

**Compte tenu de l'élargissement de l'OTAN, quelle Europe de la défense
l'Union Européenne peut-elle envisager ?**

**Mémoire de géopolitique
du commandant Emmanuel CABOCHE
dans le cadre du séminaire "l'Europe"**

Directeur: Pierre Verluise

Mars 2004

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LA CONSTITUTION D'UN SOCLE COMMUN A LA POLITIQUE DE DEFENSE EUROPEENNE

Les missions de Petersberg : un ciment fédérateur

La protection des intérêts européens

L'environnement géopolitique européen

DEUXIEME PARTIE : LA PESD : À LA RECHERCHE D'UNE PLACE RECONNUE

Forger les bases de la défense de l'Union européenne

Les obstacles

Les chantiers majeurs

INTRODUCTION

Les premières tentatives pour mettre sur le devant de la scène européenne les questions de défense commune dès les années 1950 se sont soldées par des échecs. Le projet de Communauté européenne de défense (CED), n'ayant pas été ratifié en 1954 par le parlement français, n'a pas pu aboutir. Quelques années plus tard, la série de plans proposés par Fouchet n'a pas eu plus de chances. Ces deux déconvenues, issues de propositions françaises, ont remis pour un temps l'idée de fédérer l'Europe au nom de sa sécurité et de sa défense.

Pourtant, la situation était difficile et le souvenir de deux guerres dévastatrices restait présent dans les esprits. L'OTAN née en 1949 prenait en fait la place d'une défense de l'Europe, utile au lendemain de la seconde guerre mondiale et lors de la guerre froide du fait notamment de la position géographique de l'Europe coincée entre les deux géants et incapable de résister militairement à la superpuissance soviétique.

Il aura fallu attendre les années 90 pour constater l'incapacité de l'Union européenne à traiter les crises survenues sur son propre sol (les Balkans) et par voie de conséquence l'action des USA pour régler le problème sous couvert de l'OTAN. Ce n'est véritablement qu'à partir de ces événements et sans doute plus encore après le massacre de Srebrenica que l'Union européenne prend la mesure de l'incohérence qui existe entre sa volonté politique et économique et l'absence de projet cohérent en matière de défense. L'expression "géant économique, nain diplomatique et ver de terre militaire" à propos de l'Union européenne rappelle de manière douloureuse l'incongruité de cette situation.

Aujourd'hui, à la veille du plus important élargissement de l'union européenne le problème de la défense se pose à nouveau avec acuité. Les nouveaux venus arrivent avec des exigences fortes en matière de défense. Ils ont un passé sous le joug de l'union soviétique qui les rend pragmatiques sur les questions de sécurité. Ils adhèrent à l'UE pour ce qu'elle peut leur apporter en termes d'économie mais préfèrent se placer sous la protection de l'OTAN. Cette dernière présente l'avantage indéniable d'inclure la puissance militaire des USA et d'avoir fait ses preuves en matière d'efficacité. L'embryon de défense européenne connu sous le vocable de Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) ne peut pas soutenir la comparaison et c'est donc tout naturellement qu'ils se tournent vers l'Alliance atlantique.

La nécessité de se prémunir de l'émergence d'une nouvelle crise grave en Europe, de contrer l'inexorable montée du terrorisme, et la réponse à la demande de désengagement des USA sur le territoire européen imposent aux gouvernements de l'Union de reprendre le flambeau. La

PESD, née de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, elle-même issue du traité de Maastricht s'impose d'elle-même. La PESD permet aussi de répondre au besoin d'émancipation, en accroissement constant notamment depuis la dernière guerre du golfe, des états européens. Ce besoin est relayé par une demande des Etats unis qui depuis le 11 septembre 2001, ont d'autres centres d'intérêt (moyen et proche orient, Asie). Il semble que l'Europe doive apprendre à gérer ses crises seules comme la puissance mondiale qu'elle entend être.

Le propos de ce mémoire, sera de démontrer que la PESD est un projet d'envergure pour l'Europe et qu'elle est porteuse de nombreux espoirs pour l'avenir de l'Union européenne en tant qu'acteur prépondérant et crédible sur la scène internationale. La PESD est à la fois le résultat d'une politique commune et le ciment de celle-ci. Elle est indissociable d'une évolution du paysage industriel de défense au niveau du continent. En tant que projet porté par l'Union européenne et porteur pour les citoyens européens, elle ne peut pas s'effacer à coté d'une alliance non uniquement européenne telle que l'OTAN. Elle doit travailler avec elle en cohérence et bonne intelligence mais continuer à évoluer et à s'affirmer en parallèle.

Pour cela nous nous poserons la question de savoir si la restructuration de l'OTAN en s'adaptant à la gestion des crises et au combat contre le terrorisme vient remettre en question la politique européenne en matière de défense. Nous verrons que les USA se servent de l'OTAN en élargissant son champ d'action pour répondre au besoin de créer des coalitions en vue de remédier à la montée du terrorisme au niveau mondial. Mais il s'avère que les intérêts des USA et de l'UE ne sont pas confondus surtout dans l'optique d'une émancipation de l'Europe. Une politique de sécurité commune et à terme comme Maastricht le prévoyait une défense européenne est nécessaire.

I. La constitution d'un socle commun à la politique de défense européenne

A. Les missions de Petersberg : un ciment fédérateur

Le traité de l'Union européenne définit les missions de prévention des conflits et de gestion des crises comme étant celles qui concourent à l'action de la politique européenne de sécurité et de défense. Les missions de Petersberg regroupent les missions d'aide humanitaires, de sauvegarde de ressortissants, de maintien de la paix, de management de crises voire même de réinstauration de la paix. La décision de lancer le processus de la PESD et des missions qui s'y

rattachent a fait prendre conscience au conseil européen d'un manque flagrant de capacités militaires résultat d'années de guerre froide basée sur les capacités américaines. Un processus de mise à niveau quantitatif des capacités dédiées à l'action de l'Union européenne a du être lancé en 1999 et effectif en 2001. Dès 2003, la PESD ayant été déclarée opérationnelle, les premières missions entièrement européennes ont pu avoir lieu.

1. Un objectif global : la gestion des crises et le maintien de la paix.

Lorsque l'Union européenne décida de se doter des moyens de mener à bien les missions de Petersberg, elle inclut très rapidement des outils tant civils que militaires. Il ne s'agissait pas en effet de créer une armée européenne, qui dans le cadre de la gestion de crises n'aurait pas eu de sens. Il n'était pas question de militariser l'Union européenne mais de prolonger la logique des petits pas mise en place en 1957 à la suite de l'échec du projet Plevén pour permettre la construction d'une grande entité européenne.

C'est ainsi qu'en décembre 1999 à Helsinki au cours d'un Conseil européen, les quinze pays de l'Union européenne décidèrent d'un niveau de capacités militaires à atteindre connu aujourd'hui sous le vocable "Headline Goal" pour mener à bien les missions qu'ils entendaient réaliser sous l'égide de l'Union européenne.

Le Headline goal prévoit que, dès 2003, les membres de l'UE sont capables de déployer en 60 jours une Force de réaction rapide, la FRR, composée de 60.000 hommes. Elle doit pouvoir être soutenue pendant une durée d'un an ce qui suppose de prévoir autant d'hommes que nécessaire pour en assurer la relève régulière.

Six mois plus tard, lors du Conseil européen qui se déroule à Santa Maria da Feira au Portugal, le volet civil de gestion des crises vient compléter le Headline goal. Il est prévu de pouvoir déployer des forces de police avant, après ou même en complément des forces militaires déjà existantes. Le chiffre de 5000 hommes dont 1000 déployables en moins de 30 jours est retenu. Leurs missions, centrées autour du maintien de l'ordre (missions calquées sur celles de la gendarmerie mobile française) sont définies comme étant la prévention des conflits et la gestion des crises.

Bien que le Headline goal ait été pensé et réalisé par et pour les membres de l'UE, très rapidement il a été question d'inviter les futurs pays membres et les non membres à participer à l'accomplissement de cet objectif. Ainsi des pays tels que la Bulgarie, Chypre, la république Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, la Lituanie, Malte, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie se sont prononcés pour une participation au renforcement du Headline goal.

Les forces de l'Union européenne ainsi déployées en tant que réponse à une crise, ne seraient constituées que pour la durée de la crise. L'Union européenne déciderait alors seule de leur emploi. La FRR militairement autosuffisante inclut des capacités de commandement, de contrôle et de renseignement. De plus, afin de la doter de capacités de projection et de capacités de renseignement lui conférant une véritable autonomie, elle prend en compte les besoins logistiques et la participation d'unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals.

Alors qu'une grande variété de missions est envisagée pour la FRR, elle doit être aujourd'hui capable de mener en même temps deux types d'opérations selon les deux schémas suivants:

- une mission mettant en œuvre un corps expéditionnaire permettant de résoudre une situation de crise tout en conservant suffisamment de forces pour conduire une opération de plus petite envergure du type d'une évacuation de ressortissants (non-combatant evacuation operation : NEO).
- une opération longue à un niveau d'effort limité tout en conduisant une seconde opération à durée limitée.

2. Le plan d'action européen sur les capacités et leur suivi

La volonté de l'Union européenne de tenir le plus rapidement possible son rôle de gestionnaire de crises sur la scène internationale l'a conduit à prendre deux initiatives :

- Le plan d'action européen sur les capacités (European Capability Action Plan)
- Le mécanisme de suivi et d'évaluation des capacités militaires de l'UE

En novembre 2001, une avancée décisive en matière de capacités militaires, fut réalisée au travers de l'annonce par les États membres de l'UE du développement d'un Plan d'action européen sur les capacités. L'ECAP se base sur trois principes. En premier lieu, ce plan vise à l'amélioration de l'efficacité des efforts en matière de capacités militaires européennes. Par ailleurs, ce plan est développé selon une approche "bottom-up" de la coopération européenne en matière de défense. Les contributions sont ainsi effectuées de façon volontaire, les décisions nationales étant considérées comme souveraines, pour couvrir les lacunes résiduelles recensées lors de la conférence d'amélioration des capacités militaires. Enfin, la mise en place de l'ECAP s'inscrit dans un cadre global de coordination entre les États membres de l'UE et de coopération avec l'OTAN. L'application de ce principe est en effet essentielle pour cibler les lacunes spécifiques, éviter les duplications inutiles et assurer la transparence et la cohérence avec l'Alliance atlantique.

Un mécanisme de suivi et d'évaluation est ensuite mis en place dans la perspective de la réalisation de l'Headline Goal en 2003. C'est lors de la conférence d'engagement des capacités militaires de décembre 2000 que l'UE a pris la décision d'instaurer ce mécanisme d'évaluation de ses propres capacités militaires. Ainsi, "afin d'assurer la pérennité de la démarche européenne de renforcement des capacités, les Etats membres ont convenu de l'importance de définir un mécanisme d'évaluation permettant d'assurer le suivi et de faciliter les progrès vers la réalisation des engagements pris en vue d'atteindre l'objectif global, en termes à la fois quantitatif et qualitatif".

Ce mécanisme doit remplir trois objectifs spécifiques, en se basant sur une méthode de consultation entre les Etats membres. Il vise à permettre à l'Union européenne d'assurer le suivi et de faciliter des progrès vers la réalisation des engagements pris en vue d'atteindre l'objectif général. Par ailleurs, grâce à lui, l'UE doit pouvoir évaluer et, si nécessaire, revoir ses objectifs de capacités, définis pour répondre aux besoins de l'ensemble des missions du spectre de Petersberg, à la lumière des changements d'environnement. Enfin, il est destiné à contribuer à la cohérence entre les engagements assumés dans le cadre de l'UE et, pour les pays concernés, les objectifs de force acceptés dans le cadre de la planification de l'OTAN ou du Partenariat pour la paix¹.

Ainsi, différentes méthodes ont été mises en place :

- l'identification des objectifs de capacités de l'UE pour la gestion militaire des crises,
- le suivi du catalogue de forces et de capacités nécessaires à la réalisation de l'Headline Goal, l'identification et l'harmonisation des contributions nationales au regard des capacités nécessaires,
- l'examen - quantitatif et qualitatif - des progrès vers la réalisation des engagements nationaux précédemment agréés,
- la modification si nécessaire des engagements nationaux.

Le champ d'action et de compétences de ce mécanisme est ainsi particulièrement large pour pouvoir assurer la supervision des actions et des travaux accomplis en direction du Headline goal.

L'ECAP associé à son mécanisme de suivi et d'évaluation des capacités militaires peut être considéré comme le gage de la volonté d'avancer vite vers la mise sur pied d'un véritable outil de gestion militaire de crises. Toutefois, la véritable première expression politique d'une

¹ Le partenariat pour la paix a été lancé en 1994 et rassemble avec les pays de l'OTAN 27 pays issus de l'ex bloc soviétique.

volonté commune de mener une certaine politique étrangère européenne vit le jour lors de la déclaration d'opérationnalité² de l'UE en matière de PESD prononcée à Laeken, en décembre 2001.

3. La déclaration d'opérationnalité de Laeken et les premières missions

La PESD de l'Union européenne voit réellement le jour à Laeken, grâce à la déclaration d'opérationnalité. Celle-ci n'est que partielle, mais elle donne une première réelle impulsion à l'Europe après les signes de son incapacité à agir dans les Balkans. La volonté des quinze initiée à Maastricht trouve donc ici son premier aboutissement. Un arrangement avec l'OTAN sur l'accès à certains de ses moyens reste encore à établir puisque les missions les plus complexes de Petersberg exigent des capacités que l'UE ne possède pas.

Le fait de déclarer l'Union européenne opérationnelle à Laeken a surtout permis au projet de défense européenne d'avancer en écartant définitivement l'UEO et en donnant à l'UE un dispositif de traitement de crise. Les Quinze montrent de ce fait qu'ils peuvent tenir leurs responsabilités sur la scène internationale et être ainsi en accord avec leurs déclarations. Ils montrent aussi qu'ils sont capables de mener à bien une opération politique particulièrement compliquée malgré les divergences d'opinions et d'intérêts internes et surtout en dépit des considérations dubitatives des Etats-Unis.

La déclaration d'opérationnalité de Laeken témoigne donc du fait que l'Union "est capable de gérer une crise, parce qu'elle dispose déjà des instruments de décision adaptés, et qu'elle peut mobiliser les moyens nécessaires et en conduire l'emploi, en s'adossant aux capacités d'un pays ou d'un groupe de pays membres pouvant jouer le rôle de nation cadre" et cela en toute autonomie.

Les capacités à mener des missions de Petersberg ayant été déclarées opérationnelles, les premières missions³ de gestion de crise sous tutelle de l'Union européenne ont eu lieu dès 2003. Ainsi, le 1^{er} janvier 2003, l'Union européenne a lancé sa première mission civile de gestion de crise. En Bosnie, la mission de police de l'Union européenne remplace la mission des Nations unies de Police Task Force. Elle est constituée d'environ 500 policiers représentant plus de 30 pays son objectif est d'aider la Bosnie à établir des accords de police durables. Le 31 mars 2003, en Macédoine, l'opération OTAN ALLIED HARMONY a cédé sa

² Voir annexe 1

³ voir annexe 2

place à la première mission militaire européenne de maintien de la paix : Concordia. Elle utilise les capacités de l'OTAN et assure la mise à disposition d'un environnement sécurisé pour la mise sur pied des accords d'Ohrid. En juin 2003; le Conseil européen a lancé la seconde opération militaire de maintien de la paix au travers de l'opération Mamba/Artémis sous commandement français. Il s'agissait de sécuriser la ville de Bunia de la province congolaise de l' Iturie. 1500 hommes ont ainsi agi en trois mois sous l'égide de l'Union européenne en dehors du sanctuaire européen.

L'opération Artémis constitue une référence en matière d'opération nationale et européenne totalement autonome. Cette opération a été décidée pour effacer les traces de la crise irakienne et notamment pour redonner du crédit à l'ONU et ressouder l'Union Européenne. Ce fut une opération à hauts risques tactiques, l'Iturie étant déstabilisée depuis longtemps, l'opération placée sous le signe de l'urgence se déroulant en pleine saison des pluies et dans une zone particulièrement enclavée, à hauts risques politico-stratégiques. L'enlèvement était possible avec un désengagement des pays formant la MONUC⁴.

B. La protection des intérêts européens

La construction d'une identité politique propre, quelles que soient ses origines et quels que soient ses buts, doit pour appuyer ses prérogatives, être au moins épaulée par une unité économique et par une unité militaire. Ces trois volets constituent la base indivisible d'une puissance. S'y ajoutent ensuite des perspectives d'éducation, de culture, de développement voire de religion.

Dans notre monde, et cela reste vrai au XXI^e siècle, le poids diplomatique d'une nation est une fonction complexe dans laquelle la puissance militaire constitue un facteur majeur. Or l'Europe, qui est composée de quinze états souverains dont les plus influents (France, Allemagne, Royaume-Uni) ont un passé colonial riche, possède des ambitions affichées de puissance internationale. Elle est, en fait, devenue par le truchement de la puissance colossale des USA et surtout en réaction à celle-ci, le seul moyen pour ces trois pays et leurs partenaires de continuer à exercer leur prétentions mondiales. Leur passé colonial leur confère aujourd'hui un certain poids dans la balance des échanges mondiaux. Leur appartenance au Conseil de sécurité en atteste mais constitue paradoxalement un ultime point d'appui de cette position. L'émergence de puissances (Chine, Inde, Japon ...) qui inéluctablement dépasseront

⁴ MONUC : mission des Nations unies au Congo. Cette mission a été créée le 30 novembre 1999 par la résolution 1279 du conseil de sécurité des Nations-unies. Sa mission est de surveiller l'application du cessez-le-feu, de superviser et de contrôler le désarmement en République démocratique du Congo. Elle compte 8700 homes. La France y occupe 7 postes d'état-major.

à moyen terme le pouvoir international des pays européens pris individuellement oblige les pays d'Europe à s'unir pour conserver leur place dans l'échiquier mondial. Leur position deviendrait précaire s'ils ne s'unissaient pas. C'est donc tout naturellement qu'une union politique européenne a vu le jour. Elle a aujourd'hui pris le nom d'Union européenne mais souffre de ne pas posséder de socle de puissance militaire propre. Il convient de sceller les bases d'une Europe militaire.

La défense de l'Europe est aujourd'hui assurée en majeure partie par l'OTAN en raison notamment de l'article 5. L'alliance Atlantique est indéniablement sous la coupe des Etats-unis d'Amérique. Si l'on examine les intérêts vitaux communs aux européens, en se plaçant du point de vue de l'Union européenne, il ne paraît pas souhaitable d'asseoir leur protection sur un organisme non entièrement européen. Si l'on accepte le fait que les Américains n'accepteront jamais de se défaire de leurs prérogatives otaniennes au risque de devoir diminuer leur visées, alors l'OTAN ne peut constituer une réponse tangible à la défense de l'Europe. Il faut donc construire une entité totalement européenne qui servirait les intérêts consentis des membres de l'UE. Il reste donc à déterminer précisément quels peuvent être ces intérêts pour que naturellement le besoin d'une entité européenne de défense s'impose.

1. L' économie

Née en 1945, sous la forme de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, (CECA) l'Europe est aujourd'hui devenue une union économique très puissante. Elle a réussi le pari fou de mettre en place une monnaie unique, l'Euro, faisant accepter à douze nations le fait de renoncer à leur monnaie propre. Pour mesurer l'importance de ce changement, il faut ici rappeler combien une monnaie constitue une mesure de souveraineté pour un pays. Y renoncer, pour une monnaie commune à plusieurs pays, revient à léguer à une instance supranationale, la charge de veiller à une partie de sa souveraineté. Ce n'est pas une décision facile. En témoignent les hésitations de la Suède et du Royaume-Uni. Le fait d'avoir accompli ce premier pas, et le fait qu'aujourd'hui l'Euro supplante le Dollar, suffit en lui-même, pour justifier que soit mis en place un système de défense basé sur une force militaire. Protéger plus de 1000 milliards d'euros d'exportation de l'Union européenne chaque année, constituent un enjeu suffisant à défendre.

2. Approvisionnement en matières premières

Les approvisionnements en pétrole de l'Europe sont à 80% issus du Moyen orient. Le pétrole constitue un enjeu stratégique. Il n'est pas utile de rappeler ici les raisons qui le sous-tendent. La dépendance de l'Europe est donc quasi-totale et elle mérite qu'on y prête une attention particulière. Même si les velléités de présence des USA au Moyen-orient ne constituent pas une menace en elles-même, elles n'en représentent pas moins potentiellement un redoutable moyen de contrôle de la puissance de l'Europe. Ce constat va à l'encontre de la recherche légitime d'autonomie de toute puissance. L'Union européenne doit donc mettre sur pied un moyen de contrecarrer le frein constitué par une présence trop appuyée des USA au Moyen orient. Ce moyen doit avant tout être politique, car il n'est nullement question d'impressionner les Etats-Unis par une force militaire, ce qui serait contraire à tous les intérêts européens. Les USA doivent rester un allié contre vents et marées, mais un allié à qui l'on a les moyens d'opposer tous les arguments. Le meilleur argument dans ce jeu diplomatique est sans doute celui qui découle naturellement de la force d'une union construite autour d'une monnaie commune, de vues politiques communes et d'un appareil militaire autonome commun. C'est un argument de puissance pure, le même que celui sur lequel sont assis les américains.

3. La recherche et le développement

L'UE est une puissance économique mondiale. Elle ne pourra continuer à le rester si elle s'obstine à diminuer ses budgets de recherche. Très récemment, les premiers contrats européens signés pour le partenariat avec le projet JSF américain ont fait perdre à certains pays comme l'Italie, une grande partie de leur budget de recherche et de développement⁵. Prises individuellement, les économies sont fragiles et il est souvent nécessaire de faire des choix pragmatiques qui hypothèquent l'avenir. Une mise en commun de ce type de budget au niveau européen, de même qu'une mise en commun des structures de recherche s'impose petit à petit. Lorsque l'on sait toute l'importance qu'une telle structure revêt dans l'autonomie d'accès aux technologies pour un pays, on mesure immédiatement l'importance de la défendre contre toute agression.

Enfin, il n'est pas possible de clore ce chapitre sans mentionner le besoin qui se fera de plus en plus prégnant de trouver un remplaçant au sacro-saint pétrole dont chacun sait que les réserves ne seront pas inépuisables. La mise en commun des connaissances et des

⁵ Les Italiens ont consentis 100 millions de Dollars pour le programme JSF au détriment du développement de l'Eurofighter. Corriere della Serra 24 juillet 2002

intelligences est un moyen d'avancer plus vite vers cette découverte. Cela constitue un enjeu de puissance fondamental dont il faudra être capable d'assurer l'intégrité.

4. La culture

De même, l'Europe politique s'appuie sur l'histoire, sur la culture (même multi-facettes elle n'en garde pas moins une spécificité), sur une certaine notion des libertés individuelles, de l'éducation et du rôle de l'état. Ces valeurs sont propres aux européens et ne trouvent pas de relais outre atlantique. Il serait par conséquent illusoire de penser qu'une organisation transatlantique prendrait en considération des valeurs qu'elle ne partage pas.

Un développement non canalisé des multinationales axées sur le développement de la valeur ajoutée pour les actionnaires, conduirait indubitablement à l'effondrement du principe de l'état social cher à l'Europe. Ce défi est majeur et seule une Union européenne forte serait capable de protéger cet acquis. Ce modèle ne connaît pas d'équivalent dans les autres pays développés. Il suppose un engagement fort des Etats et par voie de conséquence des dépenses budgétaires importantes. C'est un volet politique difficile à gérer que les sirènes du libéralisme appellent à abandonner pour plus de rentabilité. La mondialisation est indéniablement une de ces sirènes. Cependant elle n'est pas sous cette forme une fatalité. Son contrôle suppose une volonté affirmée et les moyens d'imposer cette volonté aux acteurs internationaux par des arguments fussent-ils de poids. Une défense européenne de part son existence même marque cette volonté, non qu'il faille user d'arguments militaires pour faire valoir des points de vue économiques, mais plutôt pour ce qu'elle représente d'engagements et de détermination lorsqu'elle est le résultat de l'objectif de plusieurs états rassemblés pour l'occasion.

5. L'Europe élargie.

La venue proche de nouveaux pays au sein d'une Europe élargie en application des décisions du traité de Nice met en évidence un nouveau besoin de rapprochement des systèmes de défense. Des pays comme la Pologne notamment, quittent le joug soviétique, avec la volonté fermement affichée de ne plus s'aliéner ou de se laisser aliéner par une puissance dominante. Leur demande en protection ou plus généralement en défense est à cet égard très forte. La réponse (à cette demande) que pourrait fournir l'Europe est aujourd'hui bien mince. Tant et si bien que ces pays se tournent naturellement vers une coalition déjà existante ayant fait ses preuves : l'alliance atlantique. Il semble particulièrement préjudiciable pour l'Union européenne d'être incapable de répondre à un besoin de sécurité notamment de la part de nouveaux membres. Le moment est donc parfaitement choisi pour mettre sur pied des entités

communes, aux objectifs européens marqués, affirmant une réelle volonté de prolonger l'union économique et affichant une véritable volonté économique.

6. Les frontières de l'Europe

S'agissant de la défense des territoires nationaux, l'étroite imbrication des Etats de l'Europe assorti de la disparition des frontières suite à la mise en application des accords de Schengen rend caduque une défense de chaque Etat par lui-même. Les frontières ayant été repoussées aux confins de l'Europe, leur surveillance ne peut plus incomber seule aux pays précisément situés à ces confins. Seule la mise en commun des moyens de l'ensemble des pays de l'espace Schengen permettrait de réaliser la surveillance qui depuis l'avènement du terrorisme inter-étatique rend plus prégnant ce besoin de sécurité.

C. L'environnement géopolitique européen

Un environnement stratégique bouleversé et à reconsidérer.

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, les USA se sont désengagés de la gestion de la sécurité et de la défense de l'Union européenne lui octroyant ainsi l'autonomie qu'elle recherchait. Pour l'Union européenne et les USA, une redéfinition des alliances est rendue nécessaire en même temps que la prise en compte d'une donnée géopolitique dont le poids ne cesse de s'accroître : l'Islam.

1. La recherche de nouvelles alliances

La politique extérieure des Etats-unis se détournant de la sécurité de l'Europe pour se concentrer sur la lutte contre le terrorisme a, en même temps qu'elle offrait l'opportunité à l'Union européenne de se prendre en main, contribué à la recherche de nouvelles alliances. Les relations avec l'entourage immédiat de l'Union européenne sont devenues alors prioritaires s'agissant de s'assurer de la stabilité du grand entourage de l'Union. C'est ainsi que des partenariats ont naturellement vu le jour avec la Russie, les pays méditerranéens, l'Ukraine et d'autres pays plus éloignés dans le cadre de la participation aux opérations de gestion des crises.

De nouvelles relations USA-Russie-Union européenne

Guidées par un double besoin, combler le vide stratégique laissé par l'effondrement du bloc soviétique et s'immiscer dans la gestion de la prolifération des armes de destruction massive, des relations basées sur le partenariat ont vu le jour entre la Russie et les USA.

Elles sont nées du rapprochement OTAN-Russie dans un premier temps au travers du très formel acte fondateur de 1997, puis en réaction aux attentats terroristes par la création du conseil OTAN-Russie institué par la déclaration de Rome de mai 2002. Les raisons qui sous-tendent ces accords sont multiples. Il s'agit avant tout d'une volonté bipartite d'adopter une attitude favorable à l'égard de chacun et de sceller les bases d'une confiance réciproque. La Russie et les Etats-Unis ont en commun le désir de lutter contre le terrorisme. Ils sont aussi tenus de se rapprocher pour se contrôler mutuellement. Ce qui jadis se faisait par l'entremise de la Guerre froide, se fait aujourd'hui au travers d'instruments plus pacifiques. Cependant les objectifs de puissance restent identiques. Vient s'y ajouter aussi le besoin impérieux pour les USA de contrôler le devenir de l'arsenal nucléaire russe, qui à la suite de la déliquescence de l'armée et du gouvernement Russe, constitue une réelle menace internationale. On soupçonne les Russes d'en user pour obtenir une aide dont le dévoiement vers d'autres intérêts semble possible.

L'Union européenne a elle aussi beaucoup d'intérêts à se rapprocher de la Russie. Tout d'abord, la proximité géographique et une histoire commune font qu'il n'est pas possible de s'ignorer. Mais surtout, le besoin pour l'un comme pour l'autre d'affirmer sa position sur l'échiquier mondial au travers d'un partenariat semble incontournable. Il existe par ce biais une sorte de double effet, à la fois par le contrôle des agissements de l'autre et par l'ascension inhérente à l'existence d'un traité entre les deux partenaires. En ne s'ignorant pas, sans vraiment s'associer non plus, l'Union européenne et la Russie valorisent mutuellement leurs places. Il s'agit d'une sorte de relation symbiotique, préalable certainement à une relation plus franche et agissant pour un intérêt commun d'une Europe très élargie. C'est à cette aune que le dialogue s'est accru et qu'un point d'entente fort a été trouvé au cours du 9ème sommet UE-Russie qui s'est tenu à Moscou le 29 mai 2002. Les participants ont en effet affirmé "agirent ensemble pour renforcer la sécurité pour tous dans une Europe libre et sans divisions en reconnaissant le principe de l'indivisibilité de la sécurité et en garantissant ainsi la paix et la stabilité pour les générations actuelles et futures de citoyens européens".

La prise en compte de nos voisins méditerranéens.

La sécurité de l'Union européenne passe par la stabilité de ses frontières, la stabilité de ses voisins proches et donc par les bonnes relations qu'elle tisse avec ceux-ci. Les pays bordant la Méditerranée ne peuvent pas faire exception à cette logique. Ils sont d'ailleurs demandeurs d'une véritable reconnaissance et de l'établissement d'un partenariat. Ce dernier a vu le jour en 2000 suite au traité de Nice et est constamment réaffirmé dans ses compétences. A Lisbonne en décembre 2003, les ministres des Affaires étrangères des Quinze ont insisté sur

l'importance de transformer le bassin méditerranéen en un espace commun de paix et de stabilité et d'en faire une zone de prospérité partagée. Le partenariat comprend l'établissement d'une zone de libre échange, de promotion des échanges, de coopération industrielle, de coopération dans les domaines comme les transports, les télécommunications, l'environnement, l'eau, la culture, les médias, les questions de terrorisme et l'immigration.

2. Le voisinage de l'Islam

Qu'il s'agisse du terrorisme islamiste, de la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, de la montée de l'Islam dans les Etats de l'Asie Centrale ou plus proche encore de nous, des tentatives de reprise des musulmans des Balkans par des courants fondamentalistes, force est de constater que l'Europe voit à ses portes la présence insistante de l'Islam. Il ne s'agit pas ici de débattre sur la légitimité d'une religion plutôt que d'une autre à accéder au titre de religion fondatrice de l'identité européenne, mais bien plutôt de constater la différence culturelle profonde qui sous-tend les relations entre l'Europe et le monde musulman. Passée une époque de rayonnement intellectuel et économique qui a d'ailleurs fait le lit de l'Europe, l'Islam est devenue aujourd'hui synonyme de précarité et de déni des droits de l'homme. C'est parce que cette religion impose des relations humaines profondément inégales que les groupes terroristes peuvent fonder leur propagande sur la misère des pays musulmans et détourner l'attention vers les pays occidentaux et attiser une haine de ces derniers en les rendant responsables de leur déchéance.

L'Islam, non pas en tant que religion mais en tant que courant de pensée, constitue donc pour l'Europe une source d'inquiétude et doit être surveillé. Son système de fonctionnement qui imbrique religion et état constitue un frein au développement culturel mais surtout économique d'un pays. Il est donc à l'origine de mouvements migratoires à la recherche d'une situation matérielle meilleure vers l'Europe géographiquement proche. En témoignent les flux entrant en Allemagne depuis la Turquie ou du Maghreb vers la France. L'Union européenne doit contrôler cette immigration. Elle est à l'origine d'un véritable problème d'intégration dans tous les pays d'Europe (aucun n'a réussi aujourd'hui à intégrer de façon satisfaisante ses musulmans) et est, de ce fait, un vecteur de déstabilisation sociale et économique.

D'autre part, l'Islam voisin de l'Europe constitue un motif supplémentaire de vigilance puisqu'il rapproche géographiquement du terrorisme. La France comme l'Allemagne subissent depuis plus de trente ans les menaces et mises à exécution d'actes terroristes perpétrés par des factions islamistes. Le 11 septembre 2001 n'a fait que mettre sur le devant de la scène internationale ce problème parce qu'il était devenu une menace mondiale résultat d'une

véritable entreprise terroriste conduite par Al Qaïda. L'Islamisme a donc pris depuis cette date une dimension très inquiétante que viennent rendre encore plus saillants les risques de proliférations d'armes de destruction massive issues de l'effondrement du bloc soviétique et de la déliquescence de la Russie qui a suivi. La menace de la bombe islamiste n'est pas qu'un fantasme, c'est une réalité qui pourrait bien se situer aux portes de l'Europe.

L'Islam est donc pour l'Union européenne bien plus qu'un voisin gênant. C'est une menace réelle. Il véhicule des idéologies qui, dévoyées par des extrémistes, peuvent nuire aux principes fondateurs de l'unité de l'Union européenne en bafouant les droits de l'homme notamment et qui, potentiellement est à même de les remettre en question par une immigration massive, mais qui, surtout, est le terreau d'actes barbares, véritable épée de Damoclès suspendue au dessus de chaque européen.

Cette particularité fait de l'Europe le seul continent devant prendre en compte très sérieusement l'Islam, y compris dans ses affaires intérieures.

II. La PESD : à la recherche d'une place reconnue

A. Forger les bases de la défense de l'Union européenne

La PESD n'est pas menacée dans son état actuel par la réforme de l'OTAN. Il y a de la place pour chacun sans se gêner. Cependant, la PESD doit fédérer tous les gouvernements européens en convainquant les plus sceptiques. Elle doit aussi, avant d'aller plus loin dans ses missions, obtenir l'assentiment des citoyens européens qu'elle veut protéger.

1. Convaincre les plus sceptiques

Dès les tentatives avortées de Pleven en 1949⁶, la France était à l'origine d'une certaine idée d'autonomie de l'Union européenne passant notamment par l'établissement d'une défense continentale. Aujourd'hui la France continue, épaulée par l'Allemagne, à faire avancer le processus débuté à Maastricht. Elle bute dans l'expression de ce concept sur l'existence de l'Alliance atlantique qui, dans l'esprit de beaucoup, ne suppose pas qu'on lui ajoute une instance qui ferait double emploi. Il faut donc obtenir la confiance de l'ensemble des membres de l'Union européenne (sans oublier les dix pays qui nous rejoindront en mai 2004), l'aval de l'ensemble des membres de l'OTAN et vaincre les suspicions des Etats-Unis.

⁶ Projet de Communauté européenne de défense : CED traité élaboré par Pleven le 27 mai 1952 fut mis en sommeil en France dès 1953 et définitivement abandonné le 30 août 1954 devant le refus du parlement de ratifier le traité. Le texte complet du traité peut être consulté sur le site de l'université de Perpignan.

Dès 1999, les Américains ont montré certaines réticences à l'égard des ambitions européennes. Ils ont tout d'abord souhaité protéger les intérêts de l'Alliance, en énonçant la doctrine des trois "D" : la PESD ne devait pas provoquer de Diminution de l'OTAN en même temps qu'aucune Discrimination à l'encontre des alliés non membres de l'UE ne devait voir le jour et enfin, il fallait absolument éviter les Doublons. Ce principe jugé peu consensuel fut reformulé l'année suivante et est maintenant connu sous le vocable de règle des trois "I" :

- indivisibilité du lien transatlantique,
- introduction d'amélioration dans les capacités de défense,
- inclusion de l'ensemble des alliés au projet européen.

Les Etats-Unis ont donc effectivement des difficultés à accepter le projet européen de défense. En se positionnant de leur point de vue, il est aisé de comprendre leur peur de perdre un point d'entrée privilégié dans l'Europe, alliée certes, mais jugée suffisamment versatile pour devoir être surveillée.

Afin de rassurer les esprits, les Quinze ont dû reconnaître officiellement que l'Alliance conserverait une place prépondérante dans l'architecture de la PESD. C'est ainsi que le traité de l'Union européenne énonce le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense et assure le respect des clauses du traité de l'Atlantique Nord. La défense commune reste le pré carré de l'OTAN.

En 2004, force est de constater que ces principes se sont avérés exacts. Mieux même, l'on constate qu'il ne peut pas en être autrement aujourd'hui, si l'on considère les capacités militaires en regard de celles de l'OTAN, c'est à dire en fait, celles des USA. Il est en effet impossible de songer à se passer de la protection de l'Alliance atlantique et donc d'essayer de l'évincer.

Plus récemment, dans l'article 17 du traité de Nice de décembre 2000, les onze membres communs à l'UE et à l'OTAN ont réaffirmé que l'Union européenne ne tentait pas d'affaiblir ou de se substituer à l'OTAN en édifiant la PESD. Bien au contraire, il s'agit de servir les intérêts de l'Alliance en élaborant les prémices d'une autonomie d'une Europe de la défense. Ils ont aussi insisté sur le fait que la PESD permettrait aux Européens de faire face à plus de responsabilités en matière de défense et de sécurité européennes. Cette volonté de partager le fardeau entre les américains et les européens correspond, qui plus est, à une demande des Etats-Unis.

De cette manière, les Etats européens sont parvenus à réellement renforcer les relations transatlantiques (aux divergences entre Etats que nous avons connu au printemps 2003 près, mais qui doivent être considérées comme un cahot de l'histoire), en institutionnalisant ses relations avec l'Alliance. Aujourd'hui, la complétude entre les deux institutions semble une réalité.

2. Construire une véritable légitimité

Construire la légitimité de l'Europe de la défense signifie obtenir l'adhésion des citoyens de l'Europe. C'est à dire informer les populations sur les enjeux de cette construction et obtenir leur adhésion par un vote.

Les Parlements nationaux ont un rôle limité dans les questions de défense et sécurité européenne. Pourtant, ils sont l'émanation des peuples et devraient être beaucoup plus impliqués. Ce sont eux aussi qui décident de la hauteur de la contribution des Etats au processus de défense par le vote annuel des budgets.

Pour améliorer cette situation, les gouvernements ont mis en place des mécanismes de consultation et de compte-rendu de leurs activités au sein des instances européennes afin de susciter des débats et des prises de position. Ainsi le Parlement français dispose-t-il d'une délégation européenne dont la mission est de tenir informée en permanence l'Assemblée nationale sur les questions communautaires. Elle publie régulièrement des rapports d'information consultables par le public sur le site Internet du parlement. Depuis 1992, cette mission se double d'une fonction de contrôle en amont de la législation communautaire. Il revient ainsi au gouvernement d'informer la délégation en préalable aux travaux européens en lui communiquant tous les documents établis par les institutions européennes, les projets d'"actes" n'y faisant pas exception. De cette manière la PESC est incluse dans le spectre de couverture du Parlement. Depuis mars 2003, un bureau permanent auprès de l'Union européenne a été mis en place. Son objectif est de renforcer le poids de l'information des parlementaires sur les activités des institutions.

Si la question de l'appropriation des travaux européens par les parlements paraît correctement engagée ouvrant ainsi la route à la légitimation de l'Union européenne, il convient de s'interroger sur la prise de conscience et sur l'adhésion des citoyens eux-même au processus global d'europanisation en général et à la mise sur pied d'une défense européenne en particulier.

Les questions de défense et de sécurité ne constituent pas le point fort des gouvernements européens en terme de communication. Sous couvert du secret défense ou plus vraisemblablement par peur de choquer l'opinion en lui dévoilant un monde beaucoup plus sombre qu'il ne le voit, les citoyens européens sont tenus à l'écart de la réflexion globale. Pourtant les enjeux auxquels doit faire face le monde occidental justifient, voire imposent, un nombre important d'actions en matière de défense, au premier rang desquels figure une augmentation des budgets qui lui sont consacrés. La France est la première en Europe à donner le "la" en augmentant les budgets 2003 et 2004 et en établissant une loi de programmation prometteuse. Elle reste toutefois loin derrière le Royaume-Uni, pays le plus attentif aux questions de défense du vieux continent. Il reste donc pour l'ensemble des pays européens beaucoup de chemin à parcourir dans ce sens. Mais cette inversion de la tendance initiée à la chute du mur de Berlin (par souci de récupérer les dividendes de la paix) ne pourra pas, pour deux raisons, se faire sans l'aval des populations :

- La première tient au fait que dans toute démocratie, le peuple élit ses représentants lesquels sont en charge de voter les budgets. Il doit donc y avoir une adéquation entre les actes des parlements et les populations qu'ils représentent pour mener une action durable et stable.
- La seconde, plus indirecte, consiste à faire accepter aux citoyens européens confortablement installés dans un rythme de vie supérieur (par comparaison avec le reste du monde), que cette tranquillité quotidienne est toute relative et particulièrement fragile et qu'il convient donc de mettre tout en œuvre pour la protéger. Il faut faire admettre que cette protection passe par la mise en place de moyens coûteux et que l'époque de la sérénité sur notre sol est déjà remis en question par le terrorisme. L'effort qu'il faut donc consentir, doit être avalisé par la majorité même si cela suppose la remise en question de certains acquis.

On le voit, le message n'est pas simple à délivrer et l'on peut comprendre l'extrême précaution prise pour le véhiculer, mais il ne demeure pas moins essentiel. A ce sujet, le modèle des USA, pour aussi gênant qu'il puisse être pour un esprit emprunt de culture européenne, est à méditer car il fonctionne. L'UEO elle-même énonçait "plus les gouvernements tiendront les représentants des parlements nationaux informés, au niveau européen, de leurs vues et de leurs choix communs, plus ils contribueront à la formation d'une prise de conscience européenne en matière de sécurité et de défense et plus ils favoriseront une large adhésion de l'opinion publique à une PESD crédible et efficace". C'est la raison pour laquelle la communication en matière de sécurité et de défense doit être considérée comme primordiale

Commentaire [EC1] : référence

au sein des pays de l'Union européenne . La PESD doit, pour fonctionner, obtenir l'adhésion de la population européenne. Le réveil brutal déclenché par les attentats du 11 septembre, de Bali, de Karachi ou de Madrid en mars 2004 est une opportunité en ce sens. Des progrès ont certes été réalisés (sites Internet dédiés, brochures, missions d'information) mais ils ne sont destinés qu'aux citoyens désireux d'information. Il faut maintenant apporter cette information au plus près des foyers en utilisant les médias de masse (radio et télévision) afin de sensibiliser le plus grand nombre.

Nota Bene : Les enquêtes d'opinion de l'eurobaromètre sont des outils intéressants et fiables dont les résultats méritent d'être cités.

73 % des Européens sont pour la PESD. Toutefois, ce résultat varie d'un pays à l'autre, démontrant qu'il existe un prisme national au travers duquel la défense européenne est perçue.

D'après l'opinion publique européenne, les trois risques majeurs en Europe sont : le terrorisme (80 %), le crime organisé (77 %) et les centrales nucléaires (75 %). Un conflit nucléaire (44 %), une guerre conventionnelle (45 %) et une guerre mondiale (45 %) sont les trois risques les moins cités.

Comment les Européens perçoivent-ils le rôle de leur armée ? Pour eux, l'armée a deux rôles fondamentaux à jouer : défendre leur pays (94 %) et aider la nation (91 %). Le maintien de la paix et la défense de la démocratie ne recueillent que 70 % des suffrages.

63 % des Européens estiment que les décisions de défense doivent être prises au niveau des instances européennes et non pas à l'OTAN ni au niveau des gouvernements nationaux.

70 % de l'opinion publique européenne est favorable à la déclaration d'Helsinki et 40 % est favorable à une armée permanente européenne en plus des armées nationales. Pour 70 % des Européens, le rôle prioritaire d'une armée européenne serait de défendre le territoire de l'Europe. Les missions de Petersberg ne reçoivent aucun suffrage.

Loin d'obéir aux aléas de la politique internationale et à la puissance des médias, les opinions des Européens sont fondées et restent constantes. Une des clés de la construction européenne et donc de la légitimité de la PESD réside dans la suppression du déficit démocratique dont souffrent actuellement les institutions de l'Union Européenne. Il faut désormais que le sens politique donné à la construction européenne soit approprié par les opinions publiques.

B. Les obstacles

La réforme de l'OTAN menacée de disparition, l'étroitesse du spectre des missions de Petersberg et la faiblesse des industries d'armement européennes comparée à leurs rivales d'outre atlantique sont autant d'obstacles à une prise d'autonomie de la PESD.

1. La réforme de l'OTAN

Le processus de transformation de l'Alliance atlantique a été initié au cours du sommet de Prague en novembre 2002. Il était devenu nécessaire pour répondre aux changements de visage de la scène internationale. Le passage de la bipolarisation (Guerre froide) à une multipolarisation exacerbée par les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont rendu une adaptation de l'outil militaire que constitue l'OTAN, impérative.

Dès la fin de 1997, l'alliance met en place un partenariat avec la Russie en signant l'acte fondateur OTAN-Russie. Grâce à ce traité, elle reconnaît à la Russie une place privilégiée sur la scène internationale et notamment en Europe. Elle lui donne ainsi la possibilité d'utiliser un droit de veto sur certains points. L'importance de renforcer ces relations a été rappelée par la France et la Grande Bretagne réunis lors du sommet de Saint Malo.

Aujourd'hui, après s'être agrandie alors qu'elle fêtait son cinquantième anniversaire, l'Alliance a besoin d'un réel changement. Sa survie en dépend étroitement. En effet, son fonctionnement est basé sur la mise en application par le conseil militaire des décisions prises en conseil politique (NAC). Le NAC, sous l'impulsion de son secrétaire général, est capable de réagir rapidement à l'actualité. Cette rapidité se heurte à la lenteur de réaction de ses membres qui, pris individuellement, renâclent à transformer les décisions politiques en actes militaires. Elle se heurte aussi quelquefois à l'incohérence entre la volonté politique et la réalité des possibilités militaires. L'OTAN ne peut donc pas prétendre en fonctionnant selon ce principe, pouvoir réagir efficacement et à temps à l'éclatement d'une crise dont les répercussions mettraient en péril un de ses membres. Ce risque existe pourtant réellement depuis l'avènement de la menace terroriste et des conflits asymétriques.

De plus, la raison originelle qui avait conduit à la création de l'Alliance a perdu depuis 1991 beaucoup de sa teneur. Les risques d'embrasement de l'Europe se sont considérablement éloignés rendant le mandat même de l'Alliance, défendre l'Europe et les membres de l'Alliance sur leurs territoires, moins légitime pour continuer à servir de base à l'OTAN. Cette dernière joue donc sa survie et ce faisant elle met en péril la pérennité de la présence militaire des Etats-Unis en Europe. Ni les Etats-Unis qui souhaitent pouvoir continuer à surveiller du coin de l'œil leurs alliés du vieux continent jugés turbulents, ni les états européens qui aiment

à se savoir protégés par leur grand frère d'outre Atlantique ne pouvaient voir la disparition de l'OTAN d'un bon œil.

Il a donc été imaginé de créer des forces de réaction otaniennes, les Nato Response Forces (NRF), et de redessiner les états-majors otaniens en créant l'Allied Command Transformation (ACT).

Les NRF sont basées sur le quadruple principe de souplesse, de réactivité, d'efficacité et d'interopérabilité. Ce sont des forces pré-constituées ayant un niveau de préparation permettant leur déploiement intégral dans des délais extrêmement courts aux quatre coins du globe. Un calendrier de montée en alerte a été constitué et chaque nation contribue librement selon ses moyens et ses perspectives à la réalisation de chacune des forces de réaction rapide. Cette réforme présente le triple intérêt d'être tout d'abord adaptée à la situation mondiale, d'être en adéquation avec les transformations opérées par les plus grandes armées du monde (USA, Royaume-Uni, France, etc) et enfin de donner un souffle nouveau à une alliance qui se cherchait une raison de perdurer.

L'ACT sis à Norfolk aux USA fonctionne sur le principe de l'interopérabilité. Il constitue un relais à la fois technologique et doctrinal du concept d'opération américain. Ces derniers ont en effet besoin dans leur lutte militaire contre le terrorisme et notamment dans sa phase préventive (pre-emptive war), de constituer une ou plusieurs coalitions afin d'acquérir la légitimité nécessaire à leurs actions. La campagne d'Irak de G Bush junior en 2003 est un exemple flagrant de ce besoin. Grâce à ACT, ce principe peut voir le jour. En effet, une coalition ne fonctionne que si elle peut combattre de concert, ce qui suppose l'utilisation de méthodes et outils compatibles entre eux. La course effrénée des USA vers l'ère de l'information guerrière (Network Centric Warfare), concept à la base du Global Reach Process, tend à élargir le fossé capacitaire entre les Etats-Unis et ses alliés habituels. En mettant en place un système qui répercuterait les avancées technologiques nécessaires au fonctionnement d'une coalition, les USA se départissent de ce problème et sont certains de disposer des bases indispensables à la formation de coalitions.

2. Le terrorisme : vers une redéfinition des missions de la PESD

Bien que des trois piliers de l'Union Européenne, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) soit la moins avancée, celle-ci a connu quelques progrès notables depuis le sommet de Saint Malo de 1998. Néanmoins, centrée sur les seules missions de Petersberg, la PESD est peu ambitieuse et la défense de l'Europe repose complètement sur l'OTAN, c'est à dire sur la puissance de feu des Etats-unis. Si donc comme les gouvernements européens le

claironnent et au premier rang desquels la France, l'Europe doit acquérir son autonomie, il faut commencer par élargir le spectre des missions de Peterberg.

Le combat que mènent les Etats-unis ne trouve guère d'échos de ce coté ci de l'Atlantique. Pourtant la menace existe véritablement. Le 11 septembre 2001 l'a prouvé à la face entière du monde, mais depuis lors d'autres évènements moins médiatisés ont réaffirmé cette réalité. La France, par exemple, se souvient de ses citoyens tombés au Pakistan sous la barbarie des terroristes islamistes. Plus récemment le 11 mars 2004 vient ré appuyer ce message.

L'Europe grâce à Europol a mis en place un système de coopération entre les polices spécialisées dans la lutte contre le terrorisme, ce qui permet de freiner la mise en marche de groupes terroristes sur le sol européen. Des échanges privilégiés ont lieu avec les Etats-Unis. Mais il n'en reste pas moins que l'Europe dans sa majorité est plutôt peu encline à suivre la politique américaine de guerre préventive. Le traité de stratégie européenne écrit par M Solana haut représentant pour la PESC et ratifié par la commission reprend cette menace en la plaçant au premier rang, mais ne prévoit pas explicitement d'actions préventives contre le terrorisme.

Il s'agit là indéniablement d'un manque. L'Europe ne s'est donnée, pour l'instant, comme mission de n'être qu'un gérant des crises. Elle a prévu pour cela de déployer 60 000 hommes, ce qui la contraint à en identifier trois fois plus pour tenir compte des nécessaires relèves. Par comparaison, les américains ont déployés 180 000 hommes lors de la guerre en Irak. On mesure alors beaucoup mieux la portée du geste politique européen. Il est encore limité, trop limité pour qu'il soit question de parler de défense de l'Europe. Mais, il ne s'agit que d'un début et il est permis d'espérer qu'il ne s'agit que d'un premier pas. Si l'on prend en compte le nombre total de militaires en Europe, on atteint le chiffre de 1 800 000 hommes. La force de réaction rapide européenne ne représente donc qu'un dixième de l'effectif total des armées européennes réunies. On peut considérer que pour une première initiative, c'est déjà énorme tant les problèmes de coordination et de marche ensemble sont importants. La première barrière étant bien entendu la langue, la seconde, les méthodes de travail. On le voit ce chiffre ne permet pas de faire plus qu'une opération de gestion de crise de taille moyenne, à peine ce qui fut nécessaire pour l'intervention en Bosnie. Il est donc assurément nécessaire d'étendre les prérogatives de la PESD et de l'orienter à l'instar de notre frère américain vers la lutte contre le terrorisme.

Mais l'ajout de cette mission n'est pas sans conséquence sur la taille du dispositif nécessaire pour la mener à bien. Elle suppose un dimensionnement supplémentaire des forces et surtout une organisation permettant aux membres de cette force de travailler ensemble. Cela induit

donc un effort d'harmonisation, en utilisant bien entendu des procédures existantes et ayant par ailleurs fait leurs preuves, les procédures standard de l'OTAN. S'agissant de l'entraînement à opérer ensemble, la France fait preuve d'un leadership remarquable. Elle organise annuellement un exercice d'envergure Opera rassemblant les armées de plus de six nations européennes.

Cela suppose aussi, mais ce n'est plus le fait des militaires mais bien plus celui de nos gouvernements de revoir les dépenses en matière de défense dans le sens d'une adaptation aux missions demandées (et non pas l'inverse) et surtout d'une rationalisation de l'effort de défense européen.

3. Une industrie de l'armement à restructurer

Jusqu'à présent, les pays membres de l'Union européenne ont exclu l'armement du processus d'intégration européenne et n'ont coopéré dans ce domaine qu'en dehors du cadre de l'Union. Il semble pourtant que la mise sur pied courant 2004 de l'Agence européenne de l'armement constitue un début dans le sens d'une prise en compte au niveau le plus haut des états européens du problème de l'industrie de l'armement.

L'effort doit cependant être poursuivi. En effet, le dilemme posé par les contraintes budgétaires et l'augmentation des coûts des systèmes d'armes rendra difficile, voire impossible, le maintien d'une base industrielle et technologique de défense compétitive et la mise à niveau des capacités militaires européennes. Des réformes approfondies du secteur de l'armement sont donc attendues. L'Union européenne doit jouer un rôle utile dans ces réformes, en développant une structure institutionnelle cohérente et en exploitant le spectre des instruments communautaires et de la PESC. Ainsi, des progrès en matière d'acquisition, de recherche seraient-ils possibles.

L'Agence européenne de Défense⁷, va désormais couvrir les volets Armement, Recherche et Capacités. Elle n'est pour l'instant qu'une structure légère avec un mandat limité, mais elle pourrait monter en puissance si les Etats membres restent cohérents avec leurs intentions déclarées et lui confient les compétences nécessaires.

Toutefois, il serait illusoire de penser qu'une agence puisse à elle seule résoudre l'ensemble des problèmes du secteur de l'armement. Il faut aussi créer un marché européen des équipements de défense (European Defence Equipment Market, EDEM).

⁷ La mise en place de cette agence dont le nom est encore sujet à discussion est prévu pour l'été 2004

L'idée d'un tel marché n'est pas révolutionnaire. Elle tombe plutôt sous le coin du bon sens. Ce marché est basé sur le principe que pour redonner un élan au secteur de l'armement, il faut créer une dynamique d'offre mais aussi de demande globale au niveau de l'Europe. Il faut donc mettre un terme aux procédures d'acquisitions nationales et dans l'optique d'une Europe de la défense systématiser les achats en nombre sans contrainte de frontières. Cela permet de réduire les coûts unitaires, de répartir les coûts de développement, de diminuer les délais de fourniture d'une part et d'autre part cela offre des perspectives innovantes aux industries en leur proposant un marché plus vaste, en leur proposant de créer des pôles d'excellence et enfin en leur donnant la possibilité de tirer parti de volumes plus importants. De plus l'EDEM constitue une solution viable pour rénover l'outil de défense européen en tenant compte des maigres budgets européens.

Le secteur de l'armement est un domaine spécifique. Il faudrait le reconnaître comme tel et mettre en œuvre les outils communautaires permettant de créer un EDEM. L'expérience du marché unique doit certainement permettre de lancer la création de ce marché. Des lois et des politiques spécifiques seront nécessaires. On peut ainsi envisager que l'Agence européenne soit libre d'établir ses propres règles d'acquisition, fondées sur les règlements existants de l'OCCAR⁸. Une directive communautaire sur les acquisitions de défense pourrait être établie. La constitution de l'EDEM ne peut pas être un processus immédiat. Cependant, la conjoncture actuelle le favorise. Les premières restructurations industrielles ont déjà eut lieu dans le domaine de l'aéronautique sans incitation des gouvernements. La Commission travaille à l'élaboration d'un droit en matière d'acquisition de défense. Dans la continuité de ces travaux, elle pourrait élaborer les outils permettant de prolonger l'effort de restructuration de l'industrie aéronautique vers les composantes terrestres et maritimes. Il faut donc instaurer un dialogue sur ce sujet entre la commission et les gouvernements et faire accepter à ces derniers de céder leurs prérogatives au profit d'une meilleure gouvernance et surtout d'une meilleure efficacité. L'Europe de la défense ne peut pas se construire et se développer sans une rationalisation des besoins et des moyens de production au niveau du continent.

C. Les chantiers majeurs

Pour créer les prémices d'une Europe forte, trois chantiers majeurs et concomitants sont à démarrer. En même temps que l'on donnera une réalité aux travaux de M Giscard d'Estaing en actant d'une constitution européenne il faudra définir une politique de collaboration précise et

⁸ Organisation conjointe de coopération en matière d'armement

plus aboutie que celle en vigueur avec l'OTAN, et définir la stratégie européenne qui achèvera de souder les gouvernements.

1. Mettre en place une collaboration politique

La PESD, en étant entièrement incluse dans la PESC, hérite de la construction européenne à trois piliers. Appelée au départ de sa mise en place Politique Européenne Commune de Sécurité et de Défense, la PESD a naturellement perdu le "Commun" tant il est vrai que son fonctionnement repose sur des processus intergouvernementaux plutôt que sur une approche communautaire ou parlementaire. Au sein de la PESD, une différence est faite entre les moyens civils de gestion des crises qui suivent une logique communautaire et parlementaire et les outils militaires exclusivement liés aux décisions du Conseil donc des chefs d'états. La défense reste ainsi le pré carré des nations. S'agissant des questions de défense, le consensus entre les chefs d'états reste encore aujourd'hui en vigueur, même depuis l'adoption de nouvelles règles à Bruxelles fin 2003 : les questions de défense sont en effet exclues du domaine des coopérations renforcées.

Il faut toutefois noter que l'intergouvernementalité a permis de faire émerger la PESD. Elle a en effet conservée intacte la souveraineté des chefs d'états sur une question régaliennne en même temps qu'elle a préservé leur légitimité dans des décisions mettant en jeu la vie de citoyens. De plus le processus, en étant basé sur le consensus, a permis de placer tous les états sur un même pied d'égalité, ce qui était indispensable s'agissant de questions de défense.

Cependant cette politique de ménagement des uns et des autres n'a pas permis de faire progresser la PESD autant qu'il serait souhaitable. Elle est ainsi tributaire des personnes en place au sein des gouvernements. Les élections peuvent remettre en cause certains acquis puisque le consensus implique de facto le droit de veto. On peut ainsi se demander ce que le gouvernement espagnol à venir réserve en ce domaine. Ce mode de fonctionnement risque fort de montrer ses limites après l'élargissement à 25 membres en mai 2004. On ne connaît pas très bien les projets des nouveaux pays en matière de défense, si ce n'est leur engagement dans l'OTAN et leur soif de sécurité en réaction à leur ancien tuteur soviétique, mais s'ils ne souhaitent pas s'engager plus loin dans un processus qu'ils jugent inutile, redondant et/ou onéreux, la PESD pourrait très bien reculer.

A l'heure actuelle, la majorité des Quinze tient à conserver une démarche intergouvernementale. Un processus qui ferait appel à une quelconque forme de majorité semble une perspective lointaine.

Face à ce constat, deux solutions s'affrontent :

La première contenue dans le projet de constitution européenne envisage la nomination d'un Ministre européen des affaires étrangères

et d'un président du conseil. L'avantage de cette proposition est d'imposer de facto l'élaboration d'une politique étrangère commune. Son absence lors des dissensions euro-atlantiques à propos d'une intervention en Irak en 2003 n'ayant été que trop saillant, il faut se réjouir d'une telle proposition. Cependant plusieurs questions restent à éclaircir : de quels outils disposera ce ministre pour exercer son ministère? Comment obtiendra-t-il sa légitimité? De qui tiendra-t-il son pouvoir (Conseil européen, parlement) ? ne deviendront-ils pas des échelons bureaucratiques supplémentaires?

La seconde née de l'assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale est de mettre sur pied un conseil européen de sécurité analogue à celui de l'ONU qui rassemblerait les ministres des affaires étrangères et de la défense. Celui-ci adopterait des décisions pondérées assorties d'un droit de veto, qui permettrait de faire naître des décisions légitimées par l'Union européenne. L'argument qui confère son poids à cette proposition consiste est l'édiction de la conformité d'une telle solution au principe énoncé dans le projet de Traité constitutionnel, selon lequel "Les États membres appuient activement et sans réserve la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent les actes adoptés par l'Union dans ce domaine. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité".

La prise de décision en matière de défense au sein d'une union de plusieurs Etats-nations est incontestablement un processus très délicat. Il n'est pas d'exemple dans le monde sur lequel appuyer un raisonnement. Le processus qui amène à l'édification d'une structure stable et efficiente est long et itératif. Les pères de la convention l'ont exprimé en proposant à la fois un échelon bureaucratique supplémentaire et les bases d'une ligne de conduite européenne de sécurité. Le cap donné est celui qui mène vers une véritable politique multilatérale mais il est tenu avec une vitesse réduite permettant à chaque état de s'approprier le concept. Cette vitesse réduite laissera inévitablement la place à des politiques unilatérales ponctuelles comme lors des discussions préalables à la guerre en Irak, ce qui semble être le moins mauvais moyen pour progresser. Il ne faut pas en revanche laisser de place à des coopérations étroites en matière défense mutuelle, ainsi que la convention le propose. Le risque de créer alors une somme de petits contrats au sein de l'Union mettrait à mal la volonté de construction d'une défense de l'Europe.

2. La répartition des rôles UE-OTAN

Le sommet des chefs d'état et de gouvernement de Washington qui s'est tenu en 1999 au cours des cérémonies du cinquantenaire de l'OTAN a jeté les bases d'une nouvelle politique que la réforme, plus récente, n'a pas démenti. L'OTAN se devait de se réorganiser, de se trouver une nouvelle mission ou bien se résoudre à disparaître. Les américains ne pouvaient pas concevoir cette dernière issue comme une possibilité crédible. C'eut été donner un blanc sein à l'Union européenne en matière de défense et surtout perdre toute chance de continuer à être influent en Europe. C'eut été aussi décevoir les pays de l'ex bloc soviétique désireux d'adhérer à l'alliance et demandeurs de plus de sécurité sur le vieux continent. La politique mise en place instrumentalise l'OTAN en faisant d'elle le pôle central de l'ordre européen et mondial. Elle traduit la volonté d'un cercle restreint d'états d'imposer leur vision du monde au mépris d'instance à vocation universelle comme l'OSCE ou l'ONU. La manière dont le problème fut traité au Kosovo est à cet égard, éloquent. L'OTAN a bel et bien décidé d'y intervenir sans l'aval de l'ONU et par l'emploi de la force uniquement. Le fait que cette crise ait été ensuite gérée à un niveau international n'enlève rien à l'inadéquation de l'action initiale de l'OTAN.

La création des Nato Response Forces prolonge cette politique. L'OTAN devient le bras armé de 26 pays qui s'arrogent le droit d'intervenir partout dans le monde au nom de la défense des droits de l'homme et de la lutte contre le terrorisme. Si l'objectif est louable, il n'en demeure pas moins qu'il présente un biais dangereux. L'OTAN n'est qu'un instrument militaire. Il ne constitue pas un outil suffisant en matière de gestion de crises et n'a surtout aucune légitimité internationale. Il étend arbitrairement ses prérogatives et le passé nous a prouvé qu'il savait se passer d'un mandat international. La guerre du Golfe de 2003 nous a montré que la forte influence américaine ne peut que nous conforter dans cette idée.

Les européens ne doivent donc pas se reposer sur l'OTAN pour atteindre leurs objectifs. Les accords de Berlin + sont l'expression de cette idée. Il convient aujourd'hui d'aller plus loin et de prendre encore plus d'autonomie par rapport à l'alliance. Nos intérêts et ceux de l'Amérique du nord ne sont pas confondus. L'Europe et les Etats-Unis sont donc deux civilisations distinctes qui ont des objectifs stratégiques, des manières d'agir et de se défendre différentes. Les civilisations européennes et nord-américaines, certes issues d'un berceau européen commun, sont différentes et ne cessent de s'éloigner l'une de l'autre. Les divergences à propos du protocole de Kyoto, de la Cour pénale internationale et de l'accord d'Ottawa l'attestent. Il faut donc aujourd'hui créer une armée européenne parce que depuis 1989, il est impossible de croire que les Etats-Unis soutiendront militairement l'Europe de façon

inconditionnelle. L'opération Artémis en république démocratique du Congo en est une émanation.

Pour ce faire, il faut, nous l'avons vu, étendre le spectre des missions de la PESD au delà des missions de Petersberg. Il n'est pas dans l'intérêt des Européens de voir l'OTAN s'élargir vers l'Est et les Américains s'implanter durablement en Europe orientale et balkanique et en Asie centrale. Les Russes eux-mêmes s'en offusquent. L'acte fondateur a en effet été violé de manière unilatérale lors des frappes en ex-Yougoslavie. L'Europe doit saisir cette opportunité pour proposer un accord avec la Russie qui constitue un véritable traitement d'égal à égal.

Les accords actuellement en vigueur entre l'OTAN et l'Union européenne ne doivent donc pas être plus qu'un point de départ. Une émancipation de l'Europe sur le plan de la défense est nécessaire. Elle suppose évidemment un effort soit pour s'arroger le droit d'utiliser ce qui lui appartient au sein de l'alliance, soit fait pour s'équiper en propre. La seconde version est plus onéreuse mais présente l'avantage de soustraire l'Union européenne au poids du consensus décisionnel de l'OTAN. La prise d'autonomie de l'Europe ne doit cependant pas être un prétexte pour se détacher totalement des structures de l'OTAN et surtout des liens transatlantiques. L'exercice est difficile, mais il est inévitable pour l'avenir de l'Europe en tant que puissance mondiale. La mise sur pied d'une doctrine en la matière devrait permettre de tracer plus clairement les limites de l'OTAN et de la PESD.

3. Une Europe stratégique : premier pas vers une défense européenne

La Politique Européenne de Sécurité et de Défense est basée sur le principe de l'intervention là où l'OTAN ne souhaite pas s'engager. Ce concept coupe le cou aux détracteurs de tout poil en notifiant clairement la compatibilité des deux institutions de défense. Pourtant, cela ne peut pas suffire. Ne pas s'engager à la place de l'OTAN ne signifie ni s'engager sans les américains ni s'engager à chaque fois que l'Alliance ne le fait pas. Il faut poser les bases d'une politique d'intervention qui rassemble les européens. Pour ce faire, un projet de concept stratégique commun a été proposé en juin 2003 par M Javier Solana haut représentant de la PESC.

Pour majeur qu'il soit, ce projet n'est pas le premier. Depuis la fin de la guerre froide les tentatives ont été nombreuses mais les Etats membres étaient partagés quant au rôle que l'Union européenne devait jouer sur la scène internationale. La position stratégique dominante des Etats unis entravait la réflexion en imposant la vision otanienne de la défense de l'Europe. Le conflit dans les Balkans dès 1995, en même temps qu'il imposait aux européens de penser un outil militaire, relançait le message américain vers l'Union européenne d'une prise d'autonomie plus grande. L'outil militaire est aujourd'hui une réalité. Cependant l'impuissance

de l'Union à parler d'une seule voix lors des discussions qui précéderent l'intervention anglo-américaine en Irak en 2003 atteste de l'incohérence d'avoir un outil militaire sans doctrine. Il faut d'ailleurs ici noter qu'au cours de cette crise, la voix de l'Union européenne a été absente et que les Etats européens se sont exprimés en leurs noms propres. La crise Irakienne avait ainsi porté un coup sérieux à l'unité de l'Union européenne au point que certains ont prédit sa chute.

Mais l'Union européenne se construit dans les crises et une fois encore, l'approbation du travail de Javier Solana vient le prouver. Le temps où les 450 millions d'habitants que comptera l'Union européenne de mai 2004 devront se soucier du monde qui l'entoure, politiquement, culturellement et géographiquement, est venu. La république américaine qui n'en compte que 255 l'a intégré dans sa politique depuis longtemps, alors même qu'elle bénéficie de la protection naturelle des océans Atlantiques et Pacifiques. Carrefour des civilisations, l'Union élargie s'étend jusqu'aux confins du monde russe et arabo-musulman. L'élargissement à 25 rapprochera les membres qui la composent mais aussi les problèmes qui l'entourent : la Méditerranée, le Proche-Orient, le Caucase et la Russie, désormais voisins immédiats de l'Union, demandent une attention soutenue.

L'Union européenne sera un acteur mondial ou s'effondrera. Elle doit donc en avoir la stratégie. C'est le sens du document "Une Europe sûre dans un monde meilleur" de Javier Solana. Les facteurs autour desquels est construit le concept stratégique sont les suivants :

- Des menaces nouvelles : terrorisme, prolifération des armes de destruction massives, le crime organisé, la déliquescence des états, les conflits régionaux.
- Des défis mondiaux : frontières de plus en plus ouvertes liant intimement les problèmes de sécurité interne et externe.

De ces constats, le haut représentant de la PESC décline les objectifs stratégiques de l'Union européenne. Ceux-ci sont à la fois suffisamment précis pour fédérer les acteurs européens et assez larges pour tenir compte des sensibilités de chacun. Ils permettent d'adresser un message clair aux USA quant à la fermeté de nos engagements et aux pays qui constitueraient une menace.

La stratégie commune s'articule autour de trois principes : construire la sécurité dans le voisinage de l'Europe en agissant dans le sud du Caucase, en Israël et en s'engageant plus avant avec nos partenaires méditerranéens ; faire face aux menaces en menant si besoin est des actions en préalable au déclenchement d'une crise tout en s'appuyant sur la légitimité internationale de l'ONU ; répondre globalement à la menace planétaire issue de l'effet

combiné du terrorisme, de la prolifération des armes de destruction massive et de la déliquescence de certains états.

L'analyse des menaces est donc assez similaire à celle de Washington sans toutefois en reprendre in extenso les remèdes. La bonne gouvernance est ici préférée au changement de régime et les outils militaires font jeu égal avec la politique et l'économie présentant ainsi une "solution globale". D'aucuns y verront l'empreinte des années de colonisation et surtout de décolonisation qui ont forgé un savoir être européen en matière de gestion des crises.

Conclusion

Les questions voire les querelles posées en Occident concernant le bien-fondé de la construction de l'Europe de la défense ne résistent pas à une analyse approfondie. L'OTAN malgré les efforts et déclarations d'intentions ne donnera pas à l'UE les capacités d'une politique de défense autonome car elle restera une machine peu efficace de part ses fondements même. Basée sur le principe de la prise de décision par consensus dont elle ne peut se défaire sous peine de perdre son âme ou de se discréditer, elle avance lentement même lorsqu'il s'agit d'aller vite et ses décisions politiques ne sont pas nécessairement en adéquation avec la réalité militaire. Elle ne peut donc guère convenir aux actions purement européennes puisque les intérêts européens et américains ne sont pas confondus. La PESD et sa fille la défense de l'Europe a donc toute sa raison d'être et de croître pourvu que les actes des gouvernements européens soient à la hauteur de leurs déclarations et qu'ils investissent dans ce futur outil.

L'OTAN restera néanmoins utile voire indispensable à l'Europe. Elle assure la protection mutuelles de ses membres et surtout l'intervention de la plus grande puissance militaire mondiale. Il serait suicidaire de vouloir d'une Europe sans l'OTAN et le grand frère américain. L'OTAN se transforme pour pouvoir continuer à exister et pour permettre aux USA comme à l'Europe d'y trouver chacun son compte. Mais elle ne doit pas être considérée comme autre chose qu'une boîte à outils militaire. Même son évolution n'a que peu de chances de la rendre plus réactive. Le consensus restera un verrou. Elle laisse donc de la place à une Europe de la défense. Les deux institutions deviendront complémentaires et non pas antagonistes ainsi que nos alliés américains le craignent parfois. Les Européens l'expriment régulièrement d'ailleurs et c'est aussi le sens des accords Berlin plus qui permettent à la PESD d'intervenir en l'absence de l'Alliance atlantique.

Les Etats-Unis craignent, à juste titre, un désir d'émancipation trop virulent des Européens emmenés par la France. L'histoire récente leur donne raison et une observation de la politique

actuelle ne le démentira pas non plus. Il faudrait cependant être bien mal avisé pour vouloir induire une séparation entre l'Union européenne et les USA en créant une défense européenne. Tout d'abord, une telle supposition ne tient pas au regard des politiques individuelles des Etats européens qui investissent au compte-goutte dans leurs outils de défense respectifs, ce qui rend fort peu probable l'occurrence d'une défense européenne convaincante et autonome dans un avenir proche. Une scission entre l'Europe et les Etats-unis ne peut pas être envisagée sereinement ; la puissance des USA jouent un rôle de régulateur inégalable.

Il est donc acquis que l'Europe de la défense et l'OTAN rénovée seront complémentaires et répondront chacune dans leur domaine aux besoins d'une Europe s'émancipant et s'agrandissant. Il faudra néanmoins rester vigilant pour ne pas laisser une frange de l'Union européenne tenter d'entraîner tout un continent dans un conflit d'intérêts ouvert avec les USA, ce qui s'avérerait immanquablement comme étant une erreur historique.

ANNEXE 1

DÉCLARATION D'OPÉRATIONNALITÉ DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE COMMUNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE LAEKEN Novembre 2001

A) À Nice et Göteborg, le Conseil européen s'est engagé à rendre l'Union européenne rapidement opérationnelle et à prendre une décision à cet effet au plus tard au Conseil européen de Laeken. Le Conseil européen extraordinaire du 21 septembre a confirmé cet objectif: "c'est en développant la PESC et en rendant la PESD opérationnelle au plus vite que l'Union sera la plus efficace".

Grâce à la poursuite du développement de la PESD, au renforcement de ses capacités, tant civiles que militaires, et à la création en son sein des structures appropriées, l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise. Le développement des moyens et capacités dont disposera l'Union lui permettra d'assumer progressivement des opérations de plus en plus complexes. Les décisions de faire usage de cette capacité seront prises au regard des circonstances de chaque situation particulière, les moyens et capacités disponibles constituant un facteur déterminant.

B) Cette capacité à agir résulte des progrès substantiels réalisés depuis les Conseils européens de Cologne et Helsinki.

CAPACITÉS

Les Conférences sur les capacités militaires et de police ont permis d'enregistrer des progrès vers la réalisation des objectifs de capacités. Les États membres ont formulé des contributions volontaires sur base de décisions nationales. Le développement des capacités militaires n'implique pas la création d'une armée européenne. Les États européens membres de l'OTAN ne faisant partie de l'Union européenne et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont formulé des contributions militaires et de police additionnelles de grande valeur, visant à l'amélioration des capacités européennes.

STRUCTURES ET PROCÉDURES

Sur base de la politique et du programme d'exercices approuvés, l'Union a commencé à tester ses structures et ses procédures relatives aux aspects militaires et civils des opérations de gestion de crise. L'Union européenne a établi des structures et des procédures de gestion de crise lui permettant d'analyser et de planifier, de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires de gestion de crise.

ARRANGEMENTS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'OTAN

La capacité de gestion de crise de l'Union a été renforcée par le développement des consultations, de la coopération et de la transparence entre les deux organisations dans la gestion des crises dans les Balkans occidentaux.

ARRANGEMENTS AVEC LES PARTENAIRES

La mise en œuvre des arrangements avec les États européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'Union et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne ainsi qu'avec le Canada, la Russie et l'Ukraine a été poursuivie.

C) Pour permettre à l'Union européenne de conduire des opérations de gestion de crise couvrant l'ensemble du spectre des tâches de Petersberg, y compris les opérations les plus exigeantes en termes d'ampleur, de délai de déploiement et de complexité, des progrès significatifs devront être accomplis:

DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES CAPACITÉS MILITAIRES ET CIVILES

Le développement équilibré des capacités militaires et civiles est nécessaire pour une gestion de crise efficace par l'Union: ceci implique une coordination étroite entre tous les moyens et instruments tant civils que militaires à la disposition de l'Union.

Le renforcement des capacités militaires conformément au Plan d'action européen visant à combler les lacunes identifiées et la mise en œuvre de la politique d'exercices seront nécessaires pour permettre à l'Union de conduire progressivement des opérations plus complexes. Il convient de rappeler l'importance d'adopter le mécanisme de développement des capacités militaires en vue, notamment, d'éviter toute duplication inutile et, pour les États membres concernés, de tenir compte du processus de planification de défense de l'OTAN et de planification et d'examen du Partenariat pour la paix (PARP).

Le Plan d'action en matière de police sera mis en œuvre pour permettre à l'Union d'être rapidement capable de déployer des opérations de police. L'Union poursuivra ses efforts en vue de développer les moyens pour atteindre rapidement les objectifs concrets ainsi que leur mise en œuvre dans les domaines prioritaires suivants: État de droit, administration civile et protection civile.

Pour atteindre ces objectifs, l'Union, et en particulier les ministres compétents, rechercheront des solutions et des coopérations nouvelles afin de développer les capacités nécessaires, conformément au présent rapport, tout en faisant un usage optimal des ressources.

FINALISATION DES ARRANGEMENTS AVEC L'OTAN

L'Union compte finaliser les arrangements de sécurité avec l'OTAN et conclure les accords sur la garantie d'accès à la planification opérationnelle de l'Alliance, la présomption de disponibilité de moyens et capacités pré-identifiées de l'OTAN et l'identification d'une série d'options de commandement mis à la disposition de l'Union.

Ces accords sont essentiels pour la PESD et accroîtront de manière significative les capacités disponibles de l'Union.

MISE EN OEUVRE DES ARRANGEMENTS AVEC LES PARTENAIRES

La mise en oeuvre pleine et entière des arrangements de Nice avec les 15 et les 6, leur contribution additionnelle aux capacités civiles et militaires et leur participation à une opération de gestion de crise selon ces arrangements (notamment par la mise en place en cas d'opération d'un comité des contributeurs) renforceront de manière appréciable les opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne.

ANNEXE 2

LES MISSIONS DE GESTION DES CRISES DE L'UNION EUROPEENNE EN 2003

Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine (MPUE)

La Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine a commencé le 1er janvier 2003. Elle assure la relève du Groupe international de police des Nations Unies. La Mission s'inscrit dans une approche large adoptée par l'UE et d'autres acteurs, qui comprend des activités portant sur l'ensemble des aspects de l'État de droit.

Conformément aux objectifs généraux définis dans l'accord de Dayton/Paris, la MPUE cherche à mettre en place des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie-Herzégovine, conformément aux meilleures pratiques européennes et internationales. Elle le fait notamment par des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection. La mission est composée d'environ cinq cents policiers de plus de trente pays: les quinze États membres de l'UE ainsi que dix-huit autres pays. Depuis le 1er mars 2004, la mission est dirigée par le commissaire adjoint Kevin Carty, nommé par le Conseil le 23 février 2004. Il succède à Sven Frederiksen, décédé le 26 janvier 2004.

Lord Ashdown a été nommé représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine par le Conseil de l'UE (action commune 2002/211/PESC). Il a constamment une vue d'ensemble de toutes les activités de la MPUE. Il présente des rapports au Conseil par l'intermédiaire du Haut représentant de l'UE pour la PESC, Javier Solana.

La MPUE a été créée par une décision du Conseil de l'UE en date du 11 mars 2002 (action commune 2002/210/PESC). La mise en place de la mission comme relève des Nations Unies a été approuvée à la fois par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix et par la résolution 1396 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 5 mars 2002. La mission est créée pour une durée de trois ans. Son budget annuel est de 38 millions d'euros, dont 20 millions proviennent du budget communautaire.

La Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine constitue une nouvelle manifestation concrète du développement de la politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD), ainsi que de la contribution de l'UE aux efforts de la communauté internationale visant à promouvoir la stabilité et la sécurité. C'est la première opération lancée par l'UE dans le cadre de la PESD en 2003.

OPÉRATION "CONCORDIA"

Le 31 mars 2003, l'Union européenne a lancé une opération militaire dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM). Cette décision a été prise en réponse à une demande formulée par le Président Trajkovski et se fondait sur la résolution 1371 du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'opération dirigée par l'UE a fait suite à celle de l'OTAN, qui s'est achevée le 31 mars. Elle était prévue initialement pour une durée de six mois, mais le Conseil a décidé le 21 juillet de la prolonger pour une brève période supplémentaire allant jusqu'au 15 décembre 2003, conformément à la demande adressée par le gouvernement de l'ARYM à l'Union européenne.

L'opération a fait appel aux moyens et capacités de l'OTAN, ce qui a été rendu possible par l'achèvement des travaux sur les arrangements UE-OTAN. Le Commandant de l'opération était l'Amiral Rainer FEIST (Allemagne). Le Commandant de la force était le Général de division Luís Nelson FERREIRA DOS SANTOS du Portugal (Commandant du quartier général de l'EUFOR). Il avait remplacé le Général de division Pierre MARAL (France) le 30 septembre 2003. Quelque 400 militaires ont été engagés dans cette opération. Quatorze pays ne faisant pas partie de l'UE y ont participé, aux côtés de treize États membres de l'UE. Un comité des contributeurs a été institué pour l'opération. Le budget relatif aux coûts communs liés à l'opération s'est élevé à 6,2 millions d'euros et a été géré par le biais d'un mécanisme spécifique de financement. Les coûts qui n'étaient pas communs ont été pris directement en charge par les pays participants, chaque État assumant les coûts afférents à sa propre intervention ("costs lie where they fall").

L'objectif principal de l'opération était, à la demande expresse du gouvernement de l'ARYM, de concourir à la mise en place d'un environnement stable et sûr et de permettre la mise en œuvre de l'accord-cadre conclu à Ohrid en août 2001. L'opération a contribué aux efforts visant à instaurer la paix, la démocratie et la prospérité dans un pays appelé à faire partie d'une région constituée de pays stables, où une présence internationale de sécurité ne serait plus nécessaire.

CONCORDIA s'inscrit dans le cadre de la volonté générale de l'UE de soutenir les efforts déployés par le gouvernement de l'ARYM visant pour progresser sur la voie d'une intégration à l'UE. Elle constitue une nouvelle manifestation concrète du développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), ainsi que de la contribution de l'UE aux efforts de la communauté internationale visant à promouvoir la stabilité et la sécurité. C'est la deuxième opération lancée par l'UE dans le cadre de la PESD en 2003.

OPÉRATION MILITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC) ARTEMIS

L'Union européenne a lancé une opération militaire en République démocratique du Congo (RDC). Cette opération, dont le nom de code était ARTEMIS, a été menée conformément à la résolution 1484 adoptée le 30 mai 2003 par le Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU) et à l'action commune du Conseil adoptée le 5 juin 2003. Elle a officiellement pris fin le 1er septembre 2003.

La résolution des Nations Unies autorisait le déploiement, jusqu'au 1er septembre 2003, d'une force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia, dans la région de l'Ituri (RDC). La force militaire européenne a travaillé en coordination étroite avec la MONUC, la mission de l'ONU en République démocratique du Congo. Ce déploiement visait notamment à contribuer à stabiliser les conditions de sécurité et à améliorer la situation humanitaire à Bunia.

La France a assumé le rôle de "nation-cadre" pour cette opération. Le général de division NEVEUX avait été nommé commandant de l'opération de l'UE (basé à Paris). Le général de brigade THONIER avait été nommé commandant de la force. Le quartier général (QG) de la force militaire était installé à Entebbe, en Ouganda, et doté d'un poste avancé à Bunia (RDC).

Le Conseil a adopté le 12 juin 2003 le plan d'opération et la décision de lancer l'opération. Au cours des dernières années, l'UE a suivi avec beaucoup d'attention et de préoccupation la situation dans la région des Grands Lacs, notamment en République démocratique du Congo. Elle participe depuis 1996 aux efforts visant à un règlement pacifique du conflit dans ce pays, en particulier par l'intermédiaire de son représentant spécial dans la région des Grands Lacs, M. AJELLO.

ARTEMIS constitue une nouvelle manifestation concrète du développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), ainsi que de la contribution de l'UE aux efforts de la communauté internationale visant à promouvoir la stabilité et la sécurité. C'est la troisième opération lancée par l'UE dans le cadre de la PESD en 2003.

Mission "PROXIMA"

L'Union européenne a créé une mission de police de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), conformément aux objectifs fixés par l'accord-cadre d'Ohrid de 2001 et en partenariat étroit avec les autorités de l'ARYM. La mission, dont le nom de code est PROXIMA, a été lancée le 15 décembre 2003 (action commune 2003/681/PESC du Conseil), pour une période initiale d'un an.

Des experts de l'UE en matière de police suivront l'action de la police de l'ARYM, l'encadreront et la conseilleront; ils aideront ainsi à lutter contre la criminalité organisée tout en promouvant l'application des normes européennes en matière de maintien de l'ordre.

PROXIMA soutient:

- la consolidation de l'ordre public, y compris la lutte contre la criminalité organisée, en privilégiant les zones sensibles;
- la mise en œuvre concrète de la réforme globale du ministère de l'intérieur, y compris de la police;
- la transition opérationnelle vers une police des frontières et la création de cette police, dans le cadre plus large de l'effort déployé par l'UE pour promouvoir une gestion intégrée des frontières;
- la police locale dans ses efforts visant à instaurer des relations de confiance avec la population;
- le renforcement de la coopération avec les États voisins dans le domaine policier.

La mission sera composée d'environ 200 personnes provenant des États membres de l'UE et d'autres pays (policiers en uniforme et personnel civil international). Les policiers en uniforme seront déployés aux endroits suivants: Skopje, Tetovo, Kumanovo, Gostivar et Ohrid. Le commissaire Bart d'HOOGHE (Belgique) a été nommé chef de la mission de police de l'UE PROXIMA (décision 2003/682/PESC du Conseil).

Le 16 septembre 2003, le premier ministre de l'ARYM a invité l'UE à jouer un rôle accru dans le maintien de l'ordre et à déployer une mission de police de l'UE. Cette invitation fait suite au rôle actif joué par le Haut Représentant de l'UE, M. Solana, et par le représentant spécial de l'UE dans l'ARYM.

PROXIMA s'inscrit dans le cadre de la volonté générale de l'UE de soutenir les efforts déployés par le gouvernement de l'ARYM pour progresser sur la voie d'une intégration à l'UE. Elle constitue une nouvelle manifestation concrète du développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), ainsi que de la contribution de l'UE aux efforts

de la communauté internationale visant à promouvoir la stabilité et la sécurité. PROXIMA est la quatrième opération lancée par l'UE dans le cadre de la PESD en 2003.

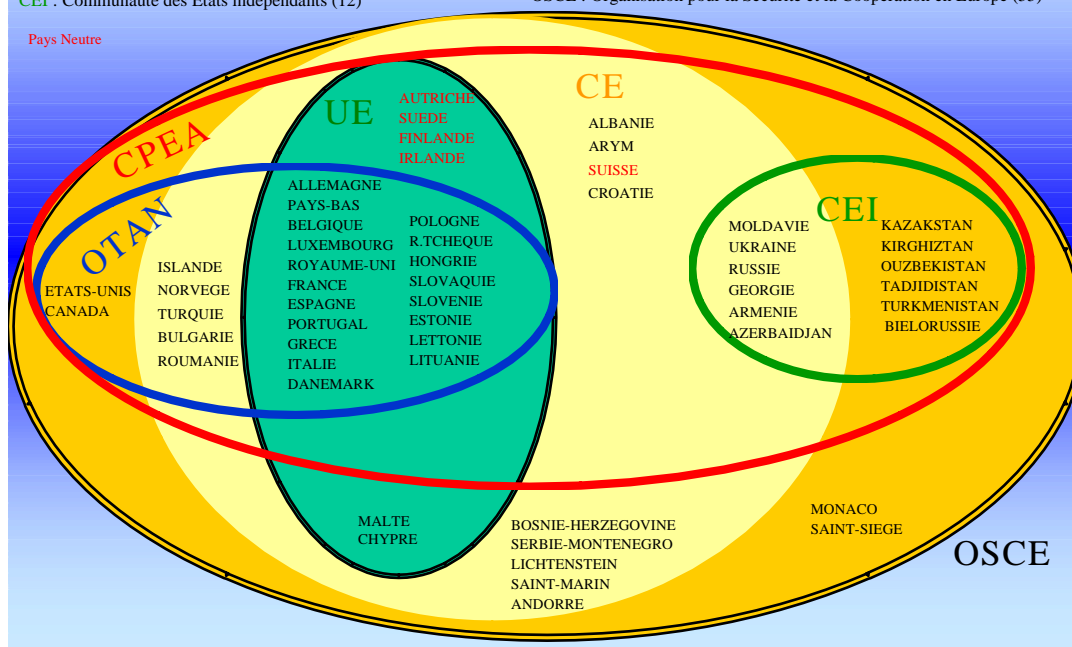
ANNEXE 3

Les grandes organisations européennes

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord (26)
 CPEA : Conseil de coopération nord-atlantique (46)
 CEI : Communauté des Etats indépendants (12)

UE : Union européenne (25)
 CE : Conseil de l'Europe (45)
 OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (55)

Pays Neutre



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES EN FRANCAIS

- BURGELIN Henri L'Europe et la sécurité collective : dépasser les mythes, Paris Publisud2000
- DUMOND Jean-Michel et SETTON Philippe, La politique étrangère et de sécurité commune, Réflexe Europe, Paris : La documentation française, 1999.
- KLEIN Jean, BUFFOTOT Patrice, VILBOUX Nicole, Vers une politique européenne de sécurité et de défense, Institut de stratégie comparée, Paris : Economica 2003.
- SCHMIDT Helmut, L'Europe s'affirme, Paris : Fallois 2001

REVUES

- Défense revue N°90 décembre 2000
- Défense revue N° 100 numéro spécial

SITES INTERNET

- www.assemblee-nationale.fr
- www.ladocfrancaise.gouv.fr
- www.frstrategie.org
- www.ehess.fr
- www.ifri.org
- www.europa.int
- www.nato.int
- www.ue.eu.int

I.	LA CONSTITUTION D'UN SOCLE COMMUN A LA POLITIQUE DE DEFENSE EUROPEENNE	2
A.	Les missions de Petersberg : un ciment fédérateur	2
1.	Un objectif global : la gestion des crises et le maintien de la paix.	3
2.	Le plan d'action européen sur les capacités et leur suivi	4
3.	La déclaration d'opérationnalité de Laeken et les premières missions	6
B.	La protection des intérêts européens	7
1.	L' économie.....	8
2.	Approvisionnement en matières premières	9
3.	La recherche et le développement.....	9
4.	La culture.....	10
5.	L'Europe élargie.	10
6.	Les frontières de l'Europe.....	11
C.	L'environnement géopolitique européen	11
1.	La recherche de nouvelles alliances.....	11
2.	Le voisinage de l'Islam	13
II.	LA PESD : A LA RECHERCHE D'UNE PLACE RECONNUE	14
A.	Forger les bases de la défense de l'Union européenne.....	14
1.	Convaincre les plus sceptiques.....	14
2.	Construire une véritable légitimité.....	16
B.	Les obstacles.....	19
1.	La réforme de l'OTAN.....	19
2.	Le terrorisme : vers une redéfinition des missions de la PESD	20
3.	Une industrie de l'armement à restructurer.....	22
C.	Les chantiers majeurs	23
1.	Mettre en place une collaboration politique	24
2.	La répartition des rôles UE-OTAN.....	26
3.	Une Europe stratégique : premier pas vers une défense européenne	27
	CONCLUSION	29