

# L'UNION EUROPEENNE ET SA DEFENSE : DES LENDEMAINS QUI CHANTENT OU UNE NOUVELLE « TOUR DE BABEL »?

PAR

YVES BOYER (\*)

Le développement de l'Europe de la défense a connu une série de progrès décisifs dans la décennie quatre-vingt-dix. Jusqu'alors de nombreuses tentatives avortées ou infructueuses avaient jalonné son histoire chimérique. Malgré ces multiples échecs l'idée demeurerait, en tout cas à Paris, que tôt ou tard il faudrait reconsidérer une posture de défense collective exclusivement fondée sur l'OTAN. La planification militaire de l'organisation intégrée devient, avec la fin de la guerre froide, excessivement contraignante et très largement vide de sens pour les Européens. C'est sans doute ce facteur, sous-estimé par bien des commentateurs, qui va pousser les plus fervents « otaniens » parmi les Quinze à franchir le Rubicon de la défense européenne.

Dès ses origines, le souci principal de l'OTAN est de s'assurer qu'en cas de guerre, chaque pays remplisse sans délai ses obligations militaires qui découlent du Traité de Washington. Pour y parvenir, la solution retenue consiste à développer, sous le leadership américain, un système de planification militaire commun qui a fini par développer une « culture » proprement otanienne, dont le SHAPE (1) est à la fois l'instigateur et le garant vigilant. Dans le cadre de missions clairement établies, les planificateurs de l'OTAN définissent différents modes d'action requérant certains types de forces mises à disposition par chaque allié auprès du commandement intégré.

Cette procédure repose sur un système automatique de planification militaire permettant d'envisager différentes options d'engagement des forces et destinées à être si rapidement mises en œuvre que chaque Etat a en quelque sorte consenti un abandon de souveraineté majeur et n'a plus la possibilité de peser sur les choix arrêtés, de renégocier sa position et de revoir ses engagements. Ce mécanisme « ligote » littéralement chaque partenaire. Avec la disparition de la menace majeure, les plans d'opportunité (*contingency plans*) n'ont plus lieu d'être et par conséquent, d'une façon subreptice mais réelle, chaque Etat membre de l'OTAN se réapproprie, au sein même de l'OTAN,

(\*) Directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), Maître de conférence à l'Ecole polytechnique et professeur associé à l'Ecole militaire spéciale de Saint-Cyr.

(1) *Supreme Allied Headquarter in Europe.*

sa souveraineté militaire. Les conséquences effectives d'une telle évolution se feront notamment sentir lors de la guerre du Kosovo.

Ce mouvement de réappropriation explique en large part le basculement des Européens, toutes choses égales par ailleurs, au profit de la défense européenne. Cette évolution du fonctionnement et des équilibres internes au sein de l'OTAN a été sous-estimée et justifie très largement le ralliement des Quinze, à commencer par ceux d'entre eux membres de l'OTAN, à l'idée de défense européenne. Jusqu'en 1990, la nécessité faisait loi et la défense de l'Europe par l'OTAN primait sur l'idée d'une capacité autonome d'action militaire européenne dans le cadre de l'Union. Ensuite, en une dizaine d'années, deux « fenêtres d'opportunité » vont se présenter et permettre aux Européens de progresser à pas de géant dans la voie de ce qui deviendra la politique européenne commune de sécurité et de défense (PECSO). Cette marche rapide va d'abord porter sur les conditions politiques, juridiques, organisationnelles du développement de l'Europe de la défense (2). Ensuite, elle prendra une dimension concrète dans le cadre de ce que le ministre français de la Défense caractérise comme un premier cycle de convergence (3), qui culminera, en 2003, avec la mise à disposition de l'Union d'une force opérationnelle de réaction rapide. L'aspect dynamique mais encore modeste de cette première phase, faisant passer la PECSO de l'état d'ébauche à celui de réalisation pratique, n'allait pas tarder à faire néanmoins ressortir de nouvelles ambiguïtés sur le sens et la portée du projet européen dans son ensemble.

#### LA MÉTAMORPHOSE DE LA DÉCENNIE 1990-2000

La prise en compte d'une dimension militaire dans la construction européenne apparaît pour la première fois avec le Traité de Maastricht (4). Il y est précisé que l'Union cherchera à se doter d'une politique extérieure de sécurité commune (PESC) qui couvrira « *tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité* ». En 1997, le Traité d'Amsterdam établit, quant à lui, les fondements juridiques destinés à doter cette politique étrangère commune d'une capacité militaire, de telle sorte que l'Union définisse « *progressivement une politique de défense commune qui pourrait conduire à terme à une défense commune* ». Reprenant le Traité de Maastricht, il fait de l'UEO le « bras armé » de l'Union et envisage son intégration au sein de l'Union.

(2) Durant cette période des décisions seront néanmoins prises pour mettre sur pied des forces européennes. C'est en particulier le cas du Corps européen créé au sommet franco-allemand de La Rochelle le 22 mai 1992 et qui rassemble aujourd'hui des unités terrestres de cinq pays de l'Union européenne. D'autres forces verront également le jour, comme une « Euroforce opérationnelle rapide » du niveau d'une division (Eurofor) et une force maritime « préstructurée et non permanente » (Euromarfor). Ces deux forces ont été créées le 15 mai 1995 à Lisbonne lors d'une réunion des ministres des Affaires étrangères français, italien et espagnol. Le Portugal décidera en 1996 de participer à ces deux forces.

(3) Alain Richard, discours à l'occasion des journées Eurodéfense, 16 juin 2000.

(4) 11 décembre 1991.

Le Traité d'Amsterdam esquisse aussi les missions de l'Union européenne en matière d'usage de la force, en reprenant *in extenso* celles définies, en 1992, par l'UEO (missions dites de Petersberg (5), c'est-à-dire « *les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* ». Il appelle les Etats européens à coopérer entre eux en matière d'armement pour étayer le développement de l'Europe de la défense. Le traité institue par ailleurs un Haut Représentant pour la PESC dont la fonction sera, par la suite, confiée au Secrétaire général du Conseil, assisté par un Secrétaire général adjoint (6) et bénéficiant de l'appui d'un outil d'analyse et de prévision commun, l'Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR), qui propose, sous l'autorité du Haut Représentant, des options d'action à la Présidence et au Conseil européen.

Etait-ce pure prémonition ou le produit de la mécanique européenne ? Toujours est-il que les bases juridiques de la PECSO ont ainsi existé avant que les conditions politiques deviennent suffisamment mûres pour passer des intentions aux réalisations.

En effet, au moment où cette architecture dessinait les contours de ce qui deviendra la PESCO, sa mise en œuvre était politiquement bloquée. La tentative française de transformer, en la rendant plus équilibrée, la répartition des rôles et des compétences au sein de l'OTAN (1995-96) entre Américains et Européens, avait fait long feu. Paris avait, en effet, envisagé que l'initiative prise par l'OTAN lors du sommet de Berlin en janvier 1994 de reconnaître en son sein une « Identité Européenne de Défense et de Sécurité » (IESD) puisse servir ultérieurement de tremplin pour la PECSO, alors encore dans les limbes. Les choses en étaient restées là jusqu'à la rencontre de Saint-Malo (3-4 décembre 1998) qui vit, contre toute attente, Français et Britanniques porter la PECSO sur les fonts baptismaux.

De nombreuses explications ont été avancées à propos du changement d'orientation britannique. Incontestablement, l'expérience douloureuse de la crise dans les Balkans, notamment en Bosnie-Herzégovine lorsque les objectifs stratégiques de Londres et de Washington étaient divergents tout au moins jusqu'à la rencontre de Dayton, a été très mal vécue par les dirigeants britanniques. Ces derniers ont pris conscience qu'à l'avenir les Américains pourraient ne pas partager les mêmes intérêts stratégiques et qu'il convenait dès lors de prévoir des mécanismes d'intervention militaire proprement européens.

A cela s'est ajoutée la crainte qu'un affaiblissement excessif des capacités militaires européennes constaté tout au long de la décennie ne finisse par ruiner toute perspective de mettre au point ces mécanismes. Il convenait

(5) Déclaration du Conseil des ministres de l'UEO, 19 juin 1992.

(6) En décembre 2000, il s'agissait respectivement de MM. Javier Solana et de Boissieu.

donc de remobiliser les Européens sur un projet visant à renforcer leur capacité à intervenir militairement dans le cadre d'une crise de moyenne intensité survenant en Europe ou dans son pourtour immédiat. Ce souci de Whitehall trouvait, au demeurant, un écho favorable à Washington, qui, depuis 1998, faisait de la *Defense Capabilities Initiative* (DCI) son cheval de bataille pour amener les Européens à transformer leurs forces armées de telle sorte qu'elles soient modernisées et ainsi aptes à se projeter hors des limites traditionnelles de l'OTAN (7). Cette convergence d'intérêts entre Londres et Washington apparaît clairement dans un article conjoint de Madeleine Albright et de son homologue anglais, Robin Cook, paru dans la presse britannique : « *une des leçons [des crises récentes dans les Balkans] est d'avoir montré que les forces européennes destinées à agir face aux nouveaux défis qui se posent dans l'après-Guerre froide existaient en nombre insuffisant... C'est plus la faiblesse des Européens que leur force qui pourrait présenter un danger pour l'OTAN et les relations transatlantiques* » (8).

Enfin, l'évolution de la position britannique s'explique aussi par des considérations plus spécifiquement internes. Le Premier ministre, Tony Blair, avait adopté à l'égard de la construction européenne une ligne nouvelle consistant à remettre la Grande-Bretagne « *au cœur de l'Europe* » (9). En matière de défense cette ligne a trouvé sa traduction lors de la *Strategic Defence Review* de juillet 1998 dans laquelle il est mentionné que la PESC doit monter en puissance et que cela aura des conséquences militaires auxquelles le Royaume-Uni ne fera pas obstacle. Par la suite, Tony Blair affichera un discours résolument européen allant jusqu'à affirmer que l'Union européenne peut par sa force économique et politique devenir une *superpuissance* et doit posséder les moyens d'exercer une influence sur les affaires internationales (10).

L'impulsion donnée par les Français et les Britanniques à l'idée de défense européenne trouva immédiatement un relais favorable chez leurs partenaires de l'Union, comme en atteste la rapidité avec laquelle l'idée se transforma en projet commun. Désormais, comme dans bien d'autres domaines, la dynamique de la PECSO pèse de plus en plus fortement sur chaque Etat, malgré les particularismes et les divergences d'appréciation entre les Quinze. Ensemble et d'une façon très pragmatique, ces derniers vont ainsi progresser à pas de géant sur la voie de l'Europe de la défense. Les sommets européens depuis celui de Cologne (3-4 juin 1999) ont eu pour objet de transformer cet élan en réalité concrète.

(7) Sur la signification de la DCI pour les Européens, voir Yves BOYER, « Joint Vision 2010 and the Allies : When Conventional Wisdom Meets Strategic Issues », *RUSI Journal*, avril 2000, Londres.

(8) Madeleine Albright, Secrétaire d'Etat, Robin Cook, ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni, *The Observer*, 26 novembre 2000.

(9) Voir le discours de Tony Blair lors de la remise du prix Charlemagne qui lui était attribué, Aix-La-Chapelle, 13 mai 1999.

(10) Discours du Premier ministre britannique, Tony Blair, Varsovie, 6 octobre 2000.

Le sommet de Cologne précisait les objectifs de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune et décidait de donner à l'Union européenne les capacités de réagir face aux crises : « *l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN* ». L'Union devait, afin de « *prendre des décisions effectives en matière de gestion des crises dans le cadre des missions dites de Petersberg* », se doter d'instruments politico-militaires adaptés. Le sommet permit également de s'orienter vers la fusion des activités de l'UEO dans l'Union.

Lors du sommet d'Helsinki (9-10 décembre 1999), les Européens s'entendirent pour doter l'Union d'une capacité autonome de décision et d'action lors de crises. A ce titre il fut décidé de renforcer les capacités militaires européennes dans le cadre d'un « objectif global européen » (*Headline goal*) visant, d'ici à 2003, à projeter dans un délai de 60 jours l'équivalent d'un corps d'armée (environ 60 000 hommes) pour une durée d'un an, tout en disposant des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de logistique et d'appui, y compris avec des éléments aériens et navals. Cette décision allait de pair avec la décision de prévoir la mise sur pied d'organes politiques et militaires permanents destinés à permettre à l'Union de décider et de conduire une opération. Il s'agit du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire, composé des chefs d'état-major des armées, représentés par leurs délégués militaires, et de l'état-major de planification stratégique. En attendant la mise au point de ces différents instruments, il était décidé de mettre en place un dispositif intérimaire, comprenant sous une forme embryonnaire chacun de ces trois éléments.

C'est dans ce contexte que l'année 2000 va apparaître particulièrement fructueuse. Le 1<sup>er</sup> mars, se tenait la première réunion du Comité politique et de sécurité intérimaire (COPSi). Cet organe était chargé, d'une part d'assurer, sous la supervision du Comité politique, le suivi du Conseil européen d'Helsinki, en élaborant des recommandations sur le fonctionnement futur de la PECS et, d'autre part, de traiter de la gestion courante des questions PESC, en relation étroite avec le Secrétaire Général/Haut Représentant.

La dimension militaire de cette architecture prit corps lorsque, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, les chefs d'état-major des Quinze se réunirent le 11 mai. A Porto le 15 mai 2000, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères de l'UEO décidèrent le transfert des principales activités de l'UEO à l'UE (11) d'ici au milieu de l'année 2001.

Quelques jours plus tard, Jacques Chirac rappelait les positions françaises dans le domaine de la PECS et définissait les objectifs que s'assignait

(11) Voir également la Déclaration de Marseille, réunion des ministres de l'UEO, 13 décembre 2000.

Paris durant les six mois de la présidence de l'Union : « *priorité au développement de capacités opérationnelles; mise en place des instruments de planification, de décision et de commandement qui permettent de conduire efficacement la gestion d'une crise. Il faut que les membres de l'Union européenne puissent agir collectivement sur la scène internationale lorsque leurs intérêts sont en jeu, soit avec leurs propres moyens, soit avec le concours des moyens de l'OTAN... La défense me semble un projet qui se prête naturellement à des coopérations approfondies au sein d'un groupe restreint d'Etats qui souhaitent aller plus loin et plus vite. La France s'attachera, pendant sa présidence, à mettre au point l'objectif de capacité qui permettra à l'Union européenne de déployer 60 000 hommes sur un théâtre extérieur. Je souhaite que, d'ici la fin de l'année, les Etats membres puissent s'engager sur les capacités militaires qu'ils seraient prêts à mettre à la disposition de l'Union en 2003 pour atteindre les objectifs définis en commun* » (12).

Le sommet européen de Santa Maria da Feira (19-20 juin 2000) arrêta, quant à lui, les principes définissant le cadre des relations entre l'UE et l'OTAN (13). La nature différente des deux organisations conditionne leurs relations fondées sur le respect total de l'autonomie de l'UE en matière de prise de décision. L'UE consultera, coopérera avec l'OTAN avec le souci d'une transparence complète et réciproque en vue de déterminer quelle est la réponse militaire la plus appropriée en cas de crise. En outre, chacune des organisations traitera avec l'autre sur un pied d'égalité. Ces principes sont mis en œuvre, depuis Feira, selon des modalités que tous les membres de l'UE ont voulues pragmatiques et rapides (14). Tel est l'esprit des quatre groupes de travail qui ont été mis en place à Feira en vue d'aboutir au début de 2001 à la mise au point de structures permanentes de coopération entre l'UE et l'OTAN. Il s'agit, en particulier, conformément à ce qui avait été décidé lors du sommet de l'OTAN à Berlin en 1996, de prévoir les modalités de mise à disposition de l'Union de moyens de l'OTAN et de lui garantir un accès direct aux mécanismes de planification de l'organisation militaire intégrée (décisions dites de « *Berlin plus* »). Le 19 septembre se tient la première réunion conjointe entre le Conseil de l'Atlantique Nord et le Comité politique et de sécurité.

C'est dans ce cadre que Paris prend la présidence de l'Union. Dès le 1<sup>er</sup> juillet, les Français décident d'organiser, sous l'égide du ministère de la Défense, un séminaire rassemblant les autorités européennes chargées des questions de défense des Quinze. Les directeurs politiques, les chefs d'état-

(12) Discours du Président de la République, M. Jacques Chirac, devant le Comité des Présidents de l'Assemblée Parlementaire de l'UEO et les Auditeurs de l'IHEDN, Palais de l'Élysée, 30 mai 2000.

(13) Voir : Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juillet 2000, Conclusions de la présidence. Appendice 2 : « Principes de consultation avec l'OTAN sur les questions militaires et recommandations sur la mise au point de modalités applicables aux relations entre l'UE et l'OTAN ».

(14) A ce sujet, voir l'intervention de M. Alain Richard, ministre de la Défense, lors de la réunion informelle des ministres de la Défense de l'OTAN, Birmingham, 10 octobre 2000.

major des armées, les directeurs nationaux d'armement et les directeurs chargés des affaires stratégiques mènent une réflexion sur ce que chacun des Etats membres souhaite promouvoir au titre « *d'une culture européenne de défense et de sécurité* ». Ce séminaire s'articule autour de 4 tables rondes : évaluation des facteurs de crise impliquant l'Europe; définition des capacités européennes; enjeux technologiques, l'Europe de l'armement; objectifs de l'Europe de la défense.

Quelques semaines plus tard, à Ecoen, une réunion informelle des ministres de la Défense de l'Union validait le travail entrepris depuis Feira sur la définition et la mise en place de capacités militaires européennes. La maquette définitive en fut arrêtée à Bruxelles le 20 novembre suivant, lors d'un conseil Affaires générales, où fut adoptée la « Déclaration d'engagements des capacités militaires ». L'UE pourra avoir à sa disposition 60 000 hommes. Les gouvernements pourront faire un choix dans un réservoir de capacités plus vaste, de l'ordre de 100 000 hommes (15). Cette force sera soutenue par 400 avions de combat et 100 navires. Du côté britannique des indications ont été avancées sur l'espace géographique couvert par la force (environ 4 000 km de ses bases). Le ministre anglais de la Défense, Geoff Hoon, précisant devant les Communes que cette force était destinée à agir en Europe et dans son environnement proche, s'abstint néanmoins de donner des limites géographiques précises. Son homologue français fut plus explicite lorsqu'il déclara que selon lui cette force devait être employée selon les règles fixées à Helsinki : « *les forces européennes conjointes peuvent être employées sur décisions des autorités politiques de l'Union soit pour gérer une crise dans l'espace européen, soit pour apporter leur contribution aux Nations Unies dans le cadre d'un mandat des Nations Unies, sur un autre théâtre d'opérations* » (16).

En décembre, lors du sommet de Nice ont été approuvées l'identification des forces nationales susceptibles d'être mobilisées dans le cadre de la force européenne de réaction rapide en 2003 (*Headline Goal*); les modalités de la gestion civile des crises; la création de structures permanentes : Comité politique et de sécurité (COPS); Comité militaire européen, dont le commandement sera confié, dans un premier temps, au général allemand Rainer Schuwirth (17), qui aura pour adjoint le général britannique Graham Messervy-Whiting; et l'état-major européen.

(15) Conférence d'engagement des capacités, conférence de presse conjointe du ministre de la Défense M. Alain Richard, et du Haut Représentant pour la PESC, M. Javier Solana, propos du ministre français, Bruxelles, 20 novembre 2000.

(16) Conférence de presse du ministre français de la Défense, M. Alain Richard, Bruxelles, 20 novembre 2000.

(17) Auparavant, le général Schuwirth était commandant du IV<sup>e</sup> corps d'armée allemand (Potsdam).

## TABLEAU

Les contributions des Etats européens  
à la force de réaction rapide

<b>Allemagne</b> : 13 500 hommes, 20 navires, 93 avions
<b>Grande-Bretagne</b> : 12 500 hommes, 18 navires formant 1 groupe aéronaval, 72 avions de combat
<b>France</b> : 12 000 hommes, 15 navires formant 1 groupe aéronaval autour du porte-avions <i>Charles-de-Gaulle</i> et comprenant un ou plusieurs sous-marins nucléaires d'attaque, 75 avions de combat, moyens satellitaires Helios et de reconnaissance stratégique Mirage IVP.
<b>Espagne</b> : 6 000 hommes, 40 avions de combat, 1 groupe aéronaval autour du porte-aéronefs <i>Principe de Asturias</i>
<b>Italie</b> : 6 000 hommes
<b>Pays-Bas</b> : 5 000 hommes
<b>Grèce</b> : 3 500 hommes
<b>Finlande</b> : 2 000 hommes
<b>Autriche</b> : 2 000 hommes
<b>Suède</b> : 1 500 hommes
<b>Belgique</b> : 1 000 hommes (éventuellement 3 000 hommes pour 6 mois), 25 avions et 9 navires (essentiellement des chasseurs de mines)
<b>Portugal</b> : 1 000 hommes
<b>Irlande</b> : 100 hommes
<b>Luxembourg</b> : 100 hommes
<b>Danemark</b> : dérogatoire au traité de Maastricht en matière de défense

Ainsi, en trente mois, depuis Saint-Malo, l'UE a progressé à pas de géant dans la définition des mécanismes et dans la mise sur pied des moyens de la PECSO. Les Européens se sont en effet considérablement rapprochés de l'objectif d'une identité commune en matière de défense, dont un observateur anglais énonçait en 1999 les composantes, à savoir : une politique de sécurité commune et un appareil politico-militaire, un concept stratégique commun, des capacités communes, des moyens de planification d'opérations, une industrie commune d'armement, une structure intégrée de commandement, des exercices communs et des procédures communes d'entraînement (18). Les Quinze ont, en outre, accepté le principe que la défense doit être conçue et conduite sur une base intergouvernementale, la Commission devant se concentrer là où elle sait faire, l'économie (19).

Le stade ultérieur de la PECSO nécessitera des évolutions qualitatives de vaste ampleur. Avant d'y parvenir une pause est nécessaire. Il convient que les difficultés administratives et bureaucratiques qui ne manqueront pas de survenir soient surmontées. Il importe surtout que dans chaque pays de l'UE mais aussi aux Etats-Unis on prenne clairement la mesure des évolu-

(18) Michael CODNER, « Just How Far Can We Go », *RUSI Journal*, avril-mai 1999.

(19) Charles GRANT, « Correcting the Democratic Deficit », *Financial Times*, 3 octobre 2000.



tions et que les forces politiques et les opinions entérinent elles aussi les progrès de l'UE.

#### UNE NOUVELLE PAUSE ?

Si, lors d'une rencontre entre Tony Blair et Vladimir Poutine à Moscou le 20 novembre, le dirigeant russe n'a pas critiqué la création de la force européenne, il n'en est pas allé de même dans certaines capitales, à commencer par Londres. Le quotidien *The Times* a pris rapidement la mesure des changements et de leurs conséquences. Il met clairement en évidence la portée stratégique des différentes mesures décidées : ce qui s'est passé à Bruxelles entre les Quinze « *marque la fin du monopole de l'OTAN en matière de sécurité collective en Europe* » (20). La décision prise à Bruxelles, le 20 novembre, de mettre sur pied une force de réaction rapide européenne s'apparente à « *une étape majeure dans la voie d'une force européenne indépendante* » (21). Rien d'étonnant à ce que Lady Thatcher ait déclaré lors d'une interview à l'occasion du dixième anniversaire de son départ du 10 *Downing Street* que ce plan, destiné « *à mettre sur pied une armée européenne* », n'avait pas de sens et que l'Europe avait « *encore moins de chance de devenir une puissance militaire que de créer une monnaie forte* » (22). Lors d'un débat à la Chambre des communes, le leader conservateur, William Hague, critiqua lui aussi violemment le projet, l'assimilant à la mise sur pied progressive d'une armée européenne dans le cadre d'un super-Etat européen. Il ajouta qu'un gouvernement conservateur retirerait les forces britanniques de la FERR.

Les Allemands, comme à leur habitude, ont maintenu la barre égale entre l'Europe et Washington pratiquant la politique du « non seulement... mais aussi » consistant à maintenir une égalité de traitement entre leur attachement à l'OTAN et les progrès qu'ils acceptent de la PECSO. Comment peut-il en être autrement alors que de profonds clivages existent dans leurs forces armées entre les deux tendances (23) qui se retrouvent partout ailleurs dans l'UE, et qui opposent « atlantistes » et « européistes ». Le rapport de force qui s'opérera entre ces deux tendances reste très largement incertain. Il est vraisemblable que de nombreux facteurs pèseront sur le résultat final. La mise sur pied d'une industrie européenne de l'armement, la définition en commun, notamment avec les Français, d'une politique spatiale militaire, même limitée, les changements de génération pèsent en faveur d'une orientation plus européenne de la posture de défense allemande. Reste que les perspectives d'élargissement de l'Union s'étendant très profondément vers

(20) « A Phantom Army », éditorial, *The Times*, 21 novembre 2000.

(21) « A Case Unmade », éditorial, *The Times*, 23 novembre 2000.

(22) Interview de Margaret Thatcher au *Sun*, 21 novembre 2000.

(23) Le général Klaus Nauman, ancien inspecteur de la *Bundeswehr* et ancien président du Comité militaire de l'OTAN, incarne très symboliquement la ligne atlantiste.

l'Est et à des pays aux sentiment plus atlantistes qu'europeens, en tout cas dans le domaine de la sécurité et de la défense, pourraient offrir à Berlin davantage de marge de manœuvre et de flexibilité, favoriser la coopération atlantique et diminuer le rôle attribué aujourd'hui à l'UE (24).

La France quant à elle doit plus que jamais faire preuve d'imagination et de résolution afin de transformer sa politique de défense. L'exemple allemand, avec la monnaie unique, est à méditer. Les autorités allemandes ont en effet utilisé leur puissance monétaire pour conduire et organiser, de concert avec leurs partenaires, la marche à l'euro tout en gardant un ascendant sur son avenir bien que le mark s'y soit dissous. De la même façon, il conviendrait de transformer profondément la défense française, plus encore que cela n'a été fait depuis six ans, de façon à en tirer des dividendes politiques et stratégiques dans le cadre de l'Union européenne.

Réorganiser la défense implique aujourd'hui donner à la France un outil militaire propre à maintenir son influence sur le devenir militaire de l'Union européenne. Il ne s'agit pas de rechercher une prépondérance illusoire mais d'imaginer les moyens de faire en sorte que la France reste déterminante dans la définition et l'exécution de la politique de défense de l'Union. Cette influence politique est directement liée à la possession de moyens ayant des effets directs aux échelons stratégiques et opératifs (moyens de commandement, de renseignement, de planification, etc.). Il convient également de souligner, quelles que soient les réticences voire l'impossibilité à en débattre aujourd'hui au sein des Quinze, que l'outil nucléaire donne à la France une place particulière dans la future architecture militaire de la PECSO et qu'il importe pour Paris d'en maintenir et la pertinence et les capacités.

A Washington, l'affirmation d'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD), acceptée du bout des lèvres, est venue perturber les desseins américains et mettre objectivement en cause le monopole de l'OTAN pour l'emploi de la force dans la résolution des crises affectant la sécurité européenne. Parallèlement les transformations de l'Alliance ont montré que les pommes de discorde ne manquaient pas dans les relations avec les Européens de l'Ouest. La recherche de la paix dans les Balkans a créé une fissure dans les relations spéciales anglo-américaines, comme en a attesté en son temps le mémorandum de M. von Moltke, ancien secrétaire adjoint de l'OTAN. Les débats sur les nouvelles missions de l'OTAN ont montré les limites de la solidarité entre Alliés. Et les tractations à propos de la première phase d'élargissement de l'OTAN ont été laborieuses.

Si les Etats-Unis n'ont eu de cesse d'affirmer leur soutien plein et entier à l'IESD, ils n'en ont pas moins pris soin d'assortir leurs encouragements de mises en garde sur les limites à ne pas dépasser, résumées dans une for-

(24) Entretiens de l'auteur lors d'une réunion organisée par la DGAP sur la relation franco-allemande et l'avenir des industries européennes de défense, Berlin, 28 juin 2000.

mule lapidaire de Madeleine Albright : les « trois D » (*no duplication, no discrimination, no decoupling*). Autrement dit les Américains expriment la crainte de voir, avec la PECSD, l'IESD se construire au sein de l'OTAN, se développer hors d'elle puis finir par s'en affranchir (25) et venir en compétition. Les remarques suspicieuses se font désormais à peine voilées du côté américain, qui émet des craintes sur la teneur que pourrait prendre la politique de l'Union à partir des déclarations de Saint-Malo et de Cologne. Les récentes « remontrances » américaines exprimées à Londres et à Paris traduisent un niveau d'exaspération rarement atteint à Washington. Le sentiment prévaut désormais de part et d'autre de l'Atlantique que le statu quo sur la sécurité en Europe où coexisterait une OTAN rénovée et en son sein une IESD et surtout la PECSD ne peut véritablement durer. Si les bureaucraties américaines et européennes veillent à gommer les différends, les nombreuses ambiguïtés qui marquent désormais les relations transatlantiques pourraient finir par provoquer une crise aiguë.

Du côté américain, c'est désormais la politique du « ni-ni » (ni opposition irrémédiable, ni soutien franc et massif) qui semble l'emporter, tout au moins jusqu'à l'entrée en fonction de l'administration Bush junior. Certes Washington voit d'un bon œil tout ce qui peut concourir à favoriser la transformation des outils de défense des Européens. Il apprécie que ceux-ci mettent fin à la diminution de leurs budgets militaires et modernisent leurs forces. Cette stratégie est reflétée depuis 1998 dans la *Defense Capabilities Initiative*, lancée par les Etats-Unis et à laquelle les Alliés se sont ralliés en 1999 lors du sommet du Cinquantenaire de l'Alliance à Washington. De ce point de vue, comme le rappelait Madeleine Albright dans son article commun avec Robin Cook (26), le développement de la PESCD est bénéfique aussi pour l'Alliance.

Cependant, l'opposition des Américains à la PECSD s'est ouvertement manifestée, sur certains de ses aspects, à partir du moment où ils ont pris clairement conscience que les initiatives européennes portaient aussi sur le domaine capital qui fonde le leadership américain sur l'Alliance, la planification militaire. En effet, jusqu'à la conférence de Bruxelles de novembre 2000 entre les Quinze, leur position semblait constructive et en tout cas loin d'être obstructive. En attestent les déclarations du Secrétaire à la Défense américain, qui soutenait publiquement les démarches entreprises par les Européens pour créer une identité en matière de défense « *il est évident que l'OTAN ne sera plus la seule structure multilatérale de réponse à des crises, y compris des crises de nature militaire... Il est important que l'OTAN et l'Union européenne possèdent les moyens militaires nécessaires pour exécuter leurs mis-*

(25) Strobe Talbott, discours prononcé au *Royal Institute of International Affairs*, Londres, 7 octobre 1999.

(26) *Op. cit.*, note 8.

sions respectives » (27). Après la conférence d'engagement des capacités militaires, le ton a changé. Une série d'admonestations assorties de prescriptions sont venues frapper les Européens. C'est, par exemple, tout le sens de l'intervention de William Cohen à l'OTAN, en décembre 2000, pour qui un « mécanisme commun de planification militaire impliquant les vingt-trois membres de l'OTAN et ceux de l'UE représente le moyen le plus logique et le moins coûteux pour garantir la meilleure coordination possible de capacités et de forces limitées » (28). Dans l'hypothèse où l'Union européenne, dans le cadre de la PECSO, se dote de moyens autonomes et d'instruments en compétition avec l'OTAN, la sécurité collective en pâtirait, déclarait le Secrétaire à la Défense, ajoutant même que l'OTAN pourrait finir par devenir une « relique » (29).

Il convient d'ajouter, pour prendre la mesure de l'opposition qui se manifeste ainsi aux Etats-Unis à l'égard de certains aspects de la PECSO, que les réticences ne sont pas seulement de nature politique mais recouvrent aussi des facteurs internes liés à la bureaucratie américaine, habituée à une Alliance « servile » et jalouse de ses prérogatives, et, d'autre part, à une communauté d'intellectuels de la défense qui depuis une dizaine d'années « s'est grisée au breuvage de la puissance globale » (30).

## CONCLUSION

Si le « premier cycle de convergence » entre les Quinze sur la PECSO a permis à l'Union de franchir une étape considérable, plusieurs types d'obstacles restent à franchir pour qu'elle puisse aborder un second cycle de convergence.

En premier lieu, figurent les relations avec l'OTAN. Elles restent ambiguës malgré l'effort de clarification entrepris depuis Feira. De surcroît, au-delà des schémas institutionnels se profile une contradiction croissante dans le domaine clé des armements de haute technologie nécessaires aux Européens. C'est ainsi, par exemple, que dans le cadre du European Technology Acquisition Program (ETAP), qui vise à permettre dans le domaine de la furtivité aéronautique de combler le retard sur les Etats-Unis, trois Etats européens (France, Allemagne et Suède) ont conclu un accord de coopération auquel la Grande-Bretagne souhaiterait se joindre mais se trouve contrainte par un accord la liant en ces matières avec les Américains. Il en va pourtant de sa participation à l'avion européen, successeur des Rafales et Typhoon (31).

(27) William Cohen, discours prononcé lors de la rencontre des ministres de la Défense de l'Alliance atlantique, Birmingham, 10 octobre 2000.

(28) William Cohen, Conférence de presse, quartier général de l'OTAN, Bruxelles, 5 décembre 2000.

(29) W. COHEN, *ibid.*

(30) William PFÄFF, « European Defense Autonomy », *International Herald Tribune*, 13 avril 2000.

(31) Douglas BARRIE, « Britain Splits from Europe on Stealth Effort », *Defense News*, 9 octobre 2000.

Deuxième obstacle : la nature de la PECSO. Est-ce une politique fonctionnelle ou une politique *sui generis* ? Une identité fonctionnelle se traduit par une conception minimale du rôle de la force européenne en tant qu'auxiliaire de l'OTAN pour des tâches de maintien de la paix. La conception *sui generis* se réfère davantage à l'idée selon laquelle la construction européenne est d'une nature éminemment complexe aux finalités politiques proprement révolutionnaires. La PECSO a dans cette hypothèse des conséquences fondamentales, y compris, à terme, sur les structures de défense de chaque Etat membre en ce sens que son étape pénultième pourrait être la spécialisation de chaque Etat dans l'accomplissement, au profit de tous, de missions militaires spécialisées et son ultime achèvement l'intégration d'une composante nucléaire dans la PECSO. En réalité, et paradoxalement, ces deux visions ne sont pas antinomiques. Il importe vraisemblablement que la PECSO soit d'abord fonctionnelle pour qu'elle puisse devenir *sui generis*. C'est l'avantage de la diplomatie française de l'avoir compris depuis longtemps.