à soutenir des politiques nationales.

Comme l'OCCAR ?

L'OCCAR, c'est un peu différent. C'est davantage de la gestion de programmes. L'OCCAR est né au départ comme une mesure de rationalisation des organes de gestion des différents programmes franco-allemands. On partait du principe qu'il fallait créer une structure qui allait se substituer à toutes les autres et être plus efficace : on avait à l'époque une structure pour le Tigre, une structure à Ludwigsburg, ... Au départ, cela s'est surtout surajouté aux structures existantes. Mais l'OCCAR a beaucoup progressé depuis, notamment avec l'idée que le retour sur projet n'est pas par projet mais dans le cadre d'un ensemble plus vaste. Dans ce cadre-là, l'Agence permet d'exprimer une politique sur les capacités. Ce travail sur les capacités permet d'exprimer des besoins, de les mettre en œuvre, mais la définition ne se fait pas là. Pas encore. Est-ce que pour certains Etats cette réflexion peut en tenir lieu ? Il n'est pas faut de penser que pour certains Etats, l'affaire des groupements tactiques leur a

permis de déterminer le dimensionnement de leur outil de défense parce que pour faire partie des coopérations structurées, l'objectif est d'être capable de participer à un GT 1500. Mais cela ne vaut pas pour les acteurs majeurs de la défense européenne. Cela ne fonctionne que pour les petits Etats parce que pour l'instant, l'effort qui peut leur être demandé peut se substituer à tout ce qu'ils peuvent faire par ailleurs. Pour les « grands », il s'agit plus de trouver des réponses, de soutenir la mise en œuvre de nos propres réponses. Le jeu de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni consiste à trouver à travers le projet de défense européenne les moyens de mettre en œuvre leurs objectifs. Soit on avance dans le cadre de l'Union, soit on essaye de faire ce que nous faisons avec les Allemands, ou avec les Britanniques en ce qui concerne les porte-avions : il s'agit du même type de problématique. Nous avons un outil commun ; nous essayons de trouver une réponse aussi commune que possible, tout en prenant en compte nos contraintes industrielles, politiques, opérationnelles particulières.

Quels sont les grands obstacles qui pèsent sur le développement de la politique européenne de défense ?

L'élément le plus déterminant est la volonté. Le fait que l'on se trouve dans un domaine régalien renvoie à la question de la souveraineté. C'est aussi un domaine où les relations euro-atlantiques sont très intimes de par l'histoire, et le rapport Union Européenne-OTAN n'est pas tout à fait réglé. Si l'on a plus ou moins réglé la question de la doctrine, on n'en a pas encore réglé la mise en œuvre. Au niveau de la doctrine, les choses sont assez claires : notre intérêt est dans le maintien du lien transatlantique, et l'Union l'a bien compris ; le fait pour les Européens et les Américains d'œuvrer conjointement au maintien de la paix dans certains cas de figure est la bonne solution. Mais il y a aussi un autre cas de figure : dans quelle mesure les Européens peuvent-ils s'émanciper du cadre atlantique pour mener des opérations ? L'appel du continent par rapport au grand large fait peur à beaucoup d'Etats-membres, soit sur le plan, politique, soit sur le plan militaire. Or il est important que l'Union puisse gagner en expérience opérationnelle : il était important de faire la Macédoine pour pouvoir faire la Bosnie ; il était important de faire l'Ituri pour créer des précédents d'opérations parce que cela élimine une partie de cette peur. J'ai bien connu cette peur au début des années 1990 : quand on demande au Chef d'Etat-major des Armées d'utiliser soit une structure de commandement qui existe depuis 50 ans, soit une structure qui vient d'être bricolée par des diplomates et sa direction des relations internationales, il préfère toujours la structure connue et sûre car il a pour mission d'offrir un risque zéro aux autorités. Et ce phénomène est en train d'évoluer. Il y a aussi cette intention politique d'assumer le fait que les Européens peuvent avoir une politique étrangère et de défense différente de celle des Etats-Unis et l'assumer, ce qui est encore différent d'être une politique contre les Etats-Unis, cas de figure assez improbable. Le Darfour est un exemple significatif : les Européens ont tous les atouts pour y aller tous seuls, mais une partie d'entre eux ont du mal à assumer que l'on puisse y aller seuls, et certains au Département d'Etat ont envie que l'OTAN soit dans la photo pour bien marquer que les Américains contrôlent ce que font les Européens. C'est la doctrine de la souveraineté limitée plus librement consentie et démocratique. Nous n'avons pas encore complètement fini la Deuxième Guerre Mondiale !

Justement l'Europe est faite d'Etats détenteurs chacun d'une culture politico-militaire du à une structuration historique propre. Comment un modèle militaire européen peut-il émerger dans ces conditions ?

Il y a beaucoup à faire dans le domaine de la formation des officiers, justement parce que nous aurons toujours nos cultures. Dans un sens, l'OTAN est une bonne machine parce qu'elle travaille beaucoup sur l'interopérabilité et les concepts, ce qui crée un fond de culture commune pour les Européens. Mais ce fond de culture se traduit pour certains de nos

alliés par un attachement viscéral à une structure qui, indépendamment de son utilité et de son efficacité, assure un déroulement de carrière confortable. C'est une chose que l'on sous-estime complètement en France parce que nous n'avons pratiquement pas de postes à l'OTAN ; on essaye d'en créer quelques-uns. D'un autre côté, il faut créer de nouvelles réalités européennes : c'est un peu l'idée de l'Académie Européenne. A l'époque, il existait des sessions des Hautes Etudes de l'UEO. Il y a quelques projets qui commencent à fonctionner : une structure franco-belge de formation des pilotes de chasse à Cazaux qui va accueillir des Allemands, l'école Tigre, succès franco-allemand intégré. A Cazaux, tous les nouveaux pilotes belges sont formés en France, et on essaye d'intégrer les Allemands au sein d'une école qui serait vraiment européenne ; les Allemands étant formés aux Etats-Unis, cela avance doucement mais ils ont acceptés d'envoyer deux pilotes à Cazaux. C'est une chose que l'on doit essayer de faire au niveau de chaque armée. C'est un peu plus difficile au niveau de l'Armée de Terre parce que les volumes considérés sont plus importants : on fonctionne essentiellement en termes d'échanges d'officiers. Le rétrécissement de nos armées a créé des espaces d'échanges, qu'il faut alimenter de projets communs comme l'Ecole Tigre aujourd'hui ou l'A400M demain.

Comment expliquer qu'il soit si difficile de faire émerger une structure de formation des officiers institutionnalisée au niveau européen ?

C'est une question très intéressante. Chacun a le sentiment que son système est le meilleur. J'ai travaillé un certain temps sur la problématique des Marines, à savoir avec un navire-école ou non. Nous récupérons nos marins à la sortie de l'Ecole navale, et on les envoie sur les bateaux puis on complète leur formation par la suite, alors que les Allemands font le contraire et viennent au bateau beaucoup plus tard. Nous intégrons nos marins avec un niveau de classes préparatoires, et ils les récupèrent à la sortie des écoles d'ingénieur. Il existe tout une série de réalités qui font que cela ne marche pas. Mais c'est l'histoire de la construction européenne dans d'autres domaines également : l'objectif de chacun est de faire ressembler les directives européennes à la législation nationale. Cela évolue petit à petit, ou à coup de crises. Si l'on prend par exemple le mandat d'arrêt européen, s'il n'y avait pas eu le 11 septembre, sans doute y serions-nous encore. Pour en revenir à la formation militaire, cela renvoie à des traditions, des structures et des cursus assez différents. La solution générale est de faire faire tout le cursus chez l'autre : nous avons actuellement quatre pilotes en formation en Allemagne. C'est trop compliqué de les prendre par phase. Cela fonctionne plus facilement pour les pilotes de chasse du fait d'une évolution, probablement otanienne, qui a rendu les cursus quasiment identique. Mais sur les Marines, nous butons pour le moment toujours sur cet obstacle. Une autre réalité entre aussi en ligne de compte : tant que les armées avaient les moyens, elles pensaient pouvoir obtenir en propre certaines choses. Nous allons par exemple rencontrer le problème du renouvellement de la Jeanne d'Arc ; or il n'y a rien dans les lois de programmation militaire, ce qui ouvre probablement une fenêtre d'opportunité pour mutualiser certaines choses.

Quels sont les intérêts en jeu dans la construction d'une politique européenne de défense, tant pour la France que pour l'Allemagne ? Peut-on parler d'un multiplicateur de puissance ?

La fin de la Guerre Froide ouvre la boîte de Pandore ; tous les Etats européens y ont gagné une autonomie qu'ils n'avaient pas et qui permet d'exister. C'est particulièrement net en Allemagne. Kissinger disait que l'Europe était la rédemption pour les Allemands, et la réincarnation pour les Français. Je ne suis pas sûr que cette réincarnation soit vraie si l'on se limite au domaine de la défense. En politique internationale, il est clair qu'une partie de notre crédit aujourd'hui est notre capacité à peser sur les choix européens. Plus, l'Europe est forte, plus notre crédit est fort, pour autant que nous ayons la capacité de faire porter notre

voix. Il y a aussi la crainte sous-jacente que notre voix se dissolve dans cet ensemble. Le rapprochement des modes de pensée européen fait que, comme en l'a vu en Bosnie ou dans les Balkans, il est difficile de dire après coup ce qu'est ou ce qu'était une position française. Peut-on considérer comme regrettable qu'on ne se soit pas alignés jusqu'au bout sur les Serbes et les Allemands sur les Croates, et que la position française exprimée soit différente ? L'important dans une position est l'adhésion qu'elle suscite. Si elle est moins marquée par notre histoire, mais qu'on y adhère pleinement parce que l'on pense qu'elle va dans le sens de nos valeurs et des intérêts supérieurs de l'Europe, cela me paraît plutôt une évolution saine. Pour répondre à votre question, on peut être beaucoup plus dissonant et faire entendre sa voix dans le monde post-bipolaire. Mais pour réussir vraiment à entraîner les choses, on a besoin des choses. Par exemple, la taxe internationale commence enfin à marcher parce que l'on a réussi à amarrer les Allemands sur une proposition, les Espagnols, le Brésil, le Chili, etc. Crier dans le désert est certes généreux, mais cela n'a pas beaucoup d'effets.

Quels sont les grands enjeux de la défense européenne, pour la France et pour l'UE ?

Les intérêts égoïstes de la France dans la construction d'une défense européenne sont son industrie de défense, sa capacité à faire valoir un modèle d'autonomie politique et de défense. Il y a aussi ses intérêts stratégiques en essayant d'amener ses partenaires à s'intéresser à des zones de présence traditionnelle française et où ils n'ont pas de culture de présence. Cela suppose au demeurant, ce qui est plutôt bien engagé, d'avoir un changement radical de sa relation traditionnelle avec les zones considérées : on n'amène pas les Allemands en Afrique pour mener des opérations Barracuda ; par contre, on peut les amener au Darfour ou au Rwanda pour faire une opération humanitaire. On retrouve à peu près les mêmes intérêts pour la communauté européenne : avoir une capacité à avoir une industrie de défense, donc une certaine autonomie stratégique, et de se faire entendre et défendre les intérêts européens. La base sous-jacente à la défense européenne est la crédibilité internationale : on le voit bien dans la crise irakienne. Il est nécessaire d'avoir des forces qui permettent d'être considéré comme un acteur important dans le jeu du monde. L'alternative pour l'Europe serait d'être spectateur des affaires du monde gérées par les Etats-Unis et la nouvelle Russie, ou les Etats-Unis et la Chine.

La question de la dissuasion nucléaire me semble aussi entrer en ligne de compte. Où en est-on sur le sujet de la dissuasion concertée ? Qu'est-ce qui est possible, et qu'est-ce qui ne l'est pas ?

Pour le moment, c'est plutôt un sujet qui gêne nos partenaires, plutôt qu'il ne les attire. Un peu comme le siège au Conseil de Sécurité, c'est quelque chose d'utile à la communauté des Etats européens et touche à quelque chose d'assez fort dans l'identité des Etats qui ont ce privilège. A court terme, on ne peut rien faire. Ce sera le dernier volet d'un rapprochement éventuel des outils de défense européens. Mais on a déjà fait beaucoup en France à partir du moment où l'on a renoncé à certains types d'équipements qui avaient comme particularité malencontreuse de transformer le pays de nos voisins en champ de bataille nucléaire : ce ne sont pas des choses anodines. Quant à la dissuasion concertée, c'est un sujet assez académique qui ne correspond à aucune demande. Au contraire, avec des Allemands qui sortent du nucléaire civil, si on leur propose un débat sur l'arme nucléaire, ils ne peuvent pas faire autre chose que nous demander de les supprimer.

Pourriez-vous vous me parler du défi budgétaire ?

Le principe de base est qu'il n'y a pas de dépenses sans budget. Le second principe est que l'on ne dépensera pas plus, notamment la France qui est au maximum de ce qu'elle peut

faire, voir au-delà selon le positionnement que l'on adopte vis-à-vis du sujet. La question est surtout d'amener un certain nombre de pays à ne pas se comporter comme des passagers clandestins en matière de défense, tout en étant conscients que l'équilibre entre les trois grands –la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne- est assez rassurant au niveau européen. Personne n'a envie de voir l'Allemagne se lancer dans un effort de défense colossal : il s'agit seulement qu'elle soit un peu plus au niveau en termes de déployabilité. On est encore dans une phase de construction européenne où l'équilibre entre les trois grands est un gage de tranquillité. On retombe ensuite sur les directions à prendre : mutualiser les coûts, faire plus de choses en commun, etc. L'entrée en service d'un certain nombre de matériels va ouvrir de nouvelles possibilités. On a beaucoup progressé dans le débat : il y a quinze ans, nous étions par exemple incapables de nous mettre d'accord sur un véhicule blindé parce que les uns le voulaient chevillé, les autres le voulaient avec roues. Le cadre d'emploi théorique des moyens des uns et des autres se rapproche, ce qui aura des conséquences dans la définition du besoin opérationnel.

Au regard de votre pratique quotidienne, y a-t-il des blocages spécifiquement franco-allemands dans la construction d'une politique européenne de défense ?

Il n'y a pas de blocages spécifiques franco-allemands, mais des contraintes spécifiques en franco-allemand comme je l'évoquais tout à l'heure à la fois sur les structures et le mode de pensée, l'idéologie. Mais le franco-néerlandais ou le franco-britanniques ne sont pas plus aisés. Il est plus facile de se mettre d'accord avec les Britanniques parce qu'ils sont plus souples dans la négociation ; mais le problème est que la négociation ne les engage pas beaucoup pour l'avenir. Les cultures de négociations, ou de l'accord, sont différentes. Les Français et les Allemands sont plus proches sur ce que veut dire un accord.

Comment rendre compatibles à long terme les différentes cultures politico-militaires ?

Au niveau de l'idéologie, nous n'avons plus tellement de différence en franco-allemand au niveau des objectifs : une Europe plus unie, qui s'exprime d'une seule voix, en complémentarité avec l'OTAN. Le problème est que la réalité étant différente de l'objectif, nous y parviendrons quand la réalité correspondra à l'objectif. Et comment faire pour que la réalité corresponde à l'objectif ? L'expérience et l'accumulation des solidarités poussent en ce sens. Mais pour y parvenir, nous avons une espèce de rôle historique de gardien du temple à jouer pour préserver l'autonomie de façon à permettre l'émergence de cette culture européenne pour qu'elle puisse s'exprimer.

Nous n'avons pas encore évoqué la question de la conscription. En quoi la suspension de la conscription par le Président, à la surprise des Allemands, s'articule-t-elle avec la construction d'une politique européenne de défense ?

Je me souviens très bien des débats en 1995. Cela a été une rupture, un peu comme la reprise des essais nucléaires. Cela a été un choc pour les Allemands à court terme, qui doit faire partie des contorsions franco-allemandes de la période 1995-1998. L'optique en 1993-1995 était que si l'un de nos deux pays devait changer de position, il fallait se concerter sur ce sujet. La réforme est venue pour la France ratifier le constat que nous avons fait en Yougoslavie et dans la Guerre du Golfe sur la difficulté de déployer nos forces. En 1993-1995, nous avons fait un exercice qui tendait à rendre plus aisée l'utilisation des appelés à travers des volontaires pour l'action extérieure. Il s'agissait de contrats spécifiques : les gens acceptaient au départ de participer à certaines unités et d'être éventuellement engagés dans les opérations de maintien de la paix. Mais il fallait quand même prendre des professionnels au dernier moment. L'armée mixte était lourde et coûteuse. Je ne vois pas par contre l'impact de la construction de la défense européenne : je ne pense pas qu'il y ait de lien spécifique.

Pourriez-vous me parler du Traité constitutionnel que vous avez évoqué tout à l'heure ? Change-t-il le fond des choses en matière de défense, ou est-ce plutôt un institutionnalisation de l'existant en vue d'aller plus loin ?

Le Traité change véritablement les choses sur certains points, le plus fondamental étant la notion de solidarité et d'assistance mutuelle. Les formules sont fondamentalement bonne parce que l'on admet pour la première fois dans l'Union Européenne ces principes de solidarité et d'assistance mutuelle. C'est un changement de nature profond de l'Union Européenne. Personne ne l'a relevé, mais on prend un risque de sécurité : on est en 1939, solidaires de la Pologne en cas d'attaque contre Dantzig. C'est la vraie Europe politique, une vraie communauté de destin.

Le deuxième élément majeur concerne les coopérations structurées : c'est la première fois que l'on arrache la possibilité d'avancer à quelques-uns dans le cadre de l'Union. Aujourd'hui en 2005, on voit tout l'intérêt du mécanisme, intérêt qui n'est pas évident de prime abord parce que l'on est dans un moment de relatif consensus. Mais l'outil est là, et on peut tout à fait l'utiliser en cas de blocages des uns ou des autres pour bénéficier à la fois de la légitimité de l'Union et de la motivation des plus motivés.

Sur les autres aspects, beaucoup de choses ont été agréées dans le cadre du Traité et ont commencé à être mises en œuvre : il y a le fameux Centre d'opération de l'Union Européenne qui sera opérationnel en 2006 (Tervuren évolué), l'Agence Européenne de Défense qui a déjà été mise en œuvre par anticipation. Il y a tout un contexte dans lequel les travaux sur la Constitution ont déjà fait avancer les choses. Sans Constitution, cela ne s'arrête pas mais il nous manquerait le tremplin. Le Traité constitutionnel est comme Maastricht : on a créé un nouveau pallier, à partir duquel on peut repartir vers de nouvelles constructions. Pour être tout à fait honnête, les notions d'assistance mutuelle et de solidarité correspondent à un plan A et un plan B de négociation. En octobre 2002, nous avons discuté avec le directeur politique allemand sur la notion de solidarité : c'était notre plan B que nous avons mis en avant, qui consistait à dire que, puisque nous n'arriverons pas à avoir un vrai article V avec les Britanniques, il fallait essayer de faire de l'article 5 UEO une espèce de coopération renforcée à quelques-uns et poussons dans la logique 11 septembre le principe de solidarité face aux crises majeures en théorisant ce qui s'est passé après la grande tempête en France. Dans le cours de la négociation, avec ce désir de réconciliation, nous avons trouvé cette formule qui a permis d'avoir l'assistance mutuelle aussi. Pourquoi l'assistance mutuelle et en quoi est-ce bien ? Les Britanniques préfèrent finalement avoir une formule un peu plus basse en termes de présentation dans le traité, plutôt qu'une coopération renforcée à quelques-uns qui leur échappe. La formule adoptée est assez réaliste dans le sens où elle pose un principe –le devoir d'assistance, y compris par des moyens militaires. Elle est aussi réaliste parce qu'elle demeure néanmoins un peu floue : la façon dont on répond n'est pas précisée, ce qui permettait d'accommoder les neutres Enfin, elle rappelle en principe qu'en cas d'agression majeure, un certain nombre d'Etats sont membres de l'Alliance atlantique et l'alliance de mise en œuvre de la défense collective et a priori l'OTAN. On décrit un existant avec un plus. En quoi est-ce quand même une avancée ? C'est une avancée par ce que un Etat non membre de l'OTAN est couvet par le nouveau Traité : on prend donc un risque de sécurité puisque notre destin est désormais lié aux Baltes. Deuxièmement, on sait très bien que dans l'article V du Traité de Washington, la clause n'est pas vraiment plus allante que dans ce Traité constitutionnel. Cela a été rédigé de telle façon que le Sénat américain pouvait renoncer éventuellement à la mise en œuvre du Traité de Washington. Si la mise en œuvre ne se fait pas dans l'Alliance atlantique, les engagements pris par les Etats-membres de l'Union Européenne restent néanmoins valables. On a donc bien créé du neuf par rapport à l'existant, ce qui est important sur le plan politique. Par ailleurs, c'est beaucoup plus important aujourd'hui sur le plan symbolique que sur le plan concret : on sait très bien que par ailleurs, le cas de figure de mise en œuvre de la défense collective est beaucoup plus hypothétique, car l'idée d'une menace aujourd'hui

n'est pas si évidente que cela, et l'OTAN elle-même a démantelé toute une partie de sa structure de défense collective (les grands états-majors ont été réduits). Le texte ne règle pas tout, mais il donne un objectif sur lequel on peut construire et crée de la solidarité entre les Etats-membres. Et il ne met pas en péril le lien transatlantique : personne n'y tient ; si l'hypothétique se réalise, il est tout de même plus confortable de se battre avec nos alliés traditionnels !

Pour rebondir sur la dimension symbolique, la politique européenne de défense n'est-elle pas avant tout un projet politique ?

C'est évident. La politique de défense est d'abord le soutien à une Europe politique, donc au projet politique d'une Europe qui existe sur la scène internationale. Le militaire n'est jamais que l'instrument en soutien. L'important n'est pas tellement que l'on utilise les instruments de la politique de défense de l'Union à tout prix, mais que l'Union Européenne soit présente sur le sujet. On se mélange parfois un peu les pieds en la matière à Bruxelles ; Pour reprendre l'exemple du Darfour, la facilité de payer de la Commission qui peut financer des moyens est tout aussi valable pour l'Union Européenne que si l'on envoie des avions européens, d'autant plus qu'il n'y a quasiment pas d'avions européens aujourd'hui (on les aura en 2009-2010 avec l'A400M). L'objectif premier est une Europe politique capable de s'exprimer. Ensuite on met en place des outils militaires de plus en plus proche, mais on n'est pas dans une logique de mise en place de gouvernance militaire de l'Union Européenne.

Quelles sont les prochaines grandes étapes pour la politique européenne de défense après le lancement d'Altea et l'initiative sur les *Battle Groups* ?

C'est une bonne question ! Nous sommes dans une période de digestion. La prochaine étape est d'abord la mise en place du Centre d'opération. Nous avons besoin de continuer à accumuler de l'expérience opérationnelle. Logiquement, à un moment donné, la question du Kosovo va se poser mais on n'a pas intérêt à la poser trop tôt car elle effraie : il faut laisser venir à soi un fruit qui devrait être assez mûr tôt ou tard. Il y aura probablement d'autres crises, et il faudra à ce moment-là avoir les instruments les gérer ; Au niveau national, il faut continuer à trouver des idées pour rapprocher les systèmes de formation des officiers, pousser des programmes d'équipement communs, ...

Peut-on envisager de voir un jour une armée européenne ?

Tout dépend de ce que cela veut dire. Et-ce pertinent ? Plus d'intégration entre les armées européennes, plus de multinationalité : oui. Mais l'expérience que nous avons en franco-allemand montre que le bon niveau de mixité est un niveau assez élevé (brigade, division...). L'intérêt opérationnel d'une armée européenne n'est pas évident. Est-ce que cela veut dire un budget de défense et d'acquisitions ? On en est très loin... Je ne sais pas si l'on arrivera à ce niveau de rapprochement et de dilution des identités pour pouvoir le faire. Ce n'est certainement pas pertinent sur le plan militaire aujourd'hui. Ce qui est par contre clair est l'idée que de plus en plus, nos appareils concevront les opérations dans le cadre de coalitions. Et avec les Battle Groups multinationaux, on aura des paquets de forces. La partie haute du dispositif, soit un SHAPE européen, devrait apparaître un jour : le vent de l'histoire est d'avoir ce type de structure. D'un Centre d'opération semi- ou non-permanent, on passera par la force des choses à un état-major qui sera plus qu'un secrétariat militaire multinational. Cela se passera dans un temps prévisible, probablement dans les dix années qui viennent.

Verra-t-on un jour un Ministre européen de la Défense, suivant l'idée du Traité constitutionnel de créer un Ministre européen des Affaires Etrangères ?

De facto, c'est le Ministre européen des Affaires Etrangères se chargera de la défense puisque c'est lui qui présidera l'Agence Européenne de Défense. L'idée poserait plus de problème qu'elle n'apporterait de solution, tant les systèmes politico-militaires nationaux diffèrent : le chef des Armées est chez nous le Président de la République. Il y a aussi derrière toute une mécanique budgétaire : le Ministre de la Défense est d'abord celui qui est responsable de la gestion du budget de la Défense. Donc un Ministre européen de la Défense qui n'aurait pas un budget européen de défense ne serait pas évident.

Souhaitez-vous ajouter quelque chose pour conclure ?

Un élément à ne pas oublier dans le cheminement est l'importance des guerres balkaniques à la fois dans l'émergence de la nécessité de construire quelque chose en commun, la renaissance de l'OTAN en Europe et le dimensionnement des outils de défense. Le risque qui persiste est que l'on se prépare toujours à la guerre d'avant, celle d'après pouvant être différente. On fait un exercice prospectif qui n'est pas si évident : le marché du maintien de la paix est un marché avec assez peu d'acteurs, un peu fermé, dans lequel l'Union Européenne fait sa place, mais où d'autres acteurs comme l'Union Africaine s'installent aussi. On est à la fois dans une logique de ressources limitées et de concurrence. Le jeu de ces deux tendances n'est pas clair aujourd'hui sur où, quand et comment nous allons utiliser nos ressources. Accessoirement on voit aussi poindre d'autres dimensions : la montée de la Chine, la problématique sécuritaire de la non-prolifération ... Nous sommes à la croisée des chemins.

Annexe 5.2.2. : Entretien à l'Etat-Major des Armées, 19/05/2005

Durée : 1h20

Fonction : Chef de la section Union Européenne, Division Euratlantique

Pourriez-vous me parler de votre cursus professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivés à ce poste ?

J'ai un parcours assez classique pour officier de Marine de surface. Je suis entré à l'Ecole Navale en 1974. J'arrive à 31 ans de service cette année, et dans ces 31 ans, j'en ai passé une bonne vingtaine à la mer. J'ai eu la chance de commander trois bateaux, dont le premier était une frégate anti-sous-marins basée à Toulon, le Montcalm, le plus beau bateau de la Marine. Il y a dans le parcours classiques des officiers une étape importante au bout de quinze ans de service : l'Ecole de Guerre, qui est aujourd'hui le Collège Interarmées de Défense. C'est un peu l'équivalent ce qui permet d'accéder d'ingénieur de terrain aux postes de gestion générale dans une entreprise, toutes choses égales par ailleurs. Ce label permet par la suite d'obtenir des postes de responsabilité dans les état-majors centraux. J'ai tenu des postes assez variés en état-major, d'abord au service de relations publiques des armées, ensuite dans un état-major opérationnel, embarqué dans l'Océan Indien, puis à la Direction du Personnel militaire de la Marine. A la fin de mon commandement, on m'a proposé d'aller suivre le cours supérieur du Collège de l'OTAN à Rome : le cours dure six mois et rassemble des officiers de grade de colonel ou capitaine de vaisseau, et des civils de grades équivalents. C'est une excellente formation sur les relations internationales et les organisations internationales. C'est également un temps riche d'échanges parce que l'on y côtoie 33 nationalités différentes. J'ai en plus eu la chance d'y être au moment du déclenchement de l'offensive anglo-américaine en Irak : la France et l'Allemagne prenant des positions politiques opposées, c'était très intéressant de pouvoir se confronter intellectuellement aux autres sans aucune responsabilité, chacun n représentant que lui-même. En sortant du Collège de l'OTAN, j'ai été désigné pour prendre ce poste ici à la section union Européenne. Cela relève des impératifs de gestion de la Direction du personnel, mais j'avais aussi exprimé un volontariat pour servir dans un poste lié à l'Union Européenne parce que j'ai la conviction de l'avenir, l'OTAN étant pour moi une organisation qui survit sous perfusion et qui n'a à mes yeux pas d'avenir politique. J'ai tout découvert de l'Union Européenne ici : cela nécessite un investissement personnel assez fort au début parce que l'on croit avoir une culture large, mais on ne connaît rien du tout. Quand on plonge dans la mine, on se rend compte que les choses sont infiniment plus complexes. Je vais quitter ce poste à l'été pour retourner à la Direction du personnel. Je n'ai pas été formaté dès le début pour servir à ce poste, mais quand on est officier de marine, on a un fond de culture de relations internationales lié au fait que, même si la France a quitté le commandement militaire intégré de l'OTAN en 1966, les marins n'ont jamais cessé de travailler avec nos partenaires de l'OTAN. Ce qui m'a paru le plus difficile en venant des forces a été d'appréhender les relations des armées, particulièrement de l'Etat-Major des Armées, avec l'interministériel, avec les Affaires Etrangères, les diplomates, le cabinet du Ministre... Globalement avec le monde politico-militaire. C'est ce qui me paraissait beaucoup plus éloigné de ma culture de base, beaucoup plus qu'avec mes homologues allemands ou britanniques que je connais pour certains depuis longtemps : mon homologue allemand à Berlin, le colonel Eckhart Klink, était par exemple avec moi à l'Ecole de Guerre.

En quoi consiste votre travail à l'EMA ?

Je suis un conseiller du Chef d'Etat-major des Armées par l'intermédiaire du Général De Rousiers qui commande la Division Euratlantique à l'EMA et qui est le conseiller personne

du CEMA pour les affaires euratlantiques. Je développe avec mes collaborateurs dans la section Union Européenne une expertise de la PESD. Le rôle de la section Union Européenne est d'être l'animatrice de la représentation militaire auprès de la représentation permanente de la France à Bruxelles. Il faut prévoir toutes les réunions (Comité Militaire, groupes de travail du Comité Militaire, HDF dans le domaine des capacités) qui ont lieu à Bruxelles, et il y en a trois par jour, les suivre, savoir de quoi il y sera question et donner des directives à nos représentants à Bruxelles sur la position des armées qui, calée avec la Direction des Affaires Stratégiques, donne la position du Ministère de la Défense, qui elle-même calée avec le Ministère des Affaires Etrangères donne la position de la France. Quand nous ne sommes pas très sûrs, nous calons les choses avec l'Etat-major particulier du Président. J'ai commencé ma journée en passant un coup de téléphone à un officier à Bruxelles qui allait à un groupe de travail sur les *Battle Group* et je lui ai donné la position de l'EMA.

Vous appuyez-vous pour développer cette expertise sur des *think tanks* ou des instituts de recherche universitaire ?

Pas assez ! J'aurais voulu en avoir le temps et le loisir, mais je n'y suis jamais allé. Mais je lis les articles. Mais nous devrions créer des liens avec l'IES-UE. Avec l'IFRI ou l'IRIS, c'est plus délicat parce que c'est moins institutionnel : on dirige moins la direction de la pensée à l'IFRI ou à l'IRIS, tandis que les bases sont claires et s'appuient sur des textes agréés à l'IES-UE. Madame Gnesotto vient voir le CEMA régulièrement, mais le temps d'un déjeuner tous les six mois seulement.

Quel est le rôle du Chef d'Etat-major des Armées dans le processus de construction d'une politique européenne de défense ?

Le Chef d'Etat-major des Armées est membre du Comité militaire de l'Union Européenne. Il participe au Comité Militaire *intuitu personae* deux fois par an, et est en temps normal représenté par un officier général, l'Amiral Wilmot-Roussel en ce moment, qui participe toutes les semaines au Comité Militaire. Par le biais de son représentant, ou directement lorsqu'il s'y rend, le Chef d'Etat-major des Armées participe à la prise de décision du Comité Militaire dans les affaires courantes, sur les dossiers techniques de l'UE, et dans la conduite des opérations, il a la responsabilité de la direction militaire des opérations. Il y a un commandant d'opération qui rend compte au Comité Militaire.

Comment se prennent les décisions qui construisent la coopération militaire bilatérale et la politique européenne de défense ? Qui participe et comment ?

Prenons deux cas concrets. Premier exemple : on lance une initiative. Notre rôle ici est d'entretenir le rôle locomotive de la France et du couple franco-allemand dans la construction de la défense européenne. Donc si on se contente de lire ce que Bruxelles produit et de faire des commentaires, cela ne suffit pas. De temps en temps il faut relancer la machine en proposant des initiatives qui vont aller plus loin. Qui les propose ? Soit ce sont des idées que nous avons-nous militaires parce qu'au vu des retours d'expérience d'opérations nous voyons bien que si l'on veut continuer à organiser l'Europe de la défense, il faudrait prendre en charge tel volet maritime, aérien ou logistique entre Européens. On écrit un papier avec les grandes idées que l'on affine entre nous, on essaye de l'enrichir et on en parle aux autres, d'abord aux Allemands, puis aux Anglais. Si par chance ces trois pays-là tombent d'accord, le reste va suivre. De temps en temps, il y en a un qui fait de la résistance parce qu'il trouve que ses intérêts ne sont pas assez défendus, mais on arrive assez rapidement à le convaincre. A ce stade-là, aucune décision n'est prise, cela reste de la consultation. Notre initiative n'aura de chances d'aboutir que si le Ministre s'en saisit. C'est

une autre partie du travail que d'informer le cabinet de notre projet et de recueillir son avis. Généralement avec Madame Alliot-Marie, il n'y a pas de problèmes si la proposition est cohérente et tient la route ; elle est très investie dans les affaires de défense européenne et ira à la limite plus vite que nous. On construit le dossier entre « Indiens », les Indiens étant les ouvriers des état-majors, et parallèlement, le Ministre porte le dossiers sur le plan politique. Le projet aboutira le jour où l'on aura acquis l'agrément des Vingt-Cinq au niveau des « Indiens », soit au Comité Militaire de l'Union Européenne, c'est-à-dire l'agrément technique, et qu'on aura l'impulsion politique des Vingt-Cinq dont le Ministre s'occupe dans les réunions au niveau des Ministres de la Défense. Ensuite, une fois que le projet est agréé par le Comité Militaire et par le COPS, le COPS mandate le Secrétariat Général du Conseil pour le faire prendre en charge par l'Union Européenne. Le Secrétariat Général du Conseil va rédiger un papier à en-tête européenne en reprenant l'essentiel des idées et en enrichissant éventuellement sa mise en œuvre, et va ensuite proposer le papier aux Vingt-Cinq qui vont faire des commentaires jusqu'à ce que l'on arrive à une rédaction qui satisfasse tout le monde. Cela devient alors généralement un concept avec une feuille de route, que l'on met en œuvre. Les capitales font des commentaires qui sont intégrés plus ou moins. Une fois le papier rédigé et approuvé par les Vingt-Cinq, il est validé par le COPS. Si la teneur du projet le justifie, le COPS va le soumettre au COREPER qui lui-même le soumettra au Conseil Européen. Et cela devient la chose de Union Européenne.

Un autre champ de décision plus important et qui demande des délais de réaction très brefs concerne les opérations. L'Union Européenne réfléchit actuellement à une opération au Darfour. En fait, ce n'est pas tout à fait le cas puisque c'est l'Union Africaine qui intervient au Darfour et l'Union Européenne a pour objet de soutenir l'Union Africaine. Il n'est a priori pas question de faire une opération PESD au Darfour. Supposons que l'Union Européenne décide de faire une opération. En coulisse, il y a un échange de coups de fil entre les capitales et les Chefs d'Etat-major. Si la réaction doit être très rapide, l'Union Européenne disposant depuis le 1^{er} janvier 2005 de groupements tactiques en astreinte -dont un est en astreinte permanente, et il y en aura deux au premier janvier 2007-, M. Solana dira au COPS qu'il souhaite que l'Union Européenne intervienne et envoie un GT pour telle mission. Le COPS en débat rapidement. Si le COPS tombe d'accord, il donne l'ordre au Comité Militaire, et par le Comité militaire à l'Etat-major de l'Union Européenne, de préparer l'intervention. Toute une série de documents (plans d'opérations, concept d'opération) sont écrit et discuté, et dans le même temps le *Battle Group* qui partira est mis en alerte. Tout est aujourd'hui calculé et réglé pour que le GT d'astreinte puisse en quinze jours être sur le terrain prêt à agir. On a construit cette machine depuis deux ans de façon à ce que l'Union Européenne soit capable d'intervenir. Qui décide formellement de l'opération ? C'est le Conseil Européen. Si le COPS agréé l'idée de M. Solana ou d'une nation, il la formalise et la précise (par exemple : l'UE peut intervenir au Darfour avec un format *Battle Group* pour telle mission sur telle durée) et la soumet au Conseil Européen qui se réunit à Bruxelles en réunion extraordinaire s'il y a urgence. Si le Conseil Européen donne son accord à l'unanimité, l'opération est lancée.

Ce principe d'unanimité rend sans doute les choses plus difficile à Vingt-cinq qu'elles ne l'étaient à Quinze.

On ne peut pas dire cela. Les vingt-cinq pays de l'UE ont des outils de défense et des cultures différentes, et surtout des outils militaires de tailles différentes. Il y a aujourd'hui trois qui se détachent : ce qui ont la culture de la projection. Seuls la France et le Royaume-Uni n'ont jamais abandonné cette culture. L'Allemagne est aujourd'hui en train de réorganiser son armée pour bien s'inscrire dans cette culture de la projection. Puis viennent ensuite l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Belgique, les Pays-Bas la Grèce et maintenant la Pologne –les Polonais sont intervenus en Irak aux côtés des Américains-, qui savent ce qu'est la projection et ont les moyens d'y participer. Donc pour faire une opération au

Darfour, si l'on a l'accord de la France, de l'Angleterre et de l'Allemagne, qu'il n'y a pas d'opposition politique d'un autre pays, il n'y a aucune raison pour que les choses ne se fassent pas. Au contraire, les pays qui ont un outil de défense qui ne leur permet que de participer à une opération et non pas de la conduire en tant que nation-cadre ont le souci de participer et d'être visibles. Ce n'est donc pas du tout leur intérêt que de bloquer le système.

Comment les choses se passent-elles avec les pays neutres (Irlande, Autriche, Finlande) ?

Il faut à un moment donné abandonner la Guerre Froide. Ces pays étaient neutres pendant la Guerre Froide, c'est-à-dire qu'ils n'étaient inscrits ni dans la sphère soviétique, ni dans la sphère occidentale. Que veut dire neutre depuis la fin de la Guerre froide ? Cela ne veut en tout cas pas dire ne pas se mêler des affaires du monde. Je préfère parler d'une certaine culture de l'intervention différente de la notre plutôt que de neutralité, parce que le mot « neutre » ne correspond pas à la réalité. Ces trois pays ne bloquent d'ailleurs aucune décision. La preuve en est les trois opérations de l'Union Européenne de 2003, auxquelles ils ont participé. La mission de police en Bosnie-Herzégovine a aujourd'hui un chef de mission irlandais ; les Autrichiens et les Finlandais sont venus au Congo dans l'opération Artémis. Ils ont seulement une moins grande habitude de l'intervention extérieure.

Comment passe-t-on d'initiatives franco-allemandes, ou bilatérales, à des initiatives européennes ?

Il y a des conversations bi-, tri- et multilatérales dans les couloirs des réunions, entre diplomates et entre militaires. Le trio franco-germano-britannique ferait bien de commencer à changer d'optique et élargir le périmètre du moteur : la Pologne est un pays très peuplé, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont une culture ancienne d'intervention hors de leurs frontières et connaissent l'Afrique et la Méditerranée. La France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne mènent le jeu à condition que les autres pays ne se sentent pas lésés. Ils doivent y veiller, même si le soutien des autres est acquis. En même temps, si les trois grands s'accordent sur quelque chose, il y a toutes les chances pour que le consensus soit atteint rapidement.

Revenons au contexte de lancement de la PESD. D'aucuns situent ses prémisses à Saint-Malo, mais je serais tentée de les faire remonter plus loin en 1991 avec les discussions de Maastricht et l'initiative de créer le Corps Européen. Quel est votre point de vue ?

Le Corps Européen n'est pas une force de l'Union Européenne : c'est ce que l'on appelle par abus de langage une Euroforce. C'est une force qui découle de la signature d'un accord à plusieurs : cinq nations se sont entendues pour créer cet état-major. Il n'y a aucun lien direct entre le Corps Européen et l'Union Européenne, pas plus qu'entre l'Euromarfor et l'Union Européenne ou entre la Force Européenne de Gendarmerie et l'Union Européenne. Dans le domaine de la défense, il ne s'est rien passé structurellement et institutionnellement entre l'échec de la CED en 1954 et 1998. Et la CED était prévue pour être sous tutelle de l'OTAN, ce qui n'a rien à voir avec ce que l'on développe aujourd'hui. Les militaires européens ayant l'habitude de travailler ensemble dans le cadre de l'OTAN, quand la menace soviétique s'est calmée avec l'arrivée au pouvoir de Gorbatchev, ils ont voulu commencer à se rapprocher. Pourquoi l'Europe aurait-elle été le champ de bataille des deux grands ? Parce que l'outil de défense européen était une juxtaposition d'outils de défense avec un chapeau commun, l'OTAN, et qu'il n'y avait rien de vraiment cohérent. Aucune structure capable de prendre en charge seule la sécurité du continent européen en dehors du soutien américain. La confirmation de cela a été donnée dans les années 1990 avec les

affaires balkaniques où l'Europe a été incapable de prévenir le conflit balkanique pour cette raison. Cette prise de conscience a fait que l'on a commencé à se parler entre militaires européens de l'idée de faire quelque chose en commun. C'est comme cela que sont nées les Euroforces. Puisqu'il n'y avait pas de cadre institutionnel pour construire des forces européennes liées aux Communautés Européennes, c'étaient des initiatives assez libres de militaires, reprises au niveau gouvernemental pour signer les accords intergouvernementaux. On est aujourd'hui un peu ennuyé avec toutes ces forces parce qu'elles n'ont pas de lien institutionnel avec l'Union Européenne. Nous nous sommes posé entre militaires la question de savoir s'il fallait les dissoudre pour construire autre chose. En réalité, nous ne sommes pas favorables à une évolution radicale des choses parce que toutes ces forces ont montré depuis les années 1990 qu'elles étaient un véritable réservoir d'interopérabilité, de vrais lieux de travail en commun et de rapprochement militaire. Ce serait une erreur de tout casser pour essayer de reconstruire quelque chose dont on n'a pas aujourd'hui d'idée très précise et sur lequel on n'est pas sûr d'avoir un consensus à vingt-cinq. Le Corps Européen, et par suite les Euroforces, ont été pionniers dans la construction de l'Europe de la défense, mais on ne peut pas dire que c'est le véritable démarrage de la PESD parce qu'il n'y a pas de lien institutionnel entre ces forces et l'Union Européenne. La PESD est vraiment une Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Or une politique démarre avec une déclaration politique. La déclaration politique est celle de Saint-Malo reprise à Cologne. Par contre, la Déclaration de Saint-Malo n'est pas lue de la même façon en France et en Grande-Bretagne. Cette divergence date de la crise de Suez où les deux pays avaient réagi différemment à l'ultimatum américain : les Anglais ont réagi en disant : « Nous reconnaissons que les Américains sont les plus forts. Nous allons créer avec eux une relation spéciale et en tirer un bénéfice. », tandis que les Français disent : « Jamais personne ne nous dictera notre conduite. Nous allons développer une puissance nucléaire autonome et prendre en charge notre défense. » C'est bien cette idée d'autonomie qui continue de nous guider dans la construction de l'Europe de la défense : on considère généralement que l'autonomie de la France ne peut s'inscrire que dans l'Union Européenne, donc l'Union Européenne doit absolument garder son autonomie. La vision britannique reste ce lien intangible avec les Etats-Unis, et donc tout ce que l'on développe dans l'Union Européenne dans le domaine de la défense doit servir à l'OTAN ; ce n'est donc pas la PESD mais l'IESD qui est intéressante pour les Britanniques. Quand nous disons PESD, ils pensent IESD.

Qu'en est-il des Allemands ?

Les Allemands ont plutôt la même vision que nous. Mais il ne faut pas oublier l'histoire récente de l'armée allemande. Dans la première décennie qui a suivi la Seconde Guerre Mondiale, la renaissance de l'armée allemande s'est heurtée à un refus catégorique de la France et de l'Angleterre. Il y a eu une première tentative de résurrection avec la Communauté Européenne de Défense. L'objectif de la CED était de résoudre le problème de l'armée allemande. Il ne faut pas oublier que pendant la Seconde Guerre Mondiale, Jean Monnet était conseiller du Président américain à Washington. A la fin de la guerre, l'idée américaine sur la France était de placer un gouverneur américain à Paris et d'en faire un pays sous tutelle. On peut se demander qui du Président américain et de Jean Monnet qui conseillait l'autre... L'idée de la CED était de faire renaître l'armée allemande à l'intérieur de la CED, elle-même à l'intérieur de l'OTAN, ce qui la plaçait sous une double tutelle. Après l'échec de la CED, les Français et les Anglais ont accepté à contrecœur la renaissance de l'armée allemande à l'intérieur de l'OTAN. L'armée allemande d'aujourd'hui est marquée par quarante ans de culture otanienne. Si l'on trouve aujourd'hui des généraux comme le Général Schneiderhahn, le Chef d'Etat-major des Armées allemand, très ouverts et proches de notre vision de l'Union Européenne, on trouve aussi des généraux très attachés à l'OTAN et qui ne voient dans l'Union Européenne qu'une duplication inutile de ce que l'on

fait déjà à l'OTAN. Alors que politiquement, MM. Chirac et Schröder sont sur la même longueur d'ondes, peut-être pas forcément pour les mêmes objectifs : M. Chirac défend une vision de la France libre et indépendante maîtresse de ses actes et de ses décisions ; M. Schröder défend un peu la même chose, mais surtout une nouvelle place pour l'Allemagne en Europe qui est sortie de son état de tutelle et gagne une nouvelle indépendance.

Est-il légitime de dire que la PESD est très largement redevable à la coopération militaire franco-allemande, notamment depuis 1991 ?

Oui, c'est tout à fait légitime ! L'Union Européenne est un modèle unique au monde fondée sur un autre modèle unique au monde : la réconciliation franco-allemande. Les deux pays se sont battus pendant plus de cent ans avec une cruauté rare, et moins de vingt ans après la dernière guerre qu'ils se sont faite, les deux pays ont décidé non seulement de se réconcilier mais de s'unir pour bâtir un destin commun. Les deux hommes qui ont décidé cela avaient connu la guerre, et vécue dans leur chair. C'est une véritable conversion des esprits. Les deux peuples français et allemand n'étaient pas mûrs pour cette réconciliation en 1963 ; de Gaulle et Adenauer ont eu raison d'aller très vite parce que si l'on avait commencé à discuter, on ne serait sans doute pas arrivé au même résultat. Mais j'imagine que les générations qui s'étaient battues moins de vingt ans plus tôt ont dû avoir du mal à avaler cette réconciliation de part et d'autre du Rhin. Or en 2005, on constate que le modèle de l'Union Européenne est vraiment fondé sur la base de cette réconciliation : c'est elle qui donne toute sa justification à la place d'acteur que l'Union Européenne veut acquérir dans le monde, modèle unique de réconciliation, de stabilisation et de paix.

La question de la formation militaire semble également très importante dans la perspective de construction d'une défense européenne. Existe-t-il une structure de formation militaire au niveau européen ?

Il existe depuis 2004 le Collège Européen de Sécurité et de Défense qui a vécu une phase expérimentale l'an dernier. C'est un collège très particulier parce qu'il est virtuel : il n'y a pas d'infrastructure en dur. On sélectionne dans chacun des vingt-cinq pays deux représentants, un civil (ambassadeur ou diplomate) et un militaire (au niveau de colonel ou capitaine de vaisseau ancien) ; on choisit des officiers ou des civils appelés à exercer plus tard des responsabilités dans l'Union Européenne, et particulièrement dans la PESD. Tous ces auditeurs qui vont suivre un cursus de formation au Collège Européen de Sécurité et de Défense sont reliés par Internet pour y suivre une partie de l'enseignement et participent physiquement à quatre ou cinq modules d'une dizaine de jours, répartis dans l'année entre septembre et mai, qui se tiennent dans des capitales ayant exprimé le souhait de les accueillir. Nous avons eu un module à Paris l'année dernière : tout le monde s'est rassemblé à Paris ; il y a eu une intervention du Ministre de la défense, une intervention du Ministre des Affaires Etrangères, une intervention de tel ou tel spécialiste d'une question. En plus des conférences formelles, il y a des groupes de travail : les auditeurs mènent leur travail en commun quatre ou cinq fois sur une période de dix jours. Tout le reste se fait sur Internet. L'avantage majeur de cette formule est une grande souplesse, pas de dépenses inutiles et pas de duplication du Collège de Défense de l'OTAN qui est une structure permanente à Rome. Il y a juste besoin d'un petit secrétariat qui s'installera probablement à Bruxelles et d'un conseil académique qui devrait être présidé par madame Gnesotto, la directrice de l'IES-UE. C'est la première structure de formation commune. Le produit phare est ce cours de haut niveau que je viens d'évoquer. Va s'y ajouter un « *ESDP orientation course* » de quinze jours, couche de culture de base sur la PESD à l'usage des militaires et des civils qui arrivent dans des structures européennes, ou dans leurs capitales à des postes comme le mien. Si tout cela avait été formalisé il y a deux ans, j'aurais pu commencer par là de manière à avoir en deux semaines ouvrables l'essentiel de la culture PESD.

Y a-t-il une prise en compte des enseignements sur l'Europe et la PESD dans les écoles de formation des officiers en général et au CID ?

Pas assez ! J'avais le projet pour cette année scolaire de prendre mon bâton de pèlerin et d'aller dans les trois ou quatre écoles de formation initiale de formation des, officiers pour parler de la PESD. J'ai pu aller à Saint-Cyr, et je n'ai pas eu le temps ni l'occasion d'aller dans les autres écoles. Je suis allé au CID en parler essentiellement devant les marins du CID –il y a au CID des conférences plénières avec tous les stagiaires, puis chaque armée organise des modules spécifiques- ; les stagiaires ont eu des intervention sur la PESD au CID. Mais je ne suis pas sûr que cela soit une priorité dans les travaux concrets du CID. En revanche, je suis certain que dans les écoles de formation initiale, ce n'est pas suffisant. Il y a encore des progrès à faire parce que les élèves officiers n'ont pas conscience aujourd'hui que neuf sur dix des opérations auxquelles ils vont participer devraient être sous la bannière de l'Union Européenne. Il y a beaucoup d'échanges bi- et multilatéraux, mais l'Union Européenne est encore à faire formellement en la matière. Et cela coûte cher !

Quelle est la place de l'enseignement des langues dans la formation des officiers ?

Nous avons fait beaucoup de progrès sur l'anglais. Concernant l'allemand, les choses sont suivies dans le cadre du CFADS : on rend compte régulièrement du nombre de militaires formés à tel degré de pratique de la langue allemande. C'est indispensable pour faire tourner la Brigade Franco-Allemande. Il y a plus de difficulté qu'avec l'anglais. Il y avait beaucoup de difficultés dans les années 1970 et 1980 parce qu'ayant quitté l'organisation militaire intégrée, nous avons perdu la pratique quotidienne de l'anglais, mais on y revient. Dans la gestion des carrières, celui qui n'a pas le certificat de langue du bon niveau se ferme des portes.

Peut-on parler de changement d'échelle dans la politique de défense avec la création d'organes politico-militaire à Bruxelles ?

On touche là aux limites structurelles de l'Union Européenne : la première est géographique et concerne l'élargissement : jusqu'où élargit-on l'Union Européenne ? La seconde limite structurelle est la souveraineté. Je suis convaincu que le projet actuel de l'Union Européenne est un bon projet parce qu'il en prend en compte ce respect des souverainetés. On peut faire des Etats-Unis d'Europe, mais nous ne sommes pas mûr pour cela : ce projet-là n'est à mon avis pas possible avant soixante ou cent ans. Par le Traité de Nice, on a créé les institutions de la défense européenne, acceptées par tous. Mais personne n'a transféré de la souveraineté dans ces organes. Et tous les pays sont très attachés à ce que toutes les décisions prises dans le domaine de la défense, et plus largement dans le deuxième pilier, restent prises au consensus. La première fenêtre ouverte sur ce projet est la coopération structurée permanente qui figure dans le Traité constitutionnel : ceux qui veulent aller plus loin pourront le faire sans avoir les mains liées par le consensus ; ceux qui ne le veulent pas ne sont pas obligés d'aller plus loin. Il y a là la possibilité de commencer à transférer un peu de sa souveraineté sans que cela soit une obligation formelle : ce sera un choix volontaire.

Pour poursuivre sur le Traité constitutionnel, que change-t-il pour la politique européenne de défense ?

Il est étonnant de voir que la défense est un thème qui a fait consensus très vite : dès décembre 2003, tous les articles concernant la PESD étaient agréés par tous et n'ont jamais été remis en cause par quiconque après. Le principal apport du Traité constitutionnel à l'Europe de la défense est la cohérence, donc de la crédibilité. La cohérence s'incarne dans les clauses de solidarité et de défense mutuelle dont l'existence est normale à partir du

moment où l'on choisit d'unir nos destins, dans la création d'un Ministre des Affaires Etrangères qui va rassembler autour de lui l'appareil disparate entre les militaires purs, les diplomates qui s'occupent de défense, les parties de la commission qui s'occupent de relations extérieures et de défense, etc. La seconde grande innovation est la création de l'Agence Européenne de Défense, seul organe du deuxième pilier avec le COPS à figurer dans la Constitution, ce qui lui donne une légitimité politique très forte. L'Agence est l'outil qui va traduire la vision politique de l'Union Européenne en capacité d'action. C'est un rouage essentiel.

Quels sont les grands enjeux de la PESD et les défis qui se dressent sur sa route ?

Le premier défi est la ratification. Je suis assez confiant en la matière. Mais si le non l'emportait, on changerait complètement la donne. Je n'ose pas imaginer que cela se passe de cette façon. Le deuxième défi est la digestion de l'élargissement : d'un point de vue militaire, on a ouvert l'an dernier l'Europe à l'Est. Or la préoccupation de la « vieille Europe » sont tournées vers le Sud. Il y a donc un rééquilibrage à faire dans les esprits, que l'on n'a pas encore fait. Par exemple, il semble naturel au triangle France-Allemagne-Angleterre d'intervenir au Darfour, mais pas en Moldavie ou en Biélorussie. Nous regardons la Méditerranée comme la *mare nostrum*, et on s'intéresse très peu à la Mer Noire. Il s'agit de rééquilibrer les choses entre l'Est et le Sud. Le troisième défi et la relation UE-OTAN.

La question budgétaire semble importante également.

Cela se fera en même temps que les transferts de souveraineté. Tout est parfaitement logique, rien n'est créé au hasard *ex nihilo*. Quand on a créé l'Agence, on lui a donné la mission de donner à l'UE les capacités d'agir. Comment donne-t-on des capacités d'agir ? En développant des programmes d'équipement, d'armement, qui permettent à l'Europe d'être un acteur. Il y a aujourd'hui une demi-douzaine de pays capables de produire des programmes d'armement de façon autonome ; ce sont les pays de la Lettre d'intention regroupés dans le forum LoI parce qu'ils travaillent déjà ensemble : ce sont la France, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie notamment. L'Agence ayant pour mission de développer des capacités, elle va avoir pour mission incidente de suivre le développement de programmes, donc également de conduire des études dans le domaine de la recherche et de la technologie. Il est donc intéressant de rechercher une certaine cohérence du marché industriel de défense européen. L'objectif européen est de se préoccuper d'abord des intérêts européens. L'Agence va agir, et cela prendra du temps, pour rechercher toutes les synergies possibles dans le domaine industriel européen de manière à rapprocher les industriels, afin de construire un outil industriel de défense qui soit, non pas aussi fort que celui des Etats-Unis, mais assez fort pour subvenir aux besoins européens sans être obligé d'avoir recours systématiquement à l'outil industriel américain. On voit bien ici l'idée d'autonomie, et en même temps de transfert de souveraineté. Il y aura des conséquences nationales : nous serons gagnants au final, mais au prix d'un sacrifice de souveraineté. Si on veut aller de l'avant dans la voie d'une Union Européenne acteur mondial reconnu, respecté et capable d'agir, les nations doivent accepter de se séparer de certaines de leurs prérogatives.

Peut-on envisager de voir un jour une armée européenne, et sous quelle forme ?

C'est une question pertinente. A partir du moment où l'ambition de l'Union Européenne est d'être un acteur mondial, il n'y a aucune raison de ne pas se poser la question d'une armée européenne. Mais ma réponse est une réponse de militaire : il y aura la possibilité d'avoir une armée européenne le jour où il existera pour l'Union Européenne une unité d'autorité politique. Une armée intégrée obéit à une autorité politique intégrée. Un militaire ne se

conçoit pas sans une autorité politique au-dessus dans nos démocraties. Le projet d'aujourd'hui n'est pas celui-là : il s'agit d'une union de peuples volontaires pour unir leurs destins. Cette union ne fait pas disparaître les autorités nationales ; les armées nationales continuent de survivre. C'est dans le rapprochement des armées nationales et de leurs outils de défense que l'on va créer de la cohérence. L'avenir de la France s'inscrit dans l'Union Européenne, et c'est ce qui est enthousiasmant dans le poste que j'occupe. Je suis un eurooptimiste ! J'ai le sentiment de construire quelque chose pour les générations futures, et de léguer à nos enfants un monde où la France n'a rien perdu de sa liberté d'action.

Annexe 5.2.3.: Entretien au ministère des Affaires Etrangères, 10/06/2005

Durée : 1 heure

Fonction : Chargé de mission pour la coopération franco-allemande au service PESC du Ministre des Affaires Etrangères, Sous-direction des Affaires Stratégiques

Pouvez-vous me présenter votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivé à ce poste ?

Il s'agit de mon premier poste. J'ai fait des études littéraires. Après ma khâgne, j'ai étudié à l'ENS de la rue d'Ulm en histoire. J'étais spécialiste des questions allemandes et de la RDA en particulier, et travaillais sous la direction de Sandrine Cotte. Ensuite, comme j'avais depuis toujours envie de travailler dans la diplomatie, j'ai passé le concours du MAE Cadre d'Orient que j'ai réussi. La direction des ressources humaines du MAE parachute plus ou moins au hasard les candidats issus du concours Cadre d'Orient, du coup mes compétences en matière d'Allemagne n'ont pas été forcément à l'origine de mon arrivée au poste que j'occupe actuellement. Je n'avais aucune expérience en matière de défense et de politique européenne auparavant. J'ai une double casquette : d'un côté je représente le Quai d'Orsay au sein du Secrétariat du Conseil Franco-Allemand de Défense et de Sécurité, et je suis aussi rédacteur au sein de la sous-direction des Affaires Stratégiques. Schématiquement la répartition des dossiers dans la sous-direction des Affaires Stratégiques est la suivante : certains s'occupent des questions multilatérales (OSCE, Conseil de l'Europe), et d'autres s'occupent plutôt de questions militaires et suivent plus précisément le développement de la PESD, les Euroforces (antérieures à la PESD, créées en marge de l'UEO) et les questions liées à l'OTAN. Plus précisément la répartition des dossiers. Plus précisément, une partie des chargés de mission s'occupent des opérations civiles et militaires de l'UE (c'est le cas de Xavier Châtel), une autre des questions d'armement, et enfin le reste des questions capacitaires (forces, structures de commandement, institutions) à l'UE et à l'OTAN, ce qui est mon cas. La dessus s'ajoute pour moi le suivi de la coopération militaire franco-allemande.

En quoi consiste votre travail quotidien ?

Le travail de diplomatie multilatérale est plus ou moins le même pour tous ceux qui en sont chargés : nous avons une fonction d'aide à la décision du décideur politique qui est notre supérieur hiérarchique, soit le Ministre, par le biais de notes, et une fonction d'instruction auprès de nos délégations auprès des organisations internationales, notamment le COPS et l'OTAN. Nous donnons des directives très précises en liaison avec notre Ministère et le Ministère de la Défense sur des textes en cours de négociation. Cela n'exclue pas qu'on puisse parfois négocier directement en dehors de ces cadres. J'ai par exemple un dossier assez emblématique et qui me tient à cœur parce que c'est le premier que j'ai été amené à traiter ici, qui est le Centre d'opération de l'Union Européenne. On s'est rendu compte très vite que l'on ne pourrait pas avancer à vingt-cinq, alors nous avons eu une négociation à trois entre Français, Allemands et Britanniques en marge, entre les capitales.

Pourriez-vous développer votre propos sur ce centre d'opérations ?

Il s'agissait en fait beaucoup plus d'un groupe pionnier que d'un noyau dur. L'idée n'était pas de faire un truc à trois, et pour trois. L'objectif de la négociation était d'aplanir des différences entre des points de vue très divergents, à savoir le point de vue britannique et le notre. Le 29 avril 2003 a eu lieu le Sommet des Quatre, dont l'initiative a plus symbolique a été l'idée de mettre en place un quartier général opérationnel (OHQ) de l'Union Européenne

qui devrait être installé dans les installations militaires belges de Tervuren. Mais il est très vite apparu que pour les Britanniques, cela signifiait franchir une ligne rouge et que le projet ne pourrait pas se faire dans le cadre de l'Union Européenne. Il restait deux alternatives : essayer de le développer à quatre hors structures UE, ou le développer au sein de la PESD, ce qui nécessitait de mettre les Britanniques dans la boucle et de faire ensuite accepter le projet à vingt-cinq. Le Conseil européen a d'abord accepté le principe d'un centre d'opération non permanent, c'est-à-dire déclenché pour une opération particulière, et qui serait activé pour des opérations autonomes de l'UE là où il existe une dimension civilo-militaire marquée et là où aucun autre OHQ national ne serait impliqué.

Des opérations de type Artémis donc ?

Exactement.

Pourquoi les Britanniques ont-ils finalement accepté cela ?

Parce que cela dégradait le projet initial. En contrepartie,, nous avons accepté que soient développés des arrangements de liaison entre l'OTAN et l'UE avec les accords de Berlin Plus avec une petite équipe de l'OTAN à l'UE et une petite équipe de l'UE à SHAPE pour préparer la montée en puissance d'un Etat-major UE pour des opérations sous Berlin Plus. C'est ce qui a été acté par les Vingt-Cinq en décembre 2003, après la négociation à trois. Il fallait ensuite savoir quel serait le format de ce centre d'opérations, ses délais de montée en puissance et son mandat. Là encore, la négociation s'est faite à trois. Nous avons fait un travail très détaillé sous la direction des Ministères des Affaires Etrangères et en lien très étroit avec les Ministères de la Défense et l'Etat-Major des Armées, tout cela en tenant l'Elysée averti très régulièrement parce que c'est un sujet dont l'impulsion venait de l'Elysée (Laurent Bili et le Général Georgelin). Au bout de plusieurs mois de négociations entre les capitales (plus par conversations téléphoniques que par rencontres réelles) à partir de mai 2003, nous sommes tombés d'accord en novembre 2003. Un texte a été présenté aux Vingt-Cinq en novembre, et accepté au Conseil européen de décembre 2004.

Qui étaient vos homologues allemands et britanniques ?

Ici, le dossier été directement traité par moi, avec par la suite une forte implication de mon directeur François Carrel-Billard. En Allemagne, c'étaient surtout les sous-directeurs : Christoph Weil à l'Auswärtiges Amt. A Londres, j'étais en contact avec Paul Johnston et Hugh Powell au FCO.

Auriez-vous d'autres exemples emblématiques de ce type de négociations ?

Cet exemple est vraiment l'exemple le plus typique de négociation à trois sur le long terme. Mais ce qui se produit généralement lors des discussions à Vingt-cinq, c'est que l'on se concentre essentiellement entre Paris et Berlin, plus rarement avec Londres. La stratégie est différente : la discussion avec Londres vise à aplanir les problèmes, tandis que la discussion avec Berlin tend à lancer des points de vue auprès de l'autre pour qu'on les défende ensemble par la suite. Quant aux questions liées aux relations UE-OTAN, cela se passe à pas près pareil. Mais pour les sujets exclusivement OTAN, c'est un peu différent : notre délégation sur place a des contacts très réguliers avec les délégations américaine, allemande et britannique, mais cela fonctionne beaucoup moins bien entre les capitales que sur les questions UE. Je ne sais pas trop à quoi cela tient. Cela peut être dû à des questions de personnes. Mais même avec Berlin, le dialogue sur les questions OTAN est difficile : le Ministère de la Défense allemand a une orientation assez atlantiste, pour des raisons historiques et culturelles : pour un militaire allemand, le passage par la structure militaire

intégrée de l'OTAN est un passage obligé si l'on veut gagner ses galons ou ses étoiles de général. Chez nous, c'est assez différent. Chez les diplomates allemands, il existe deux bureaux à l'AA : un bureau OTAN et un bureau UE, ce qui n'est pas le cas au Quai d'Orsay car tout le monde s'occupe des deux versants. Il n'y a donc pas de communauté stricte d'intérêts sur la question UE.

Pour vous donner un autre exemple de coopération à trois, prenons les groupements tactiques : cela a été une idée britannique au départ, qui a été proposée en franco-britannique en novembre 2003 et dont l'inspiration se situait dans les *lessons-learned* d'Artémis, à savoir comment créer des capacités européennes afin de mener des opérations européennes autonomes pour des *bridging missions* au profit des Nations Unies. Les Allemands se sont très vite adjoints à notre initiative, et nous l'avons proposée à trois en février 2004. C'est vraiment la *success story* de l'année 2004 avec l'Agence Européenne de Défense parce que les Vingt-Cinq ont tout de suite été très enthousiastes. Le concept a été agréé en juin au Comité Militaire, et nous travaillons actuellement sur les documents annexes. Treize groupements tactiques ont déjà été mis sur la table.

Quelle est la fréquence de vos relations avec vos homologues allemands et britanniques ?

Avec les Britanniques, c'est très irrégulier : cela peut être tous les jours d'une semaine et ensuite pas pendant quinze jours. Cela se passe plutôt par mails. Mais il ne faut pas en tirer des conclusions structurelles : ce sont surtout des questions de personnes ; il y a eu un *turn over* assez dans la direction à Londres, et du coup les gens que j'ai pu connaître n'ont pas été remplacés. Côté allemand, nous avons des relations très régulières, ce qui s'explique naturellement par des questions d'intérêts communs mais aussi par la relation structurelle et l'architecture qui découle du Conseil de Défense et de Sécurité créé en 1988 par un protocole annexe au Traité de l'Elysée. C'est la seule institution en dur qui domine le domaine du traité de 1963 dans le domaine de la défense.

Pourriez-vous me parler plus précisément du CFADS, et de votre rôle en son sein ?

Le Conseil se réunit deux fois par an au niveau du Président de la République et du Chancelier, et il est précédé d'un Comité du CFADS (créé en 2003), souvent le même jour, au niveau des Ministres. En-dessous, il existe une Commission au niveau chefs d'Etat-major et directeurs politiques, et encore en-dessous des groupes de travail qui réunissent essentiellement des militaires, allant du Major Général des Armées au sous-chef OPS de l'Armée de l'Air. Les diplomates se trouvent dans le groupe Stratégie et désarmement qui se réunit deux fois par ans au niveau des sous-directeurs Affaires stratégiques, mais ils sont aussi présents à tous les échelons. Toutes ces réunions sont des occasions de rencontrer nos homologues et facilitent les échanges et la connaissance de l'autre, étant donné que ce sont toujours plus ou moins les mêmes qui s'occupent de ces questions, ainsi que la discussion sur tel ou tel problème ponctuel qui se pose à l'UE en marge des réunions. Le SCFADS accueille en permanence deux colonels (un Français et un Allemand) et deux diplomates qui travaillent ailleurs et s'y rendent ponctuellement.

Je viens notamment de faire des propositions pour rendre plus visible cette structure en l'impliquant dans la vie académique et en insistant sur le développement des relations publiques. C'est le même problème qui existe pour la défense européenne, comme on l'a vu à l'occasion de l'échec du référendum sur le Traité constitutionnel : elle est très peu connue de nos concitoyens et intéresse peu. De même en franco-allemand, tout le monde est convaincu que la Brigade Franco-Allemande et le Corps Européen sont des institutions purement symboliques, alors qu'elles ont été engagées en Bosnie ou en Afghanistan. Il y a vraiment un travail de pédagogie à faire.

Quels sont vos contacts avec les militaires français et allemands ?

J'ai peu de contact avec les militaires allemands puisque mes homologues naturels sont à l'Auwärtinges Amt. Je l'ai vu seulement lors des réunions bilatérales. Côté français, je vois plus mes collègues militaires français que mes collègues diplomates du fait de mon travail : toute instruction qui part de Paris en direction de la délégation française à l'OTAN ou à l'UE a besoin d'un accord du Ministère de la Défense. En plus, les sont nettement plus nombreux que nous : nous sommes 6 à traiter des questions politico-militaires au Quai d'Orsay, tandis qu'ils sont plusieurs dizaines là-bas. Ils ont une capacité de suivi des dossiers que nous n'avons pas.

Comment passe-t-on d'initiatives franco-allemandes à l'origine (Corps Européen, OCCAR, Concept commun de Nuremberg...) à des initiatives européennes ?

Les initiatives que vous citez n'ont pas été reprises en tant que telles par l'Union Européenne stricto sensu. Cela dit, il y a bien eu une européanisation de ces initiatives dans un cadre multilatéral. Par exemple, dans le cas du Corps Européen, nous avons proposé à nos partenaires de nous rejoindre, et accueilli la Belgique en 1993, l'Espagne en 1994 et le Luxembourg en 1995. Cela fonctionne comme une organisation multinationale, même si cela n'en a pas strictement le statut. Ce n'est pas le cas de toutes les initiatives. Par exemple, la Brigade Franco-Allemande est restée strictement franco-allemande ? Pourquoi, Parce que l'on a besoin dans la relation franco-allemande de marqueurs symbolique d'identité et restent spécifiquement franco-allemands afin de mettre en valeur la spécificité de notre relation bilatérale. Il n'est pas question d'ouvrir la BFA, même si on accueille dans son Etat-major des officiers de liaison des pays membres du Corps Européen pour faciliter les relations qui se développent entre ces deux entités. La BFA est souvent engagée dans le cadre du Corps Européen, et il est nécessaire que leurs état-majors puissent dialoguer. Cela se fait aussi parce que la Brigade fournira la base d'un groupement tactique qui accueillera par ailleurs des Espagnols, des Belges et peut-être des Luxembourgeois.

Finalement, que retrouve-t-on des initiatives, et de la coopération militaire franco-allemande dans la PESD aujourd'hui ?

Vous avez cité tout à l'heure des exemples qui étaient purement bilatéraux et qui ont été multilatéralisés. Mais il existe aussi d'autres types de propositions franco-allemandes qui ont vocation être européenne dès le départ. C'est par exemple le cas des propositions faites lors du Sommet célébrant le 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Elysée. Les propositions faites à ce moment-là ont été reprises au moment du Sommet du 29 avril 2003, notamment le Collège Européen de Défense proposé dès janvier 2003, repris en avril puis proposé et adopté à l'UE par une action commune en juin 2005. D'autres initiatives, issues des propositions franco-allemandes en matière de défense à la Convention, ont été reprises dans le Traité constitutionnel : c'est le cas de la clause de solidarité.

Le Sommet de Saint-Malo marque l'adhésion des Britanniques au projet d'Europe de la Défense, et aboutit au lancement formel de la PESD à Cologne en 1999. Pourquoi la PESD ne voit-elle pas le jour plus tôt, du fait des nombreuses initiatives franco-allemandes en ce sens ?

Il est devenu clair en 1998 que nous ne ferions pas l'Europe de la Défense sans les Britanniques. Certaines idées développée par les Allemands à l'époque, notamment celle d'un pilier européen au sein de l'Alliance atlantique, correspondaient par ailleurs tout à fait à la vision britannique.

Le label UE permet-il à la France et à l'Allemagne de se prémunir de l'accusation de directoire qui a pu exister il y a quelques années ?

Je ne crois pas, notamment parce que nous avons ce souci d'aplanir les difficultés avec les autres, entre autres Londres et les Espagnols. C'est une question de communication. Je ne sens pas dans mon travail de méfiance particulière de nos partenaires vis-à-vis du couple franco-allemand. Mais mes collègues à Bruxelles vous diraient peut-être des choses différentes, car ils vivent cela au jour le jour...

La création d'organes politico-militaires pour la PESD (COPS, EMUE et CMUE) permet-elle de parler d'un début de changement d'échelle dans les politiques de défense des Etats ?

C'est clairement un changement d'échelle parce qu'il n'existait rien avant. Mais il n'y a pas de budget militaire commun à l'UE, ni à l'OTAN d'ailleurs. Avant Nice, nous n'avions pas les outils pour mener des opérations européennes, alors que nous les avons après Nice, que ce soit dans un cadre UE-OTAN sous Berlin Plus ou un cadre de *lead-nation*. Nous sommes dans une démarche de petits pas, et même de grands pas : des progrès énormes ont été faits en cinq ans dans le domaine des opérations, de la mise en cohérence des capacités, etc. Nous avons assez rapidement atteint le premier objectif global des 60 000 hommes pour remplir les tâches de Petersberg. L'objectif qualitatif 2010 est autrement plus ambitieux, car il est nettement plus en lien avec les transformations des armées aujourd'hui, avec notamment des groupes PCC qui sont l'équivalent des groupes ECAP de l'OTAN.

Peut-on parler en la matière d'un début de gouvernance européenne de la défense, en entendant gouvernance au sens de l'implication croissante d'une multiplicité dans la conduite de l'action publique ?

Si l'on entend par gouvernance un système où une direction est donnée sans qu'une autorité centrale n'implique que cette direction soit donnée par elle, je pense que c'est le cas : on a affaire à des instances de décisions au niveau européen. Mais les impulsions viennent surtout des Etats, et notamment de certains pays. Par exemple, la Suède est *pushing* sur le développement du volet civilo-militaire de la PESD en tant que spécificité de l'Union Européenne, même si la PESD ne doit pas se limiter à cela. Les pays neutres n'ont pas les mêmes traditions que nous. Nous avons par exemple importé, avec les Britanniques, un intérêt pour l'Afrique avec le développement de plans de coopération. Les Allemands évoluent sur ce point à titre bilatéral : on arrive par exemple à les impliquer dans le projet de développement d'une école de maintien de la paix au Mali. Le dossier est suivi par la DCMD du Quai d'Orsay. Cette école a vocation à accueillir des stagiaires d'autres pays africains en vue de les former au maintien de la paix.

Peut-on dater les prémisses de la politique européenne de défense en 191 avec le Traité de Maastricht et le lancement du projet de Corps Européen ?

1991 est une date très importante. Elle est d'abord celle de la guerre du Golfe, où nous avons constaté entre Européens que nous avons des problèmes d'interopérabilité entre nos armées. Par exemple dans le domaine aérien entre les Britanniques et les Français, ce qui a amené à la création du Groupe Aérien Européen au départ franco-britannique en 1994. Il s'agit là d'une structure multilatérale hors UE, et hors OTAN. Ensuite, du fait de la conjoncture historique, et peut-être d'un mouvement culturel convergent, plusieurs initiatives ont émergé : la BFA en 1989, le Corps Européen en 1992... Elles sont venues poser les jalons de la défense européenne. La vocation du Corps Européen par exemple était

d'être mis au service de l'OTAN, qui était à l'époque le cadre quasiment unique pour la défense, et n'avait pas à l'époque la capacité de défense qu'il a maintenant (il se cantonnait essentiellement à une vocation de défense territoriale auparavant), ou de l'UEO et servir au titre de l'article V du Traité de Bruxelles modifié. Le Corps Européen a suivi toutes les évolutions stratégiques depuis la fin des années 1990, et en même temps que l'OTAN se lançait dans de nouvelles missions et que l'UE reprenait les missions de l'UEO qui a cessé d'être opérationnelle en 2000, le Corps Européen s'est mis à la disposition de l'UE.

Concernant Maastricht, c'est le marqueur de cette prise de conscience, avec les premières bases juridiques pour la PESC. La PESC intervient aujourd'hui comme un moyen au sein de la PESC de rendre celle-ci plus crédible et plus effective. L'idée de création d'un outil militaire était en germe dès Maastricht.

En quoi l'héritage de la pratique du Traité de l'Élysée se fait-il sentir dans la construction de la politique européenne de défense ?

Les initiatives comme la BFA et le Corps Européen dépendent d'un entretien quotidien. Par exemple, au milieu des années 1990, on s'est aperçu que ces deux entités militaires avaient un rôle beaucoup plus symbolique qu'opérationnel, et il est apparu que ce n'était pas acceptable. Il y avait alors un agenda typiquement franco-allemand concernant des outils déjà créés qui appelaient à l'entretien de la dynamique qui avait présidé à leur création.

Cela se traduit par des textes ?

Oui. Le Conseil franco-allemand fait une déclaration deux fois par an, récupérable sur le site de l'Élysée. Certaines se contentent d'entériner des réalisations, et d'autres ont une plus grande force de proposition : c'est le cas des déclarations de mai 2004 et d'avril 2005. La déclaration de mai 2004 proposait que la BFA soit inscrite dans la dynamique Groupements tactiques et fournisse le noyau d'un GT. C'était clairement l'affirmation de la volonté des deux pays de continuer à collaborer ensemble dans le cadre de la construction européenne. Il y a aussi un rapport semestriel qui permet de faire l'état point par point de la coopération militaire franco-allemande, notamment sur les questions de formation.

A propos de formation, pouvez-vous me dire quelques mots de l'École Tigre ?

C'est un bel exemple de coopération bilatérale en matière de défense. C'est une école de formation bilatérale au maniement de l'hélicoptère commun Tigre. Elle a été mise en place en 2003 au Luc-en-Provence par le Président de la République.

La coopération franco-allemande semble vraiment pionnière en matière de formation. Comment arrive-t-on à s'entendre en bilatéral sur ce point ?

Il y a plusieurs types de formations en franco-allemand. Le plus typique et le plus répandu est les échanges d'officiers : un officier allemand formé à Saint-Cyr ou à la Navale recevra exactement la même formation qu'un officier français, et vice versa. Il y a ensuite les écoles binationales : le Tigre est pour l'instant le seul exemple. Nous avons aussi le projet d'élaboration d'une école de formation des pilotes de chasse (c'est un des dadas de Laurent Bili) ; le projet est bloqué chez les Allemands parce qu'ils ont d'autres engagements avec les États-Unis, mais ils ont accepté d'envoyer à l'essai quelques élèves en France. C'est pour cela qu'on fait cette école avec les Belges pour l'instant, à Cazeaux. Mais il n'y a pas de dispenser une culture stratégique générale, mais de former des pilotes à une tâche opérationnelle assez ponctuelle. En localisant la formation de certains types de militaires au même endroit, on fait une économie d'échelle et un même coup un acte symbolique très fort :

le Président de la République a souligné que c'était la première fois dans l'histoire que deux pays faisaient ensemble une tâche qui est au cœur de leur souveraineté, à savoir formation de militaires.

Existe-t-il des obstacles spécifiquement franco-allemands ?

Les militaires allemands n'ont pas encore forcément en vue les objectifs stratégiques qui correspondent au développement de la PESD. Les choses peuvent évoluer, notamment grâce à ces échanges de formations et des outils de formation secondaire, mais aussi parce que plus la défense européenne se développe et prend une dimension opérationnelle, plus les militaires et les gens pragmatiques sont convaincus de son intérêt. Si l'on en reste au niveau du discours, on peut être sceptique. Mais quand les gens vont sur le terrain et voient que cela marche, ils souscrivent.

Et concernant la dissuasion nucléaire : est-ce toujours d'actualité ?

C'est une partie du débat qui est mise à part aujourd'hui, et qui est complètement déconnectée des sujets PESD.

Une question est préoccupante : la question budgétaire, notamment en Allemagne.

Le travers de la politique allemande est de regarder souvent les considérations politiques au travers de considérations budgétaires. Par exemple, quand il s'agit de ne pas réduire budget de sécurité de l'Union Européenne, les Français sont très allants et les Allemands beaucoup moins.

La question de l'OTAN me semble encore se poser : quel modus vivendi avec la PESD ?

Les opérations menées par l'UE avec cours aux moyens et capacités se passent bien, la reprise des missions de l'OTAN aussi au niveau opérationnel. L'OTAN est un forum de discussion stratégique sur l'action de sécurité. Il n'est plus le seul. L'UE doit aussi être considérée comme un acteur à part entière dans le dialogue transatlantique depuis qu'elle a développé la PESD.

L'allié britannique est parfois un allié insaisissable. Comment couple franco-allemand traite-t-il avec lui ?

Je perçois un mouvement positif, où globalement les objectifs sont convergents.

Quelles sont les prochaines grandes étapes de la PESD, et y a-t-il des étapes franco-allemandes dans ce cadre ?

Il n'y pas d'agenda franco-allemand dans la PESD, d'abord parce que nos partenaires ne le supporteraient pas et qu'il n'a pas lieu d'être. Il y a par contre un agenda franco-allemand hors PESD. La prochaine étape à Vingt-Cinq est la mise en place des groupements tactiques et de la Cellule civilo-militaire, la montée en puissance de l'Agence.

Quelles perspectives pour la défense européenne après l'échec du Traité constitutionnel ?

Le non français n'a aucune incidence pour la PESD parce que les Français n'ont pas dit non à la construction d'une Europe de la Défense. Le débat a montré qu'il y avait une certaine méconnaissance de la dynamique de construction d'une Europe de la Défense. Toutes les discussions sur la référence à l'OTAN ont été assez malvenues, d'autant plus qu'elle existait déjà dans le traité de Nice et n'a pas empêché le développement de la PESD.

Annexe 5.2.4. : Entretien au Ministère de la Défense, 23/06/2005

Durée : 50 minutes

Fonction : Chef du cabinet militaire du Ministre de la Défense (2002-2005)

Pourriez-vous évoquer votre cursus professionnel afin que je saisisse comment vous en êtes venu à occuper vos fonctions actuelles ?

Je suis entré à l'Ecole Navale en 1968. J'ai ensuite été envoyé en Afrique. J'étais dans la spécialité des sous-mariniers : je me suis spécialisé dans le commandement de sous-marins d'attaque et de sous-marins nucléaires. J'ai ensuite suivi les cours de l'IHEDN et du CHEM. En 1996, j'ai été affecté à l'Etat-major des Armées au bureau des relations internationales. Puis j'ai été directeur du service « Relations internationales » de la DGA pour la zone du Moyen-Orient.

En 1998, j'ai été nommé directeur de cabinet du Général Kelche, Chef d'Etat-major des Armées. Je suis enfin devenu chef du cabinet militaire de Madame Alliot-Marie en 2002.

En quoi consiste votre travail quotidien au cabinet militaire du Ministre ?

Je traite de tout ce qui concerne la politique militaire et les opérations extérieures : je m'occupe par conséquent du dossier OTAN-UE, de relations bilatérales ; je me rends aux réunions des Ministres de la Défense à Bruxelles. Je suis allé à la réunion de l'OTAN à Nice l'automne 2004. J'interviens à un double titre, à la fois comme chef des colonels qui s'occupent de l'OTAN à l'Union Européenne, et comme accompagnateur du Ministre dans ses déplacements à l'OTAN et à l'Union Européenne. Je l'accompagne également quand elle se déplace pour des rencontres bilatérales. Nous partons par exemple demain pour l'Egypte où elle doit rencontrer ses homologues égyptiens. Je la conseille, et cela me permet également de rencontrer mes homologues.

Concernant les initiatives récentes qui se développent au sein de la PESD, notamment les groupements tactiques, l'Agence de Défense, la Force Européenne de Gendarmerie, quel est votre rôle pour porter les projets ?

Il est assez difficile de retracer la genèse d'une initiative politique, de localiser précisément l'endroit où elle est née. Elle naît en fait de la préparation des réunions formelles et informelles ; une idée jailli à un moment donné, est reprise par la suite, et se retrouve avec beaucoup de pères et de mères. La difficulté en la matière n'est pas d'avoir une idée, mais plutôt de la concrétiser. Quand une idée naît –par exemple, pour les groupements tactiques, l'idée est : 1500 hommes en 15 jours-, il faut la mettre en œuvre. Mon rôle consiste, une fois l'idée née, à voir avec les armées comment elle sera empiriquement mise en œuvre. La mise en pratique d'une idée politique est complexe : elle implique des hommes, des organisations, des finances... Une fois que le Ministre a exprimé une idée, je suis l'homme qui va suivre la mise en place de cette idée dans chacune des instances françaises concernées. Cela fonctionne comme cela pour les idées politiques, qui viennent de l'extérieur : les groupements tactiques proviennent par exemple d'une idée britannique reprise par les Français et les Allemands. L'Agence Européenne de Défense était par contre une idée latente que l'on ne savait guère comment mettre en œuvre, qui a été reprise par plusieurs ministres et dont on a accepté la décision de mise en place. Notre ministre a été très porteur sur le sujet : elle en parlait régulièrement dans les réunions de l'Union Européenne ; c'est maintenant à nous de la mettre en œuvre empiriquement. Il nous a fallu nous impliquer politiquement assez loin dans cette affaire pour faire admettre que si l'on acceptait que le premier directeur de l'Agence soit un Britannique, le second directeur

devrait être un Français. Une initiative en revanche ne peut être attribuée qu'à une personne, à savoir notre Ministre actuel de la Défense : la Force de Gendarmerie Européenne. Il y a trois types de mesures : le premier type –GT 1500- vient de l'extérieur, on la récupère et on la promeut auprès de tous ; le second type –Agence Européenne de Défense- est une idée latente dont on ne connaît guère l'origine précise que l'on choisit de mettre en œuvre ; le troisième type consistent en des idées typiquement françaises portées par une seule personne, jusqu'au moment où l'on va démarcher d'autres partenaires car on ne peut rien faire seul.

Dans le cas de la Force de Gendarmerie Européenne, comment se passent les négociations avec les partenaires ?

Le Ministre elle-même va démarcher nos partenaires. Elle rencontrer ses partenaires dans des réunions, lance une idée et voit les réactions. Il y a ensuite des échanges de lettres, et des réunions plus formelles où sont signés des accords. C'est ce que l'on a fait il y a près d'un an pour la Force de Gendarmerie avec les pays qui ont une gendarmerie. Ce qui est frappant est que ces initiatives partant du bas, c'est initiatives d'acteurs individuels, sont plus efficaces que les idées qui viennent de Bruxelles, du haut. Par exemple, les objectifs capacitaires 2010 qui s'appliqueraient à tous les acteurs de l'Union Européenne sont compliqués, et ne fonctionnent pas très bien. En revanche, quand des acteurs forts ont une idée, la portent et vont chercher d'autres partenaires, c'est beaucoup plus efficace.

N'y a-t-il pas une question de légitimité qui entre en ligne de compte dans le processus que vous décrivez ?

C'est lié à une question d'efficacité : cela ne fonctionne que dans la mesure où il y a des acteurs qui veulent se doter d'une bonne visibilité dans la démarche de construction européenne (ce qui a toujours été le cas de la France) et qui sont suffisamment forts pour que leur légitimité ne soit pas contestée quand ils présentent leur idée. La construction européenne s'est fait par le bas, depuis la CECA ; c'est une construction par la base à partir d'Etats intéressés au même moment par une même idée et qui finissent par faire l'euro, et un jour une Europe politique. C'est une des raisons pour lesquelles le fait d'avoir voté en faveur du Traité Constitutionnel est un peu ennuyeux : il y avait dans le texte les coopérations structurées qui permettaient de donner un label constitutionnel à quelque chose qui existe déjà. Nous continuerons à travailler de cette façon, à avoir des idées ensemble, par petits groupes, pour faire avancer cette Europe de la défense. L'intérêt de la Constitution était que ce mécanisme avait un nom : coopérations structurées, et était béni par la Constitution.

Quels sont vos contacts avec les responsables militaires français et européens ?

Avec les responsables militaires français, c'est-à-dire le Chef d'Etat-major des Armées et les chefs d'Etat-major d'armée, mes contacts sont pratiquement quotidiens : j'ai des contacts directs avec eux, et leurs spécialistes ont aussi des contacts avec les miens de façon à ce que lorsque nous portons une idée, elle soit portée avec l'accord du Chef d'Etat-major des armées et des armées. A l'étranger, ce contact s'effectue par les Chefs d'Etat-major eux-mêmes : nous n'avons pas nous-mêmes de contacts avec les responsables militaires. En revanche, j'ai des contacts avec des instances de l'OTAN et de l'Union Européenne. Fondamentalement ces dossiers sont portés par les armées. Notre rôle au cabinet est de préparer le Ministre pour les rencontres qu'elle a avec ses homologues, de la tenir au courant des dossiers, et de faire descendre les idées du Ministre vers les armées pour qu'elles portent les dossiers.

Quelle est la marge de manœuvre du Ministère de la Défense vis-à-vis de l'Élysée sur ces dossiers ?

Aucune décision n'est prise ni portée par le Ministre de la Défense qui ne soit avalisée par l'Élysée.

La transmission se fait par l'état-major particulier du président ?

Exactement.

Comment se passe la préparation des sommets européens au cabinet militaire du Ministre ?

La préparation se fait directement avec l'entourage de la personne qui va dialoguer avec l'Union Européenne : typiquement, c'est l'ambassadeur auprès du COPS. Pour l'OTAN, nous avons un ambassadeur auprès de l'OTAN. Ce sont les équipes de ces deux personnes qui préparent les dossiers avec les armées, et en particulier l'Etat-major des Armées, et le cabinet. Le cabinet récupère ensuite la préparation des conseils pour préparer les dossiers du Ministre.

Que se passe-t-il entre les sommets ?

Entre les sommets, l'Etat-major des Armées et la DAS assurent le suivi des dossiers. C'est une gestion très complexe : ces dossiers sont lourds, lents, parfois laborieux. L'application pratique d'une décision prise à plusieurs pays demande beaucoup de négociations. C'est très différent d'une décision prise par le Président de la République, répercutée par le Ministre de la défense et exécutée par les armées en national. Lorsqu'une décision requiert le consensus de plusieurs pays, elle est complexe : les cultures militaires restent encore très différentes, les pratiques également.

Peut-on parler d'une convergence des cultures militaires des pays européens depuis la fin de la Guerre Froide, ou demeure-t-il des divergences irréductibles ?

Certaines différences constitutionnelles en particulier font qu'en France, on peut partir conduire une opération en Ituri du jour au lendemain parce que le Président de la République l'a décidé, alors qu'en Allemagne, il faut passer par le Parlement. Ces différences culturelles sont importantes, et font qu'un concept comme celui des GT 1500 est un bon concept mais que sa mise en place et son exécution sont difficile : par exemple, si l'on veut envoyer sur le terrain un groupement tactique franco-allemand, il faudra demander au Bundestag son autorisation. En France, si le Président veut qu'une unité parte, elle est partie une heure après. Par exemple, lorsqu'il a fallu renforcer très rapidement notre contingent dans les Balkans le 17 mars 2004, cela s'est passé en une heure. On a en France comme en Grande-Bretagne une chaîne exécutive très rapide, tandis que d'autres pays se caractérisent par une prégnance des parlements, particulièrement en Allemagne. C'est tout cela qu'il s'agit de faire cohabiter dans une perspective d'efficacité.

Pourriez-vous me parler des opérations extérieures de l'Union Européenne ?

Il s'agit de trois types d'opérations qui nous ont conforté dans l'idée que l'Union Européenne pouvait être un acteur de sécurité. Concordia est une petite opération de 100 à 200 hommes maximum : on met des militaires qui font des actions de sécurité, on décrète cela Union Européenne ; il y a un léger commandement européen, mais il n'y a pas d'enjeu

énorme en termes d'opération. L'opération commence à un moment donné, s'arrête à un moment donné et on se retire à ce moment-là. On a ensuite laissé la place à des gendarmes. La deuxième opération, Artémis, est plus compliquée : elle se passe en territoire africain et fonctionne parce qu'un acteur, la France, prend l'opération à son compte et se réclame *lead-nation*. Un pays déclare mettre ses moyens, limités, sur le terrain d'entrée de jeu et ouvre la possibilité aux autres de le rejoindre, en souhaitant placer l'opération sous l'égide de l'Union Européenne en termes de commandement et de directives politiques et faire supporter une partie des frais par l'UE. En Ituri, on s'est appuyé sur une nation, la France, qui a très vite pris le commandement sur le terrain et qui accepte d'avoir des partenaires qui s'agrègeront à l'opération un peu plus tard. Nous avons envoyé des forces spéciales qui ont repris l'aérodrome de Bunia et se sont ensuite placés sous une action de l'Union Européenne avec un état-major commandé par un Français en Ituri, un état-major stratégique commandé par un Français à l'Etat-major des Armées, et des directives politiques de l'Union Européenne. C'est presque une construction a posteriori, c'est-à-dire que l'on n'est pas parti d'une grande réunion du COPS ou du Comité Militaire ; cela a été une commande de Kofi Annan lui-même qui a appelé le Président de la République en lui disant que la France était le seul pays à pouvoir agir étant donné sa connaissance de l'Afrique et l'engagement des Britanniques en Irak. Si nous avions refusé d'intervenir, il ne se serait rien passé. C'est un peu ce qui se passe actuellement au Soudan : on essaye de faire une construction à partir du haut et cela fait quatre mois que l'on discute ! L'Ituri est typiquement la façon de faire efficace d'une nation capable de supporter elle-même en grande partie, qui a des moyens de transports, de transmissions et d'action, et à laquelle viennent s'agréger d'autres nations. Très clairement, c'est une opération française à 90 %. Simplement nous acceptons, pour des questions de visibilité et de légitimité, de la, placer sous la bannière Union Européenne.

La troisième opération, Altea, est au contraire une démarche qui vient de Bruxelles : les Vingt-Cinq décident de reprendre à leur compte une opération OTAN. 6000 hommes sont sur le terrain bosniaque commandés par un Britannique. Ce qui est intéressant ici est que l'on retrouve le Britannique, c'est-à-dire quelqu'un qui sera capable de faire en sorte que l'efficacité de l'opération soit avérée. C'est une vraie opération de l'Union Européenne pratiquement sans OTAN. L'Union Européenne vient s'inscrire dans la démarche qui avait été initiée par l'OTAN.

La prochaine étape serait une initiative européenne d'intervenir : l'Union Européenne se saisit directement du sujet sans passer par l'OTAN.

Cela pose donc la question du lien UE-OTAN. Est-ce une question normalisée aujourd'hui, notamment avec les accords Berlin + ?

C'est compliqué. Y compris pour la France qui n'est pas membre intégré de l'OTAN, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord est une organisation qui avait été mise en place pour assurer la sécurité de l'Europe en vue d'une potentielle agression de l'Union Soviétique, et elle reste la référence en terme de sécurité générale de l'Europe, y compris pour la France. S'il arrivait une grosse menace de déstabilisation sur l'union Européenne qui viendrait par exemple du terrorisme, le réflexe occidental serait très certainement de dire que l'OTAN porte la sécurité de l'Europe. En revanche, l'Union Européenne doit être capable à terme –dans un terme qu'il convient de définir- de conduire elle-même des opérations ponctuelles, limitées dans le temps, avec les acteurs qui souhaitent s'y agréger pour protéger ses intérêts. Ce que notre Ministre défend avec vigueur est que l'Union Européenne et l'OTAN ne sont pas opposées mais complémentaires. Il y a des moments où c'est à l'OTAN d'agir, et d'autres où c'est plutôt à l'Union Européenne. C'est la théorie. Mais la pratique quotidienne n'est pas aisée ! Néanmoins, ce n'est pas parce que nous ne sommes pas membre intégré de l'OTAN que la France ne peut pas être un partenaire majeur de l'Alliance : nous l'avons montré à deux endroits l'an dernier en commandant une opération de l'OTAN au Kosovo et en Afghanistan, ce qui prouve que nous en sommes

capables. L'UE et l'OTAN sont deux outils de nature fondamentalement différente : nous faisons en sorte qu'ils continuent à vivre ensemble, et de le utiliser le plus intelligemment possible.

Comment s'articule la coopération militaire bilatérale, notamment avec l'Allemagne ou le Grande-Bretagne, et la construction d'une politique européenne de défense ?

Il ne peut pas y avoir de Politique Européenne de Sécurité et de Défense sans liens bilatéraux très forts. On ne peut pas imposer de Bruxelles une politique extérieure et de défense. Cela ne fonctionne que dans la mesure où les partenaires majeurs, en particulier la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, sont d'accord pour porter un projet de sécurité commun.

Je vous propose d'évoquer votre rôle auprès du Général Kelche en 2001-2002. Quelles étaient les priorités, les courants d'idées à l'Etat-major des Armées ? Qui portait le référentiel européen de défense ?

Le Général Kelche avait deux fronts : le front africain très franco-français –le dossier actuel de la Côte d'Ivoire est porté par la France seule, de par son histoire, sa culture, ses liens avec l'Afrique-, et l'Europe de la défense, qui s'est imposée comme un cadre en dehors duquel il est de moins en moins possible d'agir. Tout cela se combine de façon pragmatique : on ne peut pas ne pas prévenir nos grands partenaires : britanniques, allemands, etc., de ce que nous faisons ailleurs, mais en même temps, le fait que la France soit par exemple si impliquée en Côte d'Ivoire est une façon pour les autres pays européens de se reposer sur la responsabilité de la France en Côte d'Ivoire. En revanche, les opérations au Kosovo qui se sont déroulées dans un cadre OTAN à l'époque pourraient être placées dans un cadre Union Européenne dans dix ans si cela se reproduisait. La réalité européenne s'impose à tous les chefs, en particulier aux chefs militaires, qui la prennent en compte de façon la plus pragmatique possible avec les outils dont ils disposent à un moment donné. Ils n'ont pas une autorité politique et militaire suprême européenne à laquelle ils obéiraient, dans une Europe fédéralisée. Ce n'est pas le cas.

Un autre domaine dans lequel l'Europe de la défense va s'imposer de plus en plus est le domaine de la production des armements, où l'on sent bien que l'on ne peut plus aujourd'hui construire un char pour la France, un pour l'Allemagne et un pour la Grande-Bretagne, mais que ce char doit au contraire être construit en commun. Cela suppose que les militaires se mettent d'accord sur les caractéristiques du char et sur l'entreprise qui va le construire. La préférence nationale subsiste, alors qu'il faudra à terme lui substituer une préférence européenne, ce qui implique une restructuration de l'industrie de défense comme cela se passe dans les autres industries, telles l'industrie aéronautique par exemple. La dimension européenne est prise en compte au moment où se pose un problème avec une solution qui n'est jamais toute nationale, ou toute européenne. Pour reprendre l'exemple de la Côte d'Ivoire, la France ne pouvait pas se défaire sur l'Union Européenne. Et nos partenaires profitent de notre position africaine liée à notre histoire.

Quand dater les prémisses de la politique européenne de défense ? Le terme PESD naît en 1999, mais il ne naît pas du néant.

La conceptualisation date de 1998, même un peu avant. Mais un petit peu le même problème que pour l'Homme : à quel moment l'Homme apparaît-il sur la terre ? C'est un peu le même type de questionnement, à des échelles de temps différentes. A un moment donné, on a une conception de ce que l'on doit faire au niveau européen et plus tout seuls. Le moment où l'on dit : « C'est une politique. » et où l'on n'est plus dans des essais de politique est très artificiel. La PESD est née bien avant 1998. De quoi sont nés le Corps

Européen, la Brigade Franco-Allemande ? Ils sont nés d'une idée apparue un jour de sceller la réconciliation franco-allemande, ce que l'on trouve déjà dans le Traité de l'Élysée né de deux hommes qui entendaient mettre fin à une opposition entre deux pays qui se sont fait la guerre pendant un siècle. La conceptualisation des idées vient bien plus tard. Au fond, la politique européenne de défense, même avec l'échec de la CED en 1954, naît à ce moment-là. Tout le monde est alors d'accord qu'il faut faire quelque chose ensemble. Simplement, le moment politique est un moment qui intervient quand il y a une bonne conjonction d'éléments. Deux moments importants sont Maastricht et Saint-Malo. Ce sont des initiatives ponctuelles, presque personnelles, d'acteurs qui prennent en compte cette nécessité de faire quelque chose ensemble plutôt que séparément qui a un moment donné arrivent à faire une politique européenne.

Dans votre pratique quotidienne, ressentez-vous cet héritage historique que vous évoquez, ou certains blocages qui pourraient en découler ?

Non. Il y a des difficultés de conceptualisation, mais il n'y a pas de blocage entre les armées : les armées coopèrent facilement sur le terrain, quelle que soit la position des pays impliqués. La difficulté vient de divergences politiques, puisque les politiques sont menées différemment structurellement. Cela peut aussi venir, au niveau industriel, d'une volonté des nations de préserver leur capacité à produire des armements. Mais intellectuellement, cela ne pose pas de problème de défendre une cause en commun. On le voit bien en ce moment avec la célébration de Trafalgar : la deuxième flotte représentée est la flotte française ; nous avons choisi d'y aller avec ce que nous avons de mieux : un porte-avion, des sous-marins nucléaires. C'est une bonne illustration du passage dans une phase où nos forces ne peuvent plus agir seules, et doivent s'entendre avec les autres.

Qu'est-ce qui induit ce tournant au niveau politique, les éléments contextuels évidents mis à part ?

A partir du moment où nous ne nous ne faisons plus la guerre entre nous mais que des menaces, notamment terroristes, continuent à exister potentiellement sur notre sol et dans le Golfe ou au Moyen-Orient ; que nous disposons d'outils que nous payons cher pour combattre ces menaces, il faut que ces outils soient utiles. Or ils ne peuvent pas être utilisés seuls. La fédération sur ces sujets se fait donc naturellement.

Peut-on aujourd'hui parler d'un changement d'échelle dans la politique de défense des Etats européens ?

Non. Sans doute pourra-t-on en parler un jour, mais je ne sais pas quand. Il serait grave qu'il n'y ait plus d'acteurs majeurs de la sécurité, c'est-à-dire des nations qui plus que d'autres se sentent responsables de ce problème.

Qu'en est-il de l'idée de dissuasion concertée ?

La dissuasion nucléaire française et la dissuasion nucléaire britannique jouent pour l'Europe sans qu'il soit nécessaire de faire autre chose. Nous sommes avec les Britanniques la caution de ce que l'arme nucléaire est détenue par l'Europe, au profit de l'Europe en termes à la fois opérationnel et de connaissances nucléaires et balistiques. Il faut que cela reste l'apanage d'une nation en terme de mise en œuvre. En revanche, on pourra peut-être plus tard de faire connaître cette technique aux autres nations dans des conditions définies. Mais la dissuasion nucléaire française et britannique est un parapluie pour l'ensemble de l'Europe.

En ce qui concerne le rapport du cabinet, et plus largement du Ministère, à l'expertise, quel est-il ?

C'est très ponctuel. Nous demandons parfois des études. Mais notre interlocuteur naturel est la DAS. C'est la DAS qui travaille avec les instituts de recherche.

Quels sont les défis majeurs qui pèsent sur le développement d'une politique européenne de défense ?

La question de l'effort individuel que les pays consentent à leur défense est importante : elle est de la seule responsabilité des nations. Un deuxième point est la capacité à terme des pays européens d'arriver à se mettre d'accord sur des capacités à mettre en commun. Un autre grand défi concerne l'organisation structurelle de notre industrie de production d'armement qui fasse qu'il n'y ait pas de redondance, ni de concurrence entre les pays européens et que l'Europe soit un pôle fort de production d'armement dans le monde, en particulier à destination des pays d'Asie. Un dernier défi plus institutionnel est la mise en place à Bruxelles d'une instance de type politique qui nous permettent de réaliser la Politique Etrangère et de Sécurité Commune de façon pragmatique.

Quelles sont, selon vous, les perspectives pour l'Europe de la défense après l'échec du Traité constitutionnel ?

Les objectifs restent les mêmes pour l'Europe de la défense. Nous continuerons à avancer, créer, faire des opérations entre nous. Ce sera simplement plus difficile de les conceptualiser juridiquement, de les rattacher à tel article du Traité de l'Union Européenne. Il y a une telle nécessité de rassembler des outils, de faire une politique industrielle commune que l'on ne s'arrête pas. Le travail sur la sécurité et la défense en Europe est et reste un moteur extrêmement fort de l'intégration européenne, vers une fédération. C'est un vrai moteur de l'Europe, quels que soient les réussites ou les échecs institutionnels. Les militaires se trouvent bien à l'intérieur de l'Europe.

Annexe 5.2.5. : Entretien au Ministère de la Défense, 28/06/2005

Durée : 1 heure

Fonction : Conseiller diplomatique du Ministre de la Défense

Pouvez-vous me présenter votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivé à ce poste ?

Je suis un diplomate arabisant de carrière. Mais on ne se limite généralement pas à une seule filière au Ministère, et donc très vite après un premier poste au Qatar, je me suis occupé de questions de désarmement à la direction des affaires politiques du Quai d'Orsay. Je suis ensuite parti à New York comme responsable du service de presse, et de temps en temps d'affaires de première commission, soit des questions de désarmement ; puis je suis allé à la délégation française auprès de l'OTAN comme conseiller politique auprès de l'ambassadeur. J'ai ensuite été représentant adjoint à la conférence du désarmement de Genève où j'ai négocié le Traité d'interdiction des armes chimiques et le Traité d'interdiction des essais nucléaires. Puis j'ai été responsable des affaires stratégiques au Quai d'Orsay sur les questions concernant l'OTAN, l'UEO et les coopérations européennes en matière d'armement. Je suis parti comme ambassadeur au Qatar, et j'ai été rattrapé par ma filière politico-militaire quand on m'a demandé en 2002 de rejoindre le cabinet de Madame Alliot-Marie comme conseiller diplomatique, où je supervise l'ensemble de l'activité internationale du Ministère de la Défense, c'est-à-dire concrètement à la fois les rapports avec tous les pays avec lesquels nous avons des rapports de défense, les visites du Ministre à l'étranger et les visites de Ministres étrangers, les affaires OTAN et Europe de la Défense, et tout ce qui concerne les exportations d'armement à l'extérieur.

Comment émergent les initiatives militaires à l'échelle européenne, et quel est votre rôle dans ces affaires ?

Il faut tout d'abord souligner que la France a un rôle traditionnel de locomotive de l'Europe de la Défense : c'est une préoccupation permanente pour nous que de réfléchir à des initiatives pour promouvoir cette Europe de la Défense. C'est un travail collectif qui concerne à la fois l'Elysée, le Quai d'Orsay et le Ministère de la Défense. Sur certains sujets, quelqu'un prend le lead : par exemple en ce qui concerne la cellule de planification, c'est très clairement la cellule diplomatique de l'Elysée qui en a pris l'initiative ; sur les groupements tactiques, c'est plutôt le Ministère de la Défense ; sur la Force de Gendarmerie Européenne, c'est le Ministre elle-même très directement ; sur l'Agence Européenne de Défense, c'est vraiment le cabinet ici, en lien avec la DGA. C'est une préoccupation permanente du mandat du Ministre : nous nous voyons assez souvent pour échanger des idées sur un certain nombre de thèmes, et nous nous rendons compte par moment qu'il faut mettre l'accent sur tel ou tel point. Nous avons mis l'accent à un moment donné sur le volet opérationnel, avec l'exemple des groupements tactiques : la nécessité d'une capacité de réaction rapide des Européens est aussi une conclusion de l'opération en Ituri. Pour l'Agence Européenne de l'Armement, il y avait déjà un certain nombre de choses existantes : l'OCCAR sur la gestion de programme, la définition des besoins par les états-majors, les travaux du POLARM à Bruxelles ; nous ressentions au cabinet qu'il y avait un besoin, et qu'il fallait partir des briques existantes pour faire quelque chose de cohérent sous un autorité politique, en l'occurrence celle du Ministre de la Défense. Après de nombreuses expériences sur l'Europe de la Défense (UEO, Corps Européen, Euromarfor, etc.), on s'est rendu compte que nombre de réalisations avaient été accomplies et que néanmoins cette Europe de la Défense restait essentiellement virtuelle. Il y a une prise de conscience qu'il ne fallait sans doute pas faire comme on le fait souvent selon la méthode française, c'est-à-

dire commencer à construire une maison par le toit, mais essayer de partir de choses existantes, de les mettre en cohérence et de tirer les leçons des expériences menées : l'Ituri pour les groupements tactiques et le centre de planification ; l'Agence est le fruit d'une réflexion sur plusieurs années : on s'est rendu compte qu'il était nécessaire de mettre les choses en cohérence entre les Européens si l'on voulait préserver une base technologique et industrielle compétitive, donc il fallait un dispositif institutionnel permettant de mettre en œuvre cette cohérence. S'il n'y a pas une autorité politique qui reçoit des bilans réguliers et donnent des impulsions, il y a peu de chances d'avancer parce que les processus bureaucratiques avancent chacun dans leur coin sans impulsion centrale.

Comment intervenez-vous dans les opérations de l'UE ?

Pour l'Ituri par exemple, quand nous avons répondu à la demande du secrétaire général des Nations Unis qui demandait au Président de la République et au Ministre de la Défense de faire en sorte que la France assure la jointure entre deux opérations de l'ONU, nous avons immédiatement démarré une opération avec l'Etat-major, mais nous nous sommes posé la question de savoir si ce n'était pas l'occasion de transformer celle-ci en opération européenne, ce qui faisait du sens politiquement. J'en ai donc tout de suite parlé à mes homologues chez M. Solana ; M. Solana est venu ici pour s'entretenir avec le Ministre, et il a été décidé de transformer l'opération en opération européenne. Il y a toujours une impulsion politique derrière : la construction de l'Europe de la Défense est un projet politique qui correspond à une certaine vision de ce que nous voulons de l'Europe. Ceux qui sont amenés à intervenir là-dessus ont en principe cette vision et essaient de la mettre en œuvre. Pour Concordia et Altea, c'est différent : à partir du moment où le processus « Berlin + » existe, tout le monde est d'accord pour le mettre en œuvre, ce qui signifie clairement profiter d'une opportunité. Comme il était clair que l'OTAN ne comptait pas rester éternellement en Macédoine, on a songé à utiliser « Berlin + » pour voir si la procédure fonctionnait et si l'Europe était en mesure de sans servir. A partir du moment où l'on s'est rendu compte que les Européens étaient parfaitement capables d'agir, à la fois dans un cadre « Berlin + » et dans un cadre autonome. On savait qu'ils étaient capables d'agir en termes de capacités, mais l'enjeu portait beaucoup plus sur le plan des procédures et de la culture de l'UE : il y avait depuis des années une culture d'exercices à Bruxelles, mais pas une culture d'opérations. Madame Alliot-Marie étant un Ministre qui a un sens très direct de la réalité, elle nous a toujours dit que l'Europe de la Défense n'existerait que le jour où les opinions publiques se rendront compte que cela existe. C'est comme une voiture dont on vous venteriez les mérites mais que vous n'auriez pas vue rouler : vous ne l'achèterez qu'après l'avoir vue rouler. Donc il faut saisir des occasions permettant à l'Europe d'être visible sur le terrain, c'est-à-dire d'avoir des soldats avec le drapeau européen sur l'épaule, et là les opinions publiques se rendront compte que c'est une réalité. Cela correspond à une vision politique que nous avons en France, et on sait très bien que si elle ne vient pas d'ici, elle ne viendra pas d'ailleurs, et que c'est à nous de saisir l'opportunité. La valeur ajoutée de l'équipe de Madame Alliot-Marie est d'avoir une vision très concrète et réaliste des choses : nous sommes à l'affût de toute opportunité à saisir. Pour prendre un autre exemple, concernant le Darfour, alors que l'Union Européenne faisait déjà un certain nombre de choses, lorsque l'on s'est rendu compte que, pour des raisons qui sont les leurs, les Américains et le Secrétariat Général de l'OTAN voulaient transformer les transformer en une opération OTAN, ce cabinet a profité d'une réunion des Ministres européens de la Défense pour inciter l'Etat-major chez nous à donner au Ministre tous les éléments qui lui permettent lors de la réunion à l'UE de proposer toute une série de contributions que nous faisons dans un cadre UE en partant du principe que lorsque que quelqu'un démarre, les autres suivent. Et c'est un fait dans l'Europe de la défense : si les Français démarrent, les autres suivent ; si les Français ne font rien, il ne se passe rien.

Quel état d'esprit percevez-vous chez vos partenaires allemands et britanniques lorsque vous êtes en contact avec vos homologues ?

Chez nos amis allemands, cela dépend à quel niveau : la Chancellerie souhaite clairement donner sa chance à l'Europe pour des raisons politiques, et est donc prête à nous accompagner, nous suivre et nous soutenir. Lorsque l'on arrive au niveau des états-majors allemands, on rencontre des réflexes très otaniques qui créent un décalage évident. Pour les Britanniques, c'est un peu différent : depuis Saint-Malo, ils ont compris -et c'est une politique de leur part- que l'Europe de la Défense est inéluctable et que si l'on veut faire en sorte que les Européens fassent un minimum d'efforts en matière de défense, il faut jouer la carte de la PESD. Et jouer l'Europe de la Défense, c'est le faire avec les Français. Nous sommes les deux partenaires les plus opérationnels. Saint-Malo est un compromis : reconnaître de la part des Britanniques que l'UE puisse agir de façon autonome, cela signifie que nous sommes prêts à faire des choses ensemble, et que eux sont prêts à contribuer. Mais il reste toujours entre les Britanniques et nous une différence évidente d'angle de vue : nous tirons toujours vers l'autonomie maximale des Européens, et eux veulent bien d'une Europe de la Défense qui soit en réalité une annexe de l'Alliance atlantique. C'est le débat franco-britannique qui continuera. Mes les choses avancent avec le temps, mais avec des ambitions différentes. L'Europe de la Défense prend en compte les points de vue des uns et des autres, et le résultat est un peu au milieu, entre autonomie maximal et lien étroit avec l'OTAN.

Entre ces deux visions française et britannique, les Allemands semblent dans une sorte d'entre-deux conceptuel.

Oui, parce que leur autorité politique pense comme nous, et leur autorité militaire pense davantage comme les Britanniques.

Quelles sont vos relations avec les autorités militaires françaises ?

Ce sont des relations quotidiennes : nous avons en permanence des échanges de notes, d'observations, de coups de téléphone, des réunions internationales ici où le CEMA est représenté, des réunions OPEX où je suis le « politique », etc. C'est la symbiose totale. Et dans la structure du cabinet, la cellule diplomatique est réduite (j'ai un adjoint et un secrétariat), mais je fais en revanche travailler deux cellules du cabinet militaire (CM21 et CM22). C'est dans le domaine de l'international que l'osmose entre le cabinet civil et le cabinet militaire est la plus parfaite.

Vous rendez-vous à Bruxelles régulièrement ?

J'y vais lorsqu'il y a des réunions pour accompagner le Ministre, mais j'ai très souvent au téléphone les ambassadeurs à l'OTAN et à l'UE. Par ailleurs, ces deux représentations envoient quotidiennement plusieurs télégrammes auxquels nous sommes amenés à réagir à travers les services : j'annote des télégrammes que je transmets à CM21 ou CM22 qui les transmettent à la DAS ou à l'Etat-major.

Comment s'articule la prise de décision entre l'Elysée, le Quai d'Orsay, le Ministère de la Défense et l'Etat-major des Armées sur ces dossiers?

L'Etat-major appartient au Ministère de la Défense. La politique étrangère et de défense est définie à l'Elysée lors des Conseils de défense qui tracent les grandes options avec les Ministres concernés. Par contre, le travail de préparation est fait ailleurs, soit essentiellement au Ministère de la Défense en matière de défense. Lorsque nous préparons un Conseil de Défense ou un conseil restreint, nous organisons des réunions au cabinet

militaire du Ministre avec la cellule diplomatique. Lorsqu'il s'agit d'OPEX, nous donnons des instructions, en lien permanent avec le Ministre. Nous sommes la courroie de transmission entre la Ministre et les services. Nous donnons les orientations générales ; le travail est ensuite fait par l'Etat-major et la DAS ensemble ; les documents sont alors soumis au cabinet puis rentrent dans le processus interministériel.

Comment préparez-vous les réunions des Ministres européens de la Défense ?

Ces réunions ont lieu deux ou trois fois par an, et l'on y présente des documents sur la base des travaux du COPS, de l'Etat-major de l'Union Européenne. Nous essayons de faire entériner un certain nombre d'éléments à chaque réunion ministérielle, qui seront ensuite confirmés par les chefs d'Etat et de gouvernement lors des Conseils européens. Si l'on regarde l'année 2003-2004, la plupart des initiatives européennes viennent de la France, que ce soit l'Agence Européenne de Défense, les groupements tactiques, la Force de Gendarmerie européenne, le Centre de planification et de conduite d'opérations, le Collège Européen de Défense... Toutes ces initiatives ont été prises soit par la France, soit par la France et un ou deux partenaires (Allemands et/ou Britanniques), entérinées par les autres, et nous sommes actuellement dans un processus de mise en œuvre. Nous sommes très vigilants sur la façon dont ces décisions sont mises en œuvre : il y a de temps en temps des problèmes, des débats qui ont lieu au COPS ou à l'Etat-major, et nous sommes là pour gérer les conflits au niveau des services ou du cabinet, en lien avec l'Etat-major Particulier et le Quai naturellement.

Pouvez-vous me parler du sommet des Chocolatiers : comment êtes-vous intervenu ?

C'est vraiment une initiative présidentielle : dans cette affaire, un certain nombre d'idées étaient en préparation. Il y a toujours des réflexions en cours sur la façon de mieux s'organiser entre Européens. On travaille beaucoup sur les idées de déployabilité, de meilleure organisation des commandements européens, de formation commune. De temps en temps, il y a une coagulation d'idées que l'on essaye de mettre en avant lors des sommets. En l'occurrence, lorsqu'on regarde les propositions du Sommet des Chocolatiers, la plupart d'entre elles étaient déjà discutées entre Européens, et il y en a une qui relève très directement de la cellule diplomatique de l'Elysée : la cellule de planification et de conduite des opérations. Cela a été négocié directement par les conseillers diplomatiques des chefs d'Etat et de gouvernement, en relation avec nous mais assez directement. C'est la proposition qui a le plus focalisé les attentions et cristallisé les difficultés. Il y a eu une décision politique au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement dans un contexte politique marqué par la crise irakienne : ils cherchaient à montrer qu'en dépit de divergences sur la politique étrangère, cela n'empêchait pas l'Europe de la Défense de continuer à se construire. Il y a eu un input très particulier de la cellule diplomatique de l'Elysée.

Néanmoins lors du sommet franco-britannique du Touquet en février 2003, au pire moment de nos échanges avec les Britanniques sur l'affaire irakienne, c'est là que nous avons pris l'initiative conjointe de l'Agence de Défense. Cela montre bien que les querelles politiques peuvent être perçues comme des problèmes, mais peuvent aussi avoir pour effet de pousser les gens à avancer dans le domaine de l'Europe de la Défense, comme cela a été le cas avec la crise irakienne.

Comment s'articule la coopération militaire franco-allemande avec la construction d'une politique européenne de défense ?

Cela ne pose pas de problème parce que par définition, nous n'avons pas une vision bureaucratique de l'Europe de la Défense : nous essayons d'être pragmatiques et de partir de l'existant pour joindre à nous un certain nombre de partenaires. Nous avons parlé du

Sommet des Quatre, mais il y a aussi la Force de Gendarmerie Européenne qui s'est faite à un petit nombre avec pour objectif de s'étendre ; il y a des formations comme l'Ecole de pilotage du Tigre, l'élargissement des compétences du Corps Européen et de la Brigade Franco-Allemande... Le concept de coopérations structurées est un bon concept, mais qui a été mis en œuvre avant d'apparaître dans la Constitution ; c'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle nous sommes assez confiants concernant la poursuite du processus de l'Europe de la Défense : bien entendu le texte de la Constitution nous aurait permis d'entériner un certain nombre de choses formellement, mais la vérité est qu'elles avaient été largement préemptées par une série d'initiatives mises en œuvre avec ou sans Constitution. Nous avons nombre de partenariats relativement étendus avec les Allemands, et nous les concevons l'un et l'autre dans une perspective européenne. Quand on réalise quelque chose ensemble, c'est naturellement voué à s'élargir : la Force Navale Franco-Allemande a par exemple été proposée à la participation des Espagnols.

Comment s'élargissent justement ces initiatives bilatérales comme le Corps Européen ou l'OCCAR ?

Le Corps Européen avait été conçu dans un cadre différent de la situation actuelle ; lorsqu'il a été décidé d'en faire un Corps susceptible d'être projeté à l'extérieur et de pouvoir être utilisée dans les opérations de l'Union Européenne ou de l'OTAN, il n'y avait pas de raison de ne pas y joindre les partenaires intéressés, même si le cœur était franc-allemand. Pour ce qui est de l'OCCAR, à partir du moment où l'on crée une Agence Européenne de Défense qui a pour objectif de fédérer les différentes initiatives qui existent, par définition elle est ouverte à d'autres partenaires. Toutes les structures qui existent ont pour vocation de devenir européennes. Mais les choses ne se font pas du jour au lendemain. Par exemple, lorsque l'on a voulu persuader les Espagnols de se joindre à nous sur le programme Tigre, les Espagnols ont voulu rejoindre l'OCCAR.

Qui est chargé du démarchage sur le terrain ?

Très souvent, cela se passe à l'occasion de rencontres au niveau des chefs d'Etat ou des Ministres. On fait le point sur les coopérations, et on se rend compte que l'on fait des choses allant dans le même sens chacun de notre côté, alors pourquoi pas les faire ensemble. C'est tout l'intérêt des rencontres ministérielles. Elles sont l'occasion de faire le point sur un certain nombre de dossiers, où l'on peut faire les choses en parallèle. Le processus européen est formellement et avant tout la mise en cohérence d'un certain nombre de réalisations existantes.

Comment se passe la coopération bilatérale avec l'Allemagne au quotidien pour le Ministère ?

Dès qu'un problème prend une connotation politique, cela remonte au Ministère ; Par exemple, sur le plan de l'armement, nos alliés allemands sont en train de restructurer leur industrie navale, et les Ministres en parlent à chacune de leurs rencontres, avec la perspective de créer une sorte d'EADS naval. Le niveau politique reste très lié aux niveaux opérationnel, industriel, etc. Sur le plan institutionnel, nous avons une concertation très étroite au niveau des délégations, que ce soit au niveau du COPS ou de l'OTAN, ainsi que les échanges entre services : état-majors, Directions des Affaires Stratégiques, cabinets, sans parler du lien entre la Chancellerie et la Présidence de la République. Dès que l'on touche au franco-allemand, on touche immédiatement au plus haut niveau de l'Etat. Il y a donc un rôle évident d'impulsion de l'Elysée et de la Chancellerie.

Concernant la relation de la France à l'OTAN, comment intervenez-vous ?

Le travail se fait soit au niveau du Conseil, soit au niveau du Comité Militaire. Nous recevons dans les deux cas de figure des documents provenant de notre mission à Bruxelles, soit du Comité Militaire, soit du Conseil. Les textes sont vus au niveau des services, soit l'Etat-major et la DAS, et quand un problème a une connotation politique, cela remonte au cabinet pour qu'il choisisse une option. Quand le problème politique est d'ampleur, nous alertons le Ministre qui peut appeler son homologue sur le sujet, ou nous organisons une bilatérale en marge des réunions des Ministres de la Défense de l'OTAN ou de l'UE. Nous fonctionnons selon le principe de subsidiarité.

Peut-on dire aujourd'hui que la relation de la France à l'OTAN s'est normalisée ?

Tout à fait. Depuis 1995, l'Alliance a elle-même beaucoup évolué à la fois en termes de structures et en termes de mission. Lors du sommet d'Istanbul de 2004, nous avons dit très clairement que nous étions prêts à participer aux nouvelles structures de l'Alliance que sont la NRF et l'ACT (Commandement de la Transformation). Nous y avons donc placé un certain nombre d'officiers. Ces structures n'appartiennent pas à la structure intégrée, mais elles sont sans doute les plus opérationnelles dans l'OTAN aujourd'hui. L'OTAN est une bureaucratie comme une autre : lorsque certains éléments perdent de leur pertinence, ils ne disparaissent pas tout de suite ; d'autres structures sont créées à côté et prennent de plus en plus de place tandis que les anciennes déprissent progressivement. On voit aujourd'hui un processus de rationalisation des structures de l'OTAN avec une diminution des commandements régionaux, soit tout ce qui était lié à la structure de face à face du temps du Pacte de Varsovie. Lorsqu'on est opérationnel, cela se passe ailleurs, comme on l'a vu dans les Balkans où l'intervention de l'OTAN s'est faite entièrement hors structure. C'est pourquoi cela ne nous gêne guère : nous avons eu le commandement de la KFOR et de la FIAS au titre du Corps Européen tout en étant en dehors de la structure militaire intégrée. Cela montre que c'est devenu un débat théorique.

Peut-on parler d'un changement d'échelle dans la politique de défense des Etats ?

Non. Nous sommes dans une structure intergouvernementale, et non pas communautaire. Dès qu'il s'agit de questions de défense, il n'est pas de structure militaire qui ne soit une structure intergouvernementale, que ce soit à l'UE, à l'OTAN ou à l'ONU. La raison en est évidente : quand on touche à la défense, on touche à la souveraineté, et la souveraineté est nationale. Nous sommes dans des structures de commandement et de mise en commun de moyens où tous les Etats gardent la haute main parce qu'une intervention militaire est une décision politique liée à un acquiescement des populations en démocratie, décision par définition nationale. Par ailleurs il n'y a pas de moyens OTAN ou UE : les moyens sont à 99% nationaux. On n'est pas du tout dans le cadre de création d'une armée européenne, mais dans une structure où l'on essaye ensemble de mettre en commun des moyens et des structures de commandement d'opérations qui nous permettent d'être en mesure d'intervenir rapidement le cas échéant. Les groupements tactiques par exemple sont une décision volontaire et souveraine des Etats.

L'Union Européenne est une construction originale : ce n'est ni un marché commun, ni les Etats-Unis d'Europe. C'est une structure spécifique, respectueuse de la souveraineté des Etats mais qui accepte de partager leur souveraineté dans un certain nombre de cas. Si l'on regarde le texte de la Constitution, la PESD s'apparente en quelque sorte à une alliance de sécurité.

Entretenez-vous un lien institutionnalisé avec les organismes de recherche et d'expertise académique sur les questions de défense ?

Nous avons au Ministère de la Défense une structure chargée des relations avec les instituts de recherche : la DAS. Au sein du cabinet, mon adjoint, Camille Grand, est issu de la DAS et est chargé de gérer cette relation avec les instituts. Cela se passe par la définition de commandes faites à des instituts. Nous veillons également à participer à la vie de ces structures : nous participons de temps en temps à un colloque ou un débat au CERI ou d'autres centres de recherche.

Quels sont les défis principaux au développement de la politique européenne de défense ?

Le premier obstacle est très clair : c'est une question de financement. Face à l'existence d'un monde avec des risques croissants, certains pays ont manifesté une prise de conscience (la France, le Royaume-Uni, la Grèce, la Pologne), mais cela n'existe pas au même niveau ailleurs, y compris chez nos alliés allemands. Les moyens consacrés à la défense ne sont pas de même nature, les traditions ne sont pas les mêmes : la France et le Royaume-Uni ont une tradition de projection due à leur ancienne puissance coloniale, ce qui n'existe pas dans d'autres pays du fait de leur passé (Allemagne) ou de leur taille qui entraîne une conception plus régionale de la politique étrangère et n'implique pas les petits pays dans une politique de puissance internationale. Mais les choses changent avec le temps : le processus européen, à force de réunir les Ministres de la Défense et des Affaires Etrangères qui se concertent sur de nombreux sujets, rapproche les points de vue et favorise les actions communes. On est dans une dynamique d'affirmation d'une identité européenne en matière de défense et de politique étrangère. C'est une vague de fond de l'histoire, et le monde globalisé d'aujourd'hui entraîne peu à peu une prise de conscience chez nos partenaires que l'Union Européenne ne peut pas se permettre de ne pas disposer des moyens de faire respecter ses intérêts et ses idéaux. Les choses se feront, mais la prise de conscience ne s'effectue pas au même rythme, d'où l'importance des réunions répétées au niveau ministériel pour que l'appréciation de la responsabilité des Européens dans le monde s'affirme avec le temps. Pour prendre un exemple, le seul domaine de la Constitution européenne qui n'ait pas été critiqué est la défense : il n'y a eu aucune controverses dans aucun pays. Comme par ailleurs les initiatives ont été prises en dehors de la Constitution, on peut parier que le processus de développement de la PESD va continuer, quels que soient les aléas par ailleurs. On peut même aller plus loin et penser que c'est sans doute le développement de la PESD qui facilitera la définition d'une politique étrangère commune : nous sommes allés très vite en trois ans. Quand existe la conscience qu'il y a des moyens de défense et un position commune, cette conscience se défend plus facilement que s'il n'existe pas de moyens.

Il y a néanmoins une vraie difficulté : ce décalage dans l'appréciation de la situation. Comme nous sommes tous des démocraties, les opinions publiques doivent être convaincues, donc les parlements également. Nous n'en sommes pas là aujourd'hui. Nous avons des intentions les uns et les autres, mais il s'agit de les mettre en pratique. Il nous faut veiller à éviter que ne se crée un *gap* entre les capacités des uns et des autres. C'est formidable d'avoir une Agence Européenne de Défense parce que cela oblige les états-majors et les DGA à réfléchir en européen dès le départ. Mais en même temps, si certains n'avancent pas de moyens, ils auront moins de poids face à ceux qui avancent des moyens. L'enjeu est donc de veiller à ce que le décalage ne devienne pas un problème d'interopérabilité entre nous, ce qui existe déjà au niveau de l'OTAN : ACT vise à éviter le problème d'interopérabilité entre Américains et Européens. Ceux qui se pensent locomotive de l'Europe de la Défense ont la charge de se faire les avocats inlassables de la nécessité de l'effort en la matière, en soulignant l'impact de cette dynamique sur l'emploi (ce qui est la préoccupation majeure des opinions publiques) et le fait qu'il n'y a pas de distinction technologique entre le militaire et le civil. Il est par exemple indispensable aujourd'hui dans le domaine de l'espace que les Européens aient à l'avenir des capacités autonomes ; les Français fournissent actuellement les $\frac{3}{4}$ de l'effort européen en la matière.

La question de la dissuasion nucléaire va sans doute également se poser. La dissuasion concertée est-elle toujours un sujet à l'ordre du jour ?

C'est toujours à l'ordre du jour. Quand l'idée a été proposée par M. Juppé, nous pensions en premier à nos partenaires allemands. Or nous nous sommes rendus compte que nous n'avions pas de réponse, et que le fait même de poser la question était un problème. On n'évacuera pas le problème du nucléaire de l'Europe de la Défense, mais est-ce le bon moment de l'évoquer maintenant ? Non, parce que l'existence de deux capacités britannique et française, à un moment où l'interdépendance des intérêts entre les pays est de plus en plus grande, offre un parapluie à l'Europe. Il est clair que la dissuasion nucléaire française ne couvre pas uniquement le territoire national. Le débat doit venir en son temps.

Plus généralement, ces tensions dans la réalité ne tiennent-elles pas à la difficulté de rendre compatibles les cultures militaires des Etats-membres ?

L'Europe est une merveille dans sa diversité, et il est important de garder cela. C'est un processus spécifique et original qui explique que le partage de souveraineté, la mise en commun de moyens pour être plus efficaces ensemble ne signifie pas pour autant la spécificités nationales. Le processus sera naturellement différent que dans un Etat comme les Etats-Unis où l'on ne part pas d'entités clairement définies avec des politiques et des cultures propres. C'est ce qui fait la richesse du processus, et sa valeur de modèle pour le monde : trouver un partage de souveraineté pacifique pour des objectifs communs, c'est un processus unique.

L'allié britannique est aussi source de défi par son attitude mêlée ?

Les Britanniques ont une constante : ils défendent quoi qu'il arrive leurs intérêts propres. Lorsque les intérêts sont convergents, ils se montrent actifs et créatifs, mais lorsqu'il y a des divergences d'intérêts, ils se battent farouchement. La coopération avec les Britanniques gardera toujours cet aspect. Les Britanniques ont le sentiment qu'ils sont à la fois une puissance européenne, et qu'ils ont quelque chose en commun avec leur grand allié américain : ils essaient donc de concilier les deux. En cas de choix difficile, il y a une pression très forte des Etats-Unis et ils en tiennent beaucoup plus compte que nous : leur autonomie d'action est moins grande que la nôtre. Mais ils partagent avec nous un souci de jouer pleinement leur rôle sur le plan national, d'être un acteur influent. Les Britanniques attendent de voir si une structure est opérationnelle, et s'ils se rendent compte qu'elle l'est, ils veulent en prendre la tête et certainement pas en être un élément non-actif. Ils sont très pragmatiques : l'Europe de la Défense étant devenue une réalité, les Américains ne tenant pas l'Alliance atlantique pour quelque chose de sacré et ayant d'autres priorités que l'Europe aujourd'hui (Asie, Moyen-Orient), s'il y avait une nouvelle opération de type Bosnie, il n'est pas du tout certain que les Américains s'impliqueraient comme ils l'ont fait il y a quelques années. Les Britanniques veulent être présents au niveau décisionnel dans tout ce qui marche : l'Alliance marche, l'Europe de la Défense marche aussi aujourd'hui. Ils veulent donc préserver les deux instances et tout faire pour qu'elles fonctionnent le mieux possible ensemble. On eut donc parfaitement travaillé avec eux pour le développement de la PESD, mais ils voudront toujours que la PESD ne fasse pas ombre à l'Alliance atlantique, tandis que nous sommes des fidèles de l'Alliance qui voulons la plus grande autonomie possible pour l'Union Européenne. C'est un débat franco-britannique qui dure et durera.

Peut-on voir le rôle de la Grande-Bretagne comme celui d'un modérateur quand le couple franco-allemand connaît des phases de crispation, comme en 1998 ?

Ces crispations avaient d'autres raisons : c'était au moment où l'Allemagne était dans sa phase de « normalisation », entre la tutelle française en Europe et la tutelle américaine. L'Allemagne redevient une puissance au plein sens du terme, ce qui ne l'empêche pas d'être un partenaire majeur et actif dans le cadre de l'UE et de l'Alliance atlantique. Comme la construction européenne s'est souvent faite sous l'impulsion d'un effort particulier franco-allemand, et que la politique britannique a été de tout temps d'éviter qu'il y ait une puissance dominante sur le continent, les Britanniques ont toujours essayé de faire en sorte que le couple franco-allemand ne soit pas dominant. En fonction des circonstances, le couple franco-allemand peut ou non les déranger.

Quelles sont les perspectives après l'échec du Traité constitutionnel ?

A un moment où beaucoup de gens s'interrogent, j'ai la conviction qu'il y a un mouvement de l'histoire, et que le processus d'unification du continent européen est au cœur de ce mouvement. Ce processus s'appuie sur trois éléments : assurer la paix et la stabilité en Europe après l'expérience de la Seconde Guerre Mondiale, remplir un engagement moral vis-à-vis d'autres pays, et définir les intérêts européens qui fondent l'intérêt des Etats-membres à coopérer. Je n'ai donc pas trop d'inquiétude sur la poursuite de ce processus sans précédent parce que c'est un processus pacifique, volontaire d'Etats souverains qui mettent en commun leur souveraineté. L'Union Européenne joue un rôle de modèle pour des organisations comme le MERCOSUR ou le Conseil des Etats Arabes du golfe.

Durée : 1h

Fonction : Chef et adjointe au chef du Bureau Alliance Atlantique, Sous-Direction Construction Européenne et Alliance Atlantique

En quoi consiste le nouveau rôle de l'OTAN qui est en pleine mutation ?

La transformation de l'OTAN, entérinée par la Déclaration d'Istanbul de juin 2004 des chefs d'Etat et de gouvernement, élargit de facto le socle de compétences de l'Alliance, que ce soit géographique ou thématique. Cette déclaration légitime le hors zone, c'est-à-dire la présence de l'OTAN sur des théâtres d'opération hors article V.

Il y a aussi une transformation de l'Alliance au niveau capacitaire qui procède des décisions prises lors du sommet de Prague en 2002. Cette transformation recouvre plusieurs sujets. Il y a d'abord les engagements capacitaires de Prague, que l'on appelle les PCC, qui suivent une logique inhabituelle dans l'OTAN : ce sont les nations qui adhèrent à un groupe donné pour améliorer une capacité globale. C'est la logique que l'on retrouve dans l'UE. Cela peut-être par exemple le transport stratégique, le ravitaillement en vol,.... Il existe plusieurs groupes de travail PCC. Ces groupes visent à combler les lacunes capacitaires essentielles identifiées. Les nations se sont rassemblées pour travailler ensemble dans les domaines considérés. Le seul problème est que l'identification claire des problèmes prend du temps. Puis il est relativement long de lancer un programme d'armement par la suite. D'une manière très naturelle, on ne peut pas attendre de résultat majeur avant plusieurs années. Or le processus a commencé il y a seulement trois ans, et trois ans dans la vie d'un programme d'armement, ce n'est pas grand-chose. Si l'on regarde des programmes importants comme le Rafale, cela se déroule sur vingt, trente, quarante ans.

Il y a toute la phase recherche en amont.

Pour autant, même si cela prend du temps, tout le monde ne fait pas des efforts identiques. Le deuxième volet est la mise en place de la force de réaction rapide de l'OTAN, la NRF (*Nato Reaction Force*). Sa phase de montée en puissance a commencé en 2003, avec une pleine capacité opérationnelle prévue pour la fin du premier semestre 2006. En substance, c'est une force construite essentiellement sur la base de moyens européens.

Le Corps Européen y participe notamment.

Le Corps Européen a en effet été labellisé HRF en 2003 et prend le commandement de la composante terrestre au deuxième semestre 2006. De la même façon, l'Etat-major Air français a été certifié et prend le commandement de la composante aérienne de la NRF le 1^{er} juillet 2005. On a aussi certifié récemment l'Etat-major de la composante maritime. On a ainsi des Etat-majors multinationalisés. La NRF se compose d'un Etat-major interarmées pour l'OTAN qui vient soit de Naples, soit de Mons, soit de Lisbonne, de commandements de composantes (Terre, Air, Mer et Forces Spéciales), puis des forces. La France fournit une contribution substantielle à la NRF.

Elle est un acteur très engagé dans ce processus qui participe de la transformation capacitaire de l'OTAN.

Cela peut sembler un peu paradoxal au vu des antécédents de la relation de la France à l'OTAN. Peut-on dire qu'avec la NRF, la relation France-OTAN parachève sa normalisation ?

Ce n'est pas exactement cela. L'OTAN est une capacité à agir ensemble, entre Européens et Américains, pour une action militaire commune. Ce cadre est précieux pour avoir la capacité technique de travailler ensemble et de s'habituer à agir ensemble. Cela recouvre un certain nombre de domaines techniques, comme par exemple les transmissions pour avoir une radio qui puisse parler à une autre radio. Il y a aussi des procédures et des habitudes à travailler ensemble qui demandent à être exercées régulièrement. Ça ne se décrète pas dans les textes. L'OTAN sert à cela.

L'OTAN permet de tirer les nations vers le haut en termes d'opérations. De rendre possible les opérations multinationales.

Dans le Livre Blanc de 1994, on envisage clairement le cadre d'emploi des opérations comme multilatéral. Et à ce titre, pour être en mesure d'agir efficacement dans ce cadre multilatéral, il nous faut cette interopérabilité technique et pratique avec nos partenaires, que l'on construit notamment dans le cadre de l'OTAN. La France est un des acteurs majeur des opérations de l'OTAN : elle est le 3^{ème} contributeur en matière de forces, et le 4^{ème} contributeur financier. Il ne s'agit pas de réintégrer l'OTAN ou de modifier nos positions, mais d'agir au mieux pour conserver et améliorer notre interopérabilité avec nos partenaires opérationnels. Cela permet d'améliorer la performance en opérations.

Et pur ce qui est de la NRF, elle comporte deux aspects principaux. Le premier aspect consiste à être en mesure de réagir rapidement et ensemble à une situation de crise car le cadre d'action de l'OTAN est pertinent en la matière. D'autre part, c'est un outil privilégié pour transformer nos forces et les rendre plus interopérables, et surtout aider nos partenaires à transformer leurs propres forces. Certains de nos partenaires agissent d'ailleurs préférentiellement dans le cadre otanien, pour diverses raisons. La France a un budget de défense en proportion sensiblement plus important que celui de nombre de ses partenaires européens (en fait la quasi-totalité à l'exception des Britanniques). La participation à la NRF est pour nous un levier pour rendre nos forces interopérables, pertinentes. On n'a plus besoin, dans le contexte stratégique actuel, de gros bataillons armés lourdement.

L'évolution va plus vers la projection que vers le statique.

Sans négliger pour autant des capacités lourdes qui peuvent être nécessaires dans certaines circonstances. Souvenons-nous quand même de 1870 où l'on avait une armée expéditionnaire qui nous a été d'un secours très limité face aux armées prussiennes.

L'idée des forces de projection vise à répondre à ce qui est évalué comme de nouveaux risques, dont on considère qu'ils n'ont pas de frontières. C'est dans cet esprit qu'a été promue la transformation de l'Alliance, qui répond aussi bien à l'analyse américaine qu'à l'analyse française car on analyse les risques de façon comparable.

Cette analyse s'est certainement basée sur des processus d'apprentissage tirés des Balkans. Quel a été l'impact des attentats du 11 septembre 2001 sur cette analyse ?

Le 11 septembre n'a pas été une révélation !

L'importance du 11 septembre, c'est l'évolution de la conception américaine du terrorisme.

Les Etats-Unis ont découvert le terrorisme sur leur territoire. Cela a changé leur perception, mais surtout la peur inspirée par ces attentats a été instrumentalisée au profit d'un dessein que les Etats-Unis avaient au Proche-Orient. Avant le conflit en Irak, on parlait déjà de terrorisme. Il y a eu une forte médiatisation d'un événement inattendu, qui n'avait pas été prévu par les systèmes de renseignement. Cela pose le problème de la rénovation des systèmes de renseignement.

La mutation qui s'articule autour du terrorisme a mis en exergue un point important : dans la mesure où le terrorisme est associé à l'islamisme, c'est l'Alliance qui agit avec des pays qui étaient jusqu'à présent des partenaires. Le terrorisme se décline à l'OTAN aussi bien sous l'aspect Alliance pure que sous l'aspect partenariat dans un sens de plus en plus large : c'est le partenariat PWP, mais aussi avec les pays du dialogue Méd. ou avec les pays contacts (soit l'ensemble des pays qui ne font partie d'aucune des catégories précédentes qualifiés de façon positive de « pays contacts » au Sommet d'Istanbul puisqu'ils participent dans certains cas aux opérations de l'OTAN). C'est en cela que le champ s'élargit : ce ne sont plus des opérations de l'Alliance pure, dans la mesure où se déclinent de façon mélangée Alliance et coalitions. Le terrorisme a été un catalyseur pour la transformation de l'Alliance, mais certainement pas le catalyseur d'une transformation de la position française.

Concernant les relations UE-OTAN, ou plus exactement PESD-OTAN si l'on veut se mettre à un niveau identique, qu'en est-il aujourd'hui ?

Tout d'abord, la distinction que vous faites est pertinente. En effet, lorsque l'on regarde les correspondances entre l'OTAN et l'UE, le correspondant du Conseil de l'Atlantique Nord (NAC) est le Comité Politique et de Sécurité (COPS) qui est un organe de sous-ordre du Comité des Représentants Permanents (COREPER), qui eux sont les vingt représentants des Etats. Ce sont des ambassadeurs anciens et bien ancré, alors que le COPS est composé d'ambassadeurs plus jeunes. L'Union est quelque chose de beaucoup plus large que la seule partie en relation avec l'OTAN qui s'occupe de sécurité.

L'UE a un éventail assez large de capacités dans un processus qui va au-delà d'opérations de combat de haute intensité. L'OTAN jusqu'à présent n'avait absolument aucune capacité dans les domaines qui n'étaient pas militaires. La mutation de l'Alliance et de son l'article V en une organisation plus large induit une prise en compte par l'OTAN des problèmes de sécurité. On assiste à un glissement perceptible de la zone défense vers des zones de sécurité ; cela se décline subrepticement : on a des documents qui arrivent sur des sujets qui ne sont plus du tout de la défense comme le trafic des êtres humains, la *border security*, la lutte contre le crime organisé... Là, nous sommes confrontés au mieux à une complémentarité à définir, et au pire à des rivalités sachant que les moyens dont disposent les deux organisations sont les mêmes moyens : les moyens des nations.

Les deux organisations n'ont aucun moyen propre : ce sont les moyens des nations qui les fournissent à leur gré.

Cela pose alors un problème de confiance et de légitimité pour l'OTAN et pour la PESD.

En effet, cela pose le problème de la légitimité des décisions prises. Il y a eu des épisodes assez fâcheux sur l'évincement de certaines nations qui ne répondaient pas aux critères souhaités par les Américains. Au lieu d'avoir un processus de décision qui prenne en compte la totalité des nations, on a en 2004 un glissement vers une dérive systématique où l'une des nations qui n'avait pas la même analyse a failli être marginalisée : on a voulu utiliser un comité dans lequel la France ne siège pas pour prendre les décisions. Là se pose la question de la légitimité du processus de décision et de la validation de l'opération.

L'analyse que l'on peut en faire est que l'on s'est trouvé dans une période d'excès, dans un but bien particulier de gestion à court terme. Je crois pouvoir dire que l'on s'éloigne de ce type d'excès, sans néanmoins l'écarter totalement. Cela remettrait en cause le processus décisionnel de consensus sur lequel se base l'organisation.

Ce problème de légitimité se pose aussi à la PESD.

Je pensais en effet aux dix nouveaux entrants qui ne conçoivent pas forcément la légitimité de la PESD de la même façon que la France, l'Allemagne et dans une certaine mesure l'Angleterre.

C'est toute la difficulté d'avoir une cohésion quand on est si nombreux.

C'est une réflexion pertinente. Mais qui devrait s'atténuer avec le temps. Je ne pense pas qu'il y ait dans dix ans une telle césure.

En quoi consiste votre travail au regard de notre échange précédent ?

L'OTAN est faite d'un grand nombre de comités...

300...

... qui examinent des documents, des concepts, des *guidelines*... Notre rôle, à la DAS, est de veiller à ce que les intérêts du Ministère de la Défense soient préservés et protégés dans le cadre de l'analyse que l'on fait des documents présentés. Nous devons notamment veiller à ce que le rôle des nations soit maintenu à tous les niveaux, c'est à dire que les structures otaniennes ne soient pas privilégiées aux dépens de l'exercice naturel du pouvoir des nations.

Chaque structure administrative ayant une tendance naturelle à se développer et à devenir intrusive vis-à-vis de l'extérieur, c'est un exercice qui ne va pas toujours sans des discussions assez vives, d'autant que certains de nos partenaires ont une vision sensiblement différente du rôle de l'Alliance.

L'OTAN nous soumet des documents que nous analysons et que nous commentons, et sur lesquels nous considérons dans certains cas que le document est tellement éloigné de ce à quoi nous pouvons souscrire que nous faisons une rupture de silence, c'est-à-dire que nous considérons le document comme inacceptable et nous demandons des amendements.

On compte environ 130 ruptures de silence par mois.

Nous gérons le suivi de la production OTAN. Nous préparons également la position du Ministère de la Défense pour les réunions qui ont lieu dans le cadre des réunions avec nos partenaires, ou interministérielle. La Délégation aux Affaires Stratégiques sert en quelque sorte de direction des relations internationales pour la Ministre. Nous faisons essentiellement de l'analyse de documents et de tendances, nous produisons des notes d'alertes, c'est-à-dire que dans certains cas nous disons « Attention, tel concept peut conduire à... ». C'est un travail assez varié. Nos documents sont diffusés en interne au Ministère de la Défense, mais aussi à l'extérieur : au SGDN, à l'Etat-major particulier, à d'autres ministères et à nos représentations permanentes auprès de l'OTAN et de l'UE. Nous assurons l'information des représentants français en poste traitant de ce sujet.

Ces documents peuvent-ils m'être accessibles ?

Non. Mais ce sont surtout des documents techniques, peu lisibles en dehors des personnes qui s'occupent directement de ces dossiers.

Ces documents sont produits avant tout pour l'information du gouvernement. La vocation de la DAS est l'information du Ministre et plus largement des intervenants dans le domaine de la défense.

Entretenez-vous une relation plus ou moins suivie avec des organismes de recherche tels que l'IFRI, l'IES-UE... ?

La DAS a des budgets et finance des études.

Sous la forme de contrats de recherche ?

Il y a un certain nombre d'étudiants subventionnés. Et des commandes d'études.

Pouvez-vous me parler des opérations de l'UE, particulièrement de Concordia et Althea, et de la façon dont elles s'articulent avec l'OTAN ?

La direction politique et stratégique est assurée par le COPS. La chaîne de commandement passe par le Comité Militaire de l'Union Européenne qui a autorité sur le commandant d'opération, en l'occurrence pour Althea le Général britannique Reith. Le commandant de l'opération est également l'adjoint du SACEUR. La chaîne de commandement passe également par le niveau de Naples à des fins de coordination, avec l'ensemble des structures OTAN, puis le commandement de la force sur le terrain qui est le général britannique. Pour ce qui est de la gestion courante de l'opération, il y a également ce qu'on appelle un comité des contributeurs mis en place de façon ad hoc, qui donne un avis consultatif sur la conduite de l'opération au quotidien. Il y a notamment les Arméniens, les Turcs...

Pour les opérations dans le cadre du dispositif « Berlin + », c'est-à-dire avec recours aux capacités et moyens de commandement communs de l'Alliance, ces capacités sont l'Etat-major de SHAPE, l'Etat-major de Naples, puis un certain nombre de moyens de transmission soit entre SHAPE et les théâtres d'opération, soit dans une certaine mesure sur le théâtre lui-même. Il y a aussi le recours aux contrats passés sur place par l'OTAN avec des structures X ou Y, contrats qui sont mis à la disposition de l'Union Européenne. Il y a aussi de manière régulière des échanges d'informations à l'occasion de réunions entre le Conseil de l'Atlantique Nord et le Comité Politique et de Sécurité, et les Comités Militaires de l'OTAN et de l'UE sur le déroulement de l'opération, ainsi qu'une harmonisation des transmissions.

Pour l'opération Concordia, cela s'est passé de la même façon.

Quant est-il du Kosovo ou de l'Afghanistan, quand le Corps Européen a pris la relève de l'OTAN au sein de la KFOR et de l'ISAF ?

En Afghanistan, cela n'a rien à voir. Il s'agit d'une opération OTAN à laquelle ont participé les Euroforces, en l'occurrence le Corps Européen. Les Euroforces s'appellent ainsi car elles sont constituées de plusieurs pays européens, mais pour autant elles n'ont aucun lien de subordination directe avec l'Union Européenne.

C'est bien l'Europe, mais pas au sens Union Européenne.

Ce sont en fait des coopérations renforcées entre un certain nombre de pays dans des domaines particuliers. C'est une coopération croissante de pays européens pour faire quelque chose ensemble, mais ce n'est en aucune façon des forces qui sont sous l'autorité de

l'Union. Ce sont peut-être des initiatives qui germeront pour donner à terme quelque chose de plus grand. Pour l'Afghanistan, ce sont les cinq nations du Corps Européen qui ont proposé à l'OTAN d'engager le Corps Européen en Afghanistan, sans recours au mécanisme UE.

Quid de l'IESD ? Ce concept semble tombé en désuétude, alors qu'il semblait fédérateur en 1994-1995.

Cela fait longtemps que l'on n'en parle pas beaucoup.

La dernière fois que l'on en a parlé, ce devait être en 1999 au Sommet de Washington Mais on est plutôt rentré dans une logique PESC-PESD, sans se préoccuper davantage de l'IESD. Il y a certes le dispositif « Berlin + », mais la France considère qu'il peut y avoir des opérations différentes de ce dispositif. Dans la mesure où nous souhaitons avoir une autonomie, nous souhaitons aussi faire monter en puissance des moyens européens et aller au-delà de « Berlin + ». On peut aussi aller vers des opérations sous forme de coalitions, auquel cas ce n'est ni à travers l'OTAN, ni à travers l'UE. Le dernier discours de la Ministre est clair là-dessus. La France se réserve le droit d'avoir un éventail d'intervention qui n'est pas figé dans certaines structures.

Concernant la création d'une cellule européenne à SHAPE, où en est le projet ?

L'idée de cellule européenne remonte à une décision du Conseil européen de décembre 2003 qui avait décidé la création d'une cellule civilo-militaire, d'une cellule de l'UE à SHAPE et des arrangements de liaison entre l'OTAN et l'Etat-major de l'Union Européenne. La cellule civilo-militaire est en cours de mise en place ; la cellule de l'UE à SHAPE existe *de facto* dans le cadre l'opération Althea, mais son établissement *de jure* sera effectif bientôt (le texte est quasiment fait) ; les arrangements de liaison sont toujours en cours de discussion.

On est dans la phase constitutive, et ça avance.

C'est toujours un peu long parce que les uns et les autres ont des perceptions sensiblement différentes : certains veulent aller plus dans un sens, d'autres dans un autre. C'est comme de faire rentrer une pelle de sable dans un sceau : on tasse, cela prend du temps.

Concernant plus particulièrement la coopération militaire franco-allemande, comment s'articule ce partenariat avec l'OTAN, sachant que nos deux pays ont parfois sur le sujet des visions divergentes ?

Théoriquement, politiquement nous avons une attitude conjointe le plus souvent possible. Au plus haut niveau des deux Etats, il y a une entente pour avoir de plus en plus de positions communes au niveau international. Pour ce qui est de l'OTAN, il peut y avoir par moment des différences d'appréciation entre la Chancellerie et le Ministère de la Défense allemand, qui est très atlantiste, tandis que la Chancellerie est très européenne. Les perceptions purement militaires sont plus favorables à la dimension transatlantique ; les perceptions diplomatiques sont plus favorables au lien européen. Dans certains cas, il y a des positions en réunion qui peuvent être un peu inattendues. Il y a un élément d'explication important qui est que les carrières des officiers allemands se construisent à travers les stages qu'ils font aux Etats-Unis et à l'OTAN. Le prisme transatlantique est donc assez fort chez les militaires allemands.

Il y a une proportion importante d'officiers allemands qui sont en poste au sein de l'OTAN. Cela leur donne une culture et une habitude de l'OTAN, une sympathie naturelle.

Et puis l'Allemagne a sur son sol une présence affirmée de l'Alliance, à travers un certain nombre de bases atlantiques. Il y a l'école de Bergen-Bürgau, etc... Il existe tout un réseau visible qui explique cette affiliation particulière.

L'exemple que je prends souvent pour illustrer cela est le suivant : il y a dans les forces armées allemandes trois officiers généraux à cinq étoiles : un à l'Etat-major des Armées (le *Generalinspektor* de la Bundeswehr), et les deux autres qui sont le chef de l'Etat-major de SHAPE et le commandant de l'Etat-major interarmées de Mons. Cela résume bien la prégnance otanienne au sein des forces armées allemandes.

Et que dire de la Grande-Bretagne dans son rapport à l'Alliance ?

Les Britanniques sont en position de force, d'influence au sein de l'OTAN, et c'est une réalité. Leur influence est dans une certaine mesure hors de proportion avec ce qu'ils apportent au pot commun. C'est une « *root nation* », une nation fondatrice. Notamment si l'on regarde les choses du côté des forces mises à disposition pour les opérations, le ratio entre le nombre d'officiers généraux au sein de la structure et soldats donnés pour les opérations est extrêmement réducteur. Il y a une différence considérable entre les Anglais et les Allemands, pour prendre deux nations comparables. Il y a une raison essentielle pour cela : les Anglais sont actuellement très impliqués en Irak, et ils fournissent donc très peu de forces pour l'ensemble des opérations de l'OTAN. C'est un peu la même chose pour les Américains.

D'où la pression accentuée sur l'ensemble des alliés pour faire des efforts en matière de défense qui puisse permettre d'avoir un réservoir de forces suffisant pour pallier leurs déficits.

Concernant la force de dissuasion nucléaire, où en est l'idée de dissuasion concertée et comment s'articule-t-elle avec le parapluie américain et l'OTAN ?

Le concept est sans doute encore un peu prématuré.

Oui, cela reste de la pure souveraineté.

Il y a bien évidemment des discussions politiques, mais qui à ma connaissance ne traitent pas de ce sujet.

Ce sont des sujets très sensibles, au cœur de la souveraineté. On peut faire des alliances dans différents domaines, en interarmées et au niveau multinational, mais ce domaine stratégique n'est pas mutualisable à court terme.

Le jour où l'on aura un Etat fédéral européen, la question ne se posera plus. Mais je ne suis pas sûr que ce soit dans un avenir proche...

Un sujet que nous n'avons pas évoqué me vient à l'esprit : les groupements tactiques 1500 seront-ils disponibles aussi pour l'usage de l'OTAN ?

Ils n'ont pas vocation à l'être.

Ne s'articulent-ils pas avec le dispositif « Berlin + » ?

Non, pas du tout. Les accords « Berlin + » consiste en la fourniture par l'OTAN de moyens à l'UE.

Quelle est sa réciproque ?

Les nations qui possèdent les forces peuvent les mettre à la disposition de l'OTAN ou de l'UE. Si l'OTAN a besoin de forces et que les nations ont des forces disponibles soit dans le cadre d'un groupement tactique, soit en dehors, elle peuvent accepter de les placer dans le cadre de la génération de forces de l'Alliance.

Le concept des *Battle Groups* ne se substitue pas à celui de la NRF : ce sont de concepts totalement différents.

La NRF est une force interarmées qui peut agir dans tous les domaines, tandis que les groupements tactiques sont des forces terrestres aux capacités limitées à 1500 hommes. Ce ne sont pas les mêmes proportions.

Souhaitez-vous ajouter quelque chose pour conclure ?

L'OTAN est en train d'évoluer, et sans que l'on apporte un crédit total et entier à tout ce qui est affiché sur le site de l'OTAN, je pense que l'Alliance admet néanmoins de regarder l'avenir.

Qui est l'aiguillon de cette évolution ? Les Etats-Unis ? Ou est-ce un mouvement plus collectif ?

Chacun tire dans un sens différent, et la structure elle-même est un des acteurs.

La première opération OTAN a été le Kosovo en 2001. Cela a été une sorte de traumatisme pour la structure parce que l'article V a été promulgué plus par soutien des Etats qu'à la demande des Etats-Unis. Il y a eu pendant plusieurs mois des interrogations sur le sens de l'OTAN. Lord Robertson, le précédent secrétaire général, s'est beaucoup activé pour redonner un peu de crédit à l'organisation. Il a été confronté à des difficultés capacitaires importantes à Kaboul ; il est donc parti de ce constat de carence (il avait besoin de trois hélicoptères, qu'il est allé quémander et qu'il n'a pas eu). Le nouveau secrétaire général a un profil de Ministre des Affaires Etrangères, à la fois politique et diplomate, capable d'occuper ultérieurement des postes à forte visibilité en dehors de son pays ; il a, sous la houlette des Etats-Unis et de façon concertée avec certaines nations, pris le parti de faire rayonner l'organisation. On voit très bien cela dans les contacts qu'il noue avec différentes organisations internationales, que ce soit l'ONU où il a fait une déclaration en séance plénière pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance ; avec l'OSCE... Il montre une volonté farouche de développer le partenariat stratégique avec l'UE au-delà de la gestion de crises. On entend parler de relations avec l'Union Africaine. Il y a donc un dimensionnement visible et médiatisé qui fait que l'organisation suit ce mouvement et que la structure se nourrit aussi de ce vibrillonnement.

Il y a une autre question que nous n'avons pas évoquée : celle du Darfour. Que va-t-il se passer ? Qui va s'y rendre : l'UE ou l'OTAN ?

A la fois les deux et personne. Aucun des pays européens ou du continent nord-américain n'a réellement l'intention de mettre en place des forces sur le terrain. L'Union africaine a la volonté ferme de gérer cette crise elle-même. Ce que font les uns et les autres, c'est apporter un soutien à l'Union africaine pour l'aider à faire face aux tâches qui sont les siennes. Ce

soutien prend plusieurs formes : cela peut être un soutien aux transports (des pays décident de fournir un soutien dans ce domaine, soit par l'intermédiaire de l'UE, soit par l'intermédiaire de l'OTAN) ; un soutien au travail des différents Etat-majors africains sur place (l'OTAN a par exemple monté des cours de remise à niveau pour les officiers d'Etat-major africains à Nairobi ; l'UE fournit un soutien en termes d'instructions d'Etat-major) ; il y a aussi des moyens et un soutien dans des domaines non militaires tels que les fiances par exemple.

L'objectif visé est que les Africains gèrent leur crise par eux-mêmes : on cherche à impulser un processus d'appropriation de la crise. L'enjeu est énorme : il s'agit d'un million de personnes et de déplacés ; le jeu des intérêts entre Etats européens et américains n'a pas lieu d'être ici.

Quelle est la position de la France sur le sujet, et plus largement sur la relation UE-OTAN aujourd'hui ?

La France, dont la position est élaborée assez largement par le biais de la DAS, veut limiter le partenariat stratégique UE-OTAN à la gestion de crise. Or l'Alliance fait pression pour élargir le partenariat au-delà. Mais la France ne veut en aucun cas de fusionnement de ces deux cadres d'intervention.

Annexe 5.2.7.: Entretien à Paris, 27/10/2005

Durée : 1h30

Fonction : Chargé de mission auprès de Pierre Joxe (1988-1993) ; Conseiller auprès de Lionel Jospin pour les questions de défense (1997-2002) ; conseiller Défense du Parti Socialiste

Pourquoi, alors que la coopération militaire franco-allemande est active et propose nombre d'idées, la PESD ne naît formellement qu'après Saint-Malo ? Pourquoi le franco-allemand ne suffit-il pas à impulser les choses en matière de défense européenne ?

La problématique de l'Europe de la défense, comme toutes les grandes problématiques de l'Union Européenne, a à l'origine été dynamisée et mise en train par le moteur franco-allemand. On ne peut donc pas dire que l'Europe de la défense n'a pas d'incarnation avant Saint-Malo en 1998. Les premières initiatives prises dans ce domaine sont nécessairement postérieures à la chute du Mur de Berlin et à la Guerre Froide : les Français voient bien que le changement de contexte stratégique créé des conditions possibles dans un nouveau contexte pour essayer de créer une coopération de défense en européen, et peut-être à terme une défense commune. C'est surtout une position française dans la mesure où nous avons des doutes par rapport à l'OTAN, et que les Français ont très tôt considéré, comme je le dis dans mon livre *Mitterrand et son armée*, que l'OTAN risquait d'être une alliance dépassée à laquelle il fallait substituer autre chose. Sur cette thématique, les Allemands n'étaient pas très vifs au départ. Mais ils vont comprendre, à l'insistance des Français, que leur allié en fait un point extrêmement particulier, notamment au sein de la relation franco-allemande. Dans le cadre général de la réunification allemande et des discussions autour de l'euro, les Allemands, peut-être aussi avec des convictions, se rattachent à l'idée que l'on peut faire quelque chose dans le domaine de la défense. En réalité les premiers jalons posés en matière de politique européenne de défense, ce sont les grandes rencontres entre Mitterrand et Kohl, et notamment le sommet de La Rochelle qui aboutit à la mise en place du Corps Européen. Suivent ensuite la multiplication de toute une série d'initiatives de même type sur une base de coopération gouvernementale entre quelques Etats la création de l'Euromarfor, la création de l'Eurofor, du GAE... Cela a été l'embryon de la défense européenne, à laquelle Maastricht donne une définition qui fait que juridiquement, la politique européenne de défense devient désormais un objectif certes mal dessiné mais confirmé par un traité qui concerne l'ensemble des Etats-membres. Il y a dans la période d'avant 1998 deux éléments : des coopérations intergouvernementales qui sont les aspects concrets de cette coopération, et sur le plan juridique l'affirmation dans le Traité de Maastricht d'une politique européenne de sécurité commune, pouvant conduire à une politique de défense commune, et même à terme à une défense commune. Maastricht est dans une très large mesure le fruit d'un accord franco-allemand de base. Les plus réticents étaient à l'époque les Britanniques.

Pourquoi est-ce que cela achoppe ? Tout d'abord parce qu'il y a une hésitation sur le bras séculier, ou le vecteur de cette défense européenne : pendant un moment, les Français vont penser que l'UEO pourrait être le bras armé de l'Union Européenne et théoriser là-dessus. Pourquoi ? Il y a d'abord un accord juridique de fond avec une clause de solidarité très forte entre les Etats européens, et ensuite cette institution en redéfinition. Or cela a été une erreur car l'UEO était en réalité une organisation qui n'avait jamais fonctionné, qui était une bureaucratie, une coquille vide. On a essayé de la mettre en éveil au moment de la guerre du Golfe pour gérer les questions de caucus maritime, mais cela n'a jamais bien marché. Avant que l'on se rende compte que l'UEO était incapable, qu'il valait mieux utiliser une coquille pleine comme l'OTAN qu'une coquille vide, et que par ailleurs on a vu se développer une

vision concurrentielle qui consistait à dire que les Européens n'ont pas besoin de construire de leur côté ce qui existe déjà dans l'OTAN et qu'ils devraient plutôt participer au rééquilibrage des moyens dans l'OTAN. Cette dernière initiative est une discussion théologique au sein de la communauté européenne, essentiellement menée par les Français qui mettent en garde contre le fait que l'OTAN est dominée par les Américains et que les Européens y apparaissent toujours divisés. Les Américains passent leur temps à y diviser les Européens, donc l'OTAN n'est pas une instance où l'autonomie politique européenne, et son autonomie diplomatique et de défense peut s'affirmer. Voilà schématiquement le paysage des années 1990 à 1994. A partir de cette date, et notamment avec l'échec en Bosnie, il y a un mouvement vers l'OTAN qui se produit du côté français : certains comme Joxe, qui pensait pragmatiquement qu'il valait mieux être à l'intérieur pour influencer l'Alliance et que la politique de la chaise vide affaiblissait notre position, en étaient déjà convaincu. Par ailleurs, le cas de la Bosnie montre concrètement qu'il faut prendre les forces et les moyens là où ils existent et où ils sont déjà un minimum interopérables, et ont l'habitude de fonctionner entre eux. Entre 1994 et 1997, la France se trouve un peu isolée dans sa vision très européiste, et va d'une certaine manière aménager sa position dans l'OTAN, de façon pragmatique au départ en rejoignant des réunions informelles, un peu dans des faux semblants, acceptant sporadiquement que le chef d'Etat-Major des Armées assiste à certaines réunions, etc. Ensuite, une fois cette introduction faite, la question de la réintégration complète se pose sous le mandat Chirac, avec la question du rééquilibrage. Et vous savez comment cela s'est terminé à l'été 1997 au Sommet de Madrid. A partir de là, le gouvernement de cohabitation décide de ne pas s'impliquer dans cette histoire otanienne qui est mal partie et –c'est de la tactique politique- de laisser le Président se planter sur un sujet sur lequel il a fort mal manœuvré. Ensuite, à gauche la plupart des partis ne sont pas des farouches atlantistes, par anti-impérialisme américain notamment, et le gouvernement n'a pas intérêt à revenir sur ces discussions à l'OTAN. En revanche, l'Europe a toujours été un cheval de bataille des socialistes jusqu'aux déboires de cette Constitution. L'idée que j'ai proposée de reprendre des choses sur le terrain de l'Europe de la défense est donc plutôt bien accueillie, d'autant plus que c'est dans la continuation de ce qu'a voulu Mitterrand et que c'est un dossier qui tombe à point nommé puisqu'on est dans une phase de finalisation de l'euro. Et il se trouve qu'au moment où l'on décide d'en parler, la relation entre Français et Allemands sur le terrain de la défense n'est pas très aisée : elle a été assez mal abîmée par la gestion qu'en a fait Jacques Chirac l'abandon de la conscription a été mal vécue, certains éléments sont liés à des éléments de passifs de Mitterrand dont on ne parlait pas jusque là du fait de la relation historique entre Mitterrand et Kohl. L'arrivée de Schröder au pouvoir s'est accompagnée d'une certaine mancipation, y compris émancipation du joug français pesant sur les affaires de diplomatie, de politique extérieure et de sécurité : c'est dans ce domaine que les Allemands vont faire les plus grands pas avec Fischer. Le troisième point était que la diplomatie allemande, d'abord sous Kohl, puis sous Schröder, n'a pas été complètement solidaire de Chirac dans son combat sur l'OTAN. Les Allemands ont d'une certaine manière profité de cette discussion à l'OTAN pour renforcer leur poids à l'intérieur de l'institution et récupérer des postes de commandement. Il y a donc plusieurs raisons psychologique et historiques anciennes qui font que la machine est un peu grippée et part mal de ce côté-là. En plus de cela, autant il y avait des conditions historiques qui faisaient que Kohl pouvait céder aux pressions de Mitterrand dans les années 1991-1992, autant dans la période postérieure à la négociation dans l'OTAN, les choses partent du côté britannique. J'y vois plusieurs raisons : la première est que l'on est un peu dans un jeu de poker menteur : les Anglais peuvent penser parvenir à leur fin en passant un accord avec les Français qui les réassociera à l'OTAN d'une certaine manière. Les Anglais ont aussi besoin d'une politique européenne plus nette, d'autant plus qu'ils ne participent à aucune des grandes politiques de l'intégration européenne : ils ont un intérêt à avoir une politique de souveraineté sur laquelle ils travaillent. Ensuite, ils sont en train de restructurer leur industrie de défense, et là encore, ils ont besoin d'un panorama dans lequel inscrire cette restructuration, et ils ont besoin d'un

dialogue plus européen sur ces sujets. Voilà les raisons qui les poussent à discuter avec nous, plus la montée des tensions sur le Kosovo et l'impression que les Européens n'ont pas été bons sur la Bosnie, et qu'il y a une responsabilité plus forte des Européens en ce domaine et qu'il faut l'encadrer. C'est ce qui pour moi explique Saint-Malo. Dans Saint-Malo, il y a des éléments de poker menteur et des divergences de vue fondamentales qui demeurent avec les Anglais, mais pour faire une première étape, nous pouvions la faire ensemble, chacun ayant un dessin dissimulé sur ce que seront la seconde et la troisième étape. Les initiatives prises du côté franco-britannique n'ont d'ailleurs pas posé de problèmes aux Allemands, et se sont spontanément généralisées à trois avant même d'être généralisées à l'ensemble des Quinze.

A l'époque où vous étiez conseiller de Pierre Joxe, comment était perçue la coopération militaire franco-allemande : comme quelque chose de sérieux, ou davantage comme une nécessité symbolique ?

Pour Mitterrand, la relation franco-allemande était une relation structurante. Pour mon livre, j'ai eu accès à beaucoup d'archives, et ces archives me l'ont prouvé. Frédéric Bozo en a d'ailleurs parlé dans son livre, de manière très juste. Beaucoup de choses ont été dites sur l'erreur de Mitterrand à l'égard de réunification. Mitterrand croyait à l'idée d'inéluctabilité de la réunification comme phénomène historique, mais en même temps il est un homme de sa génération : quelque part cette réunification lui évoque quelque chose. Il faut mêler dans l'analyse à la fois des facteurs politiques et psychologiques. La réunification est un grand événement historique, sur laquelle la France n'a pas de portée et Mitterrand non plus. L'histoire est en train de se passer, et Mitterrand est dans un coin. C'est d'ailleurs un paradoxe génial : Kohl, qui a toujours été considéré comme un personnage politique relativement terne se retrouve finalement à l'œuvre face à l'histoire et devient l'homme de la réunification. Or Mitterrand a toujours couru après un tel destin. Le couple franco-allemand était basé sur un rapport particulier, où Mitterrand était plus âgé que Kohl, où il y avait le rapport à la guerre, et où chacun incarnait son pays dans sa complexité et dans ses complexes, et notamment dans ce complexe de la Seconde Guerre Mondiale et du rôle très compliqué des Français et des Allemands. Et tout d'une coup, les cartes sont rebattues et, malgré tous les gestes symboliques, le grand homme, c'est Kohl. L'Histoire l'a voulu ainsi. Mitterrand va essayer de s'associer et d'être présent, mais il ne va pas l'être toujours habilement. Par petites touches successives. Mitterrand est comme tout le monde surpris par l'emballement de l'Histoire : il va essayer de dominer les choses et de créer des procédures pour encadrer les choses (cf. le putsch de Moscou). Mais comme pour l'UEO, à un certain moment, quand les choses sont terminées, c'est fini. J'explique moins ces erreurs d'appréciation par des réticences politiques que par des réticences psychologiques et culturelles liées à la fois à son ressenti historique et au fait qu'il aimerait trouver une place dans tout ce mouvement. Car tout se passe en dehors de lui, et largement en dehors de la France. L'Europe de la défense fait partie de la volonté de Mitterrand de structurer le continent européen dans l'après guerre froide. La dimension de la sécurité européenne permet donc d'envisager de redonner à l'Europe de l'autonomie et de l'indépendance par rapport aux Etats-Unis. On sent dans Maastricht cette idée que l'Union Européenne doit être une union politique, économique, et qui aspire à la puissance.

Par rapport à cela, Kohl fait l'inverse : il est dans la gestion énorme de la réunification et pense qu'il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain, c'est-à-dire que la relation avec les Etats-Unis est un appui, notamment dans ce remodelage du continent européen dont on ne sait pas quels seront les soubresauts mais dont on voit bien que les choses peuvent être compliquées comme dans les Balkans. Même si Mitterrand a raison de dire que les Américains quitteront le continent européen et seront moins présents, ce que l'on voit d'ailleurs aujourd'hui, dans la période des dix ans qui suivent la chute du Mur l'influence des Etats-Unis est considérable. Aucun Etat européen n'est capable d'avoir la politique

d'influence que les Américains ont eu à l'égard de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, et qu'ils ont maintenant à l'égard du Caucase et des Balkans. La vision allemande est plus près de la réalité que la vision française qui se veut visionnaire et idéologique. Kohl accepte de faire un certain nombre de choses car il comprend que c'est important sur le terrain symbolique, et que cela peut aussi permettre de fixer des évolutions futures. On est peut-être en train de faire une petite dérivation du grand cours d'eau de l'Histoire, mais pour l'instant le grand cours d'eau de l'Histoire, c'est encore l'alliance de pays européens avec les Etats-Unis pour amener à bon terme le remodelage du continent après la guerre froide. Dès lors les Allemands acceptent cette dérivation, mais n'y croient pas vraiment, alors que les Français qui ont été en seconde ligne jusque-là veulent que les choses aillent plus vite et plus loin. Ce sont des gestions du court et du long terme, et des implications dans tout cela.

Quelles étaient donc les raisons officielles de ces initiatives du début des années 1990 (BFA, Corps Européen, OCCAR...), et les raisons plus officieuses ? Est-ce un moyen pour la France de trouver un multiplicateur de puissance ?

Les acteurs ne sont pas tout à fait les mêmes en Allemagne et en France : l'armée n'est pas la même, le rapport au politique n'est pas le même, et l'armée allemande est une armée de la guerre froide, extrêmement otanienne, et qui n'a pas l'habitude de l'intervention extérieure. Les idées françaises lui paraissent pour le moins incongrues. La France a compris que, comme toutes les politiques européennes qu'elle a mis en œuvre, c'est un moyen d'influence parce que l'on en est à l'origine, on en est l'initiateur : c'est un moyen de transférer au niveau européen ce que l'on ne peut plus faire en franco-français. La guerre du Golfe a été un très bon signal pour les Français : à partir de ce conflit, on comprend très bien qu'aucune puissance moyenne n'est désormais en mesure de mener un combat d'une certaine intensité seule. La logique de la coalition apparaît concrètement. Dès lors que l'on bâtit une armée européenne, la capacité d'influence internationale des Français, des Allemands, des Britanniques est plus forte. Dès lors que l'on est au sein de l'OTAN, la domination américaine est telle que cela ne joue plus.

Mais la défense européenne n'est pas qu'un multiplicateur de puissance : en transférant des compétences, on en perd aussi. Il y a quand même une conviction profondément européenne qui est à la base de cela, et qui est aiguillée par le rôle historique de la France dans ce processus. En ce qui concerne l'euro par exemple, tout le monde sait qu'on le doit essentiellement à l'entente franco-allemande, donc aux hommes politiques qui l'ont fait. C'est la même chose pour la défense. Dans la relation entre la France et l'Allemagne sur ce sujet là, c'est quelque chose de beaucoup plus déséquilibré qu'avec les Britanniques, c'est évident. La dissuasion nucléaire, les interventions extérieures, font que dans le partenariat que l'on propose à l'Allemagne, la France joue nécessairement un rôle de chef de file. Sur l'euro, les Allemands étaient chefs de file car ils étaient la garantie de cette monnaie devant la communauté internationale en raison de la solidité du mark.

On parlait à l'époque d'Identité Européenne de Sécurité et de Défense, avec l'idée de développer un pilier européen dans l'OTAN. L'idée semble être tombée en complète désuétude après 1994.

Qu'est-ce que cela veut dire ? Cela n'a jamais été très fort. Il y a une espèce de gradation : on parle aujourd'hui de Politique Européenne de Sécurité et de Défense comme quelque chose d'acquis. Ce n'était pas acquis à une certaine époque car il n'y avait ni les structures institutionnelles, ni même le cadre politique et juridique. Après Maastricht, il y a eu le cadre politique, et après Nice un cadre juridique complètement établi. Tandis que quand on parlait d'identité, on était en deçà : c'est une chose qui recouvre deux idées : on était en deçà d'une politique européenne commune, et il y avait l'idée que cette identité pouvait se développer comme une sorte de ciment européen dans l'OTAN, préfiguration peut-être à un

caucus européen dans l'Alliance. Or cela a été bloqué à l'OTAN : jamais cette identité européenne n'a réellement existé.

Que pensez-vous des accords de Berlin Plus ?

Ils sont à l'origine de l'idée d'une possible mise à disposition des moyens de l'OTAN au profit de l'Union Européenne. Ils ont fait partie, de même que les accords négociés par Lanxade avant, d'un assouplissement de la zone grise entre l'Union Européenne et l'OTAN, et ont permis l'existence d'un SAS, d'une zone de décompression entre les deux constructions de défense. Cela débloquent les réticences. Mais au plan opérationnel, je n'y crois pas. Cela a été une belle construction diplomatique. Mais ma conviction est très nette sur le sujet : je ne crois pas à l'OTAN, je n'y ai jamais cru. J'crois pratiquement, concrètement, on ne peut pas s'en passer complètement comme on l'a vu pour le Kosovo. Mais j'ai deux remarques : tout d'abord, l'OTAN est une alliance militaire, tandis que l'UE est une union politique. Cela fait une différence de taille sur la détermination politique des objectifs et le contrôle démocratique. Les opérations extérieures par exemple sont des sujets extrêmement sensibles au regard des opinions publiques et du débat démocratique de chacun des pays. On ne peut pas imaginer qu'une organisation comme l'OTAN, qui est une organisation d'ambassadeurs et de militaires sans contrôle démocratique, très dominée par les Américains, puisse endosser un leadership politique. L'OTAN s'éloigne progressivement des bases qui étaient les siennes à l'origine. En revanche, le fait que l'OTAN soit une boîte à outils pour les Américains, elle peut l'être aussi pour les Européens. La question est de savoir pour les Européens où se localise la prise de décision et le contrôle politique. Pour les Américains, cela ne pose pas de problème : il existe une structure démocratique que sont les Etats-Unis. Les Etats-Unis interviennent en Irak : il y a un débat interne, le Parlement décide, etc. Quand les Européens, pour être efficaces, devront mêler leurs contingents à terme, comment cela se passera-t-il ? C'est ce qui doit à mon avis nous inspirer le plus. La difficulté est profondément sur la question de savoir comment on justifie une intervention extérieure quand nos intérêts de sécurité ne sont pas directement en cause. Les pays européens interviennent de façon isolée, comme la France en Côte d'Ivoire, mais ils trouvent des limites à cela, notamment parce que ça coûte cher. La contradiction se résoudra quand on sera capable d'envoyer dans des opérations comme les Balkans des forces européennes. On envoie aujourd'hui des forces européennes pour gérer des fins de crises. Mais les Européens ne pouvaient pas gérer le Kosovo par manque d'organisation et de débat politiques. C'est ce que l'on put avoir dans l'Union Européenne, à condition que l'UE voulue. Si on ne l'obtient pas là, on ne l'aura nulle part, et surtout pas l'OTAN. La construction européenne de défense est une obligation et permet de rationaliser l'ensemble des défenses européennes qui font à peu près toutes la même chose. Elle permettrait aussi d'être plus efficace, de peser au niveau international, et d'affirmer une vision de puissance qui est différente de la vision de puissance des Américains. Mais cela n'est possible que si cela rejoint une union politique. C'est pourquoi j'étais très content de la séquence 1992-2005 : même si c'était à des stades symboliques ou embryonnaires, il y a eu un développement des capacités et de la dimension politique, et la création d'institutions. Le rejet du traité constitutionnel crée une vraie difficulté sur ce point. Le projet de défense européenne implique une gestion politique. On voit bien par exemple que ne pas avoir une politique monétaire européenne avec un cadre institutionnel alors que l'on a construit l'euro est un ennui. Mais on a mis en place un système qui fonctionne avec la Banque Centrale Européenne. Ce n'est pas vrai pour la défense. On ne peut pas avoir d'engagements extérieurs avec utilisation de la force sans avoir derrière de la politique et de la responsabilité politique. Il n'y a jamais de neutralité de l'usage de la force. Aller dans le sens de l'intégration des forces européennes sans créer un cadre politique correspondant, c'est forcément aller vers la contradiction. Contradiction des processus de décision, des chaînes de contrôle... En réalité, on met ensemble des forces dont le commandement et le

contrôle restent le commandement et le contrôle des Etats. On se trouve dans la même impasse sur la réflexion idéologique sur un cadre politique européen qu'il y avait eu sur la monnaie. Et c'est très inquiétant car je vois mal comment on peut continuer à développer une logique de l'Europe de la défense sans qu'il y ait une réflexion politique commune. Par exemple, tout le monde considère comme logique la notion d'intervention extérieure. Or c'est une vision idéologique de l'ordre internationale, de la nécessité de l'Europe de s'y impliquer. Toute cette littérature autour de la défense européenne est essentiellement produite par une technostructure. Or en matière de défense, les écarts culturels sont énormes : autant les cultures monétaires, sous la pression de l'idéologie de la mondialisation et du libéralisme, s'étaient considérablement rapprochées dans les vingt années qui ont précédé la constitution de l'euro, autant il n'y a pas un tel alignement en Europe du point de vue des politiques de défense entre ceux qui sont des pacifistes absolus et ceux qui détiennent la dissuasion nucléaire. La culture européenne de défense est un plus petit dénominateur en suspension, défini par une technostructure administrative et politique qui trouve des accords et des résolutions sur des coins de tables. Cela n'est possible que pour l'instant tout est sous-dimensionné, et les missions, et l'outil. Si l'outil se redimensionnait en raison d'un lobbying des industriels d'armement par exemple, on serait très vite dans les contradictions que je vous indiquais sur les commandements et le contrôle.

Cette technostructure, est-ce le Secrétariat Général du Conseil, le COPS... ?

C'est un mélange de tout : le COPS, Solana, le Comité Militaire, les spécialistes européens comme moi ou d'autres sur les questions de défense. C'est ce petit monde d'environ 1000 personnes, même pas. Ce sont les directeurs politiques des Vingt-Cinq, les chefs d'Etat-Major des Armées... Le poids des petits pays est minime là-dedans. On fonctionne en réalité sur quelques centaines de personnes qui négocient tout cela. Il n'y a pas de débat dans les journaux nationaux, ni dans l'opinion publique qui croit que l'on a fait l'Europe de la Défense alors qu'on fait juste de quoi intervenir en Macédoine et au Congo.

Les médias semblent être passés complètement à côté des avancées de la PESD.

Cela ne les intéresse pas : ce sont des sujets qui n'ont pas de visibilité, sont d'une technicité absolue. Les médias s'intéressent à ces questions au moment des crises : Kosovo, Congo, Côte d'Ivoire... Les hommes politiques s'y intéressent très peu aussi.

Enfin, d'où émane le projet d'Europe de la Défense : des hommes politiques, des armées... ?

Je crois que les armées, notamment en France de plus en plus, se satisfont d'un système otanien. Les armées ne sont pas hostiles à la construction européenne de défense pour autant : cela leur donne de la visibilité, des postes dans les Etats-Majors, ... Ceux qui sont le plus intéressés, sont les industries d'armement : à la clef, il y a des programmes intéressants.

Cela contraste avec le début des années 1990, où les armées semblaient plus porteuses sur le sujet de la défense européenne, avec des figures comme l'Amiral Lanxade.

Les armées européennes ont en majorité un très fort tropisme otanien. Pour l'armée française, c'est un peu différent : c'est une armée qui se trouvait en autarcie et était avide d'ouverture. Quand les politiciens lui proposaient une ouverture européenne via l'Union Européenne, ils la prenaient. Aujourd'hui cette ouverture se fait aussi par l'OTAN, et les choses sont un peu plus équilibrées. Les militaires vont aussi à Norfolk comparer leurs étoiles, leurs indemnités, leur matériel, etc. Il y a quand même globalement un intérêt fort

pour la construction européenne dans l'armée française, qui correspond à un vieux fond de soupe d'autonomie. Mais cet intérêt est sans doute moins fort qu'il ne l'a été.

Auriez-vous des anecdotes sur la préparation des initiatives européennes entre 1992 et 1998 ?

Non, je n'en ai pas. Mais ce qui est très étrange, c'est la rapidité de Saint-Malo. Il y a un fabuleux concours de circonstances. Les choses sont négociées dans la nuit entre un petit nombre de gens, tout va très vite. Il y a eu auparavant quatre ou cinq réunions préparatoires avec les Anglais. Je n'ai jamais vu une négociation diplomatique aboutir aussi rapidement. Il y avait visiblement une directive de Tony Blair : c'étaient des hommes très proches de lui qui négociaient. Les circonstances du Kosovo ont par ailleurs mis sous pression toute cette affaire de manière extraordinaire entre la fin de l'hiver 1998 et l'été 1999. L'Europe de la Défense a été rythmée par trois sommets européens pendant ce conflit du Kosovo : le sommet de Berlin, le sommet extraordinaire de Bruxelles et le sommet de Cologne. C'est très intéressant de voir que les Allemands, même s'ils n'étaient pas leaders sur le sujet, étaient dans une situation de devoir faire réussir les choses comme présidents de l'Union Européenne. Ils ont eu un intérêt fort. Tout cela a été finalisé à Cologne, tout était ficelé en 18 mois. Le fait que des chefs d'Etat et de gouvernement discutent de questions aussi importantes que la sécurité, la gestion de crise ou une guerre, les place à leur niveau de responsabilité pour une fois. Le sommet extraordinaire de Bruxelles consacré au Kosovo montre bien cela : vingt-cinq chefs d'Etat et de gouvernement se mettent à parler ensemble de cette question avec un niveau très fort d'intérêt et d'implication. La capitulation de Milosevic est apportée par un message à Cologne au moment où l'on signe l'acte final du lancement de la PESD. Il y a une coïncidence entre la gestion du Kosovo, la prise de conscience renouvelée de la faiblesse des Européens, et donc la nécessité de mettre en place une défense européenne. Comme toujours dans la construction européenne, cela part d'un engouement fort du moment qui vit ensuite sur sa dynamique jusqu'à Nice. Aujourd'hui, le mécanisme est un peu grippé. L'affaire irakienne a laissé des traces énormes : c'est une fois de plus une grande erreur de Chirac qui n'a pas été capable de voir qu'il y a des objectifs stratégiques et d'autres qui ne le sont pas : l'Irak n'est pas un objectif stratégique pour la France, alors que la construction de la défense européenne l'est. Avoir clivé ainsi les autres Européens est absurde.

Comment expliquer la position similaire de Schröder : par la volonté de marquer l'existence du couple franco-allemande, par électoralisme... ?

Il y a quand même à la base une conviction chez les deux hommes : le fait qu'ils sont contre la guerre, et les attitudes américaines ont révélé des erreurs psychologiques terribles. Le mieux est de vous donner un exemple : Blair mène cette politique européenne aussi parce qu'il comprend qu'il y a un risque de marginalisation du Royaume-Uni dans l'OTAN. Dans les années 1995-1998, les Américains sont convaincus que la grande question stratégique va se passer à l'est de l'Europe, et donc que l'allié britannique dans l'OTAN est un allié moins important qu'il ne l'a été car il n'est pas une puissance continentale et qu'il n'influence pas la construction européenne car il se trouve trop souvent en dehors. Il y a aussi un rôle de l'Allemagne à jouer désormais sur le continent, d'autant plus que les problèmes sont continentaux. Donc les Américains misent sur leur deuxième grand allié dans l'OTAN, qui est aussi un otage de l'Alliance du fait de la guerre froide : l'Allemagne. La répartition des commandements se fait alors en faveur de l'Allemagne, et un peu au détriment des Anglais. Les Anglais réalisent qu'ils vont perdre leur rôle d'alliés privilégiés des Américains en Europe, et un peu par leur faute car ils sont considérés par les Américains comme plus assez européens pour peser sur le destin de l'Europe. Il y a donc un espèce de stratégie de rattrapage de Blair, qui veut prouver qu'il peut compter en Europe, et notamment sur cette

scène militaire où il a un certain nombre d'atouts. Et la guerre en Irak est un moment où chacun joue sa partition vis-à-vis des Américains : les Américains rebasculent alors sur autre chose avec la lutte contre le terrorisme, et le fait d'avoir l'allié anglais qui est une puissance maritime et peut projeter des forces est très important à ce moment-là. Il y a une influence des contextes stratégiques sur le positionnement des acteurs. Et les Américains marginalisent l'OTAN parce qu'ils ont le souvenir du rôle de l'OTAN au Kosovo et ne veulent plus se retrouver face à une coalition d'Européens qui pèsent sur l'action militaire, et veulent utiliser l'OTAN comme une boîte à outils. Ils éliminent donc l'Allemagne d'une certaine manière. Les Allemands ne se retrouvent un allié puissant des Américain que dans l'OTAN ; ailleurs, ils ne le sont pas. Leurs interventions extérieures sont limitées, et militairement, et politiquement.

Quels sont encore les grands défis pour l'Europe de la Défense ?

Ils sont énormes ! Les plus urgents sont au nombre de trois : d'abord, le problème du cadre et du contrôle politiques. On ne peut pas envisager d'aller loin dans ce domaine si on ne converge pas vers l'idée à terme de développer un cadre politique. Le deuxième consiste à affiner les points de vue idéologiques sur l'usage de la force et l'action militaire. Le troisième est plus concret : on intervient aujourd'hui sur un terrain cicatriciel à cause de l'Irak ; tant que l'OTAN n'a pas recousu la plaie, on aura du mal à repartir d'un bon pied. Il faut sortir des échecs du référendum et de l'Irak, et de l'équivoque sur les missions de la défense européenne. Il s'agit aussi de travailler à une programmation européenne commune, de rationaliser les efforts de défense... La coordination des deux dimensions politique et diplomatique d'une part, et organisationnelle de l'autre doit permettre à l'Europe de s'équiper stratégiquement : satellites, etc. Si elle ne se donne pas ces moyens-là, l'Europe s'abonne à la division des tâches entre Américains et Européens et le payera un jour parce que l'Occident est globalement engagé dans le maintien d'un ordre international qui est son ordre international et sa propre vision de la sécurité, qui n'est pas forcément partagée par le reste de la planète. En cas de crise, nos intérêts nous diront probablement ce que feront les Américains. La grande difficulté des Européens est de croire qu'une certaine forme d'impuissance leur affirme la neutralité. Or ils ne sont pas neutres dans le regard des autres et profitent globalement du système.

Annexe 5.3.: Entretiens conduits à Berlin

Annexe 5.3.1. : Entretien à la Chancellerie, 18/05/2006

Durée : 50 minutes

Fonction : Diplomate-conseiller à la Chancellerie sur la PESD et les questions bilatérales depuis mai 2006 ; conseiller allemand à Bruxelles en 1993 ; coordinateur PESC à l'Auswärtiges Amt en 1997-1999

Langue : français

Quel a été votre cursus et votre parcours professionnel jusqu'au Kanzleramt ?

C'est une longue histoire ! J'ai fait des études d'histoire, de germanistique et d'économie, et j'ai commencé au Ministère des Affaires Etrangères en 1987. Depuis –je ne sais pas si c'est un choix, un hasard ou un mélange des deux- j'ai fait essentiellement des négociations multilatérales. Je me suis d'abord occupé de désarmement pendant quatre ou 5 ans à l'époque où c'était un peu intéressant : Traité sur la réduction des armements conventionnels d'abord au Ministère puis à Vienne, et deux accords de désarmement au moment de l'unification allemande. J'ai même publié un livre là-dessus, notamment sur le Traité CFE. De Vienne, je suis allé directement à Bruxelles car l'ambassadeur de l'époque cherchait quelqu'un qui avait une connaissance dans les négociations de sécurité parce que justement début 1993, on se trouvait au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht avec les débuts de la PESC. J'étais à Bruxelles conseiller pour les Affaires extérieures à la RP : j'étais en quelque sorte le premier conseiller PESC allemand à Bruxelles. Pendant notre présidence de l'Union en 1994, nous avons fondé ce groupe de conseillers PESC qui maintenant est devenu un groupe d'ambassadeurs, alors qu'à l'époque je faisais ça tout seul. Maintenant ce sont des grandes équipes... Et c'était sur le fond essentiellement les Balkans, et surtout la Bosnie, et le Proche-Orient qui nous occupaient. Je suis ensuite rentré au Ministère à Bonn en 1995 où j'ai été sous-directeur adjoint pour les négociations d'Amsterdam. J'ai fait deux années de changements de Traité. Il y avait à l'époque un papier allemand que l'on a fait en janvier ou février 1995 ou 1996 : on avait proposé un modèle en trois phases pour intégrer l'UEO dans l'Union Européenne. Déjà à l'époque on avait tout prévu, mais malheureusement les Anglais n'ont voulu que de la première phase. Mais in fine cela s'est assez bien déroulé. Les périodes que l'on avait définies à l'époque étaient d'à peu près dix ans, et dix ans après l'UEO n'existait plus.

Est-ce un papier dont vous aviez discuté dans le cadre franco-allemand ?

On en a certainement parlé ensemble, mais je ne sais plus si c'était une contribution formelle franco-allemande. Je ne crois pas. Nous avons élaboré un plan en trois phases qui n'a pas été adopté, mais de fait cela s'est passé comme ça, selon les trois phases. On s'est d'abord occupés des questions des missions, les missions de Petersberg ont été intégrées dans le Traité de l'UE à Amsterdam, et la question de la clause de solidarité et d'assistance mutuelle était abordée dans le Traité constitutionnel. Les deux choses ont été faites bien dans l'ordre qu'on avait voulu. Deux ans après je me suis occupé de la coordination de la PESC au Ministère, y compris pour la Présidence de 1999, pour laquelle il y avait deux grands sujets : la guerre au Kosovo qu'on a intégré au programme de la présidence et la décision de Saint-Malo prise par les Anglais et les Français sans nous quelques semaines avant le début de notre présidence. Nous nous étions donc pour la présidence fixé la tâche de multilatéraliser l'accord franco-britannique, et c'est un peu le chemin de Saint-Malo à Cologne en juin 1999 : c'est l'heure de naissance de la ... Comment cela s'appelle ? PESD... On prend des mots très compliqués dans l'UE... J'ai écrit à l'époque tous les

papers pour la Présidence, notamment le *non-paper* que l'on a diffusé à Rheinachtshausen, dans laquelle on a pour la première fois mis dans un papier qu'il fallait un Etat-Major européen et une réunion des Chefs d'Etat-major. Mais Fischer s'est mis à hurler. Cela a circulé après...

Pourquoi Fischer n'y était-il pas favorable ?

Ce n'est pas qu'il n'y était pas favorable. Il a tenté d'essayer la nécessité. Mais il savait aussi qu'auprès de son parti, ce n'était pas quelque chose qui lui permettait de gagner des points : il ne s'est du coup jamais beaucoup investi personnellement, du moins publiquement, dans cette affaire. Il a toujours gardé un peu ses distances sur le sujet par rapport à sa clientèle électorale, et toujours été critique sur la militarisation de l'UE. Ce non-papier qu'on avait fait pour la réunion informelle des Ministères de la Défense en mars 1999 est la base sur laquelle on a élaboré le texte qui a été adopté au Conseil européen en juin 1999.

Est-ce que ce non –papier est accessible ?

Je ne suis pas sûr. Il faut voir les Cahiers de Chaillot, mais je crois qu'il ne s'y trouve pas. C'était le premier papier non-officiel. Ce n'était pas long : il faisait une page.

Justement d'où vient précisément cette idée d'un Etat-major européen ?

Le débat se posait en ces termes : les Anglais voulaient des *capacities*, les Français voulaient de l'intervention en Afrique et les Allemands sont forts dans la construction d'institutions. Donc l'accent de la présidence allemande a porté sur l'idée qu'il ne suffit pas d'organiser des capacités militaires car il faut pour cela des processus beaucoup plus longs. Et d'ailleurs les *Headline Goal* et autres sont venus après. C'était logique. La première étape était pour nous de fixer la structure institutionnelle qu'il fallait pour gérer ce genre de choses, et le gérer en relation avec les Etats-Unis. On a débattu sur le « where off » qui se trouvait dans le texte de Saint-Malo, c'est à dire sauf si l'OTAN en tant que telle etc. Ce rapport à l'OTAN était très important et quand on regarde la Déclaration de l'OTAN de mai 1999, c'est pratiquement le premier texte de l'OTAN qui a reconnu un rôle à l'Union Européenne en matière de Défense. Et beaucoup de ce texte se retrouve en fait dans le texte de Cologne. La négociation entre Washington et Cologne a porté l'idée que l'Union ne pouvait pas dire exactement la même chose que l'OTAN. Il y a entre les deux certaines différences qui ont rendu les Anglais malades. Mais on a finalement réussi.

A l'été 1999 je suis retourné à Bruxelles comme porte-parole à la Représentation permanente allemande sous la présidence finlandaise, au moment des *Headline Goals*... J'ai suivi tout cela avec un peu plus de distance. Et à partir de 2002, j'étais à la Convention comme porte-parole pour son président. J'ai suivi ces questions à l'intérieur du Présidium mais je n'ai pas été dans les groupes de travail. Le groupe de travail sur la défense a d'ailleurs fait des rapports assez bien ; on peut encore les lire aujourd'hui dans les Cahiers de Chaillot. Ils sont un bon papier d'ensemble sur la façon dont l'Europe est organisée sur ces choses. Quant au Traité de Nice, je l'ai vécu comme porte-parole.

A la fin de la Convention je suis retourné au Ministère en 2003-2006 comme sous-directeur pour les questions européennes en général, notamment la préparation des sommets européens. Et depuis mai 2006 je suis au Kanzleramt comme directeur général adjoint de l'*Abteilung* pour les affaires européennes. Il manquait quelqu'un dans l'équipe autour du Conseiller européen.

Je souhaiterais que nous revenions sur Saint-Malo. Comment a-t-il été perçu en Allemagne, alors que jusque-là, en matière de défense européenne, c'était toujours avec l'Allemagne que la France avait travaillé pour aller de l'avant.

En réalité nous étions très contents car nous savions que faire avancer la politique européenne de défense demandait une participation active des Anglais. C'était impossible de faire ça contre les Anglais. Les deux voix extrêmes auparavant se trouvaient du côté des Français et des Anglais. Donc à partir du moment où l'on trouvait un terrain d'entente, on comprenait que cela ouvrait une porte pour faire quelque chose en Europe. En ce sens nous trouvions cela très bien. Mais d'ailleurs quand on lit le texte de Saint-Malo, il n'est pas sans ambiguïté, et il est en partie une juxtaposition de deux concepts différents : le concept de l'autonomie européenne, qui est le concept français, et le concept de coopération avec l'OTAN, le concept anglais. Pour nous, dans la tradition allemande de la Bundeswehr, la coopération avec les Américains et l'OTAN est très importante. Et en réalité Nous avons toujours cherché à s'assurer d'avoir au moins un parapluie OTAN. C'est pour cela que l'on s'est très vite fixé comme tâche pour notre présidence l'idée de profiter de cette ouverture pour essayer de multilatéraliser cet accord. Les différences entre les deux concepts d'autonomie et d'attachement à l'OTAN a été le fil conducteur du débat pendant toute la présidence. Et cela se retrouve encore dans le texte final avec cette fameuse phrase « sauf si l'OTAN en tant que telle... ». C'était la phrase que l'OTAN avait accepté lors de son sommet. Sur le fond nous étions tous convaincus qu'il fallait développer cette idée, et que nous n'étions peut-être pas mal placés comme présidence.

Le Ministère de la Défense a-t-il joué un rôle significatif à ce moment-là, ou bien ne s'est-il intéressé à la question qu'après l'adoption du texte ?

On a tout fait en accord avec eux. C'est certain que le sujet en tant que tel excitait moins les militaires à l'époque parce qu'ils y voyaient plus un jeu de diplomates qu'une option réelle. Mais ils ont très vite compris que c'était sérieux. Nous avons eu dans ces six mois une réunion à Bonn des trois, c'est à dire les Ministres des Affaires étrangères et de la Défense anglais, français et allemand. Et nous avons eu un certain nombre de réunions à trois au niveau des directeurs politiques pour préparer le texte pour les Etats. Cela s'est fait de manière très discrète, donc personne ne nous a accusés de directoire ou autre. A l'époque en France c'était Monsieur Errera qui était directeur politique –pas toujours un personnage facile. Et chez nous c'était Monsieur Poigen, qui est maintenant ambassadeur à l'ONU, mais celui qui s'en est véritablement occupé au niveau haut fonctionnaire est Monsieur Schariott, le dernier Secrétaire d'Etat qui est maintenant ambassadeur à Washington. Et moi j'étais son gratte-papier... Il faut bien que quelqu'un écrive !

Et qui s'en occupait au BMVg ?

Toujours FüS III-4. Mais ce n'était pas encore une véritable thème pour eux.

Comment est-on ensuite passé de Cologne à Nice, c'est à dire à la création des trois organes de la PESD ?

Tout était écrit dans le non-papier de mars 1999. Il fallait bien qu'il y ait un comité, un conseiller militaire qui ne soit pas loin des structures de l'OTAN.

S'est-on aussi intéressé à ce qui existait dans l'UEO ?

Non. L'UEO ne servait à rien. Elle était incapable de remplir les tâches qu'elles s'était donné. Les tâches de Petersberg que l'UEO s'était données, cela n'avait jamais mené à rien. Ce n'est qu'une fois qu'ont été inscrites les missions de Petersberg dans le Traité de l'Union

Européenne que l'on a commencé à parler des choses, qu'une politique de sécurité et de défense européenne a commencé à se réaliser.

Est-ce justement pour cette raison que le Corps Européen est resté davantage un symbole qu'autre chose pendant de nombreuses années ?

C'est une structure multilatérale. Cela ne m'étonne pas qu'une structure de ce type mette un peu de temps à se mettre en place. Après cela, le mouvement vers une politique européenne de sécurité et de défense était naturel., dans lequel on pouvait le faire agir.

Je souhaiterais à présent parler du Kosovo. Comment en est-on venu finalement à envisager que les soldats allemands pourraient ressortir du territoire national pour une opération militaire ?

C'est une histoire de plusieurs soirées ! En fait cela commence plus tôt. Comme vous le savez il y a eu en Allemagne deux décisions de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe sur la participation et les conditions de participation des soldats allemands dans les contingents internationaux. La Cour a en fait pris la décision pour la politique : elle a couvert la politique. Ces décisions sont extrêmement importantes, car avant la doctrine était que les troupes allemandes ne peuvent pas agir à l'extérieur de leurs frontières. Et en dehors de la zone du Traité de l'Alliance atlantique. Il y a eu dans les années 1990 la prise de position très forte de Kohl pour dire qu'il n'y aurait pas de soldats allemands en Yougoslavie à cause des atrocités de la guerre. Et le nouveau gouvernement rouge-vert qui pris ses fonctions en 1998 se trouvait extrêmement coincé parce que les préparatifs à l'OTAN étaient très avancés. Et on peut relever dans cette affaire un mécanisme extrêmement dangereux : les menaces et les préparatifs militaires se renforcent mutuellement et mettent à un moment donné la politique dans une position où elle ne peut plus reculer. Cela devient une question de crédibilité. Le point de non-retour pour ce genre d'interventions militaires -et on peut dire la même chose pour l'Irak ou les Balkans- est souvent beaucoup plus tôt qu'on ne l'imagine. Quand le nouveau gouvernement a pris ses fonctions, ce point de non-retour était en fait déjà dépassé. Et dans la transition de gouvernement, l'ancien gouvernement impliquait déjà les Ministres et le futur Chancelier car il savait que ce serait à eux d'assumer la future responsabilité. Il y a ensuite eu cet effort pour régler les choses à Rambouillet : on a fait en février 1999 quelque chose qui avait beaucoup plu à Monsieur Védrine à l'époque, qui était une réunion extraordinaire des Ministres des Quinze à Paris sous présidence allemande. Cela pour être proche de ce qui se passait à Rambouillet, et pour montrer l'effort des Européens, et non pas seulement de la France et de la Grande-Bretagne. C'est de la petite histoire...Après Rambouillet il n'y avait plus de dichotomie militaire. L'argument de Fischer pour justifier la participation allemande était l'argument humanitaire. Il y a eu un énorme débat dans l'opinion publique à l'époque sur ce qu'est une intervention humanitaire, et jusqu'où cela est justifié de participer à ce genre de cause. Et ce n'est probablement pas un hasard que ce soit un gouvernement qui ait pu plus facilement passer outre certaines objections. Les gens ne se rendent souvent pas compte, mais la participation militaire de l'Allemagne à ces opérations s'est produite à une vitesse éclair. Il y a toute une génération de positions qui ont été bouleversées en quelques années. On est passé de troupes dans les AWACS à des troupes de combat en Bosnie en quelques années. Il faut que les gens le comprennent quand ils continuent à nous dire que l'Allemagne ne fait pas assez, n'envoie pas assez de troupes, etc. Il s'est produit un changement si fondamental de la politique allemande envers l'utilisation des forces militaires qu'aucun autre pays européen n'en a connu de tel ces dernières années. Que ce soit la France ou la Grande-Bretagne, elles ont toujours eu des traditions interventionnistes. Et c'est un élément qui est énormément sous-estimé par nos partenaires étrangers. Pour qu'une politique européenne de sécurité et de défense marche, il faut qu'il y ait un accord entre les Anglais et les Français sur leur rapport

vis à vis de l'OTAN, mais il fallait aussi que l'Allemagne évolue et soit prête à y participer. Sans une participation active, ou avec une abstention permanente de l'Allemagne, cela n'aurait pas été possible. Dans les mentalités ici, l'argument que l'on ne croit pas beaucoup aux moyens militaires et que l'on n'est pas très interventionniste à la base est un élément clef. Et ce n'est peut-être pas mauvais parfois de réfléchir auparavant.

Je comprends d'autant mieux le débat suscité par l'intervention au Congo.

Je suis assez sceptique sur le Congo. Si cela se passe bien tant mieux, mais le risque est énorme pour toute l'Union Européenne et pour l'Allemagne.

Comment le Président Chirac a-t-il fini par convaincre la Chancelière d'engager l'Allemagne au Congo ?

C'est essentiellement une question politique. Et si l'on veut qu'il y ait une politique européenne de sécurité et que l'UE joue un rôle militaire, on ne peut pas dire non à tout. Maintenant est-ce le meilleur cas pour montrer la capacité des Européens à agir, on peut avoir des doutes. Il est clair que l'on n'est plus en ce moment pour la partie sécurité-défense dans une phase d'*institution building* mais dans une phase d'opération. Et l'on devient crédible si on arrive à faire des choses. Pour nous, les Balkans sont de loin le plus important. C'est là que l'objectif de sécurité et de défense européen va faire ses preuves. Si l'UE arrive à stabiliser la Bosnie et le Kosovo, ce sera un grand succès. Si l'on échoue dans les Balkans, il faudra repenser le truc.

Justement le Livre Blanc allemand en projet a-t-il un lien quelconque avec l'intervention au Congo ? On a le sentiment qu'il est sorti très vite, et les débats coïncident dans les médias.

D'après ce que j'entends, c'est un projet qui existe depuis longtemps. Le dernier gouvernement avait échoué. Les militaires ressentent la nécessité de recadrer leur activité en général, et cela a beaucoup plus à voir avec le 11 septembre et le terrorisme qu'avec le Congo. Le Congo pour la politique de sécurité allemande restera si cela se passe bien une *Fußnote*.

Comment l'Allemagne se représente-t-elle finalement la politique européenne de défense ? Qu'en attend-elle et en a-t-elle une vision claire ? On a souvent l'impression que le partenaire français a de grandes ambitions avec la PESD.

Pour nous l'essentiel de cette politique est vraiment d'essayer de stabiliser les régions voisines. Notre ambition n'est pas tout de suite globale. C'est très gentil de faire quelque chose à Aceh ou de montrer qu'on peut agir à des milliers de kilomètres, mais il faut aussi regarder nos voisins. Le débat en Allemagne évolue aussi : la question « D'où vient la menace et que fait-on avec ? » change. Et on se rend compte que des situations comme en Afghanistan, même si ce n'est pas dans le voisinage proche, finissent par avoir un impact. De même le fait qu'il y ait eu un pilote du 11 septembre qui vienne d'Hambourg. Et c'est pour cela que Peter Struck avait dit que la sécurité allemande se défend en Hindu Kuch.

Et concernant l'OTAN, quel genre de lien l'Allemagne souhaite-t-elle à terme entre la PESD et l'OTAN ? Et il y a sans doute des différences entre militaires et diplomates, comme en France.

Il faut comprendre que pour l'Allemagne, le soutien politique et militaire des Etats-Unis jusqu'à une période très récente joue un rôle capital. Et l'OTAN, c'est le lien privilégié au

point de vue sécurité avec les Américains. Ce n'est pas l'OTAN en tant qu'OTAN qui nous intéresse ; ce sont les Américains. Aucun politicien allemand responsable, même s'il y a parfois désaccord sur une mission ou une opération, ne voudrait prendre le risque d'endommager durablement cette relation de sécurité avec les Américains. C'est la base. Pour nous, il était très difficile de concevoir que l'on fasse une politique de défense européenne qui soit dirigée contre, ou en opposition par rapport aux intérêts et à l'action de l'OTAN et des Etats-Unis. On cherchera toujours à harmoniser les choses. On peut avoir des désaccords, notamment par rapport à Guantanamo en ce moment. Mais comme on dit, « *the fundamentals remain unchanged* ». Et si l'on considère la situation de l'Allemagne après la guerre et le soutien apporté par les Américains, on peut le comprendre très facilement. C'est là jusque dans le présent, et cela ne disparaîtra pas. Je l'ai toujours dit aux Français. Et quand on commencé ces histoires en Irak les Français disaient : « Les Allemands se détachent définitivement de l'OTAN pour faire les choses avec nous. », mais je leur ai toujours dit que non. C'était par rapport à cet événement précis.

Justement comment se passaient les débats sur l'OTAN avec vos partenaires diplomates français en 1999-2000, au moment de l'émergence de la PESD ?

Ils avaient signé Saint-Malo ! On le leur faisait valoir. Ce qui est d'ailleurs intéressant en France et que les militaires ont plus compris l'utilité de l'OTAN que les diplomates. Certains ont encore une ambition très gaulliste de grandeur française...

*Annexe 5.3.2. : Entretien à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP),
04/10/2006*

Durée : 1h30

Fonction : Referatleiter de FüS III-4 entre 1998 et 2004

Können Sie mir ganz kurz von Ihrer beruflichen Lebenslauf erzählen?

Ich bin ein sehr untypischer Marineoffizier. Als ich den Ecole de Guerre Supérieure beendet habe, habe an der Universität der Bundeswehr in Hamburg: ich war Dozent für Militärpolitik an der Ecole de Guerre (FüAk). Ich war danach Referent für Abrüstung im Verteidigungsministerium. Ich war dann am Friedensforschungsinstitut in Stockholm. Dann war ich bei der NATO in Brüssel bei dem Bereich *Policy & Planing*. Dann war ich eben Referatsleiter für Europa im 1999-2002.

Wer waren Ihre Hauptansprechpartner in Berlin, als Sie Referatsleite FüS III-4 waren ?

Die Namen fallen mich nicht mehr. Ein ständiger Ansprechpartner in Paris war der Directeur de la Délégation des Affaires Stratégiques, Marc de Brichambaut. Die Leute, die mit ihm zusammen gearbeitet haben, haben immer gewechselt. Das war unsere zentrale Ansprechstelle in Paris. In Brüssel hatten wir alle unseren Delegationen. Wir haben natürlich mit unseren Delegationen immer gesprochen aber mit anderen nicht: das geht immer zwischen den Hauptstädten. Wir hatten in dm ganzen Prozess der Entwicklung der ESVP sehr enge Kontakte mit Frankreich, Groß-Britannien und n gewisser Weise auch mit Italien, wobei Italien war froh, dass sie gefragt wurde aber sie wussten wenig, was zu antworten.

Intern im BMVg wurde ein spezieller Referat für die ESVP geschafft oder war es der WEU-Referat, der dafür die Tätigkeit genommen hat ?

Das war der WEU-Referat, der zuerst für die WEU war und einen Referent für de EU zuständig hatte. Mit Köln wurde das verändert und genau umgekehrt: irgendwann wurde WEU eine Nebenaufgabe für den Referat. Das war bei fast allen so. Da gab es ein französischer Kapitän Sommerlade, der ungefähr so alt wie ich ist. Mit ihm hatte ich direkten Kontakte noch aus der WEU-Zeit.

Was hat praktisch die Einführung der ESVP in der täglichen Praxis im BMVg verändert? Das heißt: wie teilt sich praktisch die Arbeit zwischen Brüssel und Berlin, und zwischen militärischen und politischen Gremien ?

Die Teilung ist bei vielen Staaten ähnlich: wir hatten in Brüssel ja zunächst keine richtige Delegation. Das wurde erst eingerichtet, als auch der PSK usw. Die Hauptarbeit zur Zeit Nizza war die Entwicklung der ESVP, die konzeptionelle Entwicklung auf der einen Seite und das war die Arbeit des Referats und die Abstimmung mit den Partnern, was ein schwieriger Prozess war. Und dann der Prozess in Brüssel sehen, wobei bei der Entwicklung der ESVP wir sehr oft die Situation hatten, dass wir auf 15 Staaten zu 14 ziemlich auf einer ähnlichen Meinung waren und ein Staat, der mit F anfängt, eine andere Meinung hatte. Die Probleme waren aber alle bekannt. Wir haben in unserem Ministerium eine Abteilung für Militärpolitik. In dieser Abteilung gibt es einen Referat für Europa, einen Referat für die NATO, einen Referat für Abrüstung und Rüstungskontrolle und alles, was damit

zusammenhängt, einen Referat für grundsätzlichen Fragen und bilaterale Zusammenarbeit und einen Referat für die militärpolitische Entwicklung von Operationen. Das Europa-Referat beschäftigt sich auch mit den militärpolitischen Aspekte der Rüstungszusammenarbeit, wie de Konzeption der EDA. Aber im Einzelheiten macht das das Rüstungsreferat.

Jetzt möchte ich gerne ein Bisschen zuerst mal über Saint-Malo sprechen. Und zwar wie wurde hier in Deutschland von den militär-politischen Offizieren dieses britisch-französische Abkommen wahrgenommen?

Man muss jetzt früher anfangen. Es gab um die Zeit von Amsterdam herum mal eine Bemühung insbesondere deutsch-französisch, die WEU in der EU zu integrieren. Da hatte man eine Roadmap gemacht und eine ganz vorsichtige Schrittweise, eine kleine Schrittweise, weil jeder Schritt wieder den Konsens aller treffen muss. Ein Roadmap, die über viele Jahre gegangen wäre, weil es deutsche Überzeugung und auch der Franzosen, dass wir diese Vielfalt von Institutionen unsinnig ist. Dass die NATO sich der WEU bedienen kann, die EU kann sich der WEU bedienen, das sind allein schon politische Prozesse, die über einen Status erzielt werden. Das ist ziemlich eine Garantie dafür, dass es nicht wirkt. Außerdem für die Deutschen war die EU eben das zentrale Forum für die baldige Entwicklung Europas und es war für uns eine notwendige Sache. Die Franzosen haben das ähnlich gesehen. Das ist ziemlich weit gegangen aber die Engländer haben dann blockiert. Und nun kam wieder eine deutsche Präsidentschaft auf uns zu, die wir damals gleichzeitig mit der Präsidentschaft der WEU hatten. Kurz davor passierte Saint-Malo, wobei die Deutschen... Man muss mal das Spiel verstehen. Das muss besonders die Franzosen treiben : die Franzosen machen immer bilaterale Gipfel (deutsch-französische Gipfel, manchmal britisch-französische Gipfel); bei ihrer Europapolitik machen sie gerne eines : sie probieren es mit dem einen bilateral als Überraschung und wenn es nicht geht, probieren sie es mit dem andern. Wenn sie es mit dem andern nicht schaffen, sagen sie: „Wenn es mit euch nicht geht, probieren wir das mit den Engländern.“ Das war mal so ein Spiel. Die Deutschen sind nicht so gut daran aber die Franzosen sind Meister. In Saint-Malo war es eine Situation, wo Tony Blair damals sagte, Europa ist ein Zug, der fährt, und wir bringen uns auf dem Bahnhof rum. Er hat für einen Gebiet gesucht, dass er seinen Engländern auch als politischen Koffer verkaufen konnte: das war die ESVP. Der Name kam erst später. Und insbesondere sah es Tony Blair als eine Möglichkeit, die europäischen militärischen Fähigkeiten dort einen neuen Boost erhalten zu können. Wobei für Tony Blair war es klar nicht die Briten sondern vor allen anderen und insbesondere die Deutschen, die mehr für Verteidigung tun sollten. Und gleichzeitige Skepsis drüber das war auch gemeinsames Verständnis Briten und Franzosen zu den Zeitpunkt. Das darf aber nicht heißen, dass Verteidigung in Europa eine Gemeinschaftsaufgabe wird und der Kommission anvertraut wird. Dies auf keinen Fall. Und die Idee war, die ESVP als eine vierte Säule in die EU einzufügen. Die Deutschen waren einerseits von Saint-Malo etwas überrascht, wenn man den Communiqué-Entwurf einen halben Tag vorher bekam. Auf der anderen Seite war es auch aber das Zeichen, jetzt könnte man in Europa, was in Amsterdam nicht gelungen ist, jetzt noch mal versuchen. Und das war der wesentliche Inhalt der deutschen Präsidentschaftsprogramm.

Haben Sie Erinnerungen, wie dieses Abkommen von Ihren britischen Counterparts wahrgenommen wurde ? Ich habe manchmal gehört, dass dieses Abkommen Bisschen gegen die britische militär-politische Verwaltung vereinbart wurde.

Das britische Verteidigungsministerium, das deutsche und das französische sind etwas verschieden organisiert. In dem französischen ist es zum Beispiel so, dass Europa politisch-militärische Dinge hauptsächlich von der Délégation aux Affaires Stratégiques gemacht

werden. Der Bereich des Chefs d'Etat-major wird zwar da manchmal gefragt aber hat nicht viel zu sagen. Bei den Briten ist es nicht ganz so krass, aber es gibt auch bei ihnen eine Unterscheidung zwischen den verteidigungspolitischen Gremien –hauptsächlich Zivilisten- und dem Chief of Staff, die auch nicht sehr eng beieinander sind. Man kann sagen, dass damals beim britischen Chief of Staff sehr viel Skepsis gegenüber dem politischen Abkommen gab. Bei uns ist es so, dass die militärpolitische Abteilung, der Generalinspekteur und was alles so wie einen Strom mit drin funktionieren. Wir haben zwar einen Planungsstab, der für den Minister zuarbeitet, aber sie arbeiten nicht gegeneinander: es gibt sehr viel Austausch. Wenn eine Position kommt, dann ist es auch eine gesamte Position des Ministeriums.

Wegen des Mitzeichnungsprinzips ?

Ja innerhalb dem Ministerium. Darüber hinaus gibt es auch natürlich immer noch das Dualismus zwischen Verteidigungsministerium und Auswärtigen Amt. Bei den Franzosen ist es krass: das Auswärtige Amt sagt etwas und das Verteidigungsministerium hat das, zu akzeptieren. Ich habe das zum Teil sehr krass erlebt. Bei den Briten ist es so, dass solange die politische Seite des Ministeriums und den britischen *Foreign Office* handelt, ist die Abstimmung insgesamt gut, obwohl nicht immer gewährleistet ist, dass sie auch wirklich alles machen oder das wirklich alle wissen, was der *Foreign Office* macht. Bei uns gibt es eine sehr stringente Abstimmungsprozedur : zum Beispiel eine Weisung die an das PSK gegeben wird, dafür ist das Auswärtige Amt zuständig, muss aber die Weisung mit dem Verteidigungsministerium abstimmen. Für eine Weisung im Bereich des Militärkomitees ist das Verteidigungsministerium federführend aber muss dafür die Weisung mit dem Auswärtigen Amt abstimmen.

Spielt das Kanzleramt irgendwelche Rolle ?

Das Kanzleramt im normalen Fall nicht. Das Kanzleramt wird immer so auf den persönlichen Wege immer oder weniger informiert aber die großen Dinge sind zwischen den beiden Ministerien.

Aber wenn es zu etwas sehr politisches kommt, dann ist das Kanzleramt dabei ?

Das einzige Mal in meiner Zeit in 6 Jahren, wo ich erlebt habe, dass das Kanzleramt eine besondere Rolle spielte, war dieser berühmte Pralinengipfel. Das war persönliches Geschäft. Da hat das Kanzleramt zum Teil vorbei an den beiden Ministerien mit an der Entwicklung dieses Gipfels gearbeitet.

Haben Sie präzise Erinnerungen an der Vorbereitung des Kölner Gipfels ?

In der Vorbereitung des Gipfels gab es eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium. In dieser Phase gab es auch eine enge Abstimmung mit den Briten und Franzosen, die immer eine gemischte Abstimmung war. Das heißt: es waren dann immer zum Beispiel die politischen Direktoren aus den Auswärtigen Ämtern und dann Vertreter der Generalinspekteure. Es waren also immer alle zusammen. Das war eine ganz wichtige Sache, dass es eine Abstimmung innerhalb der Drei gab. Die Italiener waren damals nicht mit dabei.

Und haben Sie Erinnerungen an diesem *Non-Paper*, der es im Frühling 1999 gab ?

Ja es gab zum Beispiel dieser berühmte *Tool-Box Paper*. Es ist ein offizielles Dokument geworden. Aber ich weiß nicht mehr, wo es das gibt. Es ist allerdings ein Papier, das jetzt von den Vertretern der Verteidigungsministerien zwischen den Franzosen, Briten,

Deutschen und Italienern erdacht wurde und dann sollten die Auswärtigen Ämter dazu nicken. Aber ging es dort mehr um die militärische Koordination, militärische Arbeitsweisen und so weiter. Das wurde dann offiziell angeführt in der EU aber hatte den Status eines Non-Paper. Ich weiß nicht mehr genau wann, aber es war vor Nizza. Es hat den Status eines offiziellen Dokuments und muss in der Archiven der EU ergreifbar sein. Im Europäischen Rat. Es ist aber nie offiziell von Europäischen Rat genehmigt worden. Als Arbeitsgrundlage war es in der Aufbauphase der ESVP andere Non-Papers. Es war zum Beispiel nach uns die finnische Präsidentschaft, die eine relative kleine Präsidentschaft war. Da war an sich üblich – aber niemand sprach darüber, deswegen weiß ich nicht, ob man das zitieren sollte – der finnischen Präsidentschaft im Hand Non-Papers zu geben, mit der Bitte ihnen als Präsidentschaft einzuführen. Das hat dieser berühmte Dreier-Klub gemacht. Das war in der Vorbereitung des *Headline Goal*. Das was in Köln abgestimmt wurde war ein Prozess, der von den Deutschen hauptsächlich gesteuert wurde. Das war in den halben Jahr im Vorlauf vorm Gipfel : es war ein Gebiet, der eigentlich ihnen nicht ganz zu Recht war. Das heißt: die Stimmung war eigentlich zwei Fach gezeichnet. Das Eine : die Erfahrung aus dem damaligen Balkan Krieg, der gerade fertig gewesen war. Auf der einen Seite gab es das Bedürfnis, es muss etwas geschehen. Auf der anderen Seite waren fast alle Staaten mit den Zuständen, so wie man sie hatte, insbesondere die Neutralen Staaten zufrieden, dass man in die NATO war und dass die EU nicht militärische Dinge machte und dass es die WEU noch für ein Bisschen militärische Dinge gab. Die Neutrale Staaten waren heftig gegen diese Änderung. Es war eigentlich ein schwieriger diplomatischer Prozess insbesondere für den späteren Staatssekretär Schariott, der bei jedem Treffen im Rahme der EU und der WEU einfach immer ein neues Arbeitspapier vorgestellt hat, damit es immer weiter ging als das, was am letzten Treffen vorgestellt wurde. Dann gab es die Frage: sollen wir jetzt die Integration der WEU in der EU schaffen ? Soll es schrittweise gehen oder in einem Vorgang ? Da waren immer solche Fragen gestellt. Nach und nach haben sich die Widerstände abgebaut, so dass bis Köln dann plötzlich das Kommuniqué oder die Schlussfolgen von Köln auf dem Ebene der politischen Direktoren abgestimmt wurde. Dann waren alle mit zufrieden. Das war die Grundphilosophie. Das ganze Muster wurde aber erst einmal in einer Organisation gebaut, die dafür völlig unberechtigt war. Die EU war ja niemals Krise-Management und vor allem kein sicherheitspolitisches Krise-Management. Sondern das war eine politisch-wirtschaftliche Organisation. Die ganze Mechanismen, Strukturen, Prozeduren der EU sind für solche Dinge völlig ungeeignet gewesen. Es war dann die schwierige Aufgabe in der Nachfolge der deutschen Präsidentschaft, alles das in die EU einzuführen. Es gab drei Schwierigkeiten dabei: das Bestreben, keine Doppelarbeit zu deren, was in der NATO gemacht wird, zu schaffen. Das wurde von den Franzosen blockiert. Dann gibt es auch in jedem Staat in jedem Ministerium eine Europa-Abteilung, die für die EU zuständig ist ; und in jedem Ministerium war das Bestreben Europa-Abteilung keine Veränderung an der EU : alles was in der EU hinein kommt, muss sich die Prozeduren und Strukturen anpassen und nach den selben Regeln funktionieren: zum Beispiel muss der Militärstab funktionieren wie irgendwelche Abteilung in einer Generalen Direktion, wo Zivilisten sitzen. Und jeder Staat hatte auch seine nationale Schwierigkeiten.

Wie war die Stimmung innerhalb der Bundeswehr über die ESVP ?Ich kann vermuten, es gab Skepsis am Anfang.

Bei uns nicht. Es hat immer nicht die militärische Verpflichtung –das wäre zuviel gesagt– sondern die Bereitschaft gegeben, unter den Flagge der EU auch tätig zu werden. Das Einzige, wo die Soldaten die Hände über den Kopf zusammengestiegen haben, ist wenn sie erfahren haben, wie die Prozeduren in der EU sind. Da haben sie uns beklagt, dass sie mit dieser komplizierten Institution arbeiten müssen. Bei der NATO ist alles relativ einfach. Ich habe aber ansonsten nicht von Widerständen bei den anderen gehört.

Haben Sie präzise Erinnerungen an der Vorbereitung des Helsinki Headline Goal ? Es war technischer als Köln und vielleicht mehr im BMVg verhandelt.

Der Aufgabe wurde schon dem Verteidigungsministerium gegeben. Aber das Headline Goal ist ja eine politische Vorgabe, die in der Planungsarbeit umgesetzt werden musste. Das war bei uns schon so, dass es nur ging, weil die Militärs auch damit einverstanden waren.

Wenn wir eine Bisschen über Nizza und die Gründung der drei ESVP-Organen sprechen wollen, welche waren die Hauptdebatte zwischen den drei Grossen ?

Es gab erst einmal auf dem Weg nach Nizza Spannung insofern die Deutschen zum Beispiel versuchten, zu dem Militärstab und dem Militärkomitee eine Regelung zu finden, die die Mitwirkung mit dem europäischen NATO-Stab zulässt, so ähnlich wie es auch in der WEU war. Es wäre für uns die technische Möglichkeit, es ähnlich wie der Schengen-Mechanismus zu tun, damit wir auch Staaten die nicht EU-Mitglied aber Teil des Prozesses dabei haben. Das wurde frontal von Frankreich blockiert. Die Briten als große NATO-Freunde waren zwar positiv darüber angestellt aber haben nichts aktiv unternommen. Den übrigen Staaten war das ziemlich egal. Und dann ist es auch nichts geworden. Das Zweite war mehr EU-intern. In der NATO gibt es einen NATO-Rat, der für die Minister spricht und der an Stelle der Minister auch Beschlüsse fassen kann. Der NATO-Rat kann im Form der Staatshäupter zusammentreffen, der Minister, der Außenminister, der Verteidigungsminister oder der Botschafter. In der EU gibt es den Europäischen Rat –das sind die Staatshäupter- dann den GAERC auf Ministerebene. Die Entscheidungen in der EU müssen grundsätzlich von den Ministern getroffen werden ; sie können von keinem Komitee getroffen werden. Deswegen gibt es dort so komplizierte Verfahren: die Entscheidung kann auch durch die Landwirtschaftsministerien getroffen werden. Und das ist natürlich für militärisches Krisen-Management ein zusätzlicher Vorgang. Man war sich drüber einig, dass ein Militärausschuss gründet und dass man dieses sicherheitspolitische Komitee einführt, obwohl es lange Streit gab, denn früher gab es dieses Komitee der politischen Direktoren, die natürlich die Großmeister der Außenpolitik sind und nicht wollten, dass die kleinen Meister der Außenpolitik eine besondere Rolle spielen. Es gab lange Zögerung bis man schließlich zu der Lösung kam, dass eigentlich das neue PSK auch setzen soll die Zusammenkunft der politischen Direktoren, obwohl die immer irgendwann mal beschließen können, sich zu treffen. Die Beziehung zwischen dem PSK und dem Militärausschuss ist eine sensible. Dort haben wir wieder den Unterschied mit der NATO: in der NATO gibt es eine NATO-Botschaft und der NATO-Botschafter und da gibt es der Vertreter für den Militärkomitee ; sie befinden sich in verschiedenen Teilen des Gebäudes und sind strikt geteilt. In der EU gibt es eine EU-Botschaft mit einem EU-Botschafter aber der spricht über alles. Und es gibt einen extra Botschafter für das PSK, der eigentlich noch dem EU-Botschafter unterstellt. Diese PSK-Botschafter sind von Rang vergleichbar mit einem Brigadegeneral. Der EU-Botschafter ist wie ein Vize-Admiral oder Generalleutnant vergleichbar. Der Vertreter Militärausschuss ist aber ein Generalleutnant. Das heißt : diese hochgedienten Soldaten mit dem jungen PSK-Botschafter, das war immer ein Bisschen schwierig. Es ging lange darum, wem ob der Militärausschuss sich direkt in dem Rat berichterstattend kann. Aber das wollten natürlich die kleinen PSK-Botschafter nicht. Es gab immer in der Entstehung sehr viele Schwierigkeiten. Und danach wie passt es in der ganzen Struktur der EU ? Wie ist der personal Status ? Für die nationale Repräsentanten ist es klar aber für den Militärstab wurde ein besonderer Status geschaffen mehr an den militärischen Gegebenheit orientiert als an den der EU-Beamten. Dann war die Frage : wem soll dieser Militärstab unterstehen ? Der kann nicht im Luft leeren Raum sein. Der muss auch irgendwo theoretisch in der Struktur des Generalsekretariats passen. Da gab es die Befürchtung für den Generalsekretariat zwar der Generalsekretär zuständig, der gleichzeitig Hoher Repräsentant ist, nur für die tägliche Arbeit tätig wurde. Er ist auch ein Stellvertreter

und der ist der Mächtigste. Deswegen wollte man nicht, dass der Stellvertreter über den Militärstab das Sagen hat. Da es war zu der Zeit gerade jemand, der ein sehr starkes eigenes Spiel betrieb. Also wurde eine Konstruktion geschaffen, das der Militärstab in das Generalsekretariat angebaut wurde aber –zumindest theoretisch- direkt im HRSG unterstand.

Wenn ich richtig verstanden habe, war die Inspirationsquelle die NATO.

Man hatte mit der NATO eine Organisation, die sich über 50 Jahre entwickelt hatte. Da es funktioniert, war es für die meisten ein Model auch von den Franzosen akzeptiert.

Welche waren zu Ihre Zeit die Hauptblockade oder Spannungen zwischen Deutschland und Frankreich angesichts europäischer Verteidigung ?

Das Dauerthema war Streitkräfteplanung und in Verbindung mit der NATO. Der Versuch „*military integration*“ in der NATO zu definieren war gerade gemacht, als ich dort in Brüssel war. Da haben wir herausgefunden, militärische Integration bedeutet zwei Dinge : Teilnahmen an der kollektiven, integrierten Kommandostruktur und Teilnahme an der kollektiven *Defence Planing*. Diese sind zwei Begriffe, die für Frankreich nicht akzeptabel waren. Nun ist es so dass, wenn die EU sich mit dem Headline Goal das Ziel gesetzt hat, militärische Fähigkeiten weiter zu entwickeln, dann braucht man dafür etwas wie einen Planungsprozess, damit man das koordinieren kann. Über das Bedürfnis daran gab es eine Übereinstimmung von 99,9% an was man braucht. Nun wäre es auf unsere Sicht untragbar, wenn wir dafür jetzt einen Planungsprozess in der EU haben und versuchen, dass es zusammen mit der einen in der NATO zusammen passt. Wir können nicht Streitkräfte für die EU entwickeln und andere Streitkräfte für die NATO entwickeln. Erst mal wollte man gar nicht, dass es eine Streitkräfteplanung in der EU gibt, da es alles in der NATO gemacht wird. Das gibt natürlich mit Frankreich nicht. Also haben wir darauf gesprochen, was in der EU zu machen aber in einem ständigen Austausch mit der NATO. Und das war der Streitpunkt mit Frankreich. Es war bizarr, weil gerade diese Dinge eine höchste politische Bedeutung an Quai d’Orsay hatte und von den dortigen Diplomaten mit aller Herzen aufgemerkt wurden, ohne genau zu wissen, worum es geht. Das ging um die politische Begrifflichkeit. Ein Beispiel dafür allein ist schon, dass der European Headline Goal „Headline Goal“ genannt wird und nicht „Force Goal“, weil das Wort „Force Goal“ gibt es in der NATO und deswegen soll es ein solches Wort nicht in der EU geben. Es gibt bei der NATO ein *Force Planing Process* ; in der EU gibt es ein *Capability Development Mechanism*. Das war ganz wichtig, dass obwohl beide ziemlich das gleiche machen, nicht gleiche Begriffe benutzt wurden. Und dann haben die Franzosen immer wieder gesagt: wir machen das in der EU und wie ihr das in der NATO abstimmt, das könnt ihr selber denken. Es war schwierig, ein minimaler Prozess zu vereinbaren, denn die Franzosen schließlich akzeptierten, dass es zu bestimmten Punkte des Planungsprozesses zumindest ein Austausch mit der NATO und den NATO Stäben gab, dass die Papiere ausgetauscht wurden. Da waren wir die schärfsten Verfechter dieser Situation, weil es uns unerträglich war, dass wir zwei Prozesse haben, die aufeinander laufen können. An einem bestimmten Punkt waren selbst die Briten bereit, einzuknicken. Es war bei den Briten auch den Punkt, dass die politische Abteilung im Ministerium sagte: „Na gut, machen wir wie die Franzosen wollen und die Militär sollen sich da nicht befassen.“ Das war ein Dauerthema, ein sehr schwieriges. Das geht bis zu Punkten, die heute noch nicht ganz gelöst sind und nämlich wenn Sie diese Planung machen, machen Sie es ja nicht auf einem Stück Papier sondern auf einem Planungssoftware mit einem PC (auch für die nationale Planung). Und diese Planungssoftware hat man in der NATO entwickelt. Man kann nicht für die NAT mit dieser Software arbeiten und für die EU mit einer anderen Software. Obwohl das ein rein technisches Problem war, war es auch so nach sechs Jahren noch nicht entschieden, als ich

weggegangen bin, dass die gemeinsame Software benutzt werden darf. Später wurde dann das gemacht aber ich höre jetzt, es gibt immer noch Schwierigkeiten. Es gibt immer noch politische Schwierigkeiten bei der Benutzung dieser Software.

Waren Sie direkt in der Berlin Plus Verhandlung involviert ?

Berlin Plus wurde in Brüssel von den Delegationen gemacht. Wir waren die Weisungsgeber sowohl das NATO-Referat als auch das Europa-Referat. Der Verhandlungsort war aber federführend das NATO-Referat aber sie haben jede Weisung mit uns abgestimmt. Das Berlin Plus wurde von den Franzosen gerne akzeptiert.

Das ist ein Bisschen erstaunlich, wenn man die französische Position angesichts NATO schaut.

Die französische Position war meistens so, dass sie sagten: Die EU soll das Recht haben, möglichst ohne zu fragen, auf alles was die NATO hat, zurückzugreifen, aber die NATO soll keinen Einblick bekommen, über was die EU tut. In dieser Richtung gingen die meisten.

Manche französischen Diplomaten befürchten ein umgekehrtes Berlin Plus.

Ja. Ich habe drüber einen Artikel mit Peter Schmidt geschrieben. Das macht nur einen bedingten Sinn. An sich ist es nur gerecht, dass wenn die EU auf NATO zurückgreift –und das tut sie auch in Bosnien und früher in Mazedonien- dann sollte auch die NATO Möglichkeiten haben, sich der Stärke der EU zu bedienen und das sind ja insbesondere die nicht-militärischen Ressourcen. Das macht bedingten Sinn, weil die nicht-militärischen Ressourcen bestehen hauptsächlich in zwei Dingen: Polizisten und Experten, die von den Nationen bereit gestellt sind, und das könnten die Nationen theoretisch auch der NATO zur Verfügung stellen; und zum zweiten und wesentlichen ist das Geld, das die Kommission hat. Und dass die Kommission ihr Geld zur Verfügung stellt, das ist nicht anzunehmen. Das würde auch keinen Sinn machen, weil genau so wie in dem Berlin Plus *Reimbursement* Vereinbarung gibt, wenn die EU der NATO das Geld gibt und dafür von der NATO *reimbursed* wird, dann wird es nur ein Verwaltungsanblick. Im Prinzip ist es schon richtig, dass es die umgekehrte Möglichkeit geben sollte. Nur praktisch macht das nicht so sehr viel Sinn.

Wenn ich richtig verstehe, war diese Verhandlung nicht wirklich wegen den Franzosen schwierig sondern wegen der Türkei.

Die Franzosen haben dabei nicht so sehr blockiert und brauchten das auch nicht, weil die Türken da waren. Und wenn irgendetwas den Franzosen nicht gefiel, haben sie die Türken ein Bisschen geärgert und dann gab es totale Blockade. Das brauchte Frankreich eigentlich fast nie zu machen, weil auch die Griechen da waren. Das hat halt so lange gedauert. An sich war es nicht weise von den Türken. Es war inzwischen so – und es war auch mit französischer Idee gewesen-, dass durch diese Dauerblockade der Türken, die Bereitschaft der NATO-treuen Staaten wie Deutschland, Groß-Britannien, Italien, Spanien, Niederlande... die hatten langsam keine Lust mehr, dieser Streit, der über drei Jahren ging und kein Inhaltdebatte war, weiterzuführen und die Bereitschaft an der Heiligtum zu kratzen, nämlich dass es keine Duplizierung der NATO Kommandostruktur geben soll, davon so langsam abzubrechen. Und das war genau, was die Türken nicht wollen. Die Türken wollten, dass quasi die EU nicht gegen die Türkei eingesetzt werden kann. Wenn sie aber durch ihre Verhalten so wirken, dass die EU unabhängig von der NATO Kommandostruktur wird, dann würden sie ihren Einfluss verlieren. Und in der NATO haben sie einen Einfluss. Das haben die Türken erst sehr spät begriffen.

Wenn wir jetzt ein Bisschen von dem Pralinengipfel sprechen wollen, wie haben Sie es erlebt ? Es war eine sehr besondere Zeit.

Es waren drei Dinge dafür wesentlich. Das Erste, dass sehr persönlich von Chirac den Standpunkt vertreten wurde: die Europäer sollten zu mindestens auch ein wirklich europäisches Hauptquartier haben. Wir wussten, dass es an der NATO und an den Amerikanern eine Kriegserklärung sein würde. Und deswegen konnten wir nur den Kern eines Hauptquartiers haben. Verhofstat wollte immer europäische Erfolge vorweisen seinem Volke. Und man hatte den Zustand, dass bei den belgischen Streitkräften ein wunderschönes logistisches Kommando in Tervuren aufgelöst wurde. Und dieses wunderschöne Gebäude, sagte er, wäre ideal, wenn man dort ein europäisches Stab einrichten würde. Das war schon lange auch mit Chirac besprochen, dass es dafür genutzt werden konnte. Und das trugen beide damals dem Kanzler Schröder vor bei einem europäischen Rat am Rande zu kurz Verschluss zu einer Zeit, als sich ein amerikanischer Präsident und ein amerikanische Verteidigungsminister alles unternahmen, um den Deutschen zu erklären, dass die Deutschen Idioten seien. Und genau in dieser Augenblick großer Verärgerung sagte Schröder an diesen besonderen europäischen Gipfel: dann machen wir das. Im Zuge dieses Gipfels kam dieses belgisch-französische Projekt und viel wurde hin und her diskutiert in der Administration und um das Ergebnis kennen sie. Ich kenne auch natürlich auch ein paar interne Administration aber die kann ich Ihnen nicht erzählen. Es war ein sehr schwieriges Ding und die Reaktionen waren auch an sich schrecklich. Das jetzige Ergebnis ist eine winzige zivil-militärische Planungszelle in Brüssel, die noch im Aufbau ist. Es gibt auch ein Verbindungselement zu Militärstab und Militärausschuss in der NATO bei SHAPE und umgekehrt ein Verbeindungselement der NATO im Militärstab der EU. Das ist ja auch alles sehr vernünftig.

Wie war die Stimmung im BMVg selbst darüber ?

Für die EU zivil-militärische Zelle war es eher positiv. Über die Planung eines europäischen Hauptquartier gingen die Meinungen auseinander.

Wie hat sich die Wahrnehmung der ESVP im BMVG während diesen sechs Jahren entwickelt ?

Wir hatten im FüS III-4 eine große Begeisterung. Wir hatten auch einen Staatssekretär, Walther Stützle, der sehr ESVP-begeistert war: alles ging nicht schnell genug für ihn ; wenn es nicht schnell genug ging, dann war ich dafür verantwortlich. Da war eine Menge Strom in dieser Richtung. Der Minister Rudolf Scharping war auch sehr europäisch gesinnt, weil er auch Präsident der europäischen Sozial-Demokaten war. Die NATO-Referent haben nur immer diese skurrile Organisationsform und Prozedur gelächelt. Aber es wurde immer mehr akzeptiert, dass die EU eine immer größere Bedeutung hat.

Wie stellen Sie sich als deutscher Offizier die ESVP vor, mit welchen Zielen ?

Meiner Meinung nach geht es nicht um EU und NATO sondern auf die Fähigkeit der Europäer für Frieden und Stabilität ihren Beitrag leisten zu können und die Fähigkeiten dazu zu haben. Das zweite : die NATO ist von vorne an angeschränkt einsetzbar, weil ihr Spektrum quasi auf das militärische begrenzt ist und zum anderen auch durch die politische Eigenschaft, dass die USA die Führungsmacht sind, ist sie nicht immer und überall einsetzbar. Zum Beispiel wäre sie in einem Friedensprozess in Israel nicht einsetzbar. Ein Einsatz der NATO dort würde völlig neue Probleme schaffen. Das zweite ist, dass die

Europäer aber auch auf der einen Seite sich ohne die Amerikaner bewegen können und auf der anderen Seite aber auch nicht von den Amerikanern abhängig sein müssen. Die Europäer müssen auch in der Lage sein, eine wirklich eigene Stimme auch zu haben. Und diese Stimme wird nur von den Amerikanern dann ernst genommen, wenn diese Stimme eine Grundlage hat. Das Dritte ist, dass die EU als einzige Organisation in der Lage mit Hilfe der ESVP sein könnte, das gesamte Spektrum von Krise-Management unter wirklich vereint zu betreiben, von den Fähigkeiten, die die Kommission hat, bis zu den Fähigkeiten, die die Nationen zur Verfügung stellen. As enthält alle Aspekten des Krise-Managements von Konflikt-Verhütung bis Konflikt-Nachsorge, Wiederaufbau, usw. Theoretisch kann die EU das alles machen. Praktisch gibt es immer noch in der EU genügen Schwierigkeiten : Konkurrenz zwischen den Generalsekretariat und Kommission, zwischen Frau Ferrero-Waldner und Solana. Und das leider Scheitern des Verfassungsvertrags hat es weitergeführt.

Über die deutsch-französische Partnerschaft habe ich manchmal den Eindruck, dass es heute nicht mehr oder eher sporadisch ein Motor der ESVP ist.

Der Motor ist in Schwierigkeiten durch das Scheitern des Referendums in Frankreich, da es war was, womit es weiter gehen sollte. Das ist dadurch blockiert. Und es gibt zur Zeit noch keine Möglichkeit, dass die Deutschen und Franzosen was gemeinsam betreiben, denn das heißen würde, dass die Franzosen zu einem Punkt kommen, wo sie ein zweites Referendum mit positivem Erfolg hoffen konnten. Im Augenblick ist es nicht der Fall durch den Präsidentschaftskampf usw. Es gibt auch das zweite: in dem Motor zwischen Deutschland und Frankreich geht es auch um europäische Emotionen entgegen und nicht um die Details ich kenne es nur aus dem sicherheitspolitischen Bereich. Der größte Motor für Europa war die deutsch-französische Versöhnung, das Auftreten von Adenauer und de Gaulle, das Auftreten von Kohl und Mitterrand. Aber danach wurde dann etwas weniger. Hinzu kommt das für die Franzosen eine große Verhinderung durch die deutsche Wiedervereinigung stattgefunden hat. Vorher waren die Deutschen wollten lieb gehabt werden, besonders vor der Wiedervereinigung und insbesondere von den Franzosen lieb gehab werden. Es war eine sehr starke emotionale Angelegenheit. Aber als die Deutschen nicht mehr geteilt und souverän wurden, wurde es schwieriger. Es war früher ein sehr gutes Spiel, weil die Franzosen an Patriotismus neigen und die Deutschen brauchen, geliebt zu werden. Mit der Souveränität Deutschlands hatten die Franzosen dann etwas Probleme. Dann hat man viel Dinge gemacht: eine deutsch-französische Brigade zum Beispiel aber das war eigentlich eine sehr teure Sprachschule. Sie ist jetzt einsatzfähig, weil Englisch schließlich als operationelle Sprache zugelassen wurde. Das war auch so beim Eurokorps: das war ein Signal; das war eigentlich nicht praktisch gezielt. Das Eurokorps ist ein hochkompliziertes Korps. Und es wurde operationell als die Franzosen zwar inoffiziell den Widerstand aufgaben, dass es im Stab auch Englisch gesprochen darf. Man kann nicht, wenn es auf den Balkan eingesetzt wird, jetzt mit dem Eurokorps Sprachregime handeln. Sie müssen Englisch sprechen sonst gibt es keine Kommunikationsmöglichkeiten. Die Franzosen haben –ich glaube nur mündlich- endlich zugestanden, dass Englisch auch als Arbeitssprache akzeptiert werden kann. Es war aber ein langer Prozess. Danach kam nicht sehr viel. Wenn Sie jetzt auf dem Brüsseler Gipfel schauen, dort wurde vereinbart neben den Tervuren Projekt ein gemeinsamen Force Headquarter herzustellen. Das ist nicht geschehen : die Franzosen haben ein solches Hauptquartier, die Deutschen haben inzwischen auch aber kein Gemeinsames. Warum haben sie kein Gemeinsames ? Weil die Franzosen brauchen ihres, wenn sie eine nationale Operation in Côte d'Ivoire oder sonst wo durchführen. Und das können sie dann nicht nehmen, wenn es ein gemeinsames deutsch-französische Hauptquartier ist, denn dann muss der deutsche Anteil mit an die Côte d'Ivoire. Und die Deutschen brauchen dafür einen Mandat von dem Bundestag. Und da die Franzosen einen bilateralen Vertrag mit Côte d'Ivoire erfüllen, würde es uns gar nichts tun, ein gemeinsames Hauptquartier dort zu schicken. Deswegen sagten die Franzosen: wir brauchen ein

autonomes französisches Force Headquarter. Dann haben die Deutschen gesagt: wir folgen ihr auch und außer Potsdam wollen wir ein Force Headquarter und es wurde geschlossen, dass der Zweite oder Dritte Korps –ich weiß nicht mehr welches-in Ulm zugestalten. Wir bilden aber ein virtuelles gemeinsames Hauptquartier, damit man dieser Auftrag der Chefs irgendwo erfüllt. Das heißt : wir können uns gegenseitig verstärken. Wenn das deutsche Hauptquartier für eine Operation eingesetzt werden sollte, soll es von den Franzosen gestärkt werden. Umgekehrt wenn das Französische eingesetzt würde, soll es von den Deutschen gestärkt werden.

Die Frage, die mir jetzt auffällt, ist: wollen wir schließlich die selbe ESVP ?

Ungefähr ja. Der Unterschied ist eben für die Deutschen, dass es wichtig ist, einmal der europäische Integrationsprozess vorangeht und dann gehört die ESVP einfach mit dazu. Und zum anderen eben, dass die Europäer mehr Verantwortung übernehmen aber –und das ist typisch deutsch- gleichzeitig jetzt nicht den Verbund mit den USA, den man gerade durch die NATO hat, kaputt machen. Aber trotzdem etwas mehr Unabhängigkeit davon. Die Franzosen teilen den Gewicht anders. Bei den Franzosen, die die NATO akzeptieren als nützlich, wann immer sie ihren Interessen nützt, will man insbesondere den Punkt Unabhängigkeit von den USA vorantreiben. Die Gewichte sind so etwas verschieden. Aber die Ziele sind ungefähr ähnlich. Es gibt noch die Idee der Kerneuropa und das gehört zu der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Auf der anderen Seite hat nach Kohl und Chirac die deutsch-französische Zusammenarbeit nicht mehr sehr viel Konkretes hervorgebracht aber sehr starke Erklärungen. Und diese starke Erklärungen haben immer zu besorgen, dass es bei anderen Staaten geführt wurde, die das nicht verstanden: die Polen, die Dänen... Diese Länder haben gesagt: sie wollen einen Übergewicht schaffen, wo wir kleinen dann unwichtig werden. Was die deutsch-französischen Erklärungen gewirkt haben : in der Sache nicht viel; in der Stimmung mit den Anderen zum Teil sehr viel. Die kleinen fürchten immer, dass wir jetzt ein europäisches Directoire einrichten wollen. Für die Handlungsfähigkeit Europas wäre es sehr nützlich, so einen Entscheidungsprozess zu haben aber nur das ist für die Kleinen und insbesondere für die Polen ein unerträglicher Zustand. Die drei sollen sehr viel mehr mit den Kleinen reden, über was sie machen wollen. Und wenn man es gut erklärt, würden auch die Kleine auch gerne mitmachen. Si was mit den Finnen gab es zum Beispiel im 1999, wenn man mit ihnen wirklich redet. Wir haben auch in Europa einige unerkannte Großmächte: Spanien unter Aznar, Italien unter Berlusconi, Polen und Österreich. Für die Polen fängt es mit der Anerkennung von den USA an : sie verwalte einen eigenen Sektor in Irak mit Hilfe der Amerikanern und fühlen sich dadurch als Großmacht. Was ich damit sagen wollte, ist, es gibt in Europa eine ganze Menge von Empfindlichkeiten zwischen den Staaten. Diese Empfindlichkeiten machen alles so viel schwieriger.

Ich habe deswegen jetzt eine Frage zu EU Operationen und zwar Kongo. Wie halten Sie nach Ihrer beruflichen Erfahrung diesen Einsatz in Kongo ?

Am Anfang gab es schon Diskussionen darüber. Es gab einige, die sagten: kein Einsatz in Kongo. Das war aber eine Minderheit. Die meisten waren schon davon überzeugt, dass es eine Hilfe für den Kongo wäre, eine solche Operation durchzuführen. Den Ansicht bin ich auch. Die Schwierigkeit ist nur wie bei jedem Einsatz, wann und wie man wieder rauskommt. Es sieht heuet einigermaßen gut aus mit den Ergebnissen der Nachwahlen. Artemis hatte damals schon Erfolg gehabt. Warum die Deutschen gerade dort Vorhang sind, das wissen wir alle nicht so genau, weil wir bei dem Gespräch zwischen Chirac und Frau Merkel nicht dabei waren. Aber es ist anzunehmen, dass alle Interesse für die Stabilität Afrikas, die uns immer mehr indirekt mitbetrifft, ich persönlich vermute, dass in diesem

Gespräch Chirac seine junge und noch unerfahrene Kollegin gesagt hat, wie wichtig das ist, dass die Deutsche dabei sind: es ist eine gute Aufgabe gerade für die neue Regierung. Und Kanzlerin Merkel soll dazu sehr entschieden mit dem Kopf genickt haben. Das ist meine Vermutung. Sicher ist, dass die Erkenntnis aus Artemis bei den Franzosen wie man so hört, ist eine verdammt teure Geschichte gewesen. Es ist sehr teuer *lead-nation* zu sein, Hautquartier zu stellen, usw. Insofern ist man froh, wenn es jemand anders macht.

Ich habe es auch gehört. Eine Frage jetzt zur EDA : kann es wirklich im Rüstungsbereich funktionieren, wenn man weiß, wie stark die nationalen Lobbies sind ?

Die Grundidee der EDA war, dass man dem Prozess der europäischen Rüstungszusammenarbeit und Aufbau der Streitkräfte Ressourcen zusammen zur Verfügung stellt. Diese Elan hat sich nicht in der EU so gezeigt wie man am Anfang hoffte, insbesondere von den Deutschen und Briten. Die Ressourcen für die Verteidigung sind nicht größer geworden; im Gegenteil. Diese EDA, die quasi unter Leitung der Verteidigungsminister ist, was ganz wichtig ist, weil es gibt dann andere Prozeduren als in anderen Teilen des Prozesses, ist ein mehr direktes Forum, um die Zusammenarbeit zu fördern. Die Idee ist ganz prima. Die Schwierigkeit ist aber trotzdem die –und das sage ich in meiner Studie über Integration der Streitkräfte in Europa von November 2005 + Studie von Walther Stütze über Verschiebung zwischen den USA und den Europäern über die transatlantische Verbindung-, dass alle diese Bemühungen nicht entscheidend sind : es gibt immer das Verhältnis zwischen verfügbaren Ressourcen und Resourceverschwendung. Und Resourceverschwendung ist heute 25 souveräne Staaten, die fast alle bemüht sind, souveräne möglichst umfassenden Streitkräfte zu haben. Und immer will jeder für sich und jeder Soldat entscheiden können. Wir können aber nur wirklich etwas erreichen, jetzt nicht nur wenn wir einen gemeinsamen Flugzeug brauchen sondern wenn wir bereit sind, die Aufgaben von Streitkräften unter uns stärker aufzuteilen. Und dafür ist die politische Situation nicht gegeben. Wenn irgendetwas wie einen Souveränitätsverlust sieht, dann schreien die Staaten verwahrt. Es gibt aber so viele Möglichkeiten. Man konnte zum Beispiel die deutsche, die polische und die dänische Marinen zusammenbringen, da sie alle sehr klein sind. Die Marine ist das Flexibelste; wir konnten ein gemeinsames Hauptquartier bauen und Fregatten. Das wäre alles kein Problem. Aber es geht nicht, weil die Souveränitätsverlust in irgendeiner Form für die Polen ein riesiges Thema ist. Die Deutschen trauen das sowieso nicht ; die Dänen haben diese besondere Position in der EU, das heißt sie dürfen sich nicht in der ESVP engagieren : man kann mit den Dänen nichts Militärisches im Rahme der EU machen. Also die Idee der EDA ist gut aber dann kommen die nationalen Egoïsmen der Rüstungsindustrie dazu und viele praktischen Probleme. Haben Sie mal mit Herrn Hilmar Linnenkamp in Brüssel gesprochen ? Er ist Stellvertreter des Leiters der EDA.

Zum Schluss welche sind schematisch nach Ihrer beruflichen Erfahrung die Hauptherausforderungen für die ESVP und die deutsch-französische Zusammenarbeit in diesem Prozess ?

Das Eine ist die europäischen Fähigkeiten und besonders die politisch-technische Handlungsfähigkeit, das heißt die Prozeduren und Strukturen innerhalb der europäischen Union, die Planungsverfahren... Das Zweite ist die Entwicklung der Fähigkeiten : wenn Sie auf dem *Capability Improvement Chart* gucken, sehen Sie, dass es nicht viel Veränderung heute gibt als vor 5 Jahren oder nur in marginalen Bereichen. Und ein Bereich, der sehr wichtig ist, ist der Transportflugzeug. Wir brauchen Transportflugzeugen und Kapazitäten (Hubschrauber für die Einsätze..) ; aber jeder Staat und meistens die Kleinen, wenn sie Geld haben, kaufen sie sich Jagdflugzeuge : die Polen, die Tschechien, die Ungarn... In der

NATO gibt es so viele Jagdflugzeuge, dass wir keinen mehr brauchen. Es gibt auch den Eurofighter. Das Dritte ist, die europäische politische Zerrissenheit und Animosität.

Wie halten Sie den Begriff „europäische Armee“ ?

Die europäische Armee ist eine Vision. Sie ist möglich, wenn es die Funktion einer europäischen Regierung, die Funktion der parlamentarischen Kontrolle der Armee durch ein europäisches Parlament, einen europäischen Haushalt und eine interne Gesetzgebung für Status von Soldaten europäisch allgemein akzeptiert gibt. Das heißt: eine europäische Regierung, das ist die Funktion des Rates ; ein europäisches Parlament, das was wir haben wirkt dafür nicht, weil jedes nationale Parlament und vor allem sehr akribisch das deutsche Parlament, diese Befugnis nicht so einfach abgeben will. Diese Idee ist deswegen nur begrenzt machbar. Ein europäischer Haushalt : man konnte einen Verteidigungshaushalt schaffen ; die Schwierigkeit ist nur, dass alle solche Einsätze bejubelt werden von den Staaten, die NATO-Empfänger sind. Und das vierte, das wir brauchen, ist die Zustimmung Groß-Britanniens. Und das haben wir noch nicht so ganz. Eine europäische Armee wäre eine ideale Lösung. Aber eine europäische Armee setzt einen anderen Zustand der europäischen Integration vor, den wir zur Zeit nicht haben.

Ist deswegen nicht zur Zeit ESVP etwas Politisches viel mehr als etwas Wirkendes?

Die ESVP im weiteren Sinn hat schon eine ganze Menge gemacht und nicht nur mit den militärischen Operationen sondern mit den nicht-militärischen Missionen, die sehr viel Sinn machen. Und ich sehe auch am Horizont eine Möglichkeit für den Nachfolge dieser UN-Libanon Force. Aber auf der einen Seite ist es etwas Politisches, weil die Idee eigentlich zur Zeit noch größer ist als die Durchführung. Aber wie alt ist das ganze Instrument verglichen mit dem der NATO ? Der Punkt ist immer starker, dass die Europäer eine wirklich wirksame ESVP machen können, nur wenn sie sich bereit finden zu sagen, dass das auch europäisch sein soll. Zur Zeit gibt es noch viel zu viel nationales Denken und nationale Animosität.

Annexe 5.3.3. : Entretien à la Chancellerie, 06/10/2006

Durée : 50 minutes

Fonction : Diplomate-conseiller à la Chancellerie sur la PESD et les questions bilatérales depuis mai 2006 ; conseiller allemand à Bruxelles en 1993 ; coordinateur PESC à l'*Auswärtiges Amt* en 1997-1999

Langue : français

Je souhaiterais que nous reparlions de votre travail à la Représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles en 1993-1995. Quels étaient, à l'époque, les divergences de vue que vous avez pu rencontrer avec vos partenaires français ?

La question du rapport de la France à l'OTAN était une constante. Il y a eu un changement au moment de Saint-Malo. Je crois que la position de la France a évolué au fur et à mesure que les militaires français ont vu qu'il était dans leur intérêt d'être de plus en plus associés à l'OTAN même s'ils ne participaient pas directement aux structures intégrées.

Mais dans l'entrée en vigueur de Maastricht, les questions des rapports avec l'OTAN n'étaient pas comme elles le sont aujourd'hui. Ce qui était le plus compliqué à l'époque, c'était les rapports entre la Commission et le Conseil. Tout dépend en fait du type de politique européenne que l'on veut : quel rôle la Commission dans la politique étrangère européenne, qu'est-ce que signifie associé ? Quel rôle peut avoir le Conseil ? Là les Français avaient une position beaucoup plus intergouvernementale que nous. Les Allemands étaient beaucoup plus intégrationnistes. La Commission étaient elle-même dogmatique et doctrinaire à l'époque. Je reste convaincu que si la Commission à l'époque s'était montrée moins dogmatique et plus pragmatique, en mettant des ressources dans les relations extérieures au profit du Conseil, on n'aurait jamais créé un poste pour Solana. Un poste de commissaire aux relations extérieures seul aurait été un développement naturel que le Conseil aurait vu comme son allié qui apporte son soutien à la politique du Conseil, et pas comme quelqu'un qui vient comme indépendant, en concurrence.

Pourriez-vous me parler de la formation du groupe de conseillers PESC en 1994, que vous aviez évoqué la dernière fois ?

Le Comité Politique existe depuis longtemps. Il a été créé après l'Acte Unique. Il réunissait les directeurs politiques des Ministères des Affaires Etrangères de manière périodique par système rotatif dans les capitales dans le cadre de la CPE. Avec le Traité de Maastricht, ce comité a reçu un statut dans le Traité, et se réunit à Bruxelles. Mais cela reste les mêmes gens : les directeurs politiques des capitales. Ce n'est qu'avec Nice que le comité a été modifié vers un comité que l'on appelle aujourd'hui le COPS, qui est un comité aujourd'hui permanent à Bruxelles et dont les représentants sont des ambassadeurs, des *junior ambassadors* à Bruxelles. Le COPS ne se réunit plus que très rarement au niveau des directeurs politiques des capitales. Cela fonctionne via instruction. Avec la création de la PESC dans le Traité de Maastricht, on s'est de plus en plus rendu compte qu'il y avait des questions quotidiennes de la PESC à traiter, horizontales, institutionnelles, financières, rapports avec la Commission, cohérence entre les piliers, qui ne pouvaient être ni traitée par le groupe régional, ni par les directeurs politiques qui ne s'intéressaient pas au détail des réunions financières ou autres, ni par le COREPER directement sans un peu de préparation. Ces questions partaient au début du Comité Politique, et étaient mal préparées sur les aspects juridiques, financiers, etc., et le COREPER cassait les décisions car elles ne tenaient pas debout du point de vue juridique. Je crois que l'on a créé ce groupe de conseillers PESC pour en quelque sorte assurer le lien aussi entre le Comité Politique et le COREPER et essayer d'assurer un peu que les décisions politiques voulues par le Comité Politique

prennent une forme juridique, financière, institutionnelle compatible avec le système communautaire, et qu'elles ne soient pas adoptées formellement via le COREPER, Conseil, etc. : décision de sanctions, d'envoyés spéciaux, toutes sortes de décisions prises aujourd'hui par le COPS. On a créé le COPS pour disposer d'un outil adapté. On appelait cela conseillers PESC à l'époque, mais maintenant cela s'appelle Groupe Relex. Et au niveau des Ministres, c'est le CAG Relex. Les recueils PESC montrent en partie cela.

Comment était perçu le Corps Européen depuis Bruxelles à cette époque, Corps Européen qui est devenu opérationnel en 1995 ? Comme un symbole franco-allemand ? Comme un véritable outil militaire ?

Il est toujours difficile de dire ce que l'on pensait à l'époque quand le temps est passé par là et que l'on pu changer de position et de point de vue. Il avait effectivement la connotation d'une avancée franco-allemande ouverte d'ailleurs sur les autres. Mais dans ces années-là, on n'entrait pas dans des considérations pratiques, puisque de toute manière l'Union Européenne n'était pas en train de faire des opérations militaires à l'extérieur. C'était très longtemps avant cette date. Et on était encore aussi en période de l'immédiate après guerre froide, où les dispositifs militaires étaient encore les structures qu'on avait créées pour la guerre froide. Ce Corps n'avait rien à voir avec les exigences de maintenant.

Je souhaiterais maintenant que nous passions à votre période d'activité à l'Auswärtiges Amt, entre 1997 et 1999. Vous souvenez-vous des débats avec les partenaires français autour de la création du poste de Haut Représentant à Amsterdam ?

Oui. C'est en fait la continuation de ce que je vous disais au début sur l'histoire de la cohérence entre la politique extérieure des communautés et la PESC. L'incohérence, il y en a toujours. On n'a toujours pas réglé le problème. La Constitution souhaitait le régler, mais les Français ont voté contre... A l'époque, il y avait déjà le défi. Côté allemand, on essayait de combler cette incohérence. Le côté français était plus intéressé par la visibilité. Nous avons cru longtemps que l'on pouvait faire ce genre de chose plus en lien avec la Commission. , alors que l'idée française était celle d'un poste de haut représentant du Conseil. Je me souviens de pas mal de débat avec le ministre allemand de l'époque Kinkel, qui en tant que Ministre des Affaires Etrangères n'a jamais admis l'idée qu'il y est un haut représentant qui soit plus qu'un haut fonctionnaire. Aa l'poque, la position allemande était que nous voulions un haut fonctionnaire qui n'ait pas de puissance politique. Et cela n'a changé qu'après les élections en Allemagne en 1998 : le nouveau gouvernement de Schröder et Fischer, quand il s'est agi de mettre en œuvre le Traité d'Amsterdam, a accepté que le haut représentant soit une figure politique, et non pas un haut fonctionnaire. De là, est venu le choix de Solana. Un avant , sous le gouvernement de Kohl et Kinkel, il n'y aurait pas eu Solana. Il y aurait eu un ancien secrétaire général du Quai d'Orsay ou un haut fonctionnaire. Et cela montre un peu la difficulté du débat : d'un côté on voulait préserver le rôle de la Commission et on voulait plus de cohérence, mais on comprenait aussi que l'action côté Conseil n'était pas assez claire pour donner une vision de l'Europe à l'extérieur.

Ce changement de position allemand est-il du à la crise du Kosovo ?

Je ne suis pas sûr. Cela s'est peut-être joué dans les têtes des responsables. Mais ce changement s'est fait assez vite. Et pour l'histoire du Kosovo, on l'a géré en tant que présidence sans haut représentant à l'époque et je pense qu'on l'a fait avec énormément d'énergie. Et un haut représentant ne nous a pas manqué à l'époque. On n'a pas eu l'impression qu'il y avait une carence.

Quelle était la position britannique concernant la création de ce poste ? J'imagine qu'ils ont du être assez réticents.

Leur problème n'a jamais été la création du poste, mais ils voulaient très clairement quelqu'un qui soit strictement issu du Conseil, purement intergouvernemental et lié à des décisions à l'unanimité. Nous aussi à l'époque avons beaucoup essayé de faire avancer le système de prise de décision. Pour nous, le plus grand problème était d'améliorer les méthodes de prise de décision et d'arriver à une plus grande cohérence en matière de politique extérieure européenne. Mais on n'a pas beaucoup progressé en matière de prise de décision, ni en matière de mise en cohérence. On a fait dans les deux domaines plus de progrès avec la Constitution qu'avec Amsterdam, mais la Constitution n'a pour l'instant pas été adoptée.

Concernant le Headline Goal d'Helsinki, pourriez-vous me parler des négociations ? Il s'agit d'un sujet beaucoup plus techniques, sans doute davantage traité par les militaires.

Le principe de base était construit par les politiques et les diplomates. Ensuite, que mettre dans ces 60 000 hommes projetables sur un an et que faire pour parvenir à combler les lacunes, c'était effectivement davantage la tâche des militaires. Mais les réunions que nous avions à l'époque avec les Français et les Anglais étaient toujours des réunions mixtes. C'était toujours des diplomates et des militaires. Nous avons toujours beaucoup insisté sur le fait que le catalogue et la manière de l'établir soit compatible avec ce qui se faisait dans l'OTAN. Qu'il n'y ait pas de double emploi.

Qu'est-ce qui a finalement permis à la PESD de voir le jour en 1999, d'après votre expérience professionnelle longue concernant ce type de dossiers ?

A l'origine, il y a la question de Tony Blair à Pörtschach : est-ce que l'Europe après l'expérience des Balkans des années 1990 pourrait avoir la certitude que, pour tout conflit militaire sur le continent européen, les Américains allaient in fine régler les affaires pour nous ? Si l'on pose la question comme cela, la réponse ne peut qu'être négative. C'est une chose qui politiquement a été assez vite acquies. Et si l'on combine cela avec les nouvelles menaces, comme on appelait cela à l'époque, le changement du paysage de sécurité : il n'y avait plus la grande confrontation froide Est/Ouest mais de petits conflits chauds qui se produisaient partout avec des problèmes de flux migratoires et de conflits ethniques, il était absolument évident que l'Europe était obligée de se doter des moyens nécessaires pour faire face à cela. Et on avait avec l'UEO une espèce d'instrument dormeur, qui s'était certes doté de ces tâches avec les missions de Petersberg, mais qui n'avait rien fait pour les mettre en œuvre. Politiquement, le transfert des tâches de Petersberg de l'UEO vers l'Union Européenne dans le Traité d'Amsterdam a été très important pour créer le contexte politique dans lequel l'Union Européenne en tant que telle pouvait commencer à se sentir responsable de ces choses. Et l'UEO n'existe plus, sauf une assemblée parlementaire. On ne peut pas demander à des fonctionnaires d'abolir une assemblée de parlementaires. Cette assemblée a aussi un lien avec l'Assemblée du Conseil de l'Europe. C'est juridiquement très compliqué. Tant que les parlementaires peuvent se réunir, aucun gouvernement ne peut la dissoudre.

Que fait cette assemblée concrètement aujourd'hui, à part la production de rapports ?

Pas grand-chose. L'année prochaine par exemple, nous allons avoir aussi la présidence de l'UEO, comme en 1999. Mais personne n'en parle, alors qu'à l'époque on en parlait. Mais maintenant, toute cette partie a disparu dans l'orbite de l'Union Européenne. Et l'UEO a

servi à un moment donné de cette évolution d'intermédiaire entre l'Union et l'OTAN. L'UEO avait des rapports avec l'OTAN, elles avaient la même mentalité politico-militaire, et cela a servi pendant un certain temps d'interface. Et à partir du moment où les relations UE-OTAN se sont établies, cette interface n'est plus nécessaire.

Au niveau interne, a-t-on créé un Referat spécifique au BMVg et à l'Auswärtiges Amt pour s'occuper de PESD, ou bien est-ce le Referat qui s'occupait d'UEO qui a repris ces dossiers ?

C'est le Referat qui s'occupait de l'UEO qui s'en charge. Et au Ministère des Affaires Étrangères pareillement. A l'Auswärtiges Amt, il y avait et il y a toujours trois services distincts : un service PESC, un service OTAN, un service qui n'était pas encore européen mais qui s'occupait de questions d'aide et d'assistance militaire en Europe. Et c'est ce service-là qui a récupéré la PESD. Mais la structure n'a pas été modifiée.

Qu'est-ce qu'a changé la PESD dans le travail quotidien sur les dossiers politico-militaires concernant la défense européenne ? Et surtout, qu'a changé la création des trois organes de la PESD à Bruxelles ?

Ce qui a changé la méthode de travail, même si cette politique reste intergouvernementale, c'est le fait que ce sont des organes permanents à Bruxelles. Ce ne sont plus des réunions ad hoc, mais des gens qui viennent des capitales et travaillent directement à Bruxelles. Il y a un travail beaucoup plus intense sur place à l'intérieur de ces structures qu'un comité politique qui se réunit une fois par mois. Et pour des décisions politiques qui demandent aux États-membres d'engager leurs militaires, il faut une préparation beaucoup plus intense. Et les structures, quand on les a préparées pour la déclaration de Cologne, ressemblent étrangement aux structures de l'OTAN. Et l'OTAN aussi est une structure intergouvernementale, et non pas supranationale.

Avez-vous souvenir des débats qu'il y a eu à l'occasion de la création de ces trois organes ?

Le débat le plus délicat et d'ailleurs le changement le plus important sur ces questions a été la question du contrôle politique des opérations militaires par le Conseil. Ce que fait le Conseil des ambassadeurs de l'OTAN, c'est qu'il peut décider, alors que le COREPER, le COPS et tout cela à l'Union Européenne ne peuvent pas décider en temps normal. Ils ne font que préparer la décision du Conseil. Et comme on trouvait que c'était un peu trop lent pour les opérations militaires, on a essayé de trouver une formule qui permet au COPS en temps de crise d'exercer une fonction similaire au Conseil des ambassadeurs de l'OTAN. C'était un changement très important qui est intervenu à Nice. L'article 217 du Traité de Nice expose cela. [lecture de l'article très rapidement en allemand] Der PSK hat eine Rolle zugeschrieben, wie ein normaler Ausschuss in der EU noch nie hatte, weil ein normaler Ausschuss die EU Strukturen im grundgenommen primär an Gesetzgebung angelegt ist. Und der PSK ist für das Krise-Management zuständig, um Entscheidungen treffen zu können. Le débat a été long et compliqué pour faire en sorte que le COPS puisse assumer le contrôle politique dans les opérations militaires de l'UE. Le débat portait sur comment construire dans l'UE les structures militaires dont l'union avait besoin, et dont elle n'avait pas eu besoin jusque-là. Le Comité a ici un pouvoir de décision qui appartient d'habitude dans l'Union Européenne au Conseil. Cela était une adaptation institutionnelle très importante pour faire fonctionner les choses. C'était la question la plus difficile à résoudre. On avait décrit des choses dans la Déclaration de Cologne, mais on n'avait pas réglé cette question. On ne pouvait pas le faire à l'époque car il fallait changer le Traité.

J'imagine que la négociation a du être tendue avec les Britanniques.

Ce n'était pas pour eux un grand problème à partir du moment où c'était intergouvernemental. Le problème était plutôt pour eux : comment faire accepter le système communautaire pour la gestion des crises ; car pour la gestion des crises, les structures communautaires ne marchent pas. On ne peut pas fonctionner sur une proposition du collège et une décision du Conseil après des déclarations au COREPER si on veut envoyer des troupes ou modifier quelque chose : le temps que le collège se réunisse, la crise est terminée.

Finalement, qu'a changé la PESD dans la pratique de la coopération bilatérale franco-allemande ? Cela n'a-t-il pas un peu marginalisé des instances comme le CFADS ?

Je n'ai pas trop suivi le CFADS depuis ces dernières années, et je ne sais pas trop ce qu'ils font. Peut-être qu'ils ne font plus grand-chose : je le vois dans la préparation de la présidence. Mais je vois que pour le Conseil franco-allemand du 12 octobre 2006 le temps prévu pour les chefs est de 20 minutes, ce qui n'est pas énorme. En fait il faut toujours tenir compte d'une chose qui complique un peu la vision d'ensemble de l'Union Européenne dans ces affaires, c'est que la décision de mise à disposition de moyens militaires reste nationale. Et puis les règles nationales sont différentes. Cela crée toujours l'impression que ce n'est pas une opération européenne, mais plutôt un assemblage de contributions nationales. Aucun politique et aucun citoyen n'accepterait qu'un Parlement européen ou un Conseil avec majorité n'envoie à l'extérieur des troupes nationales. La perception extérieure est, je pense, moins bonne que le niveau de coordination qui se produit réellement. Ce qui se fait beaucoup en bilatéral est la coopération en matière d'armement.

Pour rester sur cette question de la coopération militaire bilatérale, peut-on aujourd'hui encore dire que le couple franco-allemand est un moteur de la PESD ?

Cette politique a atteint un niveau où nous ne parlons plus tellement d'améliorer ses structures, mais il s'agit en ce moment d'accomplir des missions. Or les impulsions franco-allemandes en ce domaine ont toujours été à la création, à l'organisation, la mise en place des structures. Il y en a aujourd'hui moins besoin au quotidien. C'est différent car on doit fonctionner à vingt-cinq. Je ne vois pas en ce moment beaucoup de volonté ou de nécessité. La seule chose qui continue à me préoccuper sont les questions de cohérence entre le communautaire et l'intergouvernemental, dans les crises entre l'action civile et l'action militaire qui suivent des règles complètement différentes. Malheureusement aucune crise n'est strictement civile ou strictement militaire. Il suffit de regarder le Liban pour s'en rendre compte. Pour aider à stabiliser une région, on a pratiquement toujours besoin des militaires comme *peace makers*, mais on a aussi toujours besoin de plus que les militaires pour que la situation dans le pays redémarre. Et je trouve qu'on a encore énormément de mal à avoir une bonne coopération, une bonne approche commune pour mettre en œuvre les moyens que l'on a dans les deux domaines de façon coordonnée. Parfois on a besoin de logistique militaire pour délivrer de l'aide civile ; parfois on a besoin de moyens civils pour soutenir un effort militaire : regardez ce qui se passe en Afghanistan. Or les structures qui existent à Bruxelles sont soit civiles, soit militaires. Il y a maintenant cette petite cellule civilo-militaire, mais je ne vois pas encore vraiment ce qu'elle fait.

Aber man findet sich dort an die Grenzen der Zuständigkeit zwischen den Strukturen. Il faudrait arriver à une sorte de coopération interministrielle à Bruxelles, comme ce qui se passe en interne dans les Etats où l'on a le Ministère des Affaires Etrangères, de la Défense, du Développement, de l'Intérieur, etc. qui doivent apprendre à travailler ensemble. Die EU schafft es noch nicht, die unterschiedlichen Mittel, die sie in Brüssel zur Verfügung hat, zusammenzubringen.

Finalement, on peut se poser la question: veut-on la même PESD entre Français et Allemands, et ensuite à Vingt-Cinq ?

Je pense que l'on n'est pas dans un débat théorique en ce moment. Je ne vois en ce moment personne qui n'en ait envie. On est beaucoup plus aujourd'hui sur des questions de mise en œuvre, de mise en compatibilité avec l'OTAN et sur la demande croissante d'opérations militaires européennes.

Justement, un des points forts de la présidence allemande de l'UE en 2007 sera-t-il le dialogue UE-OTAN ?

On veut bien, mais cela ne dépend pas de nous !

Cela dépend en effet aussi des partenaires de discussion.

Cela dépend surtout des Turcs. On veut bien, mais cela ne sert rien de créer une attente que l'on ne pourra pas reprendre.

Est-ce que la question de la cohérence interpilier sera alors un point clef ?

Nous sommes un peu dans une logique différente. Nous voulons faire redémarrer le paquet constitutionnel. Donc on ne va pas commencer à s'occuper des questions individuelles d'amélioration ponctuelles des piliers PESC ou JAI, ou du rôle des parlements nationaux. Nous voulons essayer de trouver un cadre dans lequel faire redémarrer le paquet constitutionnel dans son ensemble. Tant que cela reste notre conviction, on ne commencera pas à bricoler à droite à gauche. La Présidence de l'UE rend toujours les systèmes un peu nerveux avant que cela commence. Une fois que c'est lancé, c'est lancé. Il faut que tous les Ressors se préparent, car c'est quand même un rôle inhabituel qui touche à l'ensemble du gouvernement. Il faut que tout soit cohérent.

Justement, pourriez-vous m'en dire un peu plus sur cette idée de faire redémarrer la Constitution européenne ?

Non. [Rires] Nous volons faire une tentative sérieuse pour essayer de faire redémarrer les choses. Il n'y en a pas beaucoup après nous qui le feront. Mais je ne sais pas s c'est possible, ni à quel niveau de probabilité cela se situe. Mais je pense qu'aucun futur gouvernement français n'échappera à la question de que faire pour sortir de cette impasse. Et les échos que j'ai en ce moment venant de France montrent que l'on ne cherche pas encore à régler le problème.

Pour revenir un peu sur l'OTAN, avez-vous pris part directement aux négociations de Berlin Plus ?

Oui.

Pourriez-vous m'en parler un peu ?

La chose la plus importante pour nous à l'époque était que la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN en mai 1999 ait pour la première fois reconnu l'Union Européenne comme un partenaire, lors qu'avant elle dialoguait plutôt avec l'UEO. Le Conseil européenne de juin 1999 a permis de faire écho au communiqué de l'OTAN de mai. C'était le grand débat sur que fait-on si « NATO wants to go first ».

Le fameux « where NATO as a whole is not engaged » ?

Exactement. Nous avons toujours dit qu'il fallait trouver un moyen pour permettre que les deux puissent travailler ensemble parce que ce sont les mêmes paquets de forces, et que cela peut aussi être dans l'intérêt des Américains de permettre à l'OTAN de faire quelque chose quand eux ne souhaitent pas intervenir directement en tant qu'Américains. C'était là le point de débat. Je n'ai pas ensuite suivi les détails de ce qui a été négocié après.

Avez-vous aussi été impliqué dans les négociations de Tervuren ?

Il n'est pas resté grand-chose de Tervuren en fait. Je n'y ai pas participé mais j'ai suivi le dossier. C'était en fait la tentative de mettre en œuvre la deuxième possibilité de Saint-Malo, la partie autonome. Là il y a eu une vraie dispute avec les Anglais pour le coup. Et les Anglais ont réussi à réduire le résultat.

Je souhaiterais vous reposer une question sur le Congo, maintenant que l'opération est commencée et presque finie.

J'espère, finie !

Au regard des mois écoulés, cette opération était-elle utile pour démocratiser la RDC, ou est-ce avant tout une vitrine ?

La question de la démocratisation n'est pas facile, on le voit en Irak. Mais cette opération était utile pour montrer l'engagement de l'Europe en Afrique. Ce qui par contre n'était pas utile, c'était que les Nations Unies forcent la main aux Européens : la procédure autour de Noël était très désagréable. La deuxième chose que l'on a vu pour nous, Allemands, dans cette affaire, c'est la difficulté de prendre le lead d'une opération. Il faut d'abord décider des modalités avant que l'on puisse faire voter notre Parlement. Il faut que les partenaires sachent si un pays est prêt prendre le lead. Et ça, c'est une vraie question pour l'Allemagne, une question constitutionnelle : comment combiner les exigences d'une *Parlamentsarmee* avec la possibilité de prendre le lead d'une opération militaire ? Là il y a une vraie question. Le gouvernement et les parlementaires doivent y réfléchir, car le jour où l'on aura les *Battle Groups* prêts à partir quelque part, on ne pourra pas dire que la composante allemande attend que le Bundestag ait voté.

Que pensez-vous du concept d'«armée européenne» que l'on entend parfois en Allemagne surtout ?

A première vue c'est très tentant. Mais je ne vois pas comment un Etat-membre accepterait que ses soldats soient envoyés à l'extérieur par une Union malgré sa volonté. La décision d'envoi restera nationale. Donc tout ce que l'on peut appeler armée européenne, ce sont peut-être les structures multinationales comme les *Battle Groups*, mais armée européenne dans un autre sens, cela ne semble pas réaliste. Les gens ne disent pas comment c'est sensé fonctionner. Tant qu'il n'y a pas d'Etat européen, cela n'est pas réaliste.

Annexe 5.4. : Entretiens conduits à Bruxelles et dans les organes de la PESD

Annexe 5.4.1.: Entretien Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne (Paris), 17/05/2005

Durée : 1 heure

Fonction : Directeur adjoint

Pourriez-vous me parler de votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivés à ce poste ?

Je suis historien de formation. J'ai fait ma thèse en histoire contemporaine en Allemagne sur la politique nucléaire de la France au sein de l'Alliance atlantique. J'ai eu beaucoup de chance parce qu'elle a été publiée en 1995, juste au moment où la France a repris les essais nucléaires, en lien à la proposition de dissuasion concertée. Cet institut a donc commencé à s'intéresser à la question pour savoir si cela pouvait être ou non une option. On m'a contacté à l'époque par l'intermédiaire de la Fondation Friedrich Hebert qui a un bureau ici et a financé mon doctorat ; l'Institut a pris contact avec la Fondation, qui a donné mon nom à l'Institut. J'ai été invité à l'Institut pendant trois mois pour y réaliser une publication sur la question nucléaire. Comme cela s'est bien passé, j'ai postulé un an plus tard pour un poste de « chercheur allemand » à l'Institut, que j'ai obtenu, étant connu d'eux.

Quand vous parlez de l'Institut en 1995, c'était l'Institut de l'UEO ?

Oui. L'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne existe depuis 2001, suit à une action commune du Conseil.

Comment a été créé l'Institut : qui a pris l'initiative ?

C'était après le sommet de Saint-Malo, au moment où l'initiative franco-britannique s'est européanisée. A ce moment-là, il y avait un grand débat sur le rôle de l'UEO : est-ce qu'il fallait fermer l'organisation en tant que telle ? Comment faire ? La dissolution de l'UEO n'étant pas une option politiquement acceptable, nous avons identifié dans la structure UEO des éléments utiles pour répondre à la dimension de défense que prenait l'Union Européenne, comme l'Institut ou le Centre satellitaire de Torrejon.

Y a-t-il eu des personnalités qui se sont particulièrement mobilisées pour porter ce projet ?

Pas que je sache.

Quel est le rôle de l'Institut ?

L'Institut a deux missions : la mission traditionnelle d'un centre de recherche, soit la relation de l'Institut avec le reste du monde, afin de promouvoir l'émergence d'une identité de sécurité et de défense européenne (notre mission officielle) ; cela se décline dans différentes activités : publications, séminaires, conférences, etc. La seconde vocation de l'Institut est le *policy advice* : nous essayons de conseiller les instances qui s'occupent de PESC et de PESD au sens large. La PESD ne se formule pas dans des espaces clos à

Bruxelles : cela passe par les Etats-membres, qui ont chacun une classe politique avec des milieux politiques stratégiques qui contribuent tous à la formulation des positions nationales. La première fonction de l'Institut joue ici un rôle. Par exemple, nous invitons à nos séminaires les gens de Bruxelles et aussi les décideurs des capitales. Cela peut être intéressant même dans le cercle académique. Si l'on arrive à créer une réflexion européenne, cela joue un rôle : à titre d'exemple concret, je vais bientôt publier un rapport sur l'organisation des marchés de défense en Europe ; ce rapport a été fait par une *task force* que j'ai organisée avec six chercheurs de différents pays européens. Le domaine de l'armement est un domaine nous n'avons pas beaucoup d'experts en Europe ; si l'on arrive à définir une sorte de position commune, cela joue un rôle dans les capitales parce que ces chercheurs sont en général aussi impliqués dans les processus décisionnel de leur capitale. Je suis frappé par le nombre de gens qui utilisent notre site Internet et téléchargent des documents. Par exemple, concernant les Cahiers de Chaillot, nous en envoyons 3500 copies dans le monde entier ; sur ces 3500 copies, environ 2000 sont adressées aux décideurs qui ne vont jamais lire cela parce qu'ils n'ont pas le temps. D'un autre côté, nous enregistrons environ 200 téléchargements par an par des étudiants, des professeurs, etc. C'est extraordinaire ! Qu'est-ce qu'une culture de sécurité : où cela émerge-t-il et par quelle voie ? Les milieux académiques sont très importants dans ce processus. Si l'Institut parvient à s'établir comme source clef pour tous ceux qui travaillent de façon académique sur les questions de sécurité et de défense en Europe, ce sera très utile au développement d'une politique de défense et de sécurité commune. C'est la mission *soft* de l'Institut, qu'il ne faut pas sous-estimer.

D'où viennent les chercheurs qui travaillent ici, de quel horizon disciplinaire : histoire, science politique, économie ?

Il n'y a pas d'économiste. Cela peut venir à l'avenir. Je m'occupe des aspects économiques de la défense à l'Institut : financement, budget, coopération en matière d'armement et d'industrie de défense, etc., et je suis historien. C'est un peu lié à l'histoire de l'Institut. Dans les années 1980, il y avait une approche traditionnelle de la sécurité : la sécurité était avant tout militaire. Bien sûr on commençait à parler de nouveaux défis, de menaces diffuses, mais on restait dans une perception traditionnelle. Il y a un réel changement depuis le 11 septembre, et dans la foulée des attentats du 11 mars. C'est alors que nous avons commencé à élargir notre perception de la sécurité, notamment avec la formulation de la stratégie de sécurité de l'Union Européenne par Xavier Solana. Tout cela a eu un impact sur notre programme de travail officiel : nous avons maintenant un point de référence pour structurer nos activités, et tout cela va dans la même direction : nous élargissons le champ de définition de la sécurité. Par conséquent, le background des chercheurs peut changer à l'avenir. Par exemple, nous nous intéressons beaucoup plus que par le passé à des experts régionaux, que ce soit en Afrique, en Asie ou au Moyen-Orient. L'Institut est très petit, avec neuf chercheurs. La question est de savoir à quel moment l'Institut peut se payer le luxe de recruter un économiste. Par ailleurs, un économiste n'est pas formé d'emblée aux questions de sécurité ; cela prend donc un certain temps de le préparer. Les chercheurs ont ici des contrats de 3 plus 2 ans. Jusqu'ici, le background des chercheurs de l'Institut est soit l'histoire, soit la science politique. Mais cela peut changer dans l'avenir avec l'évolution de la définition de la sécurité.

Comment sont recrutés les chercheurs par l'Institut ?

C'est un processus tout à fait ouvert : nous publions un appel à candidature sur notre site Internet, et tout le monde peut y répondre.

Quelles sont les relations de l'Institut avec l'OTAN, et notamment sa structure de formation : le Collège de l'OTAN de Rome ?

L'OTAN n'a pas de centres de recherche : elle a des centres de formation et de recherche pour les diplomates et les officiers à Garmisch-Partenkirchen pour les officiers de l'Est et à Rome. Ces centres font parfois appel à nous pour faire des communications, ou des présentations. C'est un partenaire comme les autres pour nous, mais nous n'avons pas de coopération structurelle ou institutionnalisée avec eux.

Concernant les demandes de Bruxelles ou des Etats-membres, quel est votre fonctionnement : est-ce par contrat de recherche ?

Non. Nous avons un financement global avec un budget annuel. Les demandes viennent non pas des Etats-membres individuellement, mais des instances bruxelloises ou de l'Etat-membre qui a la présidence. Ce sont surtout les présidences qui cherchent le contact avec nous pour connaître nos activités.

Pour passer à une dimension plus large, le label Union Européenne ne permet-il pas à la coopération militaire franco-allemande de prendre des initiatives qui serait sans cela perçues comme émanant d'un « directoire » franco-allemand en Europe ?

Oui, sauf qu'il faut que les autres acceptent les propositions franco-allemandes. Mais il est vrai que la plupart des initiatives franco-allemandes sont condamnées à passer par l'Union Européenne si elles veulent avoir un impact. Cela se voit à tous les niveaux : la coopération franco-allemande est très orientée vers Bruxelles : nous essayons de nous coordonner pour parvenir à un même objectif à Bruxelles.

Depuis la déclaration d'opérationnalité de la PESD et la création des trois organes politico-militaires de l'Union, peut-on parler d'un changement d'échelle en matière de politique de défense ?

C'est une question tout à fait légitime. C'est même l'éternelle question de savoir si le verre est à moitié vide ou à moitié plein ! Il y a quand même un changement d'échelle : le fait que la défense et la sécurité soient devenues une politique de l'Union Européenne est un changement majeur. Cela donne un poids à l'Union qui n'a plus rien à voir avec le passé : l'organisation de l'Union Européenne est beaucoup plus importante et structurée. Il y a maintenant dans l'Union Européenne des instruments pour couvrir tout le spectre de la sécurité extérieure, ce qui représente un changement qualitatif. Le tabou de la défense est brisé. Indépendamment du référendum en France, il y a au sein de l'Union Européenne un dynamisme que l'on ne peut pas toujours expliquer. L'Union Européenne se développe souvent grâce aux crises : si cela bloque d'un côté, elle cherche des développements d'un autre côté. Mais l'avenir va se jouer sur la séparation entre l'intergouvernemental et supranational. Jusqu'à présent, on est dans un cadre purement intergouvernemental. Dans un tel secteur, il y a des limites que l'on ne peut pas surmonter si l'on reste dans ce système : on ne peut pas agir rapidement dans un processus gouvernemental, cela manque d'efficacité. Dans mon domaine par exemple, la coopération économique en matière d'armement, cela n'a aucun sens de rester dans un système purement intergouvernemental. On ne peut pas

faire un saut qualitatif nécessaire si l'on reste à l'intergouvernemental. La prochaine étape est de dépasser progressivement l'approche intergouvernementale : l'avenir de la PESD va se jouer sur ces questions.

Peut-on évoquer une gouvernance de la sécurité et de la défense en Europe ?

Il y a effectivement des éléments de gouvernance, qui ne se définit pas seulement par le nombre d'acteurs impliqués mais par leur façon d'interagir. Et là, tout reste à faire. C'est lié au dilemme intergouvernemental/supranational. Je viens de discuter de ces questions avec Mme Gnesotto : tout le monde est d'accord pour dire que la notion de sécurité ne permet plus aujourd'hui de faire la distinction entre sécurité externe et sécurité interne. Face à des menaces transnationales : il faut un concept global : le terrorisme par exemple concerne autant l'Afghanistan que la banlieue parisienne. C'est facile à dire, mais difficile à gérer ! L'union Européenne va par exemple se doter d'un programme de recherche de sécurité, qui est un exemple intéressant parce qu'il est un point de cristallisation de toutes les difficultés : l'Union va apparemment dépenser à partir de l'année prochaine une somme considérable pour la recherche sur la sécurité. Mais qui va décider pourquoi on dépense cet argent, qui va définir les besoins dans ce créneau ? C'est déjà un cauchemar pour les questions de défense, mais c'est encore bien pire en ce qui concerne la sécurité ! Il n'y a pas un seul utilisateur, mais de multiples ! La sécurité, ce sont les pompiers, les policiers, etc., qui ont tous des besoins très différents. Personne n'a vraiment d'approche à long terme. Ces services sont organisés de façon très différente selon les Etats-membres : par exemple, les pompiers sont organisés au niveau local en Allemagne, tandis qu'ils relèvent des forces armées en France. Plus la sécurité devient complexe, plus la gouvernance devient un rapport de fonctionnement et un défi. Ces difficultés se retrouvent partout : si on prend l'exemple d'un théâtre d'opérations à l'étranger, il y a un enchevêtrement entre la police, les militaires, les ONG... La complexité est un des plus grands défis de l'Union Européenne.

Pour revenir à la stratégie de sécurité de l'UE, quel a été le rôle concret de l'Institut dans sa préparation ? Est-ce un pas en avant vers une doctrine militaire de l'UE ?

Le papier Solana est une stratégie de l'Union Européenne avec un accent vers l'extérieur, et avec un tout petit élément de défense : les aspects militaires y sont minimes. L'Institut a été impliqué dans la préparation de ce document. Mais il n'est pas question d'une doctrine militaire : ce n'est pas à l'agenda. Et même si ça l'était, l'Institut aurait du mal à intervenir dans sa préparation : nous n'avons pas l'expérience, ou plutôt l'expertise, des questions purement militaires. Il n'y a pas de militaire parmi nos chercheurs.

L'UE peut-elle envisager de se doter un jour d'un Livre Blanc de la Défense ?

Cela devrait se faire. Bien sûr les Etats-membres ont des traditions différentes, mais si on regarde la réalité sur le terrain, il y a quand même un rapprochement des approches. Bien sûr l'armée française n'est pas la Bundeswehr, mais quand on se trouve ensemble en Afghanistan ou en Afrique, cela nous pousse tous dans la même direction, pour avoir les mêmes scénarios, acheter les mêmes matériels, s'entraîner pour les mêmes situations. Par la force des choses, on va se diriger vers un Livre Blanc européen de la Défense.

En attendant cela, l'harmonisation sur le terrain se fait sur la base de mécanismes otaniens.

Oui. Mais peu importe ! Si dans une opération est officiellement otannienne mais que 100 % des soldats sont européens et que les centres de commandement sont purement européens, il n'y a pas de débat idéologique à avoir là-dessus. Il faut aussi prendre en compte les contraintes financières : par exemple, pour les *Battle Groups* on avait au départ l'idée d'une certification purement européenne ; or pour cela, il faut passer par toute une série de tests et de manœuvres extrêmement coûteux pour pouvoir valider la certification. Or la plupart des Etats-membres ont déjà des forces certifiées OTAN. Comme les Etats-membres prennent eux-même en charge la certification des *Battle Groups*, il me semble que la meilleure carte à jouer en termes pragmatiques et économiques est celle de la certification otannienne qui existe déjà.

Quels sont les obstacles au développement de la politique européenne de défense ?

Les différentes visions et ambitions sont très profondément enracinées dans la culture des nations, même s'il y a des évolutions : cela reste un obstacle majeur. D'autant plus si on regarde l'organisation de la sécurité et de la défense en Europe : tout est fait pour que ces traditions se recréent ; toutes les élites interviennent avant tout dans un cadre national. Il n'existe pas encore d'élite européenne sur le sujet : il y a deux ou trois cents personnes qui travaillent sur les questions de défense à Bruxelles, et qui sont la plupart du temps des experts nationaux détachés. L'Europe est devenue un point de référence, y compris dans les capitales. Et la perspective change lorsque l'on travaille dans un contexte autre que purement national. Par exemple, je parle souvent avec mes compatriotes à Berlin : même si l'on parle de la même chose, on obtient quand même une optique européenne contre une optique allemande. Et cette optique nationale met en concurrence avec les autres Etats-membres. Par exemple, la vision française d'une Europe-puissance pose problème dans le débat allemand où le mot « puissance » est interdit : qu'est-ce que cela signifie concrètement ? Il y a toujours le soupçon que les Français cherchent à utiliser ce concept pour poursuivre leurs objectifs nationaux. La mentalité des gens, et des Etats, est vraiment un phénomène psychologique et sociologique : il est très difficile de créer quelque chose d'euro-péen, d'autant plus que c'est aussi lié à la carrière des gens. La question se joue-là, au plus haut niveau. Pour en revenir au papier Solana, c'est une vision européenne mais derrière laquelle se trouvent des ambitions qui ne sont assez souvent pas compatibles, avec toujours les mêmes réflexes : depuis deux décennies, dès qu'il y a un couple franco-allemand qui prend des initiatives, il y a toujours des contre-réactions italo-britanniques.

Comment rendre compatibles à long terme ces différentes visions ?

C'est toute l'importance de la première mission de l'Institut : c'est par cela, l'émergence d'une identité européenne de sécurité, que cela commence.

La politique européenne de défense n'est-elle pas surtout un projet politique au fond ?

Oui. Et même, si seulement c'était un projet politique, ce serait déjà pas mal ! Le vrai risque est que l'on en reste à un niveau purement déclaratoire. Dans ce domaine de la défense et de la sécurité, il n'y a pas vraiment de pression à agir : quels sont les enjeux, les intérêts d'un

pays dans la politique étrangère ? Logiquement, on dit sans cesse que l'Europe doit parler d'une seule voix pour faire entendre sa voix dans le monde. C'est du bon sens. Mais après tout, si sa voix n'est pas écoutée, qu'est-ce que cela change ? Il me semble qu'il y a un clash entre le bon sens à ce niveau très abstrait et les intérêts quasi individuels des gens concernés : supposons qu'apparaît l'idée de créer une vraie DGA européenne qui ferait tous les achats au niveau européen ; qui va ensuite créer des concepts ? Ce sont toutes les DGA nationales parce que ce sont elles qui connaissent le monde de l'armement. Et à ce niveau-là, on retrouve le même obstacle : toutes les DGA européennes vont tout faire pour limiter les dégâts, en créant par exemple un coquille vide qui va essayer de coordonner les choses parce qu'on ne veut pas créer une superstructure. C'est aussi un problème social : que va faire le Ministre de la Défense des 15 000 employés de la DGA ? Les idéaux et les nécessités européennes échouent assez souvent pour des raisons presque banales, auxquelles on ne pense pas souvent : tout est enjeu de pouvoir, et le pouvoir, ce n'est pas seulement les grands équilibres de pouvoir entre les Etats-membres ; le pouvoir est très individualisé : monsieur X, chef du département Y dans tel ministère n'est certainement pas prêt à abandonner le moindre pouvoir à ses collègues du troisième étage, et encore moins à une quelconque instance à Bruxelles. Ce sont des difficultés complètement banales mais tout à fait humaines qui bloquent les choses assez souvent.

C'est le même jeu de concurrence qui existe au niveau des bureaucraties des Etats-membres qui se répercute au niveau européen.

Bien sûr ! L'Allemagne est ici un très bon exemple de l'impossibilité de réformer un système fédéral : des qu'il y a une bureaucratie, cela bloque tout.

Quels sont les prochains grands rendez-vous pour la politique européenne de défense ?

Le Traité constitutionnel est une étape cruciale. On dit toujours que la PESD peu se développer sans constitution : oui et non. Même si la désignation d'un Ministre européen des Affaires Etrangères pourrait théoriquement se faire en dehors de la constitution, cela ne se fera pas. C'est l'étape cruciale, beaucoup plus importante qu'une quelconque opération. Je ne dirais pas que l'échec de la ratification du Traité marquerait la fin de la défense européenne ou de la PESD : cela passera par une autre voie si celle-ci est bloquée. Mais le Traité est tout de même déterminant. On reste encore loin de l'objectif final, mais la question est de savoir quel est l'objectif final. Le plus important pour l'instant est vraiment d'avoir un Ministre européen des Affaires Etrangères qui chapeaute la fois l'intergouvernemental et les services extérieurs de la Commission. C'est un des plus grands obstacles) à la cohérence de l'Union en la matière pour l'instant, avec toutes les batailles institutionnelles qui en résultent.

Peut-on envisager de voir un jour un Ministre européen de la Défense ?

Ce serait surtout un Ministre des Affaires Etrangères bis. Ce n'est pas le Ministre européen qui a le dernier mot : ses collègues nationaux continuent d'exister, et il dépendra de leur soutien. La question est de savoir ce que seraient les tâches d'un Ministre européen de la Défense. Les Ministres de la Défense nationaux sont davantage des administrateurs par rapport à leurs collègues des Affaires Etrangères. Tant que les appareils restent nationaux, que ferait-il concrètement ? Qui représenterait-il, dans quelle instance, avec quel mandat ?

Autrement dit : est-il nécessaire ? Quelle serait sa valeur ajoutée ? Il ne pourrait pas par exemple décider de l'achat de certains systèmes car il n'aurait pas de budget pour cela. Au contraire, un Ministre des Affaires Etrangères européen aurait son propre appareil.

Cela évolue à coup de crises, comme vous l'avez dit tout à l'heure.

On progresse grâce aux crises, mais il n'y a pas encore eu de crises qui aboutissent à une révolution dans l'Union Européenne. C'est plutôt une évolution qu'une révolution.

Annexe 5.4.2. : Entretien au Conseil de l'UE (Bât. Justus Lipsius), 15/11/2005

Durée : 1h20

Fonction : Diplomate au Secrétariat Général du Conseil de l'Union Européenne

Pourriez-vous me parler de votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivés à ce poste ?

Personnellement je me suis toujours intéressé aux questions militaires et de sécurité. Je suis entré au Quai d'Orsay en 1997 et je me suis retrouvé d'emblée au sein de la direction Affaires Stratégiques sur les questions concernant l'OSCE et les Balkans. Puis j'ai été à la représentation permanente de l'OTAN à Bruxelles à l'été 2001 : je suis arrivé avec l'idée d'apprendre ce qu'était la défense européenne et de contribuer à la négociation des accords de Berlin Plus. Ensuite assez logiquement, quand l'UE a repris la mission de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine en décembre 2004, j'ai eu la possibilité de venir ici et j'ai contribué à ce transfert ici. Je suis ensuite passé sur les questions transatlantiques avec un angle sécurité et gestion de crise avec les Etats-Unis et les Nations Unies, mais cela m'éloigne un peu de la défense européenne.

Pourriez-vous me parler des négociations des arrangements Berlin plus ?

Les négociations se sont bien passées, dans le sens que l'on voulait, c'est-à-dire dans le sens d'un soutien de l'Alliance à l'UE. Le souci français était d'avoir un contrat de séparation de biens avec l'OTAN, avec des contours ad hoc, afin d'éviter le paternalisme de l'Alliance. La Grande-Bretagne souhaitait continuer d'arrimer la PESD à l'OTAN. Quant aux Etats-Unis, ils étaient dans une position hiérarchique : pour eux l'OTAN doit conserver la maîtrise des moyens et de l'agenda politique de l'UE en matière de sécurité. L'Allemagne se trouvait prise entre deux feux, entre la France et la Grande-Bretagne, et avec le souci de ne pas déplaire aux Américains. En plus de cela, il n'y avait pas d'accord entre l'Auswärtiges Amt et le Ministère de la défense. C'était la pleine période de la marche à la guerre en Irak et l'Allemagne était sur la lancée du positionnement électoral de Schröder fin 2002.

Nous avons fini par trouver un compromis en mars 2003 avec l'Alliance, mais un compromis bancal : ce n'est pas assez pour les britanniques et les américains car cela n'entrave pas tellement la PESD, c'est trop pour les Français, notamment dans la lettre et dans l'application de ces arrangements. On l'a vue en Bosnie, au Kosovo et même au Darfour : l'OTAN impose ses instruments à l'Union Européenne. Il ne faut jamais sous-estimer le Secrétariat Général de l'OTAN.

Les arrangements Berlin Plus me rappellent le concept de CJTF des années 1990. Est-ce là qu'ils puisent leur source ?

Pas tout à fait. La PESD a pris de cours le projet d'IESD forgé en 1994 qui était en développement au sein de l'Alliance. Le concept précédent était celui de forces séparables mais non séparée, alors que Berlin plus revient à la logique inverse.

Comment sont perçus les trois organes politico-militaires de la PESD (COPS, CMUE, EMUE) à l'OTAN ?

Ils sont vus comme une duplication dangereuse, allant à l'encontre de l'idée des trois D développée par Madeleine Albright. Mais cela a montré aux Américains que l'Union Européenne pouvait développer ses structures seules dans son coin.

Pourriez-vous me parler de l'opération Artémis : comment l'avez-vous vécue depuis l'OTAN ?

Lord Robertson était très énervé car l'UE n'avait pas pris le soin d'informer le NAC au préalable. Or le NAC a été informé via des contacts informels entre les secrétariats (SGC et SG de l'OTAN). L'information a été jugée insuffisante, ce qui a engendré une frustration otanienne du fait que l'UE allait seule en République démocratique du Congo. Les Etats-Unis en ont très vite tiré les leçons en poussant l'OTAN à s'investir en Afrique. Artémis a permis de voir comment on peut mettre en place un processus de consultations informelles, et de réunions entre les secrétariats à l'avenir.

Les Américains quant à eux entendent instrumentaliser la notion de capacités et de moyens de l'OTAN : ils ont été prêts à aller jusqu'à faire passer leurs propres moyens nationaux comme des moyens de l'Alliance au Darfour ! De même dans les Balkans, l'OTAN essaye d'inclure des moyens américains.

Quelle est la perception de la France à l'OTAN d'après votre expérience professionnelle ?

Il y règne une grande suspicion vis-à-vis des Français.

Quel est le positionnement de la PESD vis-à-vis de l'OTAN, et quelles sont les évolutions possibles ? Cela pose notamment le problème de la Cellule civilo-militaire.

La Cellule civilo-militaire est un épouvantail de trente-cinq personnes, qui n'a rien à voir avec les 12 000 personnes de SHAPE.

Concernant, les rapports UE-OTAN, le 12 octobre 2005 a eu lieu la visite américaine annuelle au Secrétariat Général du Conseil. Nous sommes dans une logique de transition, c'est-à-dire qu'il est nécessaire de trouver un équilibre. L'Union Européenne a mené beaucoup de missions civiles ou civilo-militaires, mais elle doit renforcer son rôle en menant des opérations militaires. En parallèle, l'OTAN veut se brancher sur l'UE en matière de stabilité et de reconstruction post-conflit. Finalement, pourquoi l'OTAN ne pourrait-elle pas contribuer à la PESD ? L'idée est d'évoluer vers une relation dépassionnée, ce qui est difficile du fait de l'agressivité et de la ruse otaniennes. Par exemple, les arrangements Berlin Plus ne sont pas utilisés comme ils le devraient : l'idée otanienne est qu'il faut plus d'intégration entre la PESD et l'OTAN d'après l'expérience balkanique. C'est très différent de la coopération UE-OTAN qui se passe actuellement au Darfour. Pour débloquer les choses, il faut avant tout que la position turque évolue. Peut-être pourra-t-on alors aller vers un modèle de coopération, soit vers une adhésion de l'UE au NAC, ou une refonte de l'OTAN dans les structures européennes.

Venons-en à votre travail au SGC. En quoi consiste-t-il concernant le dossier PESD ?

Le SGC est un lieu de coordination des militaires, des diplomates et des capitales, en lien avec le terrain, en matière de PESD. Il s'agit de régler beaucoup de problèmes ponctuels, et d'impulser des processus d'apprentissage. Le lien avec le terrain se manifeste tout particulièrement pour l'opération Althea en Bosnie. Mais il manque au SGC une capacité de prospective et de planification stratégique. Le gouvernement ici se fait par comités et par groupes de travail. Néanmoins, notre travail a évolué en peu de temps d'un rôle inerte de suivi et de mise en application des directives de la présidence de l'UE vers une logique de mise en place d'un service de relations extérieures.

Pour vous qui avez été amené à travailler à l'OTAN et à l'UE, quelles sont les principales différences dans la culture des deux organisations ?

La culture d'organisation fait toute la force de l'OTAN, et toute la faiblesse de l'Union Européenne. Celle de l'UE est seulement en phase de constitution, et elle manque tout particulièrement au SGC. On peut faire certaines choses, mais il ne faut pas trop surinvestir sur ce que l'Union Européenne peut faire. C'est une logique de subsidiarité et de noyaux durs qui prévaut dans la PESC et la PESD, qui revient à faire intervenir l'Union Européenne quand son intervention paraît plus logique que des interventions nationales, comme dans le cas de la Révolution Orange en 2004 en Ukraine. Néanmoins, c'est à chaque fois un pays ou un groupe de pays qui est leader : cela a été la Pologne dans le cas ukrainien, la France, la Grande-Bretagne, la Suède et l'Allemagne dans le cas de la République Démocratique du Congo. Quoi qu'il en soit, les questions les plus sensibles restent entre les mains des trois grands et de Solana, comme la question nucléaire en Iran par exemple, qui est du ressort du Conseil de sécurité de l'ONU. Mais l'Union Européenne reste un forum en matière de sécurité et de défense.

Comment s'articule la prise de décision entre les capitales, le Conseil et le COPS en matière de PESD ?

L'impulsion vient toujours des Etats-membres. Solana ne prend aucune initiative tant qu'il sent que les principales capitales ne sont pas prêtes sur tel ou tel sujet. Généralement il y a des discussions préalables au COPS qui demande un mandat au SGC. Puis on envoie une équipe de reconnaissance sur le terrain quand il s'agit d'une opération ou d'une mission, afin de tenir le COPS informé. La Commission peut quant à elle apporter son éclairage, mais elle ne joue aucun rôle en matière de PESD. Quant au parlement européen, il connaît une sorte de montée en puissance sur ce dossier, notamment par des réunions plus ou moins formelles où le SGC est représenté. Il est d'ailleurs nécessaire que le Parlement joue un rôle accru en matière de PESD pour des raisons financières, afin que l'Union Européenne puisse avoir les moyens de ses ambitions.

Comment se passe la prise de décision concernant les opérations ?

Pour les opérations extérieures, une procédure est prévue par les concepts de gestion de crise : action commune, CONOPS, OPLAN... L'Union Européenne a d'ailleurs copié les procédures otaniennes, mais les a élargies à la dimension civilo-militaire et y a ajouté le concept de nation-cadre. Il y a ensuite un document de réexamen de la procédure tous les six mois.

Comment la PESD se nourrit-elle de coopération bilatérale, et en particulier de la coopération militaire franco-allemande ?

Le franco-allemand n'a quasiment aucune visibilité à Bruxelles : il se résume essentiellement aux initiatives qui viennent beaucoup des Français et qui associent les Allemands. Le franco-britannique est par contre plus présent dans le façonnement des décisions. Mais il n'existe pas de réel moteur franco-allemand au sein de la PESD, sauf ponctuellement, sur certaines initiatives.

Quant à l'allié britannique, il semble parfois insaisissable...

Les Britanniques ont accepté de créer la PESD au sein de l'UE en 1998-1999 car ils avaient besoin des Français, et que les Français ne voulaient absolument pas créer la politique européenne de défense dans l'OTAN comme cela avait été proposé par le concept d'IESD. Les Britanniques sont des gens pragmatiques : ils participent à des projets quand ces projets

fonctionnent et leurs sont utiles. Et finalement, les structures ainsi créés développent leur propre logique qui finit par s'imposer.

Pourriez-vous me parler des groupements tactiques 1500 ?

Il s'agit des leçons tirées de l'opération Artémis. Les GT 1500 vise à donner à l'UE la possibilité de réagir à une crise en très peu de jours. La PESD s'est en fait inspirée du modèle d'intervention militaire en Bosnie en 1995 pour décider des contours de la Force de Réaction Rapide de l'UE de 60 000 hommes. Tout cela repose sur une démarche volontaire des Etats. Le premier GT permanent sera disponible en 2006, et l'objectif pour l'instant est d'avoir deux GT permanents en 2007. C'est ici que l'on voit que l'UE a un fort tropisme multilatéral pour les interventions onusiennes : l'opération Artémis a consisté à faire le pont entre la MONUC 1 et la MONUC 2. La création des GT a par ailleurs un impact sur les relations UE-OTAN, car l'OTAN est en train, en même temps, de monter la NRF.

Qu'en est-il de l'Agence Européenne de Défense ?

L'Agence se compose de 80 personnes et est dirigée par un Britannique, Nick Witney. Je suis pour ma part certain de sa réussite, mais il faudra du temps. Son mandat est de soutenir les capacités de l'Union Européenne à conduire des opérations de gestion de crise. Mais elle n'a pas de vocation extérieure. Elle est basée sur l'idée d'une plus grande efficacité interne, tout en lissant les capitales libres de leurs choix individuels.

Quels sont les prochains grands défis pour la PESD, selon vous ?

La PESD n'était pas le choix prioritaire de la présidence britannique. La CIG devrait avancer des propositions relatives à l'organisation de la PESD, mais rien de révolutionnaire. Il y a me semble-t-il cinq grands enjeux pour la PESD : tout d'abord, il faut conduire de nouvelles opérations autonomes de l'UE, en s'appuyant à l'avenir sur les groupements tactiques. Ensuite, il s'agit d'utiliser l'action extérieure de l'Union Européenne pour montrer que l'UE est utile et a bien un rôle international à jouer : c'est que Xavier Solana appelle la « légitimation par l'action » pour régler la crise interne qui se produit actuellement au sein de l'UE. Par ailleurs, l'UE doit apporter son soutien aux organisations régionales (comme l'Union Africaine au Darfour) et contribuer à consolider les situations de paix à travers la PESD (c'est une peu la même idée que le Partenariat pour la Paix de l'OTAN) : un exemple est ici celui de la mission européenne de monitoring à Aceh, ou la mission de soutien à la police palestinienne frontalière à Rafah. Il est également nécessaire dans cette perspective de développer la Cellule civilo-militaire. Enfin, un grand défi qui demeure est la question de la relation de la PESD à l'OTAN et aux Etats-Unis. Cela pose la question globale de ce qu'est une politique de défense, et de la définition des frontières entre l'intérieur et l'extérieur. Le Britannique Robert Cooper a développé l'argument que l'UE, par la PESD et par le développement d'une culture stratégique, peut contribuer à créer elle-même ses intérêts. Des prises de positions comme sur l'Ukraine ou la Moldavie contribuent à la consolidation des frontières.

Il manque une culture stratégique à l'Union Européenne : le papier Solana est un premier pas, mais c'est plus une approche d'ensemble qu'une doctrine opérationnelle. Il manque un véritable concept stratégique de défense. Cela provient de ce que les Etats gardent la haute main sur la politique étrangère et la politique de défense. Et l'embryon de réponse qu'il y avait dans le Traité constitutionnel avec la clause de défense collective est hors jeu pour l'instant.

Annexe 5.4.3.: Entretien au Comité Militaire de l'Union Européenne, 15/11/2005.

Durée : 1h30

Fonction : Représentant militaire français auprès du Comité Militaire de l'Union Européenne

Je ne résiste pas à vous poser la question de votre sentiment face à l'échec du Traité constitutionnel en mai dernier pour débiter cet entretien ?

Le 29 mai 2005 est une date qui restera dans l'histoire de la construction européenne. Cela a causé un véritable traumatisme à Bruxelles. L'Europe ne sait plus où elle va, et connaît des difficultés de relance. Les analyses que j'ai pu lire ont montré que les Français ne comprenaient pas ce qui se fait à Bruxelles ; ce problème a notamment émergé avec l'entrée des dix pays de l'Ets dans l'Union Européenne le 1^{er} mai 2004. Et c'est l'empreinte de la Commission qui se profile derrière l'élargissement ; le NON a voulu viser la Commission qui est perçue comme une technocratie sans contrôle démocratique. Et ce rejet la sert car le Traité constitutionnel limitait une partie de ses prérogatives. Le paradoxe veut que l'on se retrouve donc finalement dans une situation absolument à l'inverse de ce que souhaitaient les électeurs le 29 mai : la Commission recouvre son ego et toute sa place. La réception de son président, José Barroso, par le Président Bush récemment en témoigne : ce déjeuner a été au-delà des responsabilités de la Commission, qui n'aborde normalement pas les questions de politique extérieure. La Commission se sent de plus en plus à l'aise sur ces sujets, d'autant plus que le deuxième pilier se cherche aujourd'hui, et la voie de Ministre européen des Affaires Etrangères se bouche pour Solana. Par ailleurs, les hommes politiques français ont longtemps fait passer tous leurs déboires sur le dos de Bruxelles, ce qui s'est manifesté dans le vote.

Ceci dit, pour revenir en arrière, la PESC et la PESD sont des sujets qui ont énormément avancé en très peu de temps. Même si l'on a commencé à parler de PESC et de défense européenne dans le Traité de Maastricht, en fait les choses se sont lancées lorsque les Britanniques ont bien voulu que cela ce lance, soit en 1998 avec le Sommet franco-britannique de Saint-Malo. Donc la route a vraiment commencé à être tracée en 1998. En sept ans, le travail qui a été fait est considérable : on a mis en place un Etat-major, un Comité Politique et de Sécurité qui assure le contrôle politique de la PESD, un Comité Militaire qui apporte une expertise au plus haut niveau, un centre de situation qui peut faire de la veille stratégique sur tous les sujets, des outils financiers pour financer des opérations humanitaires, un budget PESC... Et on a fait des opérations militaires et civiles. Et l'on continue à en faire car la PESD continue sur sa lancée. La machine est en route et continue à avancer. L'Union Européenne s'intéresse à beaucoup d'endroits dans le monde. Mais malheureusement, la voie n'est plus véritablement tracée. Nous sommes en plus sous présidence britannique qui souhaite tirer les dividendes des échecs du 29 mai et du Conseil européen du mois de juin : leur Europe politique ne correspond pas à l'Europe politique française. Si Tony Blair, qui avait signé le Traité constitutionnel à Rome l'an dernier, adhère à la démarche, il était bien embarrassé vis-à-vis de son administration et de son opinion publique. C'est donc un grand boulevard pour les Britanniques, notamment après leurs mésaventures irakiennes.

Justement, comment la PESD se nourrit-elle de coopération bilatérale, et notamment de la coopération franco-allemande ?

Lorsqu'il s'agit de parler de PESD, le seul pays avec lequel on peut véritablement avoir un dialogue est l'Angleterre car on se comprend entre militaires, même si nous n'avons pas du

tout les mêmes objectifs. On peut de temps en temps emprunter les mêmes chemins. En ce moment, dans un domaine important pour l'Union Européenne qui est le développement de ses capacités, les Britanniques et les Français ont des objectifs différents : nous voulons aller très loin et faire en sorte qu'une majorité de pays se rapprochent à long terme et réaliser à travers l'Agence un certain nombre de programmes d'armements communs en Europe ; les Britanniques veulent bien développer des capacités au niveau européen mais pas pour l'usage que les Français veulent en faire : ils entendent le faire en vue de développer des « *coalitions of willing* », des coalitions de volontaires, pour permettre à l'OTAN de remplir ses missions et détourner la PESD plutôt vers des sujets plutôt civilo-militaires. Le dialogue est donc très difficile, mais nous arrivons de temps en temps à marcher sur le même chemin. Dans le domaine capacitaire en particulier, pourquoi les Britanniques sont-ils prêts à emprunter le même chemin que nous en ce moment ? Parce qu'ils ont fait l'analyse, que nous partageons, selon laquelle les pays européens sont beaucoup plus à l'aise lorsqu'ils parlent de capacités au sein de l'Union Européenne que lorsqu'ils en parlent au sein de l'OTAN. Au sein de l'Union Européenne, il n'y a pas la patte de l'ours américain qui vient perturber les relations et pèse sur la prise de parole des petits pays. L'UE est un lieu d'accueil beaucoup plus favorable pour que l'ensemble des pays européens puissent regarder ensemble ce qu'ils peuvent faire dans le domaine des capacités.

Avec les Britanniques, même si nous partons avec en tête des idées différentes, quand nous parvenons à prendre le même chemin de temps en temps, la PESD avance. Si ce n'est pas le cas, la PESD stagne. Cela permet d'aborder le couple franco-allemand : l'impression que j'en ai d'ici est qu'il n'est pas un moteur de la PESD. Les Allemands sont toujours en travers de notre chemin : complètement otaniens, complètement prisonniers de leurs structures politiques très lourdes. Il y a même de temps en temps, et c'est arrivé sur certains sujets récemment, un problème de non-respect de la parole : lorsque l'on se met d'accord pour mettre un papier franco-allemand sur la table, il y a tout d'un coup beaucoup de choses qui arrivent pour empêcher que ce papier arrive à destination. Au lieu d'être déposé à moment voulu, il arrive trois mois plus tard, avec beaucoup moins d'intérêt, et bien sûr sous le sourire narquois des Britanniques.

Faites-vous référence à un exemple précis ?

En effet. Il s'agissait de la mission au Darfour où nous voulions faire une proposition franco-allemande à l'ensemble des Vingt-Cinq. Et quand notre proposition est arrivée sur la table, il y a longtemps qu'elle n'avait plus d'intérêt car elle datait de trop longtemps. Cette initiative franco-allemande s'est donc avérée être un échec total. Je suis déçu par le couple franco-allemand par rapport à ce que l'on voit à la télévision quand on voit Chirac et Schröder (ou que l'on voyait car ce ne sera plus ce couple là désormais) qui montrent une entente que nous ne vivons absolument pas ici avec nos homologues, que ce soit avec le représentant allemand au Comité Militaire, ou même avec l'ambassadeur avec son homologue allemand au Comité Politique. Le couple franco-allemand est un excellent couple dans d'autres domaines, mais ce n'est pas un moteur dans les domaines de la PESD et de la PESC.

Comment cela s'explique-t-il ? La relation franco-allemande dure depuis 50 ans et elle semble incontournable, même en matière de défense, alors que dans les faits elle peut sembler parfois comme un frein.

Pour l'Allemagne je ne sais pas : la vitesse à laquelle vont les choses quand on les associe correspond probablement à leurs attentes. Pour nous Français, cela ne nous va pas car nous voulons aller beaucoup plus vite. Les Allemands y trouvent leur compte car cela leur permet de ralentir la France sur tous ces sujets, et ils se sentent probablement plus à l'aise quand on va moins vite. La PESD et la PESC sont tirées par la France, qui a une vision d'avenir dans

ces domaines là. Nous sommes dans une certaine mesure soutenus par les Grecs, les Belges et les Luxembourgeois, les deux derniers étant un peu nos alliés traditionnels comme en témoigne le Sommet des Chocolatiers. Mais pour tous les autres pays, tout cela est encore très loin. Et un certain nombre de pays sont en plus dans le giron britannique, ce qui crée toute une dynamique qui n'est pas du tout la nôtre. Pour revenir au couple franco-allemand, il me cause des déceptions car ce que je vois dans les journaux, je ne l'ai pas vu en application ici.

De quel modèle s'est-on inspiré pour construire les organes politico-militaires de l'UE (COPS, EMUE et CMUE) ? Quels ont été les débats ?

L'OTAN est omniprésente dans ces affaires. Mais depuis un certain temps, l'Union Européenne a pris son indépendance, en tout cas dans la réflexion. Et j'irais même plus loin : aujourd'hui, c'est probablement l'OTAN qui copie l'Union Européenne. Le gros mot que l'on nous jette souvent à la figure à nous Français est le mot duplication : on n'arrête pas de nous dire du matin au soir : « Pourquoi voulez-vous dupliquer ce qui existe déjà dans l'OTAN du point de vue militaire ? Prenez ce qui existe dans l'OTAN et n'allez pas mettre de l'argent ailleurs car cela n'a aucun intérêt. » Il est vrai que nous avons copié beaucoup de choses. Mais depuis quelques années, le sens de la flèche s'est inversé. Pourquoi ? Parce que depuis quelques années, l'Union Européenne a bénéficié d'un concours de circonstances fantastique : la chute du Mur de Berlin. L'OTAN s'est alors trouvé en situation extrêmement difficile car elle ne s'était concentrée que sur cet objectif pendant cinquante ans. L'objectif disparu, l'OTAN perdait sa raison d'être, ce qui a provoqué un certain nombre d'années d'incertitudes. Alors que pour l'Union Européenne, la chute du Mur de Berlin a marqué une libération des énergies, une ouverture vers la planète entière et surtout l'arrivée d'une crise civilo-militaire pour laquelle l'OTAN n'était pas préparé car eux ne font que du militaire, et pour laquelle l'Europe est particulièrement bien placée car l'Union Européenne est une maison civile avant tout, dans laquelle on commence voir quelques militaires. Tout ce qui a été réfléchi au sein de l'Union Européenne l'a été avec un regard civil. Lorsque les premiers militaires sont arrivés dans l'Union Européenne en 2001 avec la naissance du Comité Militaire, Xavier Solana a dit : « Il est important que vous vous montriez, car on est en train de militariser doucement l'Union Européenne. » Il faut que les gens sachent que l'on existe pour que, si l'on a un jour besoin d'une expertise militaire à Bruxelles, il n'est pas utile de la demander à l'OTAN ni aux Etats-membres puisqu'elle existe ici. Nous sommes dans la dynamique d'une institution civile qui se militarise, et qui correspond parfaitement aux grands enjeux de notre époque : nous ne sommes plus en situation de guerre froide, ni de guerre potentielle avec des pays bien identifiés. C'est une situation plus trouble de crises qui naissent un peu partout dans le monde, et qui le fait de non-Etats. Cet environnement est extrêmement favorable à l'Union Européenne puisqu'elle s'est dotée de tous les outils civils et militaires pour gérer les crises. Nous avons beaucoup copié l'OTAN, et c'est maintenant l'inverse, notamment depuis le Sommet d'Istanbul de l'Alliance qui parlait de contre-terrorisme. Et quand je parle avec les Britanniques, j'essaie de leur montrer toutes les potentialités de l'Union Européenne entre le 2^{ème} et le 3^{ème} pilier. Du coup, la relation avec l'OTAN est une bagarre de tous les jours : chaque fois qu'il y a dans le monde un foyer de crise qui apparaît, l'Union Européenne et l'OTAN se présentent. L'OTAN est un Etat-major très nombreux qui cherche aujourd'hui du travail car il ne pilote que deux opérations : une en Afghanistan et une au Kosovo. L'OTAN rend donc tout ce qui peut lui tomber sous la main, probablement sur les consignes données par les Américains au Secrétaire Général de l'OTAN. C'est pourquoi nous avons été confrontés à l'OTAN au Darfour, alors que l'Union Européenne y est présente depuis longtemps. Il était logique que l'Union Européenne réponde à la demande de soutien exprimée par l'Union Européenne, afin de donner un sens politique et humanitaire à cette mission au Darfour, et c'est là que

l'on a vu arriver l'OTAN que nous n'avons pas réussi à repousser car une partie de nos partenaires voulaient que l'OTAN intervienne sur ce terrain.

Quel peut donc être le positionnement de la PESD vis-à-vis de l'OTAN dans les années à venir ?

Là où l'Union Européenne peut à l'avenir montrer le maximum de compétences, c'est dans la gestion globale des crises, c'est à dire ce que nous appelons la multidisciplinarité, car l'interministériel existe au sein de l'Union Européenne, alors qu'il n'existe pas au sein de l'OTAN. C'est là-dessus que nous devons travailler. C'est-à-dire que l'on peut envoyer à la fois des militaires et des civils sur le terrain, afin de pouvoir examiner tout le spectre des missions qui commence par le rétablissement de la paix et se termine par le rétablissement de la démocratie et de l'Etat de droit. C'est l'outil que l'Union Européenne doit mettre en avant. Mais il y a aujourd'hui un véritable problème institutionnel dans l'Union, qui provient notamment de la Commission. Quand on fait de la gestion de crises, il y a des gens qui sont sur le terrain et qui ne comprennent rien du tout quand ils voient arriver deux représentants : celui du Haut-Représentant qui est là pour adresser le message politique et celui de la Commission qui est là pour signer le chèque. Dès lors qui est le représentant de l'Union Européenne ? Vers qui faut-il rendre compte ? C'est une cacophonie épouvantable ! Le problème prioritaire est aujourd'hui de résoudre ce problème institutionnel, ce que l'on avait bien amorcé avec le Traité constitutionnel. Il fut éviter ces combats fratricides entre la Commission et le 2^{ème} pilier. Et les Britanniques ne le feront pas car ce serait redonner au 2^{ème} pilier des couleurs.

Pourriez-vous me parler de Berlin Plus ?

Berlin Plus est la concession que nous avons faite à nos partenaires pro-otaniens pour la construction de la PESD. Cela ne me choque pas. Cette concession était bien entendu destinée aux Britanniques. Les Britanniques ont proposé qu'avant de faire des opérations autonomes comme le souhaitait la France, l'Union Européenne fasse des opérations avec l'appui de l'OTAN. Les Français ont mis dans la balance l'autonomie de l'Union Européenne, les Britanniques y ont mis la relation avec l'OTAN, et on avance avec cela. On vit donc avec des capacités en autonome et des capacités appuyées par les capacités de l'OTAN. Il y a donc plusieurs types d'opérations possibles. Toutes les missions dans les Balkans se sont faites sous Berlin Plus, que ce soit en Bosnie, ou en Macédoine. La mission Artémis en Ituri a, elle, été la première mission de l'Union Européenne en autonome.

Berlin Plus ne correspond pas du tout aux ambitions françaises car cela semble étrange de passer par le système de commandement otanien. Mais soyons réalistes : si l'on n'avait pas Berlin Plus aujourd'hui, je ne suis pas certain que l'Union Européenne aurait eu le courage de reprendre l'opération en Bosnie. Si l'on n'avait pas le mécanisme Berlin Plus, il faudrait trouver une nation-cadre qui veuille bien mettre son état-major à disposition de l'Union Européenne. Or dans les états-majors déclarés pour ce genre de missions, on ne trouve que les Français, les Allemands, les Britanniques, les Italiens et les Grecs. Les Britanniques et les Français sont très pris par leurs propres engagements extérieurs, les Italiens et les Grecs ne sont pas tout à fait opérationnel au niveau de ces états-majors. Artémis était une superbe opération car elle était limitée dans le temps, de dimension raisonnable, donc cela rentrait complètement dans ce que nous étions capables de faire, mais elle donne une image un peu faussée d'une opération autonome puisque c'est la France qui a assumé les choses à 90%.

Berlin Plus nous permet aujourd'hui de faire des choses que l'on ne pourrait probablement pas faire dans le contexte européen actuel. Pour demain, les choses peuvent changer. Dans nos objectifs, nous souhaitons nous donner la possibilité d'avoir à Bruxelles un état-major de conduite d'opérations, avec la Cellule civilo-militaire. Cela a bien sûr arraché la langue des Britanniques : cela leur a fait beaucoup de mal de dire oui à cela, même si ils ont mis un

certain nombre de conditions : l'Etat-major de conduite de Bruxelles ne devra être utilisé que lorsque les Etats-majors nationaux et l'Etat-major de l'OTAN ne voudront pas se charger de la mission. Il a fallu batailler pour trouver une position qui soit à mi-chemin entre la position française et la position britannique. Il n'empêche que c'est en train de se faire en ce moment puisque l'on se donne la possibilité de se donner un Etat-major de conduite d'opérations d'une centaine d'officiers, qui serait à Bruxelles là où se trouve l'Etat-Major de l'Union Européenne. Une partie des bâtiments lui serait affectée. Jusqu'à présent, si l'on n'avait pas eu Berlin Plus, l'Union Européenne aurait été un peu éloignée des opérations et on aurait perdu du retour d'expérience. Demain, il faudra faire en sorte d'utiliser au maximum notre centre d'opérations pour que l'Union Européenne s'émancipe et que l'on puisse montrer à la face du monde que nous sommes capables de piloter des opérations de nous-mêmes. Le chemin sera très long et très difficile car on part de peu de chose, et il faudra que les Etats-membres se serrent les coudes. Il y a en plus la concurrence de SHAPE. Mais à partir du moment où l'on s'est donné en Conseil la possibilité d'avoir un centre d'opération, nous devons aller jusqu'au bout. C'est une chose sur laquelle nous n'avons pas d'états d'âme, et si les Britanniques se mettent en travers du chemin, nous feront pression sur eux.

Les accords de Berlin Plus m'évoquent les CJTF, liés à l'IESD. Y a-t-il un lien entre les deux ?

Je ne peux pas vous le dire précisément car je n'ai pas vécu la genèse de Berlin Plus. Mais ce que j'en perçois aujourd'hui, c'est que c'était la contrepartie politique qu'il fallait donner à la Grande-Bretagne. On ne pouvait pas lancer l'idée d'un état-major européen de conduite sans faire cette concession. Bien entendu, cela n'a pas été fait au hasard : on s'est appuyé sur des expériences vécues en particulier par l'OTAN. Par exemple aujourd'hui en Bosnie, la chaîne de commandement est celle de l'OTAN avec le Deputy SACEUR comme commandant de l'opération et le Général Leackey (britannique) qui est commandant sur zone, et des troupes de l'ensemble des pays européens et d'Etats tiers. Cette chaîne de commandement rend compte au Comité Militaire et au Comité Politique et de Sécurité de l'Union Européenne. Nous pilotons depuis l'Union Européenne l'avenir de la Bosnie.

Peut-on dire aujourd'hui, avec la construction de la PESD, que les relations entre la France et l'OTAN se normalisent peu à peu ?

Il est beaucoup plus agréable d'être un militaire français à l'Union Européenne qu'un militaire français à l'OTAN. Mon camarade britannique dit qu'au contraire pour lui, il est beaucoup plus facile d'agir à l'OTAN qu'à l'Union Européenne. Il est plus facile de briser des murs que de les construire. A l'Union Européenne, la France brise des mur : à chaque fois que l'on met un obstacle devant elle, elle le casse ; à l'OTAN, elle ne fait que construire des barrières pour freiner la machine. Pour moi, les choses sont beaucoup plus faciles que pour mon homologue à l'OTAN, le Général Porchier, qui doit batailler tous les jours pour freiner la machine, alors que je bataille tous les jours pour faire avancer celle de l'UE. C'est plus agréable de construire que de démolir.

La France a néanmoins démontré depuis un certain nombre d'années qu'elle n'avait pas à rougir de sa présence dans l'OTAN : nous pris la direction du commandement des troupes au Kosovo, en Afghanistan, nous sommes présents dans les structures de l'OTAN et surtout sur le terrain quand il y a des opérations de l'OTAN ; nous sommes un gros contributeur financier. Sur le plan pratique, si l'on prenait tous les critères les uns après les autres, la France est sans doute le meilleur élève de l'OTAN. Malheureusement il ne suffit pas d'être le meilleur élève de l'OTAN pour être reconnu comme tel. Les Français ne souhaitent pas que l'OTAN implique la NRF dans le Tsunami et au Cachemire pour le tremblement de terre : elle souhaitait d'abord faire appel à des secours bilatéraux et à l'Union Européenne ;

mais il y a eu un non catégorique des Britanniques qui voulaient envoyer l'OTAN au Cachemire pour envoyer des secours. Pour résumer les choses, c'est la bagarre tous les jours avec l'OTAN dans le domaine des opérations, avec un intérêt grandissant de l'OTAN pour l'UE dans le domaine du développement des capacités en particulier, ce qui est bien sûr n'est pas fait pour nous aider à avancer mais plus pour nous étouffer. Leur tactique est de dire : « Travaillons ensemble », sachant que c'est le pot de terre contre le pot de fer, avec d'un côté nous qui sommes une jeune PESD grandissante avec assez peu de monde et eux qui sont un énorme ensemble qui ne demande qu'à sauter sur l'Union Européenne pour lui dire ce qu'elle doit faire. La position est difficile pour la France car elle ne peut pas être absente des débats à l'OTAN, et elle est forcément en faveur de l'Union Européenne.

Il y a aussi une culture forte d'organisation à l'OTAN, issue de ces cinquante ans d'existence. Qu'en est-il dans les organes politico-militaires de l'UE, et notamment au Comité Militaire ?

Notre culture d'organisation à l'Union Européenne vient de l'OTAN, avec des sujets nouveaux que l'OTAN n'a pas traités avant nous (lutte contre le terrorisme, actions civilo-militaires). Là nous partons comme l'OTAN d'une feuille blanche, mais probablement avec une organisation mieux adaptée pour aborder ces nouveaux sujets car l'Union Européenne a toutes les compétences en son sein, tandis que l'OTAN est obligé de sous-traiter ou de se créer des outils civils pour être capable de tout faire (humanitaire, maintien ou rétablissement de la paix...). La France doit en permanence dire à l'OTAN de ne pas s'engager dans des activités qui ne sont pas de son ressort.

Pourriez-vous me parler des Groupements tactiques 1500 ?

Il s'agit d'une initiative franco-britannique qui par d'un constat formulé après Artémis : les Britanniques avaient envoyé quelques officiers à Paris pour Artémis et ont compris qu'il y avait là un sujet très intéressant, mais avec une arrière-pensée différente de celle de la France. L'arrière-pensée britannique consiste à dire que c'est très bien de créer les groupements tactiques à l'Union Européenne car on pourra les utiliser à l'OTAN. Les Britanniques ont vu que la NRF était un ensemble un peu gros, très procédurier et pris dans l'énorme machine otanienne, et qu'elle sera probablement très difficile à déployer et à utiliser. Quand on a fait du retour d'expérience sur les opérations de l'Union Européenne, ils se sont rendu compte que la NRF est quelque chose de bien mais de très lourd, et qu'il faut donc disposer d'autres outils plus légers et efficaces, et surtout pas englués dans une administration importante. C'est ce qui les a poussés à lancer le concept de groupements tactiques avec nous : nous empruntons le même chemin, mais avec une idée différente de la destination. Les Britanniques pensent que l'Europe n'aura pas la capacité d'engager les groupements tactiques dans de bonnes conditions, et qu'ils seront donc engagés soit sous Berlin Plus, soit carrément par l'OTAN. L'essentiel était que le concept naisse.

Ce concept a connu beaucoup d'engouement : à la réunion des Ministres de l'année dernière en Hollande où l'idée de groupements tactiques était encore informelle, le concept a été largement exposé et étendu aux Vingt-Cinq. Nous avons senti un intérêt très fort de l'ensemble des pays de l'Union Européenne pour participer à ces groupements tactiques, chaque pays, même les plus petits, souhaitant en faire partie. Nous en sommes aujourd'hui à 13 groupements tactiques avec de la multinationalité. Cela n'a pas été très facile à faire accepter par les grands pays qui disposaient déjà de la capacité d'avoir des groupements tactiques en leur sein, et qui par la multinationalité étaient obligés d'ouvrir les groupements tactiques, et donc perdre un peu d'efficacité. Il y a encore beaucoup à faire car pour déployer un groupement tactique, il faut des moyens de commandement, des moyens de transport stratégique, etc. Et là, les Britanniques sont un peu moins dynamiques car ils considèrent que l'on peut avoir recours aux moyens de commandement et de transport

stratégique de l'OTAN, ce qui n'est bien sûr pas le point de vue français qui souhaite que les groupements tactiques puissent être engagés à partir du centre d'opération de Bruxelles avec des moyens européens. La lune de miel sur les groupements tactiques est passée, et les choses se tendent un peu. En travaillant sur des choses de plus en plus précises, nous allons avoir dans les mois qui viennent des conflits d'intérêt.

Quelle est la position des Allemands dans cette affaire ?

Les Allemands suivent. Le problème des Allemands est toujours le même : c'est le plus grand pays de l'Union Européenne, et ils ne peuvent pas se permettre d'être absents des débats. Ils proposent peu de choses, et quand ils voient que quelque chose démarre, ils souhaitent être dans la locomotive et non pas dans les wagons. Mais ils ne montrent aucun esprit d'initiative militaire. Leur apport est très faible sur le plan de la réflexion stratégique et tactique.

Pour en revenir aux défis des groupements tactiques, nous devons faire un premier exercice de déploiement des groupements tactiques en grandeur nature, et cela va révolutionner complètement la PESD : jusqu'à présent, nous n'avons pas le droit de déployer des militaires sur le terrain ; tous les exercices sont des exercices d'état-major ; de même, l'Union Européenne n'a pas le droit de déployer la NRF : seule l'OTAN peut le faire. Et nous poussons les Britanniques car ce sont là les choses qui les gênent.

Les capitales ne garderaient donc plus la main sur le déploiement des groupements tactiques ?

Si bien sûr. La grande différence entre l'UE et l'OTAN est que les Etats-membres sont leaders dans l'Union Européenne et dans la PESD. On ne fait rien contre les Etats-membres : nous marchons à l'unanimité, en dehors de l'Agence qui a une règle particulière d'emploi parce qu'elle était dans le Traité constitutionnel et qu'on l'en a sortie pour avancer. Tout se fait avec les Etats-membres ; Mais on peut bien préparer les choses pour que les Etats-membres se sentent valorisés par les actions qui sont proposées. Les Etats-membres ont bien sûr le dernier mot. Les opérations se font à travers le COPS, et il faut que l'ensemble des Etats-membres le décide. On ne peut lancer une opération européenne qui si l'action commune, qui est ce document administratif, juridique et financier a été signé par les Vingt-Cinq pour coordonner leur action. Une action commune signifie que les Vingt-Cinq sont d'accord, et on ne peut rien faire sans.

Je souhaiterais également que nous parlions du difficile chantier du Collège Européen de Défense.

C'est en effet un chantier très difficile mais très bien contourné. Notre Ministre de la Défense a été extrêmement brillant là-dessus. L'idée était bien sûr d'avoir de très jolis murs avec un beau CESD sur la façade pour montrer l'endroit où l'on formera tous les civils et les militaires qui un jour ou l'autre traiteront de PESD et de PESC. Mais cette ambition initiale ne pouvait pas aboutir du fait de nombreuses oppositions. Quand on a vu qu'il ne fallait pas aller dans cette voie, nous nous sommes aussi rendus compte qu'il fallait prendre de la distance vis-à-vis de l'OTAN : la deuxième bonne idée, c'est que nous avons fait du Collège Européen de Défense non pas un CID ou Ecole de Guerre, mais plutôt un organisme de type IHEDN dans lequel on trouve une majorité de civils et peu de militaires. La troisième bonne idée, à partir du moment où l'on ne peut pas construire de murs, a été de faire un e-collège. Les étudiants travaillent en réseaux et se rencontrent de temps en temps dans une capitale.

Il reste malgré tout le sentiment d'une résistance très forte des Etats-nations pour maintenir en leur sein la formation militaire.

Jusqu'ici, la PESD n'était tournée que vers les opérations extérieures. Donc tout ce qui se passe en interne n'est pas du domaine de la PESD. Mais par le biais du développement des capacités, par la construction de l'Agence, par les opérations que l'on a fait en commun, on s'aperçoit de plus en plus que l'on a besoin de s'appuyer sur ce que chaque Etat-membre fait. On est donc en train de créer des liens organiques, car l'organique prépare les opérations. La multinationalisation des groupements tactiques est un bon exemple : si on veut utiliser ces groupements tactiques en opération, il faudra avant qu'il ait fait un certain nombre de chose. Si l'on associe le groupement tactique allemand, espagnol et français comme l'ont décidé les CEMA lors de leur réunion d'hier, il faut qu'il ait la possibilité de s'entraîner. On est en train de rentrer dans l'organique. Il faut maintenant augmenter l'échange d'officiers entre les différents pays, et surtout l'organiser au niveau de l'Union Européenne, et non plus en bilatéral ou en trilatéral. Nous devons faire remonter ces sujets au sein de l'Union Européenne pour qu'il y ait un pilotage d'ensemble. C'est une chose qui n'est pas encore lancée, mais les groupements tactiques en sont probablement une amorce intéressante puisqu'ils soulignent un besoin en la matière. L'Union Européenne doit assumer des fonctions de pilotage.

Concrètement, qui serait responsable du CESD et de cette fonction de pilotage ?

C'est une très bonne question ! Mais nous n'en sommes pas encore là. Aujourd'hui le Comité Militaire de l'UE représente les Chefs d'Etat-major des Vingt-Cinq. C'est donc l'instance suprême. Pourquoi ne pas instaurer en dessous le Comité Militaire des Chefs d'Etat-major de la Marine, celui des CEMAT, celui des Chefs d'Etat-major de l'Armée de l'Air ? C'est une idée très personnelle, mais il me semble qu'il serait intéressant de donner une tribune aux différents patrons des trois composantes traditionnelles des armées pour qu'ils se retrouvent tous autour de la table et qu'ils puissent s'entendre entre eux directement, au niveau supranational dans un forum d'échange d'organisation de l'organique des armées des différents Etats-membres. La multinationalité va nous inciter à entrer dans l'aspect formation des différents pays pour mieux s'associer. C'est une question que je me pose, et je ne suis pas le seul. Il y a actuellement des formules mais qui ne sont pas organisées, car c'est un besoin des différents Chefs d'Etat-major des différentes armées d'échanger. Mais, il leur manque un pilotage global, que Bruxelles sait faire et mettre en œuvre.

Pour reprendre une boutade de Kissinger, le Collège Européen de Défense, quel numéro de téléphone ?

Le Collège Européen de Défense est un collège virtuel mais qui a quand même à Bruxelles un secrétariat dont le positionnement n'est pas définitif, mais qui sera probablement situé à la DGE VIII ; il y a également deux comités : un comité directeur et un comité de l'enseignement. Le comité directeur réunit un représentant par pays, qui pour la France est l'Amiral Dupont, directeur de l'IHEDN, et le comité d'enseignement réunit des experts de l'enseignement nationaux et préparent les sessions. Le comité directeur du CESD est tout à fait récent, et la responsabilité de l'Amiral Dupont est nouvelle en la matière. La session ouverte en septembre se compose de modules et de relations qui à travers Internet réunissent 80 civils et militaires issus des vingt-cinq Etats-membres, qui se retrouvent de temps en temps dans les capitales, pour des semaines complètes sur des sujets précis avec des conférenciers.

Au niveau du contenu, qu'est-ce que le CESD propose ?

Il s'agit de préparer les futurs décideurs à opérer à travers l'Union Européenne. On leur enseigne donc la connaissance des institutions et des outils de l'Union Européenne, des

réflexions sur les capacités. C'est probablement le meilleur endroit pour acquérir des connaissances précises sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

C'est une sorte de Collège de Bruges pour tout ce qui est politico-militaire ?

Absolument ! Mais sans murs !

Que souhaiteriez-vous ajouter pour conclure ?

On essaye de prendre tout ce qui passe, de le faire passer par l'Union Européenne, et ainsi d'acquérir de l'expérience. Pour l'instant on fonctionne du bas vers le haut, en prenant des missions et en faisant du retour d'expérience, car nous ne pouvons pas pour l'instant faire du haut vers le bas car c'est ce que proposait le Traité constitutionnel. Il y a plusieurs défis pour la PESD. Les trois principaux sont tout d'abord le problème budgétaire : c'est le nerf de la guerre. Il faut de l'argent pour faire des opérations. Mais nous avançons bien avec le groupe Athéna, un groupe chargé de répartir les charges financières entre les Etats en matière de PESD. Un deuxième grand défi est celui de l'Agence Européenne de Défense, et tout ce qui touche aux capacités de l'Union Européenne ; nous devons être capables de développer les capacités dont on a besoin. C'est à la fois réfléchir à l'avenir et s'engager pour le construire. Et évidemment le troisième grand défi est d'engager un groupement tactique le plus vite possible avec un Etat-major de conduite à Bruxelles. Si l'Union Européenne fait cela avec succès, elle aura prouvé une certaine crédibilité en matière d'opération.

Annexe 5.4.4. : Entretien à la Représentation militaire de la France à l'OTAN, Bruxelles, 17/11/2005

Durée : 1h30

Fonction : Représentant militaire de la France à l'OTAN

Pouvez-vous me présenter votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivé au poste qui est aujourd'hui le vôtre ?

J'ai une carrière opérationnelle de pilote de chasse assez longue. Ce qui a sans doute présidé à mon arrivée ici est le fait que j'avais servi à l'Etat-Major des Armées il y a une dizaine d'années, où je traitais de questions relatives au commandement interallié et déjà à l'époque des relations entre la France et l'OTAN. Je m'occupais également de force multinationale européenne. J'ai ensuite servi le Premier Ministre au SGDN pendant deux ans entre 1998 et 2000 : j'étais à la Direction des Affaires internationales et stratégiques. C'est notamment sur la base de ces deux affectations que j'ai été choisi pour venir ici. Je donne également quelques cours en Master à Paris 2.

La période où vous étiez à l'EMA m'intéresse particulièrement. Pourriez-vous m'en parler ? C'est la période où l'on parlait de rapprochement envers l'OTAN et où l'on réfléchissait à un emploi du Corps Européen par l'Alliance.

C'était en 1996-1998. Il y avait déjà un accord concernant pour l'emploi du Corps Européen dans le cadre de l'Alliance atlantique. C'est une époque où l'ARRC était très prédominant : on avait même eu l'idée d'imaginer que le Corps Européen puisse être un autre ARRC, ce qui se passe un peu maintenant en définitive puisque le Corps Européen est utilisé en Afghanistan comme va l'être l'ARRC en 2006. C'était déjà un tournant par rapport au Corps Européen de 1992-1993. Il y a vraiment une bonne continuité entre ce que j'ai fait à ce moment là et ce qui se passe aujourd'hui. C'était l'époque aussi où la France réfléchissait à un rapprochement avec l'Alliance atlantique en 1996-1997.

Comment parlait-on de défense européenne à l'EMA à cette époque ?

On était déjà pris entre deux logiques : celle de l'Union Européenne avec le souci d'être très proche de ce qui se faisait dans le cadre de l'UEO, et celle de l'Alliance atlantique amenée à évoluer qui pouvait être pour nous une organisation dans laquelle on serait mieux installé. La démarche française de rapprochement provenait de ce que nous pensions que l'Alliance pouvait faire de la gestion de crise comme nous souhaitions le faire. Le rapprochement ne s'est finalement pas fait : la France avait demandé qu'un Européen puisse éventuellement être en charge du Commandement Sud de l'Alliance. Il y a quand même eu une conséquence assez sensible ici : c'est le fait que nous soyons redevenus des membres actifs à part entière du Comité Militaire à Bruxelles.

En quoi consiste votre tâche au quotidien à l'OTAN ?

L'OTAN est à la fois une organisation politique et militaire, ce qui veut dire que lorsque l'Alliance propose une action aux nations, chacune des vingt-six nations a sa propre logique et analyse cette position selon les vues de sa capitale. Cette proposition est analysée à la fois au niveau politique et militaire, imbriqués l'un dans l'autre. Quand une proposition émane de l'Alliance atlantique, le rôle de mon équipe ici est de l'analyser dans le détail pour voir l'intérêt que cela représente pour nous, pour proposer à Paris une réaction à cette

proposition. Quand la proposition arrive, je l'examine avec l'ambassadeur de façon à ce qu'il y ait une position commune entre l'ambassade et la représentation militaire ici, et entre la représentation militaire de la France à l'OTAN et le Ministère de la Défense à Paris. Le bouclage à Paris se fait également entre le Ministère de la Défense et le Quai d'Orsay. C'est un processus en boucle qui est conduit ici sur une multitude de sujet : ressources financières que nous engageons au sein de l'Alliance, opérations, activités opérationnelles comme le Pakistan ou le Darfour, structures de commandement et de force, etc. On peut également faire nous même des propositions comme le font beaucoup de pays. Mais la France en fait un peu moins car nous sommes souvent plus en réaction vis-à-vis d'une alliance que la France considère souvent comme un peu offensive dans sa démarche. Les propositions ont souvent pour but d'améliorer les choses. Or la logique française vis-à-vis de l'Alliance atlantique n'est pas toujours celle-là. Ce qui est un paradoxe : nous sommes le 4^{ème} contributeur financier et le 3^{ème} contributeur en forces de l'Alliance, et nous restons un pays qui n'est pas forcément allant sur les améliorations à apporter à cette alliance.

Concernant les décisions qui ont trait à la PESD, comment les choses fonctionnent-elles ici à l'OTAN ?

Rien qui ne concerne la PESD n'est traité ici en tant que tel. Il existe quelques accords de coopération : Berlin Plus nous sert de guide pour les opérations lorsque l'UE utilise les moyens de l'OTAN. La règle est actuellement la suivante : les Comités Militaires de l'UE et de l'OTAN n'évoquent quand ils se réunissent que des sujets qui sont sur la base de Berlin Plus. Cela peut-être des sujets capacitaires, mais ce sont surtout des sujets liés à des opérations comme EUFOR par exemple. Il n'y a pas à ce stade de discussions sur des sujets beaucoup plus larges que cela. C'est un peu une volonté de l'Union Européenne beaucoup poussée par la France, qui veut en cela éviter que l'Alliance atlantique ait une certaine emprise sur l'Union Européenne. Quand à l'OTAN, elle considère que l'UE est en phase de développement et n'a pas encore les moyens de contre-argumenter, ni ne dispose des moyens de planification et d'états-majors qui sont à la hauteur de ceux dont dispose l'Alliance.

La France craint toujours un débordement des concepts de l'OTAN vers l'UE. Il existe deux équipes de liaison entre les deux organisations : une vient de se mettre en place très rapidement à l'Etat-Major de l'Union Européenne. Il s'agit de la *NATO Permanent Liaison Team* qui compte environ trois officiers et deux sous-officiers et a un rôle de liaison entre SHAPE et l'EMUE. Le rôle de cette équipe est relativement limité. La PESD n'est pas très présente ici, et pas souvent évoquée. Par contre, ce qui se fait généralement est que le pays qui a la présidence de l'Union Européenne fait un petit bilan de la semaine écoulée. Mais le fonctionnement entre les deux organisations reste très cloisonné.

Justement, comment les choses se passent-elles pour vous lors des réunions avec les autres représentants militaires ? La position française ne doit pas être aisée.

Pour la plupart des pays Européens, le représentant militaire est le même homme à l'UE et à l'OTAN, sauf pour la France, la Belgique et la Luxembourg. Ce qui est plutôt bien parce que parfois à la marge, on a des positions au sein de l'OTAN et de l'UE qui ne sont pas forcément 100% cohérentes. Le fait d'avoir deux représentants permet d'éviter de mettre un représentant militaire dans une situation de contradiction. Les alliés mettent l'accent sur l'OTAN : pour eux, c'est là qu'est la priorité. Ils n'acceptent à l'UE que ce qui ne leur paraît pas aller à l'encontre des intérêts de l'Alliance, ou ce qui ne leur paraît pas être un élément concurrentiel. Ils ont malgré tout de freinage au sein de l'Union Européenne, et de dynamique au sein de l'OTAN : c'est une caractéristique absolue qui est notamment extrêmement visible chez les Britanniques, notamment quand ils ont la présidence. L'action d'une présidence est normalement de faire avancer les dossiers, mais les priorités qu'ils se

sont fixés pour cette présidence sont un peu consternantes quand on connaît la puissance d'action des Britanniques. Les Pays-Bas ont aussi une démarche analogue. Les Allemands sont plus ambigus : leur démarche actuelle est d'essayer d'être tout de même plutôt moteurs dans la PESD : ils ont beaucoup évolué depuis quelques années. Là où avant ils étaient vraiment très atlantistes et qu'ils créaient des difficultés au sein de l'Union Européenne, ils semblent commencer à trouver un certain équilibre entre les deux. Dans la mesure de ce qu'ils peuvent faire –car on ne peut pas non plus demander aux Allemands de changer de cap complètement–, on peut considérer que même si l'on n'est pas d'accord sur tout on a la possibilité de travailler ensemble. Quant aux petits pays tels les pays baltes, ils ne se lancent pas dans l'aventure vu leur expérience passée. Ils rallient généralement une position extrêmement atlantiste et sans risque. L'Espagne peut parfois avoir des positions qui lui sont vraiment propres et reposent sur des positions nationales, tandis que l'Italie est en ce moment très orientée vers les positions américaines. Notre position nationale est très spécifique, et je ne suis pas certain que sur une échelle de temps un peu longue elle soit très explicable sur sa continuité ; j'ai quelques réserves là-dessus.

Comment est perçue la relation bilatérale franco-allemande à l'OTAN ? J'ai le sentiment que sa perception n'est pas la même à Bruxelles et à Paris.

Dans la relation franco-allemande, ce qui importe est qu'il n'y ait jamais l'affichage d'un désaccord. Je dis bien affichage : le mot est extrêmement important. Avec les Allemands, nous avons fait le tour de la question de beaucoup de choses. La consistance du contenu de notre relation est parfois un peu floue. De l'extérieur, les gens voient qu'il n'y a jamais d'opposition frontale entre la France et l'Allemagne, ne serait-ce que si l'on s'en apercevait, nous-même nous l'effacerions. Il y a depuis deux ans ici une ligne de non démarcation entre la France et l'Allemagne depuis deux ans, c'est-à-dire que si l'on s'aperçoit d'un démarcage trop fort, nous harmonisons nos positions. Ceci étant, cette position est rarement une position d'innovation : on voit rarement un sujet nouveau mi sur la table en franco-allemand. Par contre cela n'est pas vrai avec les Britanniques : quand les Britanniques font du bilatéral avec nous, ils nous permettent souvent d'avancer des idées neuves. Nous avons plutôt avec les Allemands des positions de conservation, c'est-à-dire que nous sommes d'accord sur le fait qu'il faut conserver ce qui est acquis dans certains domaines. De ce fait, à l'extérieur, il n'y a pas de risque à voir une initiative franco-allemande se développer qui mette en péril le reste de ce que fait l'Alliance. Cette relation est très rassurante pour les autres : elle est très visible, conservatrice, relativement peu innovante et finalement assez réservée. Les Britanniques notamment s'en trouvent rassurés. C'est comme cela que je ressens les choses.

Qu'est-ce qui explique cette forme d'inertie franco-allemande ?

Cela tient à deux choses : même si la jeunesse allemande considère depuis quelques années avec Schröder l'Amérique avec plus de réserve qu'auparavant, cela ne conduit pas les Allemands à modifier leurs représentations. Ils cherchent un point moyen qui leur permet de revenir dans un sens ou dans l'autre selon la façon dont va tourner l'affaire. Et deuxièmement, dans cette démarche franco-allemande, ni l'un ni l'autre des deux Etats veulent qu'un pays prenne le devant, c'est-à-dire que l'attelage doit marcher impérativement de front. Or cela va à l'encontre de l'esprit novateur. Les Britanniques sont au contraire très imaginatif. Quand ils sentent qu'ils y a une idée qu'ils peuvent mettre sur la table et qui puisse faire l'affaire des Français, ils la lancent. Cela a été le cas avec les Battle Groups qui étaient au départ une idée totalement britannique, proposée à la France qui l'a acceptée. Ensuite rapidement les Allemands s'y sont joints.

La mécanique franco-allemande est extrêmement constituée et assez performante, mais avec un fonctionnement un peu lent et très organisé. C'est un peu l'inverse avec les britanniques :

ils ont une stratégie, et lorsqu'ils la mettent en place, ils se rendent compte assez rapidement des pions à avancer pour permettre à terme d'obtenir la stratégie qu'ils visent ; ils savent mieux jouer avec leurs partenaires et comprennent sans doute mieux l'intérêt qu'ils peuvent tirer d'une tactique bien appliquée au bon moment.

Les Allemands et nous ne concevons pas notre rôle dans l'Alliance de la même façon. Comment parvenez-vous à dialoguer avec votre homologue, le Général Olshausen ?

Le dialogue est possible, et nous nous respectons beaucoup l'un et l'autre. Mais nous sommes dans des référentiels différents, en sachant qu'il y a des points sur lesquels on se rejoindra rarement. Sur l'Afghanistan en ce moment par exemple : l'opération *Enduring Freedom* est dans une démarche d'extension, dans laquelle il faut voir beaucoup plus qu'une extension géographique puisque c'est aussi un changement de mission car on se rapproche de ce qui se fait au Pakistan. Il s'agit donc de définir des règles assez strictes d'emploi de nos forces dans ces étapes 3 et 4 de l'opération. La position allemande semblait assez clairement proche de la nôtre, par exemple sur la question de l'emploi des forces militaires dans la lutte contre le narco-trafic ou pour la formation de la police afghane. Mais on se rend compte en définitive que là où nous avons essayé de résister à certaines tentations anglo-saxonnes et espéré que les Allemands nous suivent avec forces, nous ne les avons absolument pas vus sur cette ligne combat. Cela vient sans doute du fait que chez eux, il y a une décorrélation plus grande entre la boucle militaire et la boucle politique de décision, tandis que chez nous tout est imbriqué dès la toute première phase de la discussion. Par ailleurs, les Allemands ne veulent pas trop s'écarter du schéma américain. Enfin nous Français ici, nous isolons parfois dans nos raisonnements et n'arrivons pas à rallier d'autres pays.

Quel peut être le positionnement de la PESD vis-à-vis de l'Alliance, au regard notamment des trois opérations militaires menées par l'UE dont deux étaient sous Berlin Plus ?

Le point de faiblesse de la PESD est la capacité limitée de l'Union Européenne à planifier, ce que les Britanniques ont bien compris. Le fait que l'UE ne dispose pas d'un Etat-major ni d'un centre d'opération qu'elle puisse déployer sur le terrain fait que les Britanniques sont les premiers à s'opposer au développement de ces capacités sous prétexte de on-duplication. Tant que l'Union Européenne sera dans cette situation, elle aura du mal à travailler au même niveau que l'Alliance. Il reste néanmoins la question des forces, qui sont pour l'essentiel les mêmes que celles de l'OTAN puisqu'elles appartiennent aux Etats-membres, sauf pour les Américains. Les Américains ont du mal à imaginer une action militaire de l'Union Européenne avec une force d'entrée en premier, sans que les moyens militaires de l'Alliance soient là. Berlin Plus semble donc un système incontournable.

Néanmoins, l'Union Européenne dispose de ressources financières qui vont bien au-delà de ce dont l'Alliance dispose. On peut donc considérer que l'avenir de l'Union Européenne est bien là puisqu'elle a de quoi financer des choses et peut faire de l'interpilier, ce que ne peut pas faire l'OTAN. Par contre, la difficulté est que l'interpilier fonctionne très mal sur les théâtres, comme on le voit en ce moment pour l'EUFOR. Pour l'instant, la situation est telle qu'on a d'un côté l'Union Européenne avec la Commission qui finance, et l'Alliance atlantique assez présente sur le plan militaire. C'est une sorte de Berlin Plus inversé.

Par contre ce que l'UE sait bien faire, c'est la reprise d'une opération conduite au préalable par l'OTAN. Par exemple, l'UE pourra très bien prendre en compte l'opération au Kosovo car on n'est plus dans une logique d'activité militaire intense mais plutôt dans une dimension de maintien de foule. Si la Commission accepte d'investir financièrement et de façon visible dans l'interpilier, cela peut marcher. La règle absolue dans une opération,

notamment comme dans les Balkans, c'est qu'il faut durer, et pour cela, il faut que les forces soient sur le terrain.

Dans le futur, l'Union Européenne pourrait arriver à beaucoup mieux jouer son rôle si on admet qu'elle s'étoffe en matière de planification –c'est-à-dire que le centre d'opération devienne un vrai centre d'opération-, que la Commission veuille mieux prendre en compte les impératifs budgétaires de la défense, et si les Vingt-Cinq acceptent doubler un peu qu'il y a systématiquement une préférence à donner à l'OTAN. Cela fait beaucoup de conditions, et je ne suis pas forcément très optimiste. De plus les Américains ne devraient pas s'intéresser de l'OTAN dans un avenir proche car ils profitent de tous les standards très intéressants (Stanag dans l'OTAN) pour les marchés d'armement. La logique américaine n'est sûrement pas d'affaiblir l'Union Européenne, mais plutôt de rapprocher à l'extrême l'OTAN et l'UE de façon, en raisonnant fonction par fonction, de façon à imbriquer au maximum les deux organisations pour partager les tâches selon les cas, et subordonner l'UE dans certains cas en la laissant prédominer dans d'autres cas.

Comment dès lors peut-on percevoir les GT 1500 et la NRF ? Comme des initiatives concurrentes, ou plutôt complémentaires ?

La logique des Battle Groups et de la NF a pour l'instant été un peu passée sous silence –le rapprochement des deux ensembles semble avoir été un peu abandonné. Cela n'a pas vraiment de sens militairement d'inclure dans une NRF des entités de 1500 hommes relativement autonomes. Or la NF a des difficultés de génération de forces, car les pays ne souhaitent pas s'investir sur le long terme. Donc il risque de se passer que les pays vont souhaiter rendre compatibles la NRF avec les Battle Groups pour faire des économies de forces. Il ne peut pas y avoir de schéma divergent entre l'OTAN et l'UE pour des tas de raisons de bons sens, ni de mise en concurrence, ni d'affaiblissement, de l'OTAN au profit de l'Union Européenne car la plupart des pays membres de l'une sont aussi membres de l'autre. Il ne peut y avoir qu'une sorte de rejointe qui fera que la coopération s'établira sur des bases différentes, selon les missions considérées.

L'idée serait-elle finalement d'arriver à des termes à des forces multinationales, type Corps Européen mais plus petites, qui puissent être mises soit à disposition de l'UE soit à disposition de l'OTAN selon le cas ?

Quand on crée des forces multinationales, on les crée soit à partir de pays qui ont une certaine signification militaire, soit à partir de petits pays. Quand ce sont des pays qui ont des forces militaires importantes (Grande-Bretagne, Allemagne, France), on construit les forces sur l'idée que lorsque l'on voudra les engager, il faudra d'abord se mettre d'accord à deux ou trois, pour ensuite porter l'ensemble vers l'OTAN et vers l'UE. Ces forces multinationales se justifient un peu moins maintenant parce qu'avec la création des HRF, le préformatage se fait au travers des HRF. Les HRF prédéfinissent les forces qu'ils peuvent mobiliser. Quant aux petits pays, ils ont tendance à raisonner sur le principe d'une filiation à un ensemble militaire déjà constitué. On est beaucoup moins qu'avant sur la logique des Euroforces comme le Corps Européen qui a prévalu ces dix dernières années. Quant au Battle Group, c'est une notion militairement difficile, notamment pour entraîner 1500 hommes au combat de façon permanente. On peut avoir un état-major permanent, mais c'est plus difficile avec les forces : c'est compliqué et coûteux de les rassembler pour faire des exercices communs.

La position française vis-à-vis de l'OTAN est-elle en train de se normaliser avec sa participation active à la NRF ?

La position de la France dans l'OTAN ne se normalisera pas tout de suite. Depuis le mois d'août 2005, nous avons traité environ 150 dossiers, dont environ 50 sur lesquels nous sommes en opposition très affirmée et nous avons engagé une procédure de rupture de silence. La moyenne des ruptures de silence pour les autres pays est d'environ une douzaine. Ce qui compte surtout en général quand on est dans l'Alliance est l'acceptation presque systématique de tout ce qui est proposé. Or la diplomatie française a toujours des images de grandeur héritées de l'époque gaullienne avec une argumentation décalée de plus en plus avec la réalité de notre position nationale, et notamment sur le plan militaire. Tant que le Quai d'Orsay n'aura pas évolué sur ce point, nous resterons hors norme. Et ce hors-norme de procédure a souvent un effet désastreux car il déforme beaucoup l'image de notre contribution à l'OTAN.

Y a-t-il une distorsion entre diplomates et militaires en France, comme cela existe en Allemagne ?

Les militaires ont sans doute une vision plus pragmatique, mais ils seraient tout de même heureux de voir quelque chose se développer au sein de l'Union Européenne. Notre histoire militaire et l'expérience des combats nous conduit à essayer de concilier les choses : ce n'est pas parce que l'on va participer à la NRF que l'on va détruire ce que l'on fait par ailleurs dans l'Union Européenne. Mais quand on rentre dans les détails, nous sommes souvent un peu critiques sur ce qui se fait ici : la mise en route est souvent lente, ce n'est pas toujours très efficace, etc. Mais malgré tout, nous ne voulons pas nous mettre dans une position d'opposition systématique car si l'on devait se séparer de tout ce qui se fait ici, nous y perdriions toute la dynamique des dernières années.

Pouvez-vous me parler de l'articulation civilo-militaire à l'OTAN ? Y a-t-il des pays leaders sur ces sujets ?

Les pays leaders sur le sujet sont évidemment les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. L'Alliance est incontournable depuis l'histoire du monde, et il est important de constater combien depuis 1990 l'Alliance a su se mettre dans le sens du vent. De 1990 jusqu'en 2001, elle a mené beaucoup d'opérations extérieures. A partir de 2001, les Américains ont lancé une campagne contre le terrorisme. Et depuis l'Irak, ils ont eu l'idée de développer le spectre des missions de l'OTAN. Norfolk réfléchit notamment depuis quatre ans au concept de BAO, c'est-à-dire de missions avec des moyens militaires définies sur un effet d'ensemble, d'après leur retour d'expérience du Kosovo et de l'Irak : l'idée est de voir plus loin que la réduction du conflit avec la phase de reconstruction postérieure. L'Irak est un contre-exemple en la matière.

Le Darfour es par contre l'image même d'une mascarade : l'Alliance atlantique a transporté les bataillons africains des différents pays voisins au Darfour à l'été 2005. C'était d'une complexité énorme vu la situation là-bas. Et l'interpilier ne fonctionne pas bien dans l'UE : avec l'argent que la Commission peut dépenser, l'UE pouvait faire une opération efficace et retentissante.

Qu'en est-il d'Artémis ? Quelle a été la réaction américaine d'après votre expérience ici ?

Les Américains ont été assez marqués par cette opération parce que cela s'est passé de manière assez rapide La France a obtenu que Berlin Plus ne joue pas. Les Américains se sont donc retrouvés devant une opération qui se montait extrêmement rapidement et qui leur a totalement échappé et a été conduite par l'Union Européenne. Ils en ont gardé un goût assez amer. Le prochain Artémis devra se faire très vite si on veut pouvoir le faire sans Berlin Plus. Et Artémis a réussi car la France a assuré à Paris l'OHQ et a pratiquement tout

pris en compte. L'opération a en fait été franco-française avec quelques européens. L'opération Artémis a été mal vue par les Américains ici, mais c'était aussi l'époque où l'ambassadeur des Etats-Unis ici était assez radical : il avait porté ça sur la scène du Conseil. Aujourd'hui, cela serait commenté avec beaucoup plus de nuances qu'à l'époque.

On parlait il y a dix ans de l'idée d'une IESD dans l'OTAN. Est-ce une notion qui existe toujours ? Berlin Plus en est-il l'émanation, le prolongement des CJTF ?

La notion d'IESD est un peu vieillotte. Je ne sais même pas si je prononçais le mot ici s'il serait compris par mes collègues ici. Tandis qu'ils savent ce que c'est que la PESD. Maintenant que la PESD existe, l'IESD devient beaucoup moins nécessaire.

J'ai également une question concernant le Collège Européen de Défense. Est-ce quelque chose de visible à l'OTAN ?

Ici les gens ne conçoivent bien que ce qui existe réellement. Quand on compare le Collège Européen de Défense et le *NATO Defense College*, il est évident que le second est connu et le premier non. Le CESD est un ensemble un peu virtuel : il fait l'objet d'un ligne dans le rapport du chef du *NATO Defense College* à l'OTAN.

Les représentants militaires ne mettent jamais un sujet européen au-delà du nécessaire ici.

Pourquoi est-il si difficile de mettre en place une modèle européen harmonisé de formation supérieure ?

Chaque fois qu'une initiative voit le jour dans l'Union Européenne, les nations de l'OTAN disent : « Cela existe déjà chez nous. » Quand ils sont dans l'OTAN, la plupart des pays ne font jamais allusion à l'Union Européenne. Ils ont le souci de montrer qu'ils peuvent être des contributeurs exemplaires vis-à-vis de l'OTAN du fait de la présence des Etats-Unis. D'où vient la force de l'Union Européenne à partir de là ? De nulle part. Les seules avancées que l'on peut avoir dans le cadre de l'Union Européenne viennent d'un déblocage de la part des Britanniques. Ce sont les seuls acteurs quand ils veulent bien accepter de lever leurs réticences. Sans eux, il ne se passe vraiment rien. Ils sont le verrou de l'Union Européenne, parce qu'ils ont compris qu'ils sont le point d'entrée des Etats-Unis en Europe, et leur grille de lecture. Ils en retirent une puissance et une influence stratégiques majeures. Mon analyse de Saint-Malo est la suivante, et je m'appuie sur Nicole Gnesotto : les Britanniques ont accepté Saint-Malo parce que l'euro se profilait et qu'ils n'étaient pas dans l'euro, et c'était aussi un moment où se constituaient les parlements écossais, etc. donc il y avait quand même une sorte de force centrifuge qui pouvait faire craindre au pouvoir britannique un risque de perte de consistance. Par ailleurs, il y a eu le constat du retard de l'Union Européenne lors du Kosovo. Ces trois éléments ont fait que les Britanniques ont accepté Saint-Malo, et surtout grâce à Blair. Les Britanniques sont une puissance considérable car ils expliquent l'Europe aux Américains mais ils expliquent aussi les Etats-Unis aux Européens. Ils sont des agents de liaison, qui pratiquent la diplomatie des bons offices, ce qui est pour eux un levier considérable. Leur logique est indéfectible. Je vous dis cela parce qu'il y a en France les tenants du franco-allemand, et les tenants du franco-britannique. Le franco-britannique est plus sexy car le Britannique est plus intelligent, plus fin, plus flatteur, tandis que l'Allemand passe souvent un peu pour un lourdaud buté. Par contre, il peut y avoir des trahisons sanglantes avec les Britanniques, ce qui n'existe pas avec les Allemands.

Que diriez-vous en conclusion ?

Il faut bien penser à l'aspect capacitaire, qui est capital, et sur lequel l'Union Européenne peut retrouver un objectif en vue, avec l'Agence notamment. C'est une carte à jouer pour

l'UE car les grands responsables de Thalès et EADS sont Français, Britanniques, Allemands et Néerlandais, et il n'y a plus la notion de nation qui joue. Cela nous évite de nous égarer sur des intérêts strictement nationaux. Il est frappant de voir à quels points les représentants de ces nations disent que l'adversaire est l'Américain. L'industrie peut nous amener à retrouver un esprit de fédération dans l'Union Européenne, notamment parce qu'il a déjà toute une mécanique industrielle constituée. Nick Whitney joue remarquablement son rôle à la tête de l'AED, et espérons que le Français qui lui succèdera fera aussi bien. Alors même que les Britanniques et les Français n'étaient pas sur la même ligne au début concernant l'Agence : les Britanniques ne voulaient pas d'une véritable agence mais plutôt d'un forum de discussion au départ. C'est un véritable plus pour l'Union Européenne car il n'existe pas de fédération industrielle l'OTAN. Dans un monde où l'économie est prédominante, l'industrie peut être un élément de fédération (même si habituellement cela fonctionne dans le sens inverse, c'est-à-dire que les militaires s'adressent à l'industrie d'après l'analyse de leurs besoins).

Annexe 5.4.5. : Entretien à la représentation permanente de la France à l'OTAN, 17/11/2005

Durée : 1h30

Fonction : Conseillère défense de la représentation permanente française à l'OTAN ; ancienne conseillère d'Alain Richard au Ministère de la Défense, 2000-2002

Pouvez-vous me présenter votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivé au poste qui est aujourd'hui le vôtre ?

J'ai un parcours assez classique : à la sortie de l'ENA j'ai choisi le Ministère de la Défense pour travailler sur la défense européenne. J'ai donc fait l'inverse de ce que l'on recommande généralement à la sortie de l'ENA : on recommande de choisir un corps, puis un ministère, puis une direction, puis un poste. J'ai fait l'inverse en choisissant un poste puis une direction, puis un ministère, puis un corps. Je suis administratrice civile du Ministère de la Défense détachée actuellement aux Affaires Etrangères. J'ai essentiellement travaillé sur les enjeux politico-militaires euratlantiques depuis ma sortie de l'ENA en 1999. C'était la période des frappes sur le Kosovo, où l'on se rendait compte que les Européens, quelle que soit leur motivation à agir, n'étaient pas en mesure de le faire sans les Etats-Unis. On avait réussi à construire un consensus transatlantique, mais les limites militaires de notre action politique et diplomatique n'en sont pas moins apparues très clairement. Je suis sortie de l'ENA au moment des négociations de Rambouillet. Il était très significatif que ces négociations se déroulent en Europe, et en l'occurrence en France, alors que l'on savait bien que le curseur se déplacerait en cas d'action militaire. J'ai travaillé sur la défense européenne à la Direction des Affaires Stratégiques et à la Direction politique du Ministère de la Défense pendant deux ans, ce qui m'a donné l'occasion de conduire la présidence française de l'Union Européenne sur les questions de défense du côté du Ministère de la Défense au deuxième semestre 2000 : j'ai participé à la préparation des conclusions du Traité de Nice qui sont le socle de la PESD. J'ai ensuite rejoint le cabinet du Ministre de la Défense jusqu'en 2002. J'ai ensuite été l'adjointe du sous-directeur des affaires stratégiques au Ministère des Affaires Etrangères pendant deux ans. J'ai travaillé sur la défense européenne et l'OTAN. Et ici je suis le conseiller défense de la délégation, étant entendu que n'étant pas intégrés, nous n'avons pas officiellement de conseiller défense. Je suis particulièrement les réunions du Ministère de la Défense et les aspects liés à la doctrine et à l'OTAN (capacités, NRF, coordination, prolifération coopération avec l'UE) depuis un an.

Pourriez-vous me parler de la préparation du Traité de Nice : comment se sont passées les négociations, notamment avec nos partenaires allemands ?

Avec les Allemands, cela s'est mal passé. C'est une présidence allemande qui a suivi le sommet de Saint-Malo au premier semestre 1999, et à ce moment-là, la relation franco-allemande n'était pas au mieux et le sentiment de gémellité des Français et des Britanniques en matière politico-militaire a trouvé sa pleine expression à Saint-Malo. Ce sentiment de gémellité n'est pas exempt d'un certain mépris à l'égard des Allemands chez les Britanniques. Il faut aussi bien reconnaître que le système politico-militaire allemand est peu flexible et très otanien. La connivence franco-britannique s'était construite depuis 1995 avec la force de réaction rapide en Bosnie. Et pour sa part, l'establishment politico-militaire allemand était en 1999 ce qu'il est encore maintenant en partie, soit extrêmement atlantiste et conservateur, figé et peu enclin en l'inflexion. Même si toutes les initiatives en matière de défense européenne avaient jusqu'à lors été développées avec les Allemands comme le Corps Européen, nous les avons développées contre l'establishment politico-militaire

allemand systématiquement. J'ai pour ma part la conviction –qui n'engage que moi- que l'establishment britannique de façon générale, qu'il s'agisse ou non d'affaires politico-militaires, n'est pas complètement réconcilié avec les Allemands, et que les Allemands de leur côté ont moins d'antagonisme envers les Britanniques mais ont souvent l'impression –justifié- de se faire prendre pour des imbéciles. En matière politico-militaire, les Britanniques reprochaient beaucoup aux Allemands leur conservatisme et leur effort de défense trop restreint, le caractère statique de leurs forces. Il y a en plus toujours un côté affectif, ou sentimental en matière diplomatique : c'est un peu comme une relation amoureuse, avec la femme légitime et la maîtresse. Or sur les questions européennes, notre épouse légitime était l'Allemagne, et à Saint-Malo nous avons « fauté ». Après Saint-Malo qui a tout de même été une surprise pour nos légitimes réciproques, soit les Américains et les Allemands, les relations avec les Allemands n'étaient pas idéales. Nous demandions aux Allemands de transposer l'acquis de Saint-Malo pour Quinze au sommet de Cologne : lorsque l'on regarde les conclusions de Cologne, on se rend compte que ce ne sont que la transposition à Quinze des grands principes de Saint-Malo, soit décision de principe de développer la défense européenne au sein de l'Union Européenne et non plus ni au sein de l'OTAN, ni au sein de l'UEO, et non pas comme un quatrième pilier mais au sein de la PESC, en se dotant de moyens de décision et d'action, en se fondant sur deux jambes : une autonome et une OTAN, avec trois organes politico-militaires, dont un Etat-major essentiellement de compétences de planification de niveau stratégique. Ce que l'on demandait à la présidence allemande était un rôle d'exécution. Les relations sont restées assez moyennes sur le plan politico-militaire, compte tenu du fait que la France et l'Allemagne ne pouvaient pas s'opposer fortement étant donné le contexte général de leur relation. Toute la période de 1999 à octobre 2002 sur le plan politico-militaire est une phase basse de la coopération franco-allemande.

De quoi s'est-on inspiré pour créer les trois organes politico-militaires à Nice ?

De l'OTAN et de l'UEO. Au départ, les Allemands n'étaient pas très sensibles. Mais la France et le Royaume-Uni sont deux pays qui ont une tradition administrative et politico-militaire assez forte, qu'il s'agisse des Ministères des Affaires Etrangères ou de la Défense, nous avons d'excellentes compétences et des filières fortes : ce sont des gens qui se considèrent comme le haut du panier : ce que l'on appelle les « polmil » au Ministère des Affaires Etrangères tiennent la dragée haute aux « communautaires ». Ces gens avaient la conviction que les affaires politico-militaires devaient être gérées par des gens sérieux, soit les politico-militaires, et non pas par les communautaires. Cela signifiait, tout en s'inscrivant dans le cadre de l'Union Européenne –et cela a été un choc des cultures intéressant- pour bénéficier de la plus-value des moyens de l'UE mais en préservant des modes de décision qui facilitent le consensus et sont ceux de l'OTAN : procédure de silence, un comité qui puisse se réunir sur une ase permanente et où implicitement, même si le consensus est la règle, les hiérarchies militaires entre les pays sont connues, tandis que l'Union Européenne a beaucoup plus une culture d'égalité. Cela a été une rencontre de cultures administratives assez intéressante. L'idée était de faire comme l'OTAN pour être crédible, d'autant plus qu'avec le Kosovo l'OTAN venait de manifester sa capacité à prendre des décisions rapides. On était à ce moment-là dans une phase de réhabilitation de l'OTAN en tant qu'organisation, même si cela a été un tournant pour les Américains qui se sont dit, après le Kosovo : plus jamais de guerre par comité. Après la Bosnie, nous étions dans une période où depuis 1995, nous avons-nous Français beaucoup évolué à l'OTAN. En 1993-1995, nous n'avions pas tant l'idée de réintégration, que d'implication opérationnelle : nous nous sommes mis sous commandement OTAN et nous avons constitué l'un des principaux contingents. En Bosnie, l'OTAN, c'est devenu la France.

En 2002-2004, lorsque vous étiez au Quai d'Orsay, parlait-on déjà d'une future Agence Européenne de Défense ? D'où vient l'Agence ?

L'Agence Européenne de Défense a toujours été dans les tiroirs, pendant toutes les années de développement de la défense européenne, y compris dans les années 1980-90 où il était de bon ton à Sciences Po et dans les éditoriaux de dire : « Ah, si seulement nous avions une défense européenne et une agence d'armement... » Il y a toujours eu cette idée d'agence, particulièrement en France où nous avons une idée assez institutionnelle des choses : quand on a une idée, il nous faut une institution. Et ce notamment chez nos ingénieurs de l'armement qui verraient bien une transposition de nos schémas nationaux à Bruxelles. Cette idée avait émergé depuis longtemps et était en sommeil. Alain Richard a longtemps été très réticent : pour lui, les formats ad hoc de type OCCAR ou LoI répondaient aux besoins qui se manifestaient, et il ne jugeait pas nécessaire de forcer la main de nos partenaires qui n'étaient pas très allants pour mettre en place une agence où nous devrions sans doute négocier des compétences au rabais. Tous les pays n'ont pas de compétences réelles en matière d'armement, d'industrie d'armement et d'enjeux.

L'Agence est une idée d'origine française, et paradoxalement ce n'est pas la France qui l'a réactivée. Cette idée était pourtant présente dans la contribution franco-allemande à la Convention en novembre 2002, qui a été le premier signe du rapprochement franco-allemand sur le plan politico-militaire. L'idée de l'Agence y figurait, mais parce qu'elle avait été réintroduite par Giscard via Barnier dans le cadre du groupe Défense de la Convention. Cette idée a ensuite été relayée par des personnalités françaises. Mais tout le monde tend à considérer si c'est un plan français.

Lorsque vous étiez auprès d'Alain Richard, comment envisageait-on une possible opération européenne ?

On envisageait bien sûr déjà, à côté de la possibilité d'une opération sous commandement otanien, une opération autonome de l'UE. Tout le compromis de Saint-Malo visait essentiellement deux choses : développer la défense européenne au sein de l'Union Européenne et non plus au sein de l'OTAN, mais moyennant la concession aux Britanniques que tout ceci se ferait en bonne intelligence avec l'OTAN, et deuxièmement nous prévoyions deux moyens d'action : l'un autonome, l'autre via Berlin Plus en recourant aux moyens de l'OTAN. Il est évident que nous avons toujours fait le pari que le développement de la PESD au sein de l'Union Européenne irait plus vite que la tutelle que l'OTAN essayait d'exercer sur elle, et que les opérations autonomes montreraient leur valeur ajoutée par rapport aux opérations Berlin Plus. Il est aussi évident que les Britanniques ont toujours fait le pari inverse, soit que le développement de la PESD au sein de l'UE resterait sous contrôle de l'OTAN et ne ferait pas apparaître de décalage dont ils seraient les premières victimes parce qu'ils se considèrent toujours comme chargés de la cohérence transatlantique ; et deuxièmement, ils feraient le pari que les opérations Berlin Plus seraient plus faciles et plus performantes. Il y a toujours eu une espèce de course de vitesse avouée. Nous nous le sommes même dit : « Vous faites ce pari, à vous de le faire marcher. » Pendant l'opération en Bosnie, nous leur disions : « Vous avez voulu Berlin Plus que l'on vous a concédé bien volontiers, nous avons joué le jeu avec beaucoup de loyauté et pris le commandement de la première opération Berlin Plus en Macédoine –qui était une petite opération et dont on peut considérer que les difficultés de lancement étaient liées à la finalisation de Berlin Plus et au contexte de l'Irak-. La difficulté de mise en œuvre de l'opération Berlin Plus en Bosnie est donc de votre responsabilité. C'est le concept Berlin Plus à grade échelle tel que vous l'avez voulu et sous votre commandement, donc à vous de montrer que ça marche. Nous avons montré qu'Artémis marchait de notre côté. » Et les Britanniques n'en ont pas fait la preuve. On pensait de façon générale, et instruits par l'expérience de la Force de Réaction Rapide, qu'une action autonome articulée autour d'une nation-cadre, notamment au niveau du

commandement stratégique, était très efficace. Nous avons aussi l'intuition par rapport à Berlin Plus qu'il était utile de pouvoir bénéficier d'une option de recours aux moyens de l'OTAN, mais que via Berlin plus, nous aurions des arrangements qui seraient toujours insuffisamment souples du point de vue de l'Union Européenne et excessivement favorable du point de vue des Américains. Les Britanniques et les Allemands sont très attachés au mécanisme Berlin Plus au nom de la non-duplication : la traduction concrète de la non-duplication inutile consistait à ne pas empêcher le développement de moyens propres pour l'Union Européenne d'une part, et d'autre part du côté de l'OTAN de développer une mode d'accès élevé aux moyens et capacités collectifs de l'Alliance. Or a négociation de Berlin Plus a été un cauchemar du fait de la Turquie, qui n'a à aucun moment été brutalisée par les Etats-Unis parce que de leur point de vue, l'intérêt de Berlin Plus était de conserver un contrôle sur le schéma opérationnel de l'Union Européenne. Ils n'avaient donc pas vraiment intérêt à ramener les ambitions turques à leur juste mesure. Il y a eu ensuite le problème de la prise en otage par la Turquie de cette négociation à d'autres fins. Non seulement nous avons plaidé très seuls la crédibilité d'une opération autonome et en plus nous y croyions. Nous avons donné corps de façon tout à fait inattendue à ce concept via l'opération Artémis. Mais nous avons tout de même donné crédit aux Britanniques et à nos alliés pour la première opération en Macédoine avec les moyens de l'OTAN en prenant la relève de l'OTAN. L'idée de l'opération au Congo est venue très rapidement, dans l'urgence au regard du développement de la situation, dans un contexte extrêmement tendu de 'après crise irakienne, et nous avons réussi notre coup : cette opération a été utile sur le terrain en arrêtant le pire et en renforçant le rôle des Nations Unies, et du point de vue la PESD, cela a validé le concept d'opération autonome en montrant la rapidité avec laquelle on peut agir dans ce cadre-là, l'efficacité des structures européennes pour planifier les choses et l'expertise française en matière politico-militaire.

Comment a-t-on convaincu les Allemands de participer à l'opération Artémis ?

Le contexte de nos relations avec eux avait considérablement changé. Mais nous avons eu beaucoup de mal à les attirer dans l'opération. Mais cela s'est très vite développé au niveau politique. Le Ministre de la Défense allemand a joué son rôle. L'establishment allemand étant ce qu'il est, l'ambassadeur allemand Schaefer auprès du COPS avait dit en tapant sur la table : « L'Union Européenne a vocation à développer sa PESD dans les Balkans via Berlin Plus. » Les Allemands ont par ailleurs une extrême réticence à s'engager dans des aventures néo-coloniales en Afrique où ils considèrent que les coups éthiques sont très élevés, qui plus est dans la région des grands lacs qui a montré sa fragilité et la vulnérabilité éthique qui est la nôtre : le précédent du Rwanda était dans tous les esprits. Il y a aussi toujours l'argument financier pour les Allemands. A la fois par atlantisme, frilosité sur les enjeux régionaux et méfiance à l'égard des entreprises y compris française en Afrique, le niveau de travail était extrêmement réticent. Mais nous avons très vite réussi à débloquer les Allemands au niveau de Fischer et Villepin. Si bien qu'ils ont fini par contribuer à l'opération, et qu'ils auraient même déployé des hommes sur le terrain s'ils n'avaient pas eu à ce moment-là un accident aérien en Afghanistan. Mais il y a quand même eu quelques réticences au Bundestag. Mais cette opération a été le signe d'une bonne relation bilatérale : nous avons réussi à montrer que le lancement de l'opération Artémis était plus important politiquement pour la France que son blocage ne l'était pour l'Allemagne. C'est un signe que l'on arrive à bien échanger, du donnant-donnant : nous avons donné d'autres choses sur d'autres domaines, notamment le passage du commandement de la FIAS en Afghanistan : c'est vraiment une chose que l'on a donné aux Allemands.

En quoi consiste le quotidien de la délégation française à l'OTAN ?

Il s'agit pour nous de faire valoir les positions françaises auprès de nos alliés en réunion avec les vingt-six et lors d'échanges informels. Cela consiste à expliquer à Paris ce qui se passe car nous ne sommes pas en situation de donner des instructions mais seulement de les appliquer, à demander des instructions, les orienter, les éclairer et ensuite à les mettre en œuvre. Nous passons beaucoup de temps à formuler des objections. Nous travaillons beaucoup plus que les autres, d'abord parce que l'administration française a cette tradition, et ensuite parce que nous sommes obligés de lire tous les textes car nous savons que la probabilité pour que nous ayons des difficultés est très élevée : nous ne sommes pas comme la délégation slovène qui, à l'inverse de nous, n'a que peu d'instruction de sa capitale, peu de capacités administratives dans sa capitale, peu de préoccupations, etc. On ne pardonne pas aux membres de la délégation auprès de l'OTAN de laisser passer un texte, c'est-à-dire soit de ne pas le lire, soit de l'avoir lu mais de ne pas avoir relevé les difficultés. D'où un fonctionnement et une tournure d'esprit un peu paranoïaques !

Quelles ont justement ici les perceptions des développements de la PESD, notamment lors des réunions avec les autres partenaires ?

Beaucoup identifient la PESD à la France. Il y a vraiment un esprit des lieux à l'OTAN : les Européens se comportent avec une immense schizophrénie entre l'OTAN et l'Union Européenne. Vous pouvez vraiment entendre une nation dire deux choses différentes, et notamment l'Allemagne.

D'autant plus que les représentants à l'UE et à l'OTAN sont les mêmes chez les Allemands, et chez nombre d'autres Européens.

La plupart ont effectivement le même représentant militaire, sauf la France, la Belgique et les neutres. En réalité, il y a deux équipes distinctes dans les délégations, mais ce sont les mêmes représentants aux Comités Militaires. De même que sur le plan diplomatique et sur le plan ministériel. Quand j'étais auprès d'Alain Richard, je l'accompagnais aux réunions ministérielles des Ministres de la Défense de l'OTAN et de l'Union Européenne, et j'entendais réellement deux tonalités, sinon deux discours différents de la part de certains au sein de l'OTAN et de l'Union Européenne. Et si vous rencontriez Alain Richard, il vous dirait la même chose. C'est très frappant. La PESD reste conçue ici à l'OTAN comme l'apanage des Français : c'est nous qui sommes en situation de défendre la PESD et de dire à nos partenaires en brandissant les textes : « Vous avez approuvé telle chose dans le cadre de la Stratégie Européenne de Sécurité, vous ne pouvez pas approuver l'inverse à l'OTAN. Et ce y compris sur des enjeux très lourds comme le rôle du Conseil de Sécurité ou la notion de préemption. Nous sommes justement débordés sur ces plans là à l'Union Européenne par l'Allemagne ou les pays du Nord dans le légalisme, tandis qu'il n'y a plus personne à l'OTAN. Nous sommes les seuls à rappeler à nos partenaires quel est le langage agréé par l'Union Européenne et à le défendre. D'une part nous sommes les seuls à défendre les positions communes de l'Union Européenne, et d'autre part d'avoir le réflexe de dire « nous, l'Union Européenne » dans la discussion et à extérioriser un sentiment d'appartenance à l'Union Européenne. Ce qui est très frappant est d'entendre un Néerlandais, un Espagnol ou même un Italien parler de l'Union Européenne comme « eux ». C'est extrêmement courant. Il y a dans cette enceinte un attachement viscéral à l'OTAN, sans doute favorisé par l'organisation des lieux. Et paradoxalement, on constate que notre problème à l'OTAN est beaucoup moins les Américains que les autres Européens. C'est la vassalité des Européens. Cela a été pour moi un grand étonnement après cinq passages à Paris dans les affaires politico-militaires. Les plus atlantistes et demandeurs de l'expansion du rôle de l'OTAN, ce sont les Européens. C'est d'autant plus paradoxal que les États-Unis sont en réalité désengagés de l'OTAN : sur le plan opérationnel et conceptuel, le découplage est fait. L'OTAN est l'une des voies pour promouvoir leurs options, mais en rien ils ne

souhaitent se lier à l'OTAN, ni en termes opérationnels, ni en termes doctrinaux. Au fur et à mesure que les Américains se détachent de l'OTAN, l'OTAN devient une organisation européenne que les Européens cherchent à maintenir pertinente pour les Américains autour du thème de « Keep NATO relevant ». Il y a comme cela tous les trois mois des thèmes à la mode : en ce moment, ce sont la stabilisation et la reconstruction en fonction de ce dont on pense que cela permettra d'intéresser les Américains et de les garder. Cette organisation est de plus en plus une organisation avant tout européenne, qui en tant que telle duplique l'Union Européenne. C'est le problème actuel de l'OTAN et de la PESD : on a actuellement une Union Européenne qui ne connaît pas en matière de PESD une situation qui n'est pas si difficile que l'on pourrait le penser car la défense européenne continue avancer (ce que nous sommes en train d'envisager en Palestine est fondamental), mais le contexte général de la construction européenne a des implications.

Quel peut finalement être le positionnement de la PESD vis-à-vis de l'OTAN à l'avenir, compte tenu de ce que vous venez de me dire ?

Si l'on prend par exemple l'affaire de la NRF et des groupements tactiques, les Américains proposent le développement d'une force de réaction rapide mais n'y contribuent pas. Cela veut dire que la différence entre la NF et les groupements tactiques est finalement relativement ténue. La plus-value de la NRF est la structure de commandement à SHAPE, ce qui n'est pas rien, mais n'est pas grand-chose non plus. D'ailleurs quand on parle de forces de l'OTAN, on se trompe : l'OTAN n'a pas de forces. L'OTAN a une plus-value : sa structure de commandement avec SHAPE, AFSOUTH, AFNORTH qui existent. Le reste n'est pas tangible : il s'agit seulement de quelques AWACS. Le désengagement des Etats-Unis de l'OTAN crée donc une duplication vis-à-vis de l'Union Européenne. Dès lors, la PESD doit poursuivre son développement fermement sans se lancer dans des épousailles qui ne peuvent être que peu franches du côté de l'OTAN. En matière de PESD, nous avons toujours réussi à faire davantage dans l'Union Européenne pour nous rattraper dans notre relation avec l'OTAN : tout le pari des Britanniques à Saint-Malo qui était que chaque pas en avant dans la défense européenne qui doit être accompagné d'un pas en avant dans la coopération de l'Union Européenne avec l'OTAN. On a toujours réussi prendre d'avantage d'avance dans le développement de la défense européenne au sein de l'Union Européenne, et il faut continuer avec l'Agence, de nouvelles missions, etc.

Actuellement le risque de la relation Union Européenne-OTAN est double : d'une part, c'est l'extension de la relation entre les deux organisations au-delà de la PESD au fur et à mesure que le Secrétaire Général de l'OTAN cherche à positionner l'Alliance comme une organisation politique et commence à s'intéresser à toutes sortes de sujets : à ce titre, ce qui l'intéresse n'est pas seulement de parler au COPS (d'autant plus que les échanges COPS-NAC sont actuellement limités par le blocage turc sur Chypre) mais aussi de pouvoir quasiment parler de la grippe aviaire, du réchauffement climatique, de l'Iran et de la Corée du Nord... Ce sont des sujets qui ne sont pas PESD, mais relèvent de la PESC et des relations extérieures de l'UE en général. Le fantasme absolu du Secrétaire Général de l'OTAN est la connexion avec la bureaucratie de l'Union Européenne et en particulier avec la Commission. L'idée serait de faire financer l'OTAN par la Commission, et le risque est réel parce que la Commission, dans sa problématique institutionnelle à l'égard du deuxième pilier, cherche à tout prix à éviter de revenir dans un schéma où elle serait coordonnée par le Conseil étant donné que la Constitution n'a pas été adoptée. Elle préfère se mettre en cheville avec l'OTAN qui a au moins le mérite d'être une organisation extérieure, plutôt qu'avec le deuxième pilier qui risque d'avoir le dessus. D'autre part, il y a le risque d'un accord Berlin Plus à l'envers : Christian Schmitt s'est récemment exprimé favorablement pour cela, alors que la position allemande est contre ; c'est l'idée d'un accord au profit de l'OTAN d'accès aux moyens civils de l'Union Européenne. La motivation de cette idée est la mode des opérations de stabilisation et de reconstruction : après l'Irak, les Etats-Unis et

un certain nombre de leurs alliés dans la coalition se sont rendu compte que l'après-conflit avait été mal planifié en Irak, ce que les Britanniques n'avaient cessé de dire aux Américains. Cela montre que les Américains ont besoin de leurs alliés pour la phase post conflit. Et l'OTAN est l'organisation qui leur est la mieux acquise. Il faut néanmoins noter qu'ils conduisent une action bilatérale avec l'Union Européenne en matière de reconstruction. A chaque fois que les Américains expriment une demande vis-à-vis de l'OTAN, il y a un empressement des Européens à y répondre car c'est le grand allié, et il y a l'obsession de rester pertinente pour l'OTAN. L'Alliance qui s'était fixé l'objectif en 2002 au moment de la NRF, après l'Afghanistan, de maintenir notre interopérabilité et notre capacité à agir ensemble ne se fixe plus aujourd'hui que l'objectif de faire des opérations de stabilisation et de reconstruction de type ISAF et c'est son horizon capacitaire. Et quelques-uns, dont les Français, s'élèvent contre cela en disant que l'OTAN n'a pas les moyens de faire de la reconstruction car c'est une organisation militaire qui n'a ni moyens civils, ni budget. Et on nous répond que l'OTAN est très favorable à la coopération avec l'UE, d'où en filigrane l'idée d'un Berlin Plus inversé. Le risque pour la PESD est de se retrouver complètement marginalisée et ramenée à un Etat d'avant-1999, où l'UE est utilisée comme un tiroir-caisse. Il y a donc risque de mise sous tutelle de l'Union Européenne, voire de son élargissement par l'OTAN : rien n'est étrange au Secrétaire Général de l'OTAN. Et par ailleurs, on peut craindre une captation des capacités civiles et des moyens financiers de l'UE. C'est pourquoi même si notre position à l'OTAN peut paraître ayatollesque et dure, personne d'autre que nous ne protégeras à l'OTAN la PESD : il ne faut donc pas céder à l'angélisme.

Où en est l'idée d'une cellule de l'UE à l'OTAN et vice versa ? Est-ce que cela se concrétise ?

Oui, progressivement au sein des Etats-majors. Là aussi, nous sommes confrontés aux mêmes difficultés que celles de Berlin Plus : les Turcs veulent absolument quelqu'un, et inversement les Américains considèrent qu'ils n'ont pas assez... Les règles de l'UE ne permettent pas d'avoir plus de trois personnes dans les locaux de l'UE, ni qu'ils aient une distribution de droit commun de tous les documents. Nous avons obtenu le centre d'opération, et je ne pense pas que l'on prenne énormément de risque avec les éléments croisés avec l'OTAN : je ne crois pas que la cellule de l'OTAN sera réellement dangereuse. Il n'est pas besoin de cette cellule au sein de l'Etat-Major de l'Union Européenne pour que l'OTAN soit au courant de ce qui s'y fait. Il y a un effet de structure à l'UE qui entraîne une certaine fierté et ce que nous faisons. Quand à la cellule de l'UE auprès de SHAPE, il n'y a rien en attendre : cela fait plaisir aux uns et aux autres, cela participe de la transparence, etc. Mais en réalité, un officier d'un Etat-membre avec un badge UE à SHAPE n'est pas très différent d'un officier de la même nationalité avec un badge OTAN.

SHAPE est une ville dans la ville, avec encore l'esprit de la guerre froide : il est inimaginable que cette cellule puisse réellement incarner l'Union Européenne. La culture otanienne à SHAPE est tellement forte qu'il faudrait un complet endoctrinement pour résister au sentiment majoritaire.

Cette création de cellules croisées est donc une opération vitrine, mais qui nous a tout de même permis d'acheter le développement d'une capacité de planification opérationnelle et de conduite d'opération propre à l'Union Européenne. Le véritable enjeu maintenant est de donner le plus de réalité possible à cette cellule et au centre d'opération qui en découle.

Pourriez-vous me parler du Sommet des Chocolatiers, dont est issue cette cellule ? Comment cela a-t-il été reçu par l'OTAN ?

L'Ellysée a entièrement été le maître d'œuvre du sommet par le biais de Laurent Bili, parfois contre d'autres services. Ici les Américains appelaient cela le Sommet Chocolat. Les

Allemands s'excusaient de demander pardon d'y avoir participé. Cela a été une véritable tempête : l'hystérie qui a été manifestée à la suite de ce sommet pour un enjeu somme toute très technique –développement d'une capacité de planification opérationnelle et de conduite d'opération- est intéressante. Cela ne méritait pas des appels entre Bush et Blair, ni la taxation de cette initiative de « plus grave menace contre l'avenir de l'Alliance » par l'ambassadeur américain au Conseil de l'Atlantique Nord ici. C'était une véritable hystérie. Je voyais défiler dans mon bureau au Quai d'Orsay les représentants des différentes ambassades dûment dotés d'éléments de langages fournis par les Britanniques ou les Américains : ils ânonnaient les mêmes arguments : duplication, etc. Cela a pris des proportions considérables, et en particulier chez les Britanniques qui se sont montrés très violents. Les Américains se montrés durs mais ils avaient en même temps l'Irak et d'autres problèmes : cela les confortait dans leur idée que les Français n'étaient pas bienveillants et que la PESD était une machine de guerre contre l'OTAN. Mais les Britanniques étaient infiniment plus hystériques : ils ont écrits pendant l'été 2003 pour menacer de suspendre la coopération sur la PESD, ce qu'ils n'ont finalement pas fait. Pour les Britanniques, c'était une rupture de contrat, l'anti-Saint-Malo. Il est intéressant de voir comment tout cela s'est finalement réglé dans un paquet global dans la Constitution avec la clause de défense commune et les coopérations structurées. J'ai aujourd'hui la conviction que nous avons gagné cette négociation. J'ai suivi toute la Convention et la CIG : il y a un moment cela a été globalisé au niveau de la Chancellerie, de Downing Street et de l'Elysée. Ce qui est intéressant, c'est que l'on est passé de collègues britanniques inflexibles sur cette affaire de Tervuren qui nous disaient « Jamais, même *over our dead body* », à une négociation et un résultat qui donne plus de longueurs d'avance au côté Union Européenne qu'à son codicille de coopération avec l'OTAN ; c'est toujours la même idée depuis Saint-Malo. Tous les pays de l'Est qui étaient venus nous voir en ânonnant les positions britanniques n'ont finalement même pas été prévenus de la négociation par les Britanniques. Cela montre deux chose : d'une part, quand on a des idées en matière de PESD, il en reste toujours quelque chose de significatif, ce qui est un encouragement à avoir des idées ; et cela montre également que les Britanniques, quelle que soit la violence de leur réaction, n'ont pas d'alliance de revers sur ces questions. Les questions de défense sont celles où ils sont structurellement dominants dans l'Union Européenne parce qu'ils sont les meilleurs en général et ont une excellente relation avec les Etats-Unis. Blair a toujours vu la PESD comme le domaine de la construction européenne où le Royaume-Uni pourrait être leader, et donc permettre l'appropriation par l'opinion publique britannique de l'Union Européenne. Et pourtant même en matière de défense ils ne sont pas en situation d'être un moteur et n'ont pas d'alliance de revers. Ils peuvent bloquer beaucoup de choses mais ne peuvent pas promouvoir quoi que ce soit. On voit d'ailleurs la faiblesse de leur présidence aujourd'hui : ils ne font rien.

Et nos partenaires allemands dans tout cela : j'imagine qu'ils étaient un peu en porte-à-faux à Tervuren ?

Ce que vous avez pu entendre des réticences de l'establishment français est à peu près le millième que cela a suscité en Allemagne. Tout l'establishment politico-militaire allemand était, complètement contre. Ils ont en plus un problème administratif car la Chancellerie n'a pas de pouvoir d'arbitrage et cela ne fonctionne pas aussi bien que chez nous. Les représentants à l'OTAN à ce moment-là, d'après ce que l'on m'a dit car je n'étais pas encore ici, s'excusaient de demander pardon : c'était comme se couper un bras pour eux. De façon générale, la délégation allemande ici nous soutient à contre-cœur. Les Belges sont eux beaucoup plus courageux. Je pense que l'opinion allemande ayant durablement changé dans un sens à la fois plus interventionniste et plus à même de prendre des responsabilités en matière d'opérations extérieures, et en même temps plus mature dans la relation transatlantique, c'est-à-dire plus à même de dire non aux Américains quand ils ne sont pas

d'accord, le gouvernement ne peut pas l'ignorer. Et les positions de la CDU ne sont pas si dures que cela. Un virage a été pris, qui devrait considérablement faire évoluer la position allemande. Mais cela ne va pas accélérer l'évolution de nos collègues : la technocratie reste quand même en arrière de la main. J'ai par exemple négocié le communiqué de la réunion des Ministres de la Défense de juin ici : les négociations de communiqués consistent à se réunir tous les jours pour se mettre d'accord ; l'Allemagne est juste à côté de nous à l'OTAN, ce qui est très important. C'était juste après l'annonce des élections allemandes et les résultats du 29 mai. La délégation allemande se sentait affranchie par une Chancellerie affaiblie par la perspective du changement et par la faiblesse des positions françaises. Ce qui complexifie nos relations avec la délégation allemande ici et en même temps nous permet quand même d'avoir un peu de soutien est que nous passons notre temps à les dénoncer, en leur demandant de nous soutenir sur tel ou tel point. Sur le plan humain, cela ne simplifie pas non plus nos relations.

Quels sont schématiquement les grands défis pour la PESD, d'après votre expérience ici à l'OTAN et votre expérience antérieure ?

Je vois principalement deux enjeux. Il s'agit d'abord de valider durablement et significativement, comme on a commencé à la faire avec Artémis, la plus value de la gestion de crise par l'Union Européenne, soit l'articulation civilo-militaire et la capacité à prendre des risques pour la crédibilité : c'est notamment en Palestine qu'il faut prendre des risques, même si c'est très risqué car cela pourrait porter un coup d'arrêt à la défense européenne si l'on se trompe là-bas. Nous ne sommes pas encore complètement sortis du paradigme de la Bosnie où il a finalement fallu les Américains. Le Proche-Orient est la région où les positions des Européens se sont le plus rapprochées. Le deuxième grand défi est la capacité à développer une relation bilatérale avec les Etats-Unis, même si c'est très difficile et que c'est la grande hantise de tout le monde ici. Il faut vraiment se poser des questions sur la pertinence de l'OTAN comme cadre d'action transatlantique : les Américains ne veulent plus y agir, et nous n'avons aucun intérêt dans une OTAN qui réunit les alliés et les Américains mais sans les Américains. Le début de coopération engagé en matière de stabilisation et de reconstruction est un premier pas : les Américains de Washington ont compris qu'ils obtiendraient davantage en parlant directement à l'Union Européenne qu'à l'OTAN. L'affaire iranienne est également un bon exemple du développement de cette relation bilatérale, l'embargo sur la Chine, etc. S'il y a bien une chose à laquelle les Allemands continuent de croire alors qu'il n'y a pas lieu de le croire, c'est que l'OTAN puisse être le lieu d'une relation équilibrée entre Européens et Américains, tandis qu'il serait préférable d'avoir une relation bilatérale équilibrée entre l'UE et les Etats-Unis : il n'y aura jamais de caucus européen à l'OTAN, ni de relation équilibrée entre Européens et Américains au sein de l'OTAN : ce serait une négation de l'OTAN car l'OTAN c'est une garantie de sécurité attribuée par les Américains à leurs alliés européens. L'OTAN n'est pas une organisation où les Européens sont sur un pied d'égalité, d'où l'intérêt d'une relation bilatérale entre l'UE et les USA.

Annexe 5.4.6. : Entretien à la représentation permanente de l'Allemagne à l'OTAN, 18/11/2005

Durée : 1h

Fonction : Officier traitant à la Représentation permanente de l'Allemagne au Comité Militaire de l'OTAN, à l'UE et à l'UEO

Entretien en français

Pourriez-vous me parler de votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivés à ce poste ?

Je travaille auprès du Général Olshausen qui est le représentant militaire de l'Allemagne auprès de l'Union Européenne et de l'OTAN. Je suis issu de l'Armée de Terre, mais cela n'a pas d'incidence sur mon poste : il y a une interchangeabilité des armées pour occuper ce type de postes. Je suis pilote d'hélicoptère. Après la *Führungsakademie*, j'ai passé deux ans à l'Ecole militaire à Paris. Puis j'ai commandé à Ulm. J'ai ensuite été muté à Strasbourg. Ensuite, entre 2001 et 2003, je travaillais à Bonn et m'occupais de coopération militaire franco-allemande.

En quoi consiste votre travail quotidien à l'OTAN ? De même en matière de politique européenne de défense ?

Mon activité se partage entre réunions, comptes-rendus et discussions, notamment discussions de concepts avec les partenaires de l'OTAN et de l'UE. La PESD faisant partie du deuxième pilier de l'UE régi par la règle de l'unanimité, notre rôle est de faire le lien entre Berlin et l'UE et l'OTAN, et de coordonner nos positions avec les autres délégations (notamment les 3+2, c'est-à-dire la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, plus l'Italie, second contributeur de troupes à l'OTAN, et l'Espagne). Nous sommes concernés par toutes les décisions.

Comment préparez-vous les sommets européens ?

Tous les concepts doivent passer par les instances compétentes, soit le COPS qui discute l'ébauche des textes et le CMUE qui le conseille militairement. C'est instances amendent le papier, qui une fois terminé passe du COPS à la Direction Générale des Relations Extérieures.

Comment la coopération militaire franco-allemande est-elle perçue à l'OTAN, par les autres membres et les diverses instances ?

En fait elle est perçue comme inexistante. Le moteur franco-allemand existe bien, mais il n'a que peu de visibilité militaire officielle. Néanmoins, tous les trois mois, le Général Olshausen et l'Amiral Wilmot-Roussel ont un entretien privé ; les militaires ont un très bon contact : Charles Orlianges est mon donneur d'ordre à Berlin, alors que c'est un officier français. Il fait le même travail que moi quand je m'occupais de coopération militaire franco-allemande à Bonn. Trois officiers sont chargés de ce dossier chaque année. Les militaires sont assez synchrones et se connaissent, contrairement aux diplomates qui n'ont aucun système de formation commune et restent dans une optique purement nationale. Les diplomates apprennent à faire avancer leur position nationale, ce qui ne facilite pas la coopération.

Pourriez-vous me parler de votre expérience professionnelle à Bonn entre 2001 et 2003 ?

A cette période, nous réfléchissions à la transformation de la BFA. Le Corps Européen avait besoin d'une *initial entry force*, ce qui a impulsé la réforme de la BFA en 2003. Le problème était auparavant que l'armée française et l'armée allemande venaient piocher des éléments dans la BFA quand elles en avaient besoin. Or depuis la réforme de 2003, la Brigade Franco-Allemande ne peut être engagée que dans un cadre franco-allemand en tant que grande unité, ou pas du tout. Cette réforme a été un projet phare du couple franco-allemand.

Comment se passe le travail avec votre partenaire français à Bruxelles ?

Les officiers forment un réseau d'interconnaissance du fait des nombreux échanges de formation. Il y a toujours une réunion informelle plus ou moins secrète en format franco-allemand avant chaque grande étape ou réunion de l'UE notamment.

Concernant les échanges de formation justement, pourriez-vous m'en parler ? Quels sont les enjeux, avec notamment le projet de Collège Européen de Défense ?

La Marine avait développé un programme d'échange de cinq ans chez les jeunes officiers. L'idée existait dans l'armée de terre mais jusque là il y avait un blocage. Finalement, le programme de la Marine a été copié en 2003. L'Armée de Terre envoie un officier en échange par an. Par ailleurs, en 2003 le Président et le Chancelier ont inauguré l'école Tigre du Luc en Provence. Mais la chose est plutôt mal passée au départ en Allemagne car après la chute du Mur de Berlin, il y a eu une modification totale du programme d'armement, et le premier Tigre allemand est arrivé au Luc seulement en 2005. Les deux nations fournissent du personnel à l'École, et les structures de formation sont prêtes. Mais les gens sont restés trois ans sans rien faire car le Tigre n'avait pas été livré à temps, du fait de divergences franco-allemandes sur le cahier des charges. Par ailleurs, le problème est de trouver des volontaires pour aller au Luc : en Allemagne, les soldats sont d'accord quand i s'agit d'aller à Strasbourg car ils retrouvent là une proximité culturelle, tandis que la Provence est lointaine, et n'a pas d'école allemande ; il y seulement quelques professeurs allemands d'écoles françaises sur place qui tentent de faire le lien linguistique. Il est très difficile de se déraciner. Néanmoins, l'Allemagne a fourni treize officiers à l'École, et il semble qu'ils vivent dans une bonne ambiance de travail, même si le Diable se cache parfois dans les détails.

Une autre forme de coopération très différente mais intéressante se fait par le sport : les Marines organisent des matches de rugby inter-Marines, il existe un marathon des Marines à Washington où l'Allemagne a été représentée par six équipes du *Marine Korps* cette année.

Comment la PESD se nourrit-elle de coopération militaire bilatérale, et en particulier de la coopération franco-allemande ?

Le bilatéral peut aider la PESD, mais c'est surtout dans la logique de formation mutuelle. Par exemple, au moins deux officiers à la délégation permanente de la France au COPS ont fait leur formation à Hambourg, le Colonel Dreyfus et le Général Duquesne. C'est pareil pour la RP à l'OTAN avec le Capitaine de Vaisseau Michel Petit et Gérard Heckel à l'Etat-major de l'Alliance. Nous entretenons entre nous des échanges informels avant les grandes réunions. La formation et les échanges sont le meilleur moyen de faire avancer l'idée d'une formation commune car ils permettent de créer des liens personnels. Par Ailleurs, les positions sont arrêtées au niveau national, et relayées par les délégations permanentes au

COPS ; le Comité Militaire de l'UE se trouve au-dessous du COPS, ce qui fait que les solutions trouvées au nouveau militaire n'ont pas forcément de relais au COPS.

Les Allemands et les Français conçoivent leur rôle au sein de l'OTAN, et le rôle de l'OTAN en Europe et dans le monde de façon différente. Comment se passe le dialogue entre militaires sur ce point ?

La France voit l'OTAN comme une organisation dominée par les Etats-Unis, et cherche donc une alternative par le biais de la construction européenne. Pour les Allemands, l'UE et l'OTAN sont deux piliers complémentaires, même si Schröder s'est beaucoup focalisé sur la coopération franco-allemande. Quant à la position prise sur l'Irak, c'est une position très politique : Schröder avait gagné les élections à l'époque, et il a voulu continuer sur la lancée en disant non à la guerre en Irak. Mais nous avons une approche très pragmatique de l'engagement : nous pouvons nous engager sous n'importe quel chapeau (UE, OTAN, ONU). Mais les engagements extérieurs ne se font jamais de façon nationale isolée, mais toujours dans un cadre multinational. Une remarque structurelle est intéressante ici : l'Allemagne a 5 ambassades à Bruxelles : deux à l'OTAN, deux à l'UE (dont une au COPS) et une pour la Belgique.

Comment l'Allemagne a-t-elle justement accepté de participer à l'opération Artémis qui n'a pas eu recours au mécanisme Berlin Plus ? Qu'est-ce qui a brisé le tabou des engagements extérieurs dans les années 1990 ?

Les premiers engagements extérieurs de l'Allemagne datent de 1995 au sein de *l'UN Peace Force* : nous sommes d'abord intervenus uniquement en Croatie. Ce déblocage est sans doute dû au jeu politique. Kohl a réalisé que l'Allemagne ne pouvait pas s'exclure des engagements qui vont de pair avec une stature internationale retrouvée. Pour ce qui est d'Artémis, la France a souhaité une contribution allemande, et c'était une décision hautement politique. De même que l'approbation du concept de groupements tactique est une décision politique : au départ, les militaires étaient plutôt neutres, et avaient le souci d'éviter une concurrence entre la NRF de l'OTAN et les GT 1500. Nous essayons d'adopter une approche pragmatique, mais il y a des problèmes techniques d'articulation : le cas de l'AED est compliqué par exemple, car il s'y mêle des intérêts industriels. L'Allemagne souhaite développer des compétences, des moyens et des programmes communs (elle s'appuyait autre fois sur des *Rüstungsagenturen*). Or il y a un problème technique : est-ce le CMUE qui formule les programmes ? Les Etats ? Le SGC ? L'AED est en phase de formation, et doit à terme avoir la capacité de développer des intérêts supranationaux. Le plus important est d'éviter absolument la concurrence avec l'OTAN. D'ailleurs pour les militaires, ce sont toujours les mêmes règles qui valent sur le terrain.

Pourriez-vous me parler du Sommet des Chocolatiers du 29 avril 2003 ? Vous étiez alors à Bonn.

Lors du *Pralinengipfel*, il y avait quatre positions : l'Allemagne pensait que l'on avait déjà assez d'un centre de commandement et que SHAPE suffisait ; la France voulait à tout pris un centre d'opération autonome pour l'Union Européenne ; les Belges ont suivi la France car ils voulaient faire financer la rénovation du bâtiment censé accueillir ce centre à Tervuren par l'UE, et ont pris en compte cette considération économique ; quant au Luxembourg, il fait n'importe quoi. LE paquet issu de ce sommet a abouti à la création 'une cellule de l'UE à SHAPE et d'une cellule de l'OTAN à l'UE. Mais la coopération est bloquée à 100% pour l'instant entre l'UE et l'OTAN car la Turquie prend l'Alliance en otage pour faire avancer la carte son intégration à l'Union Européenne, et Chypre et la Grèce de leur côté font le maximum pour bloquer l'intégration de la Turquie à l'UE. La coopération officielle n'existe

pas pour l'instant entre l'UE l'OTAN. Or le blocage est fondamentalement politique (chypre n'est pas reconnue officiellement par la Turquie, ce qui pose problème). Par contre, la coopération entre militaires fonctionne bien, et les échanges d'officiers de liaison entre SHAPE et l'EMUE au bâtiment Kortenberg sont un premier pas.

Comment l'Allemagne perçoit-elle l'allié britannique qui est parfois insaisissable en matière de PESD ?

Dès lors qu'un Etat-membre assume la présidence de l'Union Européenne, il modifie sa perception des choses. Jusqu'ici, il y avait une forte réticence britannique sur la PESD : la position adoptée était systématiquement inverse de celle de l'Union Européenne. Dès que la France cherche à faire avancer un projet, la Grande-Bretagne le bloque. Or la Grande-Bretagne est maintenant en position de présenter un bilan à la fin de sa présidence, alors elle n'est pas fondamentalement un problème pour l'instant : elle participe au développement de la PESD même si elle n'est pas très active.

Au niveau des militaires, la position des Britanniques est NATO first, celle des Français est UE first, et les Allemands balancent entre l'UE et l'OTAN, mais sont surtout soucieux d'éviter les duplications avec l'OTAN. Par contre, ils suivent la France quand il s'agit d'apporter des améliorations à la PESD. Mais il n'y a pas de position franco-allemande commune de principe. Pour prendre l'exemple de la Cellule civilo-militaire, l'Allemagne veut faire avancer la PESD mais ne veut pas dupliquer SHAPE et AFCENT qui suffisent, et qui peuvent être relayés par des OHQ au niveau national.

Quels sont les défis principaux pour le développement de la PESD selon vous ?

Tout d'abord, l'Afrique avec le Congo, le Darfour, le Nigeria. L'Europe n'a pas les moyens ni les capacités de sauver le continent africain. Mais il faut pourtant faire quelque chose car on ne peut pas continuer à laisser la situation se dégrader. Il est nécessaire de trouver une solution politique et militaire, et l'UE manque encore d'une grande stratégie pour cela. Ensuite, il y a un problème de concurrence inter pilier, entre le premier et le deuxième pilier de l'UE. On en est encore au tout début en ce qui concerne les structures. Puis il y a le budget. L'Allemagne a une dette publique très au-dessus des 3%, et doit donc faire des économies importantes là où elle peut. Les intérêts nationaux priment en la matière notamment aux yeux des opinions publiques des Etats : la promotion d'une solution nationale profite plus aux hommes politiques que celle d'une solution européenne.

Enfin, pour ce qui est du Collège Européen de Sécurité et de Défense : L'idée provient de la coopération militaire franco-allemande. Il aboutira peut-être dans dix ou quinze ans à un collège pour les officiers européens brevetés. Le CESD vise à former des militaires et des civils. En Allemagne, la formation se fait en commun pour les trois armées au niveau supérieur, pour des raisons financières. A partir du niveau de corps d'armée, les officiers sont beaucoup amenés à travailler dans un cadre multinational. Cela pourrait être le niveau d'un cadre de formation européenne.

Annexe 5.4.7.: Entretien à la représentation permanente de la France à Bruxelles, 7/12/2005

Durée : 1h30

Fonction : Conseiller politico-militaire auprès de la représentation française au COPS, 2002-2005

Pourriez-vous me parler de votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivés à ce poste ?

Il n'y a pas de parcours type. Je suis un civil issu du Ministère de la Défense. Je suis entré au Ministère de la Défense, à la DAS, en 1999 et je travaille depuis lors sur la PESD. Je suis passé au COPS ensuite.

En quoi consiste votre travail quotidien auprès du COPS en matière de politique européenne de défense ? Comment se prennent les décisions concernant ces dossiers ?

Le COPS est la cheville ouvrière de la PESC et de la PESD. Toute la PESD est traitée par le COPS et ses groupes de travail, comme le Comité Militaire par exemple. Il existe une délégation de pouvoir du Conseil au COPS en cas de lancement d'une opération civile ou militaire. Le COPS est donc un acteur direct impliqué dans la PESD. Pour toutes autres questions de la politique européenne de défense, on passe par le COPS qui donne son accord et est un instrument pour forger du consensus. Ensuite, c'est formellement le Conseil Affaires Générales qui approuve les documents.

Comment s'articule la prise de décision avec la Commission et le Parlement Européen ?

La Commission et le Parlement jouent un rôle très mineur pour toutes les questions qui concernent le deuxième pilier. Schématiquement, la seule possibilité d'intervention sur la PESC est la part communautaire du budget qui lui est allouée.

Par ailleurs, le Secrétariat Général du Conseil, soit l'équipe Solana, est là pour soutenir les Etats-membres et en particulier l'Etat qui a la présidence de l'Union. Mais beaucoup de fonctionnaires du Conseil voient leur rôle de façon plus active, y compris Solana qui joue de facto, en tout cas en matière de PESC, un peu le rôle de Ministre européen des Affaires Etrangères dont la Constitution poussait la perspective, mais sans la légitimité qui s'attache à un Ministre national. En tout cas en France, c'est comme cela, comme représentant de l'Union Européenne à l'étranger, que l'on conçoit son rôle.

Pouvez-vous me parler de la création du COPS : de quel modèle politico-militaire s'est-on inspiré ?

Les instances politico-militaires de l'Union Européenne s'inspirent à la fois de ce qui existait à l'UEO et de ce qui existe à l'OTAN, notamment le Comité Militaire, l'Etat-major et le groupe politico-militaire qui est le pendant du groupe politico-militaire de l'UEO et du PCG de l'OTAN. Plus précisément, le COPS puise son origine dans le COPO, le comité politique qui réunissait depuis le lancement de la PESC à Amsterdam les directeurs politiques des Ministères des Affaires Etrangères. Les COPO se tenaient une fois par mois avant les Conseils Affaires Générales afin de les préparer. Le COPS est un peu l'institutionnalisation du comité politique auquel on a rajouté le « S » de COPS, pour sécurité, et qui correspond aux affaires PESD. Le COPS se réunit de façon permanente et est

composé d'ambassadeurs de chaque Etat-membre ; il se réunit deux fois par semaine, ou plus en cas de besoin avant les Conseils Affaires Générales qui sont du niveau des Ministres ou en cas de lancement d'une opération civile ou militaire. C'est encourageant car on ne s'est pas laissé envahir par la bureaucratie, et le COPS réussit à être en prise avec l'actualité internationale et à se montrer réactif.

Quand et pourquoi a-t-on décidé de créer le COPS, et quels ont été les débats ?

Le COPS est né de facto des sommets de Saint-Malo et de Cologne. L'accord franco-britannique, puis européen portait également sur les structures de gestion de crise. On s'est d'abord mi d'accord en bilatéral, puis avec les Allemands, et l'accord s'est élargi aux Quinze à Cologne. La difficulté n'était pas de créer le COPS en tant que tel puisque l'on avait déjà le COPO et qu'il suffisait d'y rajouter le S. La question institutionnelle qui se posait était de savoir comment articuler le COPS et le COREPER, mais les traités ont clairement défini le rôle du COREPER et du COPS. Je ne me souviens pas de discussions difficiles sur ce sujet. En revanche, il y avait eu des discussions un peu plus délicates autour de la création des structures militaires –Comité militaire et Etat-major-, car pour des Etats comme la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, cela paraissait relativement évident, alors que c'était difficile à admettre pour les Etats scandinaves ou neutres qui n'avaient pas cette culture militaire et qui étaient réticents à militariser l'Union Européenne.

Vous étiez à la DAS en 1999. Comment s'est passée la genèse de la PESD ?

La PESD a été formalisée en franco-britannique à Saint-Malo, puis européanisée à Cologne. Les racines de la PESD sont une combinaison de plusieurs facteurs : l'échec de l'UEO, en tout cas pour les Français ; la paralysie de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense au sein de l'OTAN, le pilier européen dont on parlait à un moment-donné ; pour la France, il y a aussi l'impossibilité momentanée de réintégrer l'OTAN en 1996 avec l'affaire du Commandement Sud ; et ce qui a surtout été décisif, en particulier pour les Britanniques, cela a été les leçons du Kosovo : on s'est aperçu, notamment les Britanniques, que l'autonomie des Européens même au sein de l'OTAN était une virtualité plus que théorique, et que les Européens avaient été manipulés par les Américains qui leur ont forcé la main. Cela a poussé les Britanniques à se faire violence. Il y a également des facteurs politiques. Tout cela joue sur des équilibres subtils : il ne s'agissait pas d'un chèque en blanc des Britanniques qui signaient pour une défense européenne d'entrée de jeu. Si les Britanniques ont donné leur accord à Saint-Malo, c'est qu'ils avaient obtenu des assurances des Américains. Ce sont des négociations à plusieurs bandes ; les Américains ont laissé faire dans une certaine mesure.

Comment est perçue la coopération bilatérale franco-allemande à Bruxelles ? Et pourquoi le moteur franco-allemand dans la PESD ne semble plus en être un ?

Je vois que vous êtes allée au bout de l'analyse ! Vu de Bruxelles, la relation franco-allemande est un mythe en matière de PESD. Cela tient à des facteurs conjoncturels et structurels. En ce qui concerne les facteurs conjoncturels, cela tient beaucoup à la personnalité des représentants allemands à Bruxelles : les diplomates allemands délégués ici en matière de PESD sont tout sauf convaincus que la PESD doit avancer à pas de géant. Les militaires sont atlantistes, sont nés dans l'OTAN et y sont emmurés. Les diplomates, dont on aurait pu attendre une plus grande ouverture, sont empêtrés dans leurs propres contradictions, tirés par leurs militaires qui ne cessent de leur répéter que ce qui est sérieux se fait dans l'OTAN. Ils ne trouvent donc pas de relais auprès de leurs militaires. Une petite anecdote est symptomatique : quand on a annoncé l'opération Artémis en mai 2003, l'ambassadeur allemand était loin d'y être favorable ; il a pratiquement tapé sur la table

pendant la session et a clairement indiqué que lui vivant, il n'y aurait pas d'opération militaire de l'Union Européenne en Afrique. Il vit toujours, et est en ce moment au COPS ! Ce qui est frustrant vu d'ici est qu'à Berlin, les positions du ministère des Affaires Etrangères sont beaucoup moins tranchées. On le sait car il existe des consultations quasiment quotidiennes entre Paris et Berlin, surtout sur les sujets PESD, et nous avons aussi beaucoup d'échanges bilatéraux avec des diplomates et des militaires allemands à Paris et inversement, et on sait très précisément quelles sont les instructions que reçoivent nos collègues allemands ici. On peut même en avoir la copie. Nous sommes parfois surpris du décalage.

Comment s'explique ce décalage entre Berlin et Bruxelles ?

Cela tient à des facteurs structurels, à savoir l'éclatement du mécanisme décisionnel allemand. Il y a quatre intervenants à Berlin sur nos questions : la Chancellerie, le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère de la Défense et le tout puissant Ministère des Finances. Il y a souvent sur les initiatives PESD, qui sont le plus souvent soit franco-britanniques, soit franco-allemandes puis élargies à Vingt-Cinq, un accord au plus haut niveau entre la Chancellerie et l'Elysée. A partir de ce mécanisme, nous pensons pouvoir avancer de front avec nos collègues allemands à Bruxelles. En réalité, si nos collègues allemands reconnaissent qu'il y a des accords entre Paris et Berlin, quand on les voit ensuite négocier en haut ici, on a l'impression qu'ils ont oublié ces accords. C'est extrêmement frustrant, souvent choquant, parfois scandaleux. J'ai en tête l'exemple des Groupements Tactiques : c'est une initiative franco-britannique à l'origine que l'Elysée a souhaité élargir à l'Allemagne du fait du Traité de l'Elysée, pour des raisons politiques. Des contacts ont donc été pris avec la Chancellerie, on perd des semaines à discuter avec la Chancellerie, ce qui commence à irriter les britanniques. Au bout d'un certain temps, on finit par obtenir un papier trilatéral, qui est présenté au COPS par les Britanniques et les Français. Et l'Allemand qui était censé co-présenter avec nous est resté quasiment silencieux ! C n'est pas le genre de soutien que l'on attend d'un partenaire stratégique privilégié, de l'autre moitié du couple. Quand on co-parraine une initiative à deux ou trois, la moindre des choses est que les co-auteurs défendent leur initiative. Les Allemands sont absents ans ces moments-là. Vu d'ici, nous sommes parfois choqués. On pense se prévaloir d'un accord entre l'Elysée et la Chancellerie, mais tout n'est pas si simple. Même quand la Chancellerie a dit à Berlin aux différents Ministères qu'il y a eu un accord et qu'il leur revient de le mettre en œuvre, quand les instructions arrivent jusqu'aux types ici, la moitié du message si ce n'est plus est perdue. Là-dessus se rajoutent des guéguerres entre Affaires Etrangères, Défense et Finances qui verrouillent tout : le robinet est complètement maîtrisé par le Ministère des Finances, ce qui n'arrange pas la marge de manœuvre des Allemands. Tout cela fait que le moteur franco-allemand en matière de PESD est devenu un mythe.

J'avais eu l'occasion à Paris de travailler sur le franco-allemand et de préparer des sommets : c'est toute une immense bureaucratie avec le Conseil franco-Allemand, la Commission, le Comité... C'est une montagne qui accouche d'une souris, et encore dans les bonnes années ! Mais il existe cette volonté politique au plus haut niveau d'associer Berlin à toutes les initiatives européennes. C'est vu comme cela de l'Elysée, mais c'est très difficilement perceptible ici. Et ce qui ajoute encore à nos difficultés ici est que les Allemands sont souvent très rigides, inflexibles. Il nous arrive malheureusement souvent d'avoir des confrontations franco-allemandes, ce que l'on essaye d'éviter au maximum : on essaye de se coordonner autant que faire se peut avec nos collègues allemands avant pour éviter d'afficher publiquement une difficulté franco-allemande, mais il y a des fois où l'on n'y échappe pas, parce que nous avons aussi un intérêt à faire valoir. C'est assez difficile.

Cela provient sans doute aussi de cultures administratives, ou d'organisation, fondamentalement différentes.

Je n'ai jamais travaillé dans l'administration allemande, mais les collègues français qui y ont été détaché disent que c'est extrêmement rigide. Et l'administration allemande a son inertie propre. La plus grosse difficulté est la question financière.

C'est l'argument qui revient souvent chez mes interlocuteurs allemands : la PESD, oui, mais cela coûté cher, alors que l'on a l'OTAN qui est une organisation éprouvée depuis cinquante ans.

Les Allemands ont aussi un énorme problème avec l'Afrique. Depuis Artémis, il y a eu un déclic africain dans le domaine de la PESD beaucoup de nos partenaires européens ont découvert l'Afrique, comme les Suédois par exemple qui ont envoyé des forces spéciales en RDC. Ils ont découvert aussi le travail que font les militaires français en Afrique. Artémis a été un révélateur, qui fait que nos partenaires de l'UE ont beaucoup moins réticents quand on parle d'Afrique depuis un an. Depuis quelques mois, l'Afrique figure d'ailleurs à l'agenda de la PESD et il y a eu plusieurs missions EUPOL Kinshasa, EUSEC au Congo prolongée par une mission sur la réforme de la chaîne de paiement du Ministère congolais. Mais les Allemands sont debout sur les freins à chaque fois qu'on parle d'Afrique : ils ne veulent pas y mettre les pieds. Tous les prétexte sont bons pour eux : les prétextes financiers, juridiques, politiques... Depuis quelques mois, les deux difficultés allemandes graves qui obèrent la capacité de la PESD à avancer à un bon rythme sont le financement et l'Afrique. A ces deux difficultés principales s'ajoute évidemment la difficulté traditionnelle des relations UE-OTAN, qui es un problématique partagée par beaucoup de nos partenaires.

Pour parler d'Artémis, comment se passent les opérations militaires européennes vues du COPS ?

Le COPS participe par nature aux opérations. Artémis est une opération atypique. Tout est allé très vite car la France a beaucoup pesé dans la préparation et la conduite de l'opération : elle a assuré l'ensemble des moyens militaires en réalité. Concrètement, il s'agit pour le COPS de rassembler le consensus pour convaincre les Etats-membres : cela passe par des discussions très politiques pour évaluer les potentialités d'un engagement de l'Union Européenne. On entre ensuite dans une procédure bien codifiée : la procédure de gestion de crise de l'Union Européenne. Le point de départ est l'adoption d'une action commune par le Conseil, soit une décision juridique qui permet de lancer tous les travaux préparatoires. Ensuite, l'UE lance l'opération en s'appuyant sur des concepts de gestion de crise. Le troisième niveau est celui des documents de planification militaire (CONOPS, concept d'opération, OPLAN). Enfin on rédige les documents qui permettent aux troupes de se déployer sur le terrain, les directives militaires. Le COPS est impliqué de A à Z. Les documents sont examinés par les conseillers Relex et le Comité Militaire, et validés par le COPS et le Conseil. Rien n'est décidé tant qu'il n'y a pas d'accord au COPS. La procédure peut paraître un peu bureaucratique, mais cela peut aller très vite : pour l'opération Artémis, entre la décision de lancer l'opération et l'arrivée effective des premières troupes sur le terrain, il s'est passé moins de quinze jours. C'est vraiment de la réaction rapide, compte tenu qu'il faut monter l'OHQ et le FHQ. Ensuite, le COPS assure le suivi des crises et des opérations : il reçoit les rapports et les comptes-rendus, auditionne le commandant de l'opération, se déplace sur le terrain, etc. Il y a une implication concrète et quotidienne du COPS dans la gestion civile et militaire des crises.

Qu'en est-il pour des opérations comme Concordia ou Althea qui ont recours aux moyens de l'OTAN par le biais des arrangements Berlin Plus ?

Ces opérations relèvent surtout d'opérations existantes. Il y avait déjà sur le terrain des forces qui appartiennent aux vingt-cinq membres de l'Union Européenne, le reste étant des forces américaines. Il s'agit là pour l'Union Européenne d'assurer le contrôle politique de l'opération. On a durement négocié depuis 2000-2001 des arrangements entre l'UE et l'OTAN dans le cas de la gestion militaire de crises. Ces arrangements très politiques permettent à l'Union Européenne d'avoir une garantie d'accès aux moyens collectifs de l'OTAN, c'est-à-dire très peu de chose mais des moyens fondamentaux comme les capacités de planification, de communication et d'information. C'est en réalité le domaine où l'Union Européenne a encore des lacunes. Les enceintes de consultation entre l'OTAN et l'UE sont essentiellement des réunions COPS-CAN, des réunions entre les deux Comités Militaires et des réunions entre le PCG et le GPM de l'UE. Il existe aussi un groupe UE-OTAN sur les capacités. Mais toutes ces réunions de concertation sont non-décisionnelles. Il est hors de question qu'il y ait une co-décision UE-OTAN ou une cogestion des opérations militaires pour nous. Les consultations permettent d'ajuster l'offre et la demande. Mais une opération Berlin Plus est une opération de l'Union Européenne conduite sous le contrôle politique et la direction stratégique du COPS, mais qui fit appel à certains moyens collectifs de l'OTAN. Concrètement, le COPS assure le contrôle politique, SHAPE est chargé de la planification stratégique, le commandant de l'opération est en général DSACEUR, et en bas sur le terrain, les forces sont celles des Etats-membres.

Pourriez-vous me parler du Sommet des Chocolatiers ?

Ou Sommet des Pralines comme disent les Belges. Le sommet a réuni la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg. Il y a eu une étroite concertation franco-belge au plus haut niveau, et la réunion a été initiée au plus haut niveau dans chacun des quatre participants. Une dizaine d'initiatives ont été proposées à ce moment-là, qui n'étaient pas nouvelles mais ont été considérées comme spectaculaires sur le moment parce que le contexte était celui de crise en Irak. Le sommet est intervenu au pire moment de l'affrontement entre la vieille Europe et la nouvelle Europe, et a revigoré le front franco-allemand. C'est ce qui explique qu'il y ait eu un tel retentissement. Et également le fait que cela ait été fait en catimini sans les Britanniques : depuis 1998, une initiative PESD sans les Britanniques est assez rare et généralement mal engagée. Le fond des propositions n'était pas particulièrement novateur : c'étaient des idées dont on parlait depuis longtemps sans les avoir forcément exprimées aussi publiquement et clairement. Dans la liste, toutes les idées n'étaient pas si problématiques pour les britanniques ou d'autres que la principale idée : celle de créer un OHQ européen afin de renforcer les capacités autonomes de planification de l'Union. Ce spectre d'un « SHAPE européen » comme le désignent les détracteurs de ce projet est celle qui a cristallisé les passions et les antagonismes.

Ce « SHAPE européen », est-ce la Cellule civilo-militaire ?

Pour l'instant, cette capacité autonome de planification existe à travers l'accord qui est intervenu sur la Cellule civilo-militaire, qui a la capacité de générer un centre d'opération dans certaines conditions, fruit d'un laborieux compromis.

Pourquoi les Britanniques ont-ils finalement choisi de se rallier au projet ?

Il est toujours difficile de savoir ce qu'il y a derrière les compromis britanniques. Le compromis sur la cellule est un compromis à minima pour les Français : on est très loin de nos ambitions initiales. Mais il fallait faire un choix entre vouloir imposer d'emblée notre

vision ambitieuse au risque de tout bloquer, ou alors d'avancer pas à pas en commençant par un petit embryon sur lequel on peut capitaliser. Paris a choisi la deuxième formule, imparfaite à court terme mais au moins on a cette petite capacité de planification à ce jour. Et c'est aussi la base du compromis pour les Britanniques. Pour les Français, l'objectif était plutôt un centre d'opération militaire, mais les militaires britanniques ont réussi à introduire dans la négociation toute la dimension civile. C'est donc une Cellule civilo-militaire, et un centre d'opération conçu pour conduire en particulier des opérations civilo-militaires. Cela dénature un peu le projet de départ ; on est très loin des ambitions françaises initiales. Mais cela permet aussi aux Britanniques de lâcher un peu de lest, tout en maîtrisant le processus.

La Cellule pose la question du rapport de la PESD à l'OTAN.

L'accord sur la Cellule faisait partie d'un paquet complet. La Cellule est développée au sein de l'EMUE, marque là encore des Britanniques : nous la voulions autonome non seulement au sens autonomie de l'Union Européenne, mais aussi autonome des organes déjà créés ; les Britanniques ont fait en sorte qu'elle soit au sein de l'EMUE (« within the EUMS »), ce qui signifie qu'elle n'a pas d'autonomie propre et constitue un frein supplémentaire dans son utilisation. L'accord général portait sur la création de cette Cellule sous condition qu'il y ait des arrangements de liaison entre l'UE et l'OTAN, soit une petite cellule de l'UE auprès du SHAPE et une petite cellule de l'OTAN auprès de l'EMUE, au motif de la transparence, de la réciprocité et de la cohérence. Ces trois éléments constituaient le paquet global. Là où nous avons heureusement été un peu habiles, c'est que nous avons réussi à défilceler le paquet et à créer la Cellule avant même qu'il y ait un accord définitif sur les éléments de liaison. Nous y serions encore dans le cas inverse ! La Cellule sera opérationnelle en septembre 2006, avec plus de six mois de retard sur le calendrier initial, ce qui ne chagrine pas tous nos partenaires. La Cellule existe et continue sa montée en puissance, elle est armée et a déjà eu l'occasion de travailler essentiellement sur des missions civiles (mission à Aceh et à Rafah). Pour l'instant, c'est la partie britannique de l'accord qui fonctionne, puisque c'est la partie cellule et pour des missions civiles qui plus est, qui est plutôt occupée. La France attend de pouvoir activer le Centre d'opération le jour où l'on mènera une opération militaire européenne plus musclée.

Plus largement, quel peut être le positionnement de la PESD vis-à-vis de l'OTAN à terme ?

Cette problématique tient aussi aux réflexions internes à l'OTAN sur l'avenir de l'Alliance et l'élargissement de ses missions. Vu d'ici, il y a une espèce de duplication inutile par l'OTAN des activités traditionnelles de l'Union Européenne. On le voit par exemple en Afghanistan, qui est un laboratoire de reconstruction pour l'OTAN et participe de l'élargissement de son champ de compétences à des missions de reconstruction et de stabilisation, qui sont aussi inspirées directement de l'expérience américaine en Irak. Toutes ces réflexions sont largement pilotées par Washington, qui y voit aussi un moyen de légitimer l'Alliance, d'autant plus que sa mission traditionnelle de sécurité collective (article 5) est devenue une quasi virtualité. L'OTAN a aussi une tendance à développer ses capacités dans le domaine civil de gestion de crises, ce qui introduit une concurrence complète avec ce que fait l'Union Européenne.

Quelle est la position de la France sur cette problématique ?

Pour nous, l'OTAN est une organisation militaire et non politique ; chacun doit jouer son rôle. Le deal qui avait prévalu quand on a créé la défense européenne était justement que la PESD et l'OTAN soient complémentaires. On a justement accepté les négociations de Berlin Plus pour éviter les duplications inutiles. Or c'est l'inverse qui est en train de se

produire : on craint de plus en plus une sorte de Berlin Plus inversé où l'OTAN en viendrait à utiliser les capacités civiles de l'Union Européenne à son compte, avec une duplication inutile et évidente. L'OTAN essaye de débloquer ses capacités politiques, ce qui nous fait craindre qu'elle finisse par faire de la PESC, une tendance qui est d'ailleurs soutenue par le Secrétaire Général de l'OTAN qui invite les Ministres des Affaires Etrangères par exemple. C'est inutile et aberrant. Par exemple, l'Union Européenne mène à ce moment des négociations avec l'Iran sur la question nucléaire, et évidemment l'OTAN s'y intéresse et aimerait être partie prenante.

Comment réagissent nos partenaires allemands vis-à-vis de ce processus ? Et les Britanniques ?

Il y a une espèce de schizophrénie chez nos partenaires entre leurs délégations à l'UE et à l'OTAN. Je me félicite de travailler à l'Union Européenne et non à l'OTAN : il est très difficile pour nos collègues de la délégation française à l'OTAN de faire comprendre à nos partenaires qu'il y a un organisation qui mène un dialogue politique, qui s'appelle l'Union Européenne, et n'a pas les mêmes compétences de l'OTAN. Il existe une double pression américaine et des Etats-membres de l'OTAN non-membres de l'UE, et aussi une pression de toute la bureaucratie otanienne, et notamment du secrétariat international qui n'a pas pour ambition de cantonner l'OTAN à des tâches strictement militaires. Un exemple probant est celui de Joscha Fischer qui a toujours défendu l'idée d'une OTAN plus politique, alors même que la construction européenne y compris la PESD est la priorité politique du gouvernement Schröder, et même d'Angela Merkel. Cela ne vient donc pas que des bureaucraties nationales.

Cette schizophrénie paraît d'autant plus étrange que nos partenaires ont une seule représentation militaire chargée des questions UE et OTAN.

Quand on regarde la composition du Comité Militaire de l'Union Européenne, plus de la majorité des représentants militaires à l'Union Européenne sont double casquette. Et le problème supplémentaire est qu'ils envoient le représentant militaire à l'OTAN et l'adjoint au CMUE. Cela revient à avoir un CMUE essentiellement composé de seconds couteaux, ce qui est ennuyeux en termes de crédibilité et de façon très concrète en termes de négociation, les adjoints n'ont pas la marge de manœuvre que les représentants militaires en tirent eux-mêmes. Les représentants militaires allemands ont déjà très peu de marge de manœuvre, alors imaginez ce qu'il en est de leurs adjoints ! Ce sont deux grands handicaps pour le CMUE. La conséquence est que les questions PESD sont beaucoup moins bien maîtrisées par les représentations militaires qui sont double casquette, puisque leur priorité va à l'OTAN. Or il y a des dossiers PESD sérieux et compliqués, ce qui fait que les discussions ne sont pas toujours du niveau que l'on pourrait attendre. L'Amiral Wilmot-Roussel essaye de convaincre ses homologues de séparer les deux représentations militaires car c'est une aberration. Les Allemands développent un argument budgétaire. Mais c'est aussi une question de hiérarchie militaire : il est difficile d'avoir deux seniors dans deux organisations, et les choses sérieuses sont vues comme faites à l'OTAN.

Il y a sans doute aussi une question de construction des carrières militaires chez les Allemands.

Tout à fait. Les militaires allemands ont une carrière construite dans l'OTAN, qu'ils considèrent comme une organisation sérieuse et une garantie parce que c'est une machine bien huilée avec des commandements et que les Américains participent, alors que la PESD est une politique très récente, qui est floue et peu connue par les militaires y compris en France. Et elle est mal connue quand elle l'est, notamment par nos militaires. Certains

considèrent que son expérience est très récente et minimale (à part Artémis), donc ce n'est pas complètement révélateur. On ne peut pas faire la comparaison entre l'EMUE de 150 personnes et SHAPE. Il y a donc une certaine difficulté psychologique mêlée à cette méconnaissance qu'il faut surmonter. Même chez les militaires français, il est difficile de leur faire comprendre ce qu'est la PESD et pourquoi on la fait, quelle est la différence par rapport à l'OTAN, etc. J'imagine aisément ce que ça peut représenter pour des militaires allemands ou néerlandais. Les Britanniques ont, eux, une approche plus pragmatique et beaucoup moins institutionnelle : ils sont moins attachés aux structures, ce qui fait qu'ils ont moins cet état d'esprit vis-à-vis de l'Union Européenne. Ils sont attachés aux résultats.

Mais il faut tout de même admettre que c'est une révolution culturelle pour les militaires européens que de voir la PESD. Mon expérience professionnelle à Paris m'a fait comprendre que ce qui perturbe nos collègues militaires, c'est qu'ils ne savent pas ce qu'est l'Union Européenne ; si en plus on vient leur dire que l'Union Européenne développe une dimension civilo-militaire, ils se sentent perdus : qui donne les ordres ? Est-ce qu'il y a un Chef d'Etat-Major des Armées ? Est-ce qu'on travaille avec des civils ? Etc. Alors que l'OTAN est carrée : c'est une alliance militaire, avec un chef, où l'on est « entre nous » comme ils disent. On se comprend car on travaille avec des militaires. L'Union Européenne est une sorte de monstre. Inversement, c'était amusant de voir la tête des fonctionnaires du Conseil à voir des gens en uniforme défilier dans leurs couloirs.

Les militaires désignés pour aller travailler à l'Union Européenne se mettent systématiquement en comparaison avec leurs collègues de l'OTAN. J'ai le sentiment –tout personnel- qu'il y a peut-être chez eux un petit complexe d'infériorité : ils sont moins nombreux, moins forts, ne font pas que des choses militaires...

Est-ce que c'est un choix pour les militaires français que de travailler à l'Union Européenne, ou est-ce une sorte de punition ?

Du point de vue français, il est clair que la défense européenne est une priorité politique, régulièrement exprimée par le Président de la République et par le Ministre de la défense Michèle Alliot-Marie. Ce n'est pas un choix par défaut, ce qui signifie que l'on envoie des personnels de très bonne qualité. Les militaires français désignés à ces postes ont parfaitement conscience que la défense européenne est une priorité politique française, ce qui les motive. Et il est très encourageant de voir qu'ils se prennent au jeu : ils voient que les choses avancent, que l'on met des moyens derrière la PESD et qu'on met tout en œuvre pour que cela avance. En 2005, la PESD est le pan de la construction européenne qui a avancé le plus vite. Ils ont pu constater que la PESD s'incarne dans des opérations, un Etat-major, le développement d'une culture stratégique européenne, et ils ont envie de faire avancer le projet. C'est le côté motivant des choses qui compense les aspects négatifs que j'avais soulignés auparavant. La taille de la PESD étant plus réduite et les mécanismes plus souples qu'à l'OTAN, ils ont le sentiment qu'ils pèsent davantage sur le cours des choses que s'ils avaient été à l'OTAN où les chemins sont certes balisés, mais c'est une telle bureaucratie qu'il n'y a pas beaucoup d'impact individuel. Le poids de la bureaucratie otanienne est sans commune mesure avec ce qui existe à l'Union Européenne pour la PESD. A l'OTAN les initiatives viennent du Secrétariat international et des grands commandements, et moins des Etats-membres. A l'Union Européenne, les Etats-membres ont la main et conservent une initiative ; l'EMUE compte 150 personnes, avec un chef – français- qui est présent au Comité Militaire et au COPS, et qui est parfaitement identifié. Il côtoie les ambassadeurs et les connaît tous. Les DG su SGC chargés de défense compte 14 personnes maximum sur tous les dossiers politico-militaires, avec une directrice qui est elle aussi présente au COPS. C'est plus « familial » et humain. Ce qui humanise les choses, c'est aussi le fait que la PESD n'est pas une fin en soi, mais n'est qu'un moyen de la PESC pour appuyer l'action extérieure de l'Union Européenne. Ce n'est pas un vase clos, un microcosme. La PESD s'inscrit elle-même dans un projet européen plus vaste, ce qui est

stimulant pour les militaires et les diplomates. C'est aussi motivant parce que quand on est à l'OTAN, on ne parle que de choses militaires, alors qu'à l'Union Européenne, on côtoie l'ensemble de la dynamique de construction européenne qui fait vibrer l'esprit.

Nous n'avons pas encore parlé de l'Agence Européenne de Défense. Pouvez-vous m'en dire quelques mots ?

L'AED est une Agence de la PESD dirigée par Solana et responsable devant le Conseil. L'innovation est que l'Agence fonctionne à partir d'un Comité directeur qui prend plusieurs formats, et dont le format le plus élevé est le format Ministres de la Défense. C'est pratiquement un embryon de Conseil des Ministres de la Défense, même si ce n'est pas vrai juridiquement. Donc on peut comprendre que les relations soient un peu difficiles avec le COPS, notamment avec les ambassadeurs. En plus, l'Agence est construite autour de quatre branches, dont certaines font partie du premier pilier comme la Recherche-développement ou l'armement, et d'autres du second pilier comme les capacités. Elle est donc interpilier. Les relations avec le COPS et le Comité Militaire se font essentiellement sur la partie capacités de l'Agence. Le lien est très ambigu avec le CMUE, qui est aussi en charge des questions capacitaires. L'AED vient un peu en concurrence avec les ambassadeurs au COPS. L'Agence est vraiment une création ex-nihilo. Il y avait eu dans le passé des tentatives dans le cadre du GAEO de créer une agence européenne de l'armement, qui s'était soldée par un échec retentissant. Dès lors, les Etats-membres avaient développé des coopérations multilatérales comme l'OCAR ou la LoI. L'Agence a vocation à rassembler ces initiatives et à leur donner une cohérence.

Pouvez-vous me parler de la fusion de l'UEO dans l'UE : comment s'est-elle passée ?

Cela n'a pas été une réelle fusion. L'UEO avait des activités opérationnelles et un Etat-major militaire. Quand la PESD a été lancée, on a désactivé les fonctions opérationnelles de l'UEO et rebâti des structures PESD *ex nihilo*, afin d'éviter la contagion de l'UEO. Les seules choses que l'on a conservées sont l'Institut d'Etudes de Sécurité Européenne et le Centre Satellitaire qui sont devenues des agences de la PESD. Il restait néanmoins le Traité de Bruxelles modifié et son article V (clause d'assistance mutuelle), reprise dans le Traité constitutionnel de l'UE. Comme le Traité constitutionnel n'a pas pu être adopté, on n'a pas dénoncé le Traité de Bruxelles. Or cela pose le problème de l'article 9 de ce Traité qui régit l'Assemblée de l'UEO : dès lors, l'Assemblée parlementaire de l'UEO subsiste, alors qu'elle ne sert à rien, coûte cher et parle de PESD en toute illégitimité et sans fondement juridique. Cette assemblée essaye de s'imposer comme une sorte de chambre du Parlement Européen parlant de PESD.

Pourriez-vous le parler du Collège Européen de Défense ?

Le CESD est une idée franco-allemande issue du Sommet bilatéral de Mayence en 2001, qui a été reprise et élargie à quatre lors du Sommet des Chocolatiers. Son élargissement à vingt-cinq a été difficile. La Grande-Bretagne s'est pour une fois montrée assez d'accord. Mais là encore, nous avons obtenu un compromis a minima : il s'agit d'un collège virtuel, alors que la France souhaitait des locaux pour ce collège.

Pour reprendre une boutade célèbre, le CESD, quel numéro de téléphone ?

Il a tout de même un secrétariat et une unité administrative assurée par le SGC à la DG VIII. Le Comité directeur du Collège se réunit depuis l'été 2005. Le collège fonctionne par sessions d'une semaine toutes les six semaines dans m différentes capitales : il y avait par exemple une session à Berlin en octobre. Mais cela a moins de visibilité qu'un collège en

dur. Nous sommes là encore dans une politique des petits pas, avec le développement d'une culture du compromis et du consensus : il s'agit d'abord d'accréditer une idée politique à vingt-cinq, puis de la mettre en œuvre de façon pragmatique.

Quels sont les principaux défis au développement de la PESD selon vous ?

Les défis de la PESD sont en fait ceux qui se posent pour l'avenir de l'Union Européenne, avec la perspective d'un Ministre européen des Affaires Etrangères et d'un service d'action extérieure. L'échéance de ces perspectives a été repoussée depuis le 29 mai 2005. La PESD doit pour l'instant continuer à avancer sur les bases juridiques actuelles. Quatre missions civiles ont été lancées depuis l'été 2005 : Aceh, Rafah, EUCOPS (une mission de police en Bosnie), EUPAT en Macédoine (dans le prolongement de la mission Proxima) ; une mission au Kosovo se profile également. Il s'agit maintenant de travailler au mieux avec la Commission, même si le Traité constitutionnel n'a pas été adopté. De nouveaux concepts sont aussi sur les rails, ainsi que EUSCC (Stratégie de Sécurité) et la réforme de la chaîne de paiements.

Qu'attendez-vous du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 ?

JM : Il ne devrait rien apporter en matière de PESD, et la présidence autrichienne ne prévoit pas non plus de réelles nouveautés. En général, il n'y a pas beaucoup d'avancée en matière de PESD lors des CIG.

Annexe 5.4.8.: Entretien à l'Etat-Major de l'Union Européenne, 8/12/2005

Durée : 50 minutes

Fonction : Chef de l'Etat-major militaire de l'Union Européenne (EMUE) depuis février 2004

Remarque : entretien sans dictaphone car le dictaphone est interdit à l'EMUE.

Pourriez-vous me parler de votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivés à ce poste ?

J'ai fait Saint-Cyr, puis j'ai été commandant d'un régiment d'artillerie parachutiste à Tarbes, ce qui a profondément marqué ma carrière militaire. J'ai ensuite commandé des régiments de troupes aéroportés. Puis j'ai fait l'Ecole de Guerre et en parallèle un DESS de Droit Public et de Défense (sous la direction du professeur Robert à l'époque), avec un mémoire sur les relations de la France avec l'OTAN. Cette relation est en fait un jeu de puissance qui conditionne tout ce qui se passe en matière de conflit.

Ensuite, j'ai travaillé au bureau « Etudes » de l'Etat-Major de l'Armée de Terre sur les programmes de développement des capacités multinationales, comme les lances-roquettes par exemple. J'ai donc été en lien étroit avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne. J'ai par la suite suivi les cours du CHEM et de l'IHEDN, et à la sortie j'ai été affecté à l'Etat-Major des Armées comme chef de la section Europe Orientale et Centrale, puis Relations avec l'Alliance atlantique. Je suis devenu plus tard le conseiller du Général Kelche sur les questions européennes et transatlantiques. J'ai été le premier commandant de la division euratlantique de l'EMA en 1998, ce qui correspond à l'époque du renouveau du rapprochement franco-allemand.

Pendant le conflit au Kosovo, j'ai été rattaché à SHAPE entre 1999 et 2001 et j'assurais la représentation des intérêts français auprès du Général Clarke au sein de la KFOR. J'ai ensuite été nommé Deputy COMKFOR entre l'été 2002 et mars 2003. C'est à ce moment-là que j'ai été proposé par la France comme candidat au commandement de l'EMUE. La nomination à ce genre de poste ne se fait jamais par hasard : j'ai été élu car j'étais connu et j'avais travaillé avec l'OTAN.

Comment s'est passé le passage du relais entre le Général Schuwirth et vous ? Avait-il imprimé une marque spécifique (otanienne, allemande) au fonctionnement de l'EMUE ?

Le Général Schuwirth avait bel et bien imprimé une marque à l'EMUE car c'est lui qui en a créé la structure. Cela est particulièrement visible au niveau du format de l'EMUE, qui est calqué sur un format traditionnel d'Etat-Major allemand. Or le problème de l'EMUE est qu'il est trop militaire et pas assez politico-militaire pour les besoins de l'Union Européenne. Il serait davantage nécessaire d'avoir un Etat-Major à la française qui intègre les dimensions civiles et militaires. L'EMUE a vocation à devenir l'EMA de l'Union Européenne. Or les structures mises en place par le Général Schuwirth continuent à exister du fait de l'inertie propre des structures et du fait aussi que l'UE compte aujourd'hui 25 pays, ce qui verrouille davantage les possibilités de changement. De même, l'héritage otanien du Général Schuwirth persiste dans les documents de fonctionnement de l'Etat-Major. La dimension opérationnelle de l'EMUE a quant à elle débuté en 2003, avec les trois opérations militaires de l'Union Européenne.

Quand je suis arrivé au commandement de l'EMUE en février 2004, j'ai trouvé beaucoup de chantiers à entreprendre, notamment la relève de la mission de l'OTAN en Bosnie avec l'opération Althea, montée entre mars et juillet 2004, sans mandat juridique ni lignes directrices. Lors du Sommet européen de décembre 2003 à Bruxelles, la Stratégie de

Sécurité de l'Union Européenne a élargi le champ de la PESD et lui a fixé un niveau d'ambition supplémentaire par rapport aux missions de Petersberg.

Pourriez-vous me parler de la Cellule civilo-militaire de planification au sein de l'EMUE ?

C'est un des autres chantiers dont je m'occupe. Créer une cellule civilo-militaire « embedded » (selon ses statuts) dans l'Etat-Major de l'UE était très difficile car il s'est agit de libérer de l'espace et cela a nécessité et nécessite encore beaucoup de transformations. Le troisième gros chantier est celui de l'amélioration des capacités avec l'objectif 2010, qui est plus exigeant en qualité que le Headline Goal 2003 fixé à Helsinki. L'objectif 2010 comprend cinq scénarios illustratifs qui couvrent tout le spectre des menaces un eu comme le Livre Blanc français de 1994.

Quels sont les défis futurs en la matière ?

Il s'agit pour l'avenir de continuer à établir des catalogues de forces et de progrès pour atteindre l'objectif 2010 qui couvrirait l'engagement de 210 000 hommes (comme pour la crise irakienne). L'engagement des 60 000 hommes pris à Helsinki n'est pas le maximum possible pour les Vingt-Cinq, mais un contrat minimum entre Européens pour gérer les opérations de gestion de crise. C'est là qu'intervient l'Agence Européenne de Défense qui joue sur tous les tableaux pour être aussi proche que possible des capacités de l'OTAN.

Pouvez-vous me parler de la mise en place progressive des Groupements tactiques 1500 ?

Les GT 1500 constituent le volet réponse rapide, puisqu'ils sont destinés à être mobilisables immédiatement. Dix-huit GT sont enregistrés à ce jour. Ce concept est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2005.

Quelles sont les autres tâches du commandement de l'EMUE ?

Nous nous occupons de l'adaptation du « peace establishment » et de la création d'expertises qui n'existaient pas jusque ici au sein de l'EMUE, comme les relations publiques et la communication notamment. Par ailleurs, l'EMUE est théoriquement cantonné à des tâches politico-militaires, mais grâce au développement des opérations européennes, il a pu mettre le pied en Afrique en envoyant par exemple un officier de liaison au Darfour (l'EMUE a aussi envoyé 50 officiers de l'Union Européenne pour soutenir l'Union Africaine sur le terrain). Cette percée en Afrique est une marque française : la France essaye d'eupéaniser son concept RECOMP. Enfin, je m'attache à développer nos relations avec l'OTAN et l'ONU : j'ai envoyé un officier de liaison à l'ONU à temps plein depuis le 1^{er} novembre 2005, d'après les lessons-learned de l'opération Artémis. Il est nécessaire que notre tâche puisse être complémentaire.

Enfin, avec la mission à Aceh en Indonésie et le soutien des forces de polices locales en Palestine depuis juin 2006, l'UE a inauguré une nouvelle nature d'opérations qui rencontrent un fort soutien politique et offrent un fort retour sur investissement (l'ASEAN est ainsi devenue un partenaire reconnu de l'UE depuis Aceh).

Comment la PESD se nourrit-elle des coopérations militaires bilatérales, et plus précisément de la coopération franco-allemande ? Et surtout, pourquoi, alors que ce partenariat fournissait des idées et des réalisations pour le développement d'une politique européenne de défense depuis la fin des années 1980, la PESD ne naît qu'en 1998 après le compromis franco-britannique de Saint-Malo ?

C'est une excellente question ! Le moteur franco-allemand est efficace dans des situations particulières où les intérêts des deux pays se rencontrent, comme lors de la crise irakienne par exemple. Le refus d'engagement allemand est très important car c'est la première fois que l'Allemagne osait défier les Etats-Unis. Cela a d'ailleurs été un choc pour les militaires allemands, qui ont les yeux de la passion plus que de la raison vis-à-vis de l'OTAN (sic). L'OTAN est un obstacle majeur dans le développement des capacités européennes aujourd'hui. Finalement, le lien bilatéral se ressent peu au sein de l'EMUE. Mais les jeunes générations d'officiers allemands commencent à revenir du « tout OTAN ». Ils prennent progressivement conscience que les Etats-Unis instrumentalisent l'OTAN.

Pour en revenir au moteur franco-allemand, il s'agit plus de connivences de circonstances chez les militaires, en fonction des positions prises sur les différents dossiers multilatéraux.

Qu'en est-il des Britanniques ? Pourquoi ce sont-ils rattachés au projet de défense européenne en 1998 ?

La compétition qui existe entre la France et la Grande-Bretagne au niveau bilatéral existe aussi au niveau multilatéral. Cela se traduit notamment par une compétition sur les postes clef.

Pour revenir à la question de la relation à l'OTAN, peut-on dire que la position de la France se normalise ? Quant au positionnement de la PESD vis-à-vis de l'OTAN, quelles sont les évolutions possibles ?

La France a un intérêt fort dans le développement de la PESD, mais elle a aussi intérêt à maintenir un certain lien transatlantique. Mais le défi à venir sera de ne plus jouer sur la base du lien de dépendance sur laquelle on fonctionne aujourd'hui.

Au fond, dans le futur, l'OTAN sera une OTAN à deux partenaires : les Etats-Unis et l'Union Européenne, chacun développant ses propres capacités et veillant à ses intérêts. Concernant les intérêts de l'UE, 50% seront à traiter seuls par les Européens car les Etats-Unis ne s'en préoccuperont pas dans l'avenir, comme dans le cas de l'industrie d'armement. Cela fournit une solide base de légitimité pour la PESD. L'Europe n'est pas une histoire d'amour mais une histoire de raison, de cas de forces majeures (sic). Les capacités européennes doivent se développer au sein de la PESD car elles ne peuvent pas le faire au sein de l'Alliance atlantique.

Quels sont les principaux défis au développement de la politique européenne de défense selon vous, et d'après votre expérience professionnelle quotidienne ?

La cellule civilo-militaire est un double défi, notamment parce qu'elle vise à une intégration des dimensions civiles et militaires au stade le plus précoce d'une situation de crise, ce qui est une grande première. C'est le noyau permanent du centre d'opération de l'UE, soit le « noyau des *house keepers* ». C'est un grand challenge, plus encore que la compétition avec l'OTAN.

Après l'échec essuyé par le Traité Constitutionnel, quelles sont les perspectives pour la PESD selon vous ?

On ne peut pas revenir en arrière, alors nous devons continuer à pédaler vers l'avant pour ne pas que la bicyclette tombe.

Annexe 5.4.9.: Entretien à la Cellule civilo-militaire de l'EMUE, 8/12/2005

Durée : 1h15

Fonction : Chef de la Cellule civilo-militaire de l'EMUE depuis le 1^{er} septembre 2005 et adjoint au chef

Langues : allemand et français

Remarque : entretien sans dictaphone car le dictaphone est interdit à l'EMUE. Notes reproduites en français.

Pourriez-vous me parler de votre parcours professionnel afin que je saisisse comment vous êtes arrivés à ce poste ?

J'ai été pendant deux ans au ministère de la défense à Paris, à la DAS, puis j'ai travaillé au Secrétariat Général du Conseil de l'Union Européenne. Je suis fonctionnaire européen depuis 20 ans !

J'ai été élu par la Bundeswehr. Il y avait une compétition entre la France et la Grande-Bretagne sur ce poste, mais comme elles avaient toutes les deux déjà un général étoilé à l'Union Européenne (le général perruche côté français), c'est l'Allemagne qui l'a obtenu. Le Général Perruche voulait quelqu'un d'expérimenté car il faut au moins six mois pour comprendre comment fonctionne l'Union Européenne de l'intérieur. Auparavant, j'étais à la délégation permanente de l'Allemagne à l'OTAN. Puis j'ai été chef de l'Etat-major de la SFOR en Bosnie. A vrai dire, quand j'ai été nommé au poste de chef de la Cellule civilo-militaire, j'ai pensé qu'il s'agissait d'une ruse française car la Cellule s'était difficilement mises sur les rails. Mais en même temps, il y a une ambition française de prendre le contrôle de la Cellule à terme.

Comment est née la Cellule civilo-militaire ?

La cellule est le fruit d'un compromis politique arrangé par les chefs d'Etat-major. Le caractère politique des choses prédomine parfois sur la raison. Le paquet global décidé lors du sommet des Chocolatiers du 29 avril 2003 comprenait 4 éléments : la création d'une cellule de l'Union Européenne à SHAPE, la création d'une cellule de liaison de l'OTAN à l'EMUE, le concept d'Union Européenne de Sécurité et de défense (UESD) et la création d'un élément qui renforcerait les capacités autonomes de l'UE, soit la Cellule civilo-militaire. Cette Cellule a une double fonction. Elle vise d'abord à être un centre d'opérations : c'est la priorité des quatre Chocolatiers, car elle serait la possibilité d'établir un quartier général européen. Elle doit fournir à partir du 1^{er} septembre 2006 une capacité permanente de quartier général aux termes des travaux qui ont lieu en ce moment sur le bâtiment qui doit l'accueillir à Tervuren. Mais ce quartier général ne sera ni permanent, ni armé en temps de paix ; il se composera de quatre officiers et quatre techniciens. Le conseil pourra activer le centre d'opération à cinq jours dans le cas d'une planification, et à dix jours en cas de conduite d'opération, avec 90 personnes. Le modèle d'inspiration est celui de l'opération Artémis : la Grande-Bretagne y fait référence pour la taille de ce quartier général, et la France s'y réfère tant pour la taille que pour le niveau d'intensité. Or comme il est nécessaire d'obtenir l'unanimité au conseil pour activer le centre d'opération, la Grande-Bretagne pourra à tout moment bloquer les décisions. L'objectif est pour l'instant que tout soit prêt à fonctionner en septembre 2006. La deuxième fonction de la Cellule est la planification stratégique ; elle occupe huit officiers et sept civils, dont deux issus de la Commission, dans une entière intégration civilo-militaire et entre le premier et le deuxième pilier. Il s'agit de répondre à un double déficit en faisant du *contingency planning* (soit de la

planification dans l'urgence, comme pour le cas des missions à Aceh et Rafah) et de la planification anticipée là où la PESD peut apporter une réponse utile (soit identifier les zones où l'UE a des intérêts stratégiques). L'enjeu est de tâcher d'anticiper et de mener une planification intégrée pour obtenir plus de cohérence. Pour l'instant, l'Union Européenne n'a pas encore un seul grand ensemble cohérent comme le prône la Stratégie de Sécurité Européenne. Finalement le problème qui se pose est le même que dans les capitales : il y a encore trop peu de points de rencontre entre les politiques et les militaires. C'est pourquoi les délégations et les chercheurs manifestent un grand intérêt pour la Cellule civilo-militaire, d'autant plus depuis l'échec du Traité constitutionnel. La cellule fait avec vingt-cinq personnes le travail que le service extérieur du Traité constitutionnel était sensé achever.

Certains parlent parfois de « mini-SHAPE » pour désigner la Cellule. Comment sa création a-t-elle été perçue par l'OTAN : quelles ont été les réactions de l'Alliance ?

L'OTAN n'a pas même pris contact avec la Cellule, qui n'est pas non plus particulièrement demandeuse. Les relations UE-OTAN sont toujours politiquement chargées. Mais l'OTAN ne tremble pas de peur : la Cellule ne compte que vingt-cinq personnes, et le centre d'opération une fois activé en comptera quatre-vingt dix. Cela ne pèse guère face aux 3000 personnes de SHAPE et aux 12 000 de la structure intégrée !

Comment sont pourvus les postes de la Cellule ?

Les postes sont pourvus en s'appuyant sur les contingents nationaux de l'EMUE et certains sont publiés et ouverts à la compétition. Le Comité Militaire de l'Union Européenne choisit alors parmi les candidats des différentes nations. En l'occurrence, je suis l'adjoint du général Brauss, et je suis un Allemand issu de l'équipe Solana. La couleur de mon passeport est comme la couleur de mes chaussettes : elle ne regarde personne (sic). On veille seulement à ce que les quatre grands (France, Allemagne, Grande-Bretagne et Italie) soient représentés et à ce que la susceptibilité des PECO soit ménagée.

Sur quel type d'expertise s'appuie la Cellule (laboratoires de recherche, instituts spécialisés (IFRI, IES-UE, IRIS...)) ?

En ce qui concerne l'expertise militaire, elle provient d'experts nationaux, et notamment des services de renseignement. L'expertise civile s'appuie sur la DGE IX du Conseil et sur des contacts avec des acteurs de terrain (l'information issue des ONG est notamment très intéressante). Pour la partie théorique de notre travail, nous nous appuyons sur des *think tanks* et participons à des workshops. Nous planchons notamment sur le concept SSR qui vise à réformer les structures de sécurité de l'UE.

Comment la création de la Cellule a-t-elle été perçue par les responsables du système politico-militaire allemand ?

Il y a traditionnellement en la matière plusieurs Allemagnes. C'était particulièrement visible sous le gouvernement Schröder. Le système politico-militaire se divise schématiquement entre trois orientations : la Chancellerie est très pro-française, et a donc été très pro-Cellule ; l'*Auswärtiges Amt* est pro-européen mais plus neutre vis-à-vis de la France, et n'a pas montré d'enthousiasme réel : le Ministère de la Défense reste très *NATO-minded* et a montré peu d'intérêt pour la Cellule. La Cellule civilo militaire est le compromis paresseux du Sommet des Chocolatiers⁴⁴⁶(sic). Il a fallu neuf mois à la Cellule pour voir le jour, et en fin de compte le Ministère de la défense n'était même plus dans le coup. Il restait seulement

⁴⁴⁶ En allemand : « der faule Kompromiss des Pralinengipfels ».

Schröder et ses conseillers. L'Argument de la Défense est que la Cellule fait concurrence avec le quartier général d'opération (OHQ) multinational de Potsdam à disposition de l'UE qui s'est vu menacé : la Cellule fait doublon, et entraîne un coût. Mais on découvre petit à petit le potentiel de la cellule avec le *contingency planning* et le dialogue interpilier qui sont des nouveautés.

Comment la coopération franco-allemande est-elle perçue au sein de la Cellule, et comment s'exprime-t-elle ?

Elle n'a pas de visibilité ici. Le Général Perruche est sympathique et aime bien les Allemands. Mais ici, c'est la rhétorique du multinational à vingt-cinq membres qui prévaut. Donc il est nécessaire de maintenir l'impartialité, au moins officiellement. Néanmoins, nous veillons à ce que les trois grandes nations soient d'accord. Il faut aussi faire attention aux susceptibilités. L'influence du franco-allemand joue quand la France et l'Allemagne poussent des initiatives communes comme l'Agence Européenne de Défense, les Groupements Tactiques... Sur les GT 1500, les trois grands se sont mis d'accord immédiatement, même si à l'origine l'initiative est franco-britannique. Il s'agit de ne pas conforter les craintes des partenaires de voir en la France et l'Allemagne un directoire à deux, et de faire attention notamment vis-à-vis de la Grande-Bretagne et de la Pologne. Un travail exclusivement franco-allemand serait contre-productif, notamment depuis 2003 avec la guerre en Irak. En effet, quand la proximité entre les deux pays est trop grande, cela attise une coalition de gens contre ce pôle. C'est un problème de *balance of power*. La proximité de l'Allemagne avec la France en 2003 a divisé l'Europe. Kohl était très ami avec Mitterrand mais il était aussi soucieux de la communication avec les petits pays voisins, contrairement à Chirac et Schröder qui ont voulu avancer seuls, sans associer personne.

L'Allemagne se voit comme un médiateur entre les grands et les petits pays. C'est un rôle qui est particulièrement souligné par Angela Merkel. Mais la France et l'Allemagne sont deux éléphants dans un magasin de porcelaine (sic). Par exemple, quand la France et l'Allemagne planifient le budget de l'Union Européenne pour les dix ans à venir, cela ne fonctionne pas. Pourtant, il y a de très bonnes idées dans la coopération franco-allemande.

La Cellule pose la question du positionnement de la PESD vis-à-vis de l'OTAN. Comment se passe le dialogue sur ce point avec vos partenaires français ?

En tant qu'Allemand, j'ai un préjugé positif vis-à-vis de l'OTAN. Au contraire, les Français identifient l'OTAN avec les Etats-Unis, et la voient comme une conspiration américaine, notamment Claude-France Arnoult qui dirige la DGE VIII au Conseil. Or jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Bush, il y avait un relatif consensus à l'OTAN. La concurrence est plus forte du côté de l'Union Européenne avec la Cellule que du côté de l'OTAN. Nous avons le devoir de devenir un véritable partenaire des Etats-Unis dans l'OTAN. Il n'y a pas d'autre alternative pour l'Occident. Le respect s'appuie sur des capacités propres, et c'est ainsi que nous pourrions devenir un excellent complément à l'OTAN. Xavier Solana discute d'ailleurs beaucoup avec l'OTAN, et non pas avec la Cellule, ni avec l'Etat-Major de l'Union Européenne, car il a peur de se retrouver dominé par l'OTAN. La France et l'Allemagne poussent en avant l'Union Européenne car elles ont peur de devenir un sous-traitant de l'OTAN, alors que les vingt-trois autres membres sont pro-OTAN. Les Etats-Unis ont certes fait n'importe quoi en Irak (, mais cela n'a rien à voir avec le travail de l'OTAN en Afghanistan qui est un bon travail de reconstruction et peut devenir un modèle de coopération civilo-militaire. Il est nécessaire de développer une coopération pragmatique avec l'OTAN. Michèle Alliot-Marie insiste d'ailleurs sur la complémentarité entre l'UE et l'OTAN. L'OTAN, c'est la France, et l'Allemagne, etc. Et les Etats-Unis ne veulent pas d'un caucus européen dans l'OTAN.

Quels sont les principaux défis au développement de la PESD selon vous, et d'après votre expérience quotidienne ici ?

Le budget !

Et les capacités. Un catalogue capacitaire existe, mais les capacités ne sont pas encore disponibles quand on en a besoin. C'est le même problème qu'à l'OTAN. On est en situation de surchauffe opérationnelle. Par exemple, où va-t-on aller chercher les 2000 policiers qui doivent relever la MINUK en 2006 ? Or le gap capacitaire est connu depuis Helsinki. Ensuite, un autre défi est la cohérence d'action de l'Union Européenne : il faut faire en sorte d'accroître les capacités pour réduire les coûts, ce qui signifie plus de travail interpilier, avec la Commission, sorte de dinosaure anti-américain.

Nous devons aussi parler d'une voix unifiée vers l'extérieur, comme à Aceh par exemple. La Cellule est un premier pas en ce sens. Cela va avec 'idée de trouver un concept civilo-militaire cohérent de gestion de crise pour la PESD, qui anticipe sur la sortie de crise. En ce moment en Allemagne, on discute de la « sale guerre » en Irak. L'Union Européenne doit être prête à se défendre s'il elle veut devenir une union politique ; mais il est loin d'être évident qu'elle ait à l'heure actuelle les capacités de défense collective pour assurer la défense collective du continent. Il y a aussi la question de la Turquie : elle appartient certes à l'OTAN, mais appartient-elle au projet d'union politique ?

Le noyau politique de l'Europe est bien franco-allemand, et il doit se concentrer sur l'approfondissement, et faire attention aux élargissements qui dilueront l'Union.

Une dernière question est de savoir si les Etats-Unis sont encore intéressés par un vrai partenariat transatlantique.

Durée : 1 heure

Fonction : Premier chef de l'Etat-Major de l'Union Européenne (2001-2004)

Sprechen wir zuerst von Ihrer Rolle im Bundesverteidigungsministerium zwischen 1988-1991. Wie wurden die Initiative genommen, den DFVSR und die DF Brigade zu bilden? wie wurde es konkret gemacht ?

Für die Initiative des DFSVR und der Deutsch-Französischen Brigade hatten wir noch keine Rolle im Bundesministerium der Verteidigung. Zu dem Zeitpunkt als die Idee entstanden wurde habe ich keine Rolle gespielt. Ich bin der Implementierungsphase näher damit angekommen.

Letzt endlich war das Motiv für diese Konstruktion der deutsch-französischen Zusammenarbeit je höher als den Deutsch-Französischen Sicherheitsrat. Aus meiner Sicht war es zur Zeit nicht verbunden mit dem Projekt das wir heute als Europäische Sicherheit – und Verteidigungspolitik bezeichnen. Das hat sicher dabei im europäischen Kontext eine Rolle gespielt. Aber die Hauptanlass dafür war die Schütze der deutsch-französischen Freundschaft, *l'amitié franco-allemande*. Und daraus ist auch, als Sie schon wissen, aus dem Deutsch-französischen Sicherheitsrat eine ganze Konstruktion von Arbeitsgruppen sowohl als in zivilen und militärischen Bereiche entstanden : Strategie und Abrüstung auf der diplomatischen-politischen Seite zivil-militärisch besetzt ; es gibt auch eine ganze Menge militärischen Arbeitsgruppen (Herr, Luft und Marine) Diese Absicht der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu stärken ist auch zunächst Mal die Deutsch-Französische Brigade und dann später das zunächst Deutsch-Französische Korps, das das Eurokorps geworden ist. Die Ideen sind in den bilateralen Diskussionen entstanden insbesondere zwischen Kohl, Mitterrand und ihre nahen Mitarbeiter. Die Idee kam aus der politischen Ebene. Wie gesagt war der Hauptanlass ganz konkret nicht nur durch Reden und gegenseitig Treffen sondern die deutsch-französische Verbindung sichtbar im militärischen Bereich zu machen.

War die Idee wirklich konkret „implementierbar“ oder war es meistens symbolisch ?

Diese Ideen funktionieren heute konkret. Wir haben die Deutsch-Französische Brigade nicht nur mit Truppenteil in Deutschland stationiert aber auch in Afghanistan im Einsatz ; wir haben den Stab des Eurokorps, der auch multinational mit Verdingungsoffiziere aus anderen Ländern in Strasbourg funktioniert. Die Zusammenarbeit zum Beispiel in dem Arbeitsgruppe Strategie und Abrüstung eine wesende Rolle spielt und ist immer sehr gut gelaufen. Sie haben auch immer andere Ideen geboten und andere multinationale Initiative zum Beispiel innerhalb die WEU vorgeschlagen. Die Auswirkung dieser Zusammenarbeit ist sicherlich nicht nur bilateral zu sehen sondern auch auf der internationalen Szene.

Liegen die Urzeiten der ESVP in solchen bilateralen Initiativen ?

Es gibt auch andere Urzeiten: es ist die Idee der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft sehr bald nach dem 2. Weltkrieg. Eine Initiative, die, wie Sie wissen, nicht sehr lange gehalten hat. Dann gab es die Revitalisierung der West-Europäischen Union, die ganz sicher ausgelöst worden ist –zumindest zu einen wesentlichen Teil- durch den Yougoslavien Konflikt. Da spielt der Yougoslavien Konflikt eine ganze entscheidende Rolle für die Entwicklung von Initiativen um europäische Sicherheit herum und europäische Identität innerhalb der NATO. Dieser Konflikt hat den Europäer deutlich vor Augen ihrer Schwächen

-und eine bestimmte Schwäche im militärischen Bereich- geführt, da sie sich nicht einigen konnten. Sie haben sehr unterschiedliche Positionen gehalten. Am Ende haben aber alle europäischen Regierungen Nacheinander im Sinne von *lessons-learned* handeln. Es kam zu denken, dass Europa zusammen handeln muss tatsächlich im Rahmen der Gemeinsamen- und Sicherheitspolitik. Es gab zum Beispiel den Dumas-Genscher Brief im Dezember 1990 ; dann gab es die Initiative Kohl-Mitterrand im Oktober 1991 über das Eurokorps. Die beiden waren europäischen Gänge. Die Entwicklung einer Außen- und Sicherheitspolitik in Europa war eine Hauptidee dieser Periode. Das Projekt als solche, auch wenn es noch nicht die ESVP wurde, ist schon in den 1990er Jahre ganz deutlich aufgenommen worden.

Was aber schwierig mit der ESVP ist, ist das es über 20 Länder in der EU gibt und es ist schwierig einen Kompromiss zu treffen.

Was Ihre Rolle bei der NATO im 1994-1996 betrifft : Was waren die wichtigste Ideen für Deutschland an dieser Zeit ? Wie war die Deutsch-Französische Zusammenarbeit bei der NATO wahrgenommen an dieser Zeit? Beispiele : Deutsch-Französischer Nürnberger Konzept ... ?

Ich habe das gesehen auf diese Fach, dass deutsch-französische Zusammenarbeit bei der NATO in SHAPE oder in Militärstab zwar bekannt ist aber nicht permanent wahrgenommen ist. NATO ist sicher eine Konfiguration indem Ideen entstehen zwischen 2, 3, 4, 5 Ländern, die für gemeinsame Vorgänge abstimmen und sich einigen. Sie führen Projektion für die mitteligen Ländern in den Gremien von der EU oder der NATO. Sie versuchen Ideen einrichten und einzusetzen und auch den Konsens zu erleichtern. Es ist zum Beispiel der Fall in der deutsch-französischen Zusammenarbeit für den Entwicklung des gemeinsamen strategischen Konzepts im 1999, das die NATO verabschiedet hat: da hat sicher die deutsch-französische Zusammenarbeit eine Wirkung gehabt. Es gab zum Beispiel früher sehr intensive Diskussionen um solche Konzept im Verteidigung- und Sicherheitsrat, der Strategie und Abrüstung schon diskutiert hat.

An dieser Zeit um die Diskussion über den KSE-Vertrag gab es eine sehr enge Abstimmung zwischen Deutschland und Frankreich. Man muss aber immer vorsichtig beim Nutzen derartigen Gremien im Bündnis, in der NATO und auch in der EU sein, damit man nicht den Eindruck den Anderen vermittelt, dass es sind zwei oder drei Nationen die Hauptrolle spielen und die Anderen nur zustimmen sollen. Man muss sensibel mit den Anderen angehen.

Wie wurde den Nürnberger Konzept wahrgenommen ?

Dieses Papier wurde alle ernst genommen: es wurde als *Input* bezeichnet, auf dem man aufbauen kann. Aber es ist schon ganz formell.

Im 1996-1999 ist Deutschland zurück in den militärischen Einsätze gekommen. Was ermöglichte Ihrer Meinung nach, Deutschland wieder an militärischen Operationen teilzunehmen, z.B. In Bosnien und Kosovo ? Was brach den Tabu ?

Die Deutsche Einheit hat es ermöglicht. Das ist die kurze Antwort. Etwas längere Antwort ist, dass es auch vor der Deutschen Einheit angefangen hat. Deutschland hätte an solchen Operationen wie in Bosnien teilnehmen können entgegen einer über lange Zeit aufrechterhaltenen Auffassung des deutschen Außenministeriums oder des deutschen Außenminister muss man auch sagen. Unser Grundgesetz zulässt die Verteidigung nicht. Es ist ja *de facto* eine politische Festlegung gewesen, die mit der Grundgesetz unmittelbar nichts zu tun hatte. Eine der politischen Hauptgrund für die Ententsatzbereitschaft war, dass man vor allem vermeiden wollte, dass zum Beispiel in UN Operationen außerhalb des NATO Territoriums west-deutsche und ost-deutsch Soldaten entgegen kämpfen. Das ist

verständlich! Aber perpetuiert wurde das Verbot durch das Grundgesetz auch nach der deutschen Einheit. Dieses politische Tabu wurde Schritt für Schritt aufgebrochen mit den Hauptargument, dass das vereinte Deutschland souverän auf sich seine Verantwortung in den internationalen Organisationen wieder nehmen sollte. Die Verantwortung liegt nicht in politischer Entscheidungen sondern auch in militärischen Einsätze. So kam diese schrittweise Entwicklung mit Somalia am Anfang, mit humanitären Einsätzen über friedenserhaltende Missionen bis zu einer Beteiligung an dem Luftkrieg gegen Serbien im 1999. Das war gut sowohl für die politische Öffentlichkeit als auch für die Soldaten: durch diese Beteiligung an internationalen Operationen ist auch eine mentale Umstellung entstanden. Viele Deutsche Soldaten wurden mit der Idee erzogen, nur ihre inneres Land zu verteidigen. Für viele wurde es in Bosnien und in Kosovo oder in Afghanistan der Anfang eines Gewöhnungsprozesses. Es soll verarbeitet sein.

Gab es auch politische Gründen für diese Zurückhaltung ?

Die Beteiligung an Operationen hat unter die CDU-FDP Koalition angefangen. Aber die FDP hatte viele Problemen damit und sie hat für viele Jahre den Außenministerium besetzt: Genscher, Kinkel. Sie gab den Argument der Grundgesetz. Und es wurde auch im Apparat des Außenministerium verbreiten: die diplomatischen Kreise wurden dann auch an solcher Wahrnehmung geprägt. Als das Regierungswechsel kam im Herbst 1998 und die SPD und die Grünen, die mit militärischen Einsätzen unbequem waren, mussten einfach sehen, dass die eskalierende Lage in Kosovo eine solche Dimension erreicht hatte, dass es gar nicht mehr möglich für diese neue Regierung „nein“ zu sagen.

Jetzt kommen wir zum Saint-Malo Kompromiss. Wie wurde diese britisch-französisches Abkommen in Deutschland in die militärische und politische Ebene gesehen?

Grundsätzlich positiv. Es war überraschend für Deutschland, dass die Saint-Malo Papiere so schnell entstanden sind, weil wir gar nicht darüber informiert wurden. Letztendlich war das Saint-Malo Papier hilfreich, weil wir uns in Deutschland in dieser Zeit bereits befasst hatten mit Blick auf der 1999 beginnenden Präsidentschaft Deutschland in der EU mit der Idee eine Überführung der militärischen Rolle der WEU und der Europäischen Union. Dieses Thema wurde insbesondere in Großbritannien sehr kritisch gesehen. Und Saint-Malo ist auch ein Kompromisspapier, das man unterschiedlich sehen kann. Der Schritt in Saint-Malo wurde aber hilfreich, um der ESVP Projekt vorher zu bringen.

Wie sind die Beziehungen zwischen Deutschland und Großbritannien in diesem militärischen Bereich ?

Gut. Immer. Traditionnel gut. Wir haben ein deutsch-britisches Gespräch. Da die deutsch-französische Zusammenarbeit durch diese Konstruktion institutionalisiert wurde ist überhaupt nicht negativ für den deutsch-britische Dialog. Der Sekretariat der DFSVR ist aber ein Symbolwirkung nach außen.

Könnten Sie mir ein Bisschen über den Kölner Gipfel erzählen, der im Juni 1999 die ESVP offiziell gründete?

Der entscheidende unkt war mit den Mitgliedernder WEU zu übereinstimmen, dass die WEU nicht beseitigt wurde aber einen anderen Zustand haben wurde. Wir wollten die Sicherheits- und Verteidigungsdimension der EU ergänzen, damit eine gemeinsame Sicherheitspolitik in der EU überführt sein konnte. Dazu gab es Vorarbeit nach Saint-Malo, der ein Teil war. Wir haben immer wieder intensiv in Dreieck mit Großbritannien, Frankreich und Deutschland gesprochen. Wir haben auch über das Thema mit Italien und

Spanien gesprochen. Wir haben sehr früh unter die deutsche Präsidentschaft –das war in Januar oder Februar 1999- ein Treffen in Königswinter gehabt, wo wir die Idee vorgestellt haben. Ende März als ich von der Bundesministerium der Verteidigung weg gekommen bin habe zu diesem Zeitpunkt ich nicht geglaubt, dass es ist gelungen, bis zum Juni und Kölner Gipfel die Grundsätze des Abkommens zu finden. Die ESVP wurde gebaut. Und dann kam Nizza.

Die Atmosphäre war eine der spontanen Zustimmung: das war überraschend. Besonders bei denen, die noch Nicht-Mitglied der EU waren. Das ist ein Punkt, der bis heute in der NATO und EU Zusammenarbeit wirkt: die Nicht-Mitglieder der EU sind sehr aktiv.

Warum fing die ESVP offiziell im 1999 an, während die Deutsch-Französische Zusammenarbeit schon konkrete Objekte gegründet hatte (Eurokorps, OCCAR) ? So zu sagen: warum können die deutsch-französischen Initiativen nicht total funktionieren, so lange die Britische daran nicht teilnehmen ?

Die Antwort ist: die Zeit war noch nicht dafür gekommen ! Der Yougoslavien Konflikt hat deutlich gemacht, da die Europäer besser zusammen arbeiten müssen, gemeinsame Politik formulieren und nicht nur im Bereich Wirtschaft aber auch im sicherheitspolitischen Bereich. Der EU-Vertrag in Maastricht entstand auch eine gemeinsame Außer- und Sicherheitspolitik mit dieser schönen Klausel, dass die GASP langfristig „zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“. Aber zu diesem Schritt war einfach die Europäische Gemeinschaft noch nicht bereit. Deswegen gab es die Initiative zur WE-Revitalisierung. Sie wurde trotzdem nicht besonders erfolgreich. Alles war ein Bisschen „shaky“.

Vor allem ging es über den Kosovodilemma. Yougoslavien war wirklich ein Trauma. Nach diesem großen Konflikt ist es den Europäern zum ersten Mal klar geworden, dass gemeinsame Politik als Zielsetzung festgestellt sein sollte. Die zweite große Bemerkung, die in Kosovo den Europäern vor Augen geführt wurde, ist, dass sie ohne die Amerikaner nichts können. Deshalb brauchen sie politische Zusammenarbeit und diese politische Zusammenarbeit soll nach Kapazitäten streben. Und man kann bemerken, dass ein halbes Jahr für so einen politischen Prozess verdammt kurz ist !

Was wäre eine deutsche Konzeption der ESVP ? Das heißt : welche ESVP will Deutschland ? Mit welcher Beziehung zur NATO ?

Die deutsche Position war und ist: die ESVP so zu entwickeln, so wie sie jetzt angelegt ist, und es komplementär zu NATO und nicht in Abtrennung zu machen. Das ist die erklärte deutsche Position. Die große Mehrheit spricht dafür -auch wenn es einige Extremisten in beider Seite (extrem EU oder extrem NATO) gibt-, dass ESVP kein Ersatz für die NATO sein könne. Man muss sehen, dass die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der EU und insbesondere die militärische Teil der Politik nicht den dominanten Faktor europäischen Handelns ist sondern eine Komponente, die beigefügt wurde. Wenn man zur NATO Guckt, sieht man, dass das Handlungsinstrumenten der Handlung der NATO im Wesentlichen das Militär ist mehr als diplomatisch oder politisch. Die EU hat eben eine wesentliche Menge von Handlungsmöglichkeiten : Kommission, politische, wirtschaftliche, finanzielle Handlung, die verschiedene *Headline Goals* im militärischen Bereich, Polizei... Das militärische Element innerhalb die ESVP hat eine andere Bedeutung als das militärische Element bei der NATO. Ob wir die Risiko und die Notwendigkeit der kollektiven Verteidigung der Zeit und absehbarer Zeit niedersehen ist auch eine Frage der qualitativen Unterschied zwischen der NATO, die Verantwortung hat für kollektiven Verteidigung, und die EU sich mehr mit Krisen-Operationen beschäftigt.

Gibt es in Deutschland eine Trennung oder einen Hiatus zwischen militärischen und diplomatischen Vertretern über die Konzeption der ESVP und der Rolle der EU in Verteidigungsfragen ?

Nein. Ich muss richtig aus meinem persönlichen Erleben sagen, dass die Abstimmung in alltägliche Fragen zwischen dem Außen- und Verteidigungsministerien ganz wenig Aussage gemeinsam mit den Beamten, Diplomaten und militärischen Vertretern. Aber es gibt manchmal einen Unterschied im Verhalten und Hierarchie zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Verteidigung : die Diplomaten bekommen manchmal mehr Ansehen.

Es gibt bei Ihnen in Frankreich eine Art Hierarchie zwischen dem Quai d'Orsay und dem Verteidigungsministerium. Der Quai d'Orsay gehört zum Höhen mit dem Elysee sondern der Verteidigungsministerium ist etwas tiefer.

Jetzt möchte ich zu Ihrer Rolle als Chef des EU Militärstab kommen. Wie wurden Sie an dieser Stelle gerufen und wie wurde der EUMS konkret gegründet ? Welche waren die Inspirationsquellen ?

Der Anfangspunkt war die Kölner Entscheidung, wo es entschlossen wurde, militärische Elemente zur Verfügung der EU zu stellen. Man brauchte dazu allgemeine Unterstützungskompetenzen. Natürlich auch damit viele EU-Mitglieder gleichzeitig NATO-Mitglieder hat man auf zwei Modelle geguckt : die NATO und natürlich auch die West Europäische Union. Die beide Organisationen sind militärisch und haben einen Militärausschuss und Militärstäben. Ich sehe auch persönlich keine andere Alternative. Heute gibt es darüber Herausforderungen für die ESVP und die NATO : es gibt eine Menge Diskussionen. Die Einen wollen mehr in Richtung NATO blicken, die Anderen in Richtung WEU. Es hat dann zu der Zeitpunkt von den jeweiligen Präsidentschaften im wesentlichen getan vor allem unter der französischen Präsidentschaft auf dem Weg nach Nizza Diskussionen und Papiere gegeben über die Hauptgestaltung des Militärstabes. Wir brauchten Leute, um die festige *Policy* zu entwickeln, wir brauchten Leute, die mit Intelligence umgehen können ; Leute für die Unterstützung in Zusammenhang mit Operationen, Logistiker, Verwaltungsexperten, Spezialisten... Dann war natürlich die Frage der Kostenverteilung in dieser Stab zwischen den Mitgliedern : das war zu damaliger Zeit 25 minus 6. Das dauerte ein bisschen länger. Es waren keine einfache Diskussionen !

Ich wurde im November 2000 gewählt, als ich im Potsdam als Kommandeur der I Korps war. Zu diesem Zeitpunkt gab es ein ganz kleines Vorbereitungselement für den EU Militär Stab hinweisende im Bestand aus teilendes Personal von der WEU-Planungszelle, die im Jahr 2001 ausgelöst werden muss. Man muss sich klar vorstellen, dass in der Eu und vor allem im Justus Lipsius Gebäude gab es bis dann nie einen Soldaten. Am Anfang war es so, als ich dort hingegangen bin, dass die Leute erstaunt waren und wir ein bisschen wie im Zoo in Käfigen vorbeigingen. Diese Menschen mit der seltsamer Kleidung ! Das hat sich dann durch die Zeit gelöst. Es gab keine Ordentlichkeiten : die Höchstelemente des Militärstabes waren untergebracht in zwei Stellgewächsen in Justus Lipsius Gebäude. Das waren jeweils 12 oder 14 Männer in einem Raum mit grundsandigen Dateien. Und dann sind wir am Mai 2001 in das Kortenberg Gebäude zusammen auch mit den zivilen Elementen, die einen Teil der General Direktion „Relations extérieures“ umgezogen : Polizei ist auch dort umgezogen. Nichts war da außer des Hauses und den Möbeln. Wenn Sie mal einen Stab aufbauen, ein Mannsaufgaben eben ist es, die Leute ausbilden lassen, und zwar sie nicht im Einzelnen Handwerk sondern in der Stabsarbeit ausbilden, damit der gesamt Körper funktioniert. Wir mussten auch unser ganzes Kommunikationsnetz bauen, damit wir uns möglich viele E-Mails intern schicken konnten. Wir mussten unser Internverfahren schreiben. Viele von uns mussten sich an bestimmte Regularien gewöhnen, die in der EU gelten. Man mussten sie gegenseitig kennenlernen. Es war wirklich

Aufbauarbeit Es hat einen Jahr gedauert, damit wir eine Stabsübung machen konnten. In Parallel wir kamen auch natürlich sehr schnell an die Anforderungen des Militärauschützes, um Konzepte zu produzieren, die man braucht : Konzepte für Kommunikation, Logistik, Operationen... In einer multinationalen Konfiguration sind auch viele damit beschäftigt, über eine gemeinsame Plattform zu arbeiten, damit alle Mitglieder an einer Operation mit gemeinsamen Grundlagen teilnehmen können. Das musste für die EU gearbeitet werden. Es gab auch einen wichtigen Punkt : wir haben großen Wert darauf gewischt, dass diese Verfahren vergleichbar und komplementär in seiner Terminologie sind, mit denen dass die NATO hat. Die Nationen täuschen ihre Streitkräfte nur einmal vor : es geht nicht, eine Teil französische oder deutsche Armee für die EU, und eine Teilarmee für die NATO. Wir müssen daran denken, dass die Soldatinnen und Soldaten, die wir in Einsätze schicken, können einmal unter der politischen Führung der EU oder der politischen Führung der NATO zum Einsatz kommen. Man kann nie erwarten, dass es jedes mal eine neue Verahrendoktrin : unter dem Gesicht der Interoperabilität und der Anforderung der Truppenteile ist der Begriff der Komplementarität so wichtig. Insgesamt kann man sagen, dass es uns gut gelungen war. Die Nationen unterstützten uns auch eineinzig. Die finnischen Soldaten wurden insgesamt an der NATO und an der EU angeschlagen.

Ich habe nicht sehr gut verstanden, wie Sie als erster Chef der EUMS genannt wurden. War es ein persönlicher Wunsch von Ihnen ?

Nein. Das Verfahren ist so : bei diesem Posten des Generaldirektors des EU Militärstabes wird es nicht verknüpft fest mit einer Nation. Der Dienstpost, der ich im Moment in SHAPE besetze ist einer deutscher Dienstpost und darüber gibt es keine Diskussion. Die Posten in EU Militärstab wurden im Wechsel besetzt. Legen die Nationen ihre Kandidaten in Militärausschuss, wird es abgesprochen auf dem Tisch. Es gibt zwei oder drei Kandidaten zum Wahl : der auf dem die meisten Stimmen vereinigen sich wird gewählt. Deutschland hat mich als Kandidat genannt und es gab auch anderen.

Wurden Sie wegen Ihrer Erfahrung gewählt ?

Ich kann Ihnen im Grunde nicht sagen, weil ich richtig selbst nicht weiß. Auf diesem Wahl ist geheim. Ich kenne nur das Ergebnis. Vermutlich geht es um die Lebensläufe. Ich kann nur spekulieren. Es war nicht so geplant, dass Deutschland den ersten Chef der EUMS geben würde : es kam durch diesen Wahlvierkampf. Und so kam auch mein Nachfolger durch dieser Wahlvierkampf aus Frankreich. Es hätte auch ein Schweder sein können.

Im 2003 gab es zwei EU Operationen : Concordia und Artemis. Was bestand Ihre Rolle in diesen Operationen ?

In Vorbereitung dieser Operationen haben wir den Militärausschuss mit den entsprechenden militärischen Vorschläge versorgt, damit die Nationen diskutieren konnten. Wir haben das Bindeglied hergestellt zwischen dem permanentaufhörenden Operation zwischen den Militärausschuss, der EU General Sekretär und dem operativen Hauptquartier einmal hier bei SHAPE für Concordia und einmal in Paris für Artemis. Das bedeutet dann eine Menge von Berichten, die Entwicklung der erforderlichen Operationsplan und Konzepten.

Was Artemis angeht habe ich eine Frage : warum und wie hat Deutschland akzeptiert, daran teilzunehmen, auch wenn es in Afrika und keine Berlin-Plus Operation wurde ?

Ich würde keine Besonderheit daraus machen. Deutschland hat sicher mit der Zustimmung zum Projekt europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch zu den zwei Grundprinzipien bekannt, dass die EU eine militärische Operation entweder mit dem NATO Mitteln oder auch autonom führen konnte. Deutschland hat mittlerweile selber unter solchen

Einweisen sich bekommen mit der konzeptionellen Prinzip, ein Hauptquartier in Potsdam zu einrichten, der auch für EU Operationen gemeint ist. Zum Thema Afrika : wir waren in Somalia ; Deutschland unterstützt auch jetzt beispielsweise die Afrikanische Union. Es gibt keine Art Vorurteilung in Deutschland gegenüber Afrika als solches. Was natürlich auch immer eine Rolle spielt ist die Vielfalt der Verpflichtungen und das hat auch der deutsche Beitrag bei der ja ohnehin relativ kleinen Operation Artemis geschalten. Artemis ist ja auch nicht zuletzt so schnell zu Stande gekommen, weil einfach am Anfang die Bereitschaft gab, die erklärt hat, die militärische Führung zu stellen, einen multinationalisierten Hauptquartier zu bauen und auch ein ganzer Teil der teilnehmenden Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Es gibt immer in solchen Sachen Diskussionen und man kann nicht sagen : ich mache das sondern ich werde das vielleicht machen.

Was jetzt Ihrer Rolle in SHAPE als COS betrifft, worin besteht sie und wie wurden Sie dafür gewählt ?

Ich in der Chef des Stabes hier. Das ist eine feste deutsche Dienstpost und die deutsche Regierung hat gesagt, dass der Schuwirth, nachdem er seine drei Jahre bei der EU verbracht hat, diesen Dienstpost übernehmen soll. Da kam ich mit dem Auto von Brüssel hierher!

Worin besteht Ihrer Arbeit hier ?

Gewisserweise ist es vergleichbar mit meiner Rolle im EU Militärstab : ich arbeit in die Führungsebene. Der EU Militärstab ist auch deutlich kleiner als SHAPE, in der Vielfalt auch von Themen, mit denen er sich befasst. Die NATO macht in militärischem Bereich deutlich mehr als die EU. In der EU bedeutet ESVP Vorbereitung oder Beteiligung an Krisenoperationen. Die NATO macht jede Meng Konzeptentwicklung, Kooperation, Partnerschaft für den Frieden, usw. Die NATO hat eine ganz andere Last an Operationen als die EU. Man darf auch nicht vergessen, dass ein Teil unser Aufgabe hier ist auch die Arbeit mit der EU. Für die Operation ALTHEA in Bosnien ist meine Hauptaufgabe hier, alles zu koordinieren, damit in echter Zeit gute und vernünftige Kapazitäten verfügbar sind. Hier bei SHAPE machen wir die Grundsatzplanungen für Operationen oder Missionen und wir sind auch dafür zuständig, dafür zu sorgen, dass die Kommandeure in die Operationen bekommen, was sie brauchen im Sinne on Streitkräften, Soldaten, militärische Fähigkeiten und Geld. Und das ist eine permanente Arbeit mit den Nationen und den zuständigen Ausschüssen. Die NATO hat keine eigenen Soldaten.

Wie werden die ESVP und die deutsch-französische Zusammenarbeit in SHAPE wahrgenommen ?

Die ESVP ist sicher grundsätzlich positiv ausgenommen. Das beste Beispiel ist die Einsatz, w wir mit der EU arbeiten. Der *Deputy SACEUR* hat die Stelle von Operationskommandeur in Bosnien und ist damit verantwortlich, gegenüber der EU Politic and Security Committee und der EUMC zu berichten. Wir haben Soldaten aus de EU und Nicht-NATO Ländern hier, die sich insbesondere um die Operation ALTHEA kümmern und unterstützt von dem gesamten SHAPE werden. Wir haben Verbindungen und regelmäßige Kontakte mit dem EU Militärstab. Nachdem die politischen Entscheidungen gefallen sind eingerichtet bei EU Militärstab ein NATO-Verbindungsteam aus dem internationalen Militärstab in Brüssel und von SHAPE; und der EU Militärstab richtet parallel als unsere Rolle als *EU Operational Headquarter* eine permanente Verbindungszelle von fünf Offizieren, um die Hauptstimmung, Zusammenarbeit und Transparenz zu fördern.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit ist ursichtlich nicht wirklich wahrgenommen. Sie ist hier nicht greifbar oder sichtbar. Si ist aber nicht negativ verstanden. Das ist einfach so. Wir versuchen hier... Wir sind multinationaler Militärstab, der aber anders als die Gremien in

Brüssel, nicht mit Konsensprinzip unterworfen ist. Wir arbeiten nicht hier im Konsens unter sechsundzwanzig Nationen sondern arbeiten wir wie einen militärischen Stab und müssen militärische Produkte produzieren. Das soweit irgendwie geht, das gelingt auf politischen Einflüssen auch.

Wie wurde in SHAPE den Aufbau der EU zivil-militärischer Zelle gesehen ?

Es gibt keine SHAPE-Meinung. Es gibt Meinungen von einzelnen Individuen. Man muss einfach von dem Ablaufen hier sehen, dass auch der EU Militärausschuss mit der Frage : „Brauchen wir ein solches militärische Zelle oder brauchen wir den Nukleus für ein EU Operation Center?“ nie befasst worden war, bevor die politische Entscheidung getroffen war. Da gibt es viele auch in der EU die große Farbe zeichnen. Das findet nicht überall Zustimmung. Die Einrichtung der zivil-militärischen Planungszelle wird hoffentlich die Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der EU fördern. Ich muss aber ganz ehrlich sagen: aus meiner Sicht ist es kein Muss. Wir haben auch vorher Operationen ohne Zelle gemacht : zum Beispiel Mazedonien. Und auch Übungen. Die Soldaten und Zivilen müssen unbedingt gemeinsam arbeiten aber sie können auch hier zusammensitzen. Mit der Idee, wie sich den Operation Center weiterentwickelt muss man sehen... Es kostet Geld. So ein Operation Center macht auch Sinn nur wenn es regelmäßig übt, wenn es kompetent ist. Das bedeutet, dass die Nationen die ganzen Verstärkungen immer zu Verfügung stellen müssen, dass das Operation Center ein Hauptquartier wird. Das braucht auch technische Aufzeichnungen. Im Vergleich dazu gibt es hier jeder Zeit einen Hauptquartier, der die Fähigkeit verfügt, auch die EU zu unterstützen und dass mittlerweile fünf Nationen, nationale Hauptquartiere haben, die so ausgestattet sind, dass sie auch als Headquarters für die EU arbeiten können: das ist Frankreich, Deutschland, Groß-Britannien, Italien, und demnächst auch Griechenland. Und jetzt kommt ein europäisches Hauptquartier ... Ich bin nicht dagegen aber... Mein Wunsch wäre, es hätte das nicht so schnell gestellt.

Was sind Ihrer Meinung nach die nächsten Schritte und Herausforderungen für die ESVP?

Wenn man auch über NATO sprechen kann, gibt es für beide Herausforderungen : das sind die Mitglied-Staaten. Dass mehr getan wird und dass was als strategische Partnerschaft zwischen der NATO und der EU bezeichnet wird mit Leben gefüllt würden. Wir kommen immer wieder in Blockade Situationen mit Mitglieder der Eine die nicht der Andere gehören: das spielt zum Beispiel zwischen der Türkei und Griechenland. Im militärischen Bereich läuft das alles gut aber eben durch Positionen einzelner Mitglied-Staaten wird das Potential der NATO-EU Zusammenarbeit nicht irreichend zusammengeführt. Bezogen auf die ESVP: natürlich der Erfolg der Operation ALTHEA in Bosnien und die Polizei Mission und jetzt die Beobachter Mission in Gaza-Streifen ist sichtbar. Aber die Weiterentwicklung der ESVP ist in einer Glaubwürdigkeitsphase. Die Glaubwürdigkeit der ESVP und ihrer Zusammenarbeit mit NATO hat damit zu tun: wie lösen die Europäer ihrer Versprechungen oder ihren Absichten in Sicht der verbesserten Fähigkeiten ? Das wird doch dauern. Man kann hoffen, dass die Reformprozesse in der jeweiligen Staaten besser koordiniert werden. Dass das Projekt einer gemeinsameren –vielleicht nicht gemeinsam aber gemeinsameren-europäischen Rüstungspolitik mit der *European Defense Agency* entspricht, damit wir einen besseren Output an Fähigkeiten bekommen.

Annexe 6 : Table des grades dans l'armée française

Table des grades dans l'armée française

	Armée de terre/Gendarmerie	Armée de l'Air	Marine
Officiers subalternes	Lieutenant Capitaine	Lieutenant Capitaine	Enseigne de vaisseau 1 ^{ère} Classe Lieutenant de vaisseau
Officiers supérieurs	Commandant Lieutenant-colonel Colonel	Commandant Lieutenant-colonel Colonel	Capitaine de corvette Capitaine de frégate Capitaine de vaisseau
Officiers généraux	Général de brigade (2 étoiles) Général de division (3 étoiles) Général de corps d'armée (4 étoiles) Général d'armée (5 étoiles)	Général de brigade aérienne (2 étoiles) Général de division aérienne (3 étoiles) Général de corps aérien (4 étoiles) Général d'armée aérienne (5 étoiles)	Contre-amiral Vice-amiral Vice-amiral d'escadre Amiral

Table des grades dans l'armée allemande

	Armée de terre/Gendarmerie	Armée de l'Air	Marine
Officiers subalternes	Oberleutnant Hauptmann	Oberleutnant Hauptmann	Leutnant zur See Oberleutnant zur See
Officiers supérieurs	Major Oberstleutnant Oberst	Major Oberstleutnant Oberst	Korvettenkapitän Fregattenkapitän Kapitän zur See
Officiers généraux	Brigadegeneral (2 étoiles) Generalmajor (3 étoiles) Generalleutnant (4 étoiles) General (5 étoiles)	Brigadegeneral (2 étoiles) Generalmajor (3 étoiles) Generalleutnant (4 étoiles) General (5 étoiles)	Konteradmiral Vize-Admiral Admiral Grossadmiral

Annexe 7

Tableau des chefs d'Etat, ministres des Affaires Etrangères et de la Défense et chefs d'Etat-major des armées français et allemands, 1991-2008.

Date	Chef de l'Etat/Chancelier	Ministre des Affaires Etrangères	Ministre de la Défense	Chef d'état-major des armées
1991-1993	François Mitterrand (Premier Ministre : Michel Rocard, puis Edith Cresson, puis Pierre Bérégovoy)/ Helmut Kohl	Roland Dumas/ Hans-Dietrich Genscher	Pierre Joxe/Gerhard Stoltenberg (jusqu'en 1992), puis Volker Rühle	Amiral Jacques Lanxade/ Général Klaus Naumann
1993-1995	François Mitterrand Premier Ministre : Edouard Balladur)/ Helmut Kohl	Alain Juppé/ Klaus Kinkel	François Léotard/ Volker Rühle	Amiral Jacques Lanxade/ Général Klaus Naumann
1995-1998	Jacques Chirac (Premier Ministre : Alain Juppé)/ Helmut Kohl	Hervé de Charrette/ Klaus Kinkel	Charles Millon/Volker Rühle	Général Jean-Philippe Douin/ Général Klaus Naumann (jusqu'en 1996) puis General Hartmut Bagger
1998-2002	Jacques Chirac (Premier Ministre : Lionel Jospin)/Gerhard Schröder	Hubert Védrine/ Joschka Fischer	Alain Richard/ Rudolf Scharping	Général Jean-Pierre Kelche/ General Hartmut Bagger (jusqu'en 1999) puis General Hans-Peter von Kirchbach (jusqu'en 2000), puis General Harald Kujat
2002-2005	Jacques Chirac (Premier Ministre : Jean-Pierre Raffarin)/ Gerhard Schröder	Dominique de Villepin/ Joschka Fischer	Michèle Alliot-Marie/ Peter Struck	Général Henri Bentégeat/ General Wolfgang Schneiderhan
2005-2007	Jacques Chirac (Premier Ministre :	Philippe Douste-	Michèle Alliot-Marie/	Général Henri Bentégeat/

	Dominique de Villepin)/ Angela Merkel	Blazy/ Frank-Walter Steinmeier	Franz-Joseph Jung	General Wolfgang Schneiderhan
2007- 2008	Nicolas Sarkozy (François Fillon)/Angela Merkel	Bernard Kouchner/ Frank-Walter Steinmeier	Hervé Morin/ Franz-Joseph Jung	Général Jean-Louis Georgelin/ General Wolfgang Schneiderhan

Annexe 8

Textes fondamentaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

Annexe 8.1. : Traité de Bruxelles modifié (instituant l'UEO)⁴⁴⁷

(Texte du Traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948, tel que modifié par les Accords de Paris, signés le 23 octobre 1954)

[Les Hautes parties contractantes]

Étant résolues :

À affirmer leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, ainsi que dans les autres principes proclamés par la Charte des Nations unies ;

À confirmer et à défendre les principes démocratiques, les libertés civiques et individuelles, les traditions constitutionnelles et le respect de la loi, qui forment leur patrimoine commun ;

À resserrer, dans cet esprit, les liens économiques, sociaux et culturels qui les unissent déjà ;

À coopérer loyalement et à coordonner leurs efforts pour constituer en Europe occidentale une base solide pour la reconstruction de l'économie européenne ;

À se prêter mutuellement assistance, conformément à la Charte des Nations unies, pour assurer la paix et la sécurité internationales et faire obstacle à toute politique d'agression ;

À prendre les mesures nécessaires afin de promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe ;

À associer progressivement à leurs efforts d'autres États s'inspirant des mêmes principes et animés des mêmes résolutions ;

Désireux de conclure à cet effet un Traité réglant leur collaboration en matière économique, sociale et culturelle, et leur légitime défense collective ;

Sont convenues des dispositions suivantes :

ARTICLE I^{er}

Convaincues de l'étroite solidarité de leurs intérêts et de la nécessité de s'unir pour hâter le redressement économique de l'Europe, les Hautes parties contractantes organiseront et coordonneront leurs activités économiques en vue d'en porter au plus haut point le rendement, par l'élimination de toute divergence dans leur politique économique, par l'harmonisation de leur production et par le développement de leurs échanges commerciaux.

La coopération stipulée à l'alinéa précédent et qui s'exercera notamment par le Conseil prévu à l'article VIII, ne fera pas double emploi avec l'activité des autres organisations économiques dans

⁴⁴⁷ Source : http://www.assemblee-ueo.org/fr/documents/sessions_ordinaires/key/bxlmod1954.php

lesquelles les Hautes parties contractantes sont ou seront représentées et n'entravera en rien leurs travaux, mais apportera au contraire l'aide la plus efficace à l'activité de ces organisations.

ARTICLE II

Les Hautes parties contractantes associeront leurs efforts, par la voie de consultations directes et au sein des Institutions spécialisées, afin d'élever le niveau de vie de leurs peuples et de faire progresser, d'une manière harmonieuse, les activités nationales dans le domaine social.

Les Hautes parties contractantes se concerteront en vue d'appliquer le plus tôt possible les recommandations d'ordre social, émanant d'Institutions spécialisées, auxquelles Elles ont donné leur approbation au sein de ces Institutions et qui présentent un intérêt pratique immédiat.

Elles s'efforceront de conclure entre Elles, aussitôt que possible, des conventions de sécurité sociale.

ARTICLE III

Les Hautes parties contractantes associeront leurs efforts pour amener leurs peuples à une compréhension plus approfondie des principes qui sont à la base de leur civilisation commune, et pour développer leurs échanges culturels, notamment par le moyen de conventions entre Elles.

ARTICLE IV

Dans l'exécution du Traité, les Hautes parties contractantes et tous organismes créés par Elles dans le cadre du Traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord. En vue d'éviter tout double emploi avec les États-Majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires.

ARTICLE V

Au cas où l'une des Hautes parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.

ARTICLE VI

Toutes les mesures prises en application de l'article précédent devront être immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Elles seront levées aussitôt que le Conseil de sécurité aura pris les mesures nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix ou la sécurité internationales.

Le présent Traité ne porte pas atteinte aux obligations résultant pour les Hautes parties contractantes des dispositions de la Charte des Nations unies. Il ne sera pas interprété comme affectant en rien le pouvoir et le devoir du Conseil de sécurité, en vertu de la Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

ARTICLE VII

Les Hautes parties contractantes déclarent, chacune en ce qui la concerne, qu'aucun des engagements en vigueur entre Elles ou envers des États tiers n'est en opposition avec les dispositions du présent Traité.

Elles ne concluront aucune alliance et ne participeront à aucune coalition dirigée contre l'une d'entre Elles.

ARTICLE VIII

1. En vue de poursuivre une politique de paix, de renforcer leur sécurité, de promouvoir l'unité, d'encourager l'intégration progressive de l'Europe ainsi qu'une coopération plus étroite entre Elles et avec les autres organisations européennes, les Hautes parties contractantes au Traité de Bruxelles créeront un Conseil pour connaître des questions relatives à l'application du Traité, de ses Protocoles et de leurs annexes.
2. Ce Conseil sera dénommé : « Conseil de l'Union de l'Europe occidentale » ; il sera organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence ; il constituera tous organismes subsidiaires qui pourraient être jugés utiles : en particulier, il créera immédiatement une Agence pour le contrôle des armements dont les fonctions sont définies dans le Protocole N° IV.
3. À la demande de l'une d'entre Elles, le Conseil sera immédiatement convoqué en vue de permettre aux Hautes parties contractantes de se concerter sur toute situation pouvant constituer une menace contre la paix, en quelque endroit qu'elle se produise, ou mettant en danger la stabilité économique.
4. Le Conseil prend à l'unanimité les décisions pour lesquelles une autre procédure de vote n'aura pas été ou ne sera pas convenue. Dans le cas prévu aux Protocoles N°s II, III et IV, il suivra les différentes règles de vote, unanimité, majorité des deux tiers ou majorité simple qui y sont spécifiées. Il statuera à la majorité simple sur les questions que lui soumettra l'Agence pour le contrôle des armements.

ARTICLE IX

Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale présentera à une assemblée composée des représentants des puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe un rapport annuel sur ses activités, notamment dans le domaine du contrôle des armements.

ARTICLE X

Fidèles à leur détermination de ne régler leurs différends que par des voies pacifiques, les Hautes parties contractantes conviennent d'appliquer entre Elles les dispositions suivantes :

Les Hautes parties contractantes régleront, pendant la durée de l'application du présent Traité, tous les différends visés par l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour internationale de Justice, en les portant devant la Cour, sous les seules réserves que chacune d'entre Elles a faites en acceptant la clause de juridiction obligatoire, et pour autant qu'Elle les maintiendrait.

Les Hautes parties contractantes soumettront d'autre part à une procédure de conciliation tous différends autres que ceux visés à l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour internationale de Justice.

En cas de différends complexes dont certains éléments relèvent de la conciliation et d'autres du règlement judiciaire, chaque Partie au différend aura le droit de demander que le règlement par la voie judiciaire des éléments juridiques du différend précède la procédure de conciliation.

Les stipulations qui précèdent ne portent pas atteinte aux dispositions ou accords applicables instituant toute autre procédure de règlement pacifique.

ARTICLE XI

Les Hautes parties contractantes pourront décider, de commun accord, d'inviter tout autre État à adhérer au présent Traité aux conditions qui seront convenues entre Elles et l'État invité.

Tout État ainsi invité pourra devenir partie au Traité par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du gouvernement belge.

Ce gouvernement informera les autres Hautes parties contractantes du dépôt de chaque instrument d'adhésion.

ARTICLE XII

Le présent Traité sera ratifié et les instruments de ratification seront déposés aussitôt que faire se pourra auprès du gouvernement belge.

Il entrera en vigueur à la date du dépôt du dernier instrument de ratification et restera en vigueur pendant cinquante ans.

À l'expiration des cinquante ans, chaque Haute partie contractante aura le droit de mettre fin au Traité, en ce qui la concerne, à condition d'adresser

une déclaration à cet effet au gouvernement belge avec préavis d'un an.

Le gouvernement belge informera les gouvernements des autres Hautes parties contractantes du dépôt de chaque instrument de ratification ainsi que de chaque déclaration de dénonciation.

Annexe 8.2. : Dispositions du Traité de l'Elysée sur la coopération militaire⁴⁴⁸

Ce texte ne fait pas à proprement parler partie des textes fondamentaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, mais il constitue un texte important dans notre façon d'aborder cette politique de défense européenne par le prisme franco-allemand.

Traité entre la République Fédérale d'Allemagne et la République Française sur la coopération germano-française

Paris, 22 janvier 1963.

[...]

I - Organisation

3 - Des rencontres régulières auront lieu entre autorités responsables des deux pays dans les domaines de la défense, de l'éducation et de la jeunesse. Elles n'affecteront en rien le fonctionnement des organismes déjà existants - Commission Culturelle Germano-Française, Groupe Permanent d'Etat-Major - dont les activités seront au contraire développées. Les Ministres des Affaires Etrangères seront représentés à ces rencontres pour assurer la coordination d'ensemble de la coopération.

a) Les Ministres de la Défense ou des Armées se réuniront au moins une fois tous les trois mois. De même, le Ministre français de l'Education Nationale rencontrera, suivant le même rythme, la personnalité qui sera désignée du côté allemand pour suivre le programme de coopération sur le plan culturel.

b) Les Chefs d'Etat-Major des deux pays se réuniront au moins une fois tous les deux mois; en cas d'empêchement, ils seront remplacés par leurs représentants responsables.

[...]

II - Programme

[...]

B) Défense

I - Les objectifs poursuivis dans ce domaine seront les suivants:

1 - Sur le plan de la stratégie et de la tactique, les autorités compétentes des deux pays s'attacheront à rapprocher leurs doctrines en vue d'aboutir à des conceptions communes. Des instituts germano-français de recherche opérationnelle seront créés.

2 - Les échanges de personnel entre les armées seront multipliés; ils concerneront en particulier les professeurs et les élèves des Ecoles d'Etat-Major; ils pourront comporter des détachements temporaires d'unités entières. Afin de faciliter ces échanges, un effort sera fait de part et d'autre pour l'enseignement pratique des langues chez les stagiaires.

3 - En matière d'armements, les deux Gouvernements s'efforceront d'organiser un travail en commun dès le stade de l'élaboration des projets d'armements appropriés et de la préparation des plans de financement.

A cette fin, des Commissions mixtes étudieront les recherches en cours sur ces projets dans les deux pays et procéderont à leur examen comparé. Elles soumettront des propositions aux Ministres qui les examineront lors de leurs rencontres trimestrielles et donneront les directives d'application nécessaires.

⁴⁴⁸ Source : Pierre Jardin, Adolf Kimmel, *Les relations franco-allemandes depuis 1963*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Retour aux textes », 2001.

II - Les Gouvernements mettront à l'étude les conditions dans lesquelles une collaboration germano-française pourra être établie dans le domaine de la défense civile.

[...]

III - Dispositions finales

1 -Les directives nécessaires seront données dans chaque pays pour la mise en œuvre immédiate de ce qui précède. Les Ministres des Affaires Etrangères feront le point des réalisations acquises à chacune de leurs rencontres.

2 - Les deux Gouvernements tiendront les Gouvernement des autres Etats membres des Communautés européennes informés du développement de la coopération germano-française.

[...]

FAIT à Paris, le 22 janvier 1963, en double exemplaire en langue allemande et en langue française, les deux textes faisant également foi.

Le Chancelier fédéral de la République fédérale d'Allemagne : ADENAUER

Le Ministre fédéral des Affaires Etrangères de la République fédérale d'Allemagne : SCHRÖDER

Le Président de la République française : DE GAULLE

Le Premier Ministre Français : POMPIDOU

Le Ministre Français des Affaires Etrangères : COUVE DE MURVILLE

Préambule du Bundestag, 16 mai 1963

Convaincu que le Traité du 22 janvier 1963 entre la République Fédérale d'Allemagne et la République Française approfondira et concrétisera la réconciliation et l'amitié entre le peuple allemand et le peuple français ;

Constatant que ce traité n'affecte pas les droits et obligations découlant des traités multilatéraux conclus par la République fédérale d'Allemagne ;

Décidé à servir [...] la coopération particulièrement étroite entre l'Europe et les Etats-Unis, l'application du droit à l'autodétermination du peuple allemand et le rétablissement de l'unité allemande, la défense commune dans le cadre de l'Alliance de l'Atlantique Nord et l'intégration des forces des pays appartenant à cette alliance, l'unification de l'Europe [...] en incluant la Grande-Bretagne.

[...]

Annexe 8.3. : Lettre conjointe du 14 octobre 1991 portant création de l'Eurocorps

Lettre conjointe du Président Mitterrand et du Chancelier Kohl
au Président du Conseil Européen, le Premier Ministre hollandais Ruud Lubbers, le 14 octobre 1991⁴⁴⁹

Très cher M. le Président,

Dans quelques semaines aura lieu à Maastricht sous votre présidence le Conseil Européen qui a vocation à conclure avec succès les négociations autour de l'Union politique, ainsi que sur l'Union Economique et monétaire. Tous les membres du Conseil Européen sont conscients de l'extrême importance du succès de ce sommet pour la Communauté, et pour toute l'Europe. Nous savons combien vous-même et les membres de votre gouvernement travaillent en ce sens.

Depuis l'ouverture des conférences intergouvernementales le 14 décembre 1990, mes travaux ont permis d'abord à la présidence luxembourgeoise, puis à la présidence néerlandaise de réaliser des progrès significatifs. Les négociations sont à présent entrées dans une phase décisive. L'une des questions centrales du futur traité est la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, comme nous l'avions déjà expliqué dans notre lettre conjointe du 6 décembre 1990. La discussion sur ce thème a considérablement avancé au cours de l'année grâce à diverses contributions, la dernière en date étant l'initiative commune anglo-italienne.

Nous souhaitons par notre initiative donner une impulsion supplémentaire à la discussion, de laquelle dépend maintenant, selon commune notre opinion, la prise en charge de responsabilités européennes plus vastes dans le domaine de la sécurité et de la défense que nous tenons tous pour nécessaire, et qui s'exprimera à travers des engagements concrets et des avancées institutionnelles.

Nous vous adressons notre initiative sous la forme de propositions textuelles ci-jointes. Elles comprennent un article sur les objectifs fondamentaux du traité, un article sur la sécurité et la défense, ainsi qu'une déclaration sur les domaines prioritaires de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune et une déclaration des Etats-membres de l'UEO sur la coopération entre l'UEO, l'Union et l'Alliance Atlantique. Nous souhaitons en même temps vous faire connaître notre intention concernant l'approfondissement de la coopération militaire franco-allemande dans une perspective européenne.

Nous vous serions reconnaissants de faire parvenir cette lettre aux autres membres du Conseil Européen.

Nous vous assurons, très cher M. le Président, de notre plus haute considération et vous transmettons nos meilleurs sentiments.

Helmut KOHL

François MITTERRAND

Post-scriptum :

La coopération militaire franco-allemande sera renforcée au-delà de la brigade existante. Les unités franco-allemandes pourraient ainsi constituer la base d'un corps européen auquel des forces d'autres Etats-membres de l'Union de l'Europe Occidentale pourraient participer. Cette nouvelle structure pourrait également avoir valeur de modèle pour une coopération militaire plus étroite entre les Etats-membres de l'UEO.

⁴⁴⁹ Le texte qui suit est une traduction de la lettre conjointe depuis une version en anglais. En effet, nous n'avons pu y avoir accès ni à l'Eurocorps, ni auprès des services du Ministère de la Défense français, ni auprès des services d'archives de l'Elysée qui nous ont proposé la consultation du site Internet de l'Eurocorps. Par soucis de fluidité et parce qu'elles se situaient hors du cadre de notre sujet, nous n'avons pas jugé nécessaire de reproduire les propositions textuelles annexes.

Source : Europe Documents, « Political Union : the Franco-German initiative on foreign, security and defence policy », n°1738, Brussels, 19 october 1991.

Annexe 8.4. : Traité de Maastricht, Titre V sur la PESC⁴⁵⁰

Traité de Maastricht sur l'Union Européenne du 2 février 1992

TITRE V

Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Article J

Il est institué une politique étrangère et de sécurité commune, régie par les dispositions suivantes.

Article J.1

1. L'Union et ses États membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, régie par les dispositions du présent titre et couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité.

2. Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune sont:

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union;
- le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final de Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris;
- la promotion de la coopération internationale;
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3. L'Union poursuit ces objectifs:

- en instaurant une coopération systématique entre les États membres pour la conduite de leur politique, conformément à l'article J.2;
- en mettant graduellement en œuvre, conformément à l'article J.3, des actions communes dans les domaines où les États membres ont des intérêts importants en commun.

4. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales. Le Conseil veille au respect de ces principes.

Article J.2

1. Les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que leur influence combinée s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions.

2. Chaque fois qu'il l'estime nécessaire, le Conseil définit une position commune.

⁴⁵⁰ Source : www.europa.eu.int

Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes.

3. Les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes.

Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions communes.

Article J.3

La procédure pour adopter une action commune dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité est la suivante:

1. le Conseil décide, sur la base d'orientations générales du Conseil européen, qu'une question fera l'objet d'une action commune.

Lorsque le Conseil arrête le principe d'une action commune, il en fixe la portée précise, les objectifs généraux et particuliers que s'assigne l'Union dans la poursuite de cette action, ainsi que les moyens, procédures, conditions et, si nécessaire, la durée applicables à sa mise en œuvre;

2. lors de l'adoption de l'action commune et à tout stade de son déroulement, le Conseil définit les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée.

Pour les délibérations du Conseil qui requièrent la majorité qualifiée conformément au premier alinéa, les voix des membres sont affectées de la pondération visée à l'article 148, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne et les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins soixante-deux voix exprimant le vote favorable d'au moins dix membres(*)

(*) Deuxième alinéa du point 2) tel que modifié par l'article 15 de l'AA A/FIN/SUE dans la version résultant de l'article 8 de la DA AA A/FIN/SUE.

3. s'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une action commune, le Conseil révisé les principes et les objectifs de cette action et adopte les décisions nécessaires. Aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, l'action commune est maintenue;
4. les actions communes engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action;
5. toute prise de position ou toute action nationale envisagée en application d'une action commune fait l'objet d'une information dans des délais permettant, si nécessaire, une concertation préalable au sein du Conseil. L'obligation d'information préalable ne s'applique pas aux mesures qui constituent une simple transposition sur le plan national des décisions du Conseil;
6. en cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une décision du Conseil, les États membres peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux de l'action commune. L'État-membre qui prend de telles mesures en informe immédiatement le Conseil;
7. en cas de difficultés majeures pour appliquer une action commune, un État membre saisit le Conseil, qui en délibère et recherche les solutions appropriées. Celles-ci ne peuvent aller à l'encontre des objectifs de l'action ni nuire à son efficacité.

Article J.4

1. La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.
2. L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires.
3. Les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense et qui sont régies par le présent article ne sont pas soumises aux procédures définies à l'article J.3.
4. La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant pour certains États membres du traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.
5. Le présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave.
6. En vue de promouvoir l'objectif du présent traité et compte tenu de l'échéance de 1998 dans le cadre de l'article XII du traité de Bruxelles, le présent article peut être révisé, comme prévu à l'article N, paragraphe 2, sur la base d'un rapport que le Conseil soumettra en 1996 au Conseil européen et qui comprend une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise jusque-là.

Article J.5

1. La présidence représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune.
2. La présidence a la responsabilité de la mise en œuvre des actions communes; à ce titre, elle exprime en principe la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.
3. Dans les tâches visées aux paragraphes 1 et 2, la présidence est assistée, le cas échéant, par l'État membre ayant exercé la présidence précédente et par celui qui exercera la présidence suivante. La Commission est pleinement associée à ces tâches.
4. Sans préjudice des dispositions de l'article J.2, paragraphe 3, et de l'article J.3, point 4), les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales dans lesquelles tous les États membres ne le sont pas tiennent ces derniers informés sur toute question présentant un intérêt commun.

Les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concerteront et tiendront les autres États membres pleinement informés. Les États membres qui sont membres permanents du Conseil de sécurité veilleront, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et l'intérêt de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la Charte des Nations unies.

Article J.6

Les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers et les conférences internationales, ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, se concertent pour assurer le respect et la mise en œuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil.

Elles intensifient leur coopération en échangeant des informations, en procédant à des évaluations communes et en contribuant à la mise en œuvre des dispositions visées à l'article 8 C du traité instituant la Communauté européenne.

Article J.7

La présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Article J.8

1. Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune.

2. Le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales arrêtées par le Conseil européen. Il veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

Le Conseil statue à l'unanimité, sauf pour les questions de procédure et dans le cas visé à l'article J.3, point 2).

3. Chaque État membre ou la Commission peut saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre des propositions au Conseil.

4. Dans les cas exigeant une décision rapide, la présidence convoque, soit d'office, soit à la demande de la Commission ou d'un État membre, dans un délai de quarante-huit heures ou, en cas de nécessité absolue, dans un délai plus bref, une réunion extraordinaire du Conseil.

5. Sans préjudice de l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne, un comité politique composé des directeurs politiques suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission.

Article J.9

La Commission est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

Article J.10

Lors d'une révision éventuelle des dispositions relatives à la sécurité conformément à l'article J.4, la conférence qui est convoquée à cet effet examine également si d'autres amendements doivent être apportés aux dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune.

Article J.11

1. Les dispositions visées aux articles 137, 138, 139 à 142, 146, 147, 150 à 153, 157 à 163 et 217 du traité instituant la Communauté européenne sont applicables aux dispositions relatives aux domaines visés au présent titre.

2. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune sont à la charge du budget des Communautés européennes.

Le Conseil peut également:

- soit décider à l'unanimité que les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre desdites dispositions sont mises à la charge du budget des Communautés européennes; dans ce cas, la procédure budgétaire prévue au traité instituant la Communauté européenne s'applique;
- soit constater que de telles dépenses sont à la charge des États membres, éventuellement selon une clef de répartition à déterminer.

Annexe 8.5. : Déclaration de Petersberg (UEO), Bonn, 19 juin 1992⁴⁵¹

Les ministres des affaires étrangères et de la défense des États membres de l'UEO se sont réunis à Bonn le 19 juin 1992 et ont rendu publique la Déclaration de Petersberg qui comprend les trois parties suivantes :

I. Sur l'UEO et la sécurité européenne

II. Sur le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO

III. Sur les relations entre l'UEO et les autres États européens membres de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique.

I. Sur l'UEO et la sécurité européenne

Développements dans le domaine de la sécurité en Europe, du désarmement et de la limitation des armements

1. Les ministres ont évoqué les changements marquants survenus en Europe dans le domaine de la sécurité depuis leur dernière réunion ordinaire, en novembre 1991. Ils ont souligné l'importance d'un renforcement du rôle et des institutions de la CSCE pour la paix et la sécurité en Europe. Ils se réjouissent à la perspective des décisions qui seront prises à Helsinki concernant l'ouverture de nouvelles négociations sur les mesures de limitation des armements et de désarmement ainsi que l'intensification des consultations régulières et de la coopération sur les questions de sécurité. Compte tenu de l'établissement d'un nouveau forum de la CSCE pour la coopération en matière de sécurité, ils ont estimé d'importance primordiale les décisions visant au renforcement des moyens de la CSCE pour la prévention des conflits, la gestion des crises et le règlement pacifique des différends. Ils sont favorables à la proposition en cours de discussion à la réunion de suivi d'Helsinki, visant à ce que la CSCE adopte le statut d'accord régional, aux termes du chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Les ministres ont estimé que la CSCE devrait avoir le pouvoir de lancer et de mener des opérations de maintien de la paix sous sa propre responsabilité.
2. Alors que l'UEO développe ses capacités opérationnelles conformément à la Déclaration de Maastricht, nous nous déclarons prêts à soutenir, au cas par cas et conformément à nos propres procédures, la mise en oeuvre efficace des mesures de prévention des conflits et de gestion des crises, et notamment les activités de maintien de la paix de la CSCE ou du Conseil de sécurité des Nations unies. Ceci se fera sans préjudice des contributions que d'autres pays participant à la CSCE et d'autres organisations pourraient apporter à ces activités.
3. Les ministres se sont félicités des décisions prises par le Conseil de la CSCE à Berlin et à Prague concernant les relations entre la CSCE et d'autres organisations européennes et transatlantiques se renforçant mutuellement, y compris l'UEO. Ils ont déclaré que l'UEO est, en liaison avec l'Union européenne, prête à participer pleinement à la construction d'une architecture européenne de sécurité. Ils ont de même réaffirmé leur conviction que l'Alliance atlantique constitue une des bases indispensables de la sécurité de l'Europe. Ils ont favorablement accueilli le processus de réforme en cours à l'OTAN qui vise à établir un nouveau partenariat transatlantique solide.

⁴⁵¹

Source : http://www.assemblee-ueo.org/fr/documents/sessions_ordinaires/key/declarationpetersberg1992.php

[http://www.assemblee-](http://www.assemblee-ueo.org/fr/documents/sessions_ordinaires/key/declarationpetersberg1992.php)

4. Les ministres se sont réjouis de l'accord conclu à la Conférence extraordinaire sur les FCE tenue à Oslo le 5 juin 1992, permettant l'entrée en vigueur du Traité FCE, qui a été et qui demeure un important objectif de leur politique en matière de limitation des armements. Sa mise en oeuvre effective et intégrale accroîtra la stabilité et ouvrira la voie en Europe à un nouvel ordre de sécurité basé sur la coopération. Les ministres invitent les nouveaux États parties à ce traité à assurer sa ratification d'ici au sommet d'Helsinki de la CSCE. Ils attachent une grande importance à la conclusion en temps utile pour ce sommet d'un accord sur la limitation des effectifs des forces terrestres et aériennes (FCE 1 bis) et à la mise en oeuvre du Traité Ciel ouvert. Les ministres ont réaffirmé leur volonté de voir l'Accord Ciel ouvert entrer en vigueur à bref délai et ont invité d'autres États de la CSCE à adhérer au traité conformément à ses dispositions.
5. Les ministres se sont félicités des mesures récemment prises par les États concernés pour permettre l'entrée en vigueur du Traité START et de l'important accord sur les nouvelles réductions d'armements stratégiques auquel sont parvenus les États-Unis et la Russie le 17 juin 1992 à Washington.
6. Les ministres ont rappelé que la présence de forces étrangères sur le territoire d'un État souverain exige le consentement explicite de cet État. Ils ont souligné qu'il était important d'établir rapidement, dans le cadre des négociations en cours, des calendriers pour le retrait des troupes étrangères des États baltes.
7. Les ministres ont exprimé leur conviction qu'une convention sur les armes chimiques peut être conclue dans les prochains mois. Ils sont convaincus que cette convention peut jouer un rôle important et ouvrir la voie au plan mondial à une limitation multilatérale des armements, et demandent à tous les États membres de la Conférence du désarmement d'apporter leur soutien au consensus qui se dégage. Ils réitèrent leur détermination d'être parmi les premiers signataires de cette convention et demandent à tous les autres pays de les suivre dans cette voie.
8. Les États membres de l'UEO réaffirment leur résolution de contribuer plus avant à l'établissement d'un nouvel ordre de paix en Europe qui, conformément à la Charte de Paris, sera fondé sur la coopération. Les ministres ont souligné à cet égard la contribution précieuse du CCNA. C'est dans le même esprit que l'UEO a invité les ministres des affaires étrangères et de la défense de huit États d'Europe centrale à une réunion ministérielle extraordinaire qui doit se tenir ce jour. L'UEO et les pays invités entendent renforcer la consultation et la coopération dans le cadre de la nouvelle structure européenne de sécurité.

Mise en oeuvre de la Déclaration de Maastricht

9. Les ministres ont souligné l'importance fondamentale du Traité sur l'Union européenne et attendent avec intérêt la poursuite de l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune lors du Conseil européen de Lisbonne. Ils ont examiné les progrès réalisés pour développer le rôle de l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, conformément à la Déclaration adoptée par les États membres de l'UEO en décembre 1991, lors du Conseil européen de Maastricht.
10. Les ministres ont réaffirmé l'importance pour l'UEO d'instaurer d'étroites relations de travail avec l'Union européenne et l'Alliance atlantique, conformément à la Déclaration de Maastricht de l'UEO. Ils ont adopté un rapport sur les mesures pratiques nécessaires à leur développement. Ils ont invité le Conseil permanent à proposer au Conseil des Douze et au Conseil de l'Atlantique nord des mesures concrètes visant à faciliter la mise en place d'une étroite coopération entre les secrétariats respectifs.
11. Les ministres ont entendu un rapport du Secrétaire général sur les progrès accomplis en vue du transfert du Conseil et du Secrétariat général de l'UEO de Londres à Bruxelles. Ils ont

chargé le Conseil permanent et le Secrétaire général de prendre les dispositions nécessaires pour que le transfert puisse être effectué au plus tard en janvier 1993.

12. Les ministres ont entendu un rapport du chef d'état-major des armées allemand sur les réunions des chefs d'état-major des armées. Les ministres ont décidé que les chefs d'état-major des armées se réuniraient deux fois par an avant les Conseils des ministres ordinaires, et de façon ad hoc chaque fois que cela sera nécessaire. Les ministres sont également convenus qu'à la suite du transfert du Conseil et du Secrétariat à Bruxelles, les délégations nationales pourront être renforcées par des délégués militaires qui devront mettre au point et soumettre des avis au Conseil, communiquer à la Cellule de planification le point de vue des chefs d'état-major des armées et suivre l'aspect militaire de ses travaux.
13. Les ministres de l'UEO se sont félicités de la décision prise par les ministres de la défense du GEIP, réunis à Oslo le 6 mars 1992, d'analyser le rôle futur du GEIP dans la nouvelle architecture de sécurité européenne. Il s'agit là d'une évolution favorable qui correspond pleinement à l'objectif fixé par les États membres de l'UEO à Maastricht d'étudier plus avant une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une agence européenne des armements de l'UEO. Les ministres de l'UEO proposent que des experts des pays membres de l'UEO et du GEIP étudient minutieusement cette problématique et effectuent un premier examen du rôle et des fonctions d'une éventuelle agence européenne des armements, et qu'un rapport soit soumis pour examen.
14. Les ministres de l'UEO ont favorablement accueilli la décision prise le 25 mai 1992 à Bruxelles par les ministres de la défense de l'Eurogroupe d'étudier la possibilité, entre autres options et si les conditions requises sont satisfaites, de transférer à l'UEO, en tout ou en partie, les fonctions actuelles de l'Eurogroupe pour lesquelles il existe encore un besoin.
15. Les ministres ont noté avec satisfaction les progrès considérables qui ont été accomplis en ce qui concerne la mise en place du Centre satellitaire expérimental de l'UEO à Torrejon (Espagne), témoignage concret du renforcement du rôle opérationnel de l'UEO, et se sont réjouis à la perspective de l'inauguration officielle qui aura lieu dans le courant de l'année. Ils ont également noté que le contrat pour l'étude de faisabilité du système principal a été octroyé à un consortium d'entreprises des États membres de l'UEO dirigé par une entreprise allemande.

Activités des groupes de travail

16. S'agissant de la vérification, les ministres ont noté avec satisfaction que des règles de fonctionnement ont été établies au sein de l'UEO pour des équipes multinationales FCE, et qu'elles ont ensuite été adoptées par l'Alliance. Il s'agit là du premier exemple, depuis la Déclaration de Maastricht, de l'introduction de positions conjointes concertées au sein de l'UEO dans le processus de consultation de l'Alliance.
17. Notant les progrès accomplis jusqu'ici, les ministres ont donné leur accord de principe pour que soit menée une étude de faisabilité visant à déterminer le moyen le plus économique de mettre en oeuvre le Traité Ciel ouvert dans le cadre d'une coopération entre les États membres. Ils ont chargé le groupe d'experts de déterminer les points de départ de l'étude, de définir les options méritant un examen plus approfondi et d'étudier la question des coûts, afin de pouvoir décider, lors de leur prochaine réunion ordinaire, qu'il convient de poursuivre l'étude. Ils ont souligné que l'UEO est disposée à coopérer ultérieurement avec des tiers et, à cet égard, se sont félicités des contacts qui ont été noués avec d'autres alliés européens, ainsi qu'avec la Fédération de Russie. Ils sont convenus que des experts devront étudier la possibilité d'une coopération intensifiée avec la Fédération de Russie, qui pourrait inclure une étude de faisabilité conjointe et/ou un survol d'essai.

18. Les ministres ont réaffirmé l'importance des travaux du sous-groupe Méditerranée. Ils ont donné mandat à l'UEO d'instaurer progressivement un dialogue avec les pays du Maghreb, compte tenu de l'évolution de la situation politique dans ces pays comme dans la région.

Institut d'études de sécurité de l'UEO

19. Les ministres ont pris note avec satisfaction des activités de l'Institut d'études de sécurité de l'UEO à Paris. Ses publications, séminaires et colloques ont beaucoup contribué à une meilleure compréhension de l'évolution en cours de l'identité européenne de sécurité et au renforcement des relations entre l'UEO et d'autres pays européens.

II. Sur le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO

1. Conformément à la décision de développer l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique figurant dans la Déclaration des États membres de l'UEO rendue publique à Maastricht le 10 décembre 1991, les États membres de l'UEO ont poursuivi l'examen et la définition des missions, structures et moyens appropriés, couvrant en particulier une cellule de planification de l'UEO et des unités militaires relevant de l'UEO, afin de renforcer son rôle opérationnel.
2. Les États membres déclarent qu'ils sont prêts à mettre à la disposition de l'UEO des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO.
3. Toute décision de recourir aux unités militaires relevant de l'UEO sera prise par le Conseil de l'UEO conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies. La décision de participer à des opérations spécifiques restera du ressort national et sera prise par les États membres conformément à leurs constitutions respectives.
4. Outre une contribution à la défense commune dans le cadre de l'application de l'article 5 du Traité de Washington et de l'article V du Traité de Bruxelles modifié, les unités militaires des États membres de l'UEO, agissant sous l'autorité de l'UEO, pourraient être utilisées pour :
 - des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
 - des missions de maintien de la paix ;
 - des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.
5. La planification et l'exécution de ces missions seront pleinement compatibles avec les dispositions militaires nécessaires pour assurer la défense collective de tous les alliés.
6. Les unités militaires proviendront des forces des États membres de l'UEO, y compris des forces ayant des missions OTAN – dans ce cas, après consultation avec l'OTAN – et seront organisées sur une base multinationale et interarmées.
7. Tous les États membres de l'UEO désigneront sous peu les unités militaires et les états-majors qu'ils seraient prêts à mettre à la disposition de l'UEO pour ses diverses missions éventuelles. Lorsque des formations multinationales tirées des forces des pays membres de l'UEO existent déjà ou sont prévues, ces unités pourraient être mises à disposition pour emploi sous l'égide de l'UEO, avec l'accord de tous les pays participants.
8. Les États membres de l'UEO se proposent de mettre sur pied et d'organiser l'entraînement des capacités appropriées qui permettront le déploiement terrestre, maritime ou aérien des unités militaires de l'UEO en vue d'accomplir ces missions.

9. Une cellule de planification sera mise en place le 1er octobre 1992, sous réserve des considérations pratiques ; elle relèvera du Conseil. Elle sera implantée avec le Secrétariat général dans un immeuble approprié à Bruxelles. Le Conseil a nommé aujourd'hui le général Caltabiano (de l'armée de l'air italienne) au poste de directeur. La cellule sera chargée :
 - o de préparer des plans de circonstance pour l'emploi de forces sous l'égide de l'UEO ;
 - o de préparer des recommandations pour les dispositions nécessaires en matière de commandement, de conduite des opérations et de transmissions, y compris les instructions permanentes pour les états-majors qui pourraient être choisis ;
 - o d'établir un inventaire actualisé des forces et des groupements de forces susceptibles d'être affectés à l'UEO pour des opérations spécifiques.
10. Le Conseil des ministres a approuvé le mandat de la Cellule de planification.

III. Sur les relations entre l'UEO et les autres États européens membres de l'Union européenne ou de l'Alliance atlantique

A. Suite à la Déclaration rendue publique le 10 décembre 1991 à Maastricht, avec le Traité sur l'Union européenne, les ministres de l'UEO ont rappelé les principes fondamentaux sur lesquels devront être fondées les relations entre les États membres et les États membres associés de l'UEO:

- o règlement par des moyens pacifiques de leurs différends mutuels, conformément aux obligations découlant du Traité de Bruxelles modifié, du Traité de l'Atlantique nord et de la Charte des Nations unies, aux engagements pris aux termes de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris, ainsi qu'aux autres principes et règles de droit international généralement reconnus ;
- o abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force, dans leurs relations mutuelles, conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies.

Ils ont aussi souligné que les garanties de sécurité et les engagements de défense contenus dans les Traités qui lient les États membres au sein de l'Union de l'Europe occidentale et qui les lient au sein de l'Alliance atlantique se renforcent mutuellement et ne sauraient être invoqués par ceux qui souscrivent à la Partie III de la Déclaration de Petersberg dans les différends survenant entre les États membres de l'une ou l'autre des deux organisations.

B. Dans leur Déclaration de Maastricht du 10 décembre 1991, les États membres de l'UEO ont proposé que les États qui sont membres de l'Union européenne soient invités à adhérer à l'UEO aux conditions qui seront convenues conformément à l'article XI du Traité de Bruxelles modifié, ou à devenir observateurs s'ils le souhaitent. Simultanément, les autres États européens membres de l'OTAN sont invités à devenir membres associés de l'UEO d'une manière qui leur permette de participer pleinement aux activités de l'UEO.

Conformément à la Partie III de la Déclaration de Petersberg, les ministres ont décidé qu'il convient, en formulant l'invitation adressée aux pays souhaitant devenir membres de plein droit, observateurs ou membres associés, de préciser les points suivants :

Membres :

Les États membres de l'Union européenne qui ont accepté l'invitation à adhérer à l'UEO s'engagent :

- o à respecter, conformément aux principes et aux valeurs auxquels adhèrent tous les États membres de l'UEO, le Traité de Bruxelles de 1948 modifié le 23 octobre 1951, ses Protocoles et textes associés, et les accords conclus par les États membres en vertu des dispositions dudit Traité ;

- à prendre acte en les approuvant des accords, décisions et règlements adoptés conformément aux dispositions dudit Traité, et des Déclarations adoptées à partir de celle de Rome du 27 octobre 1984 ;
- à développer l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, conformément à l'engagement pris le 10 décembre 1991 dans la Déclaration sur le rôle de l'UEO et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique, jointe au Traité sur l'Union européenne, et
- à accepter dans son intégralité la teneur de la Partie III de la Déclaration de Petersberg qui formera un élément du Protocole d'adhésion.

Observateurs :

Les États membres de l'Union européenne, qui ont accepté l'invitation à devenir observateurs,

- pourront, bien que n'étant pas parties au Traité de Bruxelles modifié, assister aux réunions du Conseil de l'UEO sous réserve des dispositions prévues à l'article VIII du Traité de Bruxelles modifié ; à la demande de la majorité des États membres, ou de la moitié des États membres dont la présidence, la présence aux réunions du Conseil pourra être limitée aux membres de plein droit ;
- pourront être invités aux réunions des groupes de travail ;
- pourront être invités, sur demande, à prendre la parole ;
- auront les mêmes droits et responsabilités que les membres de plein droit pour les fonctions relevant d'instances et d'institutions auxquelles ils appartiennent déjà et qui seraient transférées à l'UEO.

Membres associés :

Les autres États européens membres de l'Alliance atlantique qui ont accepté l'invitation à devenir membres associés, pourront, bien que n'étant pas parties au Traité de Bruxelles modifié, participer pleinement aux réunions du Conseil de l'UEO – sous réserve des dispositions prévues à l'article III du Traité de Bruxelles modifié – de ses groupes de travail et des organismes subsidiaires, compte tenu des dispositions suivantes :

- à la demande de la majorité des États membres, ou de la moitié des membres dont la présidence, cette participation pourra être limitée aux membres de plein droit ;
- ils auront la possibilité d'être associés à la Cellule de planification par une procédure de liaison permanente ;
- ils auront les mêmes droits et les mêmes responsabilités que les membres de plein droit pour les fonctions relevant d'instances et d'institutions auxquelles ils appartiennent déjà et qui seraient transférées à l'UEO ;
- ils auront droit à la parole mais ne pourront pas bloquer une décision faisant l'objet d'un consensus entre les États membres ;
- ils pourront s'associer aux décisions prises par les États membres ; ils pourront participer à leur mise en oeuvre à moins de décision contraire prise à la majorité des États membres ou par la moitié des États membres dont la présidence ;
- ils participeront, sur la même base que les membres de plein droit, aux opérations militaires de l'UEO pour lesquelles ils engagent des forces ;
- ils accepteront dans son intégralité la section A de la Partie III de la Déclaration de Petersberg qui formera un élément du document d'association ;
- ils seront raccordés au système de télécommunications (WEUCOM) des États membres pour les messages relatifs aux réunions et activités auxquelles ils participent ;
- ils seront invités à apporter une contribution financière aux budgets de l'organisation.

Activités spatiales

Pour des raisons pratiques, les activités spatiales demeureront restreintes aux membres actuels jusqu'à la fin de la période expérimentale concernant le Centre satellitaire se terminant en 1995.

Pendant cette phase, les nouveaux membres et les membres associés seront tenus informés des activités spatiales de l'UEO. Des dispositions appropriées seront prises pour permettre aux membres associés de participer aux activités spatiales ultérieures au moment où seront adoptées les décisions relatives à la poursuite de ces activités.

Mandat

C. Les ministres ont chargé le Conseil permanent de prendre des dispositions pour entamer les discussions avec les États concernés.

Les ministres ont confirmé leur souhait de conclure les accords nécessaires avant le 31 décembre 1992.

Annexe 8. 6. : Accord spécifique SACEUR⁴⁵²

« Accord spécifique du 21 janvier 1993 sur les conditions d'emploi du Corps Européen dans le cadre de l'Alliance atlantique »

Etant donné le caractère actif de ce document, sa diffusion au public est restreinte. Seul un condensé du texte de l'accord peut être reproduit ici.

1. L'emploi du Corps Européen s'effectue sur la base de l'article V du Traité de Washington. Le Corps peut être engagé tant dans le cadre des forces de défense principale que des forces de réaction rapide.
2. Dans le cadre des forces de défense principale, le Corps sera rendu disponible en première ligne dans la région Centre-Europe.
3. Dans le cadre des forces de réaction rapide le Corps peut être engagé dans l'ensemble des domaines de responsabilité du SACEUR.
4. En dehors de l'article V du Traité de Washington, le Corps peut dorénavant aussi être engagé dans le cadre de l'Alliance pour des missions de maintien ou de rétablissement de la paix de même que pour des actions humanitaires en soutien d'autres institutions de sécurité collective.
5. Les emplois du Corps dans le cadre des forces de défense principale et de réaction rapide s'effectuent sur la base de plans opérationnels qui sont élaborés sous la responsabilité du SACEUR.
6. Les procédures de conception des plans opérationnels sont réglées en détail par un accord séparé. Elles se conforment aussi largement que possible aux procédures en vigueur de l'OTAN.
7. La décision d'emploi du Corps reste en tous les cas du ressort de la responsabilité des nations participantes.
8. Aussitôt que la décision d'application d'un plan d'action éventuel est prise, les Etats participants placent le Corps sous commandement opérationnel du SACEUR.
9. Les unités militaires subordonnées au Corps restent en principe subordonnées au Général Commandant.

⁴⁵² Source : Ernst Martin, *Eurokorps und europäische Einingung*, op. cit., p. 607-608. Notre traduction du texte à partir de l'exemplaire allemand.

Annexe 8.7. : Déclaration de Saint Malo⁴⁵³

Sommet Franco-Britannique de Saint -Malo 4 décembre 1998

Les chefs d'Etat et de gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la France sont convenus de ce qui suit :

1. L'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale. Le Traité d'Amsterdam, base essentielle pour l'action de l'Union, doit donc devenir une réalité. La mise en oeuvre complète et rapide des dispositions d'Amsterdam sur la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) doit être achevée. Cela inclut la responsabilité du Conseil européen de décider le développement progressif d'une politique de défense commune dans le cadre de la PESC. Le Conseil doit être en mesure, sur une base intergouvernementale, de prendre des décisions portant sur tout l'éventail des actions prévues par le titre V du Traité de l'Union européenne.

2. A cette fin, l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. Dans cette perspective, les engagements de défense collective auxquels ont souscrit les États membres (article 5 du Traité de Washington et article V du Traité de Bruxelles) devront être maintenus. En renforçant la solidarité entre les pays de l'Union européenne pour que l'Europe puisse faire entendre sa voix dans les affaires du monde, tout en agissant en conformité avec nos obligations respectives au sein de l'OTAN, nous contribuons à la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres. Les Européens devront agir dans le cadre institutionnel de l'Union européenne (Conseil européen, Conseil Affaires générales, et réunion des ministres de la Défense). Le renforcement de la solidarité européenne doit prendre en compte la variété des positions des pays européens. La diversité des situations des États au regard de l'OTAN devra être respectée.

3. Pour pouvoir prendre des décisions et, lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, pour approuver des actions militaires, l'Union européenne doit être dotée de structures appropriées. Elle doit également disposer d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement, et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile, en prenant en compte les moyens actuels de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et l'évolution de ses rapports avec l'Union européenne. A cet égard, l'Union européenne devra pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés (moyens européens pré identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN, ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN)

4. L'Europe a besoin de forces armées renforcées, capables de faire face rapidement aux nouveaux risques et s'appuyant sur une base industrielle et technologique de défense compétitive et forte.

5. Nous sommes déterminés à unir nos efforts pour permettre à l'Union européenne de progresser concrètement vers ses objectifs.

⁴⁵³ Source : http://www.defense.gouv.fr/dga/content/download/43542/434987/file/accord_franco-britannique_de_saint-malo_4_decembre_1998_saintmalo.pdf

Annexe 8.8. : Conclusions de la présidence, sommet européen de Cologne, 4 juin 1999⁴⁵⁴

ANNEXE III - DECLARATION DU CONSEIL EUROPEEN DE COLOGNE CONCERNANT LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE

1. Nous, membres du Conseil européen, sommes déterminés à voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. A cette fin, nous avons l'intention de doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Les travaux entrepris à l'initiative de la présidence allemande et l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam nous permettent aujourd'hui de franchir une étape décisive.

Dans le cadre de la poursuite des objectifs de notre politique étrangère et de sécurité commune et de la définition progressive d'une politique de défense commune, nous sommes convaincus que le Conseil devrait être en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les "missions de Petersberg". A cette fin, l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN. L'Union européenne renforcera ainsi sa capacité à contribuer à la paix et à la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies.

2. Nous sommes persuadés que, pour remplir pleinement sa mission en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, l'Union européenne doit avoir à sa disposition les capacités et instruments appropriés. Nous nous engageons donc à améliorer l'efficacité des moyens militaires européens sur la base des capacités actuelles, qu'elles soient nationales, binationales ou multinationales, et à renforcer nos propres capacités à cette fin. Cela requiert la poursuite d'un effort de défense soutenu, la mise en oeuvre des adaptations nécessaires et notamment le renforcement de nos capacités en matière de renseignement, de capacité de projection, de commandement et de contrôle. Cela exige également des efforts pour l'adaptation, l'entraînement et la mise en cohérence des forces européennes nationales et multinationales.

Nous reconnaissons aussi la nécessité d'accomplir des efforts soutenus pour renforcer la base industrielle et technologique de la défense, que nous souhaitons compétitive et dynamique. Nous sommes déterminés à favoriser la restructuration des industries européennes de défense dans les Etats concernés. Avec les industriels, nous oeuvrerons à une collaboration plus étroite et plus efficace des industries de défense. Nous chercherons à améliorer encore l'harmonisation des besoins militaires ainsi que la programmation et la fourniture des armements, de la façon que les Etats membres jugeront appropriée.

3. Nous nous félicitons des résultats des travaux du sommet de l'OTAN tenu à Washington en ce qui concerne le soutien apporté au processus lancé par l'Union européenne et la confirmation du fait qu'un rôle plus affirmé de l'Union européenne dans la prévention des conflits et la gestion des crises contribuera à la vitalité d'une Alliance renouvée. Dans la mise en oeuvre de ce processus lancé par l'Union européenne, nous veillerons à assurer de manière effective une consultation, une coopération et une transparence mutuelles entre l'Union européenne et l'OTAN.

Notre intention est de mettre en place un véritable dispositif de gestion des crises conduit par l'Union européenne, grâce auquel les Etats membres de l'Union, tant ceux qui sont membres de l'OTAN que

⁴⁵⁴ Source : http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_fr.htm

les neutres et les non-alliés, pourront participer pleinement et sur un pied d'égalité aux opérations de l'Union européenne.

Nous mettrons en place des arrangements qui permettent aux alliés et partenaires européens non membres de l'Union européenne de prendre part dans toute la mesure du possible à cette entreprise.

4. Par conséquent, nous approuvons et adoptons le rapport élaboré par la présidence allemande, qui traduit le consensus des Etats membres.

5. Nous sommes maintenant résolus à entrer dans une nouvelle étape de la construction de l'Union européenne. A cette fin, nous chargeons le Conseil "Affaires générales" de préparer les conditions et mesures nécessaires pour réaliser ces objectifs, et notamment de définir les modalités de l'inclusion de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg. A cet égard, notre objectif est d'adopter les décisions nécessaires d'ici la fin de l'an 2000. Dans cette éventualité, l'UEO en tant qu'organisation aura achevé sa mission. Les différentes situations des Etats membres en matière de garanties de défense collective ne s'en trouveront pas affectées. L'Alliance reste le fondement de la défense collective de ses membres.

Nous invitons donc la présidence finlandaise à poursuivre les travaux dans le cadre du Conseil "Affaires générales" sur la base de la présente déclaration et du rapport de la présidence au Conseil européen se réunissant à Cologne. Nous attendons avec intérêt un rapport sur l'état d'avancement des travaux de la présidence finlandaise destiné au Conseil européen d'Helsinki.

Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense

1. Introduction

Le traité d'Amsterdam, qui est entré en vigueur le 1er mai, prévoit le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris la définition progressive d'une politique européenne de défense commune, conformément à l'article 17 du traité UE. Le traité prévoit aussi la possibilité d'intégrer l'UEO dans l'Union européenne si le Conseil européen en décide ainsi.

Le Conseil européen de Vienne s'est félicité du nouvel élan qui a été imprimé au débat sur une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Il a estimé que la PESC doit s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles si l'on veut que l'Union européenne soit en mesure de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. Il s'est en outre félicité de la déclaration franco-britannique faite à Saint-Malo le 4 décembre 1998. Le Conseil européen a invité la présidence allemande à poursuivre ce débat et a décidé de réexaminer cette question lors de sa réunion de Cologne. A cette fin, les ministres des affaires étrangères se sont penchés sur cette question lors de la réunion informelle qu'ils ont tenue à Reinhartshausen les 13 et 14 mars et lors de la session du Conseil "Affaires générales" du 17 mai.

Les participants au sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Washington se sont félicités du nouvel élan qui a été imprimé par le traité d'Amsterdam au renforcement d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et ont confirmé que le renforcement du pilier européen contribuerait à assurer la vitalité de l'Alliance au XXIème siècle. Les participants au sommet ont en outre insisté sur le fait que la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, telle que le traité d'Amsterdam la préconise, serait compatible avec la politique de sécurité et de défense commune instaurée dans le cadre du traité de Washington. Ce processus se traduira par une complémentarité, une coopération et une synergie accrues.

Le Conseil des ministres de l'UEO a également discuté de cette question les 10 et 11 mai, sur la base des réflexions informelles qui ont été engagées lors du Conseil de Rome. Les Etats membres s'efforceront d'agir conformément aux conclusions de l'étude que l'UEO a entreprise sur les capacités de défense européenne.

2. Principes directeurs

L'objectif est de renforcer la PESC en se dotant d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Cela suppose une capacité d'action autonome s'appuyant sur des capacités militaires crédibles ainsi que des instances et des procédures de décision appropriées. Les décisions d'intervention seraient prises dans le cadre de la PESC, selon des procédures appropriées de façon à refléter la nature spécifique des décisions dans ce domaine. Le Conseil de l'Union européenne serait donc en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des instruments politiques, économiques et militaires à sa disposition pour répondre à des situations de crise. L'Union européenne est résolue à préserver la paix et à renforcer la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, comme le prévoient les dispositions de l'article 11 du TUE.

Le traité d'Amsterdam incorpore dans le traité les missions dites de Petersberg ("missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat dans la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix").

L'essentiel de nos efforts devrait donc viser à ce que l'Union européenne dispose des capacités (notamment militaires) nécessaires et des structures appropriées lui permettant de prendre des décisions effectives en matière de gestion des crises dans le cadre des missions dites de Petersberg. Il s'agit là du domaine dans lequel l'Europe doit de toute urgence se doter d'une capacité d'action. La mise sur pied d'une capacité européenne militaire de gestion des crises doit être considérée comme une activité relevant de la PESC (titre V du traité UE) et comme un élément de la définition progressive d'une politique de défense commune, conformément à l'article 17 du traité UE.

L'Alliance atlantique reste le fondement de la défense collective de ses membres. Les engagements pris au titre de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles seront maintenus en tout état de cause pour les Etats membres parties à ces traités. La politique de l'Union n'affecte pas la spécificité de la politique en matière de sécurité et de défense de certains Etats membres.

3. Prise de décisions

En ce qui concerne la prise de décisions par l'Union européenne dans le domaine de la politique en matière de sécurité et de défense, il faut prendre les dispositions nécessaires pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de Petersberg conduites par l'Union européenne, de sorte que l'Union européenne puisse décider et conduire ces opérations de manière efficace.

En outre, l'Union européenne aura besoin d'un dispositif d'analyse des situations, de sources de renseignements et de moyens lui permettant d'assurer une planification stratégique adéquate.

Cela peut nécessiter en particulier :

- des sessions régulières (ou ad hoc) du Conseil "Affaires générales", auxquelles participeront, si cela est nécessaire, les ministres de la défense ;
- un organe permanent à Bruxelles (comité politique et de sécurité) composé de représentants compétents en matière politico-militaire ;
- un comité militaire de l'UE composé de représentants militaires et chargé de formuler des recommandations destinées au comité politique et de sécurité ;
- un état-major de l'UE, avec un centre de situation ;
- d'autres ressources telles qu'un centre satellitaire ou un institut d'études de sécurité.

Il est possible que d'autres questions institutionnelles doivent être traitées.

Les décisions concernant des missions de gestion des crises, en particulier les décisions qui ont des implications militaires ou en matière de défense, devront être prises conformément à l'article 23 du

traité sur l'Union européenne. Les Etats membres conserveront en toutes circonstances le droit de décider des conditions du déploiement de leurs forces nationales et d'en fixer le moment.

4. Mise en oeuvre

Pour ce qui est des moyens militaires, il faut que les Etats membres mettent en place d'autres forces (y compris leurs états-majors) qui soient également conçues pour des opérations de gestion de crises, sans duplication inutile. Les principales caractéristiques comprennent : la capacité de projection, la soutenabilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la mobilité.

Pour mener concrètement les opérations conduites par l'UE, l'Union européenne devra déterminer, en fonction des circonstances, si elle opte :

- pour des opérations conduites par l'UE, avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN ou
- pour des opérations conduites par l'UE sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN.

Pour les opérations qu'elle mènera sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, l'UE pourrait utiliser des moyens nationaux ou multinationaux européens, préalablement identifiés par les Etats membres. Pour cela, il faudra utiliser soit des structures de commandement nationales prévoyant une représentation multinationale au sein des quartiers généraux, soit se servir des structures de commandement qui existent au sein de forces multinationales. Il sera nécessaire de prévoir d'autres mesures pour renforcer la capacité des forces européennes multinationales et nationales afin de faire face à des situations de crise.

Pour les opérations conduites par l'UE avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN, y compris les dispositifs européens de commandement, il faudrait mettre l'accent essentiellement sur les aspects suivants :

- mise en oeuvre des arrangements fondés sur les décisions de Berlin de 1996 et sur les décisions prises lors du sommet de l'OTAN à Washington, en avril 1999 ;
- les autres arrangements prévus par l'OTAN lors de son sommet de Washington devraient porter en particulier sur :
 - l'accès garanti de l'UE aux moyens de planification de l'OTAN susceptibles de contribuer à la planification militaire des opérations conduites par l'UE ;
 - la présomption de disponibilité au profit de l'UE de moyens communs et de capacités de l'OTAN qui auront été préalablement identifiés pour être utilisés dans des opérations dirigées par l'UE.

5. Modalités de participation et de coopération

Pour que la création d'une politique européenne en matière de sécurité et de défense soit une réussite, les éléments suivants devront notamment être assurés:

- la possibilité pour tous les Etats membres de l'UE, y compris les membres non alliés, de participer pleinement et sur un pied d'égalité aux opérations de l'UE ;
- des arrangements satisfaisants pour que les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE puissent être associés de la manière la plus large possible aux opérations conduites par l'UE, sur la base des arrangements de consultation existant au sein de l'UEO ;
- des dispositions pour garantir que tous les participants à une opération conduite par l'UE aient les mêmes droits quant à la conduite de cette opération, sans préjudice du principe de l'autonomie de décision de l'UE, notamment du droit du Conseil d'examiner et de statuer sur les questions de principe et de politique ;
- la nécessité d'assurer de manière effective une consultation, une coopération et une transparence mutuelles entre l'UE et l'OTAN ;
- l'étude des moyens offrant aux partenaires associés de l'UEO la possibilité d'y participer.

Annexe 8.9.: Conclusions de la présidence, sommet européen d'Helsinki, 11 décembre 1999⁴⁵⁵

II. POLITIQUE EUROPÉENNE COMMUNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

25. Le Conseil européen adopte les deux rapports de la présidence (cf. annexe IV) sur le développement des moyens de l'Union pour la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre d'une politique européenne commune renforcée en matière de sécurité et de défense.

26 L'Union contribuera à la paix et à la sécurité internationales conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'Union reconnaît que le Conseil de sécurité des Nations Unies est l'instance à laquelle il appartient en premier de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

27. Le Conseil européen souligne sa détermination de développer une capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. Ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une année européenne.

28. Se fondant sur les lignes directrices définies par le Conseil européen de Cologne, et sur la base des rapports de la présidence, le Conseil européen a notamment décidé ce qui suit :

- coopérant volontairement dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les États membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg ;
- de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires seront créés au sein du Conseil pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations, dans le respect du cadre institutionnel unique ;
- des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines et entières entre l'UE et l'OTAN seront définies, en tenant compte des besoins de tous les États membres de l'UE ;
- des dispositions adéquates seront définies pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des États européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE, ainsi qu'à d'autres États concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'UE ;
- un mécanisme pour la gestion non militaire des crises sera institué pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires, dont disposent l'Union et les États membres.

29. Le Conseil européen invite la prochaine présidence, en association avec le Secrétaire général/Haut Représentant, à accorder la priorité à la poursuite, au sein du Conseil "Affaires générales", des travaux relatifs à tous les volets de ces rapports, y compris la prévention des conflits et la création d'un comité pour la gestion civile des crises. La prochaine présidence est invitée à élaborer un premier rapport sur l'évolution de la situation pour le Conseil européen de Lisbonne et, à l'attention du Conseil européen de Feira, un rapport d'ensemble contenant des recommandations et des propositions appropriées, ainsi que des éléments de réponse à la question de savoir si une modification des traités est jugée nécessaire ou non. Le Conseil "Affaires générales" est invité à

455

Source :

http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/actualites/deplacements_a_1_etrananger/1999/decembre/fiches/conseil_europeen_d_helsinki-conclusions_de_la_presidence_et_annexes.46047.html
http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/actualites/deplacements_a_1_etrananger/1999/decembre/fiches/conseil_europeen_d_helsinki-conclusions_de_la_presidence_et_annexes.46047.html

entamer la mise en œuvre de ces décisions en instituant au sein du Conseil, à compter de mars 2000, les organes et les structures intérimaires convenus, conformément aux dispositions actuelles du traité.

ANNEXE IV - RAPPORTS DE LA PRÉSIDENTE POUR LE CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI CONCERNANT "LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE COMMUNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE" ET "LA GESTION NON MILITAIRE DES CRISES PAR L'UNION EUROPÉENNE"

En réponse au mandat que le Conseil européen de Cologne lui a confié, la présidence s'est fixé pour objectif premier de renforcer la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense en faisant avancer les travaux concernant les aspects militaires et non militaires de la gestion des crises. Pour ce faire, elle s'est fondée sur les dispositions du traité sur l'Union européenne ainsi que sur les principes directeurs arrêtés à Cologne, que les États membres ont réaffirmés.

Ces travaux ont donné lieu à deux rapports distincts sur l'état d'avancement des travaux, destinés au Conseil européen. Ces rapports, conçus pour être complémentaires, proposent des mesures concrètes et donnent des orientations pour les travaux futurs afin que les décisions nécessaires soient prises avant la fin de l'an 2000 en vue d'atteindre les objectifs fixés à Cologne. Durant la présidence portugaise, la question de savoir si une modification du traité est nécessaire ou non sera examinée.

Afin d'assumer leurs responsabilités face à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les missions dites de Petersberg, les États membres ont décidé, à cette fin, de développer des capacités militaires plus efficaces et d'établir de nouvelles structures politiques et militaires. À cet égard, il s'agit pour l'Union d'avoir la capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer puis de conduire des opérations militaires sous sa direction face à des crises internationales.

Afin également d'assumer ces responsabilités, l'Union entend améliorer et utiliser plus efficacement les moyens à sa disposition pour la gestion civile des crises, pour laquelle l'Union et les États membres ont d'ores et déjà une expérience considérable. Une large place sera accordée à la capacité de réagir rapidement.

Toutes ces mesures seront prises à l'appui de la politique étrangère et de sécurité commune ; elles renforceront et étendront le rôle global de l'Union sur la scène internationale. L'Union européenne sera en mesure, grâce au renforcement et à la coordination des instruments militaires et civils de réponse aux crises, de recourir à l'ensemble des instruments qui vont des activités diplomatiques aux opérations civiles de maintien de l'ordre et aux opérations militaires de gestion des crises, en passant par l'aide humanitaire et les mesures économiques. L'OTAN demeure le fondement de la défense collective de ses membres et continuera à jouer un rôle important dans la gestion des crises.

Le développement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense se fera sans préjudice des engagements pris au titre de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles, qui seront préservés pour les États membres parties à ces traités. De même, ce développement n'affectera pas la spécificité de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

De nouvelles mesures seront prises pour assurer une concertation, une coopération et une transparence pleines et mutuelles entre l'UE et l'OTAN. L'Union contribuera à la paix et à la sécurité internationales conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'Union reconnaît la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle coopérera, dans le respect des principes et des objectifs de la Charte de l'OSCE pour la sécurité européenne, avec les Nations Unies, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, dans un esprit de synergie, à la promotion de la

stabilité, l'alerte rapide, la prévention des conflits, la gestion des crises ainsi qu'aux efforts de reconstruction après-conflits.

* * *

Annexe I à l'annexe IV : rapport sur l'état des travaux établi par la Présidence pour le Conseil d'Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune de sécurité et de défense

Introduction

Rappelant les principes directeurs arrêtés à Cologne, l'Union européenne devrait être en mesure d'assumer ses responsabilités face à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les missions dites de Petersberg. L'Union européenne devrait disposer, à l'appui de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de la capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer puis de conduire des opérations militaires en réponse à des crises internationales. L'action de l'Union sera menée conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et aux principes et objectifs de la Charte de l'OSCE pour la sécurité européenne. L'Union reconnaît la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

À cette fin, un accord est intervenu sur ce qui suit :

Un grand objectif commun européen sera adopté de sorte que des moyens militaires prêts à être déployés et des objectifs collectifs de capacités en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de capacité de projection seront mis au point rapidement, et ce grâce à la coordination volontaire des efforts nationaux et multinationaux, afin de mener à bien l'ensemble des missions dites de Petersberg.

De nouveaux organes politiques et militaires seront établis au sein du Conseil pour permettre à l'Union européenne de prendre les décisions sur les opérations de Petersberg qu'elle dirige et pour assurer, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique nécessaires de ces opérations.

Des principes de coopération seront agréés avec des États européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE et avec d'autres partenaires européens, pour la gestion militaire de crise dirigée par l'UE, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union.

La volonté de mener à bien les missions de Petersberg requerra des États membres d'améliorer leurs moyens militaires nationaux et multinationaux, ce qui, parallèlement, renforcera, lorsqu'il y a lieu, les capacités de l'OTAN et augmentera l'efficacité de l'action du Partenariat pour la paix (PpP) en faveur de la sécurité européenne.

Lors de la présentation du présent rapport, la présidence a pris note de ce que le Danemark renvoyait au Protocole n° 5 du traité d'Amsterdam sur la position du Danemark.

Capacités militaires pour accomplir les missions de Petersberg

Les États membres rappellent les engagements qu'ils ont pris à Cologne et leur détermination à donner à l'UE les capacités appropriées qui lui permettront, sans duplication inutile, d'entreprendre l'ensemble des missions définies à Petersberg à l'appui de la PESC. Ces capacités leur permettront de conduire efficacement des opérations dirigées par l'UE et, pour ceux qui sont concernés, de jouer pleinement leur rôle dans le cadre d'opérations de l'OTAN et dirigées par l'OTAN. Des capacités européennes plus efficaces seront développées sur la base de capacités nationales, binationales et

multinationales existantes, qui seront réunies pour des opérations de gestion de crise menées par l'UE avec ou sans l'appui des moyens et des capacités de l'OTAN. Une attention toute particulière sera accordée aux moyens nécessaires pour assurer une gestion efficace des crises : capacité de projection, viabilité, interopérabilité, flexibilité, mobilité, capacité de survivre et capacité de commandement et de contrôle, en tenant compte des résultats de l'audit de l'UEO sur les capacités et les moyens disponibles et leurs implications pour les opérations dirigées par l'UE.

Afin de développer les capacités européennes, les États membres se sont fixé comme objectif global d'être en mesure d'ici l'an 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement puis de soutenir des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg définies dans le traité d'Amsterdam, y compris les plus exigeantes d'entre elles, dans des opérations pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes). Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. Les États membres devraient être en mesure de déployer de telles forces dans leur intégralité dans un délai de 60 jours et, dans ce cadre, de fournir des éléments plus réduits de réaction rapide disposant d'un très haut degré de disponibilité. Ils devront en outre être en mesure de soutenir un tel déploiement de forces pendant au moins une année. Cela nécessitera de disposer d'unités déployables additionnelles (et de moyens de soutien) à un degré de disponibilité moindre pour fournir les relèves des forces initialement déployées.

Les États membres ont également décidé de déterminer rapidement des objectifs collectifs de capacité en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de transport stratégique, domaines également identifiés par l'audit de l'UEO. Ils se félicitent à cet égard des décisions allant en ce sens déjà annoncées par certains États membres :

- développer et coordonner des moyens militaires de surveillance et d'alerte rapide ;
- ouvrir les États-majors nationaux interarmées existants à des officiers provenant d'autres États membres ;
- renforcer les capacités de réaction rapide des forces multinationales européennes existantes ;
- préparer l'établissement d'un commandement européen du transport aérien ;
- accroître le nombre des troupes prêtes à être déployées ;
- renforcer les capacités de transport maritime stratégiques.

Le Conseil "Affaires générales", avec la participation des ministres de la Défense, élaborera l'objectif global et les objectifs de capacité. Il élaborera une méthode de consultation grâce à laquelle il sera possible d'atteindre et de tenir ces objectifs et par laquelle chaque État membre pourra définir sa contribution nationale, reflétant ainsi la volonté politique et la détermination des États membres d'atteindre ces objectifs. Cela comportera aussi un examen régulier des progrès réalisés. Les États membres utiliseront en outre les procédures de planification existantes en matière de défense, y compris, si cela est approprié, celles de l'OTAN et du processus de planification et de révision (PARP) du Partenariat pour la paix (PpP). Ces objectifs et ceux découlant, pour les pays concernés, de l'initiative de l'OTAN sur les capacités de défense (ICD) se renforceront mutuellement.

Les États européens membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'UE, ainsi que d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne, seront invités à contribuer à cette amélioration des capacités militaires européennes. Cela renforcera l'efficacité des opérations militaires dirigées par l'UE et contribuera directement, pour les pays concernés, à l'efficacité et à la vitalité du pilier européen de l'OTAN.

Les États membres se félicitent des progrès réalisés récemment en vue de la restructuration des industries européennes de défense, ce qui constitue un pas important en avant. Ces efforts contribuent à renforcer la base technologique et industrielle de la défense européenne. Une telle évolution appelle à un renforcement des efforts pour chercher à améliorer encore l'harmonisation des besoins militaires ainsi que la programmation et la fourniture d'armements, dans la mesure où les États membres l'estiment approprié.

Prise de décisions

Le Conseil arrête la politique concernant la participation de l'Union à toutes les phases et dans tous les aspects de la gestion des crises, et prend notamment la décision de mener les missions de Petersberg conformément à l'article 23 du traité UE. Les décisions prises à l'intérieur du cadre institutionnel unique respecteront les compétences de la Communauté européenne et garantiront la cohérence interpilliers, conformément à l'article 3 du traité UE. Tous les États membres sont habilités à participer pleinement et sur un pied d'égalité à toutes les décisions et délibérations du Conseil et des organes du Conseil portant sur les opérations dirigées par l'UE. L'engagement par les États membres de moyens nationaux dans de telles opérations relèvera de leur décision souveraine. Les États membres participeront au comité ad hoc des contributeurs conformément aux dispositions prévues au paragraphe 24.

Les ministres de la défense seront impliqués dans la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECS) ; ainsi, lorsque le Conseil "Affaires générales" examinera des questions liées à cette dernière, les ministres de la défense y participeront, s'il y a lieu, afin de donner des orientations en matière de défense.

Au sein du Conseil, seront créés les nouveaux organes politiques et militaires permanents suivants :

a) Un comité politique et de sécurité (COPS) permanent, siégeant à Bruxelles, sera composé de représentants nationaux au niveau de représentants de haut niveau/ambassadeurs. Il traitera de tous les aspects de la PESC, y compris la PECS, conformément aux dispositions du TUE et sans préjudice de la compétence communautaire. Dans le cas d'une opération militaire de gestion de crises, le COPS exercera, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. À cette fin, des procédures appropriées seront adoptées afin de prendre des décisions efficaces et urgentes. Le COPS adressera également des directives au comité militaire.

b) Le Comité militaire (CM) sera composé des chefs d'État-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. Le CM se réunira au niveau des chefs d'État-major des armées en tant que de besoin.

Ce comité donnera des avis militaires et formulera des recommandations destinées au COPS et fournira des directives militaires à l'État-major. Le président du CM assistera aux sessions du Conseil lorsque celui-ci aura à prendre des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense.

c) L'État-major (EM), au sein des structures du Conseil, mettra ses compétences militaires au service de la PECS, notamment de la conduite des opérations militaires de gestion des crises menées par l'UE.

L'État-major sera chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales.

À titre provisoire, les instances ci-après seront mises en place au sein du Conseil à compter du 1er mars 2000 :

1. Dans le strict respect des dispositions du traité, le Conseil créera un Comité politique et de sécurité permanent intérimaire au niveau des hauts fonctionnaires/ambassadeurs. Cet organe sera chargé, d'une part, d'assurer, sous la supervision du Comité politique, le suivi du Conseil européen d'Helsinki, en élaborant des recommandations sur le fonctionnement futur de la PECS et, d'autre part, de traiter de la gestion courante des questions PESC, en relation étroite avec le SG/HR.
2. Un organe intérimaire composé de représentants militaires des chefs d'État-major des armées des États membres est institué afin de donner au Comité politique et de sécurité intérimaire, en tant que de besoin, des avis militaires.
3. Le Secrétariat du Conseil sera renforcé par des experts militaires détachés par les États membres afin de contribuer aux travaux relatifs à la PECS et de constituer le noyau du futur État-major. Le Secrétaire général/Haut représentant (SG/HR), en assistant le Conseil, a

une contribution essentielle à apporter à l'efficacité et à la cohérence de la PESC et à la mise au point de la politique commune en matière de sécurité et de défense. Conformément au TUE, le SG/HR contribuera à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique.

Au cours de la période intérimaire, le SG/HR, Secrétaire général de l'UEO, devra exploiter pleinement les capacités de l'UEO afin de conseiller le Conseil conformément à l'article 17 du TUE.

Consultation et coopération avec des pays non membres de l'UE et avec l'OTAN

L'Union assurera le dialogue, la consultation et la coopération nécessaires avec l'OTAN et ses membres ne faisant pas partie de l'UE, avec d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE, ainsi qu'avec d'autres éventuels partenaires dans la gestion des crises dirigée par l'UE, en respectant pleinement l'autonomie de décision de l'UE et le cadre institutionnel unique de l'Union.

Des structures appropriées seront mises en place afin de permettre dialogue et échanges d'informations avec les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE et d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE sur des questions liées à la politique de sécurité et de défense et à la gestion des crises. En cas de crise, ces structures permettront la tenue de consultations pendant la période précédant une décision du Conseil.

En cas de décision prise par le Conseil de lancer une opération, les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE participeront à celle-ci, s'ils le souhaitent, s'il s'agit d'une opération nécessitant un recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Ils seront invités, sur décision du Conseil, à participer à des opérations pour lesquelles l'UE n'a pas recours aux moyens de l'OTAN.

D'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE pourront aussi être invités par le Conseil à participer à des opérations dirigées par l'UE, une fois que le Conseil aura décidé de lancer de telles opérations.

[...]

Dans le cas d'une opération dirigée par l'UE, un comité ad hoc de contributeurs sera créé afin d'assurer la conduite au jour le jour de l'opération. Tous les États membres de l'UE ont le droit de participer à ce comité ad hoc, qu'ils prennent ou non part à l'opération, mais seuls les États contributeurs participeront à la conduite au jour le jour de cette opération.

Le Conseil, après la tenue de consultations entre les États participants au sein du Comité des contributeurs, prend la décision de mettre fin à une opération.

Des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines entre l'UE et l'OTAN seront mises en œuvre. Dans un premier temps, les relations seront informelles et se concrétiseront par des contacts entre le SG/HR pour la PESC et le Secrétaire général de l'OTAN.

[...].

L'Union devrait adopter une approche globale en vue de rassembler tous les instruments non militaires nationaux et collectifs dans les délais requis par la situation sur le terrain.

Un mécanisme de coordination pour la gestion civile des crises sera institué en vue de la coordination des outils de gestion civile des crises. Ce mécanisme, qui sera de caractère interpilliers, fournira des avis techniques en matière de gestion des crises. Les décisions liées aux outils de gestion non militaire des crises et la mise en œuvre de ceux-ci dans le cadre du premier pilier continueront de relever des institutions et procédures visées dans le traité CE. À titre intérimaire, il pourra être fait appel à des experts des États membres pour la mise au point de ce mécanisme de coordination pour la gestion civile des crises.

Le cas échéant, l'Union élaborera des orientations générales garantissant une cohérence interpilliers et décrivant les moyens nécessaires. Les mécanismes de financement rapide permettant d'apporter une réponse urgente en cas de crise pourraient être définis dans ce contexte.

Annexe 8.10.: CONSEIL FRANCO-ALLEMAND DE DEFENSE ET DE SECURITE - DECLARATION DE MAYENCE⁴⁵⁶

Mayence - Allemagne - le vendredi 9 juin 2000

1. La France et l'Allemagne sont déterminées à faire progresser la politique européenne de sécurité et de défense.

2. La réalisation des objectifs de capacités militaires fixés au Conseil européen d'Helsinki constitue la priorité qui fonde la crédibilité de l'action de l'Union européenne. La mise en oeuvre des objectifs du Conseil européen d'Helsinki s'agissant du renforcement des capacités militaires européennes sera d'une particulière importance pour la crédibilité des capacités d'action de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense. La conférence d'engagement des capacités, qui se tiendra en novembre prochain, constituera à cet égard un test de la volonté des Etats membres de traduire en engagements nationaux concrets les objectifs agréés à Helsinki. Le développement de ces capacités militaires en renforçant les moyens d'action de l'UE, contribuera aussi au renforcement de l'Alliance atlantique. A Toulouse, puis à Cologne avec leurs partenaires du Corps européen, la France et l'Allemagne avaient décidé sa transformation en corps de réaction rapide. Aujourd'hui, l'état-major du Corps européen ainsi transformé et engagé au Kosovo, constitue une première démonstration de l'amélioration des capacités européennes de gestion des crises. Avec l'actuel engagement de l'état-major du Corps européen au Kosovo, les Européens démontrent que les forces multinationales qu'ils ont créées peuvent aussi servir efficacement à des missions de l'Alliance.

3. La France et l'Allemagne entendent réaliser de nouveaux progrès en matière de politique européenne de l'armement, partie intégrante de la politique européenne de sécurité et de défense. Elles se réjouissent à ce titre de la conclusion de la négociation LoI et de la prochaine signature de l'accord cadre. La France et l'Allemagne, dans la continuité de la décision prise à Helsinki de constituer, à terme, une flotte européenne d'avions de transport stratégique, réaffirment leur engagement d'acquérir en commun un nouvel avion de transport militaire. La France et l'Allemagne ont l'intention commune de renforcer leur capacité dans le domaine du transport aérien militaire. C'est pourquoi elles ont fait le choix -comme le Royaume-Uni de l'Airbus A400M comme futur avion de transport militaire. La France et l'Allemagne confirment à leur tour la décision d'acquérir l'appareil A400M, leurs besoins opérationnels étant respectivement évalués à environ 50 et 75 appareils. Nos deux pays souhaitent que les conditions du lancement effectif de ce programme puissent être finalisées en liaison avec nos autres partenaires dans le courant de l'été. Le lancement de ce programme constitue un pas décisif pour le développement de la politique européenne de sécurité et de défense, créant les conditions de la formation d'une flotte européenne de transport commune et cohérente, susceptible d'être mise en oeuvre avec une très grande efficacité. La France et l'Allemagne souhaitent en outre que les industriels associés à ce programme recherchent, dans leurs différents métiers, des opportunités de coopération industrielle avec la Russie et l'Ukraine. La France et l'Allemagne ont également l'intention de mettre en place un système d'observation satellitaire européen indépendant. A cet effet, l'Allemagne va acquérir un système de satellite radar tout temps. La France contribuera avec son système de satellite optique. Cette initiative bilatérale constituera la base d'un système européen d'observation, ouvert à d'autres partenaires européens.

4. S'agissant des aspects institutionnels, la France et l'Allemagne partagent l'objectif de doter l'Union européenne, dès que possible après le Conseil européen de Nice, des structures permanentes lui donnant la capacité opérationnelle nécessaire pour décider et agir face aux crises.

5. La démarche de l'Union européenne est ouverte et transparente. La France et l'Allemagne se félicitent des projets de l'UE pour le développement de relations avec l'OTAN et les pays européens non membres de l'Union.

⁴⁵⁶

Source :

http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/actualites/deplacements_a_1_etranger/2000/juin/documents/conseil_franco-allemand_de_defense_et_de_securite_declaration_de_mayence.1849.html

6. La France et l'Allemagne s'accordent sur la nécessité de promouvoir au sein de l'UE une culture européenne de sécurité et de défense et une formation commune des responsables civils et militaires. A cette fin, des propositions concrètes pour la création d'un collège seront élaborées en vue d'être présentées aux partenaires de l'UE.

7. Les deux parties soulignent l'importance qu'elles attachent au renforcement dans l'UE du domaine de la gestion non militaire des crises, ce qui permettra à l'UE de disposer de la gamme complète des moyens nécessaires à la gestion des crises.

8. La convergence des efforts engagés en matière de défense dans nos deux pays, comme leur pleine adéquation au cadre européen défini à Helsinki, est un élément fondamental. La France partage pleinement les objectifs que l'Allemagne a assignés à l'adaptation de son outil de défense : une meilleure performance technologique, une plus grande capacité de réaction en temps de crise, une contribution harmonieuse à la fois aux objectifs européens et à la solidarité atlantique.

Annexe 8.11.: Conclusions de la présidence, sommet européen de Nice, 7-10 décembre 2000⁴⁵⁷

III. POLITIQUE EUROPÉENNE COMMUNE DE SÉCURITÉ ET DÉFENSE

11. Le Conseil européen a approuvé le rapport de la présidence et ses annexes concernant la politique européenne de sécurité et de défense.

12. Le Conseil européen invite la prochaine présidence, avec le Secrétaire général/Haut représentant, à faire avancer les travaux au sein du Conseil "Affaires générales", conformément aux mandats visés dans le rapport de la présidence. L'objectif est que l'Union européenne soit rapidement opérationnelle dans ce domaine. Une décision à cet effet sera prise par le Conseil européen le plus tôt possible au cours de l'année 2001 et, au plus tard, au Conseil européen de Laeken. La présidence suédoise est invitée à soumettre un rapport sur l'ensemble de ces sujets au Conseil européen de Göteborg.

Rapport de la Présidence sur la Politique Européenne de Sécurité et de Défense.

Introduction

Les efforts engagés depuis les conseils européens de Cologne, Helsinki et Feira visent à donner à l'Union européenne les moyens de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale et d'assumer ses responsabilités face aux crises, en ajoutant à la gamme des instruments déjà à sa disposition, une capacité autonome de décision et d'action dans le domaine de la sécurité et de la défense. Face aux crises, la spécificité de l'Union réside dans sa capacité à mobiliser une vaste gamme de moyens et d'instruments tant civils que militaires, lui donnant ainsi une capacité globale de gestion de crise et de prévention des conflits, au service des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune. En développant cette capacité autonome de prendre des décisions et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'Union européenne, en réponse à des crises internationales, l'Union européenne sera capable de remplir l'ensemble des tâches de Petersberg telles que définies dans le Traité sur l'Union européenne : missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix. Cela n'implique pas la création d'une armée européenne. L'engagement de moyens nationaux par les Etats membres dans de telles opérations sera fondé sur leurs décisions souveraines. Pour les Etats membres concernés, l'OTAN demeure le fondement de la défense collective de ses membres, et continuera à jouer un rôle important dans la gestion des crises. Le développement de la PESD contribue à la vitalité d'un lien transatlantique rénové. Ce développement se traduit également par un vrai partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN dans la gestion des crises, dans le respect de l'autonomie de décision des deux organisations.

Le développement de la politique de sécurité et de défense européenne renforce la contribution de l'Union à la paix et à la sécurité internationales conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'Union européenne reconnaît la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. L'utilité de la coopération entre l'Union et les Nations unies, aussi bien qu'avec l'OSCE et le Conseil de l'Europe, au fur et à mesure que l'Union développe ses capacités dans le domaine de la gestion des crises et de la prévention des conflits, a été soulignée dans le cadre des travaux menés au cours de la présidence. Dans ce contexte, le Secrétaire Général des Nations unies a également présenté une proposition pour une coopération plus étroite entre l'UE et les Nations unies. L'Union européenne, à cet égard, se félicite des récents contacts entre le Secrétaire Général des Nations unies, le Secrétaire Général/Haut Représentant, la présidence et la tróika de l'UE.

Le développement des capacités européennes de gestion de crise élargit l'éventail des instruments de réponse aux crises à la disposition de la communauté internationale. Les efforts engagés

⁴⁵⁷ Source : http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_fr.htm

permettront notamment aux européens de répondre de manière plus efficace et plus cohérente à des demandes d'organisations chef de file telles que l'ONU ou l'OSCE. Ce développement fait partie intégrante du renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune. Dans le cadre de la présentation du présent rapport, la Présidence a pris note de ce que le Danemark a rappelé le Protocole n° 5 annexé au traité d'Amsterdam sur la position de ce pays.

I.LE DEVELOPPEMENT DES CAPACITES MILITAIRES ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITES CIVILES DE GESTION DE CRISE

1) L'élaboration de l'objectif global et des objectifs de capacités militaires fixés à Helsinki. Le principal enjeu pour les Etats Membres est le développement de capacités militaires pouvant être mises à la disposition de l'UE pour gérer une crise. Il s'agit de mobiliser les efforts des Etats membres en ce domaine. La conférence d'engagement, qui s'est tenue à Bruxelles le 20 novembre, a montré la capacité des Européens à satisfaire pleinement sur le plan quantitatif par leurs contributions aux besoins identifiés pour remplir les différentes natures de missions de gestion de crises qui s'inscrivent dans l'objectif global fixé à Helsinki. Les Etats membres ont également marqué à cette occasion leur détermination à mettre en oeuvre les efforts nécessaires pour améliorer encore leurs capacités opérationnelles en vue de satisfaire pleinement aux besoins des missions de Petersberg les plus exigeantes, notamment en matière de disponibilité, de déployabilité, de capacité à durer et d'interopérabilité. S'agissant de leurs objectifs collectifs, les Etats membres ont convenu de poursuivre leurs efforts en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et capacités de transport stratégique aériennes et navales. Le Conseil a approuvé la déclaration d'engagement de capacités militaires publiée à l'issue de sa réunion du 20 novembre, ainsi que la définition d'un « mécanisme d'évaluation des capacités militaires ». Celui-ci est destiné à permettre à l'UE d'assurer le suivi et de faciliter les progrès vers la réalisation des engagements pris en vue d'atteindre l'objectif global, de revoir ses objectifs à la lumière des changements de circonstances et de contribuer également à la cohérence entre les engagements assumés dans le cadre de l'UE et, pour les pays concernés, les objectifs acceptés dans le cadre de la planification de l'OTAN et du processus de planification et de révision du partenariat pour la paix. Ces documents figurent en annexe du présent rapport. Les rencontres ministérielles avec les Etats européens membres de l'OTAN et ne faisant pas partie de l'UE et d'autres pays candidats à l'adhésion dans le prolongement de la conférence d'engagements des capacités ont permis d'accueillir les annonces de contributions additionnelles de ces Etats, dans la perspective de leur participation à des opérations dirigées par l'UE. Les Etats membres se félicitent de ces contributions qui élargissent et renforcent les capacités disponibles pour des opérations de gestion de crise dirigées par l'UE.

2) La définition et la mise en oeuvre de capacités de l'UE dans les aspects civils de la gestion de crise

L'Union européenne a poursuivi le développement des capacités civiles dans les quatre domaines prioritaires fixés par le Conseil européen de Feira : police, renforcement de l'état de droit, renforcement de l'administration civile et protection civile. Les travaux se sont concentrés sur la mise en oeuvre de l'objectif concret en matière de police qui prévoit que les Etats membres devraient être en mesure de fournir 5.000 policiers d'ici 2003 pour des missions internationales, dont 1.000 pouvant être déployés dans un délai inférieur à 30 jours, ainsi que sur la définition d'objectifs concrets dans le domaine du renforcement de l'état de droit. Les travaux du comité chargé des aspects civils de la gestion de crise ont permis des progrès importants dans le domaine de l'élaboration de l'objectif de police. Une méthodologie a été développée et des concepts d'emploi mis au point. Il convient désormais de concrétiser l'engagement des Etats membres par un appel à des contributions volontaires. Par ailleurs, la nécessité de doter le Secrétariat général du Conseil d'une expertise permanente en matière de police a été identifiée.

Les travaux sur le renforcement de l'état de droit, deuxième priorité identifiée à Feira, permettront de déterminer dans ce domaine des objectifs concrets cohérents avec le développement des capacités de l'Union européenne en matière de police. Le séminaire, organisé à Bruxelles le 25 octobre, sur ce sujet a permis de dégager de premières réflexions et orientations pour la poursuite des travaux dans le cadre du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises. Dans le

contexte de ces travaux, une base de données visant à recenser les capacités des Etats membres s'agissant du rétablissement du système judiciaire et pénitentiaire a été mise en place au sein du Secrétariat général du Conseil. Des travaux ont été engagés sur la coopération avec l'ONU, l'OSCE et le Conseil de l'Europe. Ils devront se poursuivre. La contribution des Etats non membres de l'UE aux opérations civiles de gestion de crise de l'UE notamment aux missions de police de l'UE sera examinée dans un esprit positif, selon des modalités à déterminer. Un document présentant les éléments essentiels des travaux réalisés sur les aspects civils de la gestion des crises figure en annexe du présent rapport.

II. LA CREATION DE STRUCTURES POLITIQUES ET MILITAIRES PERMANENTES

Le processus engagé depuis le Conseil européen de Cologne vise à permettre à l'Union européenne d'assumer la globalité de la gestion de crise. Pour jouer pleinement son rôle sur la scène internationale, l'UE doit pouvoir disposer de l'éventail complet des instruments nécessaires à une approche globale de la gestion de crise et en particulier:

- développer une approche européenne cohérente de la gestion de crise et de la prévention des conflits;
- assurer la synergie entre les aspects civils et militaires de la gestion de crise;
- couvrir l'ensemble du spectre des missions de Petersberg.

Pour permettre à l'Union européenne d'assumer pleinement ses responsabilités, le Conseil européen décide de créer les organes permanents politiques et militaires suivants, qui devront être prêts à commencer leurs travaux :

- le Comité politique et de sécurité ;
- le Comité militaire de l'Union européenne ;
- l'état-major de l'Union européenne.

Les documents définissant la composition, les compétences et le fonctionnement de ces instances figurent en annexe du présent rapport. La montée en puissance des ressources nécessaires au fonctionnement de ces instances, en particulier de l'état-major, devra intervenir sans délai. Pour assurer l'efficacité et la cohérence d'une gestion de crise dans ses aspects civils et militaires, la mise au point d'un dispositif permettant la mise en synergie des instruments civils et militaires représente une nécessité. A cet effet, un document (doc. 13957/1/00 REV 1) constituant un cadre de référence a été présenté par le Secrétaire Général/Haut Représentant et pris en note avec intérêt. Un autre document portant sur les procédures de gestion de crise et comprenant notamment une annexe sur le Centre de situation de l'Union européenne a également été diffusé par le Secrétariat général du Conseil. Ce document fera l'objet d'une analyse approfondie, puis de tests et d'exercices afin d'être éventuellement ajusté en fonction de l'expérience puis validé. Dans ce dispositif de gestion de crise, le COPS a un rôle central à jouer dans la définition et le suivi de la réponse de l'UE à une crise. Le Secrétaire Général/Haut Représentant, qui peut présider le COPS, joue un rôle important d'impulsion. Il contribue également à l'efficacité et à la visibilité de l'action et de la politique de l'Union.

[...]

IV. ARRANGEMENTS PERMANENTS SUR LA CONSULTATION ET LA COOPERATION UE-OTAN

Sur la base des décisions prises au Conseil européen de Feira, et en étroite consultation avec l'OTAN, l'Union européenne a poursuivi pendant la présidence française le travail pour préparer l'établissement d'une relation permanente et efficace entre les deux organisations. Les documents joints sur les arrangements concernant la consultation, la coopération et la transparence avec l'OTAN et les modalités d'accès de l'UE aux moyens et capacités de l'OTAN (Berlin plus) représentent la contribution de l'UE aux travaux concernant les futurs arrangements entre les deux organisations. L'UE attend de l'OTAN qu'elle réagisse favorablement afin de pouvoir mettre en oeuvre ces arrangements sur une base mutuellement satisfaisante. Les consultations et la coopération entre les deux organisations seront développées sur les questions de sécurité, de défense et de gestion de crise d'intérêt commun en vue de permettre la réponse militaire la plus appropriée à une crise et d'assurer une gestion de crise efficace, dans le plein respect de l'autonomie de décision de l'OTAN et de l'UE. L'UE rappelle l'importance qu'elle attache à pouvoir faire usage, le cas échéant, de la garantie d'accès aux capacités de planification et à la présomption de disponibilité des moyens et capacités de l'OTAN, qui ont été envisagées dans le communiqué du sommet de Washington. L'Union européenne fera appel à l'OTAN pour la planification opérationnelle d'une opération ayant recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Lorsque l'Union examine les options en vue d'une opération, l'élaboration de ses options militaires stratégiques pourrait impliquer une contribution des capacités de planification de l'OTAN. L'UE souligne l'importance de dispositions appropriées permettant l'accès, pour ceux qui le souhaitent, aux structures de l'Alliance afin de faciliter, en tant que de besoin, la participation effective de tous les Etats membres aux opérations dirigées par l'UE, faisant appel aux moyens et capacités de l'OTAN.

Les rencontres entre le Comité politique et de sécurité intérimaire et le Conseil atlantique tenues le 19 septembre et le 9 novembre ont marqué une étape déterminante dans le développement d'une relation confiante entre l'UE et l'OTAN. Les travaux conduits dans le cadre des groupes ad hoc mis en place à Feira, ainsi que dans celui du groupe d'experts sur les capacités militaires (HTF plus) ont permis de progresser dans la transparence et la coopération entre les deux organisations. L'accord intérimaire de sécurité conclu entre les deux Secrétaires généraux a favorisé le développement de ces relations en autorisant de premiers échanges de documents et ouvert la voie à un arrangement définitif entre l'Union européenne et l'OTAN.

V. L'INCORPORATION DANS L'UE DES FONCTIONS APPROPRIÉES DE L'UEO

L'Union européenne a confirmé son intention de reprendre à son compte la fonction de gestion de crise de l'UEO. Elle a pris note à cet égard des mesures arrêtées par le Conseil des ministres de l'UEO à Marseille pour tirer les conséquences pour cette organisation des évolutions intervenues à l'UE.

Le Conseil a adopté les décisions de principe suivantes portant sur l'incorporation des fonctions appropriées de l'UEO dans le domaine des tâches de Petersberg:

- la création sous la forme d'agences d'un centre satellitaire et d'un Institut d'études de sécurité qui incorporent les éléments pertinents des structures actuelles de l'UEO;
- la gestion directe par l'UE d'une mission de coopération technique de police en Albanie, succédant à l'élément multinational de conseil en matière de police en Albanie, dont le conseil avait confié l'exécution à l'UEO sur la base de l'art. 17 du TUE. Le Conseil a pris note de l'évaluation selon laquelle la mission de déminage en Croatie aura atteint, dans sa forme actuelle à l'UEO, ses objectifs à l'échéance de son mandat.

Le Conseil a également convenu d'enrichir le dialogue transatlantique en confiant à l'IES le développement d'activités similaires à celles aujourd'hui conduites au sein du forum transatlantique, selon des modalités à convenir qui permettent la participation à ces activités de tous les Etats concernés.

[...]

ANNEXE I : DECLARATION D'ENGAGEMENT DE CAPACITES MILITAIRES

1. Depuis le Conseil européen de Cologne, et notamment grâce aux travaux réalisés par les présidences finlandaise et portugaise, le développement et la mise en place des moyens et capacités civiles et militaires nécessaires pour permettre à l'Union de prendre des décisions sur l'ensemble des missions de prévention des conflits et de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne ("missions de Petersberg¹"), et de les mettre en oeuvre, a été une des priorités de l'Union. L'Union a souligné à cet égard sa détermination de développer une capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. A cette fin, les Etats membres ont décidé de développer des capacités militaires plus efficaces. Ce processus, conduit sans duplications inutiles, n'implique pas la création d'une armée européenne. Ces développements font partie intégrante du renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune. L'Union sera ainsi à même de contribuer davantage à la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations unies, de la charte de l'OSCE et de l'acte final d'Helsinki. L'Union reconnaît la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2. Dans le domaine des capacités militaires, qui viennent compléter les autres instruments à disposition de l'Union, au Conseil européen d'Helsinki, de décembre 1999, les Etats membres se sont fixé comme objectif global d'être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai inférieur à 60 jours et de soutenir pour une durée d'au moins un an, des forces pouvant aller jusqu'au niveau d'un Corps d'armée (60.000 personnes). Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. Les Etats membres ont également décidé à Helsinki de déterminer rapidement des objectifs collectifs de capacités, notamment en matière de commandement et de contrôle, de renseignement

et de transport stratégique. Au Conseil européen de Feira, de juin 2000, l'Union européenne a également encouragé les pays candidats à l'adhésion à l'UE et les Etats européens membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'Union, à contribuer à l'amélioration des capacités européennes. Les travaux engagés depuis le Conseil européen de Feira ont permis à l'Union européenne de définir la palette des moyens nécessaires pour mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg, y compris les plus exigeantes d'entre elles. Ils ont permis de détailler les besoins de l'UE en termes de capacités militaires et de forces pour réaliser l'objectif global. Les besoins identifiés sont réunis dans un catalogue de capacités. Comme convenu au Conseil européen de Feira, l'élaboration de ce catalogue a bénéficié des compétences militaires de l'OTAN.

2. Les tâches de Petersberg 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. (Art. 17 para. 2, TUE).

3. Les Etats membres ont participé le 20 novembre à Bruxelles à une conférence d'engagement de capacités qui a permis de rassembler les engagements nationaux concrets correspondant aux objectifs militaires de capacités fixés par le Conseil européen d'Helsinki¹. Cette conférence a également permis d'identifier un certain nombre de domaines dans lesquels un effort de mise à niveau des moyens existants, d'investissement, ou de développement et de coordination sera fait pour acquérir ou améliorer progressivement les capacités nécessaires à une action autonome de l'Union européenne. Les Etats membres ont fait connaître leurs premiers engagements à cet égard. Cette conférence constitue la première étape d'un processus exigeant de renforcement des capacités militaires pour la gestion des crises par l'UE qui a pour but d'atteindre l'objectif global fixé pour

2003 et qui se poursuivra au-delà de cette date pour atteindre les objectifs collectifs de capacités. Au Conseil européen d'Helsinki, les Etats membres avaient en effet également décidé de déterminer rapidement des objectifs collectifs de capacité en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de transport stratégique, et s'étaient félicités des décisions en ce sens déjà annoncées par certains Etats membres :

-développer et coordonner des moyens militaires de surveillance et d'alerte rapide;
- ouvrir les Etats-majors nationaux interarmées existants à des officiers provenant d'autres Etats membres ; - renforcer les capacités de réaction rapide des forces multinationales européennes existantes ; - préparer l'établissement d'un commandement européen du transport aérien ; - accroître le nombre des troupes prêtes à être déployées ; - renforcer les capacités de transport maritime stratégiques. Cet effort sera poursuivi. Il demeure en effet essentiel pour la crédibilité et l'efficacité de la politique européenne de sécurité et de défense que les capacités militaires de gestion de crises de l'Union européenne soient renforcées, afin que celle-ci soit en mesure d'intervenir avec ou sans recours aux moyens de l'OTAN.

4. Lors de la conférence d'engagement des capacités, conformément aux décisions des Conseils européens de Helsinki et de Feira, les Etats membres se sont engagés, sur une base volontaire, à des contributions nationales correspondant aux capacités de réaction rapide identifiées pour atteindre l'objectif global. Ces engagements ont été réunis dans un catalogue, dit « catalogue de forces ». L'analyse de ce catalogue permet d'affirmer qu'à l'horizon 2003, conformément à l'objectif global défini à Helsinki, l'Union européenne sera capable de conduire l'ensemble des missions de Petersberg, mais que certaines capacités ont besoin d'être améliorées, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, pour optimiser les capacités à disposition de l'Union. A cet égard, les Ministres ont réaffirmé leur engagement de satisfaire pleinement aux objectifs définis au Conseil européen d'Helsinki. A cette fin, ils viseront à identifier dans les meilleurs délais les initiatives complémentaires qu'ils pourront mettre en oeuvre, sur une base nationale ou en coopération avec des partenaires, pour répondre aux besoins identifiés. Ces efforts viendront en addition des contributions déjà identifiés. Pour les pays concernés, ces efforts se renforcent mutuellement avec ceux qu'ils déploient dans le cadre de l'initiative sur les capacités de défense de l'OTAN.

[...]

ANNEXE III : COMITE POLITIQUE ET DE SECURITE

L'approche retenue à Helsinki fait du COPS la "cheville ouvrière" de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), et de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) : «Le COPS traitera de tous les aspects de la PESC, y compris la PESD ...» Le COPS a un rôle central à jouer dans la définition et le suivi de la réponse de l'UE à une crise, sans préjudice de l'article 207 du Traité instituant la Communauté européenne.

Le COPS traite l'ensemble des tâches définies à l'article 25 du TUE. Il peut se réunir en formation des directeurs politiques.

Le Secrétaire Général/Haut Représentant pour la PESC, après consultation de la présidence, peut, sans préjudice de l'article 18 du TUE, présider le COPS, notamment en cas de crise. 1. Il appartiendra au COPS notamment de:

- Suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, de contribuer à la définition des politiques en émettant des "avis" à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative et de surveiller la mise en oeuvre des politiques convenues; tout ceci sans préjudice de l'Art. 207 du Traité instituant la Communauté européenne et des compétences de la présidence et de la Commission;
- Examiner, pour ce qui le concerne, les projets de conclusions du CAG;
- Donner des orientations pour les sujets relevant de la PESC aux autres comités;
- Être un interlocuteur privilégié du Secrétaire Général/Haut Représentant (SG/HR) et des représentants spéciaux;
- Adresser des directives au Comité militaire; les avis et les recommandations du Comité militaire lui sont adressés. Le Président du Comité militaire (CMUE), qui assure l'interface avec l'Etat-major européen (EMUE), participe, en tant que de besoin, aux réunions du COPS;
- Recevoir des informations, des recommandations et des avis du Comité pour les aspects civils de la

gestion de crises et adresser à celui-ci des directives pour les sujets relevant de la PESC;

- Coordonner, superviser, contrôler les travaux dans le domaine de la PESC des différents groupes de travail, auxquels il pourra adresser des directives et dont il devra examiner les rapports;
- Conduire, à son niveau et dans les formats prévus par le Traité, le dialogue politique;
- Être l'instance privilégiée de dialogue sur la PESD avec les 15 et les 6, ainsi qu'avec l'OTAN, conformément aux modalités fixées dans les documents pertinents;
- Assumer, sous l'autorité du Conseil, la responsabilité de la direction politique du développement des capacités militaires, en tenant compte de la nature des crises auxquelles l'Union entend répondre.

Dans le cadre du développement des capacités militaires, le COPS bénéficiera de l'avis du Comité militaire assisté de l'Etat-major européen.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Dans la perspective du lancement d'une opération, le COPS adresse au Conseil une recommandation, appuyée sur les avis du Comité militaire, selon les procédures habituelles de préparation du Conseil. Sur cette base, le Conseil décide le lancement de l'opération, dans le cadre d'une action commune.
- Cette action commune détermine notamment, conformément aux articles 18 et 26 du TUE, le rôle du Secrétaire Général/Haut Représentant dans la mise en oeuvre des mesures relevant du "contrôle politique et de la direction stratégique" exercés par le COPS. Pour celles-ci, le Secrétaire Général/Haut Représentant agit sur avis conforme du COPS. Dans l'hypothèse où une nouvelle décision du Conseil serait jugée opportune, il pourrait être fait recours à la procédure écrite simplifiée (Art. 12.4 du Règlement intérieur du Conseil).

-Dans le cours de l'opération, il sera rendu compte au Conseil par des rapports du COPS présentés par le Secrétaire Général/Haut Représentant en tant que Président du COPS.

ANNEXE IV : COMITE MILITAIRE DE L'UNION EUROPEENNE (CMUE)

1.Introduction

A Helsinki, le Conseil européen a décidé de créer, au sein du Conseil, de nouveaux organes politiques et militaires permanents afin que l'UE puisse assumer ses responsabilités pour l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'UE, les missions de Petersberg. Comme prévu dans le rapport d'Helsinki, le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), créé au sein du Conseil, est composé des chefs d'état-major des armées (CEMA), représentés par leurs délégués militaires (REPMIL). Le CMUE se réunit au niveau des CEMA en tant que de besoin. Ce Comité donne des avis militaires et formule des recommandations destinées au Comité politique et de sécurité (COPS) et fournit des directives militaires à l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE). Le président du CMUE (PCMUE) assiste aux sessions du Conseil lorsque doivent y être prises des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense. Le CMUE est l'organe militaire le plus élevé établi au sein du Conseil. A cet effet, le mandat du CMUE est défini comme suit.

2.Mission

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

3.Fonctions

C'est de lui qu'émanent les avis militaires sur la base du consensus. Il est l'enceinte de consultation et de coopération militaire entre les Etats membres de l'UE dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises. Il donne des avis militaires et formule des recommandations destinés au COPS, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative, selon les directives adressées par le COPS, en particulier pour ce qui est des aspects suivants:

- le développement du concept général de gestion des crises, dans ses aspects militaires;
- les aspects militaires liés au contrôle politique et à la direction stratégique des opérations et situations de gestion de crises;

- l'évaluation des risques que pourraient présenter des crises potentielles;

- la dimension militaire d'une situation de crise et ses implications, en particulier pour la gestion qui en découle ; à cet effet, le Comité militaire reçoit les documents produits par le Centre de situation;
- l'élaboration, l'évaluation et le réexamen des objectifs en termes de capacités conformément aux procédures convenues;

- les relations militaires de l'UE avec les membres européens de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE, les autres candidats à l'adhésion, d'autres Etats et organisations, y compris l'OTAN;
- l'estimation financière des opérations et exercices.

a) Dans les situations de gestion de crises

A la demande du COPS, il adresse une directive initiale au directeur général de l'EMUE (DGEMUE) pour définir et présenter des options militaires stratégiques. Il évalue les options militaires stratégiques élaborées par l'EMUE et les transmet au COPS, en les assortissant de son évaluation et avis militaire.

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

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

- le concept d'opérations (CONOPS) mis au point par le commandant d'opérations;
- le projet de plan d'opération (OPLAN) élaboré par le commandant d'opérations. Il adresse un avis au COPS sur l'option de fin d'opération.

b)En cours d'opération

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

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

4.Président du CMUE (PCMUE)

Le CMUE a un président permanent, dont les responsabilités sont décrites ci-après. Le PCMUE est un officier 4 étoiles désigné à ce poste, de préférence un ancien chef d'état-major des armées d'un Etat membre de l'UE.

Il est sélectionné par les CEMA des Etats membres selon les procédures approuvées et est désigné par le Conseil sur recommandation du CMUE réuni au niveau des CEMA. Son mandat est en principe de trois ans, sauf circonstances particulières.

Il tire son autorité du CMUE, devant lequel il est responsable. Agissant à titre international, le PCMUE, représente le CMUE auprès du COPS et au Conseil, le cas échéant. En tant que président du CMUE :

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

-il est en contact avec la présidence lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de son programme de travail.

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

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

- le vice-président permanent du CMUE, s'il est décidé de créer et de pourvoir ce poste;
- le représentant de la présidence ou
- le doyen.

5.Divers

Les relations à établir entre le CMUE et les autorités militaires de l'OTAN sont définies dans le document relatif aux arrangements permanents UE/OTAN. Les relations entre le CMUE, d'une part, et les membres européens de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE, d'autre part, sont définies dans le document traitant des relations de l'UE avec les pays tiers. Le CMUE est assisté par un groupe de travail militaire (Groupe CMUE), par l'EMUE et par d'autres services, en tant que de besoin.

ANNEXE V : ORGANISATION DE L'ETAT-MAJOR DE L'UNION EUROPEENNE (EMUE)

1.Introduction

A Helsinki, les Etats membres de l'UE ont décidé de créer, au sein du Conseil, de nouveaux organes politiques et militaires permanents afin que l'UE puisse assumer ses responsabilités pour l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'UE, les missions dites de Petersberg. Comme prévu dans le rapport d'Helsinki, l'EMUE, "au sein des structures du Conseil, mettra ses compétences militaires au service de la PECSD, notamment de la conduite des opérations militaires de gestion des crises menées par l'UE". A cet effet, le mandat de l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) est défini comme suit.

2.Mission

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

3.Rôle et tâches

-L'Etat-major est la source de l'expertise militaire de l'UE;

-Il assure le lien entre le CMUE, d'une part, et les ressources militaires à la disposition de l'UE, d'autre part, et il met ses compétences militaires à la disposition des organes de l'UE en fonction des directives données par le CMUE;

-Il fournit une capacité d'alerte rapide. Il planifie, évalue et fait des recommandations en ce qui concerne le concept de gestion des crises et la stratégie militaire générale et met en oeuvre les décisions et les directives du CMUE;

-Il assiste le CMUE pour l'évaluation des situations et les aspects militaires de la planification stratégique¹, pour l'ensemble des missions de Petersberg, pour tous les cas d'opérations conduites par l'UE, que cette dernière ait ou non recours aux moyens et capacités de l'OTAN;

Définitions préliminaires:

Planification stratégique : activités de planification qui commencent dès l'apparition d'une crise et prennent fin lorsque les autorités politiques de l'UE approuvent une option stratégique militaire ou un ensemble d'options stratégiques militaires. Le processus de planification stratégique comprend l'évaluation de la situation, la définition d'un cadre politico-militaire et l'élaboration d'options militaires stratégiques. Option militaire stratégique : action militaire potentielle, conçue pour atteindre les objectifs politico- militaires définis dans le cadre politico-militaire. Une option militaire stratégique doit décrire les grands axes de la solution militaire, les contraintes et les ressources nécessaires, et formuler des recommandations quant au choix du commandant et du QG des opérations

-Il contribue au processus d'élaboration, d'évaluation et de réexamen des objectifs en termes de capacités, en tenant compte du besoin, pour les Etats membres concernés, d'assurer la cohérence avec le processus d'établissement des plans de défense (DPP) de l'OTAN et le processus de planification et d'examen (PARP) du Partenariat pour la paix (PpP), conformément aux procédures convenues;

-Il est responsable du suivi, de l'évaluation et de la formulation de recommandations en ce qui concerne les forces et moyens que les Etats membres mettent à la disposition de l'UE, pour ce qui est de l'entraînement, des exercices et de l'interopérabilité.

4.Fonctions

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

-Sous la direction du CMUE, il fournit une expertise militaire au service des organes de l'UE, et en particulier du Secrétaire Général/Haut Représentant;

-Il surveille et suit les crises potentielles en s'appuyant sur les capacités de renseignement nationales et multinationales appropriées;

-Il fournit des informations militaires au Centre de situation, qui lui communique les documents qu'il produit;

-Il prend en charge les aspects militaires de la planification stratégique de précaution pour les missions de Petersberg;

-Il identifie et recense les forces européennes nationales et multinationales pour les opérations conduites par l'UE, en coordination avec l'OTAN;

-Il contribue à la mise en place et à la préparation (y compris au niveau de l'entraînement et des exercices) des forces nationales et multinationales que les Etats membres mettent à la disposition de l'UE. Les modalités des relations avec l'OTAN sont précisées dans les documents pertinents;

-Il organise et coordonne les procédures avec les quartiers généraux nationaux et multinationaux, y compris avec les quartiers généraux de l'OTAN dont peut disposer l'UE, en veillant, autant que possible, à la compatibilité avec les procédures de l'OTAN;

-Il programme, planifie, conduit et évalue les aspects militaires des procédures de gestion des crises de l'UE, y compris la validation des procédures UE/OTAN;

-Il participe à l'estimation financière du coût des opérations et des exercices;

-Il fait la liaison avec les quartiers généraux nationaux et les quartiers généraux multinationaux des forces multinationales;

-Il établit des relations permanentes avec l'OTAN conformément aux arrangements permanents UE/OTAN et des relations appropriées avec des correspondants précis aux Nations unies et à l'OSCE, moyennant un accord de ces organisations;

a) Fonctions supplémentaires dans les situations de gestion de crises

-Il sollicite et traite des informations précises provenant d'organismes de renseignement et d'autres informations pertinentes émanant de toutes les sources disponibles;

-Il assiste le CMUE dans ses contributions à la directive initiale de planification et aux directives de planification du Comité politique et de sécurité (COPS);

-Il élabore les options militaires stratégiques, organisées par ordre de priorité, qui constitueront la base des avis militaires du CMUE au COPS, en: définissant des options initiales générales; faisant au besoin appel, pour la planification, à des sources externes, qui analyseront et développeront ces options; évaluant les résultats de ce travail plus approfondi et en faisant effectuer tout travail supplémentaire éventuellement nécessaire; présentant au CMUE une évaluation globale, assortie au besoin d'une indication des priorités et de recommandations.

-Il peut également contribuer aux aspects non militaires des options militaires;

-Il identifie, en coordination avec les équipes nationales de planification et, au besoin, avec l'OTAN, les forces qui pourraient participer à d'éventuelles opérations conduites par l'UE;

-Il assiste le commandant des opérations dans les échanges techniques avec les pays tiers qui offrent des contributions militaires à une opération conduite par l'UE et dans la préparation de la conférence de génération de forces;

-Il continue à surveiller les situations de crise.

b) Fonctions supplémentaires pendant les opérations

-L'EMUE, agissant sous la direction du CMUE, suit en permanence tous les aspects militaires des opérations. Il effectue des analyses stratégiques en liaison avec le commandant d'opération désigné, afin d'aider le CMUE dans son rôle de conseil après du COPS, en charge de la direction stratégique;

-A la lumière des développements politiques et opérationnels, il fournit de nouvelles options au CMUE, sur lesquelles ce dernier se fondera pour donner des avis militaires au COPS.

5.Organisation

-Il travaille sous la direction militaire du CMUE, à qui il rend compte;
-L'EMUE est un service du Secrétariat du Conseil directement rattaché au Secrétaire Général/Haut Représentant; il est composé de personnels détachés des Etats membres, dont l'action revêt un caractère international et relève du statut qui sera défini par le Conseil;

-L'EMUE est dirigé par un directeur général, qui est un officier général 3 étoiles, et travaille sous la direction du CMUE;

-Pour pouvoir s'acquitter de l'ensemble des missions de Petersberg, que l'UE ait ou non recours aux ressources de l'OTAN, l'EMUE est organisé de la manière décrite à l'annexe A;

-Dans les situations de gestion de crises ou lors d'exercices, l'EMUE pourrait mettre en place des cellules de crise, en tirant parti de l'expertise, du personnel et de l'infrastructure dont il dispose. Il pourrait en outre, si nécessaire, faire appel à du personnel extérieur en vue d'assurer un renfort temporaire qui serait demandé par le CMUE aux Etats membres de l'UE.

6.Relations avec les pays tiers

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

Annexe 8.12. : Conclusions de la présidence, Conseil européen de Laeken, 14-15 décembre 2001⁴⁵⁸

ANNEXE II

DÉCLARATION D'OPÉRATIONNALITÉ DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE COMMUNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

A) À Nice et Göteborg, le Conseil européen s'est engagé à rendre l'Union européenne rapidement opérationnelle et à prendre une décision à cet effet au plus tard au Conseil européen de Laeken. Le Conseil européen extraordinaire du 21 septembre a confirmé cet objectif: "c'est en développant la PESC et en rendant la PESD opérationnelle au plus vite que l'Union sera la plus efficace".

Grâce à la poursuite du développement de la PESD, au renforcement de ses capacités, tant civiles que militaires, et à la création en son sein des structures appropriées, l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise. Le développement des moyens et capacités dont disposera l'Union lui permettra d'assumer progressivement des opérations de plus en plus complexes. Les décisions de faire usage de cette capacité seront prises au regard des circonstances de chaque situation particulière, les moyens et capacités disponibles constituant un facteur déterminant.

B) Cette capacité à agir résulte des progrès substantiels réalisés depuis les Conseils européens de Cologne et Helsinki.

CAPACITÉS

Les Conférences sur les capacités militaires et de police ont permis d'enregistrer des progrès vers la réalisation des objectifs de capacités.

Les États membres ont formulé des contributions volontaires sur base de décisions nationales. Le développement des capacités militaires n'implique pas la création d'une armée européenne. Les États européens membres de l'OTAN ne faisant partie de l'Union européenne et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont formulé des contributions militaires et de police additionnelles de grande valeur, visant à l'amélioration des capacités européennes.

STRUCTURES ET PROCÉDURES

Sur base de la politique et du programme d'exercices approuvés, l'Union a commencé à tester ses structures et ses procédures relatives aux aspects militaires et civils des opérations de gestion de crise. L'Union européenne a établi des structures et des procédures de gestion de crise lui permettant d'analyser et de planifier, de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires de gestion de crise.

ARRANGEMENTS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'OTAN

La capacité de gestion de crise de l'Union a été renforcée par le développement des consultations, de la coopération et de la transparence entre les deux organisations dans la gestion des crises dans les Balkans occidentaux.

ARRANGEMENTS AVEC LES PARTENAIRES

458

Source : http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/actualites/deplacements_a_1_etrananger/2001/decembre/conseil_europeen_de_laeken-belgique.18220.html

La mise en oeuvre des arrangements avec les États européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'Union et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne ainsi qu'avec le Canada, la Russie et l'Ukraine a été poursuivie.

C) Pour permettre à l'Union européenne de conduire des opérations de gestion de crise couvrant l'ensemble du spectre des tâches de Petersberg, y compris les opérations les plus exigeantes en termes d'ampleur, de délai de déploiement et de complexité, des progrès significatifs devront être accomplis:

DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES CAPACITÉS MILITAIRES ET CIVILES

Le développement équilibré des capacités militaires et civiles est nécessaire pour une gestion de crise efficace par l'Union: ceci implique une coordination étroite entre tous les moyens et instruments tant civils que militaires à la disposition de l'Union.

Le renforcement des capacités militaires conformément au Plan d'action européen visant à combler les lacunes identifiées et la mise en oeuvre de la politique d'exercices seront nécessaires pour permettre à l'Union de conduire progressivement des opérations plus complexes. Il convient de rappeler l'importance d'adopter le mécanisme de développement des capacités militaires en vue, notamment, d'éviter toute duplication inutile et, pour les États membres concernés, de tenir compte du processus de planification de défense de l'OTAN et de planification et d'examen du Partenariat pour la paix (PARP).

Le Plan d'action en matière de police sera mis en oeuvre pour permettre à l'Union d'être rapidement capable de déployer des opérations de police. L'Union poursuivra ses efforts en vue de développer les moyens pour atteindre rapidement les objectifs concrets ainsi que leur mise en oeuvre dans les domaines prioritaires suivants: État de droit, administration civile et protection civile.

Pour atteindre ces objectifs, l'Union, et en particulier les ministres compétents, rechercheront des solutions et des coopérations nouvelles afin de développer les capacités nécessaires, conformément au présent rapport, tout en faisant un usage optimal des ressources.

FINALISATION DES ARRANGEMENTS AVEC L'OTAN

L'Union compte finaliser les arrangements de sécurité avec l'OTAN et conclure les accords sur la garantie d'accès à la planification opérationnelle de l'Alliance, la présomption de disponibilité de moyens et capacités pré-identifiées de l'OTAN et l'identification d'une série d'options de commandement mis à la disposition de l'Union. Ces accords sont essentiels pour la PESD et accroîtront de manière significative les capacités disponibles de l'Union.

MISE EN OEUVRE DES ARRANGEMENTS AVEC LES PARTENAIRES

La mise en oeuvre pleine et entière des arrangements de Nice avec les 15 et les 6, leur contribution additionnelle aux capacités civiles et militaires et leur participation à une opération de gestion de crise selon ces arrangements (notamment par la mise en place en cas d'opération d'un comité des contributeurs) renforceront de manière appréciable les opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne.

Annexe 8. 13. : Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense⁴⁵⁹

21 novembre 2002

La France et l'Allemagne, conformément à la déclaration du sommet de Schwérin, souhaitent présenter les propositions suivantes à la Convention:

1- Missions de la PESD

Le Traité sur l'UE 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 si le Conseil en décide ainsi". Cette perspective d'une défense commune reste la nôtre car elle reflète la solidarité de valeurs et d'intérêts qui nous unit, qui s'approfondit avec les progrès de l'entreprise européenne et qui doit se manifester dans tous les domaines.

Notre approche doit permettre de répondre aux défis actuels. Les États membres de l'UE sont aujourd'hui confrontés à des menaces multiformes et transnationales qui ne sont pas seulement interétatiques et de nature militaire. Pour faire face à ces menaces globales, l'Union doit développer une vision globale de sa sécurité, qui mette en oeuvre une large gamme de moyens (coopération judiciaire et policière, instruments économiques et financiers, protection civile, moyens militaires). Grâce à l'utilisation concertée de ces instruments, l'Union assurera la sécurité de son territoire et de ses populations et contribuera à la stabilité de son environnement stratégique.

_ La France et l'Allemagne proposent d'introduire un passage sur "la solidarité et la sécurité commune" dans la nouvelle version du Traité (valeurs) et d'annexer au Traité une déclaration politique du même nom ("solidarité et sécurité commune") pour identifier les risques de toute nature, dont notamment le terrorisme, et les moyens d'y faire face. Cette déclaration devrait, dans la perspective du paragraphe 1er de l'art. 17 du TUE, prévoir également la transformation de la PESD en une Union européenne de sécurité et de défense qui doit également contribuer au renforcement du pilier européen de l'Alliance.

2- Flexibilité dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense

Notre objectif est d'atteindre une plus grande flexibilité, notamment dans le domaine des processus décisionnels. Il est souhaitable en principe que tous les États membres de l'Union Européenne participent. Néanmoins, il y aura des situations où tous les États membres ne seront pas disposés à participer à des coopérations ou ne seront pas en mesure de le faire. Dans ce cas de figure, ceux qui le souhaitent doivent avoir la possibilité de coopérer à quelques-uns dans le cadre du Traité. C'est pourquoi l'instrument de la coopération renforcée doit être également utilisable pour la PESD. Cela permettrait à un groupe d'États membres de mettre au point une coopération renforcée qui serait ouverte au reste des États membres voire à l'Union dans son ensemble, et établirait simultanément une articulation avec les institutions et les politiques existantes de l'UE.

Ces coopérations renforcées pourraient s'appliquer notamment dans le domaine:

- des forces multinationales dotées de capacités de commandement intégrées, sans préjudice de leur emploi dans le cadre de l'OTAN,
- de l'armement et des capacités (cf. points 3 et 4),
- de la gestion des ressources humaines, de la formation et du développement de doctrines communes.

Il conviendrait de définir les modalités adaptées en ce qui concerne les coopérations renforcées, en particulier:

- le lancement de ces coopérations pourra se faire à la majorité qualifiée,
- la garantie de processus décisionnels rapides (notamment examen de l'alinéa c) de l'art. 27 du TUE de Nice),

⁴⁵⁹Source : <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00422f2.pdf>

- abaissement du seuil du nombre de participants.

En outre, l'utilisation d'autres instruments de flexibilité dans le cadre du Traité devrait également être examinée pour la PESD.

Des règles particulières devraient être fixées pour l'utilisation d'instruments de flexibilité au sein du Traité dans le lancement et la réalisation d'opérations militaires. Dans ce domaine, l'unanimité devrait rester nécessaire, avec la possibilité d'abstentions constructives.

_ La France et l'Allemagne proposent d'inscrire dans le Traité la possibilité d'avoir recours à des coopérations renforcées pour le domaine de la PESD conformément aux modalités susmentionnées.

_ La France et l'Allemagne proposent que les États membres qui le souhaitent transfèrent à l'Union européenne les engagements auxquels ils ont souscrit dans le cadre de l'UEO en utilisant la coopération renforcée.

3- Développement des capacités militaires

Le développement de la PESD et, ainsi, la réalisation d'une Europe entièrement capable d'agir ne peuvent passer que par le renforcement des capacités militaires. Au-delà du développement d'une culture sécuritaire européenne, cela suppose une meilleure allocation des ressources ainsi qu'un accroissement de l'effort d'équipement de nos armées.

Pour marquer leur engagement en ce sens, à un niveau politique, les États membres qui le souhaitent devraient contracter un protocole relatif à la réalisation commune des objectifs européens de capacités.

_ La France et l'Allemagne proposent d'annexer au Traité un protocole portant engagement des États qui le souhaitent d'entreprendre l'effort nécessaire en vue d'améliorer les capacités militaires et de mettre au point de nouvelles formes de coopération, notamment par l'harmonisation de la planification des besoins militaires, la mise en commun de capacités et de ressources ainsi que la répartition des tâches.

_ La France et l'Allemagne proposent d'inscrire dans le Traité une référence aux projets de la coopération qui, dans ce domaine, existent déjà entre les États membres et de les entériner dans un protocole annexé en tant que projets de l'Union qui, le cas échéant, seront réalisés sur la base d'une coopération renforcée (forces et structures multilatérales, certains aspects de la LoI et de l'OCCAR).

4- Développement d'une politique européenne de l'armement

Notre effort commun pour améliorer nos capacités rend nécessaire une meilleure articulation des coopérations engagées en matière d'armement et le renforcement de la base industrielle et technologique de défense.

- Afin de doter l'Union des capacités nécessaires, il conviendra de développer l'harmonisation des besoins opérationnels et de la préparation du futur, et une politique d'armement devant avoir pour fonctions: le soutien et la coordination de la recherche et de la technologie de défense, le renforcement de la base industrielle et technologique de défense (BITD) et la constitution à terme d'un marché européen de l'armement;

- Il conviendra également de définir les moyens pour répondre à ces objectifs:

- cadre intergouvernemental pour une définition harmonisée des besoins opérationnels militaires dans le but d'une planification européenne;

- cadre intergouvernemental en recourant le cas échéant à une agence, en s'appuyant sur l'OCCAR progressivement élargie, pour l'acquisition de matériels développés dans le cadre de programmes multinationaux;

- coopérations renforcées: pour certains domaines de la LoI et de l'OCCAR (sécurité des approvisionnements, organisation des exportations, traitement des informations sensibles; renoncement aux compensations industrielles et ouverture réciproque des marchés);

- adaptation du cadre communautaire, y compris de l'art. 296 du TCE, aux spécificités de l'armement: pour les transits, la sécurité des informations, la propriété intellectuelle, les tarifs douaniers, et la recherche (en s'appuyant, pour ce dernier domaine, sur les programmes cadres de recherche et de développement).

_ La France et l'Allemagne proposent d'inscrire dans le Traité:

- les fonctions d'une politique européenne d'armement, dont la création progressive d'un marché européen de l'armement, moyennant des procédures spécifiques, notamment d'une adaptation de l'art. 296 du TCE,
- la création d'une Agence Européenne de l'Armement, le cas échéant sur la base de la coopération renforcée.

Annexe 8.14: Déclaration des Quatre, Tervuren, 29 avril 2003⁴⁶⁰

Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement d'Allemagne, de France, de Belgique et du Luxembourg à l'issue du « sommet des Chocolatiers »

Avec l'élargissement et l'élaboration d'un Traité constitutionnel, l'Union européenne sera demain plus forte, mais aussi plus diverse. Notre conviction commune est que l'Europe doit être capable de s'exprimer d'une seule voix et de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. A cette fin, nous pensons qu'il est nécessaire de donner un nouvel élan à la construction de l'Europe de la Sécurité et de la Défense. En effet, l'Union européenne doit disposer d'une politique de sécurité et de défense crédible. Car l'action diplomatique n'est crédible - et donc efficace - que si elle peut également s'appuyer sur des capacités civiles et militaires réelles.

L'Europe a en partage avec l'Amérique, avec laquelle elle a affronté les défis de sécurité depuis plus d'un demi-siècle, des valeurs et des idéaux qui sont le fruit de son histoire. Le partenariat transatlantique demeure une priorité stratégique fondamentale pour l'Europe. Ce partenariat est une condition nécessaire de la sécurité et de la paix mondiale. Dans le prolongement de la Déclaration du Sommet de Washington, nous souhaitons poursuivre l'adaptation de l'Alliance atlantique, qui reste le fondement de la sécurité collective de ses membres, aux défis du 21ème siècle. Nous sommes déterminés à mettre en œuvre les décisions du Sommet de Prague, car nous comprenons nos engagements dans l'Alliance atlantique et dans l'Union européenne comme complémentaires. Le partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'OTAN, qui s'appuie sur les déclarations des Sommets de Berlin et de Washington, a d'ores et déjà permis à l'Union européenne de recourir aux moyens de l'OTAN pour conduire sa première opération dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine. Nous souhaitons que demain les arrangements mis en place entre les deux organisations permettent à l'Union européenne d'assurer la relève de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine.

C'est dans cet esprit que, dans le prolongement du Sommet de Saint-Malo et du Conseil européen de Cologne, la Politique européenne de Sécurité et de Défense s'est progressivement développée depuis le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999.

Nous pensons que le moment est venu de franchir une nouvelle étape dans la construction de l'Europe de la Sécurité et de la Défense, fondée sur des capacités militaires européennes renforcées qui contribueront également à donner à l'Alliance atlantique une nouvelle vitalité et ouvriront la voie à une relation transatlantique renouvelée.

*

Pour donner un nouvel élan à la Politique européenne de Sécurité et de Défense, nous proposons que la Convention sur l'avenir de l'Union européenne et la Conférence intergouvernementale endossent les principes suivants et les intègrent dans le Traité constitutionnel :

la possibilité de conduire des coopérations renforcées en matière de défense ;

une clause générale de solidarité et de sécurité commune liant tous les Etats membres de l'Union européenne et permettant de faire face aux risques de toute nature envers l'Union européenne ;

la possibilité pour les Etats membres qui le souhaitent de souscrire des obligations supplémentaires, dans le cadre d'une coopération renforcée et sans que cela n'entraîne des obligations pour les tierces parties ;

⁴⁶⁰ Source : http://www.un.int/france/documents_francais/030429_mae_france_europe.htm

la reformulation des tâches Petersberg, permettant à l'Union européenne d'utiliser des moyens civils et militaires afin de prévenir les conflits, de gérer des crises, y compris les missions les plus exigeantes ;

la création d'une Agence européenne de développement et d'acquisition de capacités militaires avec comme objectif d'augmenter les capacités militaires européennes et de renforcer l'interopérabilité et la coopération entre les forces armées des Etats membres. Cette Agence contribuera à la création d'un environnement favorable à une industrie de défense européenne compétitive ;

la création d'un Collège européen de Sécurité et de Défense, afin de favoriser le développement et la diffusion d'une culture de sécurité européenne.

Nous proposons, en plus, que la Convention adopte le concept d'Union européenne de sécurité et de défense (UESD). A titre de contribution à la réflexion que nous souhaitons poursuivre avec les Etats intéressés, nous pensons que l'UESD devrait avoir comme vocation de réunir les Etats membres qui sont prêts à aller plus rapidement et plus loin dans le renforcement de leur coopération en matière de défense. En particulier, les Etats participant à l'UESD :

prendront l'engagement de se porter secours et assistance face aux risques de toute nature ;

rechercheront systématiquement l'harmonisation de leurs positions sur les questions de sécurité et de défense ;

coordonneront leurs efforts en matière de défense ;

développeront leurs capacités militaires ;

augmenteront leurs efforts en matière de sécurité et de défense, plus particulièrement en ce qui concerne les investissements en équipements militaires.

La participation à l'UESD impliquera :

la participation à des programmes européens d'équipement majeurs, tel que l'A400M ;

le renforcement de l'efficacité des capacités militaires européennes, par le recours, dans la plus large mesure possible, à la spécialisation et la mise en commun des moyens et des capacités ;

le renforcement de la mise en commun des moyens en matière de formation des officiers, d'exercices, d'engagement et de logistique ;

la disponibilité à contribuer à des opérations de maintien de paix sous l'égide des Nations unies.

L'UESD serait ouverte à tous les Etats membres actuels et futurs disposés à s'inscrire dans son cadre. Nous souhaitons que cette coopération concrète soit intégrée dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne, de sorte qu'à terme, tous les Etats membres actuels et futurs puissent en faire partie.

*

Dans le domaine militaire, nous avons décidé, en ce qui nous concerne, de mettre en œuvre, dès à présent et dans l'esprit des déclarations de Saint-Malo et de Cologne, un certain nombre d'initiatives concrètes destinées à favoriser le rapprochement de nos outils de défense nationaux. Ces projets visent à éviter les duplications inutiles entre armées nationales et à renforcer ainsi l'efficacité des moyens de défense des Européens. Ils sont ouverts à tous les Etats membres actuels et futurs intéressés.

Ces initiatives suivantes s'inscrivent dans la perspective de notre participation commune à des opérations conduites dans le cadre de l'Union européenne ou de l'OTAN :

le développement d'une capacité européenne de réaction rapide. Le progrès réalisé dans ce domaine contribuera à atteindre les objectifs de l'Union européenne, à renforcer la contribution européenne au développement de Force de réaction de l'OTAN et à garantir leur interopérabilité. Afin d'améliorer la capacité européenne de réponse rapide, nous créerons une capacité de départ autour de la brigade franco-allemande dans laquelle seront intégrés des éléments commandos belges et des éléments de reconnaissance luxembourgeois. Cette capacité européenne de réaction rapide pourra être renforcée par des troupes d'autres Etats intéressés et sera disponible pour des opérations européennes, des opérations de l'OTAN et des opérations conduites par l'Union européenne sous l'égide des Nations unies.

la création, au plus tard en juin 2004, d'un commandement européen de transport aérien stratégique, disponible pour des opérations européennes et de l'OTAN. Le programme A400M revêt une importance cruciale pour le développement d'une telle capacité européenne de transport aérien stratégique. A plus long terme, nous envisageons de créer, avec les Etats participant à ce programme, une unité commune de transport aérien stratégique et de subordonner cette unité au commandement européen de transport aérien stratégique. Par ailleurs, nous étudierons avec les Etats intéressés la création d'un commandement commun pour le transport stratégique (air, mer et terre).

La création d'une capacité européenne de protection NBC conjointe avec comme objectif la protection des populations civiles et des troupes déployées dans des opérations européennes.

La création, en liaison avec la Commission et ECHO, d'un système européen d'aide humanitaire d'urgence lors de catastrophes (EU-FAST - "European Union First Aid and Support Team") permettant à l'Union européenne d'associer des moyens civils et militaires pour dépêcher dans les 24 heures une première aide humanitaire d'urgence. Ce système reposera sur la mise en commun de moyens et de capacités existants. Il s'agira d'un mécanisme collectif pour lequel les pays qui le souhaitent prendront la responsabilité à tour de rôle ;

la création de centres européens de formation : unité de formation tactique commun pour les équipages des A400M ; centre de formation des équipages d'hélicoptères ; rapprochement des cursus de formation à la mer des officiers de marine dans la perspective de la création d'une flotte-école européenne ; rapprochement des cursus de formation des pilotes des armées de l'air en valorisant les initiatives en cours, notamment dans le domaine tactique.

le renforcement des capacités européennes de planification opérationnelle et de conduite d'opérations. Les Etats membres de l'Union européenne ont décidé au Conseil européen de Cologne en juin 1999 de mener des opérations de gestion de crise en recourant aux moyens et aux capacités de l'OTAN ou de manière autonome.

Pour ce qui est des opérations pour lesquelles les moyens et les capacités de l'OTAN seront utilisés, un arrangement permanent entre l'Union européenne et l'OTAN a été mis en place. L'opération européenne dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine se déroule actuellement en application de cet arrangement, qui constitue l'un des piliers du partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'OTAN.

S'agissant des opérations de l'Union européenne sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, dans le prolongement des différentes propositions faites à la Convention, nous pensons qu'il est nécessaire d'améliorer les capacités de planification opérationnelle et de conduite d'opérations de l'Union européenne tout en évitant les duplications et concurrences inutiles entre capacités nationales.

A cette fin, nous proposons à nos partenaires la création d'un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations pour l'Union européenne. Ce noyau serait, pour emploi, renforcé par du personnel national. Ouvert à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne

qui le souhaitent, il aurait vocation d'établir des arrangements de liaison avec ses homologues nationaux. Afin d'assurer un lien étroit avec l'OTAN, il aurait également vocation à établir des arrangements de liaison avec le SHAPE, y compris sa possible utilisation en vue d'appuyer le DSACEUR dans son rôle de candidat premier pour assurer le commandement d'opérations menées par l'Union européenne avec recours aux moyens et aux capacités de l'OTAN.

Dans cet esprit, et jusqu'à la mise en place d'une telle capacité par l'Union européenne, les Etats intéressés établiront un noyau de capacité collective qu'ils mettraient à la disposition de l'Union européenne, en lieu et place de moyens nationaux, pour la planification opérationnelle et la conduite d'opérations menées par l'Union européenne sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Une telle mise en commun de moyens permettrait d'éviter des duplications nationales et améliorerait l'interopérabilité de manière significative. La décision concernant la création d'une telle capacité pourrait être prise d'ici la fin de l'année avec l'ensemble des pays intéressés en vue de sa mise en place à l'été 2004 à Tervuren.

Dans le souci d'améliorer les capacités de commandement et de contrôle disponibles tant pour l'Union européenne que pour l'OTAN, les quatre ministres de la Défense entreprendront les démarches nécessaires en vue d'établir, pour l'année 2004 au plus tard, un quartier-général multinational déployable pour des opérations conjointes et qui serait basé sur des quartiers-généraux déployables existants.

*

Nous souhaitons pouvoir définir avec l'ensemble des Etats intéressés les contours de l'Union européenne de sécurité et de défense, qui contribuera au renforcement du pilier européen de l'Alliance atlantique, et mettre en œuvre les projets concrets destinés au rapprochement de nos outils de défense nationaux.

Dans cet esprit, nous souhaitons que ces propositions puissent faire l'objet d'un premier échange de vues lors du prochain « Gymnich » dans la perspective d'une présentation de travaux plus détaillée lors du prochain Conseil européen de Salonique.

Annexe 8.15 : Stratégie Européenne de Sécurité⁴⁶¹

UNE EUROPE SÛRE DANS UN MONDE MEILLEUR

Bruxelles, le 12 décembre 2003

Introduction

L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre. La violence de la première moitié du vingtième siècle a cédé la place à une période de paix et de stabilité sans précédent dans l'histoire européenne. La création de l'Union européenne a constitué le facteur essentiel de cette évolution. Elle a transformé les relations entre nos États, ainsi que la vie de nos citoyens. Les pays européens ont à coeur de traiter pacifiquement les différends et de coopérer par le biais d'institutions communes. Pendant cette période, l'extension progressive de l'État de droit et de la démocratie a transformé des régimes autoritaires en démocraties sûres, stables et dynamiques. Les élargissements successifs font du projet d'un continent uni et pacifique une réalité.

Les États-Unis ont joué un rôle capital dans l'intégration et la sécurité européennes, notamment par le biais de l'OTAN. La fin de la guerre froide a laissé les États-Unis dans une position dominante en tant qu'acteur militaire. Aucun pays n'est toutefois en mesure de faire face, seul, aux problèmes complexes de notre temps. L'Europe reste confrontée à des menaces et à des défis en matière de sécurité. Le déclenchement du conflit dans les Balkans a rappelé que la guerre n'a pas disparu de notre continent. Au cours de la décennie écoulée, aucune région du monde n'a été épargnée par les conflits armés. La plupart de ces conflits se sont déroulés à l'intérieur d'États plutôt qu'entre États, et la plupart des victimes étaient civiles.

En tant qu'union de vingt-cinq États, avec une population dépassant 450 millions de personnes et une production représentant un quart du produit national brut (PNB) mondial et avec une large gamme d'instruments à sa disposition, l'Union européenne constitue inévitablement un acteur mondial. Au cours des dix dernières années, des forces européennes ont été déployées à l'étranger, dans des pays aussi éloignés que l'Afghanistan, le Timor-Est ou la République démocratique du Congo. La convergence croissante des intérêts européens et le renforcement de la solidarité au sein de l'UE font de l'Europe un acteur plus crédible et plus efficace. L'Europe doit être prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur.

I. L'ENVIRONNEMENT DE SECURITE : DÉFIS MONDIAUX ET PRINCIPALES MENACES

Défis mondiaux

L'environnement de l'après-guerre froide se caractérise par des frontières de plus en plus ouvertes, où les aspects internes et externes de la sécurité sont indissolublement liés. Les flux d'échanges et d'investissements, le développement de la technologie et les progrès de la démocratie ont apporté la liberté et la prospérité à bien des gens. D'autres ont perçu la mondialisation comme un élément de frustration et d'injustice. Par ailleurs, ces évolutions ont élargi la marge de manoeuvre dont disposent des groupes non-étatiques pour jouer un rôle dans les affaires internationales. Et elles ont accru la dépendance de l'Europe, et donc sa vulnérabilité, à l'égard d'une infrastructure interconnectée, notamment dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'information. Depuis 1990, les guerres ont coûté la vie à près de quatre millions de personnes, dont 90 % de civils. Plus de dix-huit millions de personnes dans le monde ont quitté leur foyer ou leur pays à la suite d'un conflit.

Dans la plupart des pays en développement, la pauvreté et la maladie provoquent des souffrances indicibles et sont à l'origine de problèmes de sécurité particulièrement pressants. Près de trois milliards de personnes, soit la moitié de la population mondiale, vivent avec moins de deux euros par jour. Quarante-cinq millions de personnes meurent chaque année de faim et de malnutrition. Le

⁴⁶¹ Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3.pdf>

SIDA est désormais l'une des pandémies les plus dévastatrices de l'histoire de l'humanité et contribue à l'éclatement des sociétés. De nouvelles maladies peuvent se propager rapidement et devenir des menaces planétaires. L'Afrique subsaharienne est plus pauvre aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a dix ans. Dans bien des cas, l'échec économique est lié à des problèmes politiques et à des conflits violents.

La sécurité est une condition nécessaire du développement. Non seulement les conflits détruisent les infrastructures, y compris les infrastructures sociales, mais ils encouragent également la criminalité, dissuadent les investissements et rendent impossible toute activité économique normale. Un certain nombre de pays et de régions sont pris dans un cycle de conflits, d'insécurité et de pauvreté.

La concurrence pour les ressources naturelles, notamment l'eau, qui sera aggravée par le réchauffement climatique dans les prochaines décennies, sera probablement source de troubles supplémentaires et de mouvements migratoires dans différentes régions du monde. La dépendance énergétique constitue pour l'Europe une source de préoccupation particulière. L'Europe est le principal importateur mondial de pétrole et de gaz. Ses importations représentent aujourd'hui environ 50 % de la consommation d'énergie. Ce chiffre passera à 70 % en 2030. La plupart des importations de produits énergétiques proviennent du Golfe, de Russie et d'Afrique du Nord.

Principales menaces

Une agression de grande envergure contre un des États membres est actuellement improbable. En revanche, l'Europe est confrontée à de nouvelles menaces, qui sont plus variées, moins visibles et moins prévisibles.

Terrorisme: le terrorisme met des vies en danger, entraîne des coûts énormes, vise à porter atteinte à l'ouverture et la tolérance de nos sociétés et constitue une menace stratégique croissante pour l'ensemble de l'Europe. De plus en plus, les mouvements terroristes disposent de ressources importantes, communiquent par l'intermédiaire de réseaux électroniques et sont disposés à recourir à une violence illimitée pour faire un nombre considérable de victimes. La vague terroriste la plus récente revêt un caractère mondial et elle est liée à un extrémisme religieux violent. Les causes en sont complexes et sont liées notamment aux pressions exercées par la modernisation, aux crises culturelle, sociale et politique et à l'aliénation des jeunes vivant dans des sociétés étrangères. Ce phénomène fait également partie de notre propre société.

L'Europe constitue à la fois une cible et une base d'opération pour ces terroristes : les pays européens constituent des cibles et ils ont été attaqués. Des bases logistiques pour des cellules d'Al-Qaïda ont été découvertes au Royaume-Uni, en Italie, en Allemagne, en Espagne et en Belgique. Une action européenne concertée est indispensable.

La prolifération des armes de destruction massive constitue potentiellement la menace la plus importante pour notre sécurité. Les régimes prévus par les traités internationaux et les arrangements de contrôle des exportations ont permis de ralentir la prolifération des ADM et de leurs vecteurs. Toutefois, nous entrons désormais dans une période nouvelle et dangereuse, où l'on risque d'assister à une course aux ADM, en particulier au Moyen-Orient. Les progrès réalisés dans le domaine des sciences biologiques peuvent, dans les années à venir, augmenter la puissance des armes biologiques; les attaques au moyen de matières chimiques et radiologiques constituent également une possibilité sérieuse. La prolifération de la technologie balistique ajoute un élément d'instabilité supplémentaire qui pourrait placer l'Europe dans une situation de risque accru.

Le scénario le plus effrayant est celui où l'on verrait des groupes terroristes acquérir des armes de destruction massive. Dans cette hypothèse, un petit groupe serait à même d'infliger des dégâts d'une ampleur qui, jusqu'il y a peu, n'aurait pu être envisagée que pour des États ou des armées.

Conflits régionaux:

Les problèmes tels que ceux du Cachemire, de la région des Grands Lacs et de la péninsule coréenne ont un impact direct et indirect sur les intérêts européens, tout comme les conflits qui sévissent plus près de chez nous, surtout au Moyen-Orient. Les conflits violents ou "gelés", qui persistent également à nos frontières, menacent la stabilité régionale. Ils causent la perte de vies humaines et détruisent les infrastructures sociales et physiques; ils constituent une menace pour les minorités, les libertés fondamentales et les droits de l'homme. Les conflits peuvent conduire à l'extrémisme et au

terrorisme et entraîner la déliquescence des États; ils font le lit de la criminalité organisée. L'insécurité régionale peut accroître la demande d'ADM. La manière la plus concrète de faire face aux nouvelles menaces, qui sont souvent difficiles à appréhender, consistera parfois à s'attaquer aux problèmes plus anciens des conflits régionaux.

Déliquescence des États:

La mauvaise gestion des affaires publiques et la corruption, l'abus de pouvoir, la faiblesse des institutions et le non-respect de l'obligation de rendre des comptes et les conflits civils rongent les États de l'intérieur. Dans certains cas, cette situation a failli entraîner l'effondrement des institutions étatiques. La Somalie, le Liberia et l'Afghanistan des Talibans constituent les exemples récents les plus connus. L'effondrement de l'État peut être associé à des menaces évidentes, telles que la criminalité organisée ou le terrorisme. La déliquescence des États constitue un phénomène alarmant, qui sape la gouvernance mondiale et ajoute à l'instabilité régionale.

Criminalité organisée:

L'Europe constitue une cible de premier ordre pour la criminalité organisée. Cette menace intérieure qui pèse sur notre sécurité comporte une dimension extérieure importante: le trafic transfrontalier de drogue, la traite des femmes, l'immigration clandestine et le trafic d'armes représentent une grande partie des activités des groupes criminels. La criminalité organisée peut avoir des liens avec le terrorisme.

Ces activités criminelles sont souvent associées à des États faibles ou en déliquescence. Les revenus tirés du trafic de drogues ont contribué à l'affaiblissement des structures étatiques dans plusieurs pays producteurs. Ceux tirés du commerce des pierres précieuses, du bois et des armes légères entretiennent les conflits dans d'autres parties du monde. Toutes ces activités sapent l'État de droit, voire l'ordre social. Dans des cas extrêmes, la criminalité organisée peut aller jusqu'à dominer l'État. 90 % de l'héroïne vendue en Europe provient du pavot cultivé en Afghanistan, où le commerce de la drogue sert à financer des armées privées. La majeure partie de cette héroïne est acheminée par des réseaux criminels balkaniques qui, en outre, se livrent à l'exploitation de 200 000 des 700 000 femmes victimes du commerce sexuel à travers le monde. L'essor de la piraterie maritime, qui constitue une nouvelle dimension de la criminalité organisée, méritera une plus grande attention. Le fait est que la conjugaison de tous ces éléments et un terrorisme fermement résolu à user d'une violence maximale, l'accès à des armes de destruction massive, la criminalité organisée, l'affaiblissement du système étatique et la privatisation de la force et pourrait nous exposer à une menace extrêmement sérieuse.

II. OBJECTIFS STRATÉGIQUES

Nous vivons dans un monde qui offre des perspectives plus prometteuses, mais qui apporte aussi des menaces plus lourdes que celles que nous avons connues jusqu'ici. C'est notre action qui permettra en partie de déterminer l'avenir. Nous devons à la fois réfléchir à l'échelle mondiale et agir au niveau local. Pour défendre sa sécurité et promouvoir ses valeurs, l'UE se fixe trois objectifs stratégiques:

Faire face aux menaces

L'Union européenne s'est activement engagée dans la lutte contre les principales menaces.

- Elle a réagi après le 11 septembre avec des mesures, dont l'adoption du mandat d'arrêt européen, des initiatives contre le financement du terrorisme et un accord d'entraide judiciaire avec les États-Unis. L'UE continue à développer sa coopération dans ce domaine et à améliorer ses défenses.

- Elle mène depuis de nombreuses années une politique de lutte contre la prolifération des armements. L'Union vient d'approuver un nouveau programme d'action qui prévoit des mesures destinées à renforcer l'Agence internationale de l'énergie atomique, des mesures renforçant les contrôles à l'exportation, des mesures visant à lutter contre les cargaisons illégales et les acquisitions illicites. L'UE est résolue à obtenir une adhésion universelle aux régimes des traités multilatéraux, et à renforcer les traités et leurs dispositions en matière de vérification.

- L'Union européenne et les États membres sont intervenus pour contribuer au règlement de conflits régionaux et pour remettre sur pied des États en déliquescence, notamment dans les Balkans, en Afghanistan et en RDC. Rétablir la bonne gestion des affaires publiques dans les Balkans, promouvoir la démocratie et permettre aux autorités de la région de s'attaquer à la criminalité organisée constituent l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre ce fléau au sein même de l'UE. L'ère de la mondialisation, les menaces lointaines peuvent être aussi préoccupantes que les plus proches. Les activités nucléaires en Corée du Nord, les risques nucléaires en Asie du Sud et la prolifération au Moyen-Orient sont autant de sources d'inquiétude pour l'Europe.

Les terroristes et les criminels sont désormais en mesure d'opérer dans le monde entier: leurs activités en Asie centrale ou en Asie du Sud-Est peuvent constituer une menace pour des pays européens ou leurs ressortissants. Par ailleurs, du fait de la communication mondiale, les Européens sont de plus en plus conscients des conflits régionaux ou des tragédies humanitaires qui se produisent partout dans le monde. Notre concept traditionnel d'autodéfense (jusqu'à la guerre froide et pendant toute sa durée) reposait sur la menace d'une invasion. Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. Les nouvelles menaces sont dynamiques. Les risques de prolifération augmentent avec le temps; si rien n'est entrepris contre eux, les réseaux terroristes deviendront encore plus dangereux. La faillite des États et la criminalité organisée se répandent si on néglige d'y remédier, ainsi que nous l'avons constaté en Afrique de l'Ouest. Cela signifie que nous devons être prêts à agir avant qu'une crise se produise. Il n'est jamais trop tôt pour prévenir des conflits et des menaces.

Contrairement à la menace massive et visible du temps de la guerre froide, aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires. Chacune il faut opposer une combinaison de moyens d'action. La prolifération peut être maîtrisée par les contrôles à l'exportation et contrée par un jeu de pressions politiques, économiques et autres, dès lors que l'on s'attaque aussi à ses causes politiques sous-jacentes. Pour faire face au terrorisme, il faut parfois combiner le recours au renseignement et à des moyens policiers, judiciaires, militaires et autres. Dans les États en déliquescence, des instruments militaires peuvent être nécessaires pour rétablir l'ordre, et des moyens humanitaires pour remédier à la crise dans l'immédiat. Si les conflits régionaux appellent des solutions politiques, des moyens militaires et une police efficace peuvent s'avérer nécessaires au cours de la phase postérieure au conflit. Les instruments économiques permettent de reconstruire et la gestion civile des crises aide à restaurer un gouvernement civil.

L'Union européenne est particulièrement bien équipée pour répondre à des situations aux aspects aussi multiples.

Construire la sécurité dans notre voisinage

Même à l'ère de la mondialisation, la géographie garde toute son importance. Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. Les voisins engagés dans des conflits violents, les États faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défailtantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes.

Si elle accroît notre sécurité, l'intégration des États adhérents aura également pour effet de rapprocher l'UE des zones de troubles. Notre tâche doit être de promouvoir, à l'Est de l'Union européenne et aux frontières du bassin méditerranéen, un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites, fondées sur la coopération.

Les Balkans sont la région qui illustre le mieux l'importance de cet élément. Grâce à nos efforts concertés avec les États-Unis, la Russie, l'OTAN et d'autres partenaires internationaux, la stabilité de la région n'est plus menacée par l'éclatement d'un conflit majeur. C'est de la consolidation de nos réalisations dans cette région que dépend la crédibilité de notre politique étrangère. La perspective européenne est un objectif stratégique autant qu'une incitation aux réformes.

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. Nous devrions désormais porter un intérêt plus grand et plus actif aux problèmes du Caucase du Sud, qui, le moment venu, constituera également une région voisine.

Le règlement du conflit israélo-arabe constitue pour l'Europe une priorité stratégique. En l'absence d'un tel règlement, il n'y aura guère de chances de résoudre les autres problèmes du Moyen-Orient.

L'Union européenne doit rester engagée et disposée à consacrer des ressources à ce problème jusqu'à ce qu'il soit résolu. La solution fondée sur la coexistence de deux États - que l'Europe appuie de longue date - est désormais largement acceptée. Sa mise en Œuvre exigera des efforts conjugués et concertés de la part de l'Union européenne, des États-Unis, des Nations Unies et de la Russie, ainsi que des pays de la région, mais aussi et surtout des Israéliens et des Palestiniens eux-mêmes.

D'une manière générale, la zone méditerranéenne reste confrontée à de graves problèmes de stagnation économique, de tensions sociales et de conflits non résolus. Les intérêts de l'Union européenne exigent un engagement continu à l'égard des partenaires méditerranéens grâce à une coopération plus efficace dans les domaines de l'économie, de la sécurité et de la culture, dans le cadre du processus de Barcelone. Un engagement plus large avec le monde arabe devrait également être envisagé.

II. UN ORDRE INTERNATIONAL FONDÉ SUR UN MULTILATÉRALISME EFFICACE

Dans un monde où les menaces, les marchés et les médias ont une dimension planétaire, notre sécurité et notre prospérité dépendent de plus en plus de l'existence d'un système multilatéral efficace. Nous nous donnons pour objectif de construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles.

Nous nous engageons à défendre et à développer le droit international. Les relations internationales ont pour cadre fondamental la Charte des Nations Unies. La responsabilité première pour le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international incombe au Conseil de sécurité des Nations Unies. Une des priorités de l'Europe est de renforcer l'organisation des Nations Unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace.

Nous voulons que les organisations internationales, les régimes et traités jouent leur rôle face aux menaces qui pèsent contre la paix et la sécurité internationales. Nous devons donc être prêts à agir lorsque leurs règles ne sont pas respectées.

Les institutions clés du système international, telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les institutions financières internationales (IFI) ont gagné de nouveaux membres. La Chine a accédé à l'OMC et la Russie négocie actuellement son accession. L'un de nos objectifs devrait être de favoriser un plus grand nombre d'adhésions à ces institutions tout en maintenant leur niveau élevé d'exigence.

Les relations transatlantiques constituent un des éléments essentiels du système international, non seulement au regard de nos intérêts bilatéraux, mais aussi parce qu'elles renforcent la communauté internationale dans son ensemble. L'OTAN est une expression importante de cette relation.

Les organisations régionales renforcent également la gouvernance mondiale. Pour l'Union européenne, la force et l'efficacité de l'OSCE et du Conseil de l'Europe revêtent une importance particulière. D'autres organisations régionales telles que l'ASEAN, le MERCOSUR et l'Union africaine apportent une contribution importante à un monde plus ordonné.

Une des conditions d'un ordre international fondé sur des règles est que le droit évolue en fonction de faits nouveaux tels que la prolifération, le terrorisme et le réchauffement de la planète. Il est de notre intérêt de continuer à développer les institutions existantes telles que l'Organisation mondiale du commerce et à apporter notre soutien aux nouvelles telles que la Cour pénale internationale.

Notre propre expérience en Europe montre que la sécurité peut être renforcée par des mesures de confiance et la mise en place de systèmes de contrôle des armements. De tels instruments peuvent aussi apporter une contribution importante à la sécurité et à la stabilité dans notre voisinage et au-delà. La qualité de la société internationale dépend de la qualité des gouvernements qui en sont les fondements. La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit et protéger les droits de l'homme: ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international.

Les politiques commerciales et les politiques de développement peuvent constituer des outils puissants de promotion des réformes. En tant que plus importants contributeurs en termes d'aide publique et principale entité commerciale au niveau mondial, l'Union européenne et ses États membres sont bien placés pour poursuivre ces objectifs.

La contribution à une meilleure gouvernance par des programmes d'aide, par la conditionnalité et par des mesures commerciales ciblées demeure l'un des aspects importants de notre politique, qu'il nous faut renforcer. Un monde dont on estime qu'il offre à tous la justice et à chacun sa chance sera plus sûr pour l'Union européenne et pour ses citoyens.

Un certain nombre de pays se sont mis en dehors de la société internationale. Certains ont choisi l'isolement; d'autres persistent à violer les normes internationales. Il est souhaitable que ces pays rejoignent la communauté internationale, et l'UE devrait être prête à fournir une assistance à cette fin. Ceux qui se refusent à le faire devraient comprendre qu'il y a un prix à payer, notamment dans leurs relations avec l'Union européenne.

III. IMPLICATIONS POLITIQUES POUR L'EUROPE

La politique étrangère de l'Union européenne a gagné en cohérence; sa gestion des crises est devenue plus efficace. Nous avons mis en place des instruments performants, comme nous l'avons démontré dans les Balkans et au-delà. Toutefois, si nous voulons que notre contribution soit à la hauteur de notre potentiel, il nous faut être plus actifs et plus cohérents et développer nos capacités. Nous devons aussi travailler avec les autres.

Plus actifs dans la poursuite de nos objectifs stratégiques. Cela vaut pour l'ensemble des instruments en matière de gestion de crises et de prévention des conflits dont nous disposons, y compris les actions au plan politique, diplomatique, militaire et civil, commercial et dans le domaine du développement. Il faut des politiques actives pour faire face au dynamisme des menaces nouvelles. Nous devons développer une culture stratégique propre à favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes. En tant qu'Union constituée de 25 membres, qui consacre plus de 160 milliards d'euros à la défense, nous devrions être en mesure de mener plusieurs opérations simultanément. Nous pourrions apporter une valeur ajoutée particulière en concevant des opérations faisant appel à des capacités tant militaires que civiles. L'UE devra soutenir l'action des Nations Unies en réponse aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. L'UE est déterminée à renforcer sa coopération avec les Nations Unies pour ce qui est d'aider les pays sortant d'un conflit et à fournir un soutien accru aux Nations Unies dans le cadre de la gestion de crises à court terme.

Nous devons être capables d'agir avant que la situation dans les pays autour de nous ne se détériore, lorsque des signes de prolifération sont détectés, et avant que des situations d'urgence humanitaire ne surviennent. Un engagement préventif peut permettre d'éviter des problèmes plus graves dans le futur. Une Union européenne qui assume des responsabilités accrues et qui est plus active sera une Union qui aura plus de poids politique.

Développement des capacités.

Une Europe dotée de capacités renforcées est à notre portée, même s'il nous faudra du temps pour concrétiser pleinement notre potentiel. Les actions en cours - notamment la création d'une agence de défense - vont dans la bonne direction.

Pour transformer nos armées en forces plus flexibles et mobiles et pour leur permettre de faire face aux nouvelles menaces, davantage de ressources pour la défense et une meilleure utilisation des moyens sont nécessaires. Recourir systématiquement à des moyens mis en commun et partagés permettrait de réduire les doubles emplois et les frais généraux et, à moyen terme, de renforcer les capacités. Dans la quasi-totalité des interventions majeures, l'efficacité militaire est suivie d'un chaos civil.

Nous devons renforcer les capacités visant à mobiliser tous les moyens civils nécessaires dans les situations de crise et postérieures aux crises.

Une capacité diplomatique plus forte: nous avons besoin d'un système qui combine les ressources des États membres et celles des institutions de l'UE. Traiter de problèmes qui ont une origine plus lointaine et étrangère exige une meilleure compréhension et une meilleure communication.

Une évaluation commune de la menace constitue la meilleure base d'une action commune. Cela implique de mieux partager le renseignement entre les États membres et avec les partenaires, mesure que nous renforçons nos capacités dans les différents domaines concernés, nous devrions réfléchir à un éventail de missions élargi. Cet éventail pourrait inclure des opérations de désarmement conjointes, l'aide aux pays tiers dans la lutte contre le terrorisme et dans les réformes en matière de sécurité. Ce dernier aspect devrait s'inscrire dans le cadre d'un développement institutionnel plus large.

Les arrangements permanents UE/OTAN, en particulier les dispositions "Berlin plus", renforcent la capacité opérationnelle de l'UE et fixent le cadre dans lequel s'inscrit le partenariat stratégique entre les deux organisations dans le domaine de la gestion des crises. Ils reflètent notre détermination commune à faire face aux défis du nouveau siècle.

Plus cohérents.

La raison d'être de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique européenne en matière de sécurité et de défense est qu'en agissant ensemble, nous sommes plus forts. Ces dernières années, nous avons créé un certain nombre d'instruments différents, dont chacun possède sa structure et sa justification propres.

L'enjeu, aujourd'hui, consiste à regrouper les différents instruments et moyens: les programmes d'aide européens et le Fonds européen de développement, les capacités militaires et civiles des États membres et d'autres instruments. Tous peuvent avoir un impact sur notre sécurité et sur celle des pays tiers. La sécurité est la condition première du développement.

Les efforts diplomatiques, les politiques en matière de développement, de commerce et d'environnement devraient poursuivre le même objectif. Dans une situation de crise, rien ne remplace l'unité de commandement.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, il est capital de mieux coordonner l'action extérieure et les politiques menées dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures.

Une cohérence plus poussée ne doit pas seulement être instaurée entre les instruments de l'UE, elle doit aussi englober les activités extérieures des différents États membres.

Des politiques cohérentes sont également nécessaires au niveau régional, notamment lorsqu'il s'agit de faire face à un conflit. Les problèmes sont rarement résolus par un seul pays ou sans un soutien régional, comme le montre de différentes manières l'expérience dans les Balkans et en Afrique de l'Ouest.

Coopérer avec nos partenaires

Il n'existe pour ainsi dire aucun problème que nous puissions résoudre seuls. Les menaces évoquées ci-dessus sont des menaces communes que nous partageons avec l'ensemble de nos partenaires les plus proches. La coopération internationale est une nécessité. Nous devons poursuivre nos objectifs aussi bien par la coopération multilatérale au sein des organisations internationales que par le biais de partenariats avec d'autres acteurs clés.

La relation transatlantique est irremplaçable. En agissant ensemble, l'Union européenne et les États-Unis peuvent constituer une formidable force au service du bien dans le monde. Notre objectif devrait 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.

Nous devrions continuer à oeuvrer pour des relations plus étroites avec la Russie, élément majeur de notre sécurité et de notre prospérité. Le respect de valeurs communes renforcera les progrès accomplis vers un partenariat stratégique.

Notre histoire, notre géographie et nos liens culturels nous mettent en relation avec chaque partie du monde: nos voisins du Moyen-Orient, nos partenaires en Afrique, en Amérique latine et en Asie. Ces relations sont un atout important qu'il faut exploiter. Nous devrions en particulier chercher à établir des partenariats stratégiques avec le Japon, la Chine, le Canada et l'Inde ainsi qu'avec tous ceux qui partagent nos objectifs et nos valeurs et sont prêts à les soutenir.

Conclusion

Ce monde présente de nouveaux dangers, mais il offre également de nouvelles opportunités.

L'Union européenne a le potentiel pour apporter une contribution majeure aussi bien pour lutter contre les menaces que pour tirer parti des opportunités qui se présenteront. Une Union européenne

dynamique et dotée de capacités suffisantes aura du poids sur la scène mondiale. Elle contribuera ainsi à un système multilatéral efficace ouvrant la voie à un monde plus équitable, plus sûr et plus uni.

Annexe 8.16 : Dispositions du Traité constitutionnel sur la PESD⁴⁶²

TITRE V : L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION

Chapitre 2 : La Politique Extérieure et de Sécurité Commune

SECTION 2

LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

Article III-309

1. Les missions visées à l'article I-41, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

2. Le Conseil adopte des décisions européennes portant sur les missions visées au paragraphe 1 en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en oeuvre. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union, sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions.

Article III-310

1. Dans le cadre des décisions européennes adoptées conformément à l'article III-309, le Conseil peut confier la mise en oeuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États membres, en association avec le ministre des Affaires étrangères de l'Union, conviennent entre eux de la gestion de la mission.

2. Les États membres qui participent à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État membre. Les États membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés par les décisions européennes visées au paragraphe 1. Dans ces cas, le Conseil adopte les décisions européennes nécessaires.

Article III-311

1. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (l'Agence européenne de défense), instituée par l'article I-41, paragraphe 3, et placée sous l'autorité du Conseil, a pour mission:

- a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres;
- b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles;
- c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques;

⁴⁶² C 310/138 FR Journal officiel de l'Union européenne 16.12.2004

d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs;

e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en oeuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

2. L'Agence européenne de défense est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision européenne définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Cette décision tient compte du degré de participation effective aux activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin.

Article III-312

1. Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article I-41, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au ministre des affaires étrangères de l'Union.

2. Dans un délai de trois mois suivant la notification visée au paragraphe 1, le Conseil adopte une décision européenne établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du ministre des affaires étrangères de l'Union.

3. Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au ministre des affaires étrangères de l'Union. Le Conseil adopte une décision européenne qui confirme la participation de l'État membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du ministre des affaires étrangères de l'Union. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente, le Conseil peut adopter une décision européenne suspendant la participation de cet État.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l'exception de l'État membre concerné, prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

5. Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin.

5. Les décisions européennes et les recommandations du Conseil dans le cadre de la coopération structurée permanente, autres que celles prévues aux paragraphes 2 à 5, sont adoptées à l'unanimité. Aux fins du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants.

Annexe 8.17 : Principales dispositions du Traité de Lisbonne sur la PESD⁴⁶³

Article 2 A

4. L'Union dispose d'une compétence, conformément aux dispositions du traité sur l'Union européenne, pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.

Article 9 E

1. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

2. Le haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.

3. Le haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères.

4. Le haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le haut représentant est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3.

Chapitre 2 DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Section 1 - DISPOSITIONS COMMUNES

Article 11

1. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.

La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 25ter du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 240bis, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴⁶³ http://www.traite-de-lisbonne.fr/Traite_de_Lisbonne.php

2. Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres.

3. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine. Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.

Le Conseil et le haut représentant veillent au respect de ces principes.

Article 13

1. Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Il adopte les décisions nécessaires. Si un développement international l'exige, le président du Conseil européen convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen afin de définir les lignes stratégiques de la politique de l'Union face à ce développement.

3. Le Conseil élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen. Le Conseil et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité veillent à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union. La politique étrangère et de sécurité commune est exécutée par le haut représentant et par les États membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union.

Article 15 ter

1. Les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.

2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée:

- lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 10B, paragraphe 1;

- lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du haut représentant;

- lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union,

- lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément à l'article 18 , paragraphe 5. Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le haut représentant recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.

3. Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2.

4. Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

5. Pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité de ses membres.

Article 21

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune.

Article 28

1. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par la mise en œuvre du présent chapitre sont à la charge du budget des Communautés européennes.

2. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget des Communautés européennes, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité. Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget des Communautés européennes, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement. Pour ce qui est des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, les États membres dont les représentants au Conseil ont fait une déclaration formelle au titre de l'article 23 , paragraphe 1, deuxième alinéa, ne sont pas tenus de contribuer à leur financement.

3. Le Conseil adopte une décision établissant les procédures particulières pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence d'initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, et notamment aux activités préparatoires d'une mission visée à l'article 28A , paragraphe 1, et à l'article 28B . Il statue après consultation du Parlement européen. Les activités préparatoires des missions visées à l'article 28A , paragraphe 1, et à l'article 28B , qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union, sont financées par un fonds de lancement, constitué de contributions des États membres. Le Conseil adopte à la majorité qualifiée, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les décisions établissant:

a) les modalités de l'institution et du financement du fonds de lancement, notamment les montants financiers alloués au fonds;

b) les modalités de gestion du fonds de lancement;

c) les modalités de contrôle financier. Lorsque la mission envisagée, conformément à l'article 28A, paragraphe 1, et à l'article 28B, ne peut être mise à la charge du budget de l'Union, le Conseil autorise le haut représentant à utiliser ce fonds. Le haut représentant fait rapport au Conseil sur l'exécution de ce mandat.

Section 2 - DISPOSITIONS CONCERNANT LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE

Article 28 A

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

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

3. Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en oeuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune. Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (ci-après dénommée Agence européenne de défense) identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en oeuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

4. Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le haut représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission.

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 28C.

6. Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 28E. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 28B.

7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

Article 28 D

1. L'Agence européenne de défense, visée à l'article 28A, paragraphe 3, et placée sous l'autorité du Conseil, a pour mission:

- a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres;
- b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles;
- c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques;
- d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs;
- e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

2. L'Agence européenne de défense est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Cette décision tient compte du degré de participation effective aux activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin.

Titre 3. COOPERATIONS RENFORCEES

Article 280 H

1. Lorsqu'une disposition des traités susceptible d'être appliquée dans le cadre d'une coopération renforcée prévoit que le Conseil statue à l'unanimité, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément aux modalités prévues à l'article 280E peut adopter une décision prévoyant qu'il statuera à la majorité qualifiée.

2. Lorsqu'une disposition des traités susceptible d'être appliquée dans le cadre d'une coopération renforcée prévoit que le Conseil adopte des actes conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément aux modalités prévues à l'article 280E peut adopter une décision prévoyant qu'il statuera conformément à la procédure législative ordinaire. Le Conseil statue après consultation du Parlement européen.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Titre 7. CLAUSE DE SOLIDARITE

Article 188 R

1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour:

a)- prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres;
- protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste;
- porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, dans le cas d'une attaque terroriste;

b) porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

2. Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques. A cette fin, les États membres se coordonnent au sein du Conseil.

3. Les modalités de mise en oeuvre par l'Union de la présente clause de solidarité sont définies par une décision adoptée par le Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Lorsque cette décision a des implications dans le domaine de la défense, le Conseil statue conformément à l'article 15ter, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Le Parlement européen est informé. Dans le cadre du présent paragraphe, et sans préjudice de l'article 207, le Conseil est assisté par le comité politique et de sécurité, avec le soutien des structures développées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, et par le comité visé à l'article 61D, qui lui présentent, le cas échéant, des avis conjoints.

4. Afin de permettre à l'Union et à ses États membres d'agir d'une manière efficace, le Conseil européen procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée.

Protocole n° 4 sur la coopération structurée permanente établie par l'article 28A du traité sur l'union européenne

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

VU l'article 28A, paragraphe 6, et l'article 28E du traité sur l'Union européenne, RAPPELANT que l'Union conduit une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune; qu'elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires; que l'Union peut y avoir recours pour des missions visées à l'article 28B du traité sur l'Union européenne en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies; que l'exécution de ces tâches repose sur les capacités militaires fournies par les États membres, conformément au principe du "réservoir unique de forces";

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour les États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste le fondement de la défense collective de ses membres, et qu'elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre;

CONVAINCUES qu'un rôle plus affirmé de l'Union en matière de sécurité et de défense contribuera à la vitalité d'une alliance atlantique rénovée, en accord avec les arrangements dits de Berlin plus ;

DETERMINEES à ce que l'Union soit capable d'assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent au sein de la communauté internationale;
RECONNAISSANT que l'Organisation des Nations unies peut demander l'assistance de l'Union pour mettre en oeuvre d'urgence des missions entreprises au titre des chapitres VI et VII de la charte des Nations unies;

RECONNAISSANT que le renforcement de la politique de sécurité et de défense demandera aux États membres des efforts dans le domaine des capacités;

CONSCIENTES que le franchissement d'une nouvelle étape dans le développement de la politique européenne de sécurité et de défense suppose des efforts résolus des États membres qui y sont disposés;

RAPPELANT l'importance de ce que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité soit pleinement associé aux travaux de la coopération structurée permanente, SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

Article 1

La coopération structurée permanente visée à l'article 28A, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne est ouverte à tout État membre qui s'engage, dès la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne:

à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement (l'Agence européenne de défense), et
b) à avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 28B, du traité sur l'Union européenne en particulier pour répondre à des demandes de l'Organisation des Nations unies, et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'au moins 120 jours.

Article 2

Les États membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent, pour atteindre les objectifs visés à l'article 1er:

- a) à coopérer, dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense, et à réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union;
- b) à rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique;
- c) à prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales;
- d) à coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du Mécanisme de développement des capacités ;
- e) à participer, le cas échéant, au développement de programmes communs ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

Article 3

L'Agence européenne de défense contribue à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités, en particulier des contributions fournies suivant les critères qui seront établis, entre autres, sur la base de l'article 2, et en fait rapport au moins une fois par an. L'évaluation peut servir de base aux recommandations et aux décisions du Conseil adoptées conformément à l'article 28E du traité sur l'Union européenne.

Table des matières

TOME I

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS	9
INTRODUCTION	13
<i>LES TRADITIONS D'ÉTUDES SUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE</i>	19
<i>UNE APPROCHE FRANCO-ALLEMANDE DE LA GENÈSE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE EN TERMES SOCIO-HISTORIQUES : UN DÉFI STIMULANT POUR UN AGENDA DE RECHERCHE RENOUVELÉ</i>	31
<i>ÉTUDES EUROPÉENNES ET PERSPECTIVE SOCIO-HISTORIQUE : UN RECENTRAGE SUR LES TRAJECTOIRES D'ACTEURS ET L'HISTORICITÉ DE LEUR SOCIALISATION</i>	35
<i>TRAVAILLER SUR LA DÉFENSE DANS UNE PERSPECTIVE DE SOCIOLOGIE HISTORIQUE SEMI-COMPARATIVE : LA CONSTRUCTION MÉTHODOLOGIQUE DE L'OBJET</i>	42
PREMIÈRE PARTIE	75
UN PROJET LATENT MOBILISÉ PAR LES ACTEURS FRANCO-ALLEMANDS DANS UN CONTEXTE SPÉCIFIQUE (1989-1999)	75
CHAPITRE 1	83
MITTERRAND ET KOHL, ENTREPRENEURS D'UNE RENAISSANCE DANS UNE EUROPE EN ÉBULLITION	83
SECTION A : 1989-1991 : LES « TROIS GLORIEUSES » EUROPÉENNES	85
<i>1. LA CHUTE DU MUR DE BERLIN ET LA RÉUNIFICATION ALLEMANDE : UNE FENÊTRE D'OPPORTUNITÉ POUR REPENSER LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE</i>	86
<i>1.1. Un processus rapide</i>	87
<i>1.2. Une modification de l'équilibre de jeu entre partenaires européens</i>	89
<i>2. LA DISSOLUTION DU PACTE DE VARSOVIE, CATALYSEUR D'UN NOUVEAU PARADIGME OTANIEN</i>	93
<i>2.1. La fin du système militaire soviétique</i>	93
<i>2.2. La marche de l'OTAN vers un « nouvel atlantisme »</i>	96
<i>3. DES ARMÉES FRANÇAISE ET ALLEMANDE EN TRANSITION</i>	97
<i>3.1. Vers une nouvelle forme de violence militaire</i>	97
<i>3.2. Des armées occidentales à réformer</i>	98
SECTION B : DEUX PROJETS CONCURRENTS, PORTÉS PAR DEUX COALITIONS TRANSNATIONALES DISTINCTES	101
<i>1. LE PROJET ATLANTISTE : UNE DÉFENSE EUROPÉENNE ENCHÂSSÉE DANS L'OTAN</i>	103
<i>1.1. Un projet construit à travers l'interaction négative entre la France et la diplomatie anglo-saxonne</i>	105
<i>1.2. Une visée politique d'extension du rôle de l'OTAN à travers le projet atlantiste</i>	106
<i>2. UN PROJET EUROPÉEN ALTERNATIF : L'UEO COMME EMBRYON D'UNE DÉFENSE EUROPÉENNE AUTONOMISÉE</i>	109
<i>2.1. Un projet façonné à partir des lacunes diplomatiques européennes</i>	109
<i>2.2. L'UEO, un vecteur politique mobilisé par les acteurs français et allemands</i>	112
<i>3. DES ARMÉES EN RETRAIT SUR LE PLAN COGNITIF</i>	116

SECTION C : UNE DIPLOMATIE BILATÉRALE DE SOMMET AU SERVICE DU PROJET EUROPÉANISTE	120
<i>1. FRANÇOIS MITTERRAND ET HELMUT KOHL, DES « ENTREPRENEURS D'EUROPE »</i>	121
<i>1.1. Un « couple » franco-allemand au service de la coopération de défense</i>	123
<i>1.2. Une logique de réseaux interpersonnels : essai de sociologie des acteurs franco-allemands</i>	125
<i>1.3. Deux États, deux formes de rationalité en présence</i>	129
2. CRÉER L'EUROCORPS : UN SYMBOLE POLITIQUE FORT ET CONTESTÉ	134
<i>2.1. Une chaîne de décision courte et réactive</i>	134
<i>2.2. L'Eurocorps, un symbole franco-allemand polémique</i>	136
3. LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE MAASTRICHT : UN SAUT QUALITATIF AMBIGU	140
<i>3.1. Une introduction de la notion de défense dans la construction européenne</i>	141
<i>3.2. Maastricht, une avancée symbolique mais mitigée pour le couple franco-allemand</i>	144
CHAPITRE 2	149
D'OÙ VIENT L'IDÉE D'UNE DÉFENSE EUROPÉENNE ?	149
SECTION A : DÉFENDRE L'EUROPE PAR LES EUROPÉENS, UNE IDÉE NEUVE ?	151
<i>1. RETOUR AUX SOURCES : UN VOYAGE DANS L'HISTOIRE INTELLECTUELLE ET OPÉRATIONNELLE DE L'IDÉE DE DÉFENSE EUROPÉENNE</i>	152
<i>1.1. Des sources intellectuelles anciennes</i>	152
<i>1.2. Le dilemme de la sécurité collective dans l'entre-deux-guerres</i>	154
2. QUELLE DÉFENSE POUR QUELLE EUROPE APRÈS LA SECONDE GUERRE MONDIALE ?	159
<i>2.1. Une réflexion sous la contrainte du cadre bipolaire</i>	159
<i>2.2. De l'Union occidentale à l'OTAN : l'entrée en scène de Washington</i>	162
SECTION B : LA TENTATIVE AVORTÉE DE CRÉATION D'UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE	163
<i>1. LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE COMME RÉFÉRENT PREMIER</i>	164
<i>1.1. Le contexte d'élaboration du Plan Pleven</i>	165
<i>1.2. La problématique du réarmement allemand au cœur du projet de défense européenne</i>	167
2. LA CED DANS LA TOURMENTE : LES DÉBATS NATIONAUX ET ORGANISATIONNELS AUTOUR DU PLAN PLEVEN	172
<i>2.1. Les termes du débat en Allemagne</i>	173
<i>2.2. Les termes du débat en France</i>	174
<i>2.3. Des officiers français entre guerre d'Indochine et dilemme de souveraineté</i>	176
3. L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE, ERSATZ DÉSARMÉ DE LA CED	180
<i>3.1. Les officiers français et la défense européenne en 1954</i>	180
<i>3.2. L'UEO, un cadre européen pour réarmer l'Allemagne</i>	182
CHAPITRE 3	187
CONSTRUIRE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE : UN DÉFI ENTRE DIPLOMATIE ET TECHNICITE	187
SECTION A : UN RÔLE STRUCTURANT DES CRISES BALKANIQUES	190
<i>1. L'EUROPE AU PIED DU MUR : LA GUERRE DE YOUGOSLAVIE</i>	191
<i>1.1. Un rendez-vous manqué pour l'UEO et la diplomatie européenne</i>	192
<i>1.2. Une expérience socialisatrice pour les diplomaties française et allemande : le Groupe de contact</i>	197
<i>1.2. La crise yougoslave, une matrice d'apprentissage social pour l'Allemagne</i>	198
2. LES ERREMENTS DIPLOMATIQUES EUROPÉENS AU KOSOVO : UNE GRILLE DE LÉGITIMATION DU PROJET DE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE	202
<i>2.1. Le conflit kosovar, deus ex machina pour la défense européenne</i>	202

2.2. Une mise en pratique de l'apprentissage de la Bundeswehr	205
SECTION B : DE L'ENTREPRISE POLITIQUE AU RELAIS DIPLOMATIQUE	209
1. UN NŒUD POLITIQUE : LE RAPPORT UEO-OTAN, ENTRE INERTIE ET APPRENTISSAGE	210
1.1. L'UEO, instrument politique au service du projet européeniste	211
1.2. France-OTAN : un premier exercice d'apprentissage	214
2. AMSTERDAM, UNE TENTATIVE DIPLOMATIQUE DE PESER SUR LA PESC ET LA DÉFENSE EUROPÉENNE	220
2.1. Le jeu des acteurs diplomatiques autour de l'UEO	221
2.2. « M. PESC », ou la volonté franco-allemande de donner un visage à l'UE	223
2.3. Un fonctionnement verrouillé malgré de nouveaux instruments	225
3. SAINT-MALO, OU L'AVAL DES HOMMES POLITIQUES ET DES DIPLOMATES	227
3.1. Un calcul politique de Tony Blair aux conséquences directes	227
3.2. La déclaration de Saint-Malo, un accord diplomatique sur les désaccords ?	231
SECTION C : UNE ENTRÉE TARDIVE DES MILITAIRES DANS LE JEU DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE	236
1. UN SACRE DU TRAVAIL DIPLOMATIQUE : LA TRADUCTION DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE	237
1.1. Une activation rapide des réseaux diplomatiques franco-allemands et britanniques	239
1.2. Cologne, ou la naissance de la PESD	244
2. LE TEMPS DES MILITAIRES : UN DÉPLACEMENT DE LA PROBLÉMATIQUE SUR LE TERRAIN TECHNIQUE	247
2.1. Recenser les capacités militaires : du pouvoir de catégoriser	248
2.2. Capacités militaires et enjeux politiques : un jeu d'équilibre subtil	251
CONCLUSION DE LA PARTIE I	257
DEUXIÈME PARTIE	261
LA CONSTRUCTION D'UNE CONFIGURATION EUROPÉENNE DE DÉFENSE. UN NOUVEL ESPACE SOCIAL D'INTERACTION POUR LES ACTEURS FRANCO-ALLEMANDS (1999-2007)	261
CHAPITRE 4	273
LA PESD EN QUÊTE DE PERMANENCE : ENTRE OPPORTUNITÉ DIPLOMATIQUE ET CONTRAINTE POUR LES ACTEURS FRANCO-ALLEMANDS	273
SECTION A : CONSTRUIRE UN CADRE INSTITUTIONNEL : UNE ŒUVRE DIPLOMATIQUE	275
1. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PESD, FRUIT D'UN JEU SOCIAL CONCURRENTIEL	277
1.1. Un investissement spécifique de l'espace PESC par la dimension militaire	279
1.2. Un débat de fond au sein du jeu interétatique classique	281
2. UN DÉBAT MARQUÉ PAR LE JEU INTERNE DES CONFIGURATIONS POLITICO-MILITAIRES NATIONALES	287
2.1. Une institutionnalisation des interdépendances entre acteurs diplomatiques et militaires	287
2.2. Des configurations décisionnelles nationales marquées par une différenciation fonctionnelle	291
3. UN PROCESSUS DE RATIONALISATION À FORT ENJEU POLITIQUE	293

3.1. <i>Le choix d'un triptyque politico-militaire pour la PESD</i>	293
3.2. <i>Une rationalisation du lien entre l'UEO et l'Union européenne</i>	294

SECTION B : LES ORGANES DE LA PESD À BRUXELLES: UNE CONFIGURATION ÉCLATÉE ET CONCURRENTIELLE **299**

1. <i>LE CONSEIL EUROPÉEN ET LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UE</i>	300
2. <i>LES ORGANES POLITICO-MILITAIRES DÉPENDANT DU CONSEIL DE L'UE</i>	303
2.1. <i>Un organe clef aux mains des diplomates: le Comité politique et de sécurité</i>	303
2.2. <i>Le Comité militaire de l'UE, représentant des armées à Bruxelles</i>	306
3. <i>LES STRUCTURES INTÉGRÉES : UNE LOGIQUE EUROPÉENNE TEMPÉRÉE PAR L'INTERGOUVERNEMENTALISME</i>	308
3.1. <i>Le Haut Représentant pour la PESC et son équipe du Secrétariat Général du Conseil</i>	308
3.2. <i>L'Etat-major de l'UE, organe d'expertise militaire européen</i>	311
3.3. <i>Des agences intégrées issues de l'UEO</i>	314
4. <i>UN RÔLE TRÈS MARGINAL DE LA COMMISSION ET DU PARLEMENT EUROPÉEN</i>	315

SECTION C : LE « COUPLE FRANCO-ALLEMAND » FACE AUX ORGANES DE LA PESD : MYTHES ET RÉALITÉS **317**

1. <i>UNE PERCEPTION DIFFÉRENCIÉE DU « COUPLE » FRANCO-ALLEMAND ENTRE BRUXELLES ET LES CAPITALES</i>	318
1.1. <i>Un « couple » aléatoire au sein de la bureaucratie bruxelloise de la PESD</i>	320
1.2. <i>Un « moteur » franco-allemand circonscrit aux situations politiques d'exception</i>	324
2. <i>LE CAS DU CONSEIL FRANCO-ALLEMAND DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ : COMMENT TROUVER SA PLACE DANS LA PESD ?</i>	327

CHAPITRE 5 **333**

DES JEUX DE POUVOIR EN MUTATION ENTRE LES CAPITALES ET BRUXELLES **333**

SECTION A : UN DOUBLE JEU ENTRE LES CAPITALES (PARIS ET BERLIN) ET BRUXELLES **334**

1. <i>VERS UNE « BRUXELLISATION » DU PROCESSUS DÉCISIONNEL ?</i>	338
1.1. <i>Le COPS, un organe bruxellois de premier plan dans les mains des diplomates</i>	339
1.2. <i>Un rôle croissant du Secrétariat Général du Conseil et des services intégrés</i>	342
2. <i>LES REPRÉSENTATION PERMANENTES NATIONALES, MAILLONS FORTS DES ETATS À BRUXELLES</i>	346
2.1. <i>Les représentations permanentes dans leur relation avec leurs ministères de tutelle</i>	347
2.2. <i>Un prolongement des acteurs nationaux à Bruxelles ? Entre représentation de l'Etat et quête d'indépendance</i>	354
3. <i>L'EXEMPLE DE L'OPÉRATION MILITAIRE EUFOR CONGO : PROCESSUS DÉCISIONNEL EN TEMPS DE CRISE ET RÔLE DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE</i>	358
3.1. <i>Le partenariat franco-allemand, une ressource institutionnelle en temps de crise ?</i>	359
3.2. <i>L'UE face aux crises : un processus décisionnel largement intergouvernemental</i>	362

SECTION B : LE POIDS DE L'HABITUS NATIONAL EN MATIÈRE DE PESD : COLLÉGIALITÉ ALLEMANDE VERSUS PRINCIPE HIÉRARCHIQUE FRANÇAIS **366**

1. <i>L'ÉTAT-NATION, UN ACTEUR « OBSTINÉ »</i>	367
2. <i>UNE PRÉGNANCE MAJEURE DES CONFIGURATIONS NATIONALES DE DÉFENSE</i>	369
2.1. <i>Collégialité versus principe hiérarchique: de la nécessité de connaître le fonctionnement du partenaire</i>	370
2.2. <i>Des configurations de politique de défense marquées par l'histoire</i>	376
3. <i>L'ARTICULATION ENTRE CONFIGURATIONS NATIONALES ET CONFIGURATION EUROPÉENNE : DES JEUX DIFFÉRENCIÉS POUR DES BUREAUCRATIES SIMILAIRES</i>	386
3.1. <i>Une prégnance majeure mais différenciée des ministères des Affaires étrangères</i>	387
3.2. <i>Un rôle renforcé des Chef d'Etat-major des Armées</i>	388

POUR UNE SOCIOLOGIE DES PROFESSIONNELS FRANÇAIS ET ALLEMANDS DE LA PESD 395

SECTION A : UNE APPROCHE PROSOPOGRAHIQUE DES PROFESSIONNELS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE 398

1. RETOUR SUR LA DÉMARCHE PROSOPOGRAPHIQUE 399
2. UNE MÉTHODOLOGIE ORIGINALE POUR UN OBJET EN ÉMERGENCE 400
3. UNE DÉMARCHE DE TYPE ETHNOGRAPHIQUE 403

SECTION B : CARTOGRAPHIE DES ACTEURS MILITAIRES FRANÇAIS ET ALLEMANDS DE LA PESD 408

1. QUI SONT LES OFFICIERS FRANÇAIS ET ALLEMANDS DE LA PESD ? 409
 - 1.1. Une homogénéité socio-professionnelle des profils 410
 - 2.2. Des logiques de recrutement ciblées 413
2. LA QUESTION DE LA REPRODUCTION SOCIALE DES ÉLITES MILITAIRES EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE 417
 - 2.1. Une formation militaire initiale sensiblement différente 418
 - 2.2. Un profil socio-professionnel relativement semblable 421
3. UN MÉTIER EUROPÉEN POUR LES MILITAIRES ? 423
 - 3.1. Une spécialisation entre relations internationales et domaine politico-militaire 424
 - 3.2. La politique européenne de défense comme stratégie professionnelle ? 425
4. FILIÈRE FRANCO-ALLEMANDE ET PESD : MYTHES ET RÉALITÉ 428

SECTION C : CARTOGRAPHIE DES DIPLOMATES ET ACTEURS CIVILS DE LA DÉFENSE FRANÇAIS ET ALLEMANDS 431

1. UN GROUPE JEUNE ET MARQUÉ PAR UNE TENDANCE À LA FÉMINISATION 431
2. FORMER LES DIPLOMATES ET LES ACTEURS CIVILS : GRANDE ÉCOLE VERSUS SPECIALISATION PRAGMATIQUE 434
 - 2.1. Le passage par l'ENA, adoubement social des acteurs diplomatiques français 436
 - 2.2. Une formation pragmatique, disputée entre droit et économie en Allemagne 439
3. DES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES RELATIVEMENT HOMOGÈNES 441
 - 3.1. La prédominance d'une spécialisation dans le domaine politico-militaire 443
 - 3.2. La politisation, un enjeu pour les acteurs civils de la PESD ? 444
 - 3.3. Une sectorisation des carrières relativement marquée 445
 - 3.3. La PESD, un avantage de carrière pour les acteurs civils et diplomatiques ? 447
4. L'EXPÉRIENCE FRANCO-ALLEMANDE, UN ENJEU DISCRIMINANT ? 448

CHAPITRE 7

MILITAIRES ET DIPLOMATES DANS LA PESD : DEUX MÉTIERS, DEUX TYPES DE RESSOURCES 451

SECTION A : LES MILITAIRES FRANÇAIS ET ALLEMANDS DANS LA PESD AU QUOTIDIEN 456

1. LES MILITAIRES AU XXI^{ÈME} SIÈCLE : ENTRE COMBAT, TECHNOLOGIE ET EXPERTISE 457
2. LA PROFESSION MILITAIRE : UNE SOCIALISATION SPÉCIFIQUE, ENTRE PROFESSIONNALISATION ET ADAPTATION 461
3. LA PESD AU QUOTIDIEN : DES « MILITAIRES-DIPLOMATES » LOIN DE LEUR RÔLE TRADITIONNEL 465
 - 3.1. Le sens de la PESD pour les officiers français et allemands : une révolution culturelle 466
 - 3.2. Les ressources des militaires dans la configuration concurrentielle de la PESD 471
 - 3.3. Des militaires plongés dans un cadre de rivalités institutionnelles 476

SECTION B : LA PESD DES DIPLOMATES : UN PROJET POLITIQUE AMBITIEUX	479
1. LA PROFESSION DIPLOMATIQUE APRÈS LA GUERRE FROIDE : ENTRE DÉCLIN ET RECOMPOSITION	480
2. LE QUOTIDIEN DES DIPLOMATES DANS LA CONFIGURATION DE LA PESD : ENTRE HABITUS NATIONAUX DE NÉGOCIATION ET SIMILITUDES PROFESSIONNELLES	483
2.1. Des styles diplomatiques façonnés par l'histoire	484
2.2. Perceptions croisées entre les diplomates français et allemands	490
2.3. Des ressources professionnelles identiques au service d'un intérêt organisationnel	494
SECTION C : DES LOGIQUES D'INSTRUMENTALISATION CONCURRENTIELLES: LA PESD, UNE RESSOURCE NOUVELLE POUR MILITAIRES ET DIPLOMATES	501
1. UNE CONCURRENCE ENTRE DES ACTEURS PARTAGEANT DES OBJECTIFS D'INFLUENCE SEMBLABLES	503
2. L'ENJEU CAPACITAIRE, TRADUCTION TECHNIQUE D'UNE AMBITION POLITIQUE	508
3. L'OTAN, UN SUJET DE DISCORDE ORGANISATIONNELLE EN FRANCE	512
3.1. Militaires et diplomates face à l'enjeu atlantique	512
3.2. Les diplomates français, gardiens du temple de l'autonomie ?	515
4. DEUX RATIONALITÉS PROFESSIONNELLES FACE AUX OPÉRATIONS MILITAIRES EUROPÉENNES	517
CONCLUSION DE LA PARTIE II	525
TROISIÈME PARTIE	529
LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE, UN SUBSTITUT POLITIQUE SYMBOLIQUE	529
CHAPITRE 8 : UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE OU PLUSIEURS ? DES CULTURES NATIONALES DE SÉCURITÉ ENTRE PATH DEPENDENCY ET AJUSTEMENT	541
SECTION A : DES CULTURES NATIONALES DE SÉCURITÉ FORTEMENT ANCRÉES	545
1. BÜNDNISTRATIDION ALLEMANDE VERSUS PENCHANT AUTONOME FRANÇAIS	547
1.1. Une politique étrangère française sous contrainte	548
1.2. Des élites allemandes à la redécouverte de leur politique étrangère et de sécurité : entre normalisation et réflexes historiques	553
1.3. Des politiques de défense encore nationalement définies	559
2. LA FRANCE, L'ALLEMAGNE ET L'OTAN : UN JEU D'INTERDÉPENDANCES COMPLEXES ENTRE LES ARÈNES POLITIQUE ET MILITAIRE	564
2.1. Des modes antithétiques d'interaction politico-militaire	565
2.2. « Stratégie mondiale autonome » versus « stratégie défensive intégrée »	568
2.3. Une dynamique récente d'évolution incrémentale	570
3. UNE PERSISTANCE DE L'ANALYSE NATIONALE DES INTÉRÊTS DE SÉCURITÉ	575
3.1. Une Stratégie Européenne de Sécurité instrumentalisable	576
3.2. La souveraineté nationale, pierre angulaire des représentations en politique de défense	578
SECTION B : DES REPRÉSENTATIONS SENSIBLEMENT DIFFÉRENTES DE LA PESD EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE	580
1. UN NŒUD GORDIEN : LA RELATION DE LA PESD À L'OTAN ET LA QUESTION DE L'AUTONOMIE	584
1.1. Des divergences franco-allemandes	585
1.2. Des hésitations allemandes et américaines	589
1.3. Le sommet de Tervuren et la question d'un centre de planification d'opération permanent à Bruxelles	592

2. LA QUESTION BUDGÉTAIRE ET L'ARGUMENT DE NON-DUPLICATION	596
3. UN ENJEU ENTRE CULTURE DE SÉCURITÉ NATIONALE ET EUROPÉANISATION : LES OPÉRATIONS MILITAIRES EUROPÉENNES	601
3.1. Kultur der Zurückhaltung versus culture de projection	601
3.2. L'exemple des opérations européennes en Afrique : Artémis et EUFOR Congo	604

TOME II

CHAPITRE 9 617

LES ENJEUX DE LÉGITIMATION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE

617

SECTION A : LA PESD, UNE AMBITION POLITIQUE EN DÉCALAGE AVEC SON CONTENU EMPIRIQUE 621

1. POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE ET PROJECTION DES ETATS DANS LE PROJET GLOBAL EUROPÉEN	622
2. UNE LÉGITIMATION EN TENSION ENTRE FONCTIONNALISME ET SOUVERAINETÉ	626
2.1. Un usage de la rhétorique fonctionnaliste comme stratégie de légitimation	627
2.2. L'armée européenne, un thème politique controversé	629
3. LES CAPACITÉS MILITAIRES : UN JEU ENTRE LE POLITIQUE ET LA TECHNICITÉ	632
3.1. Des capacités variées...	632
3.2. ... mais encore largement hypothétiques	635
4. UN PROBLÈME RÉCURRENT DE COORDINATION INTERPILIER ET DE BUDGET	637
4.1. Un manque récurrent de synergie interpilier, résultat de jeux bureaucratiques concurrentiels	639
4.2. Athena, ou le compromis minimal sur les questions financières	643

SECTION B : LÉGITIMER LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE DEVANT LES OPINIONS PUBLIQUES : UN DÉFI ENCORE LARGEMENT NATIONAL 647

1. LE DÉFI D'UNE LÉGITIMATION SANS IDENTITÉ EUROPÉENNE	649
1.1. Une identité européenne de sécurité inconsistante	649
1.2. Quelle légitimité pour la politique européenne de défense ? La question de l'opinion publique	653
2. DEUX ETATS, DEUX CULTURES MILITAIRES : COMMENT L'HISTOIRE MODÈLE LES PROCESSUS DÉCISIONNELS	656
2.1. Un double caveat allemand : Parlamentsarmee et conscription	658
2.2. Prééminence présidentielle et arme nucléaire en France : un legs historique	664
3. UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE LACUNAIRE DANS LA CONFIGURATION PESD	669

SECTION C : UNE LÉGITIMATION PAR LA MISE EN SCÈNE ET L'APPRENTISSAGE : COUPLE FRANCO-ALLEMAND ET SOCIALISATION MILITAIRE EUROPÉENNE 672

1. LA PESD, UNE RESSOURCE POLITIQUE ET SYMBOLIQUE POUR LES ACTEURS POLITIQUES FRANÇAIS ET ALLEMANDS	675
1.1. Refonder un leadership franco-allemand dans l'Europe élargie : une affirmation politique	676
1.2. Une mise en scène politique du partenariat franco-allemand en matière de PESD	678
1.3. Une légitimation ancrée dans une dynamique opérationnelle	683
2. VERS UNE SOCIALISATION COMMUNE DES CADRES DE LA PESD ?	684
2.1. Le Collège Européen de Sécurité et de Défense, vecteur de socialisation par le haut	685
2.2. Un « cerveau » pour la PESD ? L'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE	688
2.3. Une légitimation par le bas : l'apprentissage à travers les opérations européennes	689

CONCLUSION DE LA PARTIE III	699
CONCLUSION GÉNÉRALE	703
<i>BRINGING HISTORICAL SOCIOLOGY BACK IN? POUR UN AGENDA SOCIO-HISTORIQUE RENOUVELÉ DE RECHERCHE EUROPÉENNE</i>	703
SOURCES PRIMAIRES	725
BIBLIOGRAPHIE	730
ANNEXES	783
TABLE DES FIGURES	1191
TABLE DES TABLEAUX	1193

Table des figures

Figure 1 : Insigne de l'Eurocorps, p. 137

Figure 2 : Carte de la Yougoslavie depuis 1989, p. 192

Figure 3 : Structures institutionnelles de la PESC et de la PESD, p. 300

Figure 4 : Extrait de l'organigramme du Secrétariat Général du Conseil de l'UE, p. 343

Figure 5 : Relations entre les Ministères des Affaires étrangères et les Représentations permanentes nationales, p. 347

Figure 6 : Organigramme simplifié et sélectif du Ministère des Affaires étrangères, p. 348

Figure 7 : Organigramme simplifié et sélectif du Ministère fédéral des Affaires étrangères, p. 349

Figure 8 : Organigramme simplifié et sélectif du ministère français de la Défense, p. 350

Figure 9 : Organigramme de la Délégation aux Affaires Stratégiques, p. 351

Figure 10 : Structure de l'Etat-Major des Armées, p. 351

Figure 11 : Organigramme du ministère allemand de la Défense, p. 352

Figure 12 : Organigramme simplifié du Führungsstab der Streitkräfte (FüS), p. 353

Figure 13 : Schéma de commandement de l'opération européenne EUFOR Congo, p. 361

Figure 24 : Processus décisionnel de lancement d'une opération PESD, p. 363

Figure 15 : Éléments du processus décisionnel en matière de PESD, p. 363

Figure 16 : Opérations militaires et missions civiles de l'UE en 2008, p. 518

Figure 17 : Disparité des budgets de défense européens, p. 645

Figure 18 : Brassard et insigne de l'opération EUFOR Congo, p. 696

Figure 19 : Exemples de médailles PESD, p. 697

Table des tableaux

Tableau 1 : Projet atlantiste versus projet européeniste : une schématisation inspirée du modèle de l'ACF, p. 147

Tableau 2 : Extrait de notre grille d'entretien, p. 405

Tableau 3 : Variables utilisées pour la population des militaires interrogés, p. 407

Tableau 4 : Variables utilisées pour la population des diplomates et civils de la Défense interrogés, p. 407

Tableau 5 : Nationalité des officiers, p. 409

Tableau 6 : Age des officiers, p. 410

Tableau 7 : Armée d'origine des officiers, p. 410

Tableau 7 bis : Croisement armée d'origine/poste occupé, p. 411

Tableau 8 : Effectif des forces armées françaises, p. 411

Tableau 8 bis : Effectif des forces armées allemandes, p. 411

Tableau 9 : Répartition des officiers par armée et par nationalité, p. 412

Tableau 10 : Grade des officiers interrogés, p. 413

Tableau 11 : Grade des officiers interrogés par nationalité, p. 413

Tableau 12 : Grade des officiers interrogés aux postes dédiés à la PESD, p. 413

Tableau 13 : Passage des officiers par un poste à l'OTAN, p. 415

Tableau 14 : Expérience antérieure à l'OTAN des officiers interrogés actuellement en poste, p. 416

Tableau 15 : Formation supérieure des officiers interrogés, p. 418

Tableau 15 bis : Formation supérieure par nationalité, p. 418

Tableau 16 : Formation militaire supérieure des officiers selon le poste occupé, p. 422

Tableau 17 : Spécialisation des officiers interrogés, p. 423

Tableau 18 : Spécialisation des officiers selon les postes occupés, p. 424

Tableau 18 bis : Spécialisation des officiers selon les postes occupés antérieurement, p. 424

Tableau 19 : Port de l'uniforme, p. 425

Tableau 20 : Tableau croisé expérience franco-allemande/poste occupé, p. 429

Tableau 20 bis: Tableau croisé expérience franco-allemande/poste occupé antérieurement, p. 429

Tableau 21 : Effectif des interviewés par nationalité, p. 431

Tableau 22 : Age des acteurs diplomatiques et civils interrogés, p. 432

Tableau 22 bis : Tableau croisé âge/poste occupé, p. 432

Tableau 23 : Pourcentage de femmes, p. 432

Tableau 24 : Répartition des acteurs interrogés par sexe et par nationalité, p. 433

Tableau 25 : Disciplines d'études universitaire des acteurs interrogés, p. 435

Tableau 25 bis : Répartition des disciplines universitaires étudiées par nationalité, p. 435

Tableau 26 : Formation post-diplôme universitaire des acteurs interrogés, p. 436

Tableau 26 bis : Distribution par nationalité de la formation post-diplôme universitaire, p.436

Tableau 27 : Domaine de spécialité des acteurs interrogés, p. 442

Tableau 28 : Spécialisation par nationalité, p. 443

Tableau 28 bis : Spécialisation en fonction de la formation reçue, p. 443

Tableau 29 : Effectif des acteurs passés par la Cour des comptes, p. 444

Tableau 30 : Politisation des acteurs interrogés, p. 444

Tableau 31 : Poste occupé au moment de l'entretien, p. 445

Tableau 31 bis : Poste occupé antérieurement, p. 445

Tableau 31 ter: Tableau croisé poste actuel/poste antérieur, p. 446

Tableau 32 : Passage des acteurs par les structures de l'OTAN, p. 447

Tableau 33 : Expérience franco-allemande des acteurs interrogés, p. 449

Tableau 33 bis : Expérience franco-allemande par nationalité, p. 449

Tableau 33 ter : Poste occupé et expérience franco-allemande antérieure, p. 449

Tableau 34 : Les forces armées occidentales depuis 1900, p. 459-460