

# Défense & Stratégie

Jun 2005 - Revue électronique publiée par l'Observatoire Européen de Sécurité - N°13

Centre de Recherches Internationales de la Sorbonne - Université de Paris 1

## Editorial :

### La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) et la Constitution.

Le traité établissant une constitution pour l'Europe vient d'être rejeté par référendum à la fois par les Français, le 29 mai 2005, par 54,67 % des suffrages et par les Néerlandais, le 1<sup>er</sup> juin, par 61,6%, avec une participation importante de l'électorat puisqu'elle s'élève respectivement à 69,7 et 62,8%.

Ce rejet massif par la population, alors que la grande majorité des partis politiques était favorable à la ratification, provoque un coup de tonnerre dans le ciel européen. On peut se demander d'ailleurs si les pays qui ont ratifié le traité par la voie parlementaire, n'auraient pas connu le même résultat si les citoyens avaient voté. On pense notamment à l'Allemagne. Le seul exemple de l'adoption par référendum est celui de l'Espagne<sup>1</sup>. D'autres pays doivent d'ailleurs voter par référendum dans les mois à venir<sup>2</sup>.

Il faudra analyser les causes de ces votes pour le Non. Les deux premiers constats rapides que l'on peut faire, c'est que les deux pays qui ont dit « Non », la France et les Pays-Bas sont des pays fondateurs de l'Europe et qu'ils sont tous deux, des contributeurs nets au budget européen. La défense d'un modèle social national a été déterminante dans le vote des citoyens. Le refus d'une Europe sans frontières et sans modèle politique clairement défini a aussi certainement joué.

Si les thèmes de la défense, de la souveraineté, du poids de son pays dans

<sup>1</sup> Il a été adopté le 20 février dernier avec 76,7% de Oui mais avec une forte abstention.

<sup>2</sup> C'est la république Tchèque et le Luxembourg en juin, le Danemark en septembre, la Pologne et le Portugal en octobre et enfin la Grande-Bretagne et l'Irlande en 2006.

l'Union ont été très peu abordés ou d'une façon marginale dans la campagne, ils ont très certainement joué pour une partie de l'électorat sensible à l'influence internationale de leur pays. Une partie de l'électorat a compris que ce projet de Constitution limitait leur action au sein de l'Union. C'est le cas de la France, mais aussi... des Pays-Bas. Jean-Pierre Maury nous démontre que le poids de la France, un grand pays, mais aussi celui des Pays-Bas auraient diminué si on appliquait la Constitution.

Enfin le thème de la défense européenne, qui reste encore du domaine de la rhétorique, a certainement inquiété l'électorat.

Deux études présentent la défense européenne et le projet de la constitution. La première a été réalisée par un groupe de travail, sous la direction du général Valéry qui insiste sur l'urgence du choix d'un modèle d'Europe. Le rejet du traité pourrait être l'occasion de débattre de ce modèle. Enfin l'étude de Jean-Pierre Maury qui analyse plus précisément les articles du projet de Constitution, nous montre la dimension virtuelle de ces textes face à la division des Européens et l'absence de moyens mis en place.

## Patrice Buffotot

Directeur

de l'Observatoire européen de Sécurité.

## Sommaire :

- « La défense et le projet de constitution européenne » par un groupe de travail p 2
- « La politique étrangère, la sécurité et la défense dans le projet de Constitution pour l'Europe » par J-P Maury p 6
- « Le poids de la France et les décisions à la majorité qualifiée » par J-P Maury p 12

## La défense et le projet de constitution européenne

Au moment où la construction européenne franchit une importante étape avec la consultation des citoyens sur un projet de constitution, il paraît opportun de s'interroger sur les conditions dans lesquelles l'Europe sera en mesure de protéger sa population et de sauvegarder ses intérêts face aux risques et menaces dont elle pourrait être l'objet. Quelles seront ses capacités de défense, son autonomie de décision, son poids sur la scène internationale ? Les réponses à ces questions découlent logiquement du projet politique européen.

### 1. La situation actuelle de la défense de l'Union Européenne

La défense de l'Union européenne doit en principe reposer sur l'harmonieuse association d'une composante européenne et des composantes nationales.

*La composante européenne*, qui est appelée à prendre une place croissante selon les dispositions du Traité de Maastricht, se heurte à la quasi impossibilité de recueillir une vision consensuelle sur les questions de défense. En effet, la solidarité de défense n'ayant pas été considérée comme une condition d'adhésion à l'Union, les Etats membres affichent des positions divergentes allant de la neutralité à la volonté d'une défense commune autonome.

Ainsi, en dépit des efforts de quelques pays et des espoirs suscités par la déclaration de Saint Malo<sup>3</sup>, le concept de défense européenne n'a guère évolué depuis Maastricht.

Certes, des progrès importants ont été réalisés dans le domaine des organisations

<sup>3</sup> Déclaration franco-britannique sur la défense européenne, signée en décembre 1998 à Saint-Malo.

et dans la participation effective à des opérations de maintien de la paix mais ces avancées ponctuelles ne s'inscrivent pas dans une perspective globale et ne peuvent à elles seules tenir lieu de politique de défense.

Par ailleurs, *les défenses nationales* se sont, dans l'ensemble, affaiblies depuis la fin de la guerre froide au nom des dividendes de la paix par anticipation sur l'émergence espérée d'une défense européenne. Les politiques nationales ont alors quelque peu délaissé les capacités de défense et la recherche de puissance au profit d'une capacité de participation limitée à la gestion des crises extérieures.

Il ressort de cette analyse que, face à la montée prévisible des risques et des menaces de toutes natures, la défense des Etats de l'Union présente aujourd'hui de sérieuses lacunes et souffre surtout de l'absence de perspective. Il paraît donc important d'examiner ce que le projet de traité constitutionnel proposé aux citoyens apporte dans le domaine de la défense.

### 2. La défense dans le projet de constitution

L'Union se reconnaît une responsabilité dans les domaines de la sécurité et de la défense en prenant en compte la « *définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune* » (art. I-16). Mais cette responsabilité ne relève ni de ses compétences exclusives, ni des compétences partagées (art. I-13 et 14). Ainsi les Etats membres gardent la maîtrise de leurs choix budgétaires en la matière ainsi que celle de l'engagement de leur force armée.

Le projet instaure, par ailleurs, une « *coopération structurée permanente* » qui offre aux Etats qui le souhaitent la possibilité d'unir leurs efforts et de progresser ensemble « *en matière de*

*capacités militaires* » (art I-41, §6 et art III-312). Cette disposition judicieuse devrait permettre d'éviter les blocages résultant de la règle de l'unanimité (art. I-41, §2). Son succès dépendra de la détermination des Etats concernés à s'engager dans une telle coopération.

La création d'une « Agence européenne de défense » (art I-41, §3 et art III-311) constitue, en outre, une avancée importante pour le développement des capacités militaires, l'harmonisation des besoins opérationnels et le renforcement de la base industrielle et technologique du secteur de la défense. Elle devrait trouver sa pleine efficacité lorsque seront précisés les objectifs de défense qu'elle aura pour mission de satisfaire.

Enfin, une *clause d'assistance mutuelle*, en cas d'agression armée, a été introduite dans le projet (art I-41, §7), mais sa portée reste assez symbolique du fait de la restriction apportée au nom du respect du « *caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats* ». Cette clause est un retrait sensible par rapport à la disposition contraignante d'assistance mutuelle liant les Etats européens signataires du traité de 1954 instituant l'Union de l'Europe Occidentale (UEO).

En définitive, au terme d'une analyse sommaire, il apparaît que le projet de Constitution n'évite pas le problème de la défense mais qu'il ne le place pas au centre de ses préoccupations. Il ouvre des voies d'évolution possibles mais sans apporter d'éclairage sur les objectifs à atteindre.

### 3. L'avenir de l'Europe

L'avenir de la défense des pays de l'Union ne peut se concevoir qu'à partir du projet politique européen, c'est-à-dire du modèle d'Europe politique que les Etats membres choisiront de se donner.

Ce modèle, qui n'est pas défini aujourd'hui, peut s'inscrire dans un large éventail de possibilités allant de l'Europe des marchés à l'Europe puissance.

#### 3.1. L'avenir de l'Europe : « l'Europe des marchés » ou « la Grande Suisse »

Cette première hypothèse considère l'Union européenne comme un espace de prospérité économique et de stabilité démocratique. Ayant renoncé à l'ambition de jouer un rôle majeur sur la scène internationale et devant la montée attendue des nouvelles puissances économiques, idéologiques et militaires, l'Union laisse les Etats membres responsables de leur diplomatie et de leur défense.

Cette option de renoncement à une puissance politique européenne est une solution de facilité, favorisée de surcroît par les difficultés liées à l'élargissement. Séduisante à court terme, elle paraît lourde de risques pour les générations futures. En effet, l'Europe, îlot de prospérité sans politique extérieure et sans défense coordonnées, deviendrait l'objet de convoitises et d'agressions de tous ordres se retournant bien vite et durablement contre les conditions de vie de sa population.

#### 3.2. L'avenir de l'Europe : « le soft power » ou « la puissance tranquille »

Dans ces hypothèses, l'Union européenne entend assumer un rôle politique international fondé sur la seule vertu de ses capacités de persuasion et de négociation, excluant ainsi son implication dans le jeu des rapports de force.

L'influence recherchée semble devoir rester limitée, aléatoire et sans doute insuffisante pour sauvegarder à terme les intérêts des Européens. En effet, dans ce monde qui reste une jungle, il est difficile

d'imaginer que le pouvoir du verbe puisse durablement résister aux ingérences et agressions extérieures de toutes natures.

Ce soft power deviendra inefficace lorsque seront en cause des enjeux majeurs, qui feront nécessairement intervenir les rapports de force. La défense de l'Europe ne pourra alors se fonder que sur l'intervention de l'OTAN ; mais cette perspective implique un rééquilibrage des influences américaine et européenne au sein de l'Alliance atlantique et rend donc nécessaires une rénovation de l'OTAN et un renforcement de la contribution des Européens au potentiel militaire de cette organisation.

L'option du soft power pourrait constituer le dénominateur commun d'une Europe à 25. Privilégiant le confort plus que l'effort, elle est peu exigeante sur le plan budgétaire et donc relativement séduisante.

Cependant, elle peut être ressentie par certains des Etats de l'Union comme un renoncement à leur vocation historique d'acteurs influents de la scène internationale. Elle constitue en outre un pari risqué pour l'avenir en affaiblissant la capacité propre des Européens à se prémunir contre les effets pervers de la mondialisation et contre les menaces auxquelles ils pourraient se trouver confrontés dans les domaines militaire, économique, financier, technologique ou culturel.

### 3.3. *L'avenir de l'Union européenne : l'Europe puissance*

Cette troisième hypothèse est celle dans laquelle l'Europe retrouve la maîtrise de son destin et devient dans un ordre mondial multipolaire une puissance politique reconnue et respectée par sa capacité de défense et son poids sur la scène internationale.

Cette puissance repose sur un ensemble de piliers complémentaires: le poids démographique, la prospérité économique, le niveau technologique, les forces militaires et, bien sûr, la volonté politique. Elle ne peut donc dans le monde de demain se concevoir en Europe qu'à l'échelle d'un regroupement d'Etats.

Les peuples européens sont a priori peu ouverts au langage de la puissance. Ils connaissent la paix et la prospérité et appellent de leurs vœux l'avènement d'un monde enfin réconcilié et pacifié. Mais ces peuples sont aussi réalistes et reconnaissent bien que la violence sera encore longtemps au cœur des rapports humains et pourra très bien les concerner directement à l'avenir. Ils comprennent et admettent alors la nécessité d'être vigilants et de se mettre en mesure de se défendre.

Cette option ne peut pas concerner, au moins à horizon visible, l'ensemble des 25 pays de l'Union dont un nombre important refuse d'adhérer à une défense européenne autonome. Sont concernés les seuls Etats prêts à s'engager dans une étroite solidarité de défense. Ces derniers constitueraient un noyau ou une « *coopération structurée permanente* » préconisée par le projet de constitution<sup>4</sup>. Un tel sous-ensemble, appelé à s'étendre au sein de l'Union, devrait bénéficier de la liberté d'action nécessaire pour élaborer une politique de défense commune. Il ne s'agit pas, bien évidemment, de prétendre vouloir rivaliser avec la puissance américaine, mais simplement de disposer d'une puissance permettant à l'Europe d'être un partenaire influent sur la scène internationale.

L'Europe puissance est un choix volontariste qui constitue la meilleure garantie pour les générations à venir par le fait qu'elle assure à l'Europe une autonomie de décision et d'action

<sup>4</sup> Coopération qui pourrait réutiliser les actuelles structures de l'Union Européenne Occidentale (UEO).

significative. C'est aussi un choix réaliste car à la portée des pays européens concernés. L'idée devrait pouvoir recueillir le soutien des Etats-Unis pour lesquels cette Europe puissance constituerait un allié indépendant mais sûr, apportant à la fois un complément de puissance significatif et un indispensable facteur d'équilibre.

L'Europe pourrait ainsi conduire une politique volontariste garantissant les intérêts de sa population et apportant une contribution efficace à la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté.

#### 4. L'urgence du choix d'un projet politique européen

L'avenir de l'Union européenne s'inscrit dans l'une des trois options présentées ci-dessus ou toute autre option intermédiaire. Les divergences relevées à travers les déclarations politiques et les études d'experts montrent qu'aucun choix n'a encore été fait.

S'il est vrai que, depuis son ouverture, le chantier de la construction européenne a enregistré dans différents domaines des résultats spectaculaires, il semble qu'au stade atteint aujourd'hui la poursuite des travaux impose une vision claire de l'ensemble de l'édifice à bâtir.

Le choix du modèle d'Europe est d'autant plus nécessaire et urgent qu'il conditionne l'élaboration de la politique de défense de l'Union dans ses composantes européenne et nationales. Y aura-t-il une défense européenne autonome ? Ou une défense rattachée à une OTAN fondée sur un nouvel équilibre entre l'Union et les Etats-Unis ? Ou une défense européenne uniquement symbolique ? Et, dans ces différents cas, quelles seraient les adaptations à prévoir pour les défenses nationales ?

La défense est un domaine trop lourd de conséquences pour que ces questions majeures restent plus longtemps éludées.

En cette période de grande sensibilisation de la communauté nationale au processus de construction européenne, il appartient aux responsables politiques d'éclairer les citoyens sur le modèle d'Europe qu'ils proposent et de préciser les orientations concrètes sur lesquelles ils sont prêts à s'engager pour en assurer la réalisation.

**Ce document a été rédigé par un groupe de travail composé de :**

Daniel Valéry, Général d'Armée (cr), président du groupe,  
Rodolphe Monnet, rapporteur du groupe,  
Gérard Lioret, Quentin Perret, Benoît Tamalet, Cindy Thai.

À paraître début septembre 2005 à la documentation française dans la collection « Les Etudes » :

Sous la direction de Patrice Buffotot  
***La défense en Europe***, Edition 2005

L'ouvrage est composé de 18 chroniques nationales, de chroniques sur l'Union européenne et l'OTAN. Deux études d'actualité portent sur les leçons de la guerre d'Irak et les relations euro-atlantiques

#### La **Digithèque de Matériaux juridiques et politiques**

<http://mjp.univ-perp.fr/>

propose, dans sa rubrique **Défense**, de nombreux textes relatifs à l'Alliance atlantique et à la défense européenne

L'index et les précédents numéros de la revue

#### **Défense et stratégie**

se trouvent à l'adresse :

<http://mjp.univ-perp.fr/defense/ds.htm>

**La politique étrangère,  
la sécurité et la défense  
dans le projet de Constitution pour  
l'Europe**

La construction européenne, bien que fondée d'emblée sur un projet global de sécurité, a longtemps limité ses ambitions à l'unification économique (les traités de Paris et de Rome) et elle n'a affirmé ses objectifs politiques qu'après la disparition de l'Union soviétique (le traité d'Union européenne en 1992).

Contrairement à la légende, l'Union européenne n'a donc pas établi la paix en Europe, mais c'est la paix due au condominium des superpuissances qui a permis le développement des Communautés de 6 à 12, à l'ombre du parapluie militaire étatsunien, puis leur transformation en Union européenne, lorsque les États-Unis ont eu besoin d'un relais régional pour gérer les troubles provoqués par l'éclatement des structures politiques en Europe de l'Est.

Le projet de Constitution pour l'Europe propose l'étape nouvelle de l'affirmation du continent européen comme sujet à part entière dans le cadre de la mondialisation<sup>5</sup>.

Alors qu'une constitution a pour objet, dans le cadre d'un État, de définir le titulaire de la souveraineté et de décrire les pouvoirs délégués pour en assurer l'exercice, le projet de Constitution pour l'Europe fait l'impasse sur la souveraineté et traite, fort longuement, des politiques à conduire et des procédures pour en décider. Après l'unification monétaire, l'érosion des souverainetés nationales se poursuit,

<sup>5</sup> Il convient de rappeler que l'Europe a déjà échoué à deux reprises à se doter d'une Constitution : d'abord la Constitution adoptée par l'Assemblée *ad hoc* le 10 mars 1953 a été entraînée dans l'échec de la CED devant le Parlement français en août 1954 ; en 1984, le projet adopté par le Parlement européen, à l'initiative de la commission présidée par A. Spinelli, n'a pas été pris en considération par les gouvernements des États membres qui ont répondu par l'adoption de l'Acte unique.

dans le projet de Constitution, par la diplomatie et la défense dans le cadre déjà défini de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

La PESC fait l'objet d'une définition générale dans le titre III de la première partie, relatif aux compétences de l'Union, puis elle est décrite dans un titre V de la IIIe partie, consacré à l'ensemble de l'action extérieure (articles 294 à 313). Si la visibilité internationale de l'Union se traduit essentiellement par des innovations institutionnelles, la politique de sécurité et de défense commune connaît une évolution significative.

### **Les innovations institutionnelles concernant la PESC**

La PESC qui constituait jusqu'ici le deuxième pilier de l'Union européenne est affectée par la disparition de la structure en piliers, établie par le traité de 1992, ce qui pourrait en favoriser la « communautarisation ». De même, l'attribution de la personnalité juridique à l'Union la concerne essentiellement. L'UE, pourvue de cette personnalité juridique, pourra devenir membre d'organisations internationales et signer des traités. Elle pourrait ainsi, à terme, accéder à un Conseil de sécurité rénové, en se substituant à la France et, éventuellement, au Royaume-Uni.

Cependant le projet de Constitution ne va pas aussi loin, et s'il insiste sur les principes de loyauté et de solidarité auxquels s'obligent les États membres, ainsi que sur les procédures d'information, de concertation et de coordination qu'ils doivent respecter, le Conseil européen et le Conseil, les institutions intergouvernementales, continuent à jouer un rôle prépondérant, tandis que les « décisions »<sup>6</sup> sont prises normalement à

<sup>6</sup> Un seul type d'acte, la « décision », remplace les trois types en vigueur : stratégie commune, action commune et position commune.

l'unanimité, sous réserve de la clause d'abstention constructive et de quatre cas définis à l'article 300.2<sup>7</sup>, une clause passerelle prévue à l'article 40.7 prévoyant la possibilité d'élargir le champ de la majorité qualifiée par une décision prise par le Conseil à l'unanimité. L'unanimité est toujours requise pour les décisions ayant des implications militaires et pour les questions de défense, sous la seule réserve de la clause d'abstention constructive.

La définition de la PESC est très large : elle recouvre « tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union ». Ses objectifs sont notamment la promotion des valeurs et des intérêts de l'Europe, la paix et le strict respect du droit international, dans le cadre d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace, en vue d'une « bonne gouvernance mondiale » (art. 288). Mais les obligations des États membres demeurent limitées. La PESC repose sur l'obligation de consulter les partenaires avant d'agir et sur un objectif de convergence dans l'action, subordonné à un accord qui se traduit par l'adoption à l'unanimité d'une décision européenne. C'est seulement dans ce cas que l'Europe peut parler d'une seule voix.

<sup>7</sup> Le Conseil statue à la majorité qualifiée (55% des membres du Conseil représentant au moins 65% de la population) :

- a) lorsqu'il adopte une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision européenne du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article III-293, paragraphe 1 ;
- b) lorsqu'il adopte une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du ministre ;
- c) lorsqu'il adopte une décision européenne mettant en oeuvre une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union ;
- d) lorsqu'il adopte une décision européenne portant sur la nomination d'un représentant spécial conformément à l'article III-302.

L'institution d'un ministre des affaires étrangères de l'Union (article 28) est sans doute l'innovation la plus visible pour traduire cette ambition. Tel qu'il est proposé, le poste est le produit d'un demi-siècle de négociations, depuis le plan Fouchet, opposant les partisans d'un secrétariat général subordonné aux États membres et ceux d'une structure autonome sur le modèle de la Commission.

Le ministre décrit par la Constitution est le résultat de la fusion des fonctions de commissaire chargé des relations extérieures et de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (le fameux M. PESC désigné pour être l'interlocuteur des États-Unis, car on se souvient que naguère M. Kissinger avait demandé qui appeler au téléphone pour connaître la position de l'Europe)<sup>8</sup>. Il est ainsi à la fois membre de la Commission et extérieur à celle-ci.

Le ministre est chargé des responsabilités dans le domaine de l'action extérieure qui incombent à la Commission, dont il est le vice-président, soumis, pour ces responsabilités, aux procédures qui régissent son fonctionnement. Mais il préside également le Conseil des affaires étrangères et il conduit la PESC, contribuant à son élaboration et à son exécution en tant que mandataire du Conseil.

La procédure de nomination traduit cette double casquette. Le ministre est désigné par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission et en tant que vice-président de celle-ci, sa nomination est soumise à l'approbation du Parlement européen, qu'il doit informer régulièrement et consulter lors d'un débat semestriel.

<sup>8</sup> Javier Solana, nommé le 18 octobre 1999 est le premier titulaire de la fonction et il doit aussi devenir le premier ministre des affaires étrangères de l'Union.

Mais le ministre des affaires étrangères trouve un concurrent dans la Constitution elle-même : le président du Conseil européen. L'élection d'un président du Conseil européen ou même d'un président de l'Union a été suggérée par les critiques visant la présidence semestrielle tournante. La visibilité de la présidence devrait être accrue, et donc la visibilité de l'Union, à travers la personnalité désignée, notamment à l'extérieur, puisque le président du Conseil européen, élu pour une durée de deux ans et demi, doit assurer la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique extérieure et de sécurité commune. Le président, prenant exemple sur les chefs d'État et de gouvernement en exercice, devrait rapidement aspirer à un statut de grand voyageur, et tenter de se subordonner le ministre des affaires étrangères. Le partage des rôles entre les deux personnages peut les conduire à une vie de couple paisible ou à une cohabitation difficile. D'autant que le président de la Commission, souffrant de voir son activité limitée aux questions intérieures, pourrait tenter de transformer le couple en trio. À la pénurie de représentation extérieure succéderaient alors la pléthore, la concurrence et la confusion.

Cependant, selon le projet, c'est au ministre des affaires étrangères de l'Union qu'il incombe d'exprimer la position de celle-ci dans les organisations internationales et dans les conférences diplomatiques, ainsi que dans le dialogue avec les pays tiers. Il est prévu que les États membres d'une organisation internationale ou participant à une conférence à laquelle tous ne participent pas, défendent dans ces enceintes les positions de l'Union. Et il est même envisagé qu'au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, les États membres de l'Union qui y siègent demandent au ministre des affaires étrangères de l'Union d'exprimer la position de l'Union, dans la mesure,

évidemment, où une position commune à pu être prise. Ainsi si l'institution avait existé au moment de la crise irakienne, on peut penser que la France se serait tue afin de permettre l'expression de la position de la majorité des États membres ou, plus probablement, que le « malheureux ministre », selon l'expression du président Chirac, serait resté à la porte du Conseil de sécurité. Les divergences d'intérêt et de traditions diplomatiques entre les membres de l'Union ne sauraient être réglées rapidement.

Les instruments de l'action extérieure de l'Union sont placés sous l'autorité du ministre. La création d'un service européen pour l'action extérieure doit lui permettre de disposer d'un véritable ministère (art. 296). Ce service diplomatique comprendra les délégations (les ambassades) de l'Union dans les pays tiers. Le projet élaboré par M. Barroso et par M. Solana, qui doit devenir le premier titulaire de la fonction ministérielle, a déjà suscité l'hostilité de certains parlementaires et du personnel de la direction des relations extérieures, qui lui reprochent de placer le nouveau service sous le signe de l'intergouvernemental.

Le Comité politique et de sécurité (COPS) est placé sous la double autorité du Conseil et du ministre pour sa mission de contrôle politique et de direction stratégique des opérations de gestion des crises. Les représentants spéciaux, nommés par le Conseil sur proposition du ministre, exercent leur mandat sous son autorité. Enfin, il est désormais prévu que les dépenses administratives comme les dépenses opérationnelles sont normalement mises à la charge du budget de l'Union (art. 313), à l'exception des dépenses militaires, mises à la charge des États participant aux opérations, selon la clé du PNB.



## L'évolution de la politique européenne de sécurité et de défense commune

La PESC inclut « la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune » (art. 16 et 41.2). Le Conseil européen peut en décider ainsi à l'unanimité par une décision ratifiée ensuite par les États membres.

Le champ de la PESDC est significativement élargi et ses moyens accrus, même si la conduite de cette politique doit respecter trois types de contraintes :

- la défense reste l'une des « fonctions essentielles de l'État », le projet de Constitution identifiant ainsi le maintien de l'intégrité territoriale et de l'ordre public, et la sauvegarde de la sécurité nationale (art. 5) ;
- la neutralité de plusieurs membres de l'Union (art. 41.2) ;
- les obligations souscrites au sein de l'Alliance atlantique par les États membres (19 sur 25, ainsi que tous les pays candidats) qui « considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN ».

L'évolution souhaitée vers une véritable défense européenne se traduit par l'insertion dans le projet de Constitution d'une clause de défense mutuelle, d'une clause de solidarité plus générale et par une définition élargie des missions de sécurité et de défense commune.

La clause de défense mutuelle, introduite à l'article 41.7, reprend en l'édulcorant l'engagement souscrit à l'article 5 du traité de Bruxelles modifié, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale. « Dans le cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir », énonce le projet de Constitution, oubliant la précision « militaires et autres », qui figure

à l'article 5 du traité de Bruxelles modifié. Dans l'alinéa suivant, la référence à l'OTAN « qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre », semble interdire à l'Union de devenir l'instance de mise en œuvre de la défense collective ; elle peut aussi être analysée comme une « clause turque », prévenant tout conflit entre les États membres de l'Union et un membre de l'OTAN. Or, le cas ne relève pas simplement de l'hypothèse, puisque l'armée turque occupe une partie importante du territoire de Chypre, désormais membre de l'Union. Il fallait une clause qui puisse être opposée au gouvernement chypriote, si celui-ci invoquait la clause de défense mutuelle.

Alors que l'on pouvait penser que l'insertion d'une clause de défense mutuelle dans la Constitution de l'Union devait entraîner la disparition définitive de l'UEO, on retrouve une référence discrète à l'UEO dans le protocole n° 24, le ministre des affaires étrangères de l'Union étant probablement appelé à devenir secrétaire général de l'UEO.

L'article 43 de la Constitution énonce une nouvelle clause de solidarité, plus contraignante, qui oblige l'Union à mobiliser « tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres » dans deux hypothèses : pour faire face au terrorisme et en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Les modalités de mise en œuvre sont définies par une décision européenne (art.329).

Les principes d'une stratégie européenne de sécurité ont été définis lors du Conseil européen de décembre 2003<sup>9</sup>,

<sup>9</sup> Voir le document curieusement intitulé « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur » à l'adresse <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>.

dans un document qui tente d'identifier les menaces et les risques, terrorisme, prolifération nucléaire, conflits régionaux, déliquescence de certains États, criminalité organisée, ainsi que les moyens d'y faire face.

Les missions de sécurité visées à l'article 41.1, définies jusqu'ici par la déclaration de Petersberg<sup>10</sup>, reçoivent une définition élargie : aux missions humanitaires et d'évacuation, de maintien de la paix et de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix, s'ajoutent désormais les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, de prévention des conflits et de stabilisation à la fin des conflits. Il est précisé que ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme (art. 309).

La mise en œuvre de ces missions pose le problème des moyens<sup>11</sup>. Les capacités civiles et militaires des États membres de l'Union sont très différentes. Elles ont été recensées dans le cadre du processus ouvert par le sommet franco-britannique de Saint-Malo et le sommet de l'Union tenu à Pörschacht (octobre 1998) afin de « doter l'Union d'une capacité autonome d'action appuyée sur des forces militaires crédibles ». La Déclaration du Millénaire<sup>12</sup> insistait dans cette voie : « Nous doterons l'Union de capacités militaires et civiles afin de gérer les crises internationales et d'apporter une aide humanitaire à ceux qui en ont besoin. » Le soldat européen devait donc accompagner le médecin du monde.

<sup>10</sup> Déclaration de Petersberg, Conseil des ministres de l'UEO, 19 juin 1992, voir <http://mjp.univ-perp.fr/defense/ueo92a.htm>. La définition est reprise à l'article 17.2 du TUE

<sup>11</sup> Voir « L'édification de la politique européenne commune de sécurité et de défense depuis 1998 », in *La défense européenne*, sous la direction de Joëlle Le Morzellec et Christian Philip, Bruylant, Bruxelles, 2003.

<sup>12</sup> Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999.

Avec la mise en sommeil de l'UEO (Marseille, 2000), la mise en place rapide des structures de sécurité de l'Union a permis au Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) d'adopter la déclaration d'opérationnalité de la PESDC, bien que les conférences d'engagement des capacités aient fait apparaître certaines lacunes et que l'objectif de disponibilité de ces capacités, tant militaires que civiles, restât 2003.

Selon la Constitution, l'exécution d'une mission repose sur les capacités fournies par les États membres. Mais l'Union peut également confier une mission à un groupe d'États qui disposent des capacités nécessaires pour la mener à bien (art. 310).

Le traité d'Amsterdam proscrivait les coopérations renforcées en matière de défense. Non seulement les coopérations renforcées sont autorisées dans le cadre de la PESDC par le projet de Constitution (art. 419.2 et 420.2), mais un dispositif nouveau est proposé à l'article 41.6. Une coopération structurée permanente est mise en place entre les États qui disposent des capacités militaires les plus importantes et qui acceptent de souscrire des engagements permanents et contraignants en vue des missions les plus exigeantes. Il s'agit en fait d'adapter les actions de l'Union à la disparité des moyens et des volontés des États membres.

L'article 312 de la Constitution et le protocole n° 23 décrivent la mise en œuvre de cette coopération permanente. Les États acceptent notamment des objectifs de disponibilité des forces, d'interopérabilité et de flexibilité, mais aussi concernant le niveau des dépenses militaires. Ils s'engagent également à fournir des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, y compris les éléments de soutien. Il est précisé que ces unités, disponibles dès 2007, doivent être capables d'agir dans un délai de 5 à 30 jours, pour une période de 30 à 120 jours.

À ces fins, tous les États membres s'engagent à améliorer leurs capacités

militaires, ce qui implique logiquement l'augmentation des budgets militaires. L'institution d'une Agence européenne de défense doit favoriser la réalisation de cet objectif. Le Conseil européen de juin 2003 a décidé la création anticipée de cette agence, sans attendre l'entrée en vigueur de la Constitution, et une décision du Conseil du 16 juin 2004 a défini le cadre de fonctionnement de cette Agence afin de la rendre immédiatement opérationnelle. Il s'agit de soutenir les efforts des États membres pour améliorer leurs capacités militaires. Cette Agence succède à de nombreuses autres institutions censées favoriser la coopération en matière d'armement et la réalisation de programmes en commun, le Groupe d'armement de l'Europe occidentale (GAEO) et l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) en étant les derniers avatars. Il reste à démontrer que cette Agence pourrait réussir là où ses devancières ont échoué.

La rationalisation des dépenses de défense de 25 pays passe-t-elle par ce type d'institution ? Logique politique et logiques économique et financière semblent s'opposer, notamment en France où la politique d'armement avait été construite sur le modèle d'un lien étroit entre entreprises nationales et ministère de la défense. Et on connaît l'agressivité commerciale des entreprises américaines, soutenues efficacement par des crédits publics.

Les propositions et les engagements inscrits dans la Constitution en matière de politique étrangère et de défense ne manquent pas d'intérêt, on le voit. Toutefois, il ne semble pas que la thématique de l'Europe puissance, si présente dans le débat européen en France, soit réellement inscrite dans ce projet. En l'absence d'une menace globale, disparue avec la fin de la Guerre froide, la plupart des Européens ne perçoivent plus le risque d'une guerre, et leur sécurité leur paraît seulement menacée par le terrorisme. C'est

pourquoi je continue à penser que la plupart des États membres souhaitent le maintien d'un lien privilégié avec les États-Unis et avec l'OTAN, plutôt qu'une Europe indépendante, favorisant l'hégémonie redoutée de la France et de l'Allemagne.

De surcroît, la mise en œuvre de ces engagements dans le domaine de la défense reste subordonnée à une augmentation des budgets militaires difficilement compatible avec les engagements de réduction des déficits budgétaires souscrits par la plupart des gouvernements. La France et le Royaume-Uni ne sauraient continuer à supporter seuls le fardeau de la défense européenne au détriment de leur compétitivité économique, alors que leurs partenaires, notamment l'Allemagne, ont considérablement réduit leurs dépenses militaires conformément à une logique concurrentielle.

Si la politique étrangère commune doit donc devenir plus visible en raison des innovations inscrites dans la Constitution, elle restera essentiellement déclarative, car il reste improbable que les Européens demeurent unis face aux initiatives de l'Empire américain. Et l'aspiration des Européens à une défense autonome n'étant pas évidente, les engagements les plus fermes et les plus crédibles concernent finalement la lutte contre le terrorisme... et les tremblements de terre.

**Jean-Pierre Maury**

Université de Perpignan

Courriel : [jpmaury@univ-perp.fr](mailto:jpmaury@univ-perp.fr)

**Défense et stratégie**  
revue trimestrielle électronique  
publiée par  
**l'Observatoire Européen de  
Sécurité**

Directeur : Patrice Buffotot  
[buffotot@univ-paris1.fr](mailto:buffotot@univ-paris1.fr)

### **Le poids de la France et les décisions à la majorité qualifiée**

Le président de la République a affirmé dans son intervention<sup>13</sup> sur France 2, le mardi 3 mai 2005 que : « Le nombre de voix dont dispose la France au Conseil européen avec la Constitution augmente de 50 % ». Cette affirmation, plusieurs fois répétée au cours de la campagne référendaire comme argument en faveur d'un vote favorable au projet de Constitution, est pourtant fausse.

Or, le même argument a été repris, et cela me paraît d'autant plus grave, dans l'exposé des motifs, figurant en page 10 du document adressé à tous les électeurs : « Le traité nous permettra d'agir plus fortement encore, en particulier grâce au renforcement de notre place au Conseil des ministres qui permettra à la France de peser davantage, avec 12 % des voix contre 8 % aujourd'hui. »

Il convient de s'en tenir aux faits et aux textes, donc de se reporter au texte de la Constitution relatif aux procédures de vote en Conseil de l'Union, et d'examiner la différence par rapport au dispositif en vigueur, actuellement déterminé par le traité de Nice (au moins lorsque le Conseil se prononce sur proposition de la Commission). On examinera ensuite le problème de la participation de la France à des coalitions au sein du Conseil.

#### **Le dispositif actuellement en vigueur**

Ce dispositif est énoncé à l'article 3 du protocole sur l'élargissement annexé au traité de Nice, qui modifie l'article 205 du traité sur la Communauté européenne. Il a lui-même été modifié par le traité d'Athènes (adhésion de dix nouveaux pays). Il est entré en vigueur le 1er

novembre 2004, et il est donc applicable actuellement.

Pour qu'une décision soit prise, trois critères doivent être remplis. Il faut :

- une majorité d'États membres (critère États) ;
- ces États doivent représenter 62 % de la population de l'Union (critère population), la France ayant 13,12 % de la population totale actuelle de l'Union ;
- les voix pondérées de ces États doivent représenter 232 voix sur 321, selon une pondération qui donne par exemple 29 voix à la France ou à l'Allemagne, 27 à l'Espagne, et 4 au Luxembourg (critère pondération des voix). On note que ces 29 voix donnent à la France 9 % des droits de vote, ainsi qu'à l'Allemagne (et 8,4 % après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie).

Ce système de pondération des voix n'est pas repris dans le dispositif prévu par la Constitution.

#### **Le dispositif prévu par le projet de Constitution pour l'Europe**

L'article I-25 du traité constitutionnel énonce : « La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union. »

Pour qu'une décision soit prise, il faut ainsi :

- une majorité de 55 % des États membres (au moins 15 sur 25 actuellement, puis 15 sur 27 après l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007) et selon ce critère, tous les pays sont égaux et le poids de la France est de 1 sur 25 soit 4 % ;
- ces États doivent représenter 65 % de la population de l'Union, et selon ce critère, la France pèse bien 13 % comme cela a été indiqué (ou 12,5 % après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie) et l'Allemagne pèse 18 %.

<sup>13</sup> Interview réalisé par Arlette Chabot et David Pujadas au journal de 20 heures.

Cela signifie donc que si le critère « pondération des voix » disparaît, les deux autres critères (États et population) restent applicables lors d'un vote du Conseil.

La conclusion de ce rappel des textes est double :

- le nouveau dispositif est plus simple, mais les deux critères retenus par le projet de Constitution sont donc déjà en vigueur.
- si la procédure de vote paraît plus favorable à la France en raison de la prise en compte de la population, ce gain a été obtenu lors de la conclusion du traité de Nice, dont il est de bon ton de dire tant de mal aujourd'hui.

### **La participation à des coalitions et les indices de pouvoir**

Lors d'un vote au Conseil à la majorité qualifiée, les Etats participent selon leurs intérêts et leurs stratégies à des coalitions. La participation de la France à des coalitions gagnantes est-elle favorisée par cette procédure de vote simplifiée ?

Précisons immédiatement que pour un Conseil à 25 membres, il y a un peu plus de 32 millions de coalitions possibles, et 134 millions pour un Conseil à 27 membres. Théoriquement, 14 % des coalitions seraient gagnantes.

La théorie des jeux nous fournit les instruments méthodologiques pour analyser ces coalitions. L'indice de Banzhaf permet de mesurer ainsi les cas où le vote de la France est décisif, c'est-à-dire les cas où la France fait perdre une coalition, si elle refuse de se joindre à elle, et où elle la fait gagner, si elle se joint à elle.

Selon les calculs d'un chercheur de Vienne, Iain Paterson, l'indice de pouvoir de la France<sup>14</sup> passe de 8,56 selon le traité de Nice à 7,58, selon le système de vote retenu par la Constitution. Un autre indice

<sup>14</sup> Voir à l'adresse : [http://www.ihs.ac.at/publications/eco/conferences/2004\\_sept/iain\\_paterson.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/eco/conferences/2004_sept/iain_paterson.pdf)

de pouvoir, celui de Shapley et Shubik, qui prend en compte tous les ordres possibles dans lesquels un vote peut prendre place, donne des résultats différents, l'indice de pouvoir de la France passerait de 9,37 à 10,30 grâce au système de vote inscrit dans la Constitution, ce qui est significatif, mais loin des 50 % annoncés par Chirac et ses amis.

D'après l'étude de Frédéric Bobay<sup>15</sup>, expert au ministère des finances, qui étudie l'effet de la règle de la Constitution par rapport à celle de Nice dans une Europe à 27 membres, cet impact est neutre pour la France (l'indice reste à 7,8), et dans le cas de l'adhésion de la Turquie, il deviendrait négatif (6,6). Les principaux bénéficiaires seraient les pays les plus peuplés (Allemagne puis Turquie) et les pays les moins peuplés (Pays Baltes, Chypre, Luxembourg, Malte). Ce sont l'Espagne, la Pologne et les pays « moyens » (Belgique, Pays-Bas, Portugal, Grèce, Tchéquie et Hongrie) qui perdent le plus par rapport à Nice.

Frédéric Bobay met ainsi en évidence la perte collective d'influence des grands États membres, passant de 46 % dans le système de Nice à 43,1 avec la Constitution, d'autant que la Constitution exclut que les coalitions de trois grands États puissent constituer une minorité de blocage.

Un mensonge a pu ainsi être affirmé avec autorité durant toute la campagne sans être démenti lors des débats multiples auxquels les citoyens ont pu assister. Un mensonge, à moins que ses auteurs n'aient pas lu le projet de Constitution, que leurs conseillers ne l'aient pas compris et qu'ils aient refusé de tenir compte de l'avis de leurs experts.

**Jean-Pierre Maury**  
Université de Perpignan

<sup>15</sup> Frédéric Bobay, « Constitution européenne : redistribution du pouvoir des Etats au sein du Conseil de l'UE » in *Economie et prévision*, n°163, 2004/2, p 101