

FORUM DE LA RÉGULATION
Paris, 11-12 octobre 2001

LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES
ET L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Synthèse – Conclusions

La PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) lancée par le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 s'est donné des objectifs limités bien en deçà de ceux que s'était fixés la PESC : pas d'armée européenne, exclusion de l'article V¹ et limitation aux « missions de Petersberg »² de l'UEO et de l'OTAN, volontariat, contrôle mutuel et absence de concept stratégique.

Mais une démarche pragmatique des Européens, de la France et du Royaume-Uni en tout premier lieu, et l'épreuve du Kosovo, ont permis de progressivement dégager des terrains d'accord, ou de lever des préventions. Tant sur le plan des doctrines que sur celui des décisions de mise en œuvre, l'Europe de la défense a fait un grand pas en avant, en seulement deux ans.

- Le principe d'« autonomie européenne » a été accepté par tous les États membres de l'Union (sauf le Danemark) et par les États-Unis, même si sa portée exacte fait encore l'objet de dissensions entre la France et le Royaume-Uni. Les Européens se sont dotés des institutions nécessaires et l'OTAN a commencé à se réformer en conséquence.
- Pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, la question des moyens matériels nécessaires a été posée et a commencé à être concrètement traitée. En ce qui concerne l'articulation avec les moyens de l'OTAN, l'Union s'est placée dans les conditions de pouvoir décider et agir seule. Ce qui rend possible une mission de Petersberg dans le cas où les États-Unis ne souhaiteraient pas y participer ou ne le pourraient pas, si, par exemple, d'autres foyers de crises apparaissaient simultanément en dehors du champ de l'OTAN. Ce qui n'interdit pas d'avoir recours à certains moyens de l'OTAN si nécessaire. C'est une réponse appropriée à la condition de « non-duplication » posée par les États-Unis : dans la mesure seulement où cette duplication est inutile.
- Les pays non européens membres de l'OTAN et les pays candidats ont été associés au processus et une participation éventuelle à la gestion de crise leur a été laissée ouverte, sans que celle-ci puisse porter atteinte à l'autonomie européenne.
- Un équilibre doctrinal a été trouvé (notamment à Washington) entre le principe de primauté (le terme utilisé à Nice est « responsabilité primaire ») de l'ONU en matière de maintien de la paix et de sécurité intérieure (qui permet de faire obstacle à l'extension des responsabilités de l'Alliance Atlantique au-delà de son champ actuel et à l'unilatéralisme américain) et la liberté d'action de l'Europe dans le cas où l'ONU serait paralysée par une attitude non coopérative d'obstruction d'un des membres permanents du Conseil de sécurité.

Néanmoins d'importantes incertitudes et ambiguïtés subsistent.

- Les engagements des États membres seront-ils respectés, dès lors qu'ils sont volontaires et qu'aucune sanction n'est prévue dans le cas où un État se montrerait déloyal ? La « pression des pairs » et l'échange de « bonnes pratiques » seront-ils suffisants ?

¹ Article V du traité de Washington (OTAN) et du traité de Bruxelles (UEO) instaurant une défense collective.

² Missions humanitaires, maintien de la paix, gestion des crises et rétablissement de la paix.

- *L'évaluation des besoins en matériel, en commandements, en technologie, en capacités de production des armes des Européens, tels que la guerre du Kosovo les a révélés et que les pays de l'Union ne peuvent satisfaire aujourd'hui, a seulement été entamée. La répartition des efforts que chaque État membre devra fournir n'est pas engagée. La PESD n'a ni créé ni envisagé de créer des moyens nouveaux. Ce recensement des moyens qui manquent, tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique, et cette réflexion sur les conditions de leur mise en commun soulèveront la difficile question de la restructuration des industries de défense, notamment dans le domaine des moyens de transport et de l'accès aux techniques d'imagerie satellitaire.*
- *Le mécanisme de suivi de la PESD mis en place par les États membres et auquel participe l'OTAN aura à surmonter des dilemmes de plus en plus tendus de « non-duplication inutile », notamment lorsque seront abordées les questions relatives aux moyens que l'Union n'a pas et que l'OTAN (les États-Unis) possède. D'autant plus que l'OTAN elle-même a engagé une réflexion dont l'objet est identique pour son propre compte (l'initiative sur les capacités de défense, ICD).*
- *Les conditions de l'accès aux moyens de l'OTAN de l'Union européenne ne sont pas complètement définies. Si les Européens ont la garantie de pouvoir utiliser les moyens de planification de l'OTAN, il ne leur a été accordé qu'une « présomption » de disponibilité des autres moyens et capacités de l'OTAN. Cela confère à la Turquie un pouvoir exorbitant. Mais ces autres moyens sont « prédéfinis » ce qui rend leur mobilisation par l'Union plus aisée et plus rapide, donc plus opérationnelle.*
- *Le partage de l'information soulève des problèmes spécifiques. Les Américains conditionnent l'accès de l'Union aux informations de l'OTAN à la mise en place au sein de l'UE de procédures garantissant la parfaite maîtrise de leur divulgation. Le Royaume-Uni, entièrement lié aux États-Unis dans ce domaine, considère que toute duplication est inutile, notamment en matière de satellite de surveillance, contrairement aux Français et aux Allemands.*
- *Il n'est pas précisé qui, de l'OTAN ou de l'UE, aura le premier mot en cas de crise, détiendra la priorité de la décision. Si c'est l'OTAN, ce que les États européens eux-mêmes laissent entendre, l'UE sera placée en position subsidiaire. La décision quant à l'engagement de l'OTAN (et donc de l'UE seule, avec ou sans moyens de l'OTAN) relèvera alors des États-Unis.*
- *Des problèmes de doctrine et de stratégie continuent d'opposer la France et le Royaume-Uni (ou plus généralement les européanistes et les atlantistes) malgré leur rapprochement, comme en a une nouvelle fois témoigné le sommet de Nice. Cette « ambiguïté constructive », s'est révélée féconde. Il n'est pas sûr qu'elle ne se heurtera pas à terme à des oppositions insurmontables de conception, tant du lien transatlantique que de la construction européenne, entre les deux principaux architectes de la PESD. Car l'enjeu de la PESD, c'est aussi et plus largement, l'avenir de l'Europe. Par la PESD, les Britanniques ont cherché à accroître leur influence sur le continent européen à la fois pour peser sur le cours de la construction européenne à un moment crucial de son histoire et pour indirectement, par ce biais, renforcer leur influence auprès de leurs alliés atlantiques.*
- *Les incidences sur la dynamique européenne et ses équilibres institutionnels des deux évolutions nouvelles et liées (d'une part, l'émergence d'un outil militaire commun, d'autre part d'une implication du Royaume-Uni plus étroite dans l'Union européenne) sont incertaines. Toutes deux tendent à renforcer à court terme les aspects intergouvernementaux de l'Union européenne au détriment des aspects supranationaux. Et ce, non seulement parce que les compétences dont il s'agit ont été volontairement placées sous la responsabilité d'organes strictement intergouvernementaux (du deuxième pilier), mais aussi parce que le renforcement de ces compétences intergouvernementales dans l'Union affaiblit le caractère supranational des compétences communautaires, par un effet de contamination. Mais la relation entre la PESD et la supranationalité est, dans une perspective de long terme, ambivalente. Par certains aspects, la coopération militaire ne semble pouvoir être organisée que dans la forme intergouvernementale. N'exige-t-elle pas un engagement moral des citoyens appelés à exécuter une opération militaire que seul le sentiment national peut inspirer ? N'est-elle pas la prérogative par excellence du gouvernement et l'expression ultime de la souveraineté ? Mais par d'autres aspects, elle exige une efficacité dans l'action qui se prête mal au consensus et à la décentralisation. L'OTAN a apporté la preuve – en dépit de l'exercice en son sein d'un puissant hégémonisme – au cours de la guerre du Kosovo que cette forme de coopération militaire ne pouvait surmonter ses handicaps intrinsèques autrement que par une mise en œuvre surdimensionnée de sa puissance.*

En outre, par l'étroitesse des intérêts qu'elle exige et l'existence d'affinités profondes qui la conditionnent, la coopération militaire peut apparaître comme le premier pas d'un processus de fédéralisation plus général.

Dans cet équilibre, l'implication plus étroite du Royaume-Uni dans la construction européenne risque de peser lourd. Car même les factions politiques les plus europhiles qui sont aujourd'hui au pouvoir restent complètement hostiles à toute forme de supranationalité (pour les nouvelles compétences mais aussi pour les anciennes) au sein des institutions européennes. Cette hostilité n'étant pas exclusive d'ailleurs de la création d'instruments de politiques communes uniques propres au fédéralisme (monnaie unique, police des frontières unique).

- L'au-delà des « missions de Petersberg » et l'après 2003 n'ont jamais été évoqués, ce qui a sans doute été la condition de réussite de l'initiative de Saint-Malo. Ils soulèvent des questions stratégiques conflictuelles, concernant la stratégie, nécessairement mondiale, de l'Europe et le type de puissance militaire dont l'Europe devrait se doter. L'échec de la PESC montre qu'y apporter des réponses exigera beaucoup de temps, sauf nouveau grand choc extérieur et profonde réforme des institutions européennes, notamment par l'instauration d'un « centre de gravité ».
- Dans cette perspective de long terme, la question de l'amélioration des capacités européennes ne pourra être esquivée. La France est l'État membre qui a le plus d'ambition pour l'Europe. Même si elle est soutenue par l'Allemagne, elle devra composer avec le Royaume-Uni, beaucoup moins allant. Peut-elle compter sur des effets d'entraînement de la dynamique lancée à Saint-Malo ? Faut-il instaurer un processus de planification formelle au niveau de l'Union du type « livre blanc » ? Un « processus de convergence »³ s'étalant sur une décennie pourrait alors être engagé sur le modèle de celui qui a été mis en œuvre par la Communauté européenne dans les grands domaines d'intégration (politique commerciale, politique de la concurrence, monnaie unique). Cela supposerait :
 - de définir des objectifs qui aillent au-delà du headline goal, portant sur le format des systèmes de défense nationaux (augmentation de l'effort d'équipement, diminution des effectifs) ;
 - d'élaborer des critères de convergence permettant de structurer un système de surveillance multilatérale (effort de défense minimum, part de la recherche et développement dans les dépenses militaires) adapté, bien sûr, à chaque État membre ;
 - de créer un « fonds commun » de défense, sur le modèle de celui qui existe à l'OTAN.

Cette démarche a le mérite d'être conforme au « style d'intégration » des institutions européennes qui privilégie l'action sur les structures, la surveillance multilatérale sans concession, la discipline commune. À un moment où tous les États membres sont engagés dans une réforme profonde de leur système de défense qui peut rencontrer des résistances internes, l'Union européenne pourrait contribuer à faciliter ces réformes en renforçant leur légitimité comme elle l'a fait dans le domaine économique. Les gouvernements européens ont examiné l'éventualité d'adopter une telle stratégie en 1999 et l'ont repoussée, la regardant comme trop contraignante et trop attentatoire à leur souveraineté.

Une autre méthode, plus souple, pour atteindre le même but, serait de constituer un « Monitoring Group » (G. Andréani et alii, 2001) chargé d'auditer en permanence et en toute indépendance les systèmes militaires des États membres (ou d'un groupe d'États membres dans le cadre de la « géométrie variable ») afin d'en évaluer les insuffisances et de proposer des améliorations faisant éventuellement appel à des coopérations européennes ou à l'élaboration de moyens communs. Ce groupe d'experts en planification stratégique que l'Union n'a pas encore, qui serait une sorte d'« OCDE militaire de l'Union », compléterait celui de l'OTAN, et permettrait de maintenir l'impulsion donnée à Saint-Malo à la construction d'une défense européenne au-delà du headline goal d'Helsinki.

Quand les grandes questions stratégiques (quels usages de l'armée européenne ? Quelles spécificités par rapport aux forces américaines ? Quelle « division du travail » entre les États-Unis et l'Europe ?) risquent-elles de bloquer le processus ? Quand, au contraire, l'émergence d'un complexe « militaro-industriel » proprement européen pourrait-elle le stimuler ? Des moyens budgétaires nouveaux y seront-ils consacrés ? Qui en aura la responsabilité ?

³ Cette idée a été proposée pour la première fois dans le rapport du Commissariat général du Plan (1999). Elle a été développée dans le rapport de l'IES de l'UEO (Heisbourg, 2000).

- *Enfin, à terme, ne pourra non plus être esquivée la question de l'intégration de l'article V dans le traité. La réalité y pousse, les intérêts essentiels des États membres étant de plus en plus interdépendants. Il reste les craintes, légitimes, des États-Unis et des pays neutres de se voir par ce biais imposer des obligations de défense non voulues. Les coopérations renforcées pourront-elles y apporter des réponses ?*
- *De nombreux problèmes institutionnels subsistent : faut-il créer un Conseil des ministres de la Défense ? Faut-il instituer un commandement opérationnel à l'image du SHAPE ? Faut-il renforcer l'autorité du COPS, qui aujourd'hui reste soumis au contrôle du Comité politique et du COREPER ? Quel lien établir entre la Commission et le COPS, et en particulier revient-il à ce dernier d'assurer la cohérence entre la partie civile de la PESD et sa partie militaire, comme l'idée en a été émise ? Faut-il fonder le poste de Haut représentant avec celui de commissaire aux relations extérieures, le Haut représentant / commissaire étant désigné par les chefs de gouvernement avec l'accord du président de la Commission ?*
- *Par la PESD, l'OTAN a obtenu la possibilité, dans certains cas, de participer à des Conseils des ministres « Affaires générales », ce qui est un signe supplémentaire de la dérive intergouvernementale actuelle de l'Union européenne. Quelle mise en œuvre de cette mesure sera faite ? Quelles en seront les conséquences à long terme ?*
- *Jusqu'à maintenant, l'Europe de la Défense s'est construite sous la direction d'un directoire « bienveillant » – la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne – qui a su se rallier l'ensemble des petits pays, grâce à une habile politique d'influence, et grâce aussi au « choc » du Kosovo. Les divers comités qui viennent d'être créés peuvent sans doute être améliorés, notamment dans leur relation avec la Commission pour une meilleure articulation entre les aspects civils de la diplomatie et ses aspects militaires. Des compétences « d'impulsion » peuvent leur être données, au-delà des seules compétences de mise en œuvre des moyens actuels, afin de maintenir l'élan de la construction de la défense. Mais il est probable qu'ils n'acquerront jamais le degré nécessaire de leadership politique, la légitimité requise, le crédit politique exigés pour non seulement coordonner des politiques, mais diriger et bâtir des coalitions.*
- *Faut-il considérer que seul l'État national peut exercer un tel leadership dans le cas de l'usage de la force militaire, et que la solution consiste alors, comme cela est proposé par certains analystes, à ériger en directoire les trois grands États membres les plus impliqués dans les affaires militaires puisqu'aucun, à lui seul, n'est en mesure de le faire à l'instar des États-Unis dans l'OTAN (France, Grande-Bretagne, Allemagne)⁴ ? Ce qui implique que les autres États acceptent qu'ils prennent la direction des politiques de défense et donc de la politique étrangère de l'Union.*

Mais l'arrivée d'une nouvelle administration à la tête des États-Unis porteuse d'une nouvelle conception de l'exercice de l'hégémonie américaine dans le monde et en Europe, et d'un projet de défense (bouclier antimissiles NMD) des États-Unis sur lequel les Européens risquent de se diviser est susceptible de bouleverser les équilibres stratégiques très instables au sein de l'Europe, dans un sens européeniste (par réaction des plus atlantistes des Européens) comme dans un sens atlantiste (par adhésion des mêmes) d'ailleurs.

Pendant la présidence Clinton, les États-Unis ont soutenu verbalement, non sans ambiguïtés et arrière-pensées, les initiatives européennes de défense commune et ont alternativement favorisé, découragé ou bloqué les décisions de mise en œuvre pratique prises par les Européens. La présidence Bush s'annonce moins diplomatique et moins coopérative alors même qu'un échec de la dynamique engagée à Saint-Malo aurait nécessairement des conséquences majeures pour l'avenir de l'Europe.

⁴ « They [France, Grande-Bretagne, Allemagne] will have to learn to think for the Union as a whole, taking the concern of others members into account. They will have to exercise their leadership in an informal transparent and inclusive manner » [...] « And within the Union, the three major countries will have to assure the prime responsibility for coping with future conflicts, and the others will have to occur, if the E.U. is to be capable of audit action ».

L'EUROPE DE LA DÉFENSE : OÙ EN EST-ON ?

Introduction

Au début de 1990, la France avec l'appui de l'Allemagne (lettre Mitterrand-Kohl du 19 avril 1990), relance la politique de sécurité et de défense qu'elle avait engagée à La Haye trois ans plus tôt. Ce qui est recherché n'est évidemment pas l'indépendance complète de l'Europe vis-à-vis des États-Unis, la France n'ignore pas et n'a jamais ignoré, que la sécurité de l'Europe passe nécessairement par une alliance avec les États-Unis, c'est un rééquilibrage stratégique entre l'Europe et les États-Unis. La fin de la guerre froide semble propice, à maints égards, à une redéfinition des responsabilités entre l'Europe et les États-Unis quant à la stabilité du continent européen.

À Key Largo, le président des États-Unis (George Bush) oppose une fin de non-recevoir ambiguë aux demandes françaises (et allemandes) présentées par le Président Mitterrand. Pour les États-Unis, l'Otan doit survivre à la fin de la guerre froide en raison de l'émergence de nouveaux risques. Elle doit pour cela se restructurer : intégrer les missions de Petersberg⁵ afin de ne plus être seulement vouée à la défense collective ; s'élargir aux pays de l'Est et s'ouvrir à un partenariat avec la Russie ; définir une nouvelle division du travail tendant à renforcer la contribution de l'Europe à la sécurité du continent, sans compromettre le leadership américain. C'est-à-dire se transformer en une institution de sécurité collective placée sous l'autorité politique des États-Unis et dans laquelle la participation financière et les apports en matériel et en hommes des Européens seraient accrus.

Le Royaume-Uni soutient sans réserve la position américaine et oppose son veto à toute tentative de la France de créer dans le cadre de l'Union un pôle de défense européenne.

La guerre du Golfe fait clairement apparaître que l'Europe n'a pas militairement les moyens des ambitions internationales que la France et l'Allemagne avaient pour elle. Elle suggère aussi qu'avec la fin de la guerre froide et les nouvelles équations de sécurité mondiale, la question de la position de la France dans la structure militaire intégrée de l'OTAN se pose d'une façon nouvelle.

La crise des Balkans jusqu'à la guerre du Kosovo confirme les enseignements que l'on pouvait tirer de la guerre du Golfe, puisqu'elle révèle l'impuissance des Européens à venir à bout seuls d'un foyer de déstabilisation même seulement régional. Elle montre aussi que, dans ce type de conflit, à maints égards exemplaire de la nouvelle problématique de sécurité européenne, ce n'est pas parce que les États-Unis et les Européens ont les mêmes intérêts stratégiques, qu'ils apprécient de la même façon les meilleurs moyens de les sauvegarder.

Dans cette crise où chacun fait l'apprentissage de ses nouvelles responsabilités européennes et mondiales se révèlent ainsi de nouvelles affinités de défense et de sécurité entre les Français et les Britanniques, et des dissensions inattendues entre les Britanniques et les Américains.

À la fin de l'année 1996, la grande ambition dessinée à Maastricht de doter l'Union d'une politique étrangère et de sécurité commune paraissait s'être brisée contre l'obstacle de l'Irak puis contre celui de la Bosnie. Les trois thèses américaines sur l'OTAN d'après-guerre froide : l'Alliance Atlantique doit continuer à assurer la défense de l'Europe ; les actions de sécurité périphériques ne justifient pas la création de forces européennes autonomes ; c'est dans le cadre politique de l'Alliance que toutes les décisions d'interventions, y compris lorsque les moyens américains ne sont pas engagés, doivent être prises, semblent avoir été confirmées par les faits et l'épreuve du feu. Thèses qu'un expert comme Z. Brzezinski, pourtant favorable à la construction européenne y compris dans le domaine de la défense,

⁵ *Missions humanitaires, maintien de la paix, gestion des crises et rétablissement de la paix.*

résume en disant sans ambages que les États-Unis doivent continuer à exercer un « protectorat militaire *de facto* » sur l'Europe⁶.

L'Europe se serait donc trompée à Maastricht en pensant que la fin de la guerre froide créait une nouvelle configuration de risques favorable à l'émergence d'une Europe de la sécurité et de la défense. Force était alors de reconnaître qu'elle devait se donner des objectifs plus réalistes et plus modestes (J.-L. Bourlanges 1997⁷), consistant à faire l'inverse de ce qui avait été fait, c'est-à-dire « déthéâtraliser l'impuissance politique et politiser la puissance économique ». La seule option stratégique à court et moyen terme de l'Union était de développer une diplomatie économique efficace mettant en valeur sa puissance économique, démographique et monétaire. Ce qui impliquait qu'elle se donne les moyens institutionnels de rompre avec une gestion « ONG » de l'aide économique en constituant un pouvoir stratégique européen dont la Commission serait le centre névralgique. Et ce qui supposait la fusion du pilier PESC créé à Maastricht avec le pilier économique, c'est-à-dire sa « communautarisation ».

Pourtant, ces prévisions vont être démenties. La présence aux États-Unis d'une administration démocrate plus ouverte à l'initiative européenne de défense, l'amorce en France d'une tentative de rapprochement de l'OTAN, l'orientation plus pro-européenne donnée à la politique étrangère de la Grande-Bretagne par le gouvernement travailliste et, enfin, la guerre du Kosovo vont impulser un nouvel élan à l'Europe de la défense. Aucun expert n'aurait pu le prévoir avant le sommet franco-britannique de Saint-Malo, au cours duquel il a été décidé par les deux pays réputés être inspirés par les deux doctrines de défense les plus opposées, l'atlantiste et l'europaniste, de doter l'Union d'une capacité autonome d'action limitée mais réelle.

1. L'initiative européenne de défense (IESD) avant Saint-Malo

L'initiative européenne de défense (IESD) porte essentiellement sur des questions doctrinales et se focalise sur la relation transatlantique et sur l'articulation institutionnelle de l'Union européenne avec l'OTAN, directement ou par l'intermédiaire de l'UEO.

Trois moments importants rythment sa progression : le sommet de Bruxelles (10 et 11 janvier 1994) qui la lance, le sommet de Berlin (3 juin 1996) qui commence à la concrétiser en matière de moyens et la « querelle des postes de commandement » entre les États-Unis et la France qui marque un brutal coup d'arrêt.

- **Le sommet de Bruxelles**

C'est le sommet de la reconnaissance par l'administration Clinton de la légitimité du principe de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD).

Il confirme, certes, la nécessité de pérenniser l'Alliance, en dépit de la fin de la guerre froide et en raison de l'émergence de nouvelles causes d'instabilité, de tensions et de conflits exigeant l'extension du champ de l'organisation atlantique aux missions de maintien de la paix. Il réaffirme aussi que la défense collective reste la fonction maîtresse de l'Alliance et que la présence des forces américaines en Europe est un aspect fondamental du lien transatlantique. Mais, parallèlement, il soutient le renforcement du pilier européen de l'Alliance par le renforcement de l'UEO et l'entrée en vigueur avec le traité de Maastricht de la PESC, sur la base de principes de complémentarité et de transparence avec l'OTAN.

Le sommet de Bruxelles commence à donner une traduction opérationnelle à l'IESD. Il crée, en effet, le concept de GFIM (« Groupes de forces interarmées multinationales ») ou CJTF (« *Combined Joint Task Forces* ») destiné à rendre compatibles les nouvelles missions de l'OTAN avec l'émergence de l'IESD. Ces capacités, définies continûment après Bruxelles comme des moyens « séparables mais non séparés », sont des forces appartenant à l'OTAN mais pouvant être mises à la disposition des alliés européens dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

⁶ Brzezinski (Z.), *Le grand échiquier*, Paris, Bayard Editions, 1998, et aussi, plus récemment : « Comment l'Amérique doit vivre avec la nouvelle Europe ? », *Commentaire*, n° 91, vol. 23, automne 2000.

⁷ Bourlanges (J.-L.), « Les Européens malades de la PESC », *Politique Internationale*, n° 74, hiver 1996-97.

Dès Bruxelles, il est posé que cette mise à la disposition de l'Union des moyens de l'OTAN se fera sur la base de consultations au sein du Conseil Nord Atlantique. Elle n'est d'ailleurs pas exclusive du soutien de l'OTAN, au cas par cas, et conformément à ses procédures, de missions de maintien de la paix engagées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, ou sous la responsabilité et l'autorité de la CSCE (qui deviendra l'OSCE), y compris par la mise à disposition des ressources de l'Alliance.

Et le soutien de l'IESD n'est pas non plus exclusif d'un soutien au renforcement de la CSCE (future OSCE) regardée comme la seule organisation comprenant tous les pays européens et nord-américains.

Cette reconnaissance, limitée aux opérations de maintien de la paix (missions dites de « Petersberg ») à l'exclusion de la défense collective traditionnelle (article 5 du traité de Washington et de la Charte de l'UEO) reste cependant très éloignée dans son principe de la doctrine défendue par la France de forces « détachées mais rattachables ».

• **Le sommet de Berlin**

Berlin marque un progrès considérable de l'europanisation de l'OTAN. Les États-Unis y acceptent en effet la constitution d'une chaîne de commandement européenne séparable préidentifiée pour des missions de maintien de la paix sous direction et contrôle politique européens (UEO).

Le sommet a par ailleurs nettement clarifié les nouvelles orientations de l'OTAN et ses objectifs principaux qui sont loin de ne porter que sur les relations entre l'OTAN et l'UE :

- assurer l'efficacité militaire ; notamment : en préservant la possibilité de prévoir une participation accrue des pays partenaires et d'intégrer de nouveaux membres dans la structure militaire de l'Alliance ; en rendant possibles des opérations de l'OTAN hors article V par rapport auxquelles « le concept de GFIM occupe une place centrale [...] pour assembler les forces devant participer à des opérations de circonstances et pour organiser leur commandement au sein de l'Alliance » ;
- préserver le lien transatlantique ;
- développer l'identité européenne et de défense au sein de l'Alliance en tirant pleinement parti du concept de GFIM.

Il a précisé le concept de GFIM, qui devra se fonder sur :

- « l'identification, au sein de l'Alliance, des types de capacités, de moyens de soutien (« séparables mais non séparés »), ainsi que – pour préparer des opérations dirigées par l'UEO – des QG, éléments de QG et fonctions de commandement qui seraient nécessaires pour commander et conduire des opérations dirigées par l'UEO et qui pourraient être mis à disposition sous réserve d'une décision du Conseil de l'OTAN » ;
- « l'élaboration de dispositions de commandement européen multinational appropriées au sein de l'OTAN, qui soient en cohérence avec le concept des GFIM, en en tirant pleinement parti, et qui permettent d'assurer la préparation, le soutien, le commandement et la conduite des opérations dirigées par l'UEO ». Ce qui implique l'attribution d'une « double casquette » au personnel approprié dans la structure de commandement de l'OTAN, afin qu'il remplisse ces fonctions ;
- le soutien de l'Alliance, à la demande de l'UEO et en coordination avec elle, à une planification militaire et à des exercices pour des missions de l'UEO « illustratives » identifiées par l'UEO.

Il a enfin rappelé que « le Conseil de l'OTAN approuvera la mise à disposition de moyens et capacités de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'UEO, se tiendra informé de leur utilisation en exerçant un suivi compte tenu de l'avis des autorités militaires de l'OTAN et en procédant à des consultations régulières avec le Conseil de l'UEO, et gardera cette utilisation à l'examen ».

• **Le sommet de Washington**

Très ambitieux, le sommet de Washington (avril 1999) a défini sa vision de l'Alliance du XXI^e siècle dans un « concept stratégique de l'Alliance » qui, pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, livre une approche globale se voulant cohérente de l'organisation et de ses missions.

Bien que postérieur à Saint-Malo, il s'inscrit davantage dans la continuité de Bruxelles et de Berlin, même s'il avalise les ambitions de Saint-Malo en substituant l'UE à l'UEO dans les arrangements antérieurs.

En ce qui concerne l'IESD, le sommet de Washington clarifie et précise les décisions de Berlin. Il prend acte de la détermination des membres de l'Union européenne « comme des autres alliés européens » à renforcer leur capacité de défense en évitant les doubles emplois inutiles. Il rappelle l'importance qu'il attache à ce que les Alliés européens non membres de l'UE soient « associés aussi pleinement que possible à des opérations de réponse aux crises dirigées par l'UE, sur la base des arrangements de consultation existant au sein de l'UE ». Enfin, il définit les conditions qui devraient commander l'accès de l'Union européenne aux moyens et capacités collectifs de l'Alliance pour des opérations dans lesquelles l'Alliance dans son ensemble ne serait pas engagée militairement en tant qu'Alliance (Berlin « plus ») :

- garantie de l'accès de l'UE à des capacités de planification de l'OTAN. La France ne participant pas à ces capacités, qui sont militairement cruciales, l'UE doit disposer d'une autonomie de planification totale ;
- présomption de disponibilité au profit de l'UE de capacités et de moyens de l'OTAN « préidentifiés » en vue de leur utilisation dans des opérations dirigées par l'UE. Ce point est évidemment capital. La « préidentification » va dans le sens d'une certaine automacité favorable aux « européenistes », mais la seule « présomption » de disponibilité marque une limite à cette automaticité favorable aux « atlantistes ». Cette réticence des États-Unis à garantir l'automaticité est à la fois technique, car elle impliquerait la mise à disposition de l'Europe d'armements coûteux et sophistiqués, et politique puisqu'elle maintient une incertitude, donne un droit de veto de fait aux États-Unis sur d'éventuelles opérations menées par l'Europe seule mais avec recours aux moyens de l'Otan ;
- identification d'une série d'options de commandement européen pour des opérations dirigées par l'UE qui impliquerait le renforcement du rôle de l'adjoint au SACEUR en « lui permettant d'assumer pleinement et de manière effective ses responsabilités européennes ».

Le « concept stratégique de l'Alliance » quant à lui rappelle, de façon générale, que le processus d'IESD permettra à tous les alliés européens d'apporter une contribution plus cohérente et plus efficace aux missions et activités de l'Alliance et, de façon plus précise, que l'Alliance mettra ses moyens et capacités à disposition au cas par cas et par consensus pour des opérations dans lesquelles elle ne serait pas engagée militairement.

2. Le tournant du sommet de Saint-Malo et le projet de politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

L'eupéanisation de l'OTAN qui avait été rendue possible par le rapprochement avec l'organisation esquissé par la France à partir de 1995, se heurta après le sommet de Berlin au refus opposé à la revendication par la France du poste de Commandant en chef des forces alliées en Europe (SACEUR) traditionnellement occupé par un officier américain, puis, après le rejet de la demande par les Britanniques, du Commandement Sud de l'Otan, le Commandement Nord continuant à être réservé à un Européen. Au printemps 1997, la dynamique lancée à Bruxelles paraissait donc s'enliser dans les malentendus et les méfiances réciproques.

L'année suivante, le Royaume-Uni prit l'initiative d'engager un processus que l'on pourrait qualifier d'« otanisation de l'Union » devant permettre la constitution d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) autonome et dotée de moyens propres.

Après le rapprochement de la France de l'OTAN, ce rapprochement inattendu de la Grande-Bretagne de l'Union européenne réduisait la distance doctrinale entre le pays le plus atlantiste d'Europe et le pays le plus européeniste.

Après un réexamen des principes de sa politique de défense et de sa place dans la construction européenne (le *Strategic Defence Review* de juillet 1998), le Royaume-Uni a annoncé en octobre 1998 au sommet de Pörttschach qu'il ne s'opposerait pas à la coopération militaire dans le cadre des institutions de l'Union à condition qu'elle reste intergouvernementale, qu'elle préserve l'OTAN et qu'elle soit efficace.

Cette initiative du Premier ministre Tony Blair a été officiellement soutenue par la France lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo (4 décembre 1998) au cours duquel ont été précisés les grands principes de ce que pourrait être la première grande étape de l'Europe de la défense dont les premières bases avaient été jetées à Maastricht.

La très courte déclaration sur la défense européenne issue du sommet franco-britannique pose un ensemble de principes de construction d'une défense européenne sinon nouveaux au moins auxquels il était imprévisible jusque là que la Grande-Bretagne souscrive :

- nécessité que l'Union européenne joue « tout son rôle sur la scène internationale », et à cette fin, que le traité d'Amsterdam devienne une réalité, notamment que le Conseil soit en mesure, sur une base intergouvernementale, de « prendre des décisions portant sur tout l'éventail des actions prévues par le [...] traité de l'Union européenne » ;
- besoin, dans cette perspective, que l'Union se dote « d'une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales » ;
- maintien des engagements de défense collective (article 5 du traité de Washington et article V du traité de Bruxelles) et respect des obligations respectives au sein d'une OTAN rénovée ;
- obligation pour l'Union européenne, lorsque « l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée », de se doter de structures de décision appropriées, dans le cadre institutionnel de l'Union européenne et d'une capacité d'évaluation des situations, de source de renseignements et de planification stratégique, sans « duplication inutile » et en prenant en compte les moyens actuels de l'UEO ;
- possibilité ouverte à l'Union européenne de recourir à des moyens européens préidentifiés au sein de l'OTAN ou à des moyens extérieurs au cadre de l'OTAN ;
- nécessité pour l'Europe de la défense de s'appuyer sur une « base industrielle et technologique [...] compétitive et forte ».

Comment expliquer ce renversement au moins apparent de la posture stratégique britannique ?

L'impuissance diplomatique et militaire de l'Europe dans la période qui a précédé la guerre du Kosovo y a joué un rôle majeur : appel aux forces de l'OTAN pour mettre un terme à la guerre bosniaque à l'automne 1995 ; massacre de Srebrenica ; mésentente avec les États-Unis pendant les négociations avec Milosevic.

Il constitue aussi une réponse au rapprochement de la France de l'OTAN traduisant une prise de conscience croissante par celle-ci des nouvelles conditions de la sécurité européenne d'après-guerre froide : risque très faible mais non nul d'une résurgence de l'isolationnisme américain aux conséquences incommensurables ; attachement indéfectible des partenaires européens à l'OTAN, non seulement pour se protéger des dangers extérieurs à l'Europe mais aussi pour se préserver des éventuelles tentations hégémoniques internes.

Mais cette évolution de la France a plus été une condition qu'une cause de la nouvelle position de la Grande-Bretagne à l'égard du projet de défense européenne. Pour expliquer sinon le revirement des Anglais, du moins l'inflexion de leur politique, plusieurs hypothèses peuvent être avancées, des plus tactiques aux plus stratégiques.

Le repositionnement de la Grande-Bretagne peut traduire une prise en compte du renouvellement des données stratégiques de la sécurité européenne d'après-guerre froide, similaire à celle de la France⁸, mais aux implications symétriques compte tenu des positions de départ : si la garantie américaine n'est plus certaine, il importe de compenser son éventuelle défaillance par un renforcement des forces militaires européennes et une affirmation de leur autonomie.

Elle peut exprimer une inquiétude face aux faiblesses de l'Europe dans les industries de défense, notamment dans le secteur des nouvelles technologies de l'information, qui risqueraient de transformer irréversiblement l'alliance militaire souhaitée avec les États-Unis en une sujétion économique refusée.

⁸ Et aussi, à celle des autres pays européens qui ont tous, à des degrés et des vitesses variables, redéfini leurs politiques de défense et leur diplomatie, dans des directions parallèles.

Elle peut marquer une prise de distance par rapport à l'adoption de plus en plus ouverte par les États-Unis d'une diplomatie offensive et unilatérale.

Mais l'inflexion donnée par la Grande-Bretagne à sa politique de défense est peut-être plus tactique que stratégique, elle peut moins marquer un rapprochement avec la France que la pérennisation sous une forme renouvelée de son opposition à ses visées. La PESD peut en effet être regardée par le Royaume-Uni comme le prix à payer pour le renforcement de l'OTAN, l'Europe acceptant d'accroître sa part du fardeau. Elle peut aussi être un moyen de recouvrer une influence dans la construction européenne⁹ et, à travers celle-ci, auprès des États-Unis.

De toutes façons, elle reste très dépendante des conditions contingentes qui l'ont permise, et de l'équilibre que les responsables britanniques recherchent entre cette construction de la défense européenne et la préservation de leur relation privilégiée avec les États-Unis, qu'ils entendent maintenir.

Quelles que soient les raisons qui ont pu pousser le Royaume-Uni à s'engager dans la démarche inaugurée à Saint-Malo, les États-Unis ont été surpris par l'initiative franco-britannique. Et dès le 7 décembre 1998 ils fixaient les limites rigides qu'elle ne devait pas franchir pour qu'ils en acceptent la possibilité : ni découplage entre l'Europe et les États-Unis, ni duplication des forces et des moyens, ni discrimination à l'égard des pays européens non membres de l'Union européenne, notamment de ceux qui appartenaient à l'OTAN (conditions que l'on a appelées les 3 « D » de M. Albright).

Ce projet de défense franco-britannique, il est important de le souligner, est limité aux missions de « Petersberg ». Ces missions ont été définies en 1992 par l'UEO et intégrées dans le traité d'Amsterdam. On sait ce qu'elles excluent : la défense territoriale et la défense collective. On sait également qu'en théorie elles peuvent impliquer un degré d'engagement militaire et une intensité de coercition élevés, en dépit de leur référence à l'humanitaire et au maintien de la paix. Mais, en revanche, dans la pratique, elles peuvent couvrir un éventail d'interventions très large pouvant aller de la guerre de Corée et d'Irak à des missions du type IFOR, en passant par l'intervention au Kosovo¹⁰ ou à l'opération « *Provide Comfort* », et une palette d'objectifs tout aussi large. Le processus de Saint-Malo témoigne certes d'un accord implicite minimum sur le contenu et les limites de ces missions, et sur la possibilité de définir un ensemble de moyens militaires sans les préciser davantage. Mais, lorsque la définition des moyens deviendra plus précise, cette relative indétermination sur les missions ne pourra elle-même subsister.

Limité aux missions de Petersberg, ce projet de défense exclut, comme cela vient d'être dit, la défense collective (cf. articles 5 et V des traités de Washington et de Bruxelles, invasion ou agression contre un des membres). Aujourd'hui, cette hypothèse est réaliste pour la très grande majorité des États membres, voire la totalité (la question pouvant se poser pour la Grèce et la Finlande). Mais, à terme, notamment après l'élargissement, à un horizon de dix ou quinze ans, elle peut devenir plus problématique, selon l'évolution de la Russie et de son voisinage non européen (Ukraine).

3. Les leçons de la guerre du Kosovo

La guerre du Kosovo mit en évidence avec netteté pour la seconde fois en une décennie, d'une part le retard technologique accumulé par les Européens sur les États-Unis en matière de défense, et d'autre part leur incapacité à stabiliser leur voisinage immédiat sans l'aide américaine. Il convient d'étudier dans les détails les enseignements qui ont pu en être tirés pour comprendre pourquoi la dynamique lancée à Saint-Malo s'est déployée avec une force et une rapidité imprévisibles.

- **Les enseignements militaires**

⁹ *C'est ce point de vue, avec celui d'améliorer la manière dont l'UE conduit sa politique étrangère, qui est défendu dans le texte « Europe's military revolution » de G. Andréani et alii, co-signé par C. Grant, un très proche conseiller de T. Blair sur les questions européennes : « So Blair needed to find an area in which the British could exert leadership and appear to be "good Europeans". Defence was the obvious choice » (à cause de la qualité des choix militaires des Anglais, et du fait que la coopération militaire serait intergouvernementale).*

¹⁰ *Cf. l'analyse précise de M. Ortega (2001) et des contenus possibles des missions de Petersberg.*

L'opération « force alliée » menée par l'Alliance atlantique seule du 24 mars au 9 juin 1999 a confirmé l'écrasante suprématie militaire des États-Unis que l'opération « tempête du désert » dirigée contre l'Irak du 17 janvier au 28 février 1991 avait déjà révélée, mais dans des conditions géopolitiques moins probantes.

- Dans un conflit mettant en péril les intérêts européens immédiats avant tout, l'engagement des forces américaines a été massif ¹¹, même si la contribution européenne a été plus importante que pendant la guerre du Golfe.
- Les États-Unis expérimentent un nouvel art de faire la guerre privilégiant l'attaque aérienne et les armes de grande précision aptes à minimiser les pertes collatérales sous la contrainte du « zéro mort ».

Dans ce cadre, au moins, les moyens des Européens se sont révélés en qualité mais surtout en quantité très insuffisants.

- * L'Europe a une faible capacité d'action contre les défenses sol-air (SEAD). Si elle dispose de systèmes de brouillage offensif et de missiles efficaces lorsque l'ennemi émet continûment (HARM et ALARM), elle n'a pas les moyens de destruction par missiles spécifiques opérant lorsque l'ennemi a cessé d'émettre (« missile à guidage sur position mémorisée »).
- * L'armement européen en bombes guidées est à guidage laser ¹². Or ce type d'armes, qui perd une grande partie de sa précision par temps nuageux, est moins efficace que le système de préassignation de l'objectif par enregistrement des coordonnées géographiques pour lequel les États-Unis disposent d'une grande avance ¹³. En outre, le stock de bombes guidées laser s'est révélé insuffisant ainsi que la capacité industrielle de les renouveler.
- * Pour l'instant, les États-Unis ont le monopole des missiles de croisière (TOMAHAWK). La France devrait en disposer seulement en 2001 (APACHE) et 2003 (SCALP-EG).
- * L'Europe dispose d'un nombre insuffisant de ravitailleurs en vol ce qui a limité le nombre quotidien de frappes et a amené les États-Unis à renforcer continûment le nombre de leurs ravitailleurs présents sur le théâtre (ils représentaient 1/6 du nombre d'avions engagés par la coalition).
- * La capacité de gestion de l'espace aérien par l'Europe – primordiale lors de missions aériennes dans un espace ouvert au transport civil – est faible comparée à celle des États-Unis (soit par le système GPS, équipant les avions, soit par le système de détection aéroporté, SDA, des avions AWACS). L'Europe ne dispose pas non plus de système d'identification d'avions ennemis comparable à celui dont sont déjà équipés les avions américains (NCTR, *Non Cooperative Target Recognition*).
- * Les faiblesses de l'Europe en matière de renseignements (repérage des cibles, des mouvements d'unités, et évaluation des dommages) déjà largement mises en évidence par la guerre du Golfe (« L'Europe est sourde et aveugle » avait alors dit Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères) n'ont pu être substantiellement réduites, malgré les efforts accomplis par la France, avec parfois certains de ses partenaires. Et la disproportion entre les moyens américains et les moyens européens s'est maintenue.

Dans le domaine des renseignements d'origine spatiale, le satellite Helios, unique, ne fonctionnant que par temps clair et avec une faible cadence de renouvellement des images, ne peut prétendre rivaliser avec les douze satellites dont disposent les États-Unis ¹⁴.

L'Europe, à travers la France ¹⁵, occupe une position relative meilleure en matière d'information par voie aérienne grâce aux drones (avions sans pilote) d'observation

¹¹ L'estimation de la part des États-Unis dans les opérations militaires est en général supérieure à 70 % (Xavier de Villepin, rapport sénatorial, 1999). Plus précisément, si l'on prend la participation aérienne, le pourcentage d'avions de combat engagés selon les pays est : États-Unis : 65,2 % ; France : 10,5 % ; Grande-Bretagne : 4,8 % ; Italie : 5,3 % ; Allemagne : 2,1 % ; les 14 autres alliés : 12,1 %.

¹² Trois types d'armements sont utilisés selon le contexte : les bombes lisses non guidées, les armements guidés laser et les bombes à guidage par inertie et GPS (Global Positioning System).

¹³ System Joint Direct, Attack Munition, Kit de guidage adaptables sur les armements classiques dont la France devait avoir l'équivalent en 2000.

¹⁴ Les satellites du même type, Helios I B et Helios II, ne seront disponibles qu'à la fin 2003. Quant au satellite franco-allemand tout temps « Horus », sa réalisation apparaît aujourd'hui compromise du fait du désistement allemand.

(CRECERELLE), au radar sur hélicoptère (HORIZON) et à la reconnaissance aérienne stratégique (Mirage IV, le seul appareil non américain). Mais les drones sont encore fragiles et vulnérables, le matériel de reconnaissance aérienne stratégique est en bout de course et, surtout, il n'est pas doté de système de transmission de données en temps réel.

- * Bien que le fait soit contesté par l'État-major français (T. de Montbrial, 1999), les opérations au Kosovo paraissent avoir révélé des carences dans les capacités européennes de commandement hors de l'OTAN dues à l'absence d'une structure européenne indépendante de commandement interarmée projetable et d'un système permettant la maîtrise de l'information en temps réel.
- * Les capacités militaires intégrées européennes, les forces et États-majors multinationaux, bien que théoriquement opérationnels depuis plusieurs années, n'ont pu être engagés dans le conflit : l'Eurofor parce que c'est un État-major composé d'une dizaine d'officiers essentiellement symbolique et l'Eurocorps parce que conçu pour des combats lourds en centre Europe il n'était pas adapté à ce type de mission (les Allemands et les Français en ont d'ailleurs tiré les conséquences en décidant de sa transformation en force d'intervention rapide lors du sommet de Toulouse – cf. infra).

Ce constat partagé par la totalité des experts a soulevé trois questions principales.

Faute de moyens adaptés, l'Europe n'a pas pu participer comme elle aurait dû le faire, compte tenu de sa puissance économique et politique et de ses responsabilités particulières dans la stabilisation de son voisinage, à l'opération décidée par l'OTAN. Pour une part, cela tient aux conditions imposées par les États-Unis à cette opération dont on a dit qu'elles tendaient à définir un « nouvel art de la guerre ». Techniquement, ces conditions obligeaient à mener les opérations aériennes à une altitude supérieure à 5.000 m, ce qui conjugué avec la mauvaise météorologie de la période de l'opération et la contrainte de la précision pour limiter les dommages collatéraux rendait ainsi inefficaces les armements européens. D'où la première question : avec une prise de risques plus grande, peut-être auraient-ils apporté une contribution plus importante au résultat final ? Et au-delà, si l'Europe avait mené seule cette opération, avec une stratégie adaptée à ses moyens militaires, les insuffisances qualitatives de ses équipements et de ses armes ne l'auraient peut-être pas empêchée d'atteindre les objectifs militaires que s'étaient fixés les occidentaux. Peut-être même cette forme de guerre nouvelle que les États-Unis tendent à progressivement inventer et imposer, et qui consiste à détruire le potentiel civil de l'ennemi sans prendre aucun risque grâce à sa seule supériorité économique et technologique, est-elle contraire à la « culture militaire » européenne, ou en tout cas à la culture militaire de certains pays de l'Union, dont la France ¹⁶.

Cette question est aujourd'hui évidemment largement théorique. Peut-être peut-on simplement observer que les États-Unis n'auraient sans doute pas empêché les Européens d'assumer seuls la charge du conflit. De toute façon, elle laisse entière celle du handicap des Européens en matière de quantité de munitions, de stocks et de certains matériels sophistiqués. Et toutes les études faites sur le sujet concluent que l'écart entre les États-Unis et l'Europe en matière de capacités n'est pas dû à un éventuel retard technologique de l'Europe par rapport aux États-Unis.

Dès lors, pourquoi les Européens consacrant 60 % des sommes qu'y consacrent les Américains (annexe) et n'ayant pas à assurer des responsabilités de sécurité et de défense comparables en dehors de leur environnement proche, ne serait-ce que parce que les Américains les prennent en charge, ne peuvent-ils déployer pour ce type d'opération qu'une très faible proportion de moyens dont disposent les Américains dans tous les domaines, renseignement, frappe de précision, moyens de projection de forces, moyens de commandement et de contrôle (F. Heisbourg, 1999) ?

Certes, la faiblesse militaire des Européens doit être absolument replacée dans son contexte historique : l'inaptitude des Européens à mener une opération militaire du type « Kosovo » est pour partie un héritage de la guerre froide et de la division du travail qui s'était naturellement instaurée entre l'Europe et les États-Unis. À cause de sa position géographique par rapport à la Russie, l'Europe a fait

¹⁵ *Cet effort français s'est traduit par une participation active (20,2 %) de la France aux opérations de reconnaissance.*

¹⁶ « Les Allemands ont fait Londres et Coventry, les Anglais ont fait Dresde, les Américains Hiroshima. Le seul cas de destruction massive de civils dans une période de temps brève par une opération militaire française est le bombardement d'Haiphong en 1946 » (F. Heisbourg, 1999). Et encore ne l'a-t-elle fait qu'en état de légitime défense.

porter en effet son effort sur la défense statique du territoire, alors que les Américains développaient leur capacité de projection au-delà des frontières de forces expéditionnaires.

La fin de la guerre froide a exigé, et continue d'exiger, une restructuration plus profonde des systèmes militaires européens que des systèmes américains. Pratiquement tous les pays européens se sont engagés dans cette transition longue et coûteuse. Mais il reste que la guerre du Kosovo, en révélant l'ampleur des efforts à consentir, a montré l'absolue nécessité d'une coordination européenne de ces efforts.

- **Les enseignements institutionnels**

- ***La légalité des opérations humanitaires et de maintien de la paix***

L'intervention au Kosovo a été menée par l'OTAN sans mandat de l'ONU, ce qui soulève deux questions de droit distinctes :

1. l'ONU pouvait-elle donner mandat d'intervenir par la force au Kosovo à l'OTAN ?
2. l'OTAN pouvait-elle agir par la violence sans mandat ?

À ces deux questions il convient d'apporter une réponse sans doute négative (M. Ortega, 2001).

La charte des Nations Unies pose le principe de l'interdiction d'intervention des Nations Unies dans les affaires intérieures d'un État dans son article 2.7, à la seule exception des mesures de coercition prévues au chapitre VII.

Or, ce chapitre VII précise en son article 39 que le Conseil de sécurité peut décider d'utiliser la force contre un État dans deux cas seulement : un acte d'agression et une menace contre la paix, ou une rupture de la paix.

Cet article n'a pas donné lieu à application pendant la guerre froide, à cause de la possibilité de veto des deux superpuissances. Mais depuis la fin de la guerre froide et le déblocage du fonctionnement du Conseil de sécurité, l'ONU n'a jamais fait usage de cet article comme base juridique d'une intervention coercitive dans les affaires intérieures d'un État, pour un motif humanitaire ou pour le maintien de la paix civile. Si elle y avait été tentée, les déclarations de l'assemblée générale qui sont considérées comme des sources du droit international, rappelant à de multiples reprises la nécessité d'une interprétation stricte de l'interdiction d'ingérence dans les affaires intérieures des États, y auraient fait sans doute obstacle, en droit (résolution 2625 du 4 novembre 1970 et 36/103 du 9 décembre 1981, cette dernière rappelant le devoir des États de « s'abstenir d'exploiter et de déformer les questions relatives aux droits de l'Homme dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures des États »).

Les arguments contraires (S. Sur, 2000) qui invoquent la possibilité d'une interprétation « a contrario » de la charte (tout ce qu'elle n'interdit pas explicitement est autorisé) ou d'un « état de nécessité », ne sont pas en général retenus par les spécialistes du droit international, ni par les États eux-mêmes.

L'OTAN ne pouvait certainement pas non plus agir par la violence sans mandat de l'ONU. Cette action n'est explicitement admise par la charte qu'en cas de légitime défense (art. 51), même si le Conseil de sécurité, selon l'article 24 de la charte, n'est pas le seul organe responsable de la paix et de la sécurité internationale. Et, comme on l'a vu, les résolutions de l'Assemblée générale invitent à une protection particulière des compétences souveraines des États que constituent les affaires intérieures.

Par ailleurs, il est admis par les juristes que la résolution de l'ONU du 10 juin 1999 qui autorise une présence militaire au Kosovo valide l'intervention de l'OTAN, mais elle le fait postérieurement à celle-ci et ses effets juridiques ne peuvent valoir que pour la période qui la suit et non celle qui la précède. Il est aussi considéré que ce n'est pas parce que les résolutions antérieures (24 octobre 1998, 23 septembre 1998, 31 mars 1998) sont fondées elles aussi sur le chapitre VII qu'elles autorisent de ce simple fait un recours à la force armée.

Pourtant l'intervention au Kosovo s'inscrit dans le prolongement d'une évolution juridique internationale qui tend à égaliser l'usage de la force pour des motifs humanitaires et le maintien de la paix civile :

- en droit, la protection des droits de l'Homme s'est progressivement imposée comme un devoir international (affirmation par l'ONU d'un principe d'« intervention humanitaire sans recours à la

force » ; affirmation du lien entre les crises humanitaires et la paix et la sécurité internationale ; déclaration par l'OSCE que les engagements à l'égard des droits de l'Homme « ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'État concerné » (1992) ; création des tribunaux pénaux internationaux ;

- en fait, de nombreuses interventions militaires étatiques ont été menées au nom des motifs humanitaires, et on été implicitement avalisées par la communauté internationale (Bangladesh en 1971, Ouganda et Cambodge en 1978, République Centrafricaine en 1979, Nord de l'Irak en 1991).

La guerre du Kosovo pourrait donc marquer une inflexion majeure des règles (coutumière si la charte n'est pas modifiée) du droit international, même si son application risque pendant longtemps de dépendre des circonstances locales et des rapports de puissance des États concernés. Ce nouveau cadre de l'emploi de la force dans le monde doit être pris en compte dans la définition qui commence seulement du concept d'« Europe puissance ».

– Le cadre institutionnel de l'intervention de l'OTAN

La crise du Kosovo a été l'occasion d'un déploiement inédit d'institutions formelles et informelles nouvelles qui s'est traduit par une redéfinition de fait du rôle de l'ONU et du Conseil de sécurité dans le règlement des conflits internationaux.

- Le « groupe de contact », créé en 1994 lors de la crise bosniaque, après l'échec des négociations de l'ONU et de l'UE, a tenu un rôle essentiel dans l'orchestration des décisions prises par les grands pays et des résolutions successives du Conseil de sécurité, jusqu'au déclenchement des hostilités. Composé des représentants de quatre pays européens (Grande-Bretagne, Italie, RFA et France), de ceux des États-Unis et de la Russie auxquels pouvaient être associés d'autres États, au cas par cas, des représentants de l'Union européenne et du secrétariat général des Nations Unies, il a su tirer parti des avantages de son fonctionnement informel et de sa composition adaptable ¹⁷.
- Le Groupe des 7 pays les plus industrialisés G7 (puis des 8, G8) a préservé le rôle international de la Russie dans le processus qui a conduit à l'accord final. Il a aussi permis de compléter le groupe de contact en associant le Canada et le Japon aux décisions – ayant un important volet financier – relatives au rétablissement de la paix et au processus ultérieur de reconstruction économique. Son rôle tout au long de la crise a été éminent : c'est le G8 qui a présenté (le 6 mai 1999) une base de règlement de la crise et qui a conclu (le 3 juin) un accord avec Belgrade inspirant la dernière résolution du Conseil de sécurité (10 juin 1999). Au total, l'ONU s'est trouvée marginalisée dans le traitement du conflit et confinée dans un rôle certes indispensable mais passif d'entérinement des décisions prises dans d'autres enceintes. Finalement, le couple G8/groupe de contact a constitué un Conseil de sécurité élargi à l'Allemagne, l'Italie et le Japon, fonctionnant de façon permanente, prenant les décisions les plus importantes au plus haut niveau de légitimité des États (chefs d'État et de gouvernement).
- L'OTAN s'est impliquée dès le début dans le conflit en utilisant l'arme de la menace (décisions du Conseil du 11 juin 1998). Elle a ensuite appuyé les efforts diplomatiques menés par le groupe de contact (ordre d'activation des forces aériennes le 13 octobre 1998, décision du 30 janvier autorisant le secrétaire général à décider des frappes aériennes contre des objectifs situés sur le territoire de la Yougoslavie). Elle a enfin donné l'ordre de commencer les frappes aériennes.

– L'efficacité opérationnelle d'une intervention collective

L'OTAN, dont c'était la première guerre, n'a pas fait la preuve qu'elle constituait une structure opérationnelle efficace particulièrement dans un contexte pourtant favorable puisque tout le voisinage de la Serbie était constitué de pays sinon alliés, du moins non hostiles. Elle a commis des erreurs stratégiques lourdes de conséquences. D'abord en espérant que les opérations militaires seraient de

¹⁷ C'est le groupe de contact qui a décidé, dès le mois de mars 1998, le principe de sanctions contre la Serbie si celle-ci persistait dans sa politique au Kosovo, qui a ensuite posé les principes des négociations futures (retrait des forces militaires serbes et « large autonomie » au Kosovo) et qui a enfin convoqué les parties serbes et kosovares aux réunions de Rambouillet et de Paris.

courte durée ¹⁸, puis lorsqu'il est apparu que ce n'était pas le cas, en persévérant dans son refus de ne pas utiliser l'arme de la menace d'une intervention terrestre (F. Heisbourg, 1999) ce qui aurait sans doute permis aux occidentaux d'écourter la durée des frappes et d'infliger des pertes à l'armée serbe. La preuve a, certes, été faite que cette stratégie n'était pas la seule qui pouvait faire céder Milosevic (après que les Russes eurent cessé de soutenir le régime serbe). Cela n'établit pas qu'une autre stratégie, associant aux frappes aériennes une menace d'intervention terrestre comme les Anglais le réclamaient, aurait été plus efficace.

D'ailleurs, ces insuffisances opérationnelles de l'OTAN, dont témoignent également quelques dégâts collatéraux accidentels, a fait naître aux États-Unis un mouvement d'hostilité aux opérations militaires multinationales. Elles révèlent la contradiction entre l'avantage politique d'agir en coalition pour ce type d'opérations et les inconvénients pratiques de devoir forger un consensus entre tous les États impliqués.

• Les enseignements géopolitiques

La guerre du Kosovo apporte moins d'enseignements sur le différentiel de puissance entre les États-Unis et l'Europe – dont elle confirme l'ampleur et la croissance – que sur les conditions d'exercice de la suprématie américaine dans le cadre de ce type d'opération. L'Europe, seule, a joué un rôle de premier plan dans la période de négociations ou d'ultimatum qui a précédé le déclenchement des hostilités. Mais les États-Unis ont dominé le déroulement des opérations militaires. À des degrés divers cependant si l'on distingue la définition des principes stratégiques et la conduite des missions au jour le jour.

Ce sont les Américains qui ont fixé le niveau général de sécurité des missions aériennes, qui ont imposé le principe « zéro perte, zéro mort », et enfin qui ont refusé – en vertu de ce principe – toute opération terrestre. Ils l'ont d'ailleurs fait d'autant plus facilement qu'à l'exception de la Grande-Bretagne, les pays européens ne désapprouvaient pas ces orientations générales qui préservaient l'adhésion des opinions publiques à la guerre.

En revanche, les États-Unis ont dû tenir compte des avis des États européens pour tout ce qui concernait la mise en œuvre des orientations stratégiques et notamment le choix des objectifs des frappes aériennes. La règle du consensus – il faut rappeler que la guerre du Kosovo a été la première guerre à laquelle participait l'OTAN en tant que telle – a lourdement pesé sur le processus de décision et la guerre du Kosovo a révélé son caractère précaire lorsqu'elle était appliquée à des actions directement opérationnelles.

L'Europe – il s'agissait là de l'Union européenne en tant que telle – a aussi joué un rôle majeur lorsqu'il s'est agi de ramener la Russie dans le jeu politique contre la position américaine, ce qui, on le sait, a été un facteur décisif dans la décision finale de Milosevic. C'est encore l'Europe qui a imposé que l'ONU réintègre le processus au moment de l'adoption du plan de Paix.

Enfin, l'Europe – là encore l'Union européenne – a pris en charge la mise en œuvre du plan de Paix que lui avait confié l'OTAN après que l'ONU eût délégué à l'Alliance le déploiement des présences internationales civiles et militaires.

Au total, la guerre du Kosovo aura montré que dans les circonstances qui caractérisent une telle opération, si les États-Unis disposent des moyens d'imposer leurs vues et leurs choix aux Européens, ceux-ci ne sont pas en retour dépourvus de toute possibilité d'influence sur les États-Unis ¹⁹.

¹⁸ Cette hypothèse étant elle-même fondée sur l'idée que Milosevic souhaitait céder aux injonctions occidentales, mais qu'il ne pouvait le faire pour des raisons politiques qu'après un affrontement armé violent et bref. Il est apparu clairement que cette conjecture était fautive après les tous premiers bombardements qui ont montré que les Serbes économisant leur défense antiaérienne se préparaient à une guerre longue.

¹⁹ De ce constat, Guehenno (1999) déduit que : « Nous devons être en mesure d'avoir notre mot à dire sur toutes les orientations stratégiques des États-Unis pour éviter l'unilatéralisme. L'enjeu de l'avenir c'est cela : sur la base d'une influence mutuelle et réciproque, je crois qu'un accord est à long terme possible. Il dépend de notre volonté de construire les moyens de notre influence. Ce ne sont pas les États-Unis qui le feront à notre place. Nous devons mener ce combat avec nos propres forces, avec ténacité et avec l'idée, non pas de nous poser en nous opposant, mais d'exister dans une sorte de revendication, que je qualifierai de démocratique, d'être des maîtres de notre destin dans un monde où il n'y a aucune raison que nous l'abandonnions à d'autres ».

4. L'après-Kosovo

La guerre du Kosovo a accéléré la dynamique lancée à Saint-Malo. Au sein de l'Europe, à chaque sommet, des décisions majeures ont été prises tant sur le plan des institutions que sur le plan des moyens : à Cologne, les grandes lignes d'une « petite OTAN » ou « OTAN bis » européenne sont dessinées par l'ensemble des pays de l'Union ; à Helsinki, un « grand objectif » est fixé à la PESD en termes de capacités opérationnelles ; à Nice, l'ensemble est consolidé, tandis que la PESC est réformée.

Parallèlement, les États-Unis précisaient les limites entre lesquelles ils entendaient que se développe la PESD, formalisées par les « 3D » posées par Mme Albright (non-discrimination, non-découplage, non-duplication) et ils les faisaient avaliser par l'alliance lors du sommet de Washington (cf. supra) dans le cadre de la définition du « concept stratégique de l'Alliance » pour le XXI^e siècle.

Au cours de cette période, les oppositions entre atlantistes et européenistes se sont cristallisées sur des enjeux à la fois politiques, techniques et institutionnels :

- comment organiser le dialogue entre l'Union européenne et l'OTAN ?
- quels sont les scénarios de crise réalistes ? Comment les classer dans les trois grandes catégories : OTAN seule, UE seule, UE avec recours aux moyens de l'OTAN ?
- comment définir les procédures de planification et de recours aux experts de l'OTAN ?
- comment organiser la participation à la PESD des alliés de l'OTAN non UE (les six : Norvège, Islande, Pologne, Hongrie, République Tchèque, Turquie) et les pays candidats non OTAN ?
- à quelle révision du traité convient-il de procéder ?

4.1 Le développement de la PESD au sein de l'Union

Le sommet franco-allemand de Toulouse du 29 mai 1999 a conforté l'initiative franco-britannique et a décidé de transformer le Corps européen en Corps de réaction rapide européen (sur le modèle de l'ARCC au sein de l'OTAN).

• **Le Conseil de Cologne** ²⁰

À Cologne, le projet de défense européenne change de nom, d'« initiative » (« IESD »), il devient « politique » (« PESD »).

La présidence allemande présenta l'initiative de Saint-Malo devant l'ensemble des États membres au sommet de Cologne de juin 1999 ²¹ et commença à lui donner un début d'application en soumettant à l'approbation du Conseil un rapport largement inspiré par la France présentant un ensemble de propositions de réformes institutionnelles réaffirmant le rôle éminent du Conseil européen dans les affaires de sécurité et de défense et calquant l'organisation de la défense européenne sur celle de l'OTAN :

- création de sessions régulières (ou ad hoc) du Conseil « Affaires générales » auxquelles participeront, si cela est nécessaire, les ministres de la Défense, consacrées à l'Europe de la défense (appliquée à l'automne 1999) ;
- création d'un organe permanent se réunissant deux fois par semaine à Bruxelles – un comité politique et de sécurité (COPS) – composé de représentants compétents en matière politico-militaire et chargé d'assurer, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction

²⁰ *Conseil européen de Cologne, Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, et Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.*

²¹ *La déclaration de Cologne reprend presque littéralement la déclaration de Saint-Malo. Elle y ajoute cependant une référence expresse et appuyée aux principes de la Charte des Nations Unies qui figurait d'ailleurs déjà dans la déclaration de Toulouse. Elle prend acte, par ailleurs, des décisions du sommet de l'OTAN de Washington et souscrit aux conditions – ou réserves – posées (cf. infra).*

stratégique des opérations conduites par l'UE. C'est la « cheville ouvrière » tant de la PESD que de la PESC (voir ses prérogatives en annexe) ;

- création d'un comité militaire de l'Union européenne composé de représentants militaires et chargé de formuler des recommandations destinées au comité politique et de sécurité ;
- création d'un État-major avec centre de situation ;
- transfert à l'Union européenne des moyens de l'UEO nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses nouvelles responsabilités, la décision devant intervenir avant la fin 2000.

Elle rappelle par ailleurs que les États membres conserveront en toutes circonstances le droit de décider des conditions du déploiement de leurs forces nationales et d'en fixer le moment.

Ces décisions, si elles sont positives puisqu'elles matérialisent l'engagement des Européens en matière de sécurité collective, ajoutent cependant au brouillage institutionnel de l'Union.

Chaque État membre a en effet désormais quatre groupes de représentants permanents (COREPER, COPS, Comité politique, État-major). De nombreux chevauchements de compétences potentiels existent : UPPAR²² / État-major ; Comité politique (se réunit deux fois par mois) et COREPER avec COPS (deux fois par semaine), notamment pour les questions communes à la PESC et à la PEDC, auxquelles en outre seront parties prenantes le Commissaire aux Affaires intérieures et le Haut représentant pour la PESC, secrétaire général du Conseil.

Par ailleurs, elles ne créent, à l'image du SHAPE, ni centre de planification opérationnelle, ni centre de commandement opérationnel qui devront être soit nationaux, soit OTAN.

Enfin, elles approfondissent le fossé qui sépare les moyens non militaires de la politique extérieure de l'Union logés dans le premier pilier et les moyens militaires placés dans le second pilier, déjà très fortement élargi par la création du poste de Haut représentant, en renforçant les pouvoirs militaires de l'Union sans renforcer simultanément l'implication de la Commission dans ces matières. Ceci est un lourd handicap, notamment pour les missions de Petersberg.

• Les sommets d'Helsinki et de Feira

Aux sommets d'Helsinki et de Feira, les Européens tentèrent de sortir de la rhétorique que leur reprochent avec juste raison les États-Unis, en définissant les voies et les moyens de progrès réels.

- Aux sommets d'Helsinki (10 et 11 décembre 1999) et de Feira (19-20 juin 2000), le Conseil européen a traduit en mesures concrètes et en orientations pour l'avenir les décisions de principe adoptées à Cologne qu'il a réitérées.

Un grand objectif commun (« *headline goal* ») a été défini :

- * « être en mesure d'ici l'an 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement [60 jours] puis de soutenir [pendant au moins une année] des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg [...] y compris les plus exigeantes d'entre elles, dans des opérations pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes)²³. Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals » ;

Cet objectif, qui correspond aux besoins évalués par quatre sources différentes d'experts, est considéré comme réaliste et sérieux. Mais, s'il dépasse de façon délibérée les capacités actuelles de l'Union, il ne vise ni à combler le retard par rapport aux États-Unis, ni à être le premier pas d'une démarche stratégique explicite. Il constitue en quelque sorte la première application à la défense de la méthode fonctionnaliste qui a fait ses preuves dans le domaine économique, mais sans les institutions qui l'ont mise en œuvre.

²² Unité de planification politique et d'alerte rapide (20 conseillers environ) placée auprès du Secrétariat général du Conseil, Haut représentant pour la PESC.

²³ Cet objectif implique une force de 200.000 soldats (1/3 pour le combat, 1/3 pour le soutien logistique, 1/3 pour le soutien au combat).

- * Il a précisé les fonctions des nouveaux organes politiques et militaires permanents au sein du Conseil, dont la création a été décidée à Cologne (COPS, CM, EM) et a décidé la mise en place d'organes intérimaires de même nature, à titre provisoire, à compter du 1^{er} mars 2000.

Ces organes de nature intergouvernementale sont identiques à ceux qui existent à l'UEO et qui doivent être transférés à terme à l'Union européenne, et ils sont comparables à ceux qui structurent le dispositif décisionnel de l'OTAN (Conseil de l'Atlantique Nord au niveau des ambassadeurs, comité militaire, État-major international). Ils s'ajoutent à ceux qui existent déjà dans l'architecture institutionnelle de l'Union (Représentants permanents, comité politique, Haut représentant, secrétaire général du Conseil, commissaires en charge de questions relatives aux relations extérieures de l'Union).

Ces instances de décision sont décisives pour l'avenir de l'Europe de la défense, en tout premier lieu l'État-major européen à qui doivent être attribués des compétences et des moyens suffisants.

- * Il a défini les structures et règles de coopération et de consultation avec les pays européens non membres de l'UE permettant de mettre en application les principes de non-discrimination posés au sommet de l'OTAN de Washington, lorsque le Conseil décide de lancer une opération :
 - s'il s'agit de lancer une opération nécessitant un recours aux moyens et capacités de l'OTAN, les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE « participeront à celle-ci, s'ils le souhaitent » ;
 - si ce recours aux moyens de l'OTAN n'est pas nécessaire, ces membres européens de l'OTAN, non membres de l'UE « seront invités [...] à participer » aux opérations ;
 - les candidats à l'adhésion, la Russie, l'Ukraine et d'autres États intéressés, « pourront être invités » à participer aux opérations.
- * Il a également défini les conditions de participation des États membres contributeurs et non contributeurs à la délibération relative à une opération décidée par l'Union et dirigée par elle : un comité ad hoc de contributeurs sera créé ; tous les États membres de l'UE auront le droit de participer à ce comité, qu'ils prennent part ou non à l'opération ; mais seuls les États contributeurs participeront à « la conduite au jour le jour » de l'opération.
 - À Feira, l'Union se dote des structures permettant d'engager le dialogue avec l'OTAN. Il a été convenu d'élaborer un catalogue de capacités répondant aux besoins identifiés et de le faire en utilisant les compétences militaires de l'OTAN et en y associant les États non UE membres de l'OTAN et les pays candidats.
 - Une reformulation de la neutralité dans le cas des interventions militaires humanitaires et de maintien de la paix ²⁴.
 - Un fonds de réaction rapide (FRR) (40 millions d'euros à partir de 2002) a été institué pour permettre un financement accéléré des opérations menées en matière de gestion de crises tant par l'UE que par les organisations internationales ou les ONG (mobilisation en quelques jours au lieu des semaines nécessaires actuellement). Il sera géré par la Cellule de gestion des crises au sein de la DG RELEX et alimenté par les excédents du budget communautaire et les contributions des États membres.

L'ensemble de ces décisions prises à Helsinki et à Feira ont été acceptées par tous les États membres à l'exception du Danemark opposé sur le principe à une défense européenne et favorable à la gestion civile des crises. Cette quasi unanimité traduit un affaiblissement de l'opposition ancienne entre les neutres et les alliés et un affermissement général en Europe après la guerre du Kosovo de la conscience collective des responsabilités directes de l'Union européenne dans la stabilité du continent, y compris par la contrainte.

²⁴ Dont témoignent également l'autorisation conditionnelle donnée par la Cour constitutionnelle allemande en 1994 d'engagement de la Bundeswehr en territoire étranger et le lancement d'un débat de révision constitutionnelle de la clause de renoncement au recours à la force armée au Japon.

L'écart entre les pays « neutralistes » et « non neutralistes » se resserre et les pays « non neutralistes » s'impliquent davantage dans le règlement des conflits (il suffit de comparer la guerre d'Irak et la guerre du Kosovo).

Cela traduit aussi une réelle convergence des politiques de défenses :

- rapprochement de l'OTAN des pays qui en étaient très éloignés (France, Espagne) ;
- fin progressive de l'exception allemande ;
- adoption progressive d'un modèle de défense privilégiant la capacité de projection au détriment de la défense territoriale, notamment en France et en Allemagne (après les conclusions radicales de la commission Richard von Weizsäcker).

4.2 La « conférence d'engagement » de novembre 2000 et le sommet de Nice

La conférence d'engagement des capacités militaires a permis aux gouvernements des États membres de faire connaître sur une base volontaire les moyens qu'ils comptaient apporter à la mise en commun de contingents nationaux pour les missions communes (cf. annexe). Au-delà de l'établissement de ce catalogue de forces, elle a identifié les insuffisances actuelles des Européens. Ces insuffisances ont surtout été relevées dans le domaine des munitions, des armements, de la projection des forces, des services médicaux. La déclaration insiste aussi sur la nécessité de développer les satellites de reconnaissance, les ressources de commandement et de contrôles, et de combler l'immense besoin de moyens de transports stratégiques. Elle est en revanche silencieuse sur les équipements de haute technologie (suppression des défenses aériennes, protection contre les missiles sol-sol, missiles guidés de précision). Ce qui suggère que « the rapid reaction force would probably not need a great deal of high-tech equipment for the relatively modest kinds of operation in which it is likely to be acting autonomously. In a large-scale military confrontation, any E.U. force is likely to want to draw upon NATO capabilities » (G. Andréani et alii, 2001).

La conférence d'engagement a engagé un processus d'identification des efforts à faire sur une base nationale ou en coopération pour y répondre. Elle a aussi mis en place un processus de suivi organisé autour d'un groupe d'experts chargé de contrôler les engagements nationaux, de les préciser et de veiller au respect des échéances. Elle a été suivie d'une conférence comparable avec les candidats à l'adhésion et autres partenaires non membres de l'Union européenne. En outre, le Conseil, parallèlement, a créé un « mécanisme d'évaluation des capacités militaires » chargé de suivre l'ensemble du processus « *headline goal* ». Enfin, la demande américaine que l'Union européenne utilise obligatoirement le SHAPE pour la planification opérationnelle, même dans le cas d'une opération autonome, a été écartée, malgré les menaces du secrétaire américain à la défense, W. Cohen.

À Nice, le processus engagé par le sommet de Saint-Malo a été consolidé :

- les fonctions de l'UEO nécessaires à la PESD ont été intégrées à l'Union européenne afin que celle-ci ait la maîtrise totale de la partie opérationnelle de la PESD. Ont été notamment transférés à l'UE sous forme d'Agence à créer le Centre Satellitaire de l'UEO (Torrejón) et l'Institut d'Études de Sécurité de l'UEO.
L'UEO restera un forum de débat et de discussion pour les gouvernements et les parlements, mais surtout elle demeurera le dépositaire de l'article V du traité de Bruxelles, modifié, ce qui évite à l'UE d'intégrer une clause d'assistance mutuelle que l'OTAN aurait regardée comme un défi ;
- la création des structures institutionnelles dont le principe avait été décidé à Cologne, et mis en place sous une forme intérimaire à Helsinki, a été approuvée ;
- une date butoir (Laeken / Bruxelles) a été fixée au programme devant conduire à la réalisation des objectifs fixés à Helsinki (*headline*) ;
- un mode de coopération de l'Union européenne avec l'OTAN a été arrêté. Il a été notamment prévu que le secrétaire général de l'OTAN pourrait assister au Conseil « Affaires générales », spécialement lorsqu'il consiste en un Conseil des ministres de la Défense, et que le président du Comité militaire de l'OTAN et le D-SACEUR pourraient assister aux réunions du Comité militaire de l'UE. Une réunion conjointe COPS / Conseil de l'Otan par semestre et des contacts permanents entre les experts militaires ont été également institués. Des dispositions ont été arrêtées concernant les conditions dans lesquelles l'UE pourrait disposer des moyens de

l'OTAN, notamment ses capacités de planification. Les États-Unis ont donné leur accord à ces textes, mais l'OTAN en tant que telle n'a pu le faire à cause du refus de la Turquie qui souhaite pouvoir disposer d'un veto sur toute action militaire européenne autonome. Ce qui n'a pas empêché la Turquie de proposer des troupes à la conférence d'engagement.

Lorsque c'était nécessaire, ces dispositions nouvelles ont été inscrites dans le traité de Nice.

Par ailleurs, celui-ci a étendu à la PESC la procédure de « coopération renforcée », mais en excluant de son champ d'application les matières ayant des implications « militaires et de défense » ce qui en limite considérablement la portée.

4.3 Au-delà d'Helsinki : une méthode plus ambitieuse reposant sur un processus de convergence et des critères de convergence (indicateurs *ex ante*) ou un pôle européen de planification de la coopération stratégique

L'objectif fixé par le Conseil d'Helsinki (*headline goal*) est très ambitieux. On peut se demander si l'Union européenne est capable de l'atteindre réellement sans une restructuration profonde et coordonnée de ses forces militaires et un redéploiement des moyens financiers consacrés par les États membres à leur défense (annexe « Les dépenses militaires en Europe »).

Globalement, l'Union européenne consacre beaucoup moins de ressources financières à sa défense que les États-Unis. Mais compte tenu de son poids dans le monde et de ses responsabilités internationales, son effort financier de défense n'est pas disproportionné par rapport à celui des États-Unis²⁵.

La question est peut-être moins celle du montant global du budget de la défense que celle de sa répartition entre les États membres et celle de l'emploi des ressources disponibles entre les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'équipement et les dépenses de recherche et développement.

- Quatre États membres (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) représentent à eux seuls les trois-quarts des dépenses militaires de l'Union européenne, et 90 % de la capacité industrielle de défense de l'UE.
- Les duplications de moyens entre les États membres sont excessives. Les effectifs sont trop nombreux par rapport aux formats correspondant aux besoins actuels (dont le plus important est la capacité de projection), trop de pays ayant maintenu la conscription alors qu'elle n'est plus justifiée que pour un nombre très réduit de pays (Finlande et Crête). L'effort d'équipement et de recherche et développement est très insuffisant (alors que le budget de la défense de l'ensemble de l'UE représente environ la moitié de celui des États-Unis, les dépenses de défense par soldat des États-Unis sont trois fois moindres que celles de l'Europe).

À terme, donc, il est très probable que l'UE ne pourra atteindre le *headline goal* d'Helsinki qu'au prix d'un effort financier accru et d'une redéfinition conjointe des moyens matériels et humains des États membres. Un « processus de convergence »²⁶ s'étalant sur une décennie pourrait être engagé sur le modèle de celui qui a été mis en œuvre par la Communauté européenne dans les grands domaines d'intégration (politique commerciale, politique de la concurrence, monnaie unique). Cela supposerait :

- de définir des objectifs qui aillent au-delà du *headline goal*, portant sur le format des systèmes de défense nationaux (augmentation de l'effort d'équipement, diminution des effectifs) ;
- d'élaborer des critères de convergence permettant de structurer un système de surveillance multilatérale (effort de défense minimum, part de la recherche et développement dans les dépenses militaires) adapté, bien sûr, à chaque État membre ;
- de créer un « fonds commun » de défense, sur le modèle de celui qui existe à l'OTAN.

Cette démarche a le mérite d'être conforme au « style d'intégration » des institutions européennes qui privilégie l'action sur les structures, la surveillance multilatérale sans concession, la discipline commune. À un moment où tous les États membres sont engagés dans une réforme profonde de leur

²⁵ En particulier si on étend la notion de défense à celle de « sécurité », et si donc on intègre l'aide économique dans le budget de la défense (l'aide européenne est quatre fois supérieure à celle des États-Unis).

²⁶ Cette idée a été proposée pour la première fois dans le rapport du Commissariat général du Plan (1999). Elle a été développée dans le rapport de l'IES de l'UEO (Heisbourg, 2000).

système de défense qui peut rencontrer des résistances internes, l'Union européenne pourrait contribuer à faciliter ces réformes en renforçant leur légitimité comme elle l'a fait dans le domaine économique. Les gouvernements européens ont examiné l'éventualité d'adopter une telle stratégie en 1999 et l'ont repoussée, la regardant comme trop contraignante et trop attentatoire à leur souveraineté.

Une autre méthode, plus souple, pour atteindre le même but, serait de constituer un « Monitoring Group » (G. Andréani et alii, 2001) chargé d'auditer en permanence et en toute indépendance les systèmes militaires des États membres (ou d'un groupe d'États membres dans le cadre de la « géométrie variable ») afin d'en évaluer les insuffisances et de proposer des améliorations faisant éventuellement appel à des coopérations européennes ou à l'élaboration de moyens communs. Ce groupe d'experts en planification stratégique que l'Union n'a pas encore, qui serait une sorte d'« OCDE militaire de l'Union », compléterait celui de l'OTAN, et permettrait de maintenir l'impulsion donnée à Saint-Malo à la construction d'une défense européenne au-delà du *headline goal* d'Helsinki.

4.4 L'échec de la PESC

À Amsterdam, l'Union européenne s'était dotée d'un instrument nouveau, les « stratégies communes », dont il était attendu qu'il permette de sortir la PESC de sa léthargie.

Sitôt le nouveau traité conclu, des domaines d'application ont été définis parmi lesquels la Russie, l'Ukraine, les Balkans et la région méditerranéenne. Ces « stratégies communes » se sont révélées incapables de relancer la PESC et ont montré les mêmes insuffisances que les anciennes procédures mises en place à Maastricht (rapport du 22 janvier 2001 de Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la PESC).

Simple inventaire exhaustif des politiques existantes, rassemblant des déclarations de principe non hiérarchisées n'ajoutant rien en pratique à celles des États membres, elles demeurent des exercices bureaucratiques routiniers, dépourvus de toute efficacité, de définition du plus petit dénominateur commun entre les États membres (approche du type « arbre de Noël »). Trop larges, elles n'ont jamais donné lieu à la mise en œuvre de la procédure de prise de décision à la majorité qualifiée, pourtant considérée comme un apport fondamental du traité d'Amsterdam. Elles n'ont permis ni de dégager des priorités, ni de faire face à l'urgence.

Beaucoup de raisons expliquent cet échec de la PESC : les différences de taille et de puissance économique des États membres, de statut (neutre ou non, membre du Conseil de sécurité, du G8, puissance nucléaire), les héritages historiques, de vision que les États membres ont du rôle international de l'Europe, d'intérêts stratégiques, d'attachement à l'OTAN pour des raisons internes et pour des raisons externes.

Si ces raisons ne sont pas surmontées progressivement, elles risquent, à terme, de bloquer le développement de la dynamique enclenchée à Saint-Malo.

L'Europe ne pourra pas continuer à s'armer si elle n'éclaircit pas au fur et à mesure les conditions de mise en œuvre des missions de Petersberg, la stratégie de défense à long terme de l'Union et l'intégration des volets militaires et des volets économiques de son action internationale.

Ce qui suppose, évidemment, qu'elle clarifie ses intérêts et ses ambitions, et qu'elle affirme sa responsabilité internationale, notamment par rapport à son allié américain (quelle puissance vise-t-elle, compte tenu de ce qu'elle est et comment entend-elle la mettre en œuvre ?)²⁷.

²⁷ Voir, par exemple, les propositions de F. Heisbourg (2000) d'élaboration d'un « livre blanc » européen et la critique de cette stratégie par G. Andréani et alii (2001) : « The comparison that some made with the Maastricht treaty "convergence criteria" for monetary union was a little misleading : the Maastricht criteria energised governments into fulfilling them, because they were the key to the prize of the single currency, a highly symbolic, make-or-break objective. There is no equivalent mechanism that can provide such incentives in the field of defence. The reward for meeting targets is to be recognised as doing one's fair share towards achieving common objectives, and to be seen as being "serious" about defence.

In a non-mechanical way, however, "peer-pressure" on defence budgets may well prove a promising means of encouraging "best practice". What some have called "soft convergence" is starting to show its worth in fields, such as European social and employment policy. In defence a combination of the headline goal, peer-pressure and the sense of the shame which stems from Europe's mediocre performance in the Kosovo air campaign may have arrested the long decline of budgets ».

4.5 La politique d'armement

Tant dans son volet « demande » que dans son volet « offre », la politique d'équipement de l'UE a rapidement progressé parallèlement au développement du processus de Saint-Malo.

• La demande

Harmoniser la demande des États membres afin de surmonter les handicaps de la fragmentation des marchés nationaux et de l'intégration du marché américain est un très ancien objectif des pays européens, qui s'était traduit par l'inscription en annexe du traité de Maastricht de l'objectif de la création d'une agence européenne d'armement.

Depuis le début des années soixante-dix, de nombreuses tentatives ont été faites, notamment en 1998, au sein de l'UEO, à travers la création du GAEO (Groupe armement de l'Europe occidentale). Elles n'ont pas atteint les objectifs qui leur étaient assignés.

Depuis 1999, des tentatives de coordination, limitées aux États membres les plus impliqués dans la défense, ont été lancées (sur le modèle du traité Schengen).

- L'OCCAR²⁸ a été réformée. C'est désormais un traité entre quatre pays européens (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni), qui paraît avoir surmonté les blocages précédents dans la mesure où le « juste retour » (équilibre entre la demande nationale et l'offre) n'est plus évalué programme par programme mais globalement, et où l'Organisation a des pouvoirs de mise en œuvre des décisions des membres relativement étendus (mais n'a aucun pouvoir d'initiative).
- Un processus d'harmonisation (la Lol, *Letter of Interest*) des procédures et des politiques (planification, sécurité, exportation...) a été engagé, en juillet 1998, entre les quatre pays de l'OCCAR, l'Espagne et la Suède). Il s'est concrétisé par la conclusion d'un traité cadre en juillet 2000.

Limitées à un nombre réduit de pays, elles semblent plus prometteuses que les précédentes. Mais permettront-elles de surmonter la faible propension des États à dépasser leurs approches nationales ?

Quelques décisions de politiques d'équipements concertées ont été prises :

- choix en mai par le Royaume-Uni de l'Airbus A400 M (25 exemplaires) comme futur avion de transport de troupes, suivi en septembre par l'Allemagne et la France (75 et 50 unités confirmées) ;
- memorandum d'entente conclu par l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas (MoU) pour l'acquisition en commun de l'hélicoptère de transport NH 90 (600 exemplaires d'intentions de commandes).

Elles s'ajoutent aux 7 programmes d'armement²⁹ conduits par l'OCCAR auxquels devraient être confiés trois autres programmes (missiles antichar, véhicule de combat, blindé d'infanterie)

• L'offre

Engagée bien après celle des États-Unis, la restructuration de l'industrie de la défense européenne a été très rapide.

En matière d'armement, la fusion intervenue en octobre 1999 entre Aérospatiale Matra (France), DASA (Allemagne) et CASA (Espagne) au sein du nouveau groupe EADS a doté l'Europe d'un groupe aéronautique de niveau mondial (96 000 personnes, chiffre d'affaires de 22 milliards d'euros). EADS détient 80 % d'Airbus, 43 % du consortium chargé du programme d'avion de combat Eurofighter, 45,8 % de Dassault Aviation qui produit l'avion de combat Rafale (2^{ème} en Europe), 100 % d'Eurocopter (premier mondial du marché des hélicoptères), 26 % d'Arianespace et 37 % des missiles Matra Bae Dynamics. Ces deux entités ont une taille internationale.

²⁸ Organisation conjointe de coopération en matière d'armement créée en décembre 1995 qui regroupe l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

²⁹ Hélicoptère de combat Tigre, missile antichar Milan, missile antiaérien Roland, radar de contrebatterie Cobra, systèmes de détection lanceurs et systèmes sol-air.

	CA 1999 (milliards d'euros)
EADS	22,0
BAE Systems	14,1
Boing	50,0
Lockheed Martin	25,5
Raytheon	20,0

Ces deux évolutions modifient radicalement les équilibres industriels entre l'Europe et les États-Unis. Elles pourraient inciter les Européens à prendre l'initiative de réclamer des négociations avec les États-Unis sur l'ouverture des marchés (F. Heisbourg, 2000). Toutefois, leur portée est difficile à évaluer, tant les groupes européens cherchent à lier leurs intérêts à ceux des groupes américains et ont déjà des positions commerciales importantes sur le marché américain.

Conclusions

La PESD lancée par le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 s'est donné des objectifs limités bien en deçà de ceux que s'était fixés la PESC : pas d'armée européenne, exclusion de l'article V et limitation aux « missions de Petersberg » de l'UEO et de l'OTAN, volontariat, contrôle mutuel et absence de concept stratégique.

Mais une démarche pragmatique des Européens, de la France et du Royaume-Uni en tout premier lieu, et l'épreuve du Kosovo, ont permis de progressivement dégager des terrains d'accord, ou de lever des préventions. Tant sur le plan des doctrines que sur celui des décisions de mise en œuvre, l'Europe de la défense a fait un grand pas en avant, en seulement deux ans.

- Le principe d'« autonomie européenne » a été accepté par tous les États membres de l'Union (sauf le Danemark) et par les États-Unis, même si sa portée exacte fait encore l'objet de dissensions entre la France et le Royaume-Uni. Les Européens se sont dotés des institutions nécessaires et l'OTAN a commencé à se réformer en conséquence.
- Pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, la question des moyens matériels nécessaires a été posée et a commencé à être concrètement traitée. En ce qui concerne l'articulation avec les moyens de l'OTAN, l'Union s'est placée dans les conditions de pouvoir décider et agir seule. Ce qui rend possible une mission de Petersberg dans le cas où les États-Unis ne souhaiteraient pas y participer ou ne le pourraient pas, si, par exemple, d'autres foyers de crises apparaissaient simultanément en dehors du champ de l'OTAN. Ce qui n'interdit pas d'avoir recours à certains moyens de l'OTAN si nécessaire. C'est une réponse appropriée à la condition de « non-duplication » posée par les États-Unis : dans la mesure seulement où cette duplication est inutile.
- Les pays non européens membres de l'OTAN et les pays candidats ont été associés au processus et une participation éventuelle à la gestion de crise leur a été laissée ouverte, sans que celle-ci puisse porter atteinte à l'autonomie européenne.
- Un équilibre doctrinal a été trouvé (notamment à Washington) entre le principe de primauté (le terme utilisé à Nice est « responsabilité primaire ») de l'ONU en matière de maintien de la paix et de sécurité intérieure (qui permet de faire obstacle à l'extension des responsabilités de l'Alliance Atlantique au-delà de son champ actuel et à l'unilatéralisme américain) et la liberté d'action de l'Europe dans le cas où l'ONU serait paralysée par une attitude non coopérative d'obstruction d'un des membres permanents du Conseil de sécurité.

Néanmoins d'importantes incertitudes et ambiguïtés subsistent.

- Les engagements des États membres seront-ils respectés, dès lors qu'ils sont volontaires et qu'aucune sanction n'est prévue dans le cas où un État se montrerait déloyal ? La « pression des pairs » et l'échange de « bonnes pratiques » seront-ils suffisants ?
- L'évaluation des besoins en matériel, en commandements, en technologie, en capacités de production des armes des Européens, tels que la guerre du Kosovo les a révélés et que les pays de l'Union ne peuvent satisfaire aujourd'hui, a seulement été entamée. La répartition des efforts que chaque État membre devra fournir n'est pas engagée. La PESD n'a ni créé ni envisagé de créer des

moyens nouveaux. Ce recensement des moyens qui manquent, tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique, et cette réflexion sur les conditions de leur mise en commun soulèveront la difficile question de la restructuration des industries de défense, notamment dans le domaine des moyens de transport et de l'accès aux techniques d'imagerie satellitaire.

- Le mécanisme de suivi de la PESD mis en place par les États membres et auquel participe l'OTAN aura à surmonter des dilemmes de plus en plus tendus de « non-duplication inutile », notamment lorsque seront abordées les questions relatives aux moyens que l'Union n'a pas et que l'OTAN (les États-Unis) possède. D'autant plus que l'OTAN elle-même a engagé une réflexion dont l'objet est identique pour son propre compte (l'initiative sur les capacités de défense, ICD).
- Les conditions de l'accès aux moyens de l'OTAN de l'Union européenne ne sont pas complètement définies. Si les Européens ont la garantie de pouvoir utiliser les moyens de planification de l'OTAN, il ne leur a été accordé qu'une « présomption » de disponibilité des autres moyens et capacités de l'OTAN. Cela confère à la Turquie un pouvoir exorbitant. Mais ces autres moyens sont « prédéfinis » ce qui rend leur mobilisation par l'Union plus aisée et plus rapide, donc plus opérationnelle.
- Le partage de l'information soulève des problèmes spécifiques. Les Américains conditionnent l'accès de l'Union aux informations de l'OTAN à la mise en place au sein de l'UE de procédures garantissant la parfaite maîtrise de leur divulgation. Le Royaume-Uni, entièrement lié aux États-Unis dans ce domaine, considère que toute duplication est inutile, notamment en matière de satellite de surveillance, contrairement aux Français et aux Allemands.
- Il n'est pas précisé qui, de l'OTAN ou de l'UE, aura le premier mot en cas de crise, détiendra la priorité de la décision. Si c'est l'OTAN, ce que les États européens eux-mêmes laissent entendre, l'UE sera placée en position subsidiaire. La décision quant à l'engagement de l'OTAN (et donc de l'UE seule, avec ou sans moyens de l'OTAN) relèvera alors des États-Unis.
- Des problèmes de doctrine et de stratégie continuent d'opposer la France et le Royaume-Uni (ou plus généralement les européenistes et les atlantistes) malgré leur rapprochement, comme en a une nouvelle fois témoigné le sommet de Nice. Cette « ambiguïté constructive », s'est révélée féconde. Il n'est pas sûr qu'elle ne se heurtera pas à terme à des oppositions insurmontables de conception, tant du lien transatlantique que de la construction européenne, entre les deux principaux architectes de la PESD. Car l'enjeu de la PESD, c'est aussi et plus largement, l'avenir de l'Europe. Par la PESD, les Britanniques ont cherché à accroître leur influence sur le continent européen à la fois pour peser sur le cours de la construction européenne à un moment crucial de son histoire et pour indirectement, par ce biais, renforcer leur influence auprès de leurs alliés atlantiques.
- Les incidences sur la dynamique européenne et ses équilibres institutionnels des deux évolutions nouvelles et liées (d'une part, l'émergence d'un outil militaire commun, d'autre part d'une implication du Royaume-Uni plus étroite dans l'Union européenne) sont incertaines. Toutes deux tendent à renforcer à court terme les aspects intergouvernementaux de l'Union européenne au détriment des aspects supranationaux. Et ce, non seulement parce que les compétences dont il s'agit ont été volontairement placées sous la responsabilité d'organes strictement intergouvernementaux (du deuxième pilier), mais aussi parce que le renforcement de ces compétences intergouvernementales dans l'Union affaiblit le caractère supranational des compétences communautaires, par un effet de contamination. Mais la relation entre la PESD et la supranationalité est, dans une perspective de long terme, ambivalente. Par certains aspects, la coopération militaire ne semble pouvoir être organisée que dans la forme intergouvernementale. N'exige-t-elle pas un engagement moral des citoyens appelés à exécuter une opération militaire que seul le sentiment national peut inspirer ? N'est-elle pas la prérogative par excellence du gouvernement et l'expression ultime de la souveraineté ? Mais par d'autres aspects, elle exige une efficacité dans l'action qui se prête mal au consensus et à la décentralisation. L'OTAN a apporté la preuve – en dépit de l'exercice en son sein d'un puissant hégémonisme – au cours de la guerre du Kosovo que cette forme de coopération militaire ne pouvait surmonter ses handicaps intrinsèques autrement que par une mise en œuvre surdimensionnée de sa puissance. En outre, par l'étroitesse des intérêts qu'elle exige et l'existence d'affinités profondes qui la conditionnent, la coopération militaire peut apparaître comme le premier pas d'un processus de fédéralisation plus général.

Dans cet équilibre, l'implication plus étroite du Royaume-Uni dans la construction européenne risque de peser lourd. Car même les factions politiques les plus europhiles qui sont aujourd'hui au pouvoir restent complètement hostiles à toute forme de supranationalité (pour les nouvelles compétences mais aussi pour les anciennes) au sein des institutions européennes. Cette hostilité n'étant pas exclusive d'ailleurs de la création d'instruments de politiques communes uniques propres au fédéralisme (monnaie unique, police des frontières unique).

- L'au-delà des « missions de Petersberg » et l'après 2003 n'ont jamais été évoqués, ce qui a sans doute été la condition de réussite de l'initiative de Saint-Malo. Ils soulèvent des questions stratégiques conflictuelles, concernant la stratégie, nécessairement mondiale, de l'Europe et le type de puissance militaire dont l'Europe devrait se doter. L'échec de la PESC montre qu'y apporter des réponses exigera beaucoup de temps, sauf nouveau grand choc extérieur et profonde réforme des institutions européennes, notamment par l'instauration d'un « centre de gravité ». Dans cette perspective de long terme, la question de l'amélioration des capacités européennes ne pourra être esquivée. La France est l'État membre qui a le plus d'ambition pour l'Europe. Même si elle est soutenue par l'Allemagne, elle devra composer avec le Royaume-Uni, beaucoup moins allant. Peut-elle compter sur des effets d'entraînement de la dynamique lancée à Saint-Malo ? Faut-il instaurer un processus de planification formelle au niveau de l'Union du type « livre blanc » ou au contraire compter sur la libre discussion intergouvernementale et les initiatives nationales (G. Andréani et alii, 2001) ? Quand les grandes questions stratégiques (quels usages de l'armée européenne ? Quelles spécificités par rapport aux forces américaines ? Quelle « division du travail » entre les États-Unis et l'Europe ?) risquent-elles de bloquer le processus ? Quand, au contraire, l'émergence d'un complexe « militaro-industriel » proprement européen la stimulera-t-elle ? Des moyens budgétaires nouveaux y seront-ils consacrés ? Qui en aura la responsabilité ?
- Enfin, à terme, ne pourra non plus être esquivée la question de l'intégration de l'article V dans le traité. La réalité y pousse, les intérêts essentiels des États membres étant de plus en plus interdépendants. Il reste les craintes, légitimes, des États-Unis et des pays neutres de se voir par ce biais imposer des obligations de défense non voulues. Les coopérations renforcées pourront-elles y apporter des réponses ?
- De nombreux problèmes institutionnels subsistent : faut-il créer un Conseil des ministres de la Défense ? Faut-il instituer un commandement opérationnel à l'image du SHAPE ? Faut-il renforcer l'autorité du COPS, qui aujourd'hui reste soumis au contrôle du Comité politique et du COREPER ? Quel lien établir entre la Commission et le COPS, et en particulier revient-il à ce dernier d'assurer la cohérence entre la partie civile de la PESC et sa partie militaire, comme l'idée en a été émise ? Faut-il fondre le poste de Haut représentant avec celui de commissaire aux relations extérieures, le Haut représentant / commissaire étant désigné par les chefs de gouvernement avec l'accord du président de la Commission ?
- Par la PESC, l'OTAN a obtenu la possibilité, dans certains cas, de participer à des Conseils des ministres « Affaires générales », ce qui est un signe supplémentaire de la dérive intergouvernementale actuelle de l'Union européenne. Quelle mise en œuvre de cette mesure sera faite ? Quelles en seront les conséquences à long terme ?
- Jusqu'à maintenant, l'Europe de la Défense s'est construite sous la direction d'un directoire « bienveillant » – la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne – qui a su se rallier l'ensemble des petits pays, grâce à une habile politique d'influence, et grâce aussi au « choc » du Kosovo. Les divers comités qui viennent d'être créés peuvent sans doute être améliorés, notamment dans leur relation avec la Commission pour une meilleure articulation entre les aspects civils de la diplomatie et ses aspects militaires. Des compétences « d'impulsion » peuvent leur être données, au-delà des seules compétences de mise en œuvre des moyens actuels, afin de maintenir l'élan de la construction de la défense. Mais il est probable qu'ils n'acquerront jamais le degré nécessaire de leadership politique, la légitimité requise, le crédit politique exigés pour non seulement coordonner des politiques, mais diriger et bâtir des coalitions.
- Faut-il considérer que seul l'État national peut exercer un tel leadership dans le cas de l'usage de la force militaire, et que la solution consiste alors, comme cela est proposé par certains analystes, à ériger en directoire les trois grands États membres les plus impliqués dans les affaires militaires puisqu'aucun, à lui seul, n'est en mesure de le faire à l'instar des États-Unis dans l'OTAN (France,

Grande-Bretagne, Allemagne)³⁰ ? Ce qui implique que les autres États acceptent qu'ils prennent la direction des politiques de défense et donc de la politique étrangère de l'Union.

Mais l'arrivée d'une nouvelle administration à la tête des États-Unis porteuse d'une nouvelle conception de l'exercice de l'hégémonie américaine dans le monde et en Europe, et d'un projet de défense (bouclier antimissiles NMD) des États-Unis sur lequel les Européens risquent de se diviser est susceptible de bouleverser les équilibres stratégiques très instables au sein de l'Europe, dans un sens européeniste (par réaction des plus atlantistes des Européens) comme dans un sens atlantiste (par adhésion des mêmes) d'ailleurs.

Pendant la présidence Clinton, les États-Unis ont soutenu verbalement, non sans ambiguïtés et arrière-pensées, les initiatives européennes de défense commune et ont alternativement favorisé, découragé ou bloqué les décisions de mise en œuvre pratique prises par les Européens. La présidence Bush s'annonce moins diplomatique et moins coopérative alors même qu'un échec de la dynamique engagée à Saint-Malo aurait nécessairement des conséquences majeures pour l'avenir de l'Europe.

³⁰ « *They [France, Grande-Bretagne, Allemagne] will have to learn to think for the Union as a whole, taking the concern of others members into account. They will have to exercise their leadership in an informal transparent and inclusive manner* » [...] « *And within the Union, the three major countries will have to assure the prime responsibility for coping with future conflicts, and the others will have to occur, if the E.U. is to be capable of audit action* ».

**LES PROPOSITIONS DES ÉTATS MEMBRES,
DES PAYS CANDIDATS ET DES PARTENAIRES EUROPÉENS
AUX « CONFÉRENCES D'ENGAGEMENT » DE NOVEMBRE 2000**

	Hommes	Navires	Avions	Autres
<i>Contributions offertes par les États membres</i>				
Allemagne	13 500	20	93	
Autriche	2 000			
Belgique	1 000	9	25	
Danemark	-	-	-	
Espagne	6 000		40	Groupe aérospatial
Finlande	2 000			
France	12 000	15	75	Satellites Helios
Grande-Bretagne	12 500	18	72	
Grèce	3 500			
Irlande	1 000			
Italie	6 000			
Luxembourg	100			
Pays-Bas	5 000			
Portugal	1 000			
Suède	1 500			
<i>Contributions offertes par les pays tiers</i>				
Turquie	4 000 - 5 000			
Norvège	1 200			
R. tchèque	1 000			
Hongrie	450			
Slovaquie	350			
Pologne	une brigade			Composants aériens et maritimes
Chypre				Une compagnie de transport

LES INSTITUTIONS DE LA PESD

	Composition	Fonctions	Présidence
Comité politique et de sécurité	Directeurs politiques ou directeurs politiques adjoints des MAE ou ambassadeurs	<p>Sous l'autorité du Conseil et dans le respect des procédures propres à chaque pilier :</p> <ul style="list-style-type: none"> _ suivi de tous les aspects de la PESC et de la PESD ; _ suivi de la situation internationale ; _ dialogue politique avec l'OTAN ; _ « responsabilité de la direction politique » du développement des capacités militaires ; _ traitement des situations de crise et examen des options ; _ « contrôle politique et direction stratégique » de la réponse militaire à une crise. 	État assurant la présidence de l'Union ou, après consultation de la présidence, le SG/HR
Le Comité militaire	Chefs d'État-major des armées ou leur représentant	<ul style="list-style-type: none"> _ Avis et recommandations au COPS ; _ directive à l'État-major ; _ direction militaire des activités militaires. 	Président permanent pour 3 ans
L'État-major (service du SG)	Experts militaires détachés auprès du secrétariat du Conseil (150 personnes à terme)	<ul style="list-style-type: none"> _ Alerte rapide ; _ évaluation des situations ; _ planification stratégique ; _ identification des forces. 	Directeur général

DÉCISIONS MARQUANTES SUR LA DÉFENSE EN EUROPE

	EUROPE			OTAN
	UEO	Intergouvernemental	UE	
1984	Déclaration de Rome Relance de l'UEO.			
1987	Plate-forme de La Haye Relance de l'Europe de la sécurité et de la défense.			
juillet 1990				Déclaration de Londres sur une « Alliance de l'Atlantique Nord renouvelée ».
juin 1991				Elaboration d'un « nouveau concept stratégique » : extension de l'Alliance aux actions exercées contre les « intérêts de sécurité » des membres.
novembre 1991				Création de ARRC, corps de réaction rapide du coman- dem ent allié en Europe (ACE).
décembre 1991			Traité de Maastricht : institution de la PESC relative à la sécurité de l'UE et à terme d'une politique de défense commune pouvant aller jusqu'à une défense commune.	
19 juin 1992	Conseil de l'UEO de Petersberg. Définition des missions assignables à l'UEO : missions ne relevant pas de l'article V : · missions humanitaires et d'évacuation ; · maintien de la paix ; · gestion des crises et réta- blissement de la paix.			
1993		Création de l'Eurocorps (France, Allemagne, puis Belgique, Espagne et Luxembourg).		
10-11 janv. 1994				Sommet de Bruxelles : recon- naissance d'une « identité européenne de sécurité et de défense » (IESD) et adoption du concept de GFIM (groupe de forces interarmées multi- nationales) : · réforme des structures de l'OTAN pour les adapter aux nouvelles missions ; · adaptation des structures au double usage pour l'alliance et pour l'UEO ; · adaptation au Partenariat pour la Paix (ouverture des exercices et entraînement aux forces des pays non membres).
mai 1995	Création d'Eurofor (force militaire de réaction rapide) et d'Euromarfor (force maritime européenne).			
juin 1995		Entrée en service d'Helios I (France, Espagne, Italie).		
5 déc. 1995				Décision française de parti- ciper au conseil des ministres de la défense au Conseil Atlantique.
juin 1996				Sommet de Berlin. Concept de capacités de l'OTAN séparables mais non sépa- rées : définition du nouveau concept stratégique qui complète le concept de GFIM.
25-26 sept. 1996				Création d'un poste d'adjoint du SACEUR pour un Européen.
juin 1997			Traité d'Amsterdam : · intégration des missions de	

		EUROPE		OTAN
		UEO	Intergouvernemental	UE
				Petersberg ; . cellule d'analyse politique et d'alerte ; . stratégies communes ; . abstention constructive ; . Haut représentant.
18 nov. 1997	Création d'un comité militaire des chefs d'Etat-major des armées.			
septembre 1998		Traité de l'OCCAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement).		
4 déc. 1998		Sommet franco-britannique de Saint-Malo : . amélioration des capacités ; . affirmation du rôle de l'UE ; . affirmation d'une vocation à la puissance de l'Europe ; . réitération du rôle de l'OTAN.		
24 avril 1999				Sommet de Washington : définition d'un nouveau concept stratégique ; reconnaissance de la pertinence de l'IESD ; trois réserves (les 3 D) : . pas de duplication ; . pas de découplage ; . pas de discrimination entre les Européens non membres de l'UE.
29 mai 1999		Sommet franco-allemand de Toulouse.		
3-4 juin 1999			Sommet européen de Cologne : programme de mise en œuvre des orientations de Saint-Malo : . sessions régulières avec les ministres de la Défense du Conseil affaires générales ; . création d'un Comité politique et de sécurité permanent de l'UE (COPS) ; . création d'un Comité militaire de l'UE ; . transferts de moyens militaires de l'UEO à l'UE à terme ; . création d'un Etat-major ; . renforcement des capacités notamment en matière de renseignements, de capacité de projection, de commandement et de contrôle ; . nomination de Javier Solana.	
10-11 déc. 1999			Sommet européen d'Helsinki : début de la mise en œuvre du programme de Cologne : . création sur une base intérimaire des institutions dont la création avait été décrétée à Cologne ; . définition d'un « <i>head line goal</i> » : création des moyens de mener les missions de Petersberg avant 2003.	

DÉPENSES DE L'OTAN EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Budgets de défense et dépenses d'acquisition des membres d'Europe occidentale de l'OTAN et des États-Unis, 1995-99

(en dollars constants pour 1997)

Millions de dollars	Budget de défense				
	1995	1996	1997	1998	1999
Europe occidentale					
Allemagne	34.625	32.745	26.641	26.002	23.790
Belgique	3.534	3.186	2.806	2.723	2.588
Danemark	3.250	3.099	2.726	2.652	2.395
Espagne	7.243	7.014	5.942	5.888	5.464
France	42.240	37.861	32.711	30.703	28.353
Grèce	3.473	3.598	3.648	3.867	3.675
Italie	16.619	20.680	18.237	17.495	15.609
Luxembourg	128	124	109	105	98
Norvège	3.901	3.820	3.597	3.099	3.070
Pays-Bas	8.775	8.249	6.992	6.869	6.797
Portugal	1.869	1.755	1.698	1.554	1.564
Royaume-Uni	35.725	34.196	35.736	36.111	33.254
Sous-total	161.382	156.327	140.843	137.068	126.657
États-Unis	274.624	271.739	257.975	253.423	252.379
Total	436.006	428.066	398.818	390.491	379.036

Millions de dollars	Acquisitions				
	1995	1996	1997	1998	1999
Europe occidentale					
Allemagne	3.969	3.705	2.956	3.455	3.175
Belgique	293	217	192	203	183
Danemark	406	384	339	351	322
Espagne	998	1.243	1.012	781	744
France	7.952	7.588	6.465	5.620	5.242
Grèce	1.022	1.146	1.146	1.287	1.273
Italie	1.642	2.026	2.100	2.394	1.905
Luxembourg	3	7	6	5	5
Norvège	826	839	906	773	691
Pays-Bas	1.338	1.578	1.324	1.581	1.380
Portugal	140	263	352	365	400
Royaume-Uni	7.334	8.189	8.466	9.354	8.263
Sous-total	25.923	27.185	25.264	26.169	24.123
États-Unis	46.251	43.332	42.930	43.887	47.052
Total	72.174	70.517	68.194	70.056	71.175

Source : Heisbourg (2000).

LES DÉPENSES MILITAIRES EN EUROPE EN 1999

	Total forces armées	Total forces armées en % de la population	Budget défense	Budget défense en % du PIB	Dépenses de défense par habitant	Dépenses de défense par soldat	Dépenses d'équipement en % du budget de défense (R et D non inclus)	Dépenses de R et D en % du budget de défense
Allemagne	332.800	0,40	24.700	1,26	301	74.219	8,50	5,10
France	317.300	0,54	29.500	2,24	499	92.972	17,77	10,67
Italie	265.500	0,46	16.200	1,48	280	61.017	10,36	1,84
Royaume-Uni	212.400	0,36	34.600	2,88	589	162.900	16,20	11,30
Espagne	186.500	0,48	6.000	1,07	153	32.172	9,70	2,83
Grèce	165.670	1,56	3.800	3,30	357	22.937	18,85	0,55
Pays-Bas	56.380	0,36	7.000	1,91	445	124.156	15,09	0,91
Suède	53.100	0,60	4.500	2,12	505	84.746	49,00	2,11
Portugal	49.700	0,50	1.600	1,52	162	32.193	9,15	0,25
Autriche	44.750	0,55	1.800	0,80	222	40.224	16,00	0,56
Belgique	41.750	0,41	2.500	1,12	247	59.880	5,52	0,08
Finlande	31.700	0,61	1.500	1,45	290	47.319	39,40	0,86
Danemark	24.300	0,46	2.600	1,55	495	106.996	13,71	0,19
Irlande	11.500	0,31	758	1,02	205	65.913	2,64	
Luxembourg	768	0,18	102	0,67	245	132.813	3,40	
Total UE	1.794.118		137.160	1,78	333	76.031	15,11	6,56
Turquie	639.000		8.900					
Pologne	240.650		3.200					
Rép. Tchèque	58.200		1.263					
Hongrie	43.440		688					
Norvège	31.000		3.200					
Islande								
Total OTAN Europe	2.665.358		145.753					
Etats-Unis	1.371.500	0,50	277.600	3,19	1.016	202.406	11,80	12,72

Source : IISS Military Balance 1999/2000 (qui exclut les forces de gendarmerie) in « Défense européenne : la mise en œuvre ».

Bibliographie

- ALBRIGHT (M. K.) : « The Testing of American Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 6, novembre-décembre 1998, p. 50-64.
- ANDRÉANI (G.) : « La France et l'OTAN après la guerre froide », *Politique étrangère*, 1/1998, p. 77-92.
- ANDRÉANI (G.), BERTRAM (C.), GRANT (C.) : « Europe's Military Revolution », *Centre For European Reform*, Londres, mars 2001, 86 p.
- BARRAU (A.) : « Politique étrangère, sécurité et défense : où en est l'Europe ? », *Rapport d'information n° 2254*, Assemblée Nationale, Délégation pour l'Union européenne, 16 mars 2000.
- BOURLANGES (J.-L.) : « Les Européens malades de la PESC », *Politique Internationale*, n° 74, hiver 1996-97.
- BRZEZINSKI (Z.) : *Le grand échiquier*, Paris, Bayard Éditions, 1998.
- BRZEZINSKI (Z.) : « Comment l'Amérique doit vivre avec la nouvelle Europe », *Commentaire*, n° 91, vol. 23, automne 2000, p. 485-496.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN : *Les relations extérieures de l'Union européenne*, rapport du groupe présidé par Pascal Boniface, octobre 1999.
- CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE : « Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », 4 juin 1999.
- CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI, Annexe IV aux conclusions de la présidence : « Rapports de la présidence concernant "Le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense" et "La gestion non militaire des crises par l'Union européenne", 10-11 décembre 1999.
- CONSEIL EUROPÉEN DE SANTA MARIA DA FEIRA, Conclusions de la présidence : « Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », 19-20 juin 2000.
- CONSEIL EUROPÉEN DE NICE, Conclusions de la présidence : « Rapport de la présidence du Conseil de l'Union européenne sur la politique européenne de sécurité et de défense », décembre 2000.
- « Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », 19-20 juin 2000.
- DÉFENSE NATIONALE, « La politique de défense en France », 56^{ème} année, novembre 2000.
- GRANT (C.) : « EU 2010 : an Optimistic Vision of the Future », *Centre for European Reform*, Londres, septembre 2000.
- GROUPE D'EXPERTS À HAUT NIVEAU SUR LA PESC : « La PESC : perspectives après Amsterdam et Cologne », quatrième rapport, Bruxelles, 26 juillet 1999.
- GUEHENNO (J.-M.) : « Américanisation ou globalisation ? », *Politique Étrangère*, 1/99, printemps 1999.
- HEISBOURG (F.) : in Villepin (X.) « Les premiers enseignements de l'opération « Force alliée » en Yougoslavie. Quels enjeux diplomatiques et militaires ? », *rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, n° 464, Sénat (audition du 9 juin 1999).
- HEISBOURG (F.) : « Défense européenne : la mise en œuvre », *Cahiers de Chaillot*, n° 42, septembre 2000.
- HOWORTH (J.) : « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, n° 43, novembre 2000.
- MARTIN (L.), ROPER (J.) (sous la direction de) : *Vers une politique de défense commune*, Étude du Groupe stratégique européen et de l'Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, 1995.
- MISSIROLI (A.) : « PESC, défense et flexibilité », *Cahiers de Chaillot*, n° 38, février 2000.
- MONTBRIAL (DE) (T.) : in Villepin (X.) « Les premiers enseignements de l'opération « Force alliée » en Yougoslavie. Quels enjeux diplomatiques et militaires ? », *rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, n° 464, Sénat (audition du 23 juin 1999).

- ORTEGA (M.) : « L'intervention militaire et l'Union européenne », *Cahiers de Chaillot*, n° 45, mars 2001.
- OTAN : « Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters », Bruxelles, 10-11 janvier 1994.
- SLOAN (S. R.) : « Les États-Unis et la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, n° 39, avril 2000.
- SOLANA (J.) : « Le développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne », *Revue du Marché commun de l'Union européenne*, n° 442, octobre-novembre 2000, p. 586-589.
- SOLANA (J.) : rapport sur les stratégies communes de l'Union européenne présenté devant le conseil des ministres des Affaires étrangères des Quinze, 22 janvier 2001.
- SOMMET DE WASHINGTON : « Le concept stratégique de l'Alliance », approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, OTAN, Washington, 23 et 24 avril 1999.
- SOMMET DE WASHINGTON : « Une alliance pour le XXI^e siècle », communiqué publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, OTAN, Washington, 24 avril 1999.
- SUR (S.) : « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *Les notes de l'IFRI*, n° 22, Paris, septembre 2000.
- VERNET (D.) : « Vers l'Europe de la défense », *Commentaire*, hiver 2000.
- VILLEPIN (X.) : « Les premiers enseignements de l'opération « Force alliée » en Yougoslavie. Quels enjeux diplomatiques et militaires ? », *rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, n° 464, Sénat, 30 juin 1999.