



HAL
open science

L'Europe de la défense à la croisée des chemins ?

Bastien Irondelle

► **To cite this version:**

Bastien Irondelle. L'Europe de la défense à la croisée des chemins?. Critique Internationale, 2005, 26, pp.45-55. 10.3917/crii.026.0045 . hal-01020601

HAL Id: hal-01020601

<https://sciencespo.hal.science/hal-01020601>

Submitted on 8 Jul 2014

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.



Contre-jour

L'Europe de la défense à la croisée des chemins ?

par Bastien Irondelle

en 2003, la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est devenue une réalité opérationnelle : tout

d'abord, avec la mission de police dans les Balkans ; ensuite avec l'opération Concordia en Macédoine ; enfin et surtout avec l'opération Artémis en République démocratique du Congo, première intervention autonome de la PESD et première action militaire de l'Union hors d'Europe. Au cours de cette même année, les États membres ont adopté une stratégie européenne de sécurité, approuvé la création d'un État-major d'opérations et sont parvenus à un accord sur le volet défense de la Constitution. Plus récemment, en septembre 2004, la Commission européenne a publié son *Livre vert sur les marchés publics de défense* et l'Agence européenne de défense a commencé à fonctionner. En décembre, l'UE a pris la relève de l'OTAN dans la mission de stabilisation en Bosnie.

Après avoir été exclue du processus de construction européenne pendant plus de cinquante ans, la défense apparaît aujourd'hui comme l'une des rares éclaircies dans un ciel pour le moins voilé par la remise en cause du Pacte de stabilité économique, le premier échec d'une Conférence intergouvernementale, la forte abstention des citoyens aux dernières élections européennes et un euroscepticisme croissant. Dans ce contexte, le fait que la PESD ait réussi à traverser la zone de turbulences transatlantiques provoquées par la guerre en Irak témoigne, sinon de sa pérennité, du moins de sa capacité de résistance face aux effets déstabilisateurs des tensions exacerbées entre Européens.

En effet, cinq ans après le Conseil européen de Cologne qui avait officiellement lancé la PESD, l'Union européenne est parvenue à s'imposer comme le cadre naturel – et pour beaucoup indispensable – de la politique de défense¹. Les risques d'impasse demeurent cependant réels au lendemain de l'élargis-

1. Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 ; Bastien Irondelle, Pascal Vennesson (dir.), « L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation », *Politique européenne*, 8, automne 2002.

sement² et les différents chantiers ouverts par les récents développements de la PESD – tant au niveau institutionnel que stratégique, opérationnel ou industriel – doivent être étudiés comme autant d'enjeux dont la maîtrise sera décisive pour l'avenir de l'Europe de la défense.

L'ingénierie institutionnelle

Le sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998 a marqué le véritable lancement de l'Europe de la défense. Depuis, le Conseil européen a été chargé de développer une politique de défense commune, qui assure à l'Union européenne une capacité autonome d'action dans le domaine militaire en la dotant notamment de structures institutionnelles et de moyens adaptés à sa nouvelle mission. En décembre 2000, le Conseil européen de Nice a mis en place trois structures permanentes : le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et l'État-major de l'Union européenne (EMUE). Placé sous la présidence du Haut Représentant pour la PESC, le COPS est chargé d'observer la situation internationale et de gérer les situations de crises. Lors des opérations militaires, il doit assurer le contrôle politique et la direction stratégique des interventions, selon les directives du traité de Nice (art. 25 TUE).

Le défi institutionnel de l'Europe de la défense consiste à trouver un équilibre entre les principes d'unanimité et de flexibilité. Sa nature intergouvernementale oblige en effet l'Europe des vingt-cinq à mettre en place des mécanismes qui évitent aux États favorables au principe d'intervention d'être entravés dans leurs actions par des divergences internes à l'Union³. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les avancées institutionnelles proposées par les travaux de la Convention sur la clause de solidarité, d'une part, les coopérations renforcées, d'autre part. La clause d'assistance mutuelle (art. I-41 du traité établissant une Constitution pour l'Europe) a été adoptée grâce à sa révision mentionnant que l'OTAN « reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre », révision reprise presque mot pour mot dans la clause de solidarité relative à une attaque terroriste⁴. Un accord a été trouvé sur la possibilité

2. Mette Eilstrup Sangiovanni « Why a Common Defence Policy is Bad for Europe », *Survival*, 45 (4), hiver 2003-2004, p. 193-206 ; Anand Menon, « Playing with Fire : The EU's Defence Policy », *Politique européenne*, cité, p. 32-45.

3. Udo Diedrichs, Mathias Jopp, « Flexible Modes of Governance : Making CFSP and ESDP Work », *The International Spectator*, 38 (3), juillet 2003, p. 15-30 ; Éric Philippart, Sie Hian, Monika Ho, *Flexibility and the New Constitutional Treaty of the European Union*, La Haye, Scientific Council for Government Policy, 2003.

4. Inscrite dans la Déclaration du Conseil européen du 25 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme (http://www.eu2004.ie/templates/news.asp?sNavlocator=66 & list_id = 462).

d'établir une coopération structurée permanente après approbation par le Conseil à la majorité qualifiée. La participation repose à la fois sur la volonté politique d'approfondissement de la coopération et sur le respect d'un certain nombre de conditions techniques (capacité à déployer une force d'intervention significative dans un délai maximal de 30 jours et à la soutenir pendant une durée pouvant aller jusqu'à 120 jours) selon le protocole additionnel à l'article III-312 du traité constitutionnel, dont la plupart des dispositions en matière de défense sont désormais facilitatrices et non plus restrictives.

Le domaine toujours délicat des relations avec l'OTAN a connu une avancée significative lors de la finalisation de l'accord « Berlin plus ». Cet accord, qui trouve son origine dans le Sommet de l'OTAN de Berlin en 1996, concerne les arrangements interinstitutionnels entre l'OTAN et l'UE et les mécanismes grâce auxquels l'UE peut bénéficier des capacités de l'OTAN (commandement, planification) pour mener une opération de gestion de crise dans laquelle les États-Unis ne seraient pas engagés⁵. Lors du sommet de Bruxelles du 16 décembre 2002, la finalisation de l'accord « Berlin plus » a permis la mise en place d'un partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE concernant la gestion des crises⁶. À la fin de l'année 2003, un compromis, passé après d'âpres négociations, a permis la création d'un centre d'opérations ayant vocation à planifier et à conduire des opérations propres à l'Union. Une cellule de planification de l'UE a été intégrée au Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE) afin d'assurer la coordination des missions de type « Berlin plus », c'est-à-dire nécessitant le recours à des capacités de l'OTAN, tandis qu'une Cellule civilo-militaire de planification proprement européenne a été instituée au sein de l'État-major de l'Union européenne.

Mais la complexité des différentes arènes politico-administratives, opérationnelles et industrielles, conjuguée aux subtilités des arrangements interinstitutionnels avec l'OTAN, soulève de lourdes interrogations tant sur l'attribution des responsabilités et des missions que sur l'émergence d'un leadership de la PESD. Indépendamment des divergences politiques entre les États membres, le grippage de la mécanique institutionnelle peut être dû aux relations tendues entre la sphère militaire de la PESD et la sphère diplomatique de la PESC, d'une part ; entre les institutions spécifiques de la PESC-PESD (Haut

5. Il existe donc trois hypothèses pour le commandement d'une opération européenne menée sans les Américains : un commandement dans le cadre de l'OTAN selon la formule « Berlin plus » ; un commandement national selon la formule de la « Nation cadre » sur le modèle de l'opération Artémis ; un commandement de l'Union européenne, lorsque celle-ci disposera des capacités nécessaires.

6. Reproduit dans Jean-Yves Haine (ed.), *From Laeken to Copenhagen. European Defence : Core Documents*, Paris, Institut d'études de sécurité (IES), Chaillot Paper 57, février 2003, p. 178-180.

Représentant, COPS) et les institutions européennes traditionnelles (Conseil des affaires générales, Comité des représentants permanents, Commission), d'autre part ; mais aussi à la défiance des capitales nationales face à la dynamique de « bruxellisation » de la PESC-PESD. L'intégration et la centralisation croissantes, avec la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union ou celle de l'Agence européenne de défense, ne seront sans doute pas suffisantes pour garantir la cohérence et l'efficacité de la PESD.

Une culture stratégique européenne

Dans son rapport pour le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, Javier Solana, Secrétaire général et Haut Représentant pour la PESC, a présenté l'Union européenne comme un acteur mondial qui doit être prêt à « assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur »⁷. Pour cela, elle doit faire face aux nouvelles menaces, plus hétérogènes et moins prévisibles, que sont le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive (ADM), les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée. L'UE s'est donc fixé pour objectif de construire la sécurité en contribuant tout d'abord à ce que les pays qui lui sont frontaliers soient bien gouvernés ; ensuite à ce qu'un ordre international soit établi sur les fondements du multilatéralisme et dans le respect des principes de la Charte des Nations unies. Le règlement du conflit israélo-arabe devient dès lors une priorité stratégique. Le Haut représentant pour la PESC en conclut que l'UE doit être plus active dans la gestion des crises et la prévention des conflits, et ce tant aux niveaux militaire que diplomatique, civil et économique et que le développement de ses capacités doit se faire dans le cadre d'une coopération accrue entre tous les partenaires de l'Union mais aussi avec les États-Unis.

Certes, la stratégie européenne de sécurité, telle qu'elle a été présentée par Javier Solana, a été adoptée à l'unanimité par le Conseil européen le 8 décembre 2003, mais la maturation d'une culture stratégique commune aux Européens est un processus au long cours⁸. Des incertitudes demeurent notamment sur certains principes fondamentaux tels que l'autonomie vis-à-vis de l'OTAN et des États-Unis ou la nature de la puissance que l'Union européenne entend projeter sur la scène internationale. Même si J. Solana préconise de ne pas limiter l'exercice des responsabilités mondiales à l'emploi

7. J. Solana, *Une Europe sûre dans un monde meilleur* (<http://www.iss-eu.org/solana/solanaf.pdf>).

8. Jolyon Howorth, « The CESDP and the Forging of a European Security Culture », *Politique européenne*, cité, p. 88-108.

ou à la menace d'emploi de la force⁹, le « soft power » de l'Union européenne n'en est pas moins musclé¹⁰. La militarisation de la PESD en témoigne, qui suscite de fortes tensions entre les États membres qui ont tendance à recourir systématiquement à l'action militaire et ceux qui tiennent à privilégier le volet civil¹¹. La guerre en Irak a conduit les plus réticents parmi ces derniers (la Suède, la Finlande) à réviser leurs positions en faveur du volet militaire. En juin 2003, la déclaration sur les ADM des ministres des Affaires étrangères de l'Union mentionnait d'ailleurs la mise en place de mesures coercitives, y compris, en dernier ressort, le recours à la force¹². Quant au projet de *Livre blanc sur la défense européenne* présenté par le groupe d'experts réuni par l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, il oriente la stratégie européenne vers une plus grande militarisation au détriment des aspects civils¹³.

Dans le fond, l'ambiguïté concerne essentiellement le rôle stratégique et militaire de l'Union européenne. « Les débats récurrents sur les vertus ou les vices de la multi- ou de l'unipolarité, de même que les discussions sur le niveau possible d'autonomie européenne en matière de défense sont l'expression la plus caricaturale de cette division latente des Européens (...) »¹⁴. Compte tenu des différences de capacités militaires entre les États-Unis et l'Union européenne, certains préconisent un partage des missions (aux Américains les combats de haute intensité ; aux Européens le maintien de la paix et la stabilisation post-conflits)¹⁵ ; d'autres plaident pour une répartition des opérations (aux Américains et à l'OTAN les opérations de forte amplitude du type Kosovo ; aux Européens les opérations de faible amplitude du type Macédoine et Congo)¹⁶. Chacune de ces options présente un inconvénient pour l'Europe : la première l'obligerait systématiquement à n'intervenir qu'après les États-Unis ; la

9. J.-Y. Haine, « The EU's Soft Power : Not Hard Enough ? », *Georgetown Journal of International Affairs*, 5 (1), hiver-printemps 2004, p. 1-9.

10. Rappelons à cet égard que les forces mobilisées depuis quatre ans par les pays membres de l'UE dans des opérations de maintien de la paix de l'ONU sont d'environ 50 000 hommes. Cf. Bastian Giegerich, William Wallace, « Not Such a Soft Power : The External Deployment of European Forces », *Survival*, 45 (2), été 2004, p. 163-182.

11. Ian Manners, Richard Whitman, « The "Different Engine" : Constructing and Representing the International Identity of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 10 (3), juin 2003, p. 380-404 ; Paul Cornish, Geoffrey Edwards, « Beyond the EU / NATO Dichotomy : The Beginnings of a European Strategic Culture », *International Affairs*, 77 (3), 2001, p. 587-603.

12. *Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive*, Bruxelles, Conseil de l'Union européenne, 15708/03, 10 décembre (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>).

13. Nicole Gnesotto et al., *European Defence : A Proposal for a White Paper. Report of an Independent Task Force*, Paris, IES-UE, mai 2004.

14. Nicole Gnesotto, « Les trois chantiers de la PESC », *Bulletin de l'UE-IES*, 8, octobre 2003.

15. Rob de Wijk, « European Military Reform for a Global Partnership », *The Washington Quarterly*, 27 (1), hiver 2003-2004, p. 197-210.

16. Anand Menon, « From Crisis to Catharsis : ESDP after Irak », *International Affairs*, 80 (4), 2004, p. 633-647.

seconde limiterait le domaine d'intervention des forces européennes au sol et réserverait les opérations aériennes aux forces américaines¹⁷. Elle sont donc toutes deux insatisfaisantes pour ceux qui, en France en particulier, conçoivent la PESD comme la seule voie pouvant, à terme, permettre aux Européens de gérer seuls, c'est-à-dire sans les États-Unis mais en recourant aux moyens de l'OTAN, une crise comme celle de la Bosnie ou du Kosovo¹⁸.

L'ambiguïté qui caractérise les ambitions stratégiques de l'Europe se révèle également dans les choix opérés en termes d'équipement militaire, de structures des forces et d'interopérabilité¹⁹.

L'Union européenne, acteur militaire

Le développement des moyens d'action de l'UE a pour but de lui permettre d'accomplir avec succès les missions de Petersberg²⁰. En mai 2003, la troisième conférence sur le développement des capacités militaires de l'Union européenne a fixé les priorités suivantes : le ravitaillement en vol, les moyens de recherche et de sauvetage au combat, les capacités de commandement, la protection nucléaire, biologique et chimique, les forces spéciales, les systèmes de défense anti-missiles de théâtre, les moyens spatiaux, le transport aérien stratégique, les engins aériens non pilotés. La définition du « Headline Goal 2010 », adoptée lors du Conseil européen de Bruxelles en juin 2004 devrait revitaliser le Plan d'action européen sur les capacités (ECAP), qui vise, depuis la première Conférence d'engagement des capacités en 2000, à combler le fossé constaté entre les objectifs définis par le Headline Goal et les capacités militaires disponibles dans les différents États. Le processus ECAP de l'UE pourrait être rapidement intégré à l'Agence européenne de défense.

En avril 2004, les ministres de la Défense de l'Union ont entériné la proposition franco-germano-britannique de créer des « unités de combat », groupes tactiques composés de 1 500 soldats appuyés par des moyens aériens et navals et déployables en 15 jours. D'ici 2007, l'Union devrait se doter de sept à neuf

17. À cet égard, on ne peut ignorer que des enjeux industriels et des enjeux bureaucratiques, par exemple entre les armées de terre et les armées de l'air, notamment en France et au Royaume-Uni, sont sous-jacents aux débats concernant les orientations stratégiques et opérationnelles de la PESD.

18. Cette tension est perceptible notamment dans les hésitations quant au rôle militaire de l'Union dans la proposition de *Livre blanc* de l'IES-UE, comme dans l'ouvrage collectif du Center for European Reform, *A European Way of War*, Londres, CER, 2004.

19. François Heisbourg, « Europe's Strategic Ambitions : The Limits of Ambiguity », *Survival*, 42 (2), été 2000, p. 5-15.

20. Selon la Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992, les unités militaires des États membres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) pourront être utilisées pour « des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants ; des missions de maintien de la paix ; des missions de forces de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ». Les missions dites de Petersberg ont été incluses dans l'article 17 du traité d'Amsterdam.

de ces unités. Cette disposition ouvre la voie à des interventions de grande envergure en cas de crise tout en permettant d'accroître la flexibilité et la réactivité des forces européennes. Or la création simultanée d'une Force de réaction au sein de l'OTAN, la NATO Response Force (NRF), composée de 20 000 hommes et projetable en 7 à 30 jours pour des combats de haute intensité dans un environnement technologique avancé n'importe où dans le monde, risque de démunir les groupes tactiques européens de leurs effectifs puisque la NRF fait appel aux forces à disponibilité élevée de l'OTAN (*High-readiness Forces*)²¹. Les Forces de réaction rapide de l'OTAN et celles de l'UE puisant dans le même vivier de forces nationales, il serait donc essentiel pour l'Union européenne que ces dernières ne se voient pas imposer « un droit de premier emploi » en faveur de l'OTAN²².

Si l'Union européenne peut mener de vastes opérations de maintien de la paix, sa capacité à agir dans un environnement hostile pour mener des combats de haute intensité, tout en limitant les pertes et les dommages collatéraux, n'est pas assurée²³. En effet, le « Headline Goal 2010 » a été conçu à partir de l'expérience de la Bosnie et il se révèle insuffisant pour des combats de haute intensité. La PESD est donc menacée par ce que l'on appelle le « *capabilities-expectations gap* », c'est-à-dire le fossé entre ses ambitions et ses moyens. Ses faiblesses concernent notamment la projection de forces importantes, ainsi que la mise en œuvre et le soutien dans la durée de moyens de commandement et de conduite des opérations. Pour que 50 % des forces européennes – contre 10 % actuellement – deviennent projetables, comme le propose le *Livre blanc* de la Task Force, les armées européennes doivent être formées pour l'essentiel de soldats de métier²⁴, et ce afin de parvenir à sou-

21. Daniele Riggio, « EU-NATO Cooperation and Complementarity between the Rapid Reaction Forces », *The International Spectator*, 38 (3), 2003, p. 47-60 ; Jolyon Howorth, « ESDP and NATO : Wedlock or Deadlock ? », *Cooperation and Conflict*, 38 (3), 2003, p. 235-254.

22. Or cette application du principe directeur de la position américaine à l'égard de l'OTAN qu'est le *right of first refusal* est largement soutenue au sein de l'administration américaine, qui insiste en outre sur la différence entre la NRF destinée aux combats de haute intensité hors OTAN et la Force européenne destinée, elle, à la stabilisation de la périphérie européenne. Cf. R. de Wijk, « The Reform of ESDP and EU-NATO Cooperation », *The International Spectator*, 39 (1), 2004, p. 71-82 ; sur la position américaine, cf. Stephen Larrabee, « ESDP and NATO : Assuring Complementarity », *ibid.*, p. 51-70.

23. Hans-Christian Hagman, « European Crisis Management and Defence : The Search For Capabilities », *Adelphi Papers*, 353, 2002 ; Jocelyn Mawdsley, Gérard Quille, *Equipping the Rapid Reaction Force. Options and Constraints on a European Defence Equipment Strategy*, Bonn, Bonn International Center for Conversion, paper 33, 2004.

24. La PESD exerce une grande influence sur les choix nationaux, notamment en matière de conscription et de professionnalisation. Cf. B. Irondelle, « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, p. 208-226 ; Sophie Enos-Attali, Alexandra Jönsson, Elizabeth Sheppard, « Phénomènes de convergence dans un contexte européen. Quel rôle pour l'europanisation ? », Contribution présentée à la journée d'études « Europanisation des politiques publiques et intégration européenne », École doctorale de l'IEP de Paris, 13 février 2004.

tenir pendant trois ans un volume de forces de combat de 60 000 hommes, ce qui, rotations et logistique comprises, représenterait un volume opérationnel proche de 200 000 hommes. Par ailleurs, le niveau d'équipement technologique des Européens ne leur permet pas d'opérer dans le même environnement que les Américains. Ce sont donc les orientations des États de l'UE en matière d'interopérabilité avec les États-Unis qui se révéleront décisives pour la PESD. En témoigne l'accent mis par le Royaume-Uni et la Suède sur le Network Centric Warfare (NCW), approche du combat développée aux États-Unis dont le principe repose sur la capacité à traiter l'information en temps réel. Cette supériorité technologique suppose une mise en réseaux de l'ensemble des forces et moyens militaires qui doit permettre une destruction rapide et précise de tout objectif « identifié » sur le théâtre des opérations grâce au système C4ISR « Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance », dont la maîtrise est considérée comme une priorité dans la proposition du *Livre blanc*²⁵.

Or le développement des capacités militaires de l'UE doit se faire à budget constant. Les sondages d'opinions révèlent en effet que si les Européens sont favorables à ce que l'Europe devienne une puissance, ils sont hostiles à toute augmentation des dépenses militaires²⁶. Le Royaume-Uni et la France en particulier ont probablement atteint le seuil au-delà duquel l'augmentation du budget de la défense deviendrait difficilement soutenable économiquement et politiquement.

L'Europe des industriels

Pour « dépenser mieux » – faute de pouvoir dépenser plus –, la mutualisation des capacités militaires européennes doit dès lors devenir une priorité. L'autre voie possible, la spécialisation, reste peu envisageable en l'absence d'une structure politique fédérale. Elle supposerait en effet que les ressources européennes soient concentrées par « niches capacitaires », comme par exemple la protection chimique en République tchèque, le ravitaillement en vol en Espagne ou le transport aérien stratégique en Allemagne. Le problème est alors qu'un État pourrait décider d'exercer son droit souverain pour refuser de mettre à disposition ses moyens militaires. Le fait qu'ils aient été « mutualisés » ou « spécialisés » au préalable ne change que marginalement la donne. L'avenir de la PESD passe donc par une rationalisation des

25. Devenu le système C4ISTAR avec la capacité de « Targeting Acquisition ».

26. Cf. les enquêtes du German Marshall Fund (*Worldviews*, 2002 ; *Transatlantic Trends*, 2003 et 2004 (<http://www.worldviews.org/>, <http://www.transatlantictrends.org/>).

dépenses, par la restructuration du tissu industriel et par la rénovation du marché de l'armement. La mise en place d'un Marché commun de l'armement permettrait ainsi de générer des économies de l'ordre de 10 à 15 % des dépenses actuelles, soit 15 milliards de dollars, dans l'hypothèse où tous les grands programmes seraient gérés collectivement²⁷.

Dans cette perspective, le Conseil européen de Thessalonique a chargé les autorités compétentes de créer une Agence ayant pour mission de développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises ; de promouvoir et d'améliorer la coopération en matière d'armement ; de renforcer la base industrielle et technologique de défense et de soutenir les activités de recherche. En tant que structure intergouvernementale, l'Agence sera soumise à l'autorité des représentants nationaux, les États producteurs d'armement n'étant pas disposés à déléguer leurs prérogatives en la matière²⁸.

Plus qu'une simple étape, la création de cette Agence – qui doit par ailleurs intégrer les « principes et pratiques » des organismes ou accords existant entre les États membres²⁹ – constitue un véritable tournant dans l'évolution du volet industriel de l'Europe de la défense. C'est en effet la première fois que les pays de l'UE acceptent que les questions d'armement soient traitées au sein de l'Union et non dans des structures *ad hoc* de coopération bi- ou multilatérale, comme c'était le cas auparavant³⁰. Jusqu'à une date récente, les États avaient tendance à veiller à ce que la production, le commerce et l'acquisition des armements soient tenus à l'écart du processus d'intégration européenne, et ce en vertu de l'article 296 du Traité sur l'Union européenne qui autorise les États à déroger aux règles du marché intérieur lorsque leurs intérêts de sécurité sont concernés³¹.

Or, depuis 2003, la Commission – dont les possibilités d'« intrusion » dans ce secteur étaient jusque-là très limitées – a acquis un véritable rôle d'impulsion grâce à sa communication *Vers une politique communautaire en matière d'équipements de défense*, qui explique notamment que les problèmes de compétitivité de l'UE en matière d'intervention militaire sont dus justement à la

27. Keith Hartley, *The Common European and Security Policy : An Economic Perspective*, York, University of York, Working Paper, 2001.

28. Hélène Masson, « L'Agence européenne de l'armement : le temps suspendu », *Les Cahiers de Mars*, 180, 2^e semestre 2004, p. 91-97.

29. Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the Establishment of the European Defence Agency, *Official Journal of the European Union*, 17 juillet 2004, L. 245/17 (http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/L_24520040717en00170028.pdf).

30. Cf. Burkard Schmitt, *The European Union and Armaments : Getting a Bigger Bang for the Euro*, Paris, IES-UE, Chaillot Paper, 63, août 2003.

31. « Tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes. » (art. 296-1.b TUE)

fragmentation du marché européen et au recours excessif à l'article 296³². Par ailleurs, la Commission a lancé une action préparatoire, qui doit conduire à la mise en place d'un Programme européen de recherche en matière de sécurité (PERS). Elle a également publié le 23 septembre 2004 un *Livre vert sur les marchés publics de défense* dans lequel elle devait préciser son interprétation de la jurisprudence de la Cour de justice européenne, qui a rendu plusieurs arrêts relatifs à l'article 296³³. En fait, elle s'est prudemment contentée d'ouvrir une consultation sur la réforme de l'article 296 jusqu'au 23 janvier 2005.

La combinaison des actions de la Commission et de l'Agence européenne de défense offre la possibilité de parvenir à une meilleure adéquation entre la planification des besoins de l'UE en termes de capacités militaires et la rationalisation de la production et de l'acquisition d'armements par les partenaires européens. Cependant, la participation active des industriels de l'armement aux réflexions menées sur l'Agence européenne de défense, d'une part, à la rédaction du *Livre vert* et au rapport relatif au PERS, d'autre part³⁴, pourrait bien conduire à dégager des priorités (règles du marché, définition des programmes de recherche) qui ne seront pas nécessairement celles que requiert le développement des capacités nécessaires à la mise en œuvre des objectifs stratégiques de la PESD. Au-delà, l'eupéanisation du marché de l'armement, conjuguée aux transformations des firmes d'armement (civilianisation, transnationalisation) et des modes de régulation internes (privatisation, partenariat public-privé) posera le problème du contrôle politique du secteur de l'armement.

Si l'Union européenne parvenait dans les trois prochaines années à mener à bien les nombreux chantiers qui viennent d'être évoqués ici (opérations militaires, Agence européenne de défense, marché européen de l'armement, processus européen d'acquisition, *Headline Goal 2010*, *Livre blanc sur la défense...*), le retrait ou la mise à l'écart du processus de construction de l'Europe de la défense se révélerait à la fois politiquement difficile, économiquement coûteux et stratégiquement aventureux.

32. Commission des Communautés européennes, *Vers une politique européenne en matière d'équipements de défense*, Bruxelles, COM (2003) 113 final, 11 mars 2003 (http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/dpp_fr.htm).

33. Elena Bratanova, *Legal Limits of the National Defence Privilege in the European Union*, Bonn, BICC, Paper 34, 2004.

34. *Research for a Secure Europe – Report of the Group of Personalities in the Field of Security Research*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, EUR 21110, 2004 (http://europa.eu.int/comm/research/security/pdf/gop_en.pdf).

Ces dix dernières années, chacune des grandes « crises » stratégiques entre l'Union européenne et les États-Unis (Bosnie, Kosovo, Irak) s'est traduite non par l'affaiblissement de l'Europe de la défense, mais par son renforcement. Structurellement, la dégradation du contexte international et le détournement des priorités américaines vers d'autres régions que l'Europe³⁵ créent aujourd'hui un contexte *a priori* favorable au développement de l'Europe de la défense. Reste à savoir le parti qu'une Union comptant vingt-cinq États membres saura tirer de cette occasion inédite. ■

Bastien Irondelle est titulaire de la bourse post-doctorale de Sciences Po-CERI. Ses thèmes de recherches actuels portent sur l'institutionnalisation de l'Europe de la défense et sur la transformation des politiques militaires nationales, principalement en France et au Royaume-Uni. Il a publié notamment « Civil-Military Relations and the End of Conscription in France », *Security Studies* (12 (3), printemps 2003, p. 157-187). E-mail : Bastirond@aol.com

35. Seth Jones, « The European Union and the Security Dilema », *Security Studies*, 12 (3), 2003, p. 114-156 ; James Thomson, « U.S. Interests and the Fate of the Alliance », *Survival*, 45 (4), 2003-2004, p. 207-220.