

LA DEFENSE A L'EPREUVE DU CHANGEMENT D'ECHELLE

L'EXEMPLE DE LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE DEFENSE

Delphine Deschaux-Beaume

9 novembre 1989 : dans une vague de liesse populaire, le mur de Berlin s'ouvre à la tombée de la nuit. L'Europe connaît au début des années 1990 ses « trois glorieuses » (Colard 1995 : 76) : la fin de la bipolarité et les ébranlements qui se produisent sur le continent européen entre 1989 et 1992 impliquent de repenser les modalités de la souveraineté étatique et son interaction avec l'entité européenne en matière de défense²³¹. Deux conflits majeurs du début des années 1990 précipitent l'entrée dans un nouvel ordre international : la guerre du Golfe et le conflit en ex-Yougoslavie. La guerre du Golfe fut une prise de conscience pour les responsables politico-militaires : les armées de type guerre froide ne sont plus adaptées aux nouveaux conflits régionaux. Armées de conscription pour l'essentiel²³², elles ne répondent pas aux besoins de projection rapide nécessaire dans les conflits post-bipolaires. S'engage alors une restructuration des armées (Joana 2004), convergente dans l'ensemble des pays européens, mais pilotée par les gouvernements nationaux, qui aboutit à la professionnalisation dans la quasi-totalité des Etats-membres.²³³ A cela vient s'ajouter le traumatisme provoqué, tant dans la sphère politico-militaire que dans l'opinion publique, par l'embrasement de la Yougoslavie et la paralysie des Etats européens entre 1991 et 1992, puis l'extension de la crise à la Bosnie (1995) et au Kosovo (1999) qui nécessite un recours de la communauté occidentale à des frappes aériennes de l'OTAN, soulignant l'inaptitude à l'action militaire des Etats de l'Union européenne (UE). Ces conflits balkaniques sont révélateurs des lacunes européennes d'autant plus qu'ils se produisent sur le même continent : cette matrice d'analyse rend désormais incontournable la réflexion sur une défense du territoire européen assumée par les Européens eux-mêmes. La crise, catalyseur d'une tendance latente depuis l'échec de la CED en 1954, est relayée par l'activisme déployé par les hommes politiques, diplomates et militaires du réseau de coopération franco-allemande, en particulier en matière de sécurité et de défense.

La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) est née en 1999 à Cologne, suite au compromis franco-britannique négocié lors du Sommet de Saint-Malo de décembre 1998, et a été déclarée opérationnelle – c'est-à-dire apte à mener des opérations sous la bannière UE – à Laeken en décembre 2001, cela marque la fin du système ancien, où seuls l'OTAN, l'UEO et les Etats-nations étaient chargés de gérer la sécurité et la défense du continent (Guilhaudis 1998).

Mais quels sont la nature et l'impact du changement d'échelle sur l'une des fonctions régaliennes par excellence de l'Etat -sa défense-, induit par cette nouvelle politique européenne ? Comment s'articule le lien entre les Etats et l'Union Européenne dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique européenne de défense (PESD) ? Si l'on semble bien être en présence d'un phénomène d'europanisation de la défense, au sens d'interaction entre les différents niveaux impliqués, peut-on toutefois parler de gouvernance

²³¹ Cet article s'appuie sur près de 90 entretiens réalisés entre Paris, Bruxelles et Berlin en 2005-2006 dans le cadre de notre travail de thèse de doctorat de science politique portant sur la genèse de la politique européenne de défense en privilégiant particulièrement une analyse du rôle de la coopération militaire franco-allemande dans ce processus.

²³² A l'exception notable du Royaume-Uni qui a professionnalisé ses forces armées dès les années 1960.

²³³ Les pays neutres se situent en dehors de l'analyse. Quant à l'Allemagne, elle demeure une exception car, pour l'heure, la conscription est maintenue au sein de la Bundeswehr.

? Ne peut-on pas voir émerger une nouvelle forme de souveraineté partagée entre les Etats et l'Europe en matière de défense et de sécurité, en particulier depuis les premières interventions extérieures de l'UE en 2003 ?

La PESD constitue un processus politique original qui fait intervenir un nouveau mode de production de la politique de défense, ainsi que des représentations et des acteurs inédits. Le raisonnement présenté ici s'articule en trois temps : l'enjeu est d'abord d'interroger les concepts de changement d'échelle et d'eupéanisation afin d'observer s'il y a en effet un changement d'échelle en matière de défense, de définir quelle échelle est en jeu et de saisir les sources de ce changement. Dans un second temps, une fois ces éléments posés, il s'agira d'examiner les effets de ce processus à travers le fonctionnement de la PESD, tant au niveau du processus décisionnel que des stratégies des acteurs, notamment militaires. Qu'est-ce que cette reconfiguration de l'action publique en matière de défense implique pour les en matière de défense pour les logiques de pouvoirs à l'œuvre jusque-là²³⁴ ? Enfin, cette analyse conduit à réfléchir plus globalement, au regard entre autres de l'expérience empirique des premières opérations extérieures conduites par l'UE, à la notion de gouvernance multi-niveaux et aux nouvelles modalités de souveraineté étatique en matière de défense et de sécurité. Tout cela vient s'inscrire dans le cadre général de la réflexion sur les changements d'échelle dans l'action publique et sur les questionnements théoriques et méthodologiques qu'ils suscitent (Faure, Muller 2006).

1. Y A-T-IL UN CHANGEMENT D'ECHELLE EN MATIERE DE DEFENSE ?

Avant de s'attacher à développer notre propos, il nous semble nécessaire de clarifier les concepts qui seront sollicités pour appuyer notre analyse. Qu'entend-on par changement d'échelle ? Nous convoquons ici la définition donnée par E. Négrier (2005), à savoir que

« le changement d'échelle exprime une modification dans la perception d'un problème comme relevant d'un rapport entre un territoire et l'institution qui l'incarne, passant par trois types de processus :

- la projection d'une nouvelle institution à la mesure de l'espace considéré comme pertinent ;
- une redéfinition de l'envergure et de la substance de l'action publique ;
- une recomposition des rapports entre niveaux de responsabilité (vers le haut ou vers le bas). »

ECHELLE GEOGRAPHIQUE ET ECHELLE DE L'ACTION PUBLIQUE

Il s'agit tout d'abord de clarifier l'échelle dont on entend parler : la première échelle que nous retiendrons est l'échelle géographique, soit l'Europe, et plus précisément l'Union Européenne. Si l'on raisonne en termes d'échelle géographique, il apparaît alors que l'échelle de lecture de la défense n'est plus uniquement nationale depuis plusieurs décennies. Sans remonter jusqu'aux armées napoléoniennes ou à la Saint Ligue ottomane, si l'on place le regard entre le début des années 1950 et 1989, deux échelles de lecture coexistaient en matière de défense : une échelle nationale, et une échelle internationale avec l'OTAN, d'un côté²³⁵, et le Pacte de Varsovie, de l'autre.

Par conséquent, après 1989, la fin de la bipolarisation ayant fait place à un monde multipolaire qui se réorganise peu à peu en grands ensembles régionaux, la question du changement d'échelle en matière de défense en Europe peut aussi se poser en ces termes : comment, dans l'espace de sécurité euratlantique, voit-on progressivement émerger, depuis 1991, une tentative de constitution d'une Europe de la Défense à l'échelle régionale de l'Union Européenne ?

²³⁴ Dans l'espace imparti, il nous est impossible de développer la question des capacités militaires européennes, Nous avons délibérément choisi de concentrer l'analyse sur les logiques de pouvoirs ici.

²³⁵ Dont la forme de commandement tire aussi son expérience, pour partie, de la chaîne de commandement employée lors du Débarquement de Normandie. Déjà en 1944, les Alliés avaient mis sur pied des commandos formant une armée de libération intégrée sous les ordres du Général américain Eisenhower et du Général Britannique Montgomery. Le célèbre Commando français Kieffer était l'un d'eux.

Cela conduit alors logiquement à interroger une autre échelle : celle de l'action publique, en l'occurrence de la politique de défense et de sécurité. Dès lors que l'on se place dans la perspective de la construction européenne, il faut également confronter la notion de changement d'échelle avec celle d'europanisation. On entend ici par europanisation « l'impact de l'UE sur les politiques (policies), la politique (politics) et le politique (polity) au niveau national » (Radaelli 2005). Cet impact se produit par construction, diffusion ou institutionnalisation de règles formelles et/ou informelles définies au niveau européen, règles ensuite consolidées et incorporées dans les logiques et les discours, les identités et les structures des politiques publiques nationales. Ainsi, une politique publique européenne est une « politique coproduite par des acteurs multiples situés à des niveaux différents (supra-national, national, infra-national) » (Hassenteufel, Surel 2000 : 11). Dans le cas précis de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, nous tendons vers une identification des deux notions de changement d'échelle et d'europanisation : il paraît bien y avoir une amorce de changement d'échelle au sein de la politique régaliennne de défense des Etats européens dans le cadre du processus d'intégration européenne, changement d'échelle qui prend la forme d'une europanisation de pans de cette politique spécifique.

L'INSCRIPTION D'UNE REFLEXION LATENTE DANS UN CONTEXTE SPECIFIQUE

Le changement d'échelle est ici un processus dynamique : il ne résulte pas d'un modèle européen imposé depuis Bruxelles²³⁶, mais d'un changement de référentiel, puis de pratiques, à la faveur de la double fenêtre de l'opportunité (Kingdon 1984) ouverte par la chute du Mur de Berlin, et de la réforme entreprise par l'Alliance Atlantique pour modifier son référentiel de défense. L'OTAN, « moteur de modernisation des forces armées européennes » (Buffotot 2005 : 35) a été un lieu de cristallisation de la réflexion dès 1989 : l'ajustement au nouveau contexte géopolitique international et européen est d'autant plus important que la disparition de la menace soviétique mettait en cause sa survie et sa légitimité. L'approche retenue est une appréhension globale de la sécurité s'appuyant sur des forces d'action rapide composées d'unités multinationales rapidement disponibles²³⁷. Cette transformation du référentiel otanien amène à repenser les modalités de la souveraineté et de l'intervention militaire, ouvrant un potentiel d'action à des réseaux transnationaux, en particulier aux acteurs institutionnels du partenariat franco-allemand (Elysée, Chancellerie, Ministères de la Défense et des Affaires Etrangères, Etat-major des Armées, Conseil Franco-Allemand de Sécurité et de Défense). Ces acteurs tirent profit du bouleversement géostratégique global pour avancer à leur tour un nouveau référentiel de défense européen dans le cadre de l'Union Européenne – à partir de Maastricht, fin 1991 : l'enjeu est la défense et la sécurité du continent dans l'après-guerre froide, face à un spectre de menaces diffus, dans un monde de plus en plus interdépendant (Elias 1987, Devin 1995). La défense ne peut désormais plus se cantonner à la défense territoriale²³⁸. Au niveau méthodologique, le concept de policy networks (Richardson 1995), fonctionne ici au niveau supranational : on peut observer un réseau d'acteurs nationaux et européens se mettre en action dans la mesure où la politique de défense connaît une impulsion vers une europanisation émergente.

Ce mouvement d'europanisation transparaît au niveau cognitif dans la notion d'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) – reconnue officiellement par le Traité de Maastricht. Pendant la guerre froide, la construction européenne éludait les questions de défense car la protection du continent européen était du ressort exclusif de l'OTAN. Mais cette identité ne naît pas ex nihilo : elle se rattache à une tradition de réflexion sur la défense du territoire européen par les Européens eux-mêmes que l'on peut situer à la

²³⁶ De même, B. Irondele (2003) montre comment la politique militaire française a été europanisée en partant des réformes concernant la professionnalisation alors même qu'il n'existe pas de politique militaire réellement commune dans l'UE.

²³⁷ Dès lors, la création du Corps Européen, puis des Euroforces entre 1992 et 1996, interviennent dans la lignée de la réforme des modalités d'action militaire de l'OTAN.

²³⁸ Il faut néanmoins noter que, même pendant la guerre froide, la défense des Etats occidentaux n'a jamais été exclusivement nationale. En effet, leur sécurité ultime était assurée collectivement par l'Alliance Atlantique, première alliance militaire multinationale postérieure à la Seconde Guerre mondiale.

création de l'UEO en 1948²³⁹. Le référentiel européen de défense qu'elle incarne est un construit social, modelé par son historicité, et un instrument d'inscription de l'action commune dans l'histoire (Laborier 2003) : l'identité européenne de défense, affirmée à Maastricht et concrétisée par la PESD, provient aussi de ce qu'il y a eu des précédents (UEO, Communauté Européenne de Défense). Maastricht paraît être un début d'alignement des cadres d'interprétation de la défense européenne entre les divers Etats-membres (Goffmann 1991, Snow 1986) en vue de constituer un nouveau « nous » sécuritaire (Devin 1995). Mais les pressions à l'adaptation qu'exerce la nouvelle configuration internationale (Risse 2001) poussent aussi à rationaliser la réflexion sur la défense : les contraintes budgétaires et les nouvelles menaces ne permettent plus aux Etats de pouvoir jouir d'une autonomie complète en matière de sécurité.

Dès lors, les Chefs d'Etat européens se sont lancés dans une « opération de qualification et d'inscription de (cette) question au sein d'un "espace" de réflexion et de traitement spécifique » (Barthe 2002 : 418), ce qui a conduit, pour la première fois en dehors de l'UEO, à commencer à parler de défense dans le cadre de la construction européenne. Une occasion rapidement prolongée par les conflits en Bosnie et au Kosovo, venus donner une nouvelle impulsion au projet d'une défense européenne.

L'inscription d'une réflexion européenne concernant la sécurité et la défense soulève des interrogations méthodologiques inédites : quels outils convoquer pour appréhender l'amorce du changement d'échelle en matière de défense ? L'analyse précédente montre l'utilité de combiner les apports de l'approche socio-historique de l'action publique (Laborier, Trom 2003, Pollet, Payre 2004, 2005) avec des éléments cognitifs dans la construction d'une politique de défense (Venesson 2004, Lindemann 2004) : cela permet de saisir la portée symbolique d'un texte comme la Stratégie Européenne de Sécurité (SES) (Solana 2003) qui est facilitée par le travail d'un réseau d'acteurs étroit et stabilisé ayant développé des habitudes de travail communes et intériorisées, notamment en raison de la coopération militaire franco-allemande et de son ouverture européenne. La SES représente une révolution culturelle en matière de défense et de sécurité : pour la première fois dans l'Union, l'idée de stratégie est consacrée au niveau supranational, même si ses modalités d'interprétation laissent aux Etats une large marge d'appréciation. L'UE semble se diriger vers une forme de « communauté de sécurité » (Deutsch 1953).

La réelle nouveauté avec la PESD, c'est davantage la recherche de permanence que la réflexion qui sous-tend le projet de défense européenne : on assiste depuis 2001 à une multiplication de structures propres à Bruxelles : Comité Politique et de Sécurité, Etat-major de l'UE, Comité militaire. Ces organes visent à enraciner la pratique de l'action publique en matière de défense dans les lieux de pouvoir mêmes de l'UE, en plus des instances existantes dans les capitales. Justement, comment fonctionne la PESD ? Quel est l'impact de ce début d'europanisation sur les logiques de pouvoirs qui se jouent au sein des politiques de défense nationales ?

2. DES LOGIQUES DE POUVOIRS MULTI-SCALAIRES ?

Depuis six ans, la PESD se développe et se dote progressivement de structures et d'un agenda propres, qui tendent à devenir un passage obligé en matière de défense, pesant à la fois dans les stratégies d'action (Muller 1992, 2003) des Etats mais influençant également les fonctionnaires, diplomates et militaires. Le processus en œuvre apparaît comme un mécanisme bottom-up entre les Etats et l'UE qui se consolide peu à peu.

Nombre d'arguments et pratiques au niveau européen font pencher la balance en faveur d'une analyse en termes de changement d'échelle : l'inclusion des questions de défense dans le cadre juridique de l'UE (Traités de Maastricht et de Nice) en modifie la

²³⁹ L'Union de l'Europe Occidentale est la seule organisation européenne spécialisée dans les questions de sécurité, même si elle reste dans un état de léthargie entre 1950-1951 et 1984-1987 car ses missions premières étaient devenues obsolètes.

nature, la PESD vient confirmer la vocation fondamentalement politique de l'Union (Howorth 2000, De Schoutheete 2004), revisitant les paramètres de la souveraineté étatique.

L'EMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS DE LA DEFENSE A BRUXELLES

Le terme de « Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) » est formellement né à Cologne en juin 1999, suite à la reconnaissance britannique, à Saint-Malo en 1998, de la légitimité de l'UE à traiter des questions de défense. Le terme de « politique » est symboliquement fort : il vient placer un chapeau commun au-dessus des initiatives limitées à de petits noyaux d'Etats qui existaient déjà sur le plan organique (Euroforces) ou industriel (OCCAR, EADS...), notamment, et dénote une volonté de prise en charge active de ces questions au niveau européen.

Un second élément d'eupéanisation provient de la mise en place de trois instances politico-militaires à Bruxelles en 2001 au sein du Conseil, entérinées lors du Conseil Européen de Nice²⁴⁰ : le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité Militaire (CMUE) et l'Etat-major de l'UE (EMUE)²⁴¹. Ils complètent un dispositif européen plus large en matière d'affaires étrangères institué par le Traité d'Amsterdam : le Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana, aidé du Secrétariat Général du Conseil (SGC) et d'une Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR), outil d'analyse et de prévision commun chargé d'assister « M. PESC » dans sa tâche de représentation de l'UE. Le COPS joue, sous l'autorité du Conseil, un rôle majeur dans la définition et le suivi de la PESD : composé de Vingt-Cinq ambassadeurs des Etats-membres²⁴², c'est lui qui assure le contrôle politique et stratégique des opérations européennes. Le Comité Militaire est un instrument de renforcement de la politique européenne de défense : réunissant les Chefs d'Etat-major des Armées des Vingt-Cinq, représentés par leurs délégués militaires, il est chargé de formuler des avis militaires à destination du COPS et de fournir des directives à l'Etat-major de l'UE. Quant à l'Etat-major de l'Union, sa fonction est de mettre ses compétences militaires au service du COPS pour la conduite des opérations militaires menées par l'UE en étant responsable de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions de Petersberg²⁴³. Structure intégrée composée de militaires des Etats-membres détachés auprès du Secrétariat Général du Conseil, l'Etat-major est l'élément le plus significatif de la révolution culturelle qui se produit quant à la nature de l'Union Européenne : en 2001, pour la première fois on peut voir à Bruxelles des militaires en uniforme côtoyer ambassadeurs et hauts-fonctionnaires européens, dans le bâtiment Lepsius du Conseil. Les organes de la PESD fonctionnent comme des réseaux de sociabilité : ils sont des lieux de socialisation à une nouvelle manière de travailler et de penser entre niveaux national et européen.

DES LOGIQUES DE POUVOIR EN MUTATION

Quels sont les effets de ce début d'eupéanisation en matière de défense ? Que viennent modifier ces structures au sein des logiques de pouvoirs existantes ? Faute de place, nous ne développerons ici que trois exemples parmi la multiplicité existante. L'exemple du COPS est très révélateur : cheville ouvrière de la PESD et organe ayant vocation à forger du consensus entre les Vingt-Cinq, il induit des changements dans les processus décisionnels nationaux. Auparavant, toutes les négociations se produisaient en format bilatéral (et multilatéral) entre capitales, avec un rôle majeur des ambassades dans le relais et la diffusion de l'information. Or, aujourd'hui, le centre d'action se déplace vers Bruxelles²⁴⁴ : on négocie directement sur place au COPS, entre membres des représentations nationales auprès de

²⁴⁰ Et ce suite à la CIG d'Helsinki de décembre 1999 où les Quinze avaient décidé de créer des structures politiques et militaires permettant à l'Union européenne d'assurer la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre de la PECSD, de même qu'une capacité autonome de défense.

²⁴¹ Pour une description technique détaillée, cf. André Dumoulin (2003). Il faut y rajouter, en 2006, l'Agence Européenne de Défense, la Cellule civilo-militaire de l'EMUE et les Cellules croisées entre l'OTAN et l'UE. Et on n'évoque pas ici, faute d'espace, les capacités militaires, avec les GT 1500, par exemple.

²⁴² On les appelle parfois « junior ambassadors » en référence aux ambassadeurs du COREPER.

²⁴³ Les missions de Petersberg inscrites à l'article 17 du TUE sont des missions humanitaires et d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de rétablissement de la paix, y compris par des forces de combat.

²⁴⁴ Ce qui ne doit pas faire oublier qu'il existe naturellement toujours des coopérations bilatérales.

l'UE. Le COPS demeure néanmoins une structure intergouvernementale : il a en fait institutionnalisé le COPO, qui existait dans le cadre de la PESC depuis le Traité d'Amsterdam en 1997 et réunissait les directeurs politiques des Ministères des Affaires Etrangères nationaux une fois par mois pour préparer les Conseils Affaires Générales (Menon 2001 : 768 - 771) (ce que le COPS fait aujourd'hui au quotidien par délégation). Cependant, le COPS modifie les logiques de pouvoirs : les conseillers au COPS ont la double fonction d'assister l'ambassadeur au COPS et de négocier en première ligne au sein des groupes de travail. Les diplomates interrogés, tant français qu'allemands, reconnaissent qu'ils s'efforcent de modeler les instructions, étant mieux en mesure que leurs collègues dans les capitales de connaître les positions des diverses délégations et d'évaluer la marge de manœuvre disponible²⁴⁵. Nous reviendrons plus loin sur les implications d'un tel fonctionnement sur la souveraineté étatique.

Un autre exemple probant est la progressive montée en puissance du Secrétariat Général du Conseil, soit l'équipe Solana. Celui-ci tend de plus en plus à devenir une force de proposition pour la PESC et la PESD. Cela tient à sa fonction de coordination. Il n'est la propriété d'aucun Etat-membre en particulier. La négociation des arrangements de Berlin Plus, qui concernent les modalités d'accès de l'Union Européenne aux moyens de planification et capacités communes de l'Alliance en cas de crise, a par exemple très largement été effectuée directement avec l'OTAN par l'équipe du Secrétariat Général. Les gouvernements sont désormais surtout mobilisés en cas de blocage politique entre les délégations des Etats-membres²⁴⁶.

Un dernier exemple est celui des opérations militaires européennes, dont la dernière en date – en République Démocratique du Congo pour le soutien des premières élections démocratiques dans ce pays à l'été 2006 – souligne particulièrement le rôle des organes bruxellois de la PESD : les forces envoyées sont mises à disposition par les Etats, mais c'est l'UE, et plus particulièrement le COPS, qui endosse la responsabilité politique de l'opération, assisté du Comité Militaire. Le Comité Militaire définit le mandat du quartier général d'opération (OHQ) à Potsdam qui, lui-même, envoie les directives au quartier général sur le terrain (FHQ) au Congo.

UNE GOUVERNANCE DE LA DEFENSE DANS L'UE ?

Le changement d'échelle semble se traduire ici par une forme de gouvernance multi-niveaux, mais au sens de mobilisation de réseaux d'acteurs pour atteindre des solutions mutuellement satisfaisantes, et résoudre les conflits par la négociation et la coopération (Mayntz 1993) plutôt que de décisions prises par une forme de gouvernementalité sans gouvernement central. La notion de gouvernance multi-niveaux est utile pour saisir le sens du début de changement d'échelle, soit le fait qu'un nombre croissant d'acteurs aux niveaux national et européen entrent en interaction dans la production des décisions et la mise en œuvre de la PESD : ministères nationaux, bureaucratie bruxelloise, représentants des Etats auprès de l'UE, think tanks (notamment l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE qui dépend du Conseil)... Ce qui est recherché, c'est aussi l'efficacité de l'action militaire face à des crises que les Etats ne peuvent plus régler seuls tant par leur nature que par leurs dimensions multiples (civile, militaire, économique...). En matière de défense, le processus d'européanisation tend vers une superposition horizontale de niveaux politiques divers qui coexistent, et dont les modalités peuvent évoluer (Kooiman 2003).

Mais, s'il existe bien un mouvement de convergence des politiques de défense et de socialisation des militaires, il ne s'agit en aucun cas pour l'heure de remplacer les politiques de défense nationales par la seule PESD : loin s'en faut ! De plus, on remarque fréquemment un retour aux acteurs nationaux en temps de paix, voire dans certaines crises (Irak, tsunami, entre autres) : au sein des forces, la multinationalité joue essentiellement en temps de crise et

²⁴⁵ Ainsi, un diplomate français, anciennement conseiller au COPS, explique-t-il : « Nous essayons d'influencer les instructions du Quai dans notre manière de rendre compte de notre travail à Bruxelles. » Entretien à Paris, octobre 2005. Quant aux ambassades bilatérales, elles se retrouvent fréquemment au bout de la chaîne d'information aujourd'hui

²⁴⁶ Ce fut par exemple le cas lors de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003, où la représentation allemande à Bruxelles était très réticente : l'affaire est remontée jusqu'au Ministre des Affaires Etrangères qui a dû trancher en faveur de la participation allemande.

en exercices²⁴⁷. En effet, le principe hiérarchique de décision est toujours prééminent dans la PESD, alors que la gouvernance stricte supposerait sa mise à l'écart, ou du moins son affaiblissement.

3. VERS UNE SOUVERAINETE IMBRIQUEE AU SEIN DE LA PESD

Comme nous venons de le montrer, la PESD se dote d'instances de fonctionnement qui influent sur le processus décisionnel national en matière de défense. Cette émergence de structures agit sur la façon de coopérer des acteurs gouvernementaux (politiques, militaires, diplomates) dans le domaine de la défense. Le changement d'échelle se traduit ainsi par des jeux d'acteurs réinvestis. Comment les acteurs impliqués entre les divers organes jouent-ils entre l'échelle nationale et l'échelle européenne ? En quoi les logiques de pouvoirs abordées plus haut influencent-elles les stratégies ?

*LA PESD, ENTRE JEU A DOUBLE-NIVEAU ET « BRUXELLISATION »*²⁴⁸

Si la gouvernance européenne est avant tout une gouvernance par comités, appuyée sur des négociations multilatérales et un échange intensif d'informations et de consultations (Wallace 1996), il nous semble encore davantage fructueux, concernant la PESD, de convoquer le concept de jeu à double-niveau (two-level game) (Putnam 1993) pour mettre en lumière ces logiques et stratégies d'acteurs. Le fonctionnement de la PESD, et tout particulièrement du COPS, paraît en fait introduire une nouvelle forme de souveraineté imbriquée (et non encore partagée), même si les Etats gardent le monopole du dernier mot. Tout comme les autres politiques publiques (Lequesne 1993), la politique de défense des Etats a désormais intégré un volet européen. Mais la particularité de la défense est que, étant un attribut régalien de l'Etat, une telle évolution n'allait pas de soi.

Le phénomène d'eupéanisation croissante induit une forme de concurrence latente entre les organes nationaux d'une part (Ministères des Affaires Etrangères et de la Défense, voire chefs d'Etat selon les systèmes politico-militaires), et les instances politico-militaires de l'UE d'autre part : les membres du COPS reçoivent leurs directives de leurs capitales, mais il leur revient d'en adapter l'esprit à la situation de négociation sur le terrain. Leur marge de manœuvre se fonde sur leur expertise des dossiers traités. En outre, l'entrée en scène d'une dimension militaire dans l'UE encourage les comportements stratégiques, en particulier chez les militaires français. Le passage par les organes politico-militaires ou les unités multinationales européennes constitue en général un atout non négligeable pour la carrière des officiers : les militaires français font figure de militants vis-à-vis des officiers des autres nations dont les opportunités de travail à l'OTAN peuvent en partie expliquer un intérêt direct moins prononcé pour la PESD. Mais si l'on voit poindre les prémices d'une « bruxellisation » chez les hauts responsables militaires en poste à l'Etat-major de l'UE (Bagayoko-Penone 2006), le point d'ancrage premier demeure le référent national (cf. aussi Pajon 2003). C'est bien une stratégie entre les niveaux national et européen qui transparait dans les pratiques professionnelles des acteurs impliqués.

Par ailleurs, cette eupéanisation émergente renforce les stratégies traditionnellement concurrentes qui peuvent exister au niveau des Etats dans l'élaboration de la politique de défense. Au niveau national français, par exemple, les militaires tendent à stigmatiser le manque d'esprit européen du Quai d'Orsay²⁴⁹, de même, ils remettent parfois en cause certains éléments de la position française vis-à-vis de l'OTAN, ce qui les place en porte-à-faux dans les négociations quotidiennes à Bruxelles, alors même que la France passe pour un

²⁴⁷ A l'exception de la brigade Franco-Allemande et des Etats-Majors multinationaux, comme celui du Corps Européen, qui sont multinationaux dès le temps de paix.

²⁴⁸ Nous empruntons ce terme à N. Bagayoko-Penone (2006).

²⁴⁹ Une carence soulignée également par Michel Barnier dans un entretien accordé à la revue *Politique Internationale* en 2005.

leader dans la PESD. A Berlin, certains diplomates de l'Auswärtiges Amt voient en cette européanisation une opportunité de redéfinir une politique étrangère allemande plus sûre d'elle, notamment en matière d'intervention extérieure, tandis que leurs homologues militaires manifestent de la réserve sur la participation de l'Allemagne à certaines opérations militaires, en Afrique particulièrement. Au niveau européen, la différence de culture entre fonctionnaires civils et militaires à Bruxelles favorise les stratégies personnelles. Ces stratégies existent également dans le domaine des industries d'armement (Smith 2004, Irondelle, Vennesson 2002). Ces éléments amènent à évoquer trois Europes de la Défense : celle des diplomates, celle des militaires et celle des constructeurs d'armement (Smith 2004 : 153-163), relayant les concurrences qui existent sur le plan national interne.

Enfin, le processus de dénationalisation introduit par la PESD ouvre mécaniquement de nouveaux espaces de ressource politique : l'exemple de la mise en œuvre de la Force de gendarmerie européenne sur l'initiative de Mme Alliot-Marie éclaire ce rôle potentiel d'arène joué par l'UE en matière de défense pour les responsables politiques nationaux.

L'ÉTAT-NATION, UN ACTEUR « OBSTINE »²⁵⁰

Or, pour évaluer si ce two-level game croissant traduit un réel changement d'échelle, il faut se poser les questions suivantes : qui agit réellement in fine ? Qui prend la décision d'intervenir au Kosovo, en Afghanistan ou au Congo ? Comment ces logiques de pouvoirs renouvelées puisent-elles une partie de leur substance dans des sentiers de dépendance institutionnels ? Les acteurs majeurs de la PESD sont les Ministères des Affaires Etrangères et de la Défense nationaux, les trois organes politico-militaires de l'UE (avec une prééminence du COPS) ainsi que le Secrétariat du Conseil, qui a un rôle de coordination. Cependant, la PESD relève du 2^{ème} pilier de l'Union, et est régie par l'intergouvernementalisme : même au COPS, ce sont les Etats qui parlent, par la voix de leurs représentants. Les Etats restent encore indubitablement maîtres des processus décisionnels et de l'engagement extérieur des troupes nationales et multinationales, d'autant plus que l'échec du Traité Constitutionnel met fin pour un temps aux aspirations à avoir un Ministre des Affaires Etrangères de l'UE qui parlerait d'une seule voix. La PESD n'entre pas juridiquement dans le domaine des compétences partagées entre l'Union et les Etats, ce qui impliquerait une souveraineté partagée sous forme de codécision entre les Etats, représentés par le Conseil de l'UE, le Haut-Représentant pour la PESC et la Commission : la Commission et le Parlement Européen jouent ici un rôle essentiellement consultatif et sont faiblement associés au processus décisionnel (Quermonne 2003). L'interrogation autour du phénomène de changement d'échelle dans la défense pose une autre question corollaire : que délèguent en fait les Etats ? L'examen des Traités et du contenu de la PESD montre qu'il s'agit essentiellement de « soft security », mais quand il s'agit de « hard security », comme des frappes aériennes par exemple, c'est toujours l'Etat-nation qui agit. De même dans le domaine de la force nucléaire.

Les blocages et limites rencontrés peuvent être largement imputés à des « sentiers de dépendance » (Pierson 1996, 1997) dans la mesure où de larges pans de la défense demeurent strictement nationaux : politique de ressources humaines, rémunération, avancement, armement... De même, la question de la relation à l'OTAN, ou la façon d'envisager les opérations extérieures, sont fortement influencées par les choix politico-stratégiques effectués auparavant : ainsi, en raison de leur héritage colonial, la France et la Grande-Bretagne interviennent plus volontiers à l'extérieur de leurs frontières que l'Allemagne, paralysée encore jusque dans les années 1990 par son passé. Cela permet aussi de comprendre les résistances à la mise en place d'un marché européen de l'armement qui permettrait pourtant d'aplanir la concurrence entre Etats-membres : la jeune Agence Européenne de Défense, visant à coordonner les programmes d'armement entre les Vingt-Cinq, n'a pas de pouvoir contraignant pour l'instant.

Le problème qui se pose plus largement est celui de l'absence d'une « tête politique » européenne, par exemple un Président de l'Union, élu, doté d'une légitimité populaire. Or il ne saurait y avoir de forces proprement européennes sans un Président de l'Union reconnu

²⁵⁰ Le terme fait référence à l'article de Stanley Hoffmann (1966).

comme légitime par l'ensemble des Européens. Les soldats donnent leur vie pour un Etat, non pour la Commission européenne, et, comme l'OTAN, l'UE ne dispose d'aucunes forces propres : les Etats mettent à disposition des forces nationales et/ou multinationalisées, dont ils conservent l'usufruit. L'Union n'a d'ailleurs aucun budget militaire propre : seuls les frais administratifs afférents aux instances politico-militaires sont portés au budget communautaire. La souveraineté demeure la matrice de lecture prégnante, même si son exclusivité est disputée.

D'un point de vue méthodologique, il est donc pertinent de faire un détour par une approche socio-historique de l'action publique, dans la mesure où la politique européenne de défense demeurera longtemps une politique intergouvernementale, dont les blocages proviennent fréquemment des conditions de structuration des systèmes politico-militaires et des forces armées nationales.

VERS UNE REDEFINITION DES CONTOURS DE LA SOUVERAINETE

La progressive construction d'une politique de défense à l'échelle européenne, qui vise à terme à doter l'UE d'un outil de défense propre, et par conséquent à impliquer un transfert plus large de compétences à l'Union en la matière, amène à interroger le concept traditionnel de souveraineté. La souveraineté se définit traditionnellement comme une compétence absolue, qui ne souffrirait aucune autorité au-dessus d'elle. Les trois éléments constitutifs de la souveraineté – population, territoire, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – permettent à l'Etat d'être l'acteur disposant des pouvoirs les plus étendus sur la scène internationale (Roche 1999). Mais avec le développement de la dimension de sécurité extérieure de l'UE, on s'achemine davantage vers une forme postmoderne d'Etat (Sorensen 2001), où la protection des institutions politiques n'est logiquement plus du seul ressort des institutions nationales, les organisations adéquates se trouvent à différents niveaux, y compris supranational (Smith 2004). L'idée d'une souveraineté partagée à terme apparaît bien en filigrane de la PESD.

Pour ce qui est des outils méthodologiques pour analyser cette nouvelle forme de souveraineté, le concept de gouvernance avancé auparavant est séduisant car il rend compte de ces logiques de pouvoirs multi-scalaires. Il trouve cependant des limites en matière de défense car l'Etat demeure et demeurera longtemps l'acteur décisionnel majeur, si les nouveaux acteurs européens concourant à la prise de décision viennent combler certaines carences des Etats (Mayntz 1993), ils n'ont pas un poids identique, ce poids étant notamment lié à la structuration historique de leurs interactions. L'enjeu semble donc de chercher de nouvelles pistes conceptuelles. Au regard des limites de l'eupéanisation dans le domaine de la défense et du jeu à double-niveau qui caractérise la PESD, la souveraineté est-elle réellement partagée en matière de sécurité et de défense ? La réponse actuelle nous paraît claire : non. Par contre, nous proposons la notion de souveraineté imbriquée dans le but de souligner que si l'Etat-nation reste la clef de voûte de la décision en ce domaine, il doit désormais aussi compter avec les structures créées et calculer les coûts d'un désaccord frontal à Bruxelles. Plus précisément, l'idée d'imbrication fait référence aux logiques de pouvoirs qui se déploient entre niveaux national et européen, mais tout en conservant la notion de souveraineté car, finalement, les Etats ne gagnent-ils pas de ce début de changement d'échelle une capacité d'action dont ils ne sauraient plus disposer seuls aujourd'hui, étant donné la nature des menaces et les contraintes tant budgétaires que politiques ?

CONCLUSION

Les progrès réalisés par la politique européenne de défense depuis 1999 montrent une aptitude à discuter des questions de défense au sein du processus d'intégration européenne. Le cadre européen est un cadre de convergence, mais pas encore un cadre unique de production de la politique de défense. L'objectif d'une armée européenne intégrée paraît utopique à moyen terme (King 2005) : une crise comme le conflit irakien a montré que la politique de défense reste in fine l'apanage des Etats. Toutefois, l'Etat-nation doit

aujourd'hui compter avec les acteurs bruxellois, tant en ce qui concerne les organes intergouvernementaux que les structures intégrées. Chaque crise est une opportunité pour ces acteurs de faire progresser l'eupéanisation de la défense : la Stratégie Européenne de Sécurité a par exemple vu le jour au crépuscule de la crise irakienne. Si chaque Etat continue à évaluer ses intérêts nationaux, qui ne convergent pas forcément en des intérêts européens, force est de constater que l'on semble bien au début d'un processus de changement d'échelle sous forme d'eupéanisation en matière de défense et de sécurité. Les logiques de pouvoirs au sein de la PESD correspondent à une certaine forme de gouvernance, qui tend vers une souveraineté imbriquée entre Etats et Union Européenne.

Pour reprendre certains éléments de la définition de changement d'échelle proposée par E. Négrier (2005) évoquée plus haut, la PESD se traduit certes par une forme relative de « recomposition des rapports entre niveaux de responsabilités », mais surtout par la « projection d(e) nouvelle(s) institution(s) à la mesure de l'espace considéré comme pertinent ». Il s'agit in fine d'adapter progressivement la défense à la nouvelle situation du continent européen dans le monde post-bipolaire. L'enjeu est bien de dégager le ou les niveaux d'action publique le(s) plus pertinent(s).

Plus largement, le cas de la PESD invite à reconsidérer l'impact de la construction européenne sur les politiques régaliennes : le processus de changement d'échelle n'affecte pas seulement les politiques publiques périphériques, mais aussi le cœur de l'Etat. Sur ce point, la monnaie a emboîté le pas à la défense avec la création de l'euro. Sur le plan théorique, cela invite à repenser les concepts classiques de l'analyse de l'action publique, et à réinvestir la notion de gouvernance en la confrontant à celle de changement d'échelle.