Delphine DESCHAUX-BEAUME, CERAT-PACTE, Grenoble, delphine.deschaux@wanadoo.fr

Le « tournant » de la défense dans la politique étrangère et de sécurité commune

Le 22 mai 1992, à l'occasion du Sommet bilatéral de la Rochelle, la France et l'Allemagne lançaient officiellement la création du Corps Européen, corps d'armée à l'origine bilatéral voué à s'élargir, et surtout « première pierre à l'édifice d'une défense européenne future »[1]. La décision de créer ce corps d'armée multilatéral avait été prise dès l'automne 1991, dans l'effervescence de la CIG de Maastricht, par une lettre conjointe de François Mitterrand et Helmut Kohl datée du 14 octobre 1991 et adressée à la présidence de la Communauté européenne assurée par le Premier Ministre néerlandais de l'époque, Ruud Lubbers. La lettre précisait : « La coopération militaire franco-allemande sera renforcée au-delà de la brigade existante[2]. 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. »[3] L'idée sous-jacente était d'amorcer un mouvement de fond visant à constituer à long terme une politique européenne de défense, et même une défense commune comme le dispose le titre V relatif à la PESC du Traité de Maastricht (en particulier les articles J.4 et J.6).

Comment ce « tournant » de la défense a-t-il été pris en 1991-1992 par la Communauté, puis l'Union Européenne à partir de la signature du Traité de Maastricht et sous l'impulsion motrice du couple franco-allemand ? Pourquoi, à un moment donné, soit le début des années 1990 émerge (ou plus exactement ré-émerge) au sein de la communauté européenne l'idée de se doter d'une défense commune à moyen ou long terme ? Comment penser la crise qui induit ici le changement ? Quels outils conceptuels mobiliser pour éclairer la prise de décision qui impulse ce « tournant » ?

Avant toute chose, il nous faut prendre la précaution de préciser ce que l'on entend par « tournant » et délimiter le cadre temporel dans lequel il s'inscrit, ainsi que la « crise » à l'aune de laquelle on tâche d'analyser le changement dans le domaine de la politique étrangère de la communauté européenne incarnée par la Coopération Politique Européenne

[1] Entretien avec l'Amiral Lanxade, Paris, 27 avril 2004.
[2] La Brigade Franco-Allemande avait été crée en 1988, déjà dans une perspective européenne, mais est demeurée une institution largement symbolique de la réconciliation franco-allemande, militairement peu opérante.
[3] Lettre conjointe Mitterrand-Kohl du 14 octobre 1991, reproduite en anglais in *Europe Documents*, « Political Union : the Franco-German initiative on foreign, security and defence policy », n°1738, Brussels, 19 october 1991.

(dite CPE) depuis les années 1970 jusqu'au Traité de Maastricht instituant la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Ce que l'on place ici sous le terme de « tournant », c'est plus précisément la création et l'institutionnalisation du Corps Européen en 1992, suite à l'introduction par le biais du titre V du Traité de Maastricht sur la PESC des aspects de la politique de sécurité dans les préoccupations de la Communauté Européenne, y *compris « les décisions et actions qui ont des implications dans le domaine de la défense »* [Maury, 1995 : 225]. Ce corps d'armée à l'origine bilatéral constitue le premier pas concret et décisif du projet de défense européenne en germe dans la notion de PESC. La crise à penser ici est directement la guerre en ex-Yougoslavie, mais elle ne saurait être extraite de son contexte géopolitique : celui de la fin de l'ordre bipolaire sur le continent européen, et des interrogations sur le rôle des alliances de sécurité (OTAN, UEO) et des institutions internationales (CSCE, ONU). Ainsi on englobera ici sous le vocable de crise les « *trois glorieuses européennes* » [Colard, 1995 : 76][4] que sont les années 1989 à 1992. En effet, *« il s'est produit en Europe dans la période 1989-1992 une succession d'ébranlements, dont la dimension n'est pas inférieure à celle de la deuxième Guerre Mondiale »* [Guilhaudis, 1998 : 17].

Dans un premier temps, nous nous attacherons à étudier l'impact du contexte dans lequel s'enracine le « tournant » de la défense pour la communauté européenne en nous efforçant de penser le rôle de la crise du début de la décennie 1990 : chute du Mur de Berlin, réunification allemande, implosion soviétique et fin de la logique bipolaire, mais aussi et surtout le conflit en ex-Yougoslavie comme catalyseur plus direct du changement. Nous nous appuierons ici sur la tradition de la f*oreign policy analysis*, et en particulier sur la modélisation de Graham Allison. Ensuite, nous évaluerons l'apport de l'analyse des politiques publiques, notamment des outils cognitifs qu'elle propose, tels les *coalitions de cause* [Sabatier, Jenkins-Smith, 1993] notamment, pour saisir ce tournant, de même que de certains concepts empruntés tels la *path dependency* et la notion d'*apprentissage*. Enfin, nous ouvrirons cette communication en étudiant brièvement les développements de la PESD après ce tournant et posant la question d'une éventuelle gouvernance de la sécurité en Europe. Le parti pris méthodologique est ici celui proposé par Graham Allison [Allison, 1971 ; 1999] de ne pas se contenter d'un seul « filtre » mais d'associer au contraire les apports de plusieurs modèles analytiques pour être à même de mieux saisir la complexité du processus ou du

[4] D. Colard 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. »

phénomène étudié dans son ensemble [Haftendorn, 1990]. Helga Haftendorn souligne avec justesse : « Si nous voulons que les théories gagnent en richesse, il est nécessaire d'intégrer plusieurs types de variables dans nos recherches […] afin d'éviter que ne se produise un pacte avec le Diable (*Fautians-like trade-off)* entre l'étude difficile des phénomènes importants (*study of the significant*) et l'étude relativement aisée des phénomènes marginaux (*easy study of the tengential*)» [Hafterdorn, 1990 : 417-419].

Penser le « tournant » de la défense en termes de foreign policy analysis

Lorsque l'on cherche à saisir le « tournant » de la défense symbolisé par l'introduction de la PESC par le Traité de Maastricht, mais surtout par la création du Corps Européen, et partant d'une politique européenne de défense[5], les outils conceptuels de la *foreign policy analysis* telle que la développe Allison [Allison, 1971 ; Allison, Zelikow, 1999] s'avèrent tout à fait adéquats dans le sens où l'Etat n'est pas une structure monolithique dotée de préférences définies une fois pour toutes et mettant en œuvre une rationalité totale en vue d'atteindre des objectifs clairement établis. Dans le cas du Corps Européen, la triple lecture du processus décisionnel qu'Allison met en œuvre afin d'analyser la résolution de la crise des missiles de Cuba en 1962 se révèle particulièrement pertinente car il s'agit dans les deux cas, l'Eurocorps et la crise de Cuba, d'une décision présidentielle concernant le domaine militaire, et l'analyse des entretiens conduits[6] paraît effectivement aller dans le sens d'une telle interprétation. Le modèle organisationnel permet de pallier aux insuffisances du modèle rationnel : il s'agit de sortir de l'illusion du « grand décideur » maîtrisant tous les paramètres de sa décision et doté d'une rationalité parfaite ; le modèle rationnel d'analyse de la décision et de l'action publique, tant au niveau domestique qu'international, reste une aspiration idéal-typique à la rationalité absolue car « *l'action de l'Etat se situe quelque part entre le modèle de la rationalité absolue et l'incohérence dont elle semble parfois faire preuve* » [Muller, 2003 : 34] ; bien au contraire, la rationalité humaine est une rationalité contingente, limitée [Simon, 1957 ; March, 1988]. La décision est complexe, plongée dans l'incertitude, et constitue la résultante du jeu

[5] Le terme de PESD n'est apparu qu'en 1999 avec les Conseils européens de Cologne et Helsinki, à la suite des avancées symboliques du Sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998.

[6] Une dizaine d'entretiens conduits au printemps 2004 notamment avec le Colonel Norbert Lombard (Corps Européen), le Commandant Hans Haegdorens (Corps Européen), M. Jacques Schmitt (Corps Européen), le Commandant Leo Van Den Bosch (Commandant du Corps Européen en 19989-2003), le Général Harald Quiel (Chef d'Etat-Major du Corps Européen lors de son emploi dans la KFOR au Kosovo, en 1999-2000), M. Joachim Bitterlich (ex-conseiller diplomatique d'Helmut Kohl), l'Amiral Jacques Lanxade, M. Pierre Joxe, M. Hubert Védrine, Mme Sophie-Caroline de Margerie, M. le Professeur Paul Klein (directeur du Sozailwissenschaftliches Institut der Bundeswehr), et M. Arno Rüssau (Ministère de la Défense allemand).

complexe des acteurs impliqués (*modèle de la poubelle*, ou « *garbadge can model* »[7]). Dès lors, le processus décisionnel est une forme d'arrangement mutuel, de négociation entre les décideurs, une démarche « *incrémentale* » [Lindblom, in Mény, Surel, 1998 : 124-130], qui va entreprendre une modification progressive, à la marge du système sur lequel elle entend intervenir [8] . En ce sens, en développant sa grille de lecture organisationnelle, ou bureaucratique, Allison intègre le premier des éléments d'analyse de l'action publique pour rende compte de la politique étrangère, et de la prise de décision au sein de ce type spécifique de politique.

Avant de s'attacher à analyser l'impact de la crise, et du changement de l'environnement international sur le processus que constitue le « tournant » sécuritaire de la Communauté européenne, il convient de situer brièvement le contexte dans lequel il s'enracine et qui le stimule, dans la mesure où la politique étrangère est influencée par les facteurs externes (Snyder, 1962). Au début de la décennie 1990, le continent européen est en ébullition : le Mur de Berlin tombe le 9 novembre 1989, prenant de cours gouvernements et opinions publiques [Lanxade, 2001 : 9] ; au terme des négociations qui conduisent au « Traité 4+2 » signé le 12 septembre 1990 à Moscou entre les Quatre Grands (Etats-Unis, URSS, France, Grande-Bretagne) et les deux Etats allemands (RFA et RDA), l' Allemagne recouvre sa souveraineté et est réunifiée le 3 octobre 1990. Cette réunification précipite la dissolution du Pacte de Varsovie à Prague le 1er juillet 1991 avec le départ des premiers contingents soviétique d'Allemagne de l'Est. Le bloc soviétique implose finalement le 25 décembre 1991, donnant naissance à la Communauté des Etats Indépendants crée quelques jours auparavant, le 21 décembre. La guerre froide est *de facto* terminée ; le rôle de l'OTAN s'en trouve rééquilibré. Le spectre des menaces qui pèsent sur l'Europe est 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 humanitaires [Buffotot, 1998].

La crise majeure qui fait éclater au grand jour l'impérieuse nécessité pour les Etats-membres de la Communauté européenne de s'entendre sur les prémisses d'une politique étrangère et de sécurité commune est le conflit qui couve depuis 1989 et s'engage en Yougoslavie à l'été 1991 : 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

[7] Modèle proposé par March, Cohen et Olsen in James March, op. cit.
[8] Nous reviendrons sur la notion d'incrémentalisme plus loin, dans la seconde partie de notre contribution.

la Serbie et de la Fédération yougoslave 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 et supprime son autonomie ainsi que 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 lors de ses interventions en Croatie [Wassenberg, 1999 : 33-37 ; Lanxade, 2001], et en particulier à Sarajevo, à partir du 17 août 1991 qui dégénèrent en processus de nettoyage ethnique, embrasant en 1991-1992 la Bosnie, la Montenegro, la Serbie et la Macédoine. L'erreur d'appréciation de la situation par la France pro-serbe d'un côté, et l'Allemagne qui reconnaît trop tôt et surtout unilatéralement l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie de l'autre, l'insuccès de l'intervention européenne menée par une UEO balbutiante qui, désorientée par l'engrenage de la violence et la complexité du terrain yougoslave, déclare officiellement le 29 octobre 1991 que *« les conditions ne sont pas réunies pour une intervention de l'UEO en Yougoslavie »* [Guilhaudis, 1996 : 54], et passe le relais militaire à l'OTAN et le relais humanitaire à l'ONU, cantonnent les Douze à un rôle opérationnel subsidiaire, entaché par leurs incohérences et leurs dissensions. Les Etats européens se retrouvent face au dilemme rencontré dans le 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 nécessaire dans les conflits post-bipolaires étaient devenus évidents. En outre, les difficultés des Européens à faire cause commune[9], et même les désaccords qui s'étaient manifestés à cette occasion reparaissent lors du conflit en Yougoslavie : en ce sens, ces deux conflits constituent des stimuli pour engager une action publique surpassant le niveau national en matière de sécurité et de défense. La Yougoslavie est un révélateur des lacunes européennes d'autant plus que la guerre se produit sur le continent.

Ainsi la rupture de la logique bipolaire, le rééquilibrage du rôle de l'OTAN dans ce nouveau contexte géostratégique, et enfin la crise de Yougoslavie – de même que, dans une certaine mesure, la guerre du Golfe-, deux crises dans lesquelles *« l'Europe a fait piètre figure […], laissant apparaître son indécision politique, son impréparation militaire, son incapacité à exercer une influence »* [Gauthier, 1999 : 169] et a du s'en remettre au leadership américain au niveau opérationnel, ouvrent une fenêtre d'opportunité [Kingdon, 1984] pour identifier la

[9] 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 » : elle participe financièrement au conflit mais n'envoie aucun soldat.

défense commune de l'Europe par la Communauté Européenne elle-même comme problème à traiter [Padioleau, 1982 : 31 et suiv.] en mettant à profit les leçons tirées de la situation de crise à laquelle elle se trouve confrontée : *« la crise offre une situation dans laquelle la volonté politique et les capacités militaires se mesurent aux autres »* [Stern, 1997 : 73]. D'ailleurs dans la *foreign policy analysis*, les crises tendent à être considérées comme un vecteur accroissant la probabilité de succès de création des régimes internationaux [Young, 1989 : 371-372]. Le « tournant » de la défense dans la politique étrangère et de sécurité commune est donc un processus réactif.

Le premier prisme analytique que l'on peut convoquer pour rendre compte du processus décisionnel instituant le Corps Européen, qui vient concrétiser les dispositions des article J.4[10] du Titre V (PESC) du Traité de Maastricht négociés lors des CIG de l'automne 1991, et par la suite l'émergence de la PESD, est le prisme d'interprétation rationnelle. Dans ce type d'interprétation, c'est la rationalité des acteurs, et donc leur aptitude à déterminer leurs intérêts, ou les intérêts de leur Etat comme c'est le cas avec le Corps Européen, en se livrant à un calcul coûts-avantages dont la somme fera pencher la balance en faveur de la décision ou contre elle selon que les bénéfices l'emportent ou non sur les coûts à engager. L'idée sous-jacente est que les acteurs se livrent à un jeu à somme non nulle [Axelrod, 1984 ; Oye, 1986][11].

L'analyse des intérêts de la France et de l'Allemagne[12] par le Président Mitterrand et le Chancelier Kohl transparaît dès 1990, lorsque la réunification relance l'idée d'approfondissement de la construction européenne en vue d'une union politique afin de ne pas dissoudre la Communauté par un élargissement hâtif [Cohen, 1998]. Si la question de l'UEM domine la préparation de Maastricht, les questions de défense sont également très présentes. Lors de sa rencontre avec George Bush à Key Largo, Mitterrand exprime au président américain son *« souci d'arrimer l'Allemagne réunifiée, d'encadrer sa future puissance en privilégiant […] le progrès de l'unité européenne »* [Gauthier, 1999 : 67]. Depuis la réunification, le *check and balance* s'est modifié, l'Allemagne retrouvant sa

[10] « 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. » Art. J.4-1, Titre V, Traité de Maastricht sur l'Union Européenne du 2 février 1992.

[11] 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.

[12] La phase décisionnelle correspond à la formulation d'une solution au problème émergent de la défense européenne, solution qui émane des niveaux nationaux étant donné que la Communauté Européenne ne dispose pas encore des instances politico-militaires aptes à la formuler au niveau supranational.

capacité d'agir diplomatiquement, bouleversant ainsi l'équilibre antérieur de la relation franco-allemande au cœur de la construction européenne fondé sur la complémentarité entre puissance économique allemande et puissance politique et diplomatique française. L'Allemagne quant à elle entend bien maintenir l'idée de défense européenne en lien avec l'Alliance atlantique, extraire les Français de leur splendide isolement et les ramener dans l'OTAN. 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. »* [Schelling, in Lagroye, 1993 : 180].

De plus, le conflit yougoslave a *de facto* souligné le poids du leadership américain sur le règlement des affaires internationales, laissant apparaître le faible poids de l'Europe tant que celle-ci serait incapable de parler d'une voie unifiée dans le monde et de prendre des décisions et des initiatives en politique étrangère, y compris dans le domaine militaire. Dès lors, l'adoption de la PESC, et surtout la décision de constituer le Corps Européen comme première institution militaire européenne, peuvent être lues comme une solution rationnelle au problème qui se pose désormais à l'Europe : être apte à intervenir dans une situation internationale de conflits sans avoir à s'en remettre systématiquement aux Etats-Unis. La perspective d'une architecture européenne de défense est due à l'initiative commune de Mitterrand et Kohl matérialisée par trois lettres à partir de 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 commune [Lequesne, 1993 : 178-179]. Une seconde lettre du 6 décembre 1990 convoque 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 »* [in Cohen, 1998 : 180]. La proposition est relayée par un document commun des Ministres français et allemand des Affaires Etrangères, Roland Dumas et Hans-Dietrich-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 commune [Védrine, 1996 : 458 ; Cohen, 1998 : 180]. Lors d'une rencontre bilatérale à Bad Wissee le 23 juillet 1991, Miterrand dit à Kohl : *« La construction politique de l'Europe ne se conçoit pas sans une construction militaire. […] Si vous êtes dans cette disposition d'esprit, cela m'intéresse. […] Il faudra que la France et l'Allemagne aient la même position. »* [Gauthier, 1999 : 67 et suiv.]

Le calcul de développer une PESC qui s'appuierait sur une base opérationnelle franco-allemande, le Corps Européen, afin de faire face aux nouveaux défis posés par le contexte

post-bipolaire, et de saisir l'opportunité offerte par ce nouvel environnement stratégique, révèle une convergence des intérêts franco-allemand sur le sujet de la sécurité et de la défense de l'Europe : tout en prenant en compte les attentes de l'Allemagne en matière de sécurité dans le nouvel environnement stratégique, la PESC vise à faire de l'Europe un véritable acteur international face aux Etats-Unis, ce qui agit comme un multiplicateur de puissance pour la France [Cohen, 1998]. Le Corps Européen répond à une triple logique : concrétiser les prémices de l'identité européenne de sécurité et de défense, se doter des moyens de pallier aux incertitudes sur l'avenir de l'OTAN suscitées par la situation en Yougoslavie notamment, et enfin, de façon plus larvée, tendre vers l'amorce d'un processus de normalisation de la relation France-OTAN.

La troisième lettre conjointe du 14 octobre 1991 annonce la décision de créer le Corps Européen et ainsi donner une première concrétisation à la construction d'une future Europe de la défense.

Le prisme rationnel d'analyse de la décision met ainsi en lumière les avantages de l'Eurocorps, comme structure opérationnelle de la future architecture de défense européenne, pour remplir le rôle renouvelé que s'assigne le couple franco-allemand en matière de défense, et par la suite les nouvelles missions de sécurité de l'Europe approfondie. Le choix est bien effectué en partie comme une solution calculée à un problème stratégique. La coopération modifie les ressources mobilisables par les agents, et peut leur conférer un rayonnement accru puisqu'une position de pouvoir est par essence relationnelle . Cette rationalité vise par ailleurs à rendre visible en acte pour l'OTAN la rhétorique de défense européenne : les Européens réclament un rééquilibrage transatlantique et prouvent leur volonté.

Toutefois, cette analyse rationnelle du processus de décision qui impulse le « tournant » de la défense n'en explique pas tous les versants. Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, une décision 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 limitée [March, Simon, 1964]. March et Simon définissent plutôt la décision comme un arbitrage pour trouver la solution qui semble convenir le mieux dans un contexte donné, en l'occurrence la crise des années 1989-1992, avec les informations parcellaires dont disposent les acteurs engagés dans l'action. Ils utilisent pour cela le modèle de la poubelle (*garbadge can model*) qui vise à prendre en compte les négociations qui sous-tendent la décision, et par conséquent le changement qu'elle induit dans l'action publique. Le prisme bureaucratique, ou organisationnel, permet justement de relativiser la portée du modèle rationnel en mettant en exergue combien les mécanismes décisionnels, et par suite de

mise en œuvre de l'Eurocorps comme volet spécifique d'une politique de défense européenne, et par extension de la PESD, sont déterminés par les réseaux organisationnels qui coexistent au sein des Etats impliqués et entre eux (réseaux transnationaux). Ce type d'approche s'appuie sur les interactions qui se jouent au sein même de l'Etat : il vient discréditer sa perception monolithique [13]. Or ici, notre objectif n'est pas tant de montrer qu' *« un gouvernement consiste en un conglomérat d'organisations non homogènes »* [Sfez, 2004 : 68], mais plutôt de souligner combien la décision et les choix en politique étrangère sont déterminés par les réseaux organisationnels qui coexistent au sein des Etats, ce dont l'interprétation rationnelle ne permet guère de rendre compte [Janis, 1972 ; 1989].

Depuis 1963, la coopération franco-allemande, volet spécifique de la politique étrangère, est régie par une diplomatie du sommet, de même que la politique européenne [Cohen, 1998] : 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. La pratique des échanges et réunions prescrits par le Traité de l'Elysée dans le domaine de la défense, et accentuée par le Conseil franco-allemand de sécurité et de défense à partir de 1988, a abouti à la création de réseaux bilatéraux stabilisés et quasi permanents 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 concert. Les décisions prises dans le cadre de la coopération militaire bilatérale font intervenir le premier cercle du milieu décisionnel central[14] [Grémion, 1979], celui de l'Elysée et de la Chancellerie en l'occurrence. C'est d'eux, assistés de leurs proches collaborateurs, qu'émane la décision de créer le Corps Européen, hypothèse confirmée par nos divers entretiens. Joachim Bitterlich déclare notamment : *« 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»* [15] Des relations *intuitu personnae* se nouent entre les conseillers diplomatiques et aux Affaires européennes de l'Elysée : Jean-Louis Bianco, Hubert Védrine, Elisabeth Guigou, Sophie-Caroline de

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

[14] 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'Etat (syndicats, associations…), le quatrième regroupe les organes politiques (Parlement) et juridictionnels (Conseil Constitutionnel, Conseil d'Etat, Cours des comptes).

[15] Entretien mené à Paris, le 26 avril 2004.

Margerie, et de la Chancellerie : Joachim Bitterlich surtout, les Ministres des Affaires Etrangères Dumas et Genscher, 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. »* [Lequesne, 1993 : 175]. Cette configuration décisionnelle par réseaux restreints d'acteurs s'appuie également sur les hauts responsables militaires : 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, et sur le Général Klaus Naumann, Inspecteur Général de la Bundeswehr. La rapidité avec laquelle la lettre annonçant la création du Corps Européen a été élaborée tient à cette caractéristique organisationnelle de la coopération militaire franco-allemande : la chaîne de décision est courte, efficace, peu mise en lumière, basée sur des contacts personnels.

Un élément tout à fait frappant ici est que les Ministères de la Défense n'ont pas été associés à la négociation, menée par les hauts responsables militaires, l'Amiral Lanxade et le Général Naumann, et des parlementaires allemands. Ce phénomène est tout à fait caractéristique de la relation politico-militaire en France [Cohen, 1994] : 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'Etat-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'Etat. La décision de créer l'Eurocorps est discutée par téléphone par Sophie-Caroline de Margerie, conseillère du Président pour les affaires européennes, Joachim Bitterlich, conseiller diplomatique d'Helmut Kohl et l'Amiral Lanxade. Ce schéma de la négociation par des réseaux d'acteurs restreints et spécialisés s'applique d'ailleurs à la préparation du Traité de Maastricht et des traités, Conseils européens (Amsterdam, Cologne, Helsinki, Nice, Bruxelles)et institutions européennes ayant vocation a développer la PESD (COPS, CMUE, EMUE, Centre satellitaire de Torrejon…).

L'interprétation politique de la décision qui vise à comprendre comment les opérateurs politiques ont négocié entre eux joue ici au niveau bilatéral, et non au niveau national comme dans le paradigme proposé par Allison. Nous disposons malheureusement de très peu d'éléments concernant les éventuelles négociations passées entre François Mitterrand et Helmut Kohl pour arrêter le choix de mise en œuvre du Corps Européen. On peut se risquer à

avancer, avec toute la prévention que le propos comporte, que la France cherchait avec l'Eurocorps à donner à l'Allemagne un gage de sa bonne foi en matière de défense européenne car les négociations sur le sujet dans la perspective de la CIG de Maastricht restaient jusque là en deçà des attentes allemandes[16].

Par ailleurs, d'un point de vue sensiblement différent, la lettre revêt en France un symbolisme particulier : il faut réintroduire ici une dimension de politique intérieure pour la saisir. La politique étrangère et la politique de défense constituent un domaine d'action privilégié du Président, par conséquent une ressource mobilisable afin de réaliser des actions qui frappent l'opinion [Cohen, 1998 ; Védrine, 1996]. Or en 1991, la popularité du Président connaît une phase d'érosion, due pour partie à l'usure du pouvoir après dix années, pour partie aussi à sa position initiale peu enthousiaste vis-à-vis de la réunification allemande. Avec l'Eurocorps, l'opportunité de mettre en scène son image et de jouer sur la psychologie politique de l'opinion [Hafterdorn, 1990 : 413-415] se présente : *« Côté français, une des raisons un peu moins avouées était peut-être de faire quelque chose qui frappe l'opinion. »*[17]

Ce type d'analyse a deux implications majeures : d'une part, il permet de faire le lien entre politique intérieure et politique extérieure : les réseaux d'acteurs et les préoccupations domestiques peuvent influencer la prise d'une décision qui relève davantage de l'action extérieure ; d'autre part, il donne des clefs pour tâcher de penser la politique étrangère en termes de *gouvernance* (nous reviendrons sur ce point à la fin de notre contribution), et notamment de penser le rôle des experts et des communautés épistémiques [Haas, 1992] (cela rappelle les *groupthinks* de Janis [Janis, 1972]).

Le « tournant » de la défense tire donc profit d'une lecture en termes de *foreign policy analysis*. Néanmoins, un tel prisme d'interprétation ne permet pas de prendre en compte toutes les variables qui jouent ici. La crise influence également les représentations des acteurs : c'est ici qu'intervient l'apport en termes d'analyse des politiques publiques.

L'apport de l'analyse des politiques publiques

[16] Une fois le Traité finalisé et signé, la PESC déçoit d'ailleurs l'Allemagne qui avait fait pression pour obtenir que les décisions concernant la politique étrangère et de défense soient régies par la majorité qualifiée, alors que la France et la Grande-Bretagne militaient pour l'unanimité, principe inscrit dans le texte final et donnant une prime aux logiques nationales, toujours valable en 2004 dans le domaine militaire.
[17] Entretien au QG de l'Eurocorps.

L'analyse du « tournant » de la défense matérialisé par le Corps Européen, et par extension d'une politique de défense européenne, ne saurait être complète sans y introduire aussi des éléments d'approche cognitive. Cet type spécifique de politique publique gagne d'autant plus à être décrypté aussi par le recours à des outils conceptuels cognitifs qu'il consiste en une action publique empreinte d'une symbolique forte : à terme, le but est de créer une « communauté de sécurité » [Deutsch, 1953]. Symbolique car il s'agit de la première concrétisation de l'IESD née formellement avec les CIG de Maastricht : la lettre conjointe instituant le Corps Européen révèle ainsi un processus de construction cognitive de la solution à la problématique de la défense et de la sécurité du continent. Cette approche complémentaire permet de réintroduire le rôle des processus cognitifs dans la construction d'une politique de défense[18] [Vennesson, 2004]. Plus largement, la question du rôle des idées en politique étrangère est traitée avec intérêt par des spécialistes de relations internationales à l'appui d'outils conceptuels issus de l'analyse des politiques publiques depuis une décennie [Goldstein, Keohane, 1993 ; Risse, 2000]. Les idées seraient des facteurs de légitimation des innovations institutionnelles qui s'imposent [Goldstein, 1993].

Le déclencheur du processus d'élaboration du Corps Européen, puis de la PESD, n'est pas seulement le constat de l'impuissance européenne en Yougoslavie, mais aussi la réforme entreprise par l'OTAN qui modifie son référentiel de défense, ce qui conduit les réseaux d'acteurs évoqués plus haut à se constituer en « coalitions de cause » [Sabatier, Jenkins-Smith 1993] et à se saisir à leur tour d'un nouveau référentiel de défense européen dans le cadre de la construction européenne : chaque enjeu d'action publique appelle des systèmes d'action spécifiques qui mettent en jeux ces coalitions amenée à la fois à porter et transformer cet enjeu [Muller, 2000]. Dès lors, les politiques publiques constituent des espaces au sein desquels les acteurs impliqués construisent un « rapport au monde » spécifique [Faure, Pollet, Warin, 1995].

L'analyse du changement en termes cognitifs permet ici de réintroduire l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) qui sous-tend le projet de la PESC. Les bouleversements géostratégiques européens des années 1989-1991, la guerre du Golfe et surtout le conflit yougoslave sont des vecteurs de réflexion pour penser l'édification d'une politique européenne commune en matière de défense et de sécurité, s'appuyant sur une identité européenne et permettant de parler d'une seule voie dans un souci d'efficacité et

[18] Une fois le problème identifié, il doit être spécifié, puis diffusé dans les publics concernés qui formulent alors des solutions. C'est ce qui se produit ici avec les Etats compris au sens d'autorités étatiques, ou plus précisément de réseaux politico-administratifs et militaires régissant la politique étrangère et de défense qui en donnent une lecture spécifique et le diffusent lors des CIG de Maastricht.

d'acquisition d'un statut d'acteur international véritable pour la Communauté Européenne, afin de rééquilibrer le lien transatlantique.

L'OTAN a initié une réflexion autour d'un *« nouvel atlantisme »*[19] dès 1989 : l'ajustement de son référentiel d'action au nouveau contexte géopolitique s'avérait d'autant plus important que la disparition de ses objectifs (défense contre la menace soviétique et dissolution du Pacte de Varsovie) met en cause sa survie et sa légitimité. Le changement du référentiel otanien se concentre sur deux directions essentielles : élargissement à l'Est 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). Dès lors, la création du Corps Européen un an et demi plus tard intervient dans la lignée de la réforme des modalités d'action militaire de l'OTAN. 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. L'UEO adopte de son côté les *missions de Petersberg* en juin 1992[20] (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 CSCE.

Comment penser la crise et le changement ici ? Le référentiel précédent devient caduc car il n'est plus en adéquation avec les contraintes posées par le nouvel ordre international post-bipolaire [Hall, 1993]. La crise yougoslave, additionnée au contexte géostratégique global de 1989-1992, constitue une conjoncture critique propice à l'émergence d'un référentiel nouveau d'action militaire en Europe sans lequel l'Eurocorps ne saurait trouver de justification. Le rôle de l'OTAN est effectivement relativisé par la chute de l'URSS et son intervention tardive en ex-Yougoslavie, preuve d'une absence d'intérêt stratégique dans cette région, fait l'effet d'un électrochoc : l'Europe doit penser sa sécurité et sa défense sans compter nécessairement sur une intervention américaine immédiate. D'ailleurs, l'Alliance reconnaît que *« l'accroissement du rôle et des responsabilités des membres européens constitue un fondement important de la rénovation de l'Alliance[…]. Ces deux processus positifs se renforcent mutuellement »* [Guilhaudis, 1997 : 73].

Ici la modélisation proposée par Paul Sabatier avec *l'Advocacy Coalition Framework* (ou *ACF*) [Sabatier, Jenkins-Smith, 1993] se révèle particulièrement adaptée : elle permet non seulement de rendre compte des mécanismes décisionnels qui se jouent, mais aussi de saisir

[19] Expression de James Baker, Secrétaire d'Etat américain chargé de la sécurité.
[20] Les missions de Petersberg ont été intégrée à l'UE par le Traité d'Amsterdam.

les points aveugles et les tensions récurrentes en appuyant l'analyse sur le système de croyance des acteurs concernés par l'action publique en question. Ce « tournant » de la défense s'appuie sur l'affirmation lors de la CIG de Maastricht en novembre 1991 de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense, identité d'ailleurs reconnue par l'OTAN et héritière à la fois des plates-formes de l'UEO dans le cadre extra communautaire et de la CPE. Le contexte de 1989-1991 permet aux coalitions d'acteurs impliqués de mobiliser ce référentiel comme ressource pour faire avancer leurs revendications en matière de défense européenne. Les *« trois glorieuses européennes »* incitent les Etats-membres à relancer le processus d'union politique et à placer la question d'une politique de sécurité et de défense commune sur l'agenda communautaire. Cette relance est matérialisée par la proposition franco-allemande du 28 avril 1990 lors du Conseil européen de Dublin de s'engager plus avant dans le projet d'union politique de l'Europe en veillant à développer une coopération supranationale dans les domaines de la politique étrangère et de la défense. En effet, la pression des événements d'une part, les déboires rencontrés dans le Golfe et surtout en Yougoslavie d'autre part, la médiatisation de ces déboires enfin génèrent une situation dans laquelle il n'est plus possible de faire impasse sur cette question. C'est un processus de *lesson-drawing* [Rose, 1993] qui s'engage ici, soit une refonte de l'appréhension de la problématique européenne de défense. L'action publique évolue de façon incrémentale [Lindblom, 1979], 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 passées [Brändström, Bynander, t'Hart, 2004], en fonction des résultats et des appréciations relatives aux schémas de traitement du problème en vigueur et d'analogies avec des situations antérieures. Les Chefs d'Etat de la Communauté Européenne, sur initiative franco-allemande[21], s'engagent donc à l'été 1991 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.

Une première CIG sur l'Union politique se réunit à Dublin en juin 1990, puis à Rome en décembre 1990 pour dresser la liste des questions fondamentales, dont la défense, auxquelles la future union aura à répondre. Deux Conseils européens se tiennent ensuite à Maastricht en décembre 1991, et un compromis est atteint sur le projet de politique européenne de défense par les accords des 9 et 10 décembre. Tout accord international reflète

[21] 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.

en effet tant les négociations entre les diverses parties impliquées que leur prise de conscience de partager une communauté d'intérêts. Le texte du futur Traité s'appuie en fait sur deux initiatives de création d'unités militarisées multinationales : une initiative anglo-italienne le 4 octobre 1991, et la lettre Mitterrand-Kohl du 14 octobre qui marque entre autres la décision de créer l'Eurocorps.

La préparation du Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, représente l'acte fondateur de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD). L'article J-1 du texte précise que *« l'Union et ses Etats membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune »* (PESC). Il s'agit de permettre à l'Union en gestation d'affirmer *son « identité sur la scène mondiale »* par la mise en œuvre d'une PESC, *« y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune »*. La sécurité et la défense touchant au cœur des attributs de la souveraineté étatique, cela explique les réticences rencontrées lorsque apparaît l'hypothèse de délégation des choix à effectuer en matière de politique étrangère et de défense. C'est une propriété que souligne Sabatier : plus on s'approche du *deep core* (noyau dur du système de croyance des acteurs), plus les différents acteurs resteront crispés sur leurs positions propres [Sabatier, Jenkins-Smith, 1993]. 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 affectés par l'action publique envisagée car une modification concernant les aspects secondaires n'entraînera pas de véritable remise en cause des principes fondamentaux d'action publique, 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 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. Maastricht revigore l'UEO en tant que *« 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 »*[22] (point 2). C'est

[22] Extrait de la Déclaration des Etats membres de l'UEO, rapporté par Jean-François Guilhaudis, *La réorganisation du système de sécurité occidental en Europe*, op. cit., pp.7-10.

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 événements. Le compromis d'une UEO, à la fois bras armé de l'Union et pilier européen de l'Alliance, est issu de la confrontation des positions les plus atlantistes (Royaume-Uni, Allemagne, Belgique) avec les plus pro-européennes (France, Pays-Bas).

Un autre élément vient témoigner des négociations entre Etats membres de points de vue différentes : il s'agit des règles de fonctionnement juridique de la PESC. Second pilier du futur Traité, elle est régie par la méthode intergouvernementale classique respectant la volonté des Etats et la logique de la coopération. 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 supranational [Wallace, Wallace, 1996]. Ce fonctionnement implique le principe d'unanimité au sein du Conseil, c'est à dire qu'un seul Etat peut bloquer une décision qui ne lui conviendrait pas par son droit de veto. Ce principe a été porté par la France et la Grande-Bretagne ; l'Allemagne préconisait la majorité qualifiée. Ce système rigide provient de ce que la PESC touche aux droits régaliens des Etats : les Etats européens sont d'accord pour *« défini[r] et mett[re] en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune »* (Art. J) mais pas au prix d'abandonner leurs principes fondamentaux (*deep core*), ni les pratiques qui s'y attachent. Seuls les aspects secondaires sont susceptibles d'être harmonisés à court terme, voire les aspects du *policy core*, soit es principes spécifiques liés a sous-système d'action publique considéré, si l'on envisage le moyen terme [Sabatier, Jenkins-Smith, 1993 ; Bergeron, Valluy, Surel, 1998].

Malgré ces limites et le flou qui entoure encore ses modalités d'application concrètes, l'IESD est devenue un élément légitime du panorama communautaire, encourageant les réalisations concrètes telles le Corps Européen, dans une perspective fonctionnaliste[23]. L'apport théorique et méthodologique de l'analyse des politiques publiques, et e particulier des concepts cognitifs qu'elle a suscités, apparaît donc intéressant ici. La crise a eu pour conséquence de faire évoluer les représentations qui prédominaient et laissant à l'OTAN seul le soin d'assurer la sécurité de l'Europe. Le véritable enjeu des négociations de juin 1990 à Dublin jusqu'aux CIG

[23] 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.

de Maastricht en décembre 1991 n'était pas tant la création à court terme d'une défense européenne commune, que la question de savoir si les Européens sont prêts à choisir de commencer à édifier une Identité Européenne de Sécurité et de Défense qui permette de rééquilibrer la relation transatlantique et la transformer à terme en *« partnership in leadership »*[24]. La réponse de Maastricht étant « oui », le « tournant » de la défense que formalise le Corps Européen s'enracine dans ce cadre intellectuel et tend à en assurer la matérialisation opérationnelle. Il s'agit ici d'un processus de construction cognitive collective[25] d'un embryon de solution à la problématique de la sécurité du continent dans un après-guerre froide marqué par une interdépendance croissante des Etats et des groupes humains [Elias, 1991], face à un spectre de menaces radicalement différent et diffus, qui se traduit par un mouvement progressif d'entrée en congruence des cadres cognitifs d'interprétation de la sécurité et de la défense européenne, en tous cas sur ses aspects marginaux,en vue de constituer un nouveau « nous » sécuritaire [Elias, 1991 ; Devin, 1995].

Enfin, de façon plus anecdotique, le rôle des représentations joue aussi dans la mesure où un tel « tournant », le Corps Européen, est destiné à amener des soldats allemands et français à se battre côte à côte, prenant le contre-pied d'un passé antagoniste pour construire le futur et verrouillant définitivement la réconciliation ; en ce sens, le rôle de la « mémoire générationnelle » en politique étrangère est confirmé dans le cas étudié [Devin, 1995 : 309].

L'apport analytique des politiques publiques, s'il permet de saisir le changement dans sa dimension cognitive, éclaire également les obstacles qui pèsent sur la construction d'une défense européenne, et notamment le poids du passé. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense demeurera à n'en pas douter pour longtemps encore une politique intergouvernementale, dont les blocages proviennent essentiellement des trajectoires nationales différentes des Etats-membres impliqués. Les nouvelles idées et visions portées par l'Europe et sa construction interagissent (« *résonnent* ») avec les éléments antérieurs constitutifs de l'identité collective nationale. [Risse, 2001] Les blocages rencontrés, et sur ce point le cas du Corps Européen semble particulièrement significatif, peuvent être largement imputés au phénomène de « dépendance au sentier » (ou *path dependency*) [Pierson, 1997] des acteurs institutionnels concernés par cette mise en œuvre : tout « sentier » emprunté tend à se cristalliser et à contraindre de plus en plus l'action publique au fur et à mesure de son

[24] Paraphrase du statut de « partner in leadership » proposé par George Bush à la RFA à Mayence en 1989 : les Etats-Unis décidaient de reconnaître un partage de leur leadership politique en Europe à la République Fédérale.
[25] Cela n'est pas sans rappeler les forums transnationaux de production des idées évoqués par Marie-Claude Smouts in Les *nouvelles relations internationales, pratiques et théorie*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

développement. Le lien avec la modélisation de l'action publique en cognitifs est évident : les potentialités de changement dans l'action publique (référentiel et programmes), sont finalement assez réduites en dehors de l'intervention d'une crise ; et même lorsqu'un choc exogène vient modifier les équilibres de la configuration dans laquelle l'action publique s'enracine, le changement se fait essentiellement à la marge, incrementalement.

Un exemple empirique probant du phénomène de *path dependency* est le maintien d'un système de notation et d'une politique de ressources humaines nationales pour les militaires des cinq nations constituant le Corps Européen[26]. De même, la question de la relation à l'OTAN, ou la façon d'envisager les opérations extérieures est fortement influencée par les choix politico-stratégiques effectués par les Etats auparavant, que cela concerne l'Eurocorps ou la PESD : pour ne donner qu'un exemple, il faut attendre l'intervention du Corps Européen au Kosovo en 1998-99 pour voir pour la première fois depuis 1945 des soldats allemands en intervention en dehors de leur territoire national. Le verrou constitutionnel qui interdisait les OPEX à la Bundeswehr a sauté en 1994, mais il a fallu plusieurs années pour que le principe d'intervention, même à des fins humanitaires, soit admis par le gouvernement et l'opinion, tandis que l'armée française se caractérise par une culture d'intervention extérieure, héritée pour une large part de son expérience coloniale. De même, le pas en avant franchi par la Grande-Bretagne à Saint-Malo en 1998, à la faveur de la crise du Kosovo, en acceptant de doter l'UE de capacités autonomes de défense ne traduit pas cependant de changement dans sa relation à l'Alliance atlantique et aux Etats-Unis : preuve en et donnée en 2003 lors de la guerre en Irak qui voit clairement se redessiner en Europe un camp atlantiste et un camp européen.

Vers une gouvernance de la sécurité et de la défense en Europe ?

Le « tournant » de la défense dans la PESC pose finalement le problème de la souveraineté de l'Etat-nation, modèle qui reste encore très prégnant aujourd'hui en matière de défense et de définition des intérêts vitaux, mais qui commence à s'ouvrir progressivement en matière de défense avec la déclaration d'opérationnalité de la PESD à Laeken en 2003, et comme le montrent les premières interventions extérieures de l'UE (Concordia, Artémis et Althea). L'analyse combinant *foreign policy analysis* et analyse des politiques publiques paraît s'appliquer également lorsque l'on se penche sur les prolongements du Corps Européen : chaque crise qui a suivi le conflit yougoslave est venue donnée une impulsion

[26] Ces cinq nations sont la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg.

nouvelle et créatrice au développement d'une politique européenne de défense : la crise du Kosovo a eu pour conséquence la « traversée du Rubicon de la défense européenne » par Tony Blair à St-Malo en décembre 1998 [Howorth, 1997] en acceptant le principe d'un pilier européen de défense autonomisé de l'Alliance ; de même, cette crise a attiré l'attention européenne sur la nécessité d'améliorer les capacités opérationnelles et de prise de décision de l'UE lors des sommets de Cologne, Helsinki, et Feira : cela aboutit à Nice par la création des trois organes politico-militaire de l'UE (le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité Militaire de l'UE (CMUE, et l'Etat-major de l'UE) et l'adoption d'un catalogue capacitaire (*Headline Goal*) à remplir d'ici 2003 à 2007. La PESD a été déclarée opérationnelle à la CIG de Laeken en 2001. Quant à la crise irakienne qui a divisé l'Europe en 2003 et a fait ressurgir ses vieux démons issus de la première guerre du Golfe et des conflits yougoslave et balkaniques, elle a permis d'accélérer la mise à l'ordre du jour la question de la création d'une Agence Européenne de Défense d'ici 2006, celle des groupements tactiques 1500 comme base de la capacité d'intervention rapide de l'UE, et d'une cellule de planification européenne au SHAPE entre autres. Le 2 décembre 2004, l'UE lançait sa première opération autonome en Bosnie : l'opération Althéa, forte de l'expérience des opérations précédentes sous autorité de l'OTAN en Macédoine (Concordia) et sous autorité française (principe de la nation-pilote) au Congo en 2003 (Artémis).

Le processus en œuvre apparaît comme un mécanisme bottom-up de va-et-vient constant entre les Etats et l'entité européenne supranationale qui se consolide peu à peu à partir des identités et des habitus nationaux en présence et de leur résistance à l'égard du phénomène d'interdépendance croissante au sein de l'UE. Ici l'analyse de ce type spécifique de politique publique en termes de réseaux [Le Galès, Thatcher, 1995] s'avère aussi fructueuse, et s'intègre au schéma organisationnel d'interprétation des décisions en politique étrangère développé par Allison, Janis et plus largement à la tradition de la *foreign policy analysis*. Si les Etats restent indubitablement maîtres des processus décisionnels (prééminence du Conseil européen) et de l'engagement extérieur des troupes nationales et multinationales, les décisions sont de plus en plus prises en corrélation avec un nombre croissant d'acteurs : experts, politiques, bureaucratie bruxelloise, think tanks (comme l'Institut de Sécurité de l'UE par exemple). Et pour penser le changement en matière de défense européenne, il est par conséquent nécessaire de prendre en compte cette multiplicité d'acteurs et de tirer profit de l'analyse des politiques publiques pour comprendre l'action publique au niveau supranational. Le « tournant » de la défense dans la politique étrangère et de sécurité commune européenne,

et les plus récents développements de la PESD, posent question : est-on en fin de compte sur la voie d'une gouvernance (*multi-level governance)*de la sécurité et de la défense ? La question demeure ouverte, et posée à la fois en termes d'analyse de la politique étrangère et d'analyse de l'action publique.

Bibliographie indicative

Allison G. (1971), *The Essence of decision - Explaining the Cuban Missile crisis*, Boston, Little Brown.

Allison G. T.., Zelikow Ph.. (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition. New York: Longman.

Astorino-Courtois A. (2000), « The effects of stakes and threat on foreign policy decision making », *Political Psychology*, Vol. 21, 3, 489-510.

Axelrod R. (1992), Donnant donnant: une théorie du comportement coopératif – Traduction de l'américain (*The Evolution of cooperation*, 1984) par Michèle Grène, Paris, Odile Jacob.

Bergeron H., Surel Y. et Valluy J. (1998), « L*'Advocacy Coalition Framework*, Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, n°41,195-223.

Brändström A., Bynander F., t'Hart P. (2004), « Governing by looking back: historical analogies and crisis management », *Public Administration*, Vol. 82, 1, 191-210.

Buffotot P. (dir.) (1998), *La défense de l'Europe : les adaptations de l'après-guerre froide*, Paris, La Documentation Française, Coll. « Les études de la Documentation Française ».

Buffotot P. (2005), *Europe des armées ou Europe désarmée ?*, Paris, Ed. Michalon.

Cohen S.(1994), *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la V*^{ème} *République*, Paris, Fayard.

Cohen S. (1998), *Mitterrand et la sortie de la guerre froi*de, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui ».

Colard D. (1995), « La société internationale à l'aube du 21ème siècle », in *Revue de Défense Nationale*, Paris, 75-89.

Dayton B. (ed.) (2004), « Managing crises in the twenty-first century », International Studies Review, 6, 165-194.

Deighton A. (2002), « The European Security and Defense Policy », *Journal of Common Market Studies*, 4, 719-741.

Deutsch K. (1953),« Political Community at the International Level : Problems of definition and measurement », *Foreign Policy Analysis Series*, Princeton University, n°2.

Devin G. (1995), « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », in *Revue Française de Science Politique*, Paris, Vol. 45, n° 2, 305-327.

Dumoulin A. (1999), *L'identité européenne de sécurité et de défense*, Bruxelles, PUE.

Dumoulin A. (2000), « Les ambitions de l'Europe : de l'après-Kosovo aux indicateurs de cohérence », *Politique étrangère*, 2, 485-498.

Dumoulin A. (dir.) (2003), *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opératoire à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites, Bruxelles*, Bruylant.

Edelman M. (1976), *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press.

Elias N. (1991 ; éd. Originale allemande : 1987), *La société des individus*, Paris, Fayard.

Evans P., Jacobson H., Putnam R.(eds) (1993), *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*, Berkeley, California University Press.

Favier P., Martin-Roland M. (1996), *La décennie Mitterrand – Les défis*, Tome 3, Paris, Seuil.

Faure A., Pollet G., Warin Ph. (dir.) (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.

Fritsch-Bournazel R. (1991), *L'Allemagne unie dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Éd. Complexe, Coll. « Questions au XXe siècle ».

Garrison J. (2003), « Foreign policymaking and group dynamics : where we've been and where we're going », *International Studies Review*, 5, 177-183.

Gauthier L. (1999), *Mitterrand et son armée 1990-1995*, Paris, Grasset.

Goldstein J. (1993), *Ideas, interests and American trade policy*, Ithaca, Cornell University Press.

Goldstein J., Keohane R. (eds) (1993), *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press.

Grémion C. (1979), *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars.

Guilhaudis J.-F. (1996), *Les institutions de sécurité (ONU, OTAN, UEO, CSCE, PESC) face à la crise de l'ex-Yougoslavie*, Grenoble, Université Pierre Mendès-France, Cahiers du CEDSI, n° 17.

Guilhaudis J.-F. (1997), *La réorganisation du système de sécurité occidental en Europe*, Grenoble, Université Pierre Mendès-France, Cahiers du CEDSI, n° 18.

Guilhaudis J.-F. (1998), *L'Europe en transition - L'esquisse du nouvel ordre européen*, 2ème éd., Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique ».

Haftendorn H. (1990), « Zur Theorie aussenpolitischer Entscheidungsprozesse », in *Politische Vierteljahresschrift*, Westdeutscher Verlag, Opladen, Sonderheft 23,401-423.

Hall P. (1993), « Policy Paradigm, Social learning and the State », Comparative Politics, vol. 25, n°3.

Haine J.-Y. (2001), *L'Eurocorps et les identités européennes de défense : du gage franco-allemand à la promesse européenne*, Paris, Les Documents du C2SD, n° 33.

Haas P. (1992), « Introduction : epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, 46,1-35.

Hayward J., Menon A. (2003), *Governing Europe*, Oxford University Press.

Hill Christopher (2003), *The changing politics of foreign policy*, London, Palgrave MacMillan.

Howorth J., Menon A. (eds) (1997), *The European Union and National Defence Policy*, London, Rouledge.

Irondelle B., Vennesson P. (dir.) (2002), *L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation*, Politique Européenne, n° 8, Paris, L'Harmattan.

Janis I., (1972), *Victims of the groupthink : a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin.

Janis I. (1989), *Crucial decisions: leadership in policymaking and crisis management*, NY, Free Press.

Jobert B., Muller P.(1987), *L'Etat en action*, Paris, PUF.

Kaarbo J. (2003), « Foreign policy analysis in the twenty-first century : back to comparison, forward to identity and ideas », *International Studies Review*, 5, 156-163.

Kaiser K., Lellouche P. (dir.) (1986), *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,

Kingdon A. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, LittleBrown.

Lagroye J. (1993), *Sociologie politique*, 2ème éd., Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz.

Lanxade J.(2001), *Quand le monde a basculé*, Paris, Nil Editions.

Laroche J. (2000), *Politique internationale*, 2ème éd., Paris, LGDJ.

Leblond L. (1997), *Le couple franco-allemand depuis 1945 - Chronique d'une relation exemplaire*, Paris, Le Monde Editions.

Le Galès P., Thatcher M. (1995), *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.

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

Lindblom C. (1979), « Still muddling, not yet through », *Public Administration Review*, Vol. 39, 6, 517-526.

March J. (1988), *Décisions et organisations*, Paris, Ed. d'Organisation.

March J., Simon H.(1964), *Les organisations*, Paris, Dunod.

Martin E. (1996), *Eurokorps und europäische Einigung*, Bonn, Edition « Zeitgeschichte ».

Maury J.-P. (1996), *La construction européenne – La sécurité et la défense*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui ».

Mény Y., Muller P., Quermonne J.-L. (1995), *Politiques publiques en Europe*, Actes du colloque de l'Association Française de Science Politique des 23-24 mars 1994, Paris, L'Harmattan.

Muller P. (2003 ;1ère éd. : 1990), *Les politiques publiques*, 5ème éd., Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? ».

Muller P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, 2, 189-208.

Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique », 1998.

Oye K. (1986), *Cooperation under anarchy*, Princeton University Press.

Padioleau J.-G. (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.

Pierson P. (1997), « Increasing returns, path dependence and the study of politics », *EUI/RSC, Jean Monnet Chair Paper*, n°44.

Pirotte O. (dir.) (2000), *Sécurité européenne et défense nationale*, Actes du colloque de Lille du 11 décembre 1998, Paris, La Documentation Française.

Risse T. (2000), « "Let's argue" : communicative action in world politics », *International Organization*, 54, 1, 1-39.

Risse Th. (2001), « A European identity ? Europeanization and the evolution of nation-state identities », in Green Cowles M., Caporaso J., Risse T., *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, NY, Cornell University Press, 198-216.

Rose R. (1993), *Lesson-drawing in public policy*, New York, Chatham house.

Sabatier P., Jenkins-Smith H. (dir.) (1993), *Policy change and learning*, Boulder, Westview Press.

Sfez L. (2004), *La décision*, 4ème éd. mise à jour(1ère éd. :1984), Paris, PUF, « Que sais-je ».

Soutou G.-H. (1996), *L'alliance incertaine – Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard.

Stark H. (1998), *Les relations franco-allemandes : état et perspectives*, Paris, Les Cahiers de l'IFRI, n°25.

Stern E. (1997), « Crisis and learning : a conceptual balance sheet », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Blackwell Publishing, Vol. 5, 2, 69-86.

Stern E. (2003), « Crisis studies and foreign policy analysis : insight, synergies and challenges », *International Studies Review*, 5, 183-191.

Wallace H., Wallace W., Webb C. (eds) (1996), *Policy-making in the European Union*, 3rd ed., New York, John Wileys and Sons LTD.

Walch J. (2001), « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », in *Politique Etrangère*, n° 2, , Paris, IFRI, 341-352.

Wassenberg Ph. (1999), *Das Eurokorps – Sicherheitsrechtliches Umfeld und völkerrechtliche Bedeutung eines multinationalen GroBverbands*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Védrine H. (1996), *Les mondes de François Mitterrand – A l'Elysée 1981-1995*, Paris, Fayard.

Vennesson P. (1995), « Idées, institutions et relations internationales », *RFSP*, Vol. 45 (5), 857-866.

Vennesson P. (dir.) (2004), Dossier « *Idées, politiques de défense et stratégie* », *RFSP*, Vol. 54 (5).

Young O. (1989), « The politics of international regime formation : managing natural ressources and the environment », in *International Organization*, n°43, London, Summer, 349-375.