

---

## La définition progressive d'une politique européenne de sécurité

**Cristian Iordan\***

**Abstract:** *This article looks upon the evolution of the idea of a European security policy, in a historical approach, based on the major challenges, statistics on defence, and some recent developments in the matter of defence budgets, but also at the European Union international identity as civilian power, normative power, or soft power.*

**Keywords:** *European Union, security, European Security and Defence Policy*

---

### Introduction

La réflexion sur l'Europe politique a eu, depuis l'origine, un prolongement en matière de sécurité et de défense. *Selon ses partisans*, l'Europe puissance ne peut pas être en effet un véritable acteur international qu'à la condition de disposer d'une capacité autonome de défense. *D'autres* estiment au contraire que l'existence d'une sécurité européenne assurée par l'Alliance atlantique rend inutile la définition d'une politique européenne de défense commune. Ces approches antagonistes ont conduit, dans l'immédiat après-guerre, de nombreuses initiatives à d'autant d'échecs successifs, en s'éloignant ainsi durablement de la perspective d'une défense proprement européenne<sup>1</sup>.

Le contexte de la Guerre Froide a fini par conférer à l'OTAN un rôle pratiquement exclusif dans la sécurité européenne. Au vue des échecs passés et de la primauté acquise progressivement par l'Alliance atlantique, les dispositions du Traité de Maastricht (art. J4) constituent une innovation majeure et un pas significatif vers la définition d'une identité européenne de sécurité et de défense.

Tout au long des différentes étapes de la construction européenne, les concepts d'union politique, de politique étrangère commune ou encore de défense commune ont régulièrement été mis à l'ordre du jour suite à la présentation de différents projets politiques.

### La situation de la défense en Europe après la Guerre Froide

Immédiatement après la fin de la Seconde Guerre Mondiale, les Alliés se voient divisés par des idéologies, des pratiques et des régimes différents. Commence une autre guerre - sans les bruits des canons ou des champs de bataille, mais qui a comme

---

\* **Cristian Iordan** has completed his PhD studies in Political Science in the University of Bucharest, in the area of European Security and Defence. For the last nine years, he has been employed in the field of public diplomacy and critical infrastructure protection. E-mail: [iordanu@gmail.com](mailto:iordanu@gmail.com)

<sup>1</sup> Voir *La Politique Etrangère et de Sécurité Commune*, Réflexe Europe, Paris, 1999, p.12.

aire de déroulement tout le globe et où l'Europe était l'enjeu principal : la Guerre Froide. Cela fait que la défense de l'Europe devienne un fait d'importance vitale pour les compétiteurs.

Les parties belligérantes ne sont en effet que deux superpuissances – l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, de l'autre, chacune avec ses alliés de moindre taille – l'Est de l'Europe entre sous l'emprise de l'Union Soviétique, pendant que l'Ouest de l'Europe entre sous la protection des États-Unis. La grande économie américaine va faire affluer en Europe, dans l'idée de contrecarrer la marée du communisme, des énormes quantités d'aides matérielles et économiques (le plan Marshall), poussant les Européens vers une organisation à même d'assurer le bien-être de l'Europe Occidentale, à partir des valeurs du libre marché – les Communautés Européennes – et avec des certes aptitudes pour l'engagement politique des membres.

## L'UEO

*Les deux côtés opposés vont créer des organisations de sécurité collective. D'abord, ce sont les Européens qui s'organisent dans une entité de défense commune : le premier traité de défense collective après la Seconde Guerre Mondiale n'a pas pu toutefois jouer son rôle - très rigoureux dans ses prévisions, le Traité de Bruxelles (signé le 17 mars 1948) n'a pas réussi à créer l'espace de défense commune de l'Europe de l'Ouest. Le manque d'un désir ferme des États ouest-européens d'unifier leurs politiques de défense et de sécurité font que le traité conçu par les États-Unis sur le même système de sécurité collective le remplace, ensemble avec l'organisation portant le même nom – l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ou l'OTAN<sup>2</sup>. En réponse à cette organisation, les soviétiques imposent à leurs pays-satellites le Traité de Varsovie avec le même fondement – la sécurité collective.*

*Le Traité de Bruxelles a été le premier essai de mettre en place les idéaux du mouvement européen d'après-guerre, mettant à côté deux nouvelles idées – sécurité collective et intégration, des idées continuées par les deux très importantes organisations qui seront l'OTAN (à partir de 1949) – la sécurité collective transatlantique – et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ou la CECA (à partir de 1951) – l'intégration.*

*L'Union de l'Europe Occidentale est issue en 1954 de ce "traité de collaboration en matières économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective" entre la France, le Royaume Uni et les pays du Benelux. L'Allemagne et l'Italie y adhèrent en 1955 à la suite des accords de Paris. Le traité créait une alliance défensive entre des États souverains : son article V prévoit notamment qu' "au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres".*

---

<sup>2</sup> "Une alliance politique et militaire avec le but d'assurer la défense commune contre toute forme d'agression et de maintenir une atmosphère de sécurité pour le développement des démocraties et la croissance économique", NATO in the 21st Century, NATO Office of Information and Press, 2004, p.4.

L'UEO demeure cependant une organisation de concertation essentiellement politique. Elle ne dispose pas en effet de structure opérationnelle depuis qu'en 1950 il a été convenu de s'en remettre "aux autorités militaires appropriés de l'OTAN pour toute information et tout avis sur les questions militaires". C'est-à-dire qu'après l'apparition de l'OTAN, les membres du traité de Bruxelles (la Grande Bretagne, la France et les 3 pays du Benelux) ont décidé d'inclure l'organisation dans l'OTAN, qui était déjà l'élément central de du système de sécurité ouest-européen et nord-atlantique.

## L'OSCE

Une autre organisation fondée sur le principe de sécurité collective apparaît suite à la Conférence de Helsinki de 1975. Dans ce cas on discute plutôt d'un "gentleman's agreement<sup>3</sup>" car il n'y a pas de traité fondateur. Après Helsinki apparaît cette institution de médiation dénommée *La Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe*. Transformée de *Conférence* en *Organisation*, elle n'a pas bénéficié d'une structure complète, n'ayant pas les moyens pour l'action, mais qui réussit à travers des méthodes de persuasion et la bienveillance des parties. De nos jours, elle est devenue un instrument pour la prévention des conflits, la gestion des crises et la résolution post-conflit des situations<sup>4</sup>.

## L'OTAN

A remarquer que, après tout, ce n'est que l'OTAN qui aura en soin la défense proprement dite de l'Europe Occidentale, où on inclue aussi la Communauté Européenne. Même si les débats en Europe sont très vifs sur la nécessité d'une force parallèle à celle de l'OTAN. Ses tâches seront énoncées de façon très simple par Lord Ismay, le premier Secrétaire Général de l'Alliance, comme : "To keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down<sup>5</sup>", des tâches desquelles il s'est bien acquitté. Après la fin de la Guerre Froide, pourtant, il est venu le temps pour une nouvelle définition de son but, prévue et synthétisée par Manfred Wörner<sup>6</sup>. Mais elle a apporté avec soi aussi l'intensification de la discussion en Europe sur la nécessité d'eupéanisation de l'Alliance et même de constitution d'une propre force armée unique.

---

<sup>3</sup> Philippe Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Ed. Armand Collin, Paris, 1993

<sup>4</sup> *The OSCE Handbook*, OSCE, Vienna, 2000.

<sup>5</sup> "Garder les Russes dehors, les Américains dedans et les Allemands en bas" - Lord Ismay, le premier Secrétaire Général de l'Alliance, dans *NATO review*, le numéro jubilaire, Bruxelles, avril 1999.

<sup>6</sup> "[...]The development of a European security and defence identity will indeed lead to a consolidation of the European pillar within the Alliance and represent a major contribution to the basic transformation of NATO." in Dr. Willem Van Eekelen, "WEU's Post-Maastricht Agenda", *NATO Review*, No. 2 - Apr. 1992, Vol. 40, p. 13-17.

## Les démarches communautaires

En 1950, le plan Pleven<sup>7</sup> visait la création d'une armée européenne intégrée sous un commandement commun. Ce plan fit l'objet de négociations entre les États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier de 1950 à 1952 et aboutit à la signature du traité instituant la Communauté européenne de la Défense (CED). Le corollaire de la CED était un projet politique, visant à créer une structure fédérale ou confédérale, qui fut présenté en 1953. La «Communauté politique européenne» prévoyait la création d'une Assemblée parlementaire bicamérale, un Conseil exécutif européen, un Conseil des ministres et une Cour de justice. Les compétences de la Communauté politique étaient très larges et devaient, à terme, absorber la CECA et la CED. Toutefois, ce projet ne vit jamais le jour suite à son rejet par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954.<sup>8</sup>

Au début des années soixante, des négociations difficiles furent menées sur base des deux plans Fouchet, successivement présentés par la France, qui prévoyait une coopération politique plus étroite, une Union d'États et des politiques étrangère et de défense commune. Un comité, chargé d'établir des propositions concrètes, parvint à des compromis difficiles mais néanmoins ambitieux tels que l'établissement d'un secrétariat indépendant ou la perspective future du vote à la majorité qualifiée dans certains domaines. Malheureusement, faute d'accord sur les propositions du comité Fouchet, les négociations entre les États membres échouèrent en 1962.

Suite à une demande des chefs d'État et de gouvernement relative aux possibilités de progresser sur le plan politique, un rapport connu sous le nom de «Rapport Davignon» fut présenté en 1970 lors du Sommet de Luxembourg. Ce rapport fut à l'origine de la coopération politique européenne (CPE), lancée de façon informelle en 1970 avant d'être institutionnalisée par l'Acte Unique Européen (AUE) en 1987. La CPE impliquait principalement la consultation entre les États membres sur les questions de politique étrangère.

Trois ans plus tard, le Sommet de Copenhague présenta un rapport sur le fonctionnement de la CPE. Suite à celui-ci, le rythme des réunions des ministres des Affaires étrangères et du comité politique (composées des directeurs nationaux des affaires politiques) s'intensifie. Parallèlement, un «groupe de correspondants européens», responsables du suivi de la CPE dans chaque État membre fut créé. Celui-ci allait aussi bénéficier de l'accès à un nouveau réseau télex, reliant les États membres, le COREU.

L'institution du Conseil européen en 1974 a contribué à une meilleure coordination de la CPE grâce au rôle joué par les chefs d'État et de gouvernement dans la définition de l'orientation politique générale donnée à la construction communautaire. Dès lors, le rôle de la présidence ainsi que la publicité donnée aux travaux de la CPE se renforcèrent mutuellement par le biais de prises de position officielles de la Communauté.

Suite à l'invasion de l'Afghanistan par l'Union Soviétique et la révolution islamique en Iran, les États membres prirent conscience de l'impuissance grandissante de la Communauté européenne sur la scène internationale. Aussi, déterminés à renforcer

---

<sup>7</sup> Du nom du président du Conseil de la République française, René Pleven.

<sup>8</sup> Voir Charles Zorgbibe, *Construcția europeană – trecut, prezent, viitor*, Ed. Trei, București, 1998, p.42.

la CPE, ils adoptent en 1981 le rapport de Londres qui imposa aux États membres une obligation générale de se consulter préalablement et d'impliquer la Commission européenne sur toute question de politique étrangère concernant l'ensemble des États membres<sup>9</sup>.

En 1982, le même souci d'affirmer la position de la Communauté au niveau mondial fut à l'origine de l'Initiative Genscher – Colombo d'Acte Européen qui mène, en 1983, à la déclaration solennelle de Stuttgart sur l'Union Européenne, ou un nouveau pas est franchi : la sécurité revient à la Coopération Politique Européenne (1970-1993), sous ses aspects politiques et économiques (et non militaires). De 1970 à 1986, l'harmonisation des diplomatie ouest-européennes aura fonctionné en marge des Communautés européennes, sur la base d'accords informels, sans structures permanentes.

En 1985, le rapport du Comité Dooge, préalable au lancement de la Conférence intergouvernementale qui aboutit à l'Acte Unique Européen, contenait une série de propositions relatives à la politique étrangère, notamment les idées de concertation renforcée, au niveau des questions touchant à la sécurité, et de coopération dans le secteur de l'armement. Par ailleurs, il préconisait la création d'un secrétariat permanent. Finalement, les dispositions introduites dans le traité par l'Acte unique n'allèrent pas aussi loin que les propositions du Comité Dooge, mais elles permirent tout de même d'institutionnaliser la CPE, le groupe des correspondants européens ainsi qu'un secrétariat placé directement sous l'autorité de la présidence.

Quant aux objectifs de la CPE, ils furent étendus à toutes les questions de politique étrangère ayant un intérêt général. L'Acte Unique Européen en 1986 va faire entrer la coopération européenne en matière de politique étrangère en son sein. Un secrétariat "CPE" est créé. Mais l'Acte Unique Européen ne parle pas d'une "politique étrangère commune". Il évoque la coordination des positions sur les "aspects politiques et économiques de la sécurité" : la dimension de défense et, par la suite, militaire reste encore expressément exclue.

Du côté militaire<sup>10</sup>, les pays membres de l'UEO avaient décidé, en 1984, de réactiver leur organisation. La Déclaration de Rome du 27 octobre précise ainsi les objectifs politiques que les pays membres entendent assigner à l'UEO : promotion de l'unité et encouragement à l'intégration progressive de l'Europe, développement d'une coopération plus étroite entre les États membres et avec d'autres organisations européennes. De même prévoit-elle une réforme institutionnelle de l'organisation (réunion régulière deux fois par an des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la défense). Trois ans plus tard, les inquiétudes que suscite en Europe l'accord américano-soviétique sur l'interdiction des armes à portée intermédiaire conduisent à l'adoption, le 26 octobre 1987, de la "plateforme de La Haye sur les intérêts européens en matière de sécurité". Cette initiative, d'origine française, vise à relancer l'organisation. La plateforme définit notamment les conditions et les critères de la sécurité européenne ainsi que les obligations qui en résultent pour les partenaires de l'UEO en ce qui concerne la défense occidentale, le contrôle des armements et le désarmement, le dialogue Est/Ouest. Elle trace également le programme de l'UEO :

---

<sup>9</sup> Voir Charles Zorgbibe, *Construcția europeană – trecut, prezent, viitor*, Ed. Trei, București, 1998, p.43.

<sup>10</sup> *La Politique Etrangère et de Sécurité Commune*, Réflexe Europe, 1999, p.19.

donner une dimension de sécurité à l'intégration européenne, réaffirmer et renforcer la solidarité de l'Alliance. Les États membres de l'UEO affirment enfin la conviction que *"la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et la défense"*.

Suite à la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique et l'entrée en vigueur, en 1993, du traité sur l'Union européenne, un titre spécifique concernant une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a été introduit. Ainsi, la PESC a remplacé la CPE et un pilier intergouvernemental distinct a été créé dans l'édifice communautaire. Il exprime la volonté de l'Union d'affirmer son identité sur la scène internationale.

### **Après la Guerre Froide ...**

Le système international au début des années '90 était incertain, dès qu'après une quarantaine d'années de confrontation entre deux blocs un d'eux disparaît dans un délai de temps très court. Si on compare la situation à un match de boxe on ne reproduit pas du tout la situation. Car la puissance *"restant debout"* – c'est-à-dire les États-Unis – ne sort pas *ipso facto* vainqueur. Elle ne pouvait pas élargir son hégémonie sur le reste du monde *"couvert"* par le communisme d'un jour à l'autre ! En effet, la puissance américaine exprimée en influence par km<sup>2</sup> se voit presque ... divisée par deux.

Par la suite, il y a dans cette période un état d'incertitude, même si les voix qui annoncent la suprématie de la démocratie<sup>11</sup> ensemble avec une Amérique victorieuse ne sont pas du tout peu nombreuses<sup>12</sup>! En réalité les voix qui se demandent sur le succès de cette *"victoire"* ne se font pas trop entendues<sup>13</sup>. A partir du milieu des années '90, le système se dirige vers une multipolarité fondée sur le principe de l'équilibre des pouvoirs.

Dans ce contexte international l'expression d'une dimension européenne de sécurité apparaît plus favorable. Le pacte de Varsovie est officiellement dissous le premier juillet 1991. Les évolutions à l'Est conduisent l'Alliance atlantique à envisager une réforme de ses missions et de son fonctionnement. Les États-Unis, traditionnellement hostiles à toute prétention européenne de nature à porter atteinte à leur *"leadership"* stratégique, semblent moins réticents. C'est dans ce cadre que la Conférence intergouvernementale de 1990-1991 examine l'insertion possible des questions de sécurité/défense dans le champ de l'action extérieure commune.

L'amorce d'une politique de sécurité commune dans le Traité de Maastricht constitue une innovation majeure. Il n'en s'agit pas moins d'un compromis difficile entre des positions qui demeurent divergentes. Dans les années 1990-1991 on peut voir apparaître *deux approches différentes*<sup>14</sup>. La négociation de la position commune sur la défense européenne est orientée sur la relation entre une politique de sécurité commune et les engagements souscrits dans le cadre de l'OTAN et tributaire des débats

---

<sup>11</sup> Voir Francis Fukuyama, *La Fin de l'Histoire et le dernier Homme*, Ed. Flammarion, Paris, 1992.

<sup>12</sup> Par exemple Zbigniew Brzezinski dans son livre *Marea tablă de șah. Supremația americană și imperati-vele sale strategice*, Ed. Univers Enciclopedic, Bucarest, 2000.

<sup>13</sup> Vojtech Mastny, *"Did NATO win the Cold War?"*, *Foreign Affairs*, 05/1999.

<sup>14</sup> *La Politique Etrangère et de Sécurité Commune*, Réflexe Europe, 1999, p.21.

engagés parallèlement au sein de l'Alliance.

a. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Portugal et, pour des raisons différentes, l'Irlande et le Danemark militent pour une politique commune de défense qui renvoie à une concertation de nature politique sur certaines questions de sécurité au sens large: CSCE, maîtrise des armements, non-prolifération... Cette acception tend à maintenir l'Alliance atlantique comme le cadre naturel de la sécurité européenne : elle préserve les compétences exclusives de l'Alliance et ne saurait concurrencer les tâches militaires de l'OTAN.

b. Pour leur part, la France et l'Allemagne (le "*non-papier*" Dumas / Genscher et l'initiative commune Mitterrand / Kohl du 14 octobre 1991) militent pour une défense commune. Dans ce cadre, il s'agit d'abord de faire de l'Union Européenne le forum de discussion sur les questions de défense, en vue d'aboutir à l'élaboration d'une véritable politique européenne de défense commune (PEDC), impliquant par exemple le rapprochement des concepts de défense, la mise en commun des forces armées ou des convergences accrues dans le domaine des armements.

Il s'agit parallèlement de faire de l'UEO "la composante de défense de l'UE", en subordonnant clairement l'UEO à l'UE – chose qui s'est déjà passée en 2000. Il s'agit également à cette fin de renforcer le caractère opérationnel de l'UEO, en créant des forces européennes capables d'agir, à la demande de l'Union, sous un commandement intégré européen. *Le compromis* sera difficile, mais toutefois réalisé au prix de formulations alambiquées<sup>15</sup>.

Conformément à l'article J.4.1 "*la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union Européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune*". L'article J.4.2 précise que "*l'Union demande à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), qui fait partie intégrante du développement de l'Union Européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense*".

## Les tendances

Pour parler maintenant des tendances d'après la fin de la Guerre Froide il faut d'abord souligner le fait que la menace de la guerre est amoindrie de façon considérable. Par la suite, les organisations et les États ont dû réviser leurs conceptions de sécurité et de défense<sup>16</sup>.

La première grande tendance qui se dégage dans l'ensemble des pays d'Europe occidentale après la fin de la Guerre Froide est **la réduction générale des crédits militaires**. La rigueur imposée par la nécessité de rétablir les grands équilibres budgétaires et de respecter les critères de Maastricht pour la réalisation de la monnaie unique a obligé les gouvernements à réaliser des économies substantielles qui se sont traduites par la baisse des budgets de la défense. Pourtant, après 1998, les dépenses

---

<sup>15</sup> L'article J.4 du Traité de Maastricht (TUE) réalise un compromis entre les deux approches.

<sup>16</sup> Buffotot, Patrice, coord., *La défense en Europe. Les adaptations de l'après Guerre Froide*, édition 1998, La Documentation Française.

militaires et de sécurité commencent à monter, pour arriver au début du XXI<sup>e</sup> siècle, quand la flambée de la menace terroriste a consolidé cette tendance<sup>17</sup>.

La deuxième tendance est **la réorganisation des armées**, conséquence à la fois des réductions des crédits, mais aussi du changement géostratégique en Europe, résultat de la fin de la Guerre Froide. Cela fait que l'Union Européenne s'est munie (après de longs débats sur la nécessité, les coûts etc.) d'une Force rapide d'intervention, voir ensuite des Groupements de combat (Battle Groups).

La troisième tendance est **la volonté des Européens de constituer**, non sans certaines difficultés, **une Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD)**, chose qui impliquait l'accord des États-Unis. En ce qui les concerne, une chose est sûre – ils n'ont rien à reprocher à l'effort des Européens de créer un système de défense à leur propre forces aussi longtemps que cela ne touche pas à la suprématie de l'OTAN – et implicitement américaine – en Europe de point de vue de la défense et aussi longtemps que les Européens participent de plus à l'effort financier, car la sécurité européenne est indivisible.

*Enfin le rôle de l'OTAN* dans le système de sécurité occidental et l'avenir des relations transatlantiques constituent une autre interrogation. La réduction des crédits militaires a été générale dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne. L'absence de menaces militaires immédiates a servi de prétexte pour réaliser des économies sur les budgets militaires. Les baisses sont évidentes, se situant autour d'un pourcent et même plus dans certains pays<sup>18</sup>. Il est évident que, si cette tendance à la réduction de l'effort de défense se confirmait dans les années à venir, on pourrait assister à un véritable désarmement de l'UE, qui rendrait problématique une défense européenne digne de ce nom.

En outre, la réduction des budgets de la défense et la nouvelle situation géostratégique de l'Europe ont entraîné la définition de nouvelles missions et une réorganisation des armées dans un grand nombre d'États. On assiste, *d'une part*, à un changement du format des armées, qui se traduit par une réduction des effectifs et du nombre des unités (Allemagne, Espagne, France et Italie), voire par l'abandon du service militaire et par le passage à l'armée professionnelle (Belgique, Pays Bas et plus récemment France) et, *d'autre part*, à une réorganisation de la structure des forces.

On a ainsi pu constater, y compris chez des pays neutres, la mise en place de forces de réaction rapide capables de s'intégrer dans un dispositif multinational pour participer à des interventions extérieures dans le cadre de la prévention des conflits et du contrôle des crises.

Concernant *l'Identité Européenne de Sécurité et Défense*, si la France avait pensé

---

<sup>17</sup> Shah, *High Military Expenditures in Some Places*, November 9, 2006 – [www.globalissues.org/geopolitics/armstrade/spending.asp](http://www.globalissues.org/geopolitics/armstrade/spending.asp).

<sup>18</sup> Pas mal de pays en Europe approchent aujourd'hui même 1% du PIB, y inclus la Roumanie. En dépit de ses engagements internationaux, notamment vers l'OTAN – 2,38% du PIB – en présent, le budget est moins de 1 %, comme le ministre Corneliu Dobrițoiu l'a admis en quelques occasions en 2012. Le regres est visible: 1999 - 2.7, 2000 - 2.5, 2001 - 2.4, 2002 - 2.3, 2003 - 2.1, 2004 - 2, 2005 - 2, 2006 - 1.8, 2007 - 1.5, 2008 -1.5, 2009 - 1.4, 2010 - 1.3 (The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Military Expenditure Database* - <http://milexdata.sipri.org/result.php4> - 4 décembre 2012).



dans un premier temps de développer un pilier européen de défense autonome au sein de l'UEO, face aux réticences de nombreux pays européens refusant de dupliquer des moyens militaires au moment où l'on réduit les effectifs, elle s'est ralliée en décembre 1995 à l'idée d'inscrire ce pilier au sein de l'OTAN<sup>19</sup>.

L'intervention en ex-Yougoslavie est fortement liée à cette évolution car elle a mis en lumière l'incapacité de l'UE à régler seule la crise yougoslave malgré les efforts entrepris depuis 1991 et la mise en place d'une force sur la bannière de l'ONU (30000 hommes de la FORPRONU). Néanmoins l'arrêt de cette guerre est avant tout le résultat de l'intervention des Américains et de l'OTAN et non des Européens.

L'absence de l'UE lors du règlement du conflit yougoslave et les limites de l'action européenne dans le règlement des différends internationaux, faute d'une politique commune et aussi de moyens militaires suffisants, illustrent l'incapacité des Européens à dépasser en matière de défense et politique étrangère leurs différents intérêts nationaux.

### **La Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC)**

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a été établie par le Traité de Maastricht, entré en vigueur le 1 novembre 1993<sup>20</sup>. Les dispositions de la PESC ont été révisées par le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1 mai 1999. La révision du traité devrait permettre d'améliorer l'efficacité et la visibilité de cette politique. La nomination d'un Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, lors du Conseil européen de Cologne en juin 1999, est une décision d'importance à cet égard.

Pendant près de quarante ans de construction européenne, l'expression même de "politique étrangère commune" est demeurée tabou. Si les États membres de la Communauté européenne s'efforçaient de se concerter sur les grands problèmes de politique internationale, acceptaient que leurs services diplomatiques nationaux se réunissent et dialoguent, jamais n'avaient-ils inscrit dans un traité l'objectif d'une "politique étrangère commune" qui soit celle de l'Union européenne. C'est chose faite à Maastricht. L'Union Européenne essaie de faire entendre sa voix sur la scène internationale, exprimer sa position sur des conflits armés, sur les droits de l'homme ou sur tout autre sujet<sup>21</sup>.

Le Traité dote aussi l'Union d'une politique de sécurité commune qui inclut l'ensemble des questions relatives à sa sécurité, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune. Cette politique de défense commune pourrait conduire à une défense commune si le Conseil européen en décidait ainsi et sous réserve d'une décision adoptée et ratifiée par les quinze États membres. La PESC n'affecte cependant pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, de même qu'elle est compatible avec la politique menée dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord.

Le Traité sur l'Union Européenne établit plusieurs liens entre l'Union Européenne et

---

<sup>19</sup> *The NATO Handbook*, p.75.

<sup>20</sup> Les articles 11 à 28 du traité sur l'Union Européenne étaient spécifiquement consacrés à la PESC : le site de la Commission Européenne – [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm).

<sup>21</sup> *La Politique Etrangère et de Sécurité Commune*, Réflexe Europe, 1999.

l'Union de l'Europe Occidentale (UEO). Il prévoit notamment que l'Union a recours à l'UEO pour élaborer et mettre en œuvre des décisions et des actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. L'UEO pourrait en outre être intégrée à l'Union : cette intégration est soumise à une décision du Conseil européen et à une décision adoptée et ratifiée par les quinze États membres.

Les artisans du Traité d'Amsterdam ont réservé une place importante aux missions de Petersberg<sup>22</sup> (du nom du lieu où s'est tenu en juin 1992 le conseil ministériel de l'UEO qui les a définies). Il s'agit de missions humanitaires et d'évacuation, de missions de maintien de la paix et de missions de force de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

Le conflit au Kosovo a conduit le Conseil européen de Cologne à placer, comme c'est déjà le cas dans le traité, les missions de Petersberg au cœur du renforcement de la politique européenne commune de sécurité et de défense. Les quinze chefs d'État ou de gouvernement et le Président de la Commission européenne réunis les 3 et 4 juin 1999 ont en effet déclaré qu'à cette fin "l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN"<sup>23</sup>.

Des travaux sont actuellement en cours au sein de l'Union Européenne pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de Petersberg conduites par l'Union Européenne, pour déterminer la mise en œuvre des opérations avec ou sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN et les modalités de participation aux opérations des membres de l'Union européenne, des membres européens de l'OTAN et des partenaires associés de l'UEO.

### **A-t-on besoin d'une politique étrangère et de sécurité commune ?**

Au moment où les États membres ont négocié le traité de Maastricht, de nombreux événements modifiaient le paysage européen. Le rideau de fer était tombé entre l'ouest et l'est de l'Europe. L'Allemagne se réunifiait. La Yougoslavie entrait dans la guerre. Au niveau international, la guerre du Golfe éclatait. C'est dans ces circonstances que les États s'interrogèrent sur les "raisons d'être" d'une politique étrangère et de sécurité commune. Les défis rencontrés à l'époque ne se sont pas démentis durant et après l'adoption du traité d'Amsterdam, au vu de l'instabilité régnant dans la région d'Europe du Sud-Est ou au Moyen-Orient. *Pourquoi a-t-on besoin d'une politique étrangère et de sécurité commune ?*<sup>24</sup>

Depuis les années 1950, les Communautés européennes ont développé des liens économiques forts entre leurs États membres et avec le reste du monde. Les progrès dans le domaine économique (création d'un grand marché sans frontière, monnaie unique, développement des relations commerciales avec de nombreuses régions du

---

<sup>22</sup> *La Politique Étrangère et de Sécurité Commune*, Réflexe Europe, 1999.

<sup>23</sup> *Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, Bulletin UE 6-2000, Annexes aux conclusions de la présidence (2/8).

<sup>24</sup> *"La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne"* Bureau d'information de la Commission Européenne, Luxembourg, 1996.

monde) n'ont pas été suivis d'un rôle politique de même envergure.

La Communauté européenne et ses États membres fournissaient à la fin des années '90 plus de la moitié des fonds pour l'assistance internationale au développement, plus de 50% de l'aide humanitaire mondiale. Ils financent un tiers de l'aide mondiale au Moyen-Orient (50% pour les territoires palestiniens), près de 60% à la Russie et aux Républiques nées de l'ancienne Union soviétique, 40% de l'effort de reconstruction en Bosnie-Herzégovine. Cette aide considérable peut être complétée par un volet politique : contribution au maintien de la paix internationale, promotion de la coopération, de la démocratie et des droits de l'homme<sup>25</sup>.

Les politiques étrangères des États membres n'ont pas disparu avec la création d'une PESC. La PESC n'a d'ailleurs pas vocation à les faire disparaître. Elle ne doit pas non plus faire obstacle aux systèmes de défense de chacun. Cependant les États membres peuvent s'entendre sur certaines questions internationales. Ils ont la possibilité d'ajuster leurs points de vue, de parler d'une seule voix dans les enceintes internationales lorsqu'ils le veulent. Ils ont la possibilité d'agir ensemble. Un ensemble régional qui en est capable acquiert un poids sur la scène internationale.

L'Union doit défendre les valeurs communes, ses intérêts fondamentaux, son indépendance et sa sécurité. Elle doit pouvoir faire face à des menaces multiples, comme le sont la prolifération des armes de destruction massive, les trafics d'armes, la contrebande de matériel nucléaire, le fondamentalisme ou l'extrémisme. L'émergence de conflits locaux, de guerres comme dans l'ancienne Yougoslavie, peuvent aussi déstabiliser les États voisins.

La politique étrangère et de sécurité commune est mise en oeuvre de manière intergouvernementale, étant donnée la sensibilité que représentent les questions touchant aux relations internationales. Le traité a donné un très grand poids aux États membres et aux instances de l'Union Européenne dans lesquelles ils participent directement. Les pouvoirs de la Commission européenne, du Parlement européen et de la Cour de Justice ont été limités pour cette même raison. De ce point de vue, la PESC se distingue très fortement de la mise en oeuvre des politiques communautaires. En outre, la PESC ne connaît pas les instruments juridiques que sont les "directives" ou les "règlements" existant pour les politiques communautaires. Elle utilise des instruments spécifiques.

## Conclusions

L'Union Européenne est certainement un symbole de la réconciliation, mais elle est plus que ceci... Elle a densifié ses relations avec le reste du monde, développé et institutionnalisé ses politiques externes, étendu ses ambitions internationales. L'UE est ainsi devenue un acteur international global ayant vocation à intervenir aussi bien dans le champ de la diplomatie internationale que dans celui de l'économie internationale<sup>26</sup>.

Les scénarios d'évolution sont divers, toutefois il faut remarquer que nul ne risque

---

<sup>25</sup> "Quelles sont les relations de l'Union Européenne avec le reste du monde?" Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, deuxième édition 1998.

<sup>26</sup> Charlotte Bretherton; John Vogler; *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge, 1999; Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union Européenne*, Presses Sciences Po, Paris, 2006, p.144.

à prédire un monde dont l'Europe serait significativement absente...<sup>27</sup> Cependant, les grandes questions restent toujours ouvertes, comme la relation entre l'Union Européenne et l'OTAN, ou que va se passer si, après tout, pas tout le monde ne sera impressionné avec les bonnes manières et les talents rhétoriques des Européens, sachant que le contenu, la projection de force est assez faible<sup>28</sup>. L'Europe a toujours besoin de son oncle Sam. La Lybie en 2011 n'en est qu'un très récent et inquiétant épisode ...

## Bibliographie

- *After austerity: futures for Europe's defence industry*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, 2012.
- Bretherton, Charlotte; Vogler, John; *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge, 1999.
- Brzezinski, Zbigniew, *Marea tablă de șah. Supremația americană și imperatiile sale strategice*, Ed. Univers Enciclopedic, Bucuresti, 2000.
- Buffotot, Patrice, coord., *La défense en Europe. Les adaptations de l'après-Guerre Froide*, La Documentation Française, 1998.
- Delpech, Thérèse, *Le terrorisme international et l'Europe*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, Cahiers de Chaillot n°56, 2002.
- Fontaine, Pascal, *Europe in 10 points*, European Documentation, Luxembourg, 1998.
- Fukuyama, Francis *La Fin de l'Histoire et le dernier Homme*, Ed. Flammarion, Paris, 1992.
- Iordan, Cristian, *Defending Europe*, in *Per Concordiam*, [http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F\\_Publications/perConcordium/pcv3n2eng.pdf](http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F_Publications/perConcordium/pcv3n2eng.pdf).
- *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne*, Bureau d'information de la Commission Européenne, Luxembourg.
- *La Politique Etrangère et de Sécurité Commune*, Réflexe Europe, Paris, 1999.
- Le site de la Commission Européenne – [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm).
- Le site du Ministère roumain de la Défense (les budgets de défense des dernières années) - <http://www.mapn.ro/legislatie/buget/index.php> , décembre 2012.

---

<sup>27</sup> Voir Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union Européenne*, Presses Sciences Po, Paris, 2006, pp.193-231.

<sup>28</sup> Comme le suggère la théorie de l'Europe puissance normative. Voir aussi Cristian Iordan, *Defending Europe*, in *Per Concordiam*, [http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F\\_Publications/perConcordium/pcv3n2eng.pdf](http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F_Publications/perConcordium/pcv3n2eng.pdf).

- Mastny, Vojtech, *Did NATO win the Cold War?*, Foreign Affairs, 05/1999.
- Moreau Defarges, Phillippe, *Les institutions européennes*, Ed. Armand Collin, Paris.
- *NATO in the 21st Century*, NATO Office of Information and Press, 2004.
- Petiteville, Franck, *La politique internationale de l'Union Européenne*, Presses Sciences Po, Paris, 2006.
- *Quelles sont les relations de l'Union Européenne avec le reste du monde?*, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.
- *Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, Bulletin UE 6-2000, Annexes aux conclusions de la présidence (2/8).
- Shah, Anup, *High Military Expenditures in Some Places*, November 9, 2006 – [www.globalissues.org/geopolitics/armstrade/spending.asp](http://www.globalissues.org/geopolitics/armstrade/spending.asp).
- *The NATO Review*, le numéro jubilaire, Bruxelles, avril 1999.
- *The OSCE Handbook*, OSCE, Vienna, 2000.
- The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI Military Expenditure Database - <http://milexdata.sipri.org/>, December 2012.
- Van Eekelen, Willem, *WEU's Post-Maastricht Agenda*, in *NATO Review*, Vol. 40, No. 2 - Apr. 1992.
- Zorgbibe, Charles, *Construcția europeană – trecut, prezent, viitor*, Ed. Trei, București, 1998.