

# LES PERSPECTIVES D'UNE POLITIQUE DE SECURITE INDEPENDANTE POUR L'UNION EUROPEENNE : INSTITUTIONS ET MOYENS

PAR

ANTHONY FORSTER (\*)

Cet article présente une brève analyse des origines de l'initiative franco-britannique et explique qu'en dépit d'une convergence politique, de profondes différences perdurent sur certains détails de l'élaboration d'une capacité de défense de l'Union européenne (UE). L'article suggère que si l'UE désire réellement construire une capacité de défense, elle doit surmonter d'importants obstacles concernant la définition de la mission que cette force aura à assurer, les problèmes institutionnels, les questions pratiques de procédure d'incorporation de ce volet dans les traités ainsi que les implications financières. L'article conclut en suggérant qu'à court terme, l'initiative de défense risque de n'offrir qu'une capacité supplémentaire à l'UE assez faible, à un coût politique potentiellement élevé, en particulier vis-à-vis de l'engagement américain au sein de l'OTAN.

L'article se divise en quatre parties. La première analyse le contexte historique au sein duquel se situe le débat actuel. La seconde examine les motivations britanniques et françaises qui ont conduit au lancement de cette initiative de défense. La troisième partie expose les modalités pratiques d'une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), en particulier ses missions, les questions institutionnelles qu'elle pose, la procédure d'insertion de cette PESD dans l'UE ainsi que ses conséquences financières. La quatrième partie conclut en examinant quelques implications plus larges quant à cette force et s'interroge sur le processus en cours en cherchant à savoir si la PESD a une consistance réelle ou si elle n'a qu'un rôle symbolique.

(\*) Directeur de recherches au département d'études sur la défense du King's College de Londres, et au UK Joint Services Command and Staff College. Cet article n'exprime que la vision personnelle de son auteur, et en aucun cas celle du Joint Services Command and Staff College ou du ministère de la Défense britannique. Une version antérieure de cet article fut présentée à l'Institut Supérieur des Affaires de Défense, Université Panthéon-Assas, Paris II, le 22 mars 2000 et à l'atelier « Redéfinir la sécurité : le rôle de l'Union européenne dans les structures de sécurité européenne », Rica, Oslo 9-10 mars 2000, organisé conjointement par l'ARENA et le programme de recherche ESRC : « Une Europe ou plusieurs ? » Je suis reconnaissant aux participants pour leurs commentaires sur cet article.

## COMMENT EN SOMMES-NOUS ARRIVÉS LÀ (1) ?

L'idée de doter l'UE et ses prédécesseurs institutionnels d'une capacité de défense et de politique extérieure a été un cheval de bataille fédérateur depuis les années cinquante. Néanmoins, ce n'est que récemment que les membres de l'UE se sont engagés dans une politique extérieure et de sécurité commune dans le sillage de la réunification allemande et de la fin de la guerre froide. Le traité sur l'Union de 1993 a formellement créé cette PESC. Il a permis la codification de vingt ans de coordination continue dans le domaine de la politique étrangère entre les gouvernements nationaux sur une base intergouvernementale, utilisant des pratiques et des procédures distinctes de la méthode standard de la Communauté. Jusqu'à ce moment, la défense avait été exclue du processus d'intégration européen durant trente-neuf ans.

Ce qui est frappant, c'est que pour la première fois, le Traité de Maastricht mentionna la notion de sécurité et se référa à « l'éventuel encadrement d'une politique de défense qui pourrait à terme conduire à une défense commune ». La distinction entre sécurité, politique de défense et défense fut, à l'époque de l'insertion de ces termes dans les textes, la conclusion d'un débat difficile. Les Britanniques avaient proposé une répartition des missions entre les organisations européennes existantes, parmi lesquelles l'OTAN serait responsable pour la défense (sur les questions de commandement opérationnel, de déploiement des forces et de défense du territoire) tandis que l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) devrait élaborer une politique à dimension européenne (cette notion large prend en compte les menaces plus générales pesant sur la sécurité de l'Europe de l'Ouest et exclue spécifiquement les questions de défense). En dernier lieu, l'UE devrait quant à elle s'occuper des menaces à la sécurité encore plus générales en relation avec l'OSCE et l'ONU, incluant la mise en place de mesures de sécurité et les actions visant à prévenir les risques liés à l'exportation des technologies avancées et à la prolifération des armements.

A Maastricht, l'UE s'est vue remettre le pouvoir de solliciter l'UEO pour que celle-ci exécute ses actes et ses décisions ayant des implications dans le domaine de la défense. Dans les faits, l'UE a sous-traité sa défense à l'UEO, qui devait ainsi devenir à la fois le bras armé de l'UE et le pilier européen de l'OTAN. La division des tâches devait conduire l'UEO à se charger des missions dites de Petersberg correspondant à la gestion des crises, à la pré-

(1) Les questions analysées dans cette partie et dans la section suivante sont décrites largement par Anthony FORSTER et William WALLACE, « Common foreign and security policy : From shadow to substance ? », in Helen WALLACE et William WALLACE, *Policy-making in the european union*, Oxford, OUP, 4<sup>e</sup> édition, 2000.

vention des conflits et au rôle de maintien de la paix, pendant que l'OTAN continuait sa mission de défense territoriale (2).

Cependant, avant même que l'encre n'ait eu le temps de sécher sur cet accord, l'OTAN avait entrepris d'énergiques efforts pour s'arroger les nouvelles missions hors article V, précisément les missions de maintien et de restauration de la paix. L'OTAN court-circuitait ainsi le rôle de l'UEO dans tous les domaines à l'exception des missions les plus légères de Petersberg. Pour faciliter cette manœuvre, l'OTAN avait introduit une certaine souplesse dans ses structures permettant à ses propres membres de choisir de ne pas participer à ces nouvelles missions quand ils ne le désireraient pas, et laissant également la possibilité pour les pays non membres de l'OTAN de s'y joindre au moyen de coalitions construites sur une base volontaire désignées sous le vocable de « Groupement de Forces Interarmées Multinationales (GFIM) ».

Malgré les évidentes faiblesses de la PESC, il y a eu peu d'enthousiasme parmi les Etats membres pour opérer une révision majeure de son portefeuille, ce que les Etats s'étaient engagés à faire pour 1996 lors de la signature de Maastricht. Avec la ratification du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui eut lieu seulement en 1993, il n'y a eu aucun consensus sur la question de savoir s'il fallait renforcer, transformer ou abolir l'UEO lorsque le Traité aurait atteint son cinquantième anniversaire en 1998, ni sur la manière dont la défense pourrait être incorporée à l'UE. Des divergences notoires demeuraient entre la France et la Grande-Bretagne, chacun des deux pays ayant des conceptions opposées. Les Britanniques voyaient l'euro-péanisation de l'alliance et le développement d'une force de défense européenne comme un jeu à somme nulle : l'euro-péanisation de l'OTAN était une alternative à l'ajout d'une compétence de défense aux autres compétences de l'Union. Les Britanniques plaçaient leurs espoirs dans le rapprochement entre les Etats-Unis et la France, qui aurait conduit à une re-adhésion totale de cette dernière dans l'OTAN, tout cela parallèlement à l'émergence d'un pilier européen renforcé au sein de l'Alliance. Le gouvernement français considérait en revanche l'euro-péanisation de l'OTAN comme une approche incomplète du développement d'une capacité européenne et refusait de réintégrer l'Alliance comme membre à part entière. La France espérait que ses voisins, les autres pays européens, pourvoiraient eux-mêmes aux dépenses nécessaires à la défense à dessein de construire une force européenne distincte. Les deux visions rencontraient des oppositions et aucun des deux gouvernements n'envisageait d'abandonner des positions si ardemment défendues.

(2) A ce moment, une des motivations du gouvernement britannique fut de développer l'UEO comme une institution intergouvernementale utile qui ralentirait les tentatives d'incorporer la politique de défense dans l'UE, et ainsi éviter toute concurrence avec l'OTAN.

Le refus de se confronter directement sur la problématique de la défense était aggravé par l'opposition des deux pays à trouver un compromis au sein de leurs propres parlements. L'élargissement de l'UE, avec l'accueil de pays neutres – Autriche, Suède et Finlande – compliqua encore davantage le processus de conciliation entre les adhésions à l'OTAN et celles de l'UE, de même qu'il rendit plus problématique encore la question de l'ajout d'une forte capacité européenne de défense.

Le Traité d'Amsterdam fut de bien des façons un simple inventaire, avec un renforcement limité des procédures de politique de sécurité (et de politique étrangère). La clause déclaratoire du titre V du Traité de Maastricht, qui énonce : « *qu'une politique extérieure de sécurité commune est établie* », a creusé un fossé entre ce que les observateurs pensaient que l'Union européenne pouvait réaliser et ce dont elle était réellement capable de faire. A part dans le domaine de la défense, il n'y a eu aucun progrès décelable dans le Traité Amsterdam sur la politique extérieure.

Les nouveaux instruments inscrits au Titre V – les positions communes (déclaration de l'UE sur les questions de politique extérieure) qui requièrent l'unanimité et les actions conjointes (exécution des accords), qui nécessitent un vote à la majorité qualifiée – ont été peu utilisés et avec un effet négligeable. Moins de quarante actions conjointes ont été adoptées entre la ratification du TUE et la fin 1996, la plupart concernaient les développements dans les Balkans, le Moyen-Orient et l'Afrique. La France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie avaient développé en Bosnie des politiques communes dans un groupe de contact, lequel dépassa largement la nouvelle machine de la PESC. Ce concept des stratégies communes apparaît à l'article 13, « *pour être exécutées par l'Union dans des zones où les Etats membres ont d'importants intérêts en commun... En particulier en adoptant des actions conjointes et des positions communes* ». Mais il n'y eut pas d'accord sur ce que cela impliquait. La nécessité d'une visibilité internationale plus claire a conduit à la nomination d'un Haut Représentant de l'Union, dont la mission est d'assurer une continuité et un commandement. Il y a eu des discussions pour savoir s'il fallait nommer un officier supérieur ou une figure politique. Par la clause 5 de l'article 18, le Conseil reçut la charge de la nomination d'un « *représentant spécial avec un mandat concernant des questions de politique particulières* », ainsi fut codifiée l'expérience tentée (avec David Owen et Carl Bildt) lors du conflit bosniaque. Il y eut, d'autre part, un accord clair sur la nécessité d'une unité de planification politique interne au secrétariat du Conseil, qui conseillerait le Secrétaire général et le Haut Représentant, à côté du secrétariat déjà existant de la PESC.

La Commission devait dès lors être « *totalement associée* » (Article 18.4), mais sans équivoque possible sur le fait que le Conseil et la présidence conservaient l'initiative. La présidence « *doit consulter le Parlement européen sur tous les aspects et les choix* » de la PESC (Article 21) – les Etats membres

avaient concédé le plus strict minimum. L'article 28, sur les dépenses dans le second pilier – une question problématique pendant les Conférences intergouvernementales (CIG) de Maastricht, à cause de la résistance franco-britannique à conférer un droit de regard au Parlement européen sur ces questions, – ce qui aurait fourni à ce dernier un rôle de levier sur la PESC – signale que les dépenses administratives et celles des opérations non militaires devaient être assurées par le budget de la communauté, laissant « *les opérations ayant des implications militaires ou de défense* » à la charge des États qui n'avaient pas usé de leur droit d'abstention constructive.

Dans le domaine de la défense, le langage de l'Article 17 d'Amsterdam est à la fois hésitant et délibérément ambigu. Le Conseil européen peut désormais « *utiliser* » l'UEO, au lieu du faible « *faire appel à* » contenu dans le Traité de Maastricht. Les liens entre les deux organisations devaient se développer plus tard, leur offrant la possibilité de fusionner « *si le Conseil venait à en décider ainsi* ». Dans l'article 11 la PESC est définie comme « *s'étendant à tous les aspects de la politique de sécurité extérieure* ». L'article 13, quant à lui déclare que le Conseil européen « *se doit de définir les principes et les lignes directrices* » pour la PESC, en y insérant « *les cas impliquant la Défense* ». L'accord quant à ce que ces cas recouvrent est laissé en suspens pour une négociation future.

Malgré tout cela, Amsterdam a contourné les principales interrogations : l'Union européenne doit-elle avoir une force de défense ? De quelle manière s'opérerait alors le commandement et le contrôle ? De quelle façon le pouvoir militaire serait-il incorporé dans le processus décisionnel de l'UE ? Les avancées modestes dans les procédures et les instruments pour la politique extérieure ne furent nullement des réponses suffisantes aux faiblesses politiques que l'UE avait révélées pendant les cinq années qui suivirent la négociation du Traité de Maastricht, et en aucun cas on n'a vu l'UE tirer les enseignements de l'expérience des Balkans. Le Traité a également laissé sans réponse la question de savoir si l'UE pouvait acquérir une capacité de défense sans une politique extérieure commune pleinement effective.

#### RELANCER UNE INITIATIVE DE DÉFENSE

Comme c'est souvent le cas avec les développements politiques de la PESC, l'« *apprentissage par la pratique* » a entraîné des pressions dans le sens d'une résolution de certains problèmes laissés pour compte lors des CIG et du Traité d'Amsterdam. L'expérience acquise dans le conflit du Kosovo pendant l'hiver 1998 et le printemps 1999 et l'émergence d'une convergence de vues entre les gouvernements britannique et français sont les facteurs

capitaux qui ont conduit ces mêmes gouvernements à lancer l'idée que l'UE devrait avoir une capacité militaire (3).

Ce processus a six motivations principales.

Premièrement, en Bosnie et plus récemment au Kosovo, l'administration américaine a eu une vision très différente de la manière dont les opérations militaires devaient être menées. Dans les deux cas, le souhait américain du « zéro-mort » les a conduits à éviter le déploiement de troupes au sol et à privilégier l'usage de frappes aériennes pour arriver à un résultat. Des différences de vues à propos de cette approche, et l'insistance des Américains sur le fait que leur participation dépendait de l'acceptation de cette stratégie a conduit les Britanniques à prendre conscience de leur état de dépendance vis-à-vis des Etats-Unis en termes de stratégie militaire. Les hésitations stratégiques américaines envers la Serbie, alors que les réfugiés déferlaient sur la Macédoine et l'Albanie, et de là vers l'Italie, l'Allemagne et d'autres Etats membres de l'UE, ainsi que l'aspect unilatéral de la prise de décision américaine, a réorienté l'opinion atlantiste à Londres, La Haye et Berlin vers la possibilité de considérer des opérations militaires dans des circonstances qui pourraient ne pas impliquer directement les Etats-Unis.

Deuxièmement, durant ces opérations, les Britanniques étaient préoccupés par les faiblesses de leurs alliés européens. Les Américains ont fourni 75 % de la puissance de feu, les alliés européens manquaient d'avions de reconnaissance et de surveillance ainsi que de bombardiers et de munitions de précision à longue portée. Les ministres britanniques ont répété comme un mantra que les gouvernements européens dépensaient environ les deux tiers du budget américain de défense, mais ne pouvaient déployer qu'environ 10 à 15 % des capacités américaines en termes de troupes (4). D'un point de vue britannique, on ressentait que l'incapacité à lever une force militaire suffisante et à la déployer rapidement dans la région avait contribué à l'expulsion des Kosovars par les Serbes, et souligné combien les alliés européens au sein de l'OTAN dépendaient des forces professionnelles fournies par les Britanniques et les Français. Le Kosovo a également mis en lumière les faiblesses européennes en terme de potentiel de défense. Ils ne purent en effet fournir que la moitié des forces militaires spécifiées pour l'opération. Une motivation essentielle était que pratiquement tous les gouvernements d'Europe continentale avaient des capacités déficientes. On dépensait trop pour des armées de conscription à l'efficacité militaire limitée, alors qu'il fallait des forces très mobiles et bien entraînées. Un haut res-

(3) Certains observateurs datent cette convergence de la Guerre du Golfe en 1990-91.

(4) Les autres chiffres cités sont que les gouvernements européens dépensent 60 % des chiffres américains de la défense et que l'UE a 1,9 million d'hommes et de femmes en armes contre 1,4 million pour les Etats-Unis. En dépit de cela seuls 2 % des forces européennes furent capables de se déployer au Kosovo. 75 % des avions, 80 % des ordres et la plupart des renseignements furent fournis par les Américains.

Voir Christopher PATTEN, *The EU's evolving foreign policy dimension – the CEDSP after Helsinki*, 22 février 2000, [http://europa.eu.int.commm/external\\_relations/sppeeches/patten/speech\\_00\\_51.htm](http://europa.eu.int.commm/external_relations/sppeeches/patten/speech_00_51.htm).

ponsable britannique a fait remarquer, de manière caustique, que juste avant l'entrée de la Kfor au Kosovo un des États membres de l'UE avait déclaré « *se tenir prêt à intervenir* ». Il a ajouté qu'il « *n'avait pas réalisé sur le coup dans quelle mesure cet État se tenait prêt... jusqu'à ce qu'il lui dise qu'il espérait être là en octobre* ».

Troisièmement, on considérerait au Royaume-Uni que le Rapport sur la stratégie de la défense fournissait un modèle à suivre pour les autres : une analyse claire des moyens nécessaires, tournée vers la politique extérieure, doit être établie, et définir les capacités à mettre en œuvre ; les forces armées doivent être professionnalisées ; la capacité à être déployé et maintenu sur place sont les composants essentiels de la révolution des affaires militaires ; les dépenses militaires doivent être mieux employées dans le sens d'un meilleur rapport qualité-prix (5). Une des raisons de ce processus a clairement été la reconnaissance que le développement d'une force européenne pouvait être la source la plus efficace de changement rationnel, plus particulièrement à la lumière du succès limité de l'Initiative pour les Capacités de Défense (ICD) de l'OTAN elle-même, et de l'Audit d'Estimation des Capacités de l'UEO (6). De fait, les officiels belges et suédois ont été assez explicites dans leur argumentation qu'une justification européenne (plutôt qu'otanienne) était le seul cadre acceptable dans leurs pays pour les dépenses militaires. Dans cette optique, les espoirs britanniques reposent sur l'engagement collectif des pays européens – en particulier de la France et de l'Allemagne – à améliorer les capacités de leurs propres forces, qui seront alors disponibles pour des opérations menées aussi bien par l'OTAN que par l'UE (7). Le Secrétariat américain à la Défense a été au premier plan pour affirmer que la question clé était la volonté de l'Allemagne de réorganiser ses forces sur une base professionnelle, de stopper le déclin de son budget de défense, et de s'équiper en vue d'opérations extérieures (8).

(5) L'Allemagne, l'Italie et les cinq pays neutres de l'UE dépensent moins de 2 % de leur PIB dans la défense. Voir par exemple le rapport de l'UEO, *Audit of assessment and capabilities for european crisis management operations*, présenté lors du Conseil de l'UEO au Luxembourg, 22-23 novembre 1999.

(6) Pour une meilleure connaissance de la crainte américaine que ce soit un exercice bureaucratique qui promet beaucoup mais produit peu, voir la lettre du Secrétaire à la Défense britannique au *Daily Telegraph*, 14 février 2000. Pour une critique encore plus sévère de l'échec des Européens à améliorer leurs capacités de défense, voir le discours du Secrétaire d'État William Cohen, *European security and defense identity*, 36<sup>e</sup> conférence de Munich sur la politique de sécurité, 5 février 2000.

(7) La volonté allemande de déployer des troupes au sol, légalement sanctionnée et confirmée par la décision de 1994 de la Cour constitutionnelle est importante. En 1995 l'Allemagne fut incapable de déployer des forces militaires à l'extérieur. En 1998 plus de mille soldats furent envoyés en Macédoine et un général allemand a même commandé toutes les troupes de la Kfor stationnées au Kosovo.

(8) C'est un point très sensible en Allemagne depuis que le concept de l'*Innere Führung* et la conception de soldat-citoyen sont au cœur de la relation civile-militaire de l'après-Seconde Guerre mondiale. Le Comité Weitzacker a été établi pour gérer ces questions et a conclu son rapport en mai 2000. Pour les commentaires américains voir le discours de William Cohen à la conférence annuelle Wehrkunde rapporté dans le *Financial Times*, David BUCHAN et Quentin PEEL, « EU warned over defence force proposal », *Financial Times*, 7 février 2000. Les dépenses militaires de l'Allemagne sont maintenant de 1,3 % de son PIB, supérieures seulement à celles du Luxembourg dans l'UE.

Le désir britannique de jouer un rôle moteur en Europe a aussi fourni une base solide sur laquelle une initiative de défense était un des derniers atouts majeurs à jouer. Une réestimation de la provenance éventuelle d'un tel rôle moteur amènerait à conclure que la Grande-Bretagne est un des acteurs majeurs de l'Union, et que sa capacité de défense ainsi que sa volonté d'assumer des déploiements militaires risqués sont des atouts fournissant un dividende diplomatique. Cette révision de l'attitude britannique a confirmé que la politique précédente avait enfermé le gouvernement britannique dans une stratégie perdante : il avait privilégié l'usage de l'UEO pour empêcher l'UE d'acquérir une capacité de défense, aux dépens de l'utilisation de l'euro-péanisation en vue d'une contribution plus efficace à l'Alliance. Le temps d'une réorientation était donc arrivé.

Quatrièmement, l'acceptation, par les Français, du fait que les Européens ne voulaient pas d'une duplication des forces alors que les budgets diminuaient, les a forcés à réorienter leur propre approche. Depuis le début, le gouvernement allemand avait insisté pour que l'Eurocorps soit assigné aussi bien à l'UE qu'à l'OTAN.

Cinquièmement, au cours des cinq dernières années, Paris a progressivement réalisé qu'il n'existait ni les ressources financières, ni la volonté politique pour créer des capacités de défense alternatives à celles attribuées à l'OTAN (9). Enfin, le fait que l'UEO ait totalement échoué à jouer un rôle militaire significatif au cours de la dernière décennie – en particulier dans les Balkans – a eu pour effet de mettre fin à la préférence de Paris d'utiliser l'UEO pour mettre en place une capacité européenne de défense. L'application de la zone d'interdiction de survol, les frappes aériennes en Bosnie, l'IFOR et la Kfor ont toutes été gérées par l'OTAN, et non par l'UEO (10). Si le gouvernement français veut réellement une capacité européenne efficace, cela demande clairement une refonte de sa politique.

Cette convergence politique des deux gouvernements les plus influents, fut introduite dans les discussions du Conseil européen informel qui s'est tenu à Pörttschach en octobre 1998, où le Premier Ministre britannique a fait un certain nombre de propositions en vue d'une coopération plus rapprochée dans le domaine de la défense. Cette action fut suivie par la déclaration franco-britannique de Saint-Malo, en décembre 1998, et l'affirmation audacieuse que « *l'Union devait posséder une capacité d'action autonome, appuyée par des forces militaires crédibles* », avec des gouvernements membres agissant « *dans le cadre institutionnel de l'Union européenne* », ce qui inclut notamment « *des réunions des ministres de la Défense* ». Cette convergence politique s'est centrée autour de l'acceptation britannique que la France ne rejoindrait pas l'OTAN, et que l'UE devrait fournir le cadre d'un pilier

(9) L'accord de janvier 1993 entre la France, l'Allemagne et le SACEUR que l'Eurocorps serait utilisable par l'OTAN est une borne importante du processus.

(10) Seuls le blocus naval et les opérations de police sur le Danube et à Mostar ont été assurés par l'UEO.

européen de défense. A cela vint s'ajouter la concession de la France que toute étape vers une capacité de défense européenne devra compléter les structures existantes de l'OTAN sans essayer de les dupliquer.

Lors du Conseil européen de décembre 1999, les quinze gouvernements ont accepté d'esquisser en détail la manière dont une capacité de défense européenne pourrait être développée. Le Conseil européen d'Helsinki a établi l'objectif de création une Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD). A cette fin, les gouvernements se sont engagés à créer, d'ici 2003, une force militaire de soutien de 50-60 000 hommes, mobilisable en soixante jours, avec des éléments susceptibles d'être déployés encore plus rapidement. Cette force devra pouvoir rester sur place pendant un an et sera responsable devant les Etats membres de l'UE (11).

Derrière les effets d'annonce, il reste des différences considérables entre la France et le Royaume-Uni sur l'étendue réelle de l'indépendance de la capacité européenne de défense. Est-ce là une question de coordination – savoir si on doit utiliser le cadre de l'OTAN ou de l'UE – ou d'autonomie? Dès le départ, le gouvernement britannique a clairement affiché sa volonté qu'une capacité de l'Union ne découple pas les forces nationales de l'OTAN ou crée des institutions concurrentes, mais plutôt qu'elle augmente les options et les ressources disponibles pour des opérations menées aussi bien par l'OTAN que par l'UE. L'accord de Berlin a dans les faits ouvert la voie pour établir comment l'UE pourrait utiliser les ressources de l'OTAN et bénéficier de ses procédures de commandement et de contrôle. La capacité de défense européenne apparaît alors comme un filet de sécurité dans le cas où l'OTAN (et plus particulièrement les Etats-Unis) déciderait de ne pas agir. Les officiels britanniques parlent en termes de « *ligne directrice absolue pour la Grande-Bretagne* » suivant laquelle quels que soient les débouchés de cette initiative, ils devront être complémentaires de l'OTAN. Selon les termes du Secrétaire général de l'OTAN cette initiative « *ne peut pas permettre à l'Europe de faire cavalier seul, mais doit lui donner les moyens d'en faire plus* ».

La position française est moins homogène (mais pas nécessairement plus incohérente) que celle des Britanniques. D'un côté, le ministère français de la Défense est très largement favorable à l'interprétation britannique. Il fait face au Président, au Premier ministre et au ministère des Affaires étrangères, qui ont une interprétation assez différente des limites et des possibilités d'une capacité européenne de défense. Ils en parlent explicitement comme d'une capacité autonome, disponible en tant qu'alternative à la structure de l'OTAN, et d'une option jouable à chaque fois que l'OTAN n'est pas impliquée dans son ensemble. Dans ce concept, une capacité euro-

(11) Prenant la rotation en compte le Field Marshall, Lord Inge a estimé que le nombre de soldats nécessaires dépasse les 180 000. Voir sa déposition au sous-comité C (PESC) du Comité pour l'Union européenne, à la Chambre des lords, E/99-00/C.22, p. 4.

péenne concurrence directement le modèle des GFIM dans lesquels certains pays de l'OTAN ne souhaitent pas s'intégrer.

#### LES MODALITÉS D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Quatre questions sont actuellement en discussion, la réponse à ces questions déterminera d'une façon ou d'une autre laquelle des deux visions française ou britannique prédominera : il s'agit tout d'abord de définir de quelles missions devra s'occuper une force de défense européenne; ensuite, quels sont les problèmes institutionnels qui se poseront lors de la création d'une PESD; et puis, quelle procédure devra être appliquée pour incorporer la PESD dans l'UE; et enfin se pose la question des implications en terme de coût.

#### *Les missions*

Le rôle de l'UE dans le domaine de la défense n'est pas clair et pourrait rester encore quelque temps sujet à des variations. Sur la question des tâches militaires dans lesquelles les forces de l'UE pourraient être engagées, il y a deux écoles de pensée. Les pragmatiques, exprimant l'opinion du gouvernement britannique, prétendent que la défense collective (Article V du Traité de Washington) doit rester de la seule responsabilité de l'OTAN. Ce groupe soutient qu'en pratique une force de l'UE serait inefficace à moins d'être aidée par les moyens de l'OTAN et d'utiliser le DSACEUR comme « commandant principal ». La spécification des missions que pourrait prendre en charge une force militaire européenne est donc abstraite et non nécessaire puisque l'OTAN reste le meilleur choix et que l'Alliance sera toujours la première à décider d'intervenir ou non sur toutes les missions.

Pour les pragmatiques, il y a essentiellement trois options militaires dans un ordre décroissant de préférence :

- Une force commandée par l'OTAN qui, grâce au concept des GFIM, posséderait une flexibilité capable de gérer la plupart des situations.
- Une force dirigée par l'UE mais soutenue par l'OTAN et les Etats-Unis. Dans le cas où ces derniers ne voudraient pas s'impliquer directement, mais apporteraient néanmoins un soutien indirect aux Etats membres de l'UE.
- En dernier recours, une force dirigée par l'UE qui ne reposerait pas sur les moyens de l'OTAN ou sur un soutien américain.

Chaque option entraîne des variations importantes en terme de commandement et de contrôle sur le terrain, mais aussi sur le type de missions

qu'une telle force pourra raisonnablement prendre en charge et le type de quartier général le plus approprié. La conclusion pour les pragmatiques est que l'UE devrait seulement prendre en considération les missions « où l'OTAN, comme structure d'ensemble, n'est pas engagée ». Des responsables britanniques prétendent que même si une mission particulière tombe nommément dans le cadre des missions de Petersberg, une analyse minutieuse devra être faite concernant les capacités de l'UE et les possibilités d'escalade de la crise. De ce point de vue l'engagement de l'UE dans les missions de restauration de la paix, qui couvrent une large gamme de confrontations incluant des actions comme celle du Kosovo, est source de nombreuses inquiétudes. Paradoxalement, alors que l'expérience du Kosovo a donné une impulsion aux aspirations britanniques pour une capacité européenne de défense, des dirigeants continuent de dire qu'il serait « *profondément peu séduisant d'imaginer l'UE continuer de tels exercices [sic]* ».

Un second groupe, que l'on pourrait appeler « UE d'abord » et qui exprime la vision du gouvernement français, accepte que l'OTAN garde dans ses missions principales la défense collective, mais ajoute dans le même temps que certaines autres missions doivent automatiquement être prises en charge par l'UE. La définition des rôles précis et de la division du travail entre l'OTAN et l'UE est essentielle pour que la capacité de l'UE ne soit pas considérée comme celle d'une OTAN de seconde classe. Pour ce groupe, les pragmatiques suggèrent en fait implicitement que l'UE ne peut agir que si l'OTAN lui en laisse la possibilité.

Selon ce groupe « UE d'abord », l'adoption des missions de Petersberg a créé un espace politique pour l'UE. Le Traité d'Amsterdam (article 17, ex J 7), fournit une base claire et offre une légitimité à l'UE pour l'emploi de forces dans des missions humanitaires, de secours, de maintien de la paix, ou encore des missions de combat dans les gestions de crise, ce qui inclut les tâches de restauration de la paix. Le pouvoir de veto que l'OTAN pourrait avoir dans ces domaines se voit annulé et le risque que l'UE devienne une organisation de dernier recours, laissée dans des missions trop risquées ou trop insignifiantes pour que les États-Unis et ses alliés de l'OTAN les prennent en charge eux-mêmes, disparaît. En privé, les responsables français parlent d'une capacité de projection des forces jusqu'à 1 500 kilomètres au-delà des frontières de l'UE, limite où la « responsabilité naturelle » appartient à cette dernière.

La Commission européenne s'est récemment immiscée dans la discussion avec sa propre contribution au débat. C'est dans les conditions de gestion des crises que la Commission a clairement interprété les missions pour l'UE et son propre rôle dans le développement d'une politique européenne de sécurité et de défense d'une façon plus expansive. Les commissaires ont conceptualisé le rôle de la PESD dans des termes plus larges que la simple

capacité à gérer les crises (12). Chris Patten, le commissaire aux relations extérieures, a déclaré que l'UE devait avoir la capacité d'exercer une influence à travers les programmes d'aide diplomatique, les mesures commerciales et la fourniture d'une assistance de sécurité dans les situations de crise – c'est une approche gouvernementale engagée pour la sécurité (13). La Commission croit que dans l'environnement de l'après-guerre froide, les partenaires transatlantiques pourraient ne pas vouloir intervenir dans toutes les crises régionales en Europe. Elle pense alors avoir un rôle dans la coordination des aspects non militaires des gestions de crise, c'est-à-dire l'aide humanitaire, le déploiement et l'entraînement de polices surveillant les élections, le contrôle des frontières, la mise en place d'institutions, le déminage, le contrôle et la destruction des armements, la lutte contre les trafics illicites, la mise en vigueur des embargos et le contre-terrorisme (14).

### *Les questions institutionnelles*

Les gouvernements ont évité d'aborder les questions institutionnelles jusqu'à ce qu'un but précis soit fixé à l'Europe de la défense. En dépit de quelques ambiguïtés délibérées, l'UE doit maintenant faire face à la réalisation de réformes institutionnelles sous peine d'être confrontée à l'échec.

### *Commandement et contrôle*

Sur la manière dont une politique de défense, un commandement et un contrôle des forces militaires pourraient s'intégrer dans le cadre existant de l'UE, les gouvernements européens ont fait quelques progrès en s'attaquant au rôle de la Commission et du Parlement européen. Le débat s'est concentré au début sur le fait de savoir si les gouvernements doivent ajouter un quatrième pilier à l'UE – un mélange distinct de pratiques procédurales et d'institutions qui permettraient une flexibilité autorisant la participation des pays observateurs ou associés de l'UEO qui ne sont pas membres de l'UE (15). Cette définition des rôles encadrera les pratiques et les procédures en évitant que la Commission européenne ait un droit partagé de prendre des décisions, et mettra ces dernières hors de portée du Parlement européen

(12) Sur la peur qu'une telle capacité fournisse un moyen pour que les décisions repoussées par l'OTAN soient données à l'UE, voir le *Times* : « Army dreamer », *The Times*, 10 février 2000. Sur les rôles que l'UE pourrait jouer voir le discours de Javier Solana, à la Foreign policy association et au Comité des affaires publiques de l'Union league cup, 25 janvier 2000.

(13) Voir le discours de Christopher Patten, *The UE's evolving foreign policy – The CESDP after Helsinki*, 22 février 2000, [http://europa.eu.int.comm/external\\_relations.speeches/patten/speech.00.51.htm](http://europa.eu.int.comm/external_relations.speeches/patten/speech.00.51.htm).

(14) La Commission travaille pour donner un but précis à une force d'action rapide non militaire afin que l'UE puisse travailler sur les objectifs fixés. *Ibid.*, p. 4.

(15) Les pays associés (non-membres de l'UE mais membres de l'OTAN) sont : l'Islande, la Norvège, la Turquie, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne. Les pays observateurs (membres de l'UE mais pas de l'OTAN) sont : l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède.

et de la Cour européenne de justice. Un modèle alternatif, et celui qui sera éventuellement adopté, est un dédoublement du second pilier de la PESC.

Sur la question de l'intégration de la dimension militaire dans l'UE, il semble désormais clair que le second pilier comprendra un Conseil de défense constitué des ministres de la Défense des Etats membres. Ce Conseil aura très probablement un statut équivalent au Conseil des ministres des Affaires étrangères. Juste en dessous de ce Conseil de défense se trouvera un Comité politique de sécurité comprenant les directeurs des politiques nationales de sécurité. Ils donneront des avis aux ministres de la Défense et des Affaires étrangères et traiteront la PESD au jour le jour. A côté de ce corps, le secrétariat de la PESC (logé dans le Conseil des ministres) donnera son avis au Comité politique de sécurité. Une équipe militaire composée du chef de la défense, dans un Comité militaire (actuellement appelé le Corps militaire intérimaire), et d'experts militaires s'ajoutera à cette structure. Ils formeront le noyau de l'équipe militaire. Le Comité militaire donnera des avis et fera des recommandations au Comité politique de défense et au Secrétaire général/Haut Représentant, il fixera aussi les orientations aux experts militaires (16). Ces structures ont été mises en place sur une base intérimaire le 1<sup>er</sup> mars 2000 avec le Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant de l'UE (Javier Solana) agissant aussi comme Secrétaire général de l'UEO en attendant une décision définitive sur le futur de cette organisation (17).

Un des problèmes les plus complexes dans l'introduction de structures militaires dans l'UE sera d'assurer la transparence avec les plans de l'OTAN, particulièrement entre les estimations de l'OTAN et celles des Comités militaires du secrétariat du Conseil – autrement dit les problèmes de coordination (18). Pour les pragmatiques un lien consultatif formel devrait assurer la transparence entre l'UE et l'OTAN dans les évaluations de missions et pour déterminer quelle est l'institution la plus appropriée suivant les situations. Les Français rejettent tout lien formel craignant que les Américains ne l'utilisent pour empêcher toute opération dirigée par l'UE.

Les pragmatiques pensent que si l'UE doit être directement impliquée dans le commandement des forces militaires, cela n'aura lieu qu'après une concertation avec nos partenaires américains et de l'OTAN et que ce ne sera qu'une option de second choix (après l'OTAN). Dans de telles circonstances, leur « seconde préférence » va pour une force dirigée par l'UE avec le soutien des Etats-Unis et de l'OTAN, commandée par le SACEUR et utilisant

(16) Les experts militaires seront une composante du Secrétariat du Conseil et responsables devant le Secrétaire général. Ils seront payés sur des budgets nationaux et chacun d'eux est tenu de « ... *prendre en charge ses devoirs et [de se] conduire lui-même solennellement en gardant les intérêts du Conseil en mémoire* » c'est un modèle très différent de celui de l'OTAN où les équipes militaires servent des intérêts nationaux. Voir la décision du Conseil de mettre en place le corps militaire, 8 février 2000.

(17) Le Conseil européen d'Helsinki a pris l'engagement politique que si l'UE adoptait une capacité de défense il prendrait les décisions nécessaires pour liquider l'UEO avant la fin de l'année 2000 puisque l'UEO aura accompli son objectif.

(18) A cette fin les Britanniques ont déjà donné la double casquette à leurs experts militaires.

la chaîne de commandement de l'Alliance. Cette configuration serait applicable dans l'éventualité d'une mission dans laquelle les Américains ne voudraient pas être directement impliqués, mais où les États membres de l'UE auraient besoin des renseignements par satellite et des capacités de transport des pays membres de l'OTAN. L'UE pourrait conduire une opération en utilisant un état-major national en dehors des structures européennes de l'OTAN et en utilisant une chaîne de commandement de l'UE uniquement dans les scénarios les plus critiques ou pour les situations militaires les plus bénignes.

Une des questions importantes est de savoir comment les intérêts des membres de l'OTAN qui ne font pas partie de l'UE sont pris en compte dans le processus de prise de décision et si ces pays peuvent prétendre participer à la planification. Pour ces pays, la transparence, l'inclusion et l'indivisibilité de la sécurité sont primordiaux. La Turquie, en particulier, considère que la prise de décision sur les questions de défense dans le Conseil politique de sécurité devrait avoir lieu à vingt et un avec les pays non membres de l'UE, en leur donnant le droit de faire des propositions et en leur offrant un accès à toutes les informations et à tous les documents à partir desquels la prise de décision est faite – même quand des moyens extérieurs à l'OTAN sont utilisés.

Les questions soulevées par le commandement et le contrôle sont significatives. Tout d'abord, le système finalement adopté peut potentiellement laisser l'UE à la merci des pays non membres de l'UE mais membres de l'OTAN (Etats-Unis, Canada, Turquie, Norvège et Islande) qui possèdent un veto effectif sur la fourniture des troupes et l'utilisation du DSACEUR comme commandant de toute force soutenue par l'OTAN et dirigée par l'UE. C'est une situation paradoxale car ces membres de l'OTAN pourraient bien détenir le succès d'une capacité de défense de l'UE entre leurs mains. Un problème plus particulier pourrait être ce que William Hopkinson appelle le « *jeu du politique* » qui lie l'accès de l'UE aux moyens de l'OTAN à la façon dont l'UE se comportera avec les pays de l'OTAN non membres de l'UE sur d'autres questions. La Turquie, là encore, est très concernée, puisqu'elle souhaite intégrer l'Union européenne depuis longtemps, qu'elle s'oppose à la candidature de Chypre à l'Union et qu'elle craint que le développement des structures de l'Union donne à la Grèce des avantages qui la marginaliseraient (19).

Ensuite, d'un point de vue pratique il n'est pas clair que la mobilisation de forces pourra fonctionner durant une crise tout simplement parce que les GFIM n'ont pas encore été testés dans le feu de l'action. Et puis, il subsiste une crainte répandue à Londres d'une situation où les troupes européennes seraient déployées au sol alors que les États-Unis chercheraient à faire abou-

(19) Voir le témoignage écrit de William Hopkinson et ceux de Jorg Monar et G. Wyn Rees, au sous-comité C (PESC) du Comité sur l'Union européenne, à la Chambre des lords, p. 2 et p. 14 respectivement.

tir une résolution diplomatique du conflit. Les événements des Balkans ont appris aux Britanniques que c'est une erreur d'avoir des troupes européennes sur le terrain sans les Américains et pendant que ces derniers mènent des efforts diplomatiques pour résoudre le conflit. Et puis, il y a aussi une crainte que le lien entre le Conseil des ministres et toutes les forces qu'il commande soit faible et la chaîne de décision confuse, spécialement si des membres de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE participent aux décisions de mise en place des opérations et de conduite des actions militaires (20).

Enfin, il reste les questions concernant la volonté des États membres de l'UE de créer un état-major commun permanent. Actuellement, les Britanniques possèdent un quartier général combiné pleinement fonctionnel à Northwood. Ils sont en fait très hésitants à multinationaliser ce commandement, car ils craignent que cela réduise sérieusement son efficacité militaire (21). Les seuls autres états-majors européens sont l'ARRC de l'OTAN et le quartier général de l'Eurocorps, cependant les Français développent une capacité de quartier général de forces combinées comparable à celle des Britanniques. Dans le même temps l'absence de quartier général de l'UE pose des questions importantes de commandement et de contrôle.

### *Les institutions supranationales*

Au niveau de la question du rôle des institutions supranationale, l'exclusion de la Commission marque l'avènement d'une méthode de prise de décision différente de celle de la PESC et donne à ce mélange institutionnel une forte distinction avec la politique étrangère commune dans la seconde moitié de ce pilier. Pour le gouvernement britannique la Commission ne doit pas avoir de droit partagé d'initiative dans le domaine de la défense et le mécanisme de prise de décision doit être l'unanimité. En pratique, cela dépendra beaucoup des missions que l'UE souhaitera prendre en charge et de l'utilité que la commission peut offrir au Conseil des ministres et aux gouvernements dans ce processus, tout particulièrement dans le domaine de la gestion de crise où la Commission a différentes responsabilités et compétences.

### *La responsabilité parlementaire*

La responsabilité parlementaire sur la PESC est notoirement faible. Le Parlement est informé des décisions prises mais n'est pas intégré dans les discussions. Par contraste l'assemblée de l'UEO a des pouvoirs de surveillance importants de l'UEO et alors que les Britanniques prétendent que le

(20) En termes d'effectivité militaire le besoin d'éviter la duplication (et le double emploi) des chaînes de commande, est une leçon majeure de la campagne bosniaque.

(21) Le symbolisme d'officiers négociateurs anglo-saxons étant autorisés d'établir des postes dans le PJHQ, mais l'exclusion des Européens est assez frappante. Il y a un négociateur dans le PJHQ de haut rang et un Néo-Zélandais en secondement. Alors qu'il y a trois officiers de liaison européens, ils ont des fonctions basses de sécurité et pas de fonction intégrée.

Parlement européen ne devrait pas s'impliquer directement, l'Institut pour les recherches de sécurité de l'UEO a proposé la création d'un Comité parlementaire européen de défense, comprenant des représentants du Parlement européen et des membres des comités de défense et de sécurité des parlements nationaux (22). Le financement et la responsabilité de la Commission européenne sont au cœur du débat. Les procédures sont maintenant en place pour que les gouvernements nationaux financent les opérations auxquelles ils participent et il semble que le coût d'établissement d'une structure militaire dans le Conseil sera assuré par le budget de l'administration générale. Cependant des problèmes importants subsistent encore. Comme l'ont montré Monar et Rees, les gouvernements peuvent hésiter à payer le coût financier des obligations politiques dans lesquelles ils se sont impliqués précédemment ; ensuite, en cas de déficit la tentation sera grande de le combler par le budget de la Communauté européenne, et ainsi d'impliquer directement le Parlement européen ; enfin, une procédure existe déjà pour financer les missions de gestion des crises non militaires sur le budget de l'UE, ce qui implique directement le Parlement européen dans le processus de prise de décision. Une des conséquences de la création d'une situation hybride à l'incorporation de la défense dans l'UE est que cela crée ce que Monar et Rees appellent une « zone grise » (23). Une partie des institutions du Conseil sera impliquée dans la prise de décision et dans la planification politique avec un chevauchement des responsabilités déjà enveloppées par le secret. En plus, la participation flexible dans la politique de défense conduira à un engagement variable des Etats membres de l'UE et des pays de l'OTAN non membres de l'UE. Le rôle de la Commission sera important puisque contrairement au Secrétariat du Conseil (et les parties le composant), elle est directement liée au Parlement européen.

### *Les questions de procédure*

La dernière question concerne le choix de la procédure d'intégration de la défense dans l'UE et s'intéresse directement aux détails du débat. Trois choix se présentent. La première option serait d'appliquer l'article 17, le Conseil européen adopterait alors les changements nécessaires en dehors d'une CIG formelle et éviterait le processus de ratification nationale. Cela donnerait aux changements un statut équivalent à un amendement des traités mais par une voie plus fermée. La seconde option est d'incorporer les propositions de défense dans les négociations des CIG actuelles et de les regrouper dans un panier commun approuvé au Conseil européen de Nice en décembre 2000. Si cette voie est choisie, on devrait choisir si l'on inclut les

(22) Pour une analyse plus poussée sur ce sujet, voir la déposition de Richard Whitman et Karen E. Smith au sous-comité C (PESC) du Comité pour l'Union européenne à la Chambre des lords, *Recent developments on a common european policy on security and defence*, février 2000, E/99-00/C19, p. 3.

(23) Pour une excellente analyse voir MONAR et REES, *op. cit.*, p. 4.

négociations de défense dans les négociations générales ou si on lance des négociations parallèles. En décembre 2000 les conclusions de ces deux négociations parallèles seraient alors réunies en une série d'amendements des traités. La troisième option est d'éviter un amendement global des traités et de se baser sur les conclusions d'un Conseil européen qui fixera le format de ce que les chefs d'Etat et de gouvernement veulent faire. Chaque option porte en elle d'importantes implications pour la substance de la PESD (24).

### *Les coûts*

Le niveau de puissance de la capacité européenne de défense délivré par la PESD sera dépendant des moyens financiers. Il y a trois dimensions à prendre en compte sur ce point. Tout d'abord, est-ce que les Européens vont faire des dépenses plus importantes pour améliorer les capacités nationales en terme de forces déployables ? Cela peut être fait pour partie par une meilleure utilisation des fonds. Mais dans la plupart des cas cela demandera plus de moyens financiers ; ensuite, jusqu'à quel niveau les gouvernements de l'UE veulent-ils investir dans des transports longue portée, des capacités de surveillance satellite et de renseignement ? Y a-t-il une volonté des gouvernements de l'UE d'investir dans le développement de systèmes de commandement et de contrôle (structures de conseil) et dans le développement des quartiers généraux nationaux ? Finalement, les gouvernements de l'UE ont-ils la volonté de s'attaquer aux questions de rationalisation des fournitures des équipements militaires et aux pratiques de recherche et de développement pauvres en résultat ? C'est une question qui reste ouverte. Les Etats-Unis dépensent 35 milliards de dollars par an dans la recherche et le développement liés à la défense alors que les autres pays de l'OTAN ne dépensent que 9 milliards de dollars. Les pays européens membres de l'OTAN dépensent ensemble pour leur défense 60 % des chiffres américains, le double emploi et l'inefficacité des pratiques nationales sont les principales causes qui font qu'ils n'arrivent pas à générer plus de capacités (25).

Les questions de missions, les questions institutionnelles, le rôle des institutions supranationales, la responsabilité ainsi que le processus procédural

(24) Les gouvernements sont divisés sur les meilleures approches procédurales à prendre. Les IGCers disent que si l'UEO doit être tuée cela doit être dans le processus d'un traité formel, même si le traité de Bruxelles modifié peut être enterré sans référence à l'UE. Dans ce groupe d'autres disent que si un corps similaire à la NAC et au Comité militaire doit être créé cela nécessite d'être fait par un amendement de traité puisqu'il est en dehors du pouvoir du conseil européen de garantir la sécurité de ces structures. La plupart des IGCers souscrivent à l'argument que les compétences de défense ne doivent pas être introduites en douce et nécessitent la ratification de l'électorat pour garantir la légitimité qu'une telle politique demande. La vision alternative est que le besoin de ratification sera politiquement difficile pour certains Etats membres. La Grèce pourrait empêcher l'accès de la Turquie aux structures de planification et les pays neutres en particuliers, l'Autriche, la Finlande, la Suède et l'Irlande pourraient trouver difficile de ratifier un traité avec une PESD et en particulier une implication dans la défense collective. Voir la déposition de Jones Parry à la Chambre des lords, *op. cit.*, p. 18.

(25) Chiffres cités par William DROZDIAK, « US Tepid on european defense plan », *Washington Post*, 7 mars 2000.

et les coûts sont tous importants. Derrière ces problèmes subsiste la question centrale de la volonté d'une capacité de défense européenne symbolique ou réellement efficace.

### CONCLUSION

Bien qu'à ce stade toute tentative de conclusion ne peut être qu'une interpolation, il est clair que le niveau de l'ambition est élevé et que les obstacles pour parvenir à la réalisation d'une capacité de défense européenne sont considérables. L'un des problèmes clé est le suivant : qu'il soit possible ou non de déterminer l'idée phare de ce projet, l'initiative pourrait conduire à une capacité additionnelle faible par rapport à un coût politique élevé au sein de l'Alliance, notamment vis-à-vis des alliés de l'UE et de l'engagement américain au sein de l'OTAN.

La question clé est de savoir si les Européens sont prêts à fournir suffisamment de fonds pour concrétiser les projets d'Helsinki. Les premiers signes sont peu encourageants (26). Mais même si les fonds arrivent, le coût politique pour l'Alliance et pour le soutien américain auprès de l'OTAN est très élevé. Les Etats-Unis ont déjà exprimé leurs réserves quant au développement de la PESD (27). Le secrétaire d'Etat américain a d'ailleurs résumé les préoccupations de son pays dans ce qu'elle nomme la doctrine des « Trois D » : peur du « Découplage » des Etats-Unis avec l'Europe, inutilité de la « Duplication » des structures et des moyens, et danger de la « Discrimination » à l'égard des pays de l'OTAN, non membres de l'UE. L'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'OTAN, Alexander Vershbow, est allé plus loin en suggérant que cette initiative pourrait rapidement dériver vers une alliance à deux vitesses, « *au sein de laquelle les Européens risquent de se concentrer sur des situations de faible intensité, telle que le maintien de la paix, en laissant à l'OTAN le travail le plus pénible. Ce qui ne serait pas sain pour la relation transatlantique* » (28). Même si rien de tout cela ne se produit, l'UE offrira bientôt une structure institutionnelle parallèle à celle de l'OTAN. Et même dans un rôle de subordonnée, son existence comme structure alternative, lui conférera un rôle de levier fort sur la conduite des opérations de l'OTAN, rendant potentiellement plus difficile la coordination des actions conjointes UE-Etats-Unis dans les crises à venir.

Qu'est-ce que cela implique pour l'UE ?

(26) Les Etats-Unis dépensent 3,2 % de leur PNB dans la défense, alors que la Grande-Bretagne et la France dépensent respectivement 2,8 et 2,6 %. L'Allemagne a planifié une réduction de ses dépenses militaires de l'ordre de 10 milliards de dollars dans les quatre prochaines années, réduisant encore le chiffre actuel de 1,4 % du PNB. Chiffres cités par DRODZIAK, *US tepid on european defense plan*, op. cit., p. 2.

(27) Voir le discours du Secrétaire d'Etat William Cohen, *European security and defense identity*, op. cit.

(28) *US tepid on european defense plan*, op. cit. U.un U.

L'UE a longtemps été qualifiée de « pouvoir civil », « de géant économique mais de nain politique » et de « poids lourd de l'économie mais de poids plume dans le domaine politique ». Aussi, l'acquisition d'une capacité de défense ne va-t-elle pas seulement changer la manière dont l'UE est perçue, mais risque aussi d'affecter son rôle auprès des pays tiers et des organisations internationales.

Cela promet d'accroître la crédibilité de l'UE en tant qu'acteur politique et lui donnera certainement la possibilité de jouer un rôle plus actif dans la gestion des crises (29). Cependant, c'est aussi un signal pour les organisations internationales et les Etats, pour leur dire qu'une force militaire est utile et nécessaire et qu'elle sera utilisée pour approfondir les intérêts collectifs des Etats membres de l'UE. Whitman et Smith assurent que parmi les voisins immédiats de l'UE, la PESD pourrait être perçue comme développant une force militaire pour des interventions plus directes dans la proche périphérie de l'UE (30). Le commissaire Patten a déjà souligné « ... *que l'Union a trop longtemps été timide et introvertie pour affirmer ses idées et ses valeurs... Ils attendent que des actions soient menées là où nos valeurs et nos intérêts seront menacés* » (31). Ce serait donc une force pour faire le bien, mais le pire de tous les scénarii serait une nouvelle déclaration de grande envergure sur l'Europe de la défense dénuée de toute volonté réelle de la mettre en œuvre : un symbole sans consistance, une rhétorique sans responsabilité.

(29) Pour une analyse plus poussée sur ce point, voir Alyson J.K. BAILES, *Europe defence : another set of questions*, *RUSI Journal*, à paraître.

(30) WHITMAN et SMITH, déposition écrite, *op. cit.*, p. 3.

(31) PATTEN, « The future of the european security and defence policy », *op. cit.*, p. 2.