



De l'usage politique de l'outil de défense européen dans le cadre de la PESD

Mémoire de géopolitique

du Chef d'escadron Norbert CHASSANG

dans le cadre de l'étude dirigée :

« L'Europe en construction : défense et sécurité »

Directeur : Monsieur André BRIGOT
Professeur de Sciences Economiques et Sociales

Avril 2002

FICHE DE PRESENTATION

TITRE: DE L'USAGE POLITIQUE DE L'OUTIL DE DEFENSE EUROPEEN DANS LE CADRE DE LA PESD

(Fichier : mémoire outil_def_UE.doc)

AUTEUR : Chef d'escadron CHASSANG Norbert (Terre – France).

DATE DE REDACTION : 8 avril 2002.

DIVISION : C 6.

NATURE DU TRAVAIL : Mémoire de géopolitique.

RESUME :

Depuis le traité de Saint-Malo, la PESD a pris une place très importante, tant dans les débats portant sur l'Union européenne que dans les sujets traités lors des Conseils européens qui se sont depuis succédés.

De nombreuses décisions ont été prises concernant le volet militaire de la PESD, notamment concernant la mise en place d'un état-major de l'Union européenne et la création pour l'année 2003 d'une réelle force de 60 000 hommes.

Cependant, à moins de dix mois de cette échéance, le milieu politique européen sait-il ce qu'il compte faire de cette force armée ? Pour quelles missions et selon quels principes ?

Pour répondre à ces questions et après avoir étudié le contexte actuel du « chantier » de la PESD, notamment la dualité ambitions et réelles possibilités, ce mémoire analyse comment le cadre politique et réglementaire actuel de l'Union européenne, la volonté des Etats membres, l'attitude de l'OTAN et du Conseil de sécurité influencent la nature des interventions potentielles de l'UE en tant que telle et les limitent essentiellement aux missions de Petersberg dans le respect de la Charte des Nations unies et de certaines valeurs.

MOTS CLEFS : Union européenne, PESD, PESD, politique étrangère, outil militaire, OTAN, accords de Petersberg, intervention, Charte des Nations unies.

**DE L'USAGE POLITIQUE DE L'OUTIL DE DEFENSE EUROPEEN DANS LE
CADRE DE LA PESD**

Sommaire

Partie I :

La PESD : des idées forces et des chantiers en cours

- I. Un contexte difficile
- II. La dualité : ambitions et possibilités

Partie II :

L'usage politique de l'outil militaire

- I. Le cadre politique et réglementaire
- II. Les derniers défis avant l'utilisation

PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES

COPS :	COmité Politique et de Sécurité
GFIM :	Groupe de Forces Interarmées Multinationales
IESD :	Identité Européenne de Sécurité et de Défense
ONU :	Organisation des Nations-Unies
OSCE :	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN :	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESC :	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
PESD :	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
PpP :	Partenariat pour la Paix
TUE :	Traité sur l'Union Européenne
UE :	Union Européenne
UEM :	Union Economique et Monétaire
UEO :	Union de l'Europe Occidentale

INTRODUCTION

Entre 1997 et 2000, la France a mené une intense activité diplomatique pour que l'Union européenne se dote enfin de capacités militaires.

L'idée de constituer un pilier européen de défense au moyen de l'UEO avait été initiée au début de la décennie 90 par François Mitterrand, mais cette réactivation de l'UEO n'a pas abouti aux résultats escomptés, certains pays craignant déjà une duplication inutile des moyens militaires avec ceux de l'OTAN. La France avait alors pensé constituer ce pilier au sein de l'OTAN en 1994, mais face à l'opposition des Etats-Unis, le nouveau président Jacques Chirac s'est orienté vers une capacité militaire européenne au sein de l'UE. Restait à lever l'obstacle que présentait l'opposition du Royaume-Uni. C'est ce qui sera fait lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo, les 3 et 4 décembre 1998. A partir de cette date, les événements se sont enchaînés rapidement. Le Conseil européen de Cologne du 4 juin 1999 décida de doter l'Union de capacités militaires. Celui d'Helsinki adopta le principe de mise en place de capacités militaires de l'Union pour 2003. Tout cela fut concrétisé lors du Conseil européen de Nice les 7 et 8 décembre 2000 en décidant que l'UE serait en mesure de déployer 60000 hommes en 60 jours pendant une année à partir de 2003. De plus, chaque Etat membre s'est engagé à fournir un catalogue de forces qui seront mises à disposition de l'Union. Enfin, des structures politico-militaires sont créées au niveau du Conseil de l'UE, au détriment de l'UEO qui disparaît.

D'un point de vue militaire, la plupart des pays européens abandonnent les uns après les autres la conscription qui était à la base de leur système de défense et professionnalisent leurs armées à l'image du Royaume-Uni. C'est la Belgique qui la première franchit le pas en 1992, suivie par les Pays-Bas en 1993, la France en février 1996, l'Espagne en juin 1998, le Portugal et l'Italie en 1999. Seule l'Allemagne résiste encore à ce processus qui semble inéluctable. Même les pays neutres (Irlande, Suède, Finlande et Autriche) mettent en place des forces professionnalisées pour pouvoir participer à des opérations internationales. Cette professionnalisation et les restructurations qui en découlent devraient logiquement s'accompagner d'un renforcement de la puissance de feu impliquant un effort d'investissements dans des armes performantes de haute technologie. Le coût de ces investissements s'ajoutant à celui de la professionnalisation

nécessite un effort tout particulier dans les dépenses militaires. Or, on constate que les pays européens ont des budgets de défense insuffisants par rapport à leurs ambitions dans le domaine de la sécurité et de la défense.

C'est dans ces conditions et dans le contexte de la guerre du Kosovo que l'Union européenne essaie de mettre en place une PESD crédible et autonome. Par ailleurs, on observe paradoxalement que les Européens ont su s'accorder pour mettre en place des moyens militaires devant constituer à terme une force de réaction rapide européenne, avant d'avoir défini des objectifs politiques.

Il paraît donc pour le moins légitime de s'interroger sur l'usage que le monde politique européen souhaite faire de l'outil militaire qu'il est en train de mettre en place. Cela passe nécessairement par une analyse préalable des idées forces et des chantiers en cours qui sous-tendent la PESD.

PREMIERE PARTIE

LA PESD : DES IDEES FORCES ET DES CHANTIERS EN COURS

Pendant les quelques mois qui s'écoulèrent entre le sommet de Saint-Malo et le Conseil de l'UE de Cologne en juin 1999, la présidence allemande s'efforça de regrouper les différentes orientations de la PESD embryonnaire en un projet politico-militaire. Le projet de défense et de sécurité devait donner à l'Union les ressources nécessaires pour jouer pleinement son rôle sur la scène internationale dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune plus dynamique qui était annoncée. Cette nouvelle étape de l'intégration européenne, signifiait que l'UE devait se doter d'une capacité politique et militaire appropriée afin d'atteindre deux objectifs : prendre des décisions et les appliquer. Faisant écho à la proposition de Saint-Malo, les ministres décidèrent donc à Cologne que : « l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN ». Ils firent référence au sommet du Conseil de l'Atlantique Nord de Washington en avril 1999, auquel l'IESD avait été officiellement consacrée par l'Alliance, en déclarant notamment que « un rôle plus affirmé de l'Union européenne dans la prévention des conflits et la gestion des crises contribuera à la vitalité d'une Alliance renouvelée ». En affirmant la relation à somme positive entre l'UE et l'OTAN, cette déclaration fut à l'origine d'un certain scepticisme des deux côtés de l'Atlantique en ce qui concerne non seulement la faisabilité mais aussi la sagesse du projet de l'UE. Quoi qu'il en soit, le projet commençait à prendre forme.

Trois ans plus tard, à la veille de se doter d'une réelle force de 60 000 hommes, il paraît nécessaire de faire un point de situation sur la PESD en se focalisant tout particulièrement sur le contexte du moment, les ambitions et les réelles possibilités.

Cette analyse est primordiale pour pouvoir analyser dans une seconde partie l'usage que pourrait faire le politique de cet outil.

D) UN CONTEXTE DIFFICILE

Le développement et à terme la pérennité de la PESD sont conditionnés par un certain nombre d'antagonismes, tant internes à l'UE qu'externes vis-à-vis des Etats-Unis. Les compromis nécessaires pour tenir compte des spécificités de chacun influencent notablement le projet en cours.

1.1 Une PESD influencée par des divergences internes à l'UE

Une organisation de 15 états membres laisse par définition le champ libre à un certain nombre de désaccords. Dans le cadre de la PESD, les positions s'articulent autour de deux thèmes bien particuliers : l'évidente dichotomie entre pro-OTAN, les atlantistes, et pro-Europe, les européenistes, mais aussi autour de la notion de neutralité chère à un certain nombre de pays de l'UE. Le premier sujet débouche sur la divergence fondamentale traditionnelle entre la France et le Royaume-Uni, principaux représentants des deux camps antagonistes : atlantistes et européenistes. Le deuxième souligne le désaccord entre les pays de l'Alliance, y compris la France, et les anciens neutres, parfois appelés « post-neutres » ou « Etats non alliés ».

Les anciens neutres

S'agissant brièvement de ce deuxième clivage, il était clair au milieu de l'année 2000 que la division au sein de l'UE entre neutres et alliés n'était plus aussi forte qu'auparavant.

En effet, l'Autriche, qui souhaitait jouer un rôle croissant dans les opérations européennes de maintien de la paix, envisageait sérieusement de présenter sa candidature à l'OTAN. Grâce à son expérience du Partenariat pour la Paix (PpP), Vienne avait fini par réaliser que la cohérence de la PESD avec l'OTAN exigeait des pays participants qu'ils jouent un rôle actif dans les deux.

En 2000, l'Irlande rejoignit le PpP pour des raisons analogues, rompant ainsi avec une tradition de neutralité.

Bien que sensibles à ce type de considération, la Finlande et la Suède, compte tenu de la situation géostratégique particulière de la première et de la culture sécuritaire profondément enracinée de la seconde, ont probablement exclu d'envisager une adhésion à l'OTAN dans un avenir proche. Néanmoins, les fortes réserves exprimées

dans un premier temps par les deux pays contre la PESD furent progressivement levées pendant l'année 2000. En fait, la Finlande et la Suède ont surtout été influencées par le processus d'intégration, qui inclut désormais l'intégration des politiques de sécurité et de défense.

Dans ce contexte, la situation particulière du Danemark¹ doit être mise en perspective. Ce pays a obtenu une dérogation vis-à-vis des décisions du Traité d'Amsterdam concernant la PESC/PESD, qu'il a continué de faire valoir pendant les réunions du Conseil de l'UE à Helsinki et à Feira. En quelques mots, le Danemark n'est même pas favorable aux tentatives de l'UE de créer une capacité de défense autonome, laquelle devrait, à son avis, rester sous la seule compétence de l'OTAN. Les Danois pensent que l'UE devrait se concentrer sur les approches civiles du maintien de la paix et de la résolution des conflits et s'opposent à ce que l'Europe se dote de sa propre capacité militaire.

Le Conseil de l'UE à Feira donna le feu vert au développement des aspects civils de la gestion des crises et du maintien de l'ordre². L'une des principales distinctions entre les approches Etats-Unis/OTAN de la sécurité collective et les approches susceptibles d'être adoptées par la PESD de l'UE est le rôle des instruments non militaires, civils et autres, dans l'action humanitaire, les opérations de secours, l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées, les opérations de paix, le maintien de la paix, la diplomatie préventive, la surveillance et toute sorte d'autres missions. C'est justement le type de missions que de nombreux petits Etats de l'UE et/ou d'anciens pays neutres sont parfaitement à même d'entreprendre.

Chacun à leur manière, les anciens « neutres » ont donc donné une impulsion collective au débat global de l'UE sur la spécificité de la politique de sécurité, une dynamique civile considérée avec une certaine bienveillance dans les quinze Etats membres.

Atlantisme et européenisme

Tout en parrainant conjointement le processus de Saint-Malo, la Grande-Bretagne et la France ont continué d'incarner l'antagonisme atlantisme/européanisme qui a toujours caractérisé leurs relations de sécurité, même si le fossé a été en partie comblé, en 1999-

¹ Cette position trouve son origine dans l'accord d'Edimbourg adopté lors du Conseil européen de décembre 1992 qui permit notamment au Danemark de rester en dehors des questions de défense de l'UE.

² Conseil européen de Santa Maria da Feira, Conclusions de la présidence, appendice 3 : « Etude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises » et appendice 4 : « Objectifs concrets relatifs à la police ».

2000, par l'avancée significative de la France en direction de l'OTAN et par celle du Royaume-Uni vers l'Europe. Les autres pays se situaient quelque part entre ces deux positions.

Les partenaires les plus atlantistes de la Grande-Bretagne étaient les Pays-Bas, le Portugal et le Danemark, lequel était, comme nous l'avons vu, motivé davantage par la crainte d'une intégration de la défense européenne que par une attirance particulière pour l'OTAN³. L'Italie était également un appui possible pour la position atlantiste mais elle le fit discrètement et sans grand enthousiasme. Grosso modo, ce groupe de pays acceptait la nécessité d'une PESD comme prix à payer pour garantir la survie de l'Alliance atlantique. La leçon qu'ils semblaient avoir tirée des événements de la première moitié du XX^{ème} siècle était que les Etats-Unis devaient continuer d'être étroitement associés aux structures européennes de sécurité. Si le Royaume-Uni avait été convaincu que l'avenir de l'OTAN dans l'après-guerre froide était garanti, le processus de Saint-Malo n'aurait peut-être jamais eu lieu.

A l'opposé, la France était convaincue depuis cinquante ans que le principal enseignement des deux guerres mondiales et de la guerre froide était que l'Europe ne devait pas continuer de dépendre de l'allié américain pour sa sécurité et qu'elle devait se doter de ses propres structures dans ce domaine. Cette prise d'autonomie devait néanmoins se faire en étroite coordination avec l'OTAN et Washington qui, même sans être autorisés à mener vraiment le projet, demeuraient des alliés indispensables aux yeux des Français.

Tout au long de l'année 2000, les deux co-sponsors de la déclaration de Saint-Malo s'opposèrent plus d'une fois sur des aspects majeurs de la mise en œuvre. Au cours de ces échanges de vue, la France, convaincue que les Etats membres de l'UE devaient être prêts à agir de manière autonome afin de forger une PESD véritablement européenne, fut poliment et attentivement écoutée par ses quatorze partenaires, certaines nations comme la Suède et parfois la Belgique⁴ lui offrant même un soutien mesuré. Mais pour finir, lorsqu'il fallut prendre une décision pour faire avancer les choses, le Royaume-

³ En septembre 2000, le Danemark a officiellement annoncé qu'en raison de l'exemption d'Edimbourg, il ne pourrait participer à la force de 60 000 hommes de l'UE.

De plus, suite aux remous provoqués par la désignation à la tête du CMUE d'un général finlandais au détriment d'un italien par la seule voix danoise, le Danemark a annoncé qu'il ne prendrait plus part aux votes de l'UE sur les questions de défense commune. Par ailleurs, il a fait savoir qu'il préciserait ses positions sur les questions militaires en prévision de sa future présidence au 2^e semestre 2002.

⁴ Mr Franck, remplaçant l'ancien Premier ministre belge Jean-Luc Dehaene, lors du colloque du Conseil économique de la défense du 7 décembre 2001 : « L'Europe ne sera pas complète tant qu'elle n'aura pas une politique de défense commune ».

Uni, resté fidèle à ses principes atlantistes, fut suivi par les treize autres partenaires, et Paris se retrouva isolé. A ce stade, la France accepta des compromis proches de la position britannique.

La France privilégiant l'objectif stratégique à long terme se limita à co-sponsoriser les projets immédiats (mise en œuvre du headline goal d'ici 2003). A l'inverse, la plupart des Etats membres de l'UE s'attachèrent, pendant la seconde moitié de 2000, aux objectifs spécifiques (institutionnels et militaires) fixés à Cologne et à Helsinki.

Avec un budget de défense, certes qui décroît mais qui la place tout de même en valeur à un honorable rang mondial, l'Allemagne est essentielle pour l'élaboration de la PESD. Elle a ouvertement parlé de la nécessité d'une « armée européenne », un terme que, pour des raisons politiques, la plupart des autres pays ont préféré ne pas utiliser. La position allemande sur la PESD est indissociable de sa politique générale sur l'intégration européenne. Berlin voit cette politique d'un bon œil dans la mesure où elle pourrait contribuer à créer une Europe plus intégrée, sinon fédérale. Tout en demeurant un allié fiable des Etats-Unis, l'Allemagne continuera de faire pression pour l'intégration d'une capacité de défense européenne⁵. Malgré le rôle capital du nouveau partenariat franco-britannique, rien d'important ne sera réalisé si Berlin n'y est pas associé.

L'Espagne, membre de l'Eurocorps depuis 1994, s'est aussi déclarée favorable à une capacité militaire européenne crédible. Elle a d'ailleurs rapidement opté pour la professionnalisation de ses forces armées.

Quant à l'Italie, traditionnellement méfiante à l'égard des initiatives françaises relatives à la défense, elle est aujourd'hui un contributeur majeur aux opérations de maintien de la paix ; elle arrive d'ailleurs en deuxième position derrière la France pour l'ensemble des Balkans. L'initiative Blair fut progressivement perçue comme un moyen par lequel Rome pourrait finalement concilier ses instincts sécuritaires atlantistes et ses aspirations politiques européennes.

La Grèce est elle aussi passée (surtout depuis le Kosovo) d'une position initialement centrée sur l'OTAN à une attitude plus ouverte aux avantages de l'intégration européenne.

⁵ Gerhard Schröder, Le Monde 21-22 janvier 2001 : « L'union de l'Europe et sa capacité d'action croissante dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité contribueront [...] au renforcement de l'Alliance atlantique [...]. Le partenariat transatlantique reste [...] le deuxième pilier de la politique étrangère allemande ».

En résumé, les différents débats sur la PESD n'ont pas permis de définir des camps plus précis. Bien que chaque pays ait adopté une position sur chaque problème particulier, combinant des intérêts nationaux réalistes ou rationnels, demeure la dichotomie très simpliste entre européanistes et atlantistes définie par le couple franco-britannique.

Un avenir dans les mains franco-britanniques

Aussi importantes soient les contributions des autres Etats membres de l'UE (notamment l'Allemagne), le sort de la PESD au tournant du millénaire est surtout entre les mains des Britanniques et des Français. Depuis Saint-Malo, les deux parties ont agi comme si elles étaient liées par un contrat de mariage en vertu duquel Londres acceptait de ne pas soulever la question de la réintégration de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN et Paris de ne pas forcer le Royaume-Uni à choisir entre l'Europe et les Etats-Unis. Le temps seulement dira si ces positions, et leurs éventuelles implications pour les relations euro-américaines, seront compatibles. Pour l'instant, les deux parties ont décidé de se concentrer sur le court terme, sachant que les désaccords susceptibles d'apparaître ultérieurement peuvent être mis de côté dans l'intérêt d'un accord immédiat sur les questions fondamentales.

Cette situation a été particulièrement illustrée par les déclarations du sommet franco-britannique de Londres le 25 novembre 1999 où Tony Blair et Jacques Chirac s'écartèrent chacun de leur voie habituelle pour dire qu'ils affirmaient la même chose⁶. La déclaration du sommet soulignait que les nouveaux plans contribueraient de façon directe et substantielle, à la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée, par l'établissement d'un partenariat plus fort et plus équilibré⁷.

1.2 Etats-Unis et PESD

En fait peu d'Américains s'opposent activement à la PESD. Cependant la majorité favorable à cette politique comprend plusieurs catégories que Stanley Sloan a réparties en plusieurs écoles :

⁶ Conférences de presse tenues après le sommet :

Tony Blair : « Il ne s'agit [...] en aucune matière de remplacer l'OTAN ou d'entrer en concurrence avec elle. [...] Il s'agit d'accroître l'efficacité et les capacités militaires de l'Europe de façon à renforcer et à compléter l'Alliance de l'OTAN.

Jacques Chirac : « Les dispositions que nous avons prises n'ont absolument aucune conséquence négative, naturellement sur l'OTAN. Je vais plus loin, elles renforcent l'OTAN en réalité. [...]. J'ajoute que la France n'a jamais eu l'intention de saper ou d'affaiblir l'OTAN.

⁷ Déclaration conjointe des gouvernements britannique et français, paragraphe 3.

- l'école du « oui mais » qui appuie la PESD à condition que celle-ci se situe dans une stricte logique atlantique ;
- l'école du « ah oui ? » qui est une variante de la précédente, où pointe un plus grand scepticisme : les Européens se font des illusions sur leur capacité de forger une PESD, et devront en réalité se limiter à un rôle de second des Etats-Unis ;
- l'école du « oui s'il vous plaît » qui soutient avec enthousiasme la PESD, convaincue qu'elle conduira à une Alliance atlantique plus forte et plus saine.

Quel que soit le point de vue, l'approche politique est essentiellement orientée par des considérations sécuritaires. En outre, elle se fonde normalement sur le maintien de l'hégémonie américaine, ou du moins, sur le leadership de la zone euro-atlantique et part du principe que les différents projets de l'Union politique européenne soit ne se concrétiseront pas soit s'inscriront dans un cadre euro-atlantique plus large.

Au niveau officiel, l'administration Clinton a officiellement appuyé la PESD⁸. Le ton adopté et les convictions exprimées ont cependant beaucoup varié. En témoignent trois discours du secrétaire d'Etat adjoint Strobe Talbott :

- en octobre 1999 : « Nous ne voudrions pas d'une IESD qui commence par naître dans l'OTAN, pour ensuite en sortir et s'en éloigner, car cela conduirait à une IESD qui ferait d'abord double emploi avec l'OTAN, puis en serait une concurrente » ;
- 15 décembre 1999 : « Il ne doit y avoir aucune confusion en ce qui concerne la position américaine sur le besoin d'une Europe plus forte. Nous ne sommes pas contre, nous ne sommes pas ambigus, nous ne sommes pas inquiets ; nous sommes pour. Nous souhaitons voir une Europe qui puisse agir efficacement par l'intermédiaire de l'Alliance ou, si l'OTAN n'est pas engagée, de manière autonome. Un point, c'est tout ».
- au début de l'année 2000 : « Nous sommes pour l'IESD. Mais si notre appui à ce concept est sincère, il comporte certaines réserves. [...] Pour fonctionner, il doit concilier l'objectif d'une identité et d'une intégration européennes d'une part avec l'impératif de la solidarité transatlantique de l'autre ; il ne doit ni dupliquer ni diluer le rôle de l'ensemble de l'Alliance, mais le renforcer ; et il ne doit certainement pas atténuer les liens entre votre défense et la nôtre ».

⁸ Madeleine Albright, à l'issue du conseil de l'Atlantique nord des 14 et 15 décembre 2000 : « Nous sommes pour [...]. Une IESD réussie sera bonne pour l'Europe, bonne pour les Etats-Unis et bonne pour les relations transatlantiques dans leur ensemble [...]. Il n'y a pas de place pour des rivalités, de la jalousie ou la suffisance. L'enjeu est trop haut. »

De même, dans une déclaration publiée le 20 juin 2000, se félicitant des décisions prises au Conseil de l'UE à Feira, le président Clinton réaffirma la conviction américaine que la PESD renforcerait à la fois l'Europe et l'OTAN, mais ajouta qu'il était essentiel de progresser à la fois sur l'intégration des alliés OTAN non UE et sur les discussions générales entre l'UE et l'OTAN.

Du point de vue de Washington, il faudrait que les Européens cherchent sincèrement à promouvoir une PESD qui aurait pour effet de renforcer l'Alliance plutôt que de l'affaiblir. Vue d'un œil européen, cette approche pourrait signaler que l'euro-péanisation est acceptable pour Washington seulement si elle place les intérêts américains au premier plan.

L'approche du « oui mais » contribue probablement à alimenter la sensibilité actuelle des relations transatlantiques. Cependant, la raison pour laquelle la PESD est devenue une réalité est précisément liée au sentiment général de part et d'autre de l'Atlantique que la garantie américaine ne peut pas fonctionner de la même façon que dans le passé. Bien entendu, les Européens préféreraient pouvoir s'en remettre aux moyens de l'OTAN si cela s'avérait nécessaire. Mais, si le débat sur la sécurité euro-atlantique a atteint un stade aussi délicat en 2000, c'est précisément parce que certains doutes persistaient quant à la disponibilité de ces moyens. La doctrine de l'OTAN n'est jamais allée au-delà du concept assez vague de « présomption de disponibilité ». Les porte-parole militaires américains n'ont jamais été enthousiasmés par l'idée de devoir transférer à l'UE des moyens qui représentent leurs plus beaux outils. Il ne faut pas s'attendre à ce que les Européens comptent essentiellement sur des moyens dont la disponibilité automatique est loin d'être acquise. En outre, comme beaucoup d'autres analystes l'ont souligné, une « duplication constructive » aurait pu être bénéfique pour les deux parties de l'Alliance.

L'approche plus sceptique du « ah oui ? » considère que l'UE manque de l'enthousiasme et du patriotisme nécessaires pour générer une politique de défense commune. Elle ne sera jamais capable d'arriver à ses fins sur le front militaire et l'OTAN devra donc assurer la responsabilité permanente de la sécurité régionale. Par conséquent, il serait préférable que le projet PESD échoue – ou du moins n'aille pas au-delà d'un objectif minimal.

Les deux approches « oui mais » et « ah oui » alimentent donc, chacune à leur manière, le ressentiment européen.

L'approche du « oui s'il vous plaît » considère que « l'ensemble de la sécurité transatlantique doit être plus équilibré pour demeurer intacte ». Etant donné qu'une certaine intégration européenne en matière de défense est aussi inévitable que souhaitable sur le plan politique et que, si elle est effectivement mise en œuvre, elle sera mutuellement bénéfique pour l'UE et l'OTAN/Etats-Unis, il importe alors de faire progresser la confiance et de ne pas perdre trop de temps sur les motivations, les incidences et les principes apparents. La faisabilité semble, quant à elle, peu crédible en raison des échecs passés et des réalités budgétaires auxquelles l'Europe est actuellement confrontée. L'erreur des Américains est surtout de ne pas reconnaître que la relation atlantique classique est déjà en train de se défaire, que le statu quo est impossible à maintenir et que le lien atlantique ne peut être préservé que si l'Europe et l'Amérique parviennent à instaurer une nouvelle relation plus équitable. Aux vues de ses priorités nationales, il était possible d'imaginer que cette position serait celle du candidat à la présidence George W. Bush. Le climat de réticence et de suspicion de la nouvelle Administration Bush aux Etats-Unis à l'égard de la PESD qui s'est finalement installée⁹ et les événements du 11 septembre 2001 n'ont pas permis de concrétiser ces espoirs. Les événements du 11 septembre 2001 et le cavalier seul des Etats-Unis qui s'en suivit ont en effet provoqué bon nombre de divergences d'appréciation entre ces derniers et la plupart des pays de l'UE¹⁰.

II) LA DUALITE : AMBITIONS ET POSSIBILITES

Des questions fondamentales déterminent l'itinéraire futur de la PESD. La première concerne l'ambition du projet. Quel en est son contenu ? Quel en est l'impact géographique ? Son déploiement se limitera-t-il strictement à l'« étranger proche » de l'UE ou la force de réaction rapide européenne pourrait-elle être déployée au-delà des frontières de l'UE, en Afrique, au Moyen-Orient, voire en Asie ?

⁹ Colin Powell devant le Sénat américain : « Nous croyons fermement à l'OTAN. Elle est le fondement de nos relations avec l'Europe. Elle est sacro-sainte. Affaiblir l'OTAN signifie affaiblir l'Europe, ce qui affaiblit l'Amérique [...]. L'Alliance est aussi significative pour l'avenir que dans le passé. », Nouvelles atlantiques, n° 3262, 24 janvier 2001, p. 2

¹⁰ Cette position a été quelque peu tempérée par le discours de Mr Wolff, chef de mission adjoint à l'ambassade des Etats-Unis en France lors de sa participation au 9^e rencontres parlementaires « Paix et Défense » du 15 janvier 2002 sur le sujet « Défense européenne et relations transatlantiques » : « Les Etats-Unis sont favorables à la consolidation de l'Europe de la défense, mais sans affaiblir l'alliance. Sa puissance militaire ne donne pas aux Etats-Unis le droit d'intervenir comme ils le veulent ; ils ont besoin du soutien européen ».

En marge de cette ambition, un certain nombre de contraintes ou d'évolutions incontournables pourrait contrecarrer le projet si elles n'étaient pas prises en compte.

2.1 L'ambition du projet

Interrogations sur la puissance militaire de l'UE

Deux exemples montrent que les Etats membres de l'UE ne savent pas précisément quel est le réel objectif.

1 - Une caractéristique du *headline goal* d'Helsinki qui facilita son adoption par les quinze Etats membres de l'UE fut l'ambiguïté étudiée de sa portée et de son objectif. Les chiffres choisis pour l'objectif de 2003 étaient relativement peu controversés : suffisamment élevés pour que chaque Etat membre prenne l'exercice au sérieux et examine de manière approfondie son engagement potentiel ; suffisamment bas pour garantir que les objectifs seraient atteints.

2 - Il était en outre urgent pour les Etats membres de l'UE, pendant la seconde moitié de l'année 2000, de s'occuper de leurs besoins collectifs en matière d'équipement pour le moyen et le long terme. Il existait un écart considérable entre la France, qui souhaitait déjà persuader ses partenaires d'envisager pour l'UE un éventail d'armes aussi sophistiqué qu'aux Etats-Unis et un pays comme le Danemark assez réticent à ce que l'UE se dote d'une force armée.

On peut toutefois formuler certaines hypothèses à partir des tendances actuelles.

La première est que cette force de l'UE a pour objectif d'intervenir et qu'elle est conçue pour cet usage. Les quinze membres de l'UE (exception faite peut-être du Danemark) sont d'accord sur ce point. Des questions cruciales vont se poser sur les types d'armements et d'équipements jugés souhaitables ou essentiels. L'Europe, par exemple, suivra-t-elle les Etats-Unis sur la route d'un hyper modernisme ou décidera-t-elle sciemment de limiter sa programmation militaro-industrielle aux types de systèmes d'armes conventionnelles qu'elle possède actuellement ? Comme l'a montré la campagne du Kosovo de 1999, les missions de Petersberg les plus extrêmes auxquelles toutes les parties, sauf le Danemark, ont officiellement adhéré dans le Traité d'Amsterdam, ont exigé des programmes d'acquisition déjà très avancés du point de vue des capacités nécessaires pour une guerre totale. Même si l'UE admettait que l'un de ses objectifs est d'être en mesure – dans dix ou quinze ans par exemple – de mener une campagne style Kosovo pratiquement seule, voire en ayant accès à certains moyens

de l'OTAN, la future liste du matériel à acquérir serait considérable, en particulier en ce qui concerne le transport stratégique et le renseignement satellitaire, ainsi que les munitions à guidage de précision et la guerre électronique offensive¹¹.

Le deuxième débat concerne la capacité de l'Europe à suivre le rythme américain. Ce n'est pas l'expertise technologique qui manque à l'Europe mais la volonté politique et le budget. Les décisions prises récemment par le Royaume-Uni en faveur de certains grands projets européens d'acquisition (missile air-air Meteor et avion de transport militaire A-400M) suggèrent que l'eupéanisation pourrait malgré tout devenir son option politique par défaut. Les milieux officiels britanniques, qui n'y voient pas une nouvelle orientation politique, soulignent leur intention de poursuivre leur coopération avec les deux côtés de l'Atlantique dans ce domaine. Il est néanmoins probable que la logique politique et économique de la PESD, combinée aux impératifs de l'acquisition européenne, et les structures industrielles aujourd'hui en place incitent le Royaume-Uni à se rapprocher dans la pratique de la politique européenne en matière d'armement.

Le troisième débat porte sur l'engagement budgétaire. Ce sera pour l'entreprise européenne le test le plus sévère. Si l'UE échoue, tout le reste ne sera qu'abstraction. La PESD aura été « beaucoup de bruit pour rien » et l'UE aura trébuché sur le premier obstacle du parcours devant la mener à un rôle politique international sérieux. Les principaux pays de l'UE vont devoir trouver les ressources nécessaires que ce soit par la rationalisation, ou au travers de synergies, de conversions et de restructurations, ou encore par le biais de la fiscalité. Et même s'il est probable que les puissances militaires actuelles en Europe, notamment la France et la Grande-Bretagne, accepteront la part du lion de la charge financière et de l'acquisition, tous les Etats membres de l'UE devront prendre beaucoup plus au sérieux leur engagement en matière de planification militaire. Si ces suppositions sont correctes, l'UE sera dans quelques années sur le point de se doter d'une capacité militaire importante qui la conduira automatiquement à une autre interrogation stratégique : pour quoi faire ? D'ici là (éventuellement autour de 2010), la discussion ne portera vraisemblablement plus sur la définition des tâches de Petersberg. La plupart des Etats membres de l'UE auront accepté, à ce stade, que Petersberg représente un programme ambitieux et que, si sa PESD doit être crédible, l'UE doit prouver son efficacité.

¹¹ Il est difficile d'ignorer les persiflages du secrétaire général de l'OTAN, lord Robertson, s'exclamant lors d'une conférence de presse à Paris : « L'Europe a des forces considérables sur le papier mais n'en a guère qui peuvent être déployées... Une armée sur papier ne sert à rien. C'est un tigre en papier et un gaspillage de l'argent des contribuables ».

Nature de l'objectif géographique

Quel est l'éventail géographique de cette nouvelle force de l'UE ? L'Union a jusqu'ici toujours lutté contre toute tentation de limiter sa sphère d'activité. Premièrement, la France et le Royaume-Uni sont traditionnellement perçus comme des acteurs mondiaux. Deuxièmement, l'UE est une grande puissance économique et peut donc raisonnablement revendiquer des intérêts plus ou moins mondiaux. De plus, sa conception de l'intervention ayant toujours été guidée par les valeurs fondamentales qu'elle veut incarner, il lui est difficile de tracer des limites géographiques¹² au-delà desquelles elle n'estime avoir aucune responsabilité en matière de défense des droits de l'homme. Dans la pratique, l'UE ne risque guère toutefois de devoir mener une intervention militaire significative à une distance très éloignée, au-delà de son étranger proche : Caucase et Nord Caucase, Moyen-Orient, Afrique. L'UE devra décider, une fois pour toutes, où se situent ses frontières externes, car c'est à ce moment-là seulement qu'elle sera en mesure de développer une PESC clairement articulée – allant nécessairement de pair avec une PESD efficace.

Que les trois Etats baltes rejoignent ou non l'OTAN, il est probable que d'ici une décennie ils deviendront avec la Pologne membres à part entière de l'Union européenne. Une conséquence de cette adhésion sera de situer l'enclave de Kaliningrad à l'intérieur des frontières de l'Union. Une relation institutionnalisée et mature avec la Fédération de Russie doit être à terme une priorité pour la PESD. Alors que pratiquement tous les anciens satellites de l'Union soviétique rejoignent l'UE, il devient urgent pour celle-ci de négocier une forme de pacte de sécurité ou de partenariat durable avec Moscou (et avec Kiev), éventuellement à travers une version européenne de Partenariat pour la Paix, ou du moins un programme intégré de mesures de confiance et de sécurité. Il n'est pas question de laisser l'élargissement de l'UE réintroduire les menaces de sécurité collectives dans l'équation stratégique continentale. La sécurité collective aurait tout à gagner d'une approche conjointe entre l'UE, la Russie et l'Ukraine de la planification politique dans des domaines aussi importants que l'énergie, l'environnement, le transport et les communications, l'immigration, le commerce et le développement

¹² Lionel Jospin, discours du 22 septembre 2000 devant les auditeurs de l'IHEDN : « La sécurité internationale gagnerait ainsi à ce que l'Union européenne puisse s'impliquer hors d'Europe, en soutien d'actions engagées sous l'autorité de l'ONU. »

régional. Pour poursuivre son évolution, la PESCD doit considérer la politique à l'égard de la Russie comme réellement prioritaire.

Les relations avec la Turquie demeureront difficiles. Malgré la décision d'Helsinki de l'autoriser à postuler officiellement à l'UE, cette adhésion demeure en soi une perspective éloignée. Même si certains pensent que d'ici une vingtaine d'années l'UE comptera la Russie et la Turquie parmi ses membres à part entière¹³, cette perspective reste assez utopique. Une UE avec des frontières sur la mer Noire est un acteur stratégique complètement différent d'une UE avec des frontières en Asie mineure et/ou dans le Pacifique. L'UE en tant que telle doit s'arrêter quelque part. La limite logique du processus semble être l'incorporation de tous les Etats actuellement candidats – auxquels pourraient éventuellement se joindre la Norvège et la Suisse. Avec la Turquie, l'UE devrait négocier un partenariat officiel et institutionnalisé, fondé non seulement sur une étroite coopération militaire et sécuritaire mais aussi sur de nouveaux projets conjoints dans tous les domaines.

Il en va de même avec le continent africain. Les fonds d'investissement et de développement pour les pays de la rive sud de la Méditerranée devraient être soigneusement équilibrés avec ceux destinés à d'autres priorités (Balkans, Ukraine, Russie, Afrique, ...) afin de garantir qu'aucune région ne soit ou ne se sente négligée ou abandonnée. En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, l'UE devrait résister fermement à toute tentation de transformer sa force de réaction rapide en gendarmerie continentale. Même si certains foyers potentiels de troubles justifient une intervention opportune de l'UE, sa priorité sera d'encourager la mise sur pied d'une force d'intervention panafricaine – voire de la former – qui assumera progressivement la responsabilité de la sécurité collective dans la région.

Reste à savoir quels sont les scénarios d'action militaire de l'UE sur lesquels doivent se fonder la planification et l'acquisition des armes. La question « à quoi va servir l'armée européenne et où va-t-elle être utilisée ? » exige une réponse. Avec l'émergence d'une force de l'UE plus importante et plus crédible, les critères politiques privilégiés par la France passeront au premier plan. Par exemple, au moment de décider si une opération donnée doit être dirigée par l'UE seule ou de concert avec l'allié américain, il faudra avoir à l'esprit l'histoire des relations entre le pays ou la région dans lesquels l'intervention est envisagée et les différentes nations susceptibles d'intervenir. La PESD

¹³ Rapport de Jacques Attali à l'intention d'Hubert Védrine, intitulé « Une union plurielle », cité par Baudouin Bollaert dans Le Figaro, 6 juillet 2000

ne doit pas être un instrument servant à perpétuer l'hégémonie (néo-)coloniale. Dans de nombreux domaines, l'UE peut se révéler un acteur plus approprié que les Etats-Unis ou même l'OTAN.

Cependant, il ne faudrait pas qu'elle imagine de manière trop explicite les scénarios possibles d'action militaire. Tout comme la finesse stratégique consistait pendant l'ère nucléaire à refuser de déterminer à l'avance dans quelles circonstances la dissuasion risquait de ne pas fonctionner, les besoins de la période de l'après-guerre froide exigent une ambiguïté étudiée dans la définition des scénarios. Le fait même qu'il existe une force militaire importante et efficace de l'UE aura deux effets. Premièrement, en étant un bâton crédible, elle aura un impact positif sur l'efficacité de la carotte de l'UE, que représenteront la diplomatie préventive et de résolution des conflits ainsi que la politique d'aide, d'investissement et de financement du développement. Deuxièmement, en tant que force militaire efficace, elle jouera un rôle d'autant décisif que l'on évitera de déterminer à l'avance où et dans quel contexte elle pourrait être déployée. Là encore, les circonstances et les limites de la (non-)probabilité de l'intervention évolueront avec le temps en fonction de la situation géostratégique. La force européenne, dont la portée géographique demeurera sans définition précise, sera une réalité concrète, disponible pour de nombreux objectifs, seule ou avec les alliés, sous l'égide de différents acteurs : Nations unies, OSCE, OTAN et surtout UE elle-même.

2.2 Des ressources limitées

Reste la grande et épineuse question des ressources qui suscite des prises de position très diverses. Pour certains, si l'UE ne trouve pas des crédits substantiels, elle n'a aucune chance de jouer un rôle de défense à la mesure de sa force économique et de ses ambitions politiques¹⁴. Pour d'autres, en revanche, les membres de l'UE dépensent déjà 60% de ce que les Etats-Unis consacrent à leur défense (notons que ce pourcentage est en train de diminuer au regard du récent effort budgétaire annoncé par les Etats-Unis), mais aspirent à ne jouer qu'un rôle de sécurité régionale, alors que les Etats-Unis ont des responsabilités mondiales. Dans cette optique plus optimiste¹⁵, les synergies, la

¹⁴ S'adressant à la Conférence des commandants de la Bundeswehr à Hamburg le 1^{er} décembre 1999, le Secrétaire américain à la Défense, William S. Cohen, réclama un accroissement des budgets de défense en Europe (surtout en Allemagne). Lors de la Conférence de Munich en février 2000, il durcit le ton en demandant où se trouvaient les ressources permettant de mettre la rhétorique en pratique.

¹⁵ Mme Gnesotto, directrice de l'Institut d'études et de sécurité de l'UE, lors du colloque du Conseil économique de la défense du 7 décembre 2001 : « Le fait que les budgets de défense soit limités est négatif mais pousse à l'intégration industrielle et accélère la construction européenne. »

rationalisation, la restructuration et les économies d'échelle devraient suffire à donner à l'UE les forces dont elle aura besoin sans devoir pour autant accroître singulièrement ses budgets de défense¹⁶. Cependant, il semble pour le moins improbable que l'UE puisse concrétiser les objectifs qu'elle s'est fixé avec des budgets de défense qui ne cessent de diminuer. La question des ressources risque donc fort de devenir la variable la plus importante permettant de tester le sérieux de l'objectif des Quinze de l'UE en ce qui concerne la capacité militaire.

2.3 Des évolutions incontournables

Toutes les démarches de ces dernières années dans le domaine de la PESD ont bousculé certaines situations internes de l'UE et pourraient déboucher sur de nécessaires avancées qui dépassent le simple cadre de la PESD, dont celle concernant l'évolution institutionnelle de l'UE. La PESD demeurera-t-elle strictement intergouvernementale ou pourrait-elle paradoxalement renforcer les propositions concernant une agrégation d'Etats européens fédérale (Fischer), d'avant-garde (Delors) ou pionnière (Chirac) ? De même, la clarification des normes et valeurs sur lesquelles se fonde le projet devrait permettre de mieux harmoniser les approches culturelles de la sécurité des différents Etats-nations européens.

La PESD ou la fin annoncée de l'intergouvernemental ?

Ces quinze dernières années, l'Union s'est transformée d'un marché commun embryonnaire en un espace commercial et industriel unique et prospère, avec pour la plupart de ses membres une monnaie unique. L'impact politique de l'Union économique et monétaire (UEM) a été au moins aussi significatif que son impact économique et financier. L'élan donné par la monnaie unique au développement d'une Europe politique a été considérable. La perspective de la PESD est un vecteur complémentaire poussant l'UE dans la même direction. Certains dirigeants de l'Union ont ainsi été amenés à réfléchir plus profondément à sa forme institutionnelle ultérieure. Quelles que soient leurs spécificités respectives, les propositions de Joschka Fischer (« une fédération fondée sur un traité constituant » – Humboldt University, 12 mai 2000), de Jacques Delors (« une fédération d'Etat nation fondée sur une avant-garde » –

¹⁶ François Heisbourg, « Dans le contexte de l'après-guerre froide, 60 % devraient être plus que suffisants pour faire face aux situations imprévues qui se présentent à l'intérieur de l'Europe et à sa périphérie. Après tout il s'agit là du cinquième des dépenses militaires mondiales ! », « La défense européenne fait un bond en avant », Revue de l'OTAN, printemps/été 2000, p. 9.

Libération, 17 juin 2000) ou de Jacques Chirac (« un groupe pionnier doté d'une constitution européenne » – Bundestag, Berlin, 27 juin 2000) demandent toutes la création d'une voie rapide vers l'unité politique par les pays qui souhaitent en faire partie. Quelle place la PESD occupe-t-elle dans ce tableau ?

Depuis que l'Europe a commencé sérieusement à examiner la coopération politique dans les années 70, les souverainistes livrent un combat d'arrière-garde. Cela ne veut pas dire pour autant que le Foreign and Commonwealth Office ou le Quai d'Orsay soient sur le point d'abandonner la partie et d'adopter une PESC ou une PESD unique. Les actuels ministres britannique et français des affaires étrangères défendent encore avec conviction la pérennité de la politique étrangère nationale. Mais l'initiative de Saint-Malo et le transfert à l'UE de pouvoirs très étendus dans le domaine de la sécurité et de la défense ne peut que galvaniser un processus qui a pris une vitesse considérable ces dix dernières années.

Un paradoxe apparaît immédiatement au sens où la création du deuxième pilier à Maastricht (qui a fait entrer la PESC et la PESD dans la sphère de l'intergouvernemental) milite contre l'émergence de structures fédérales. Jusqu'ici, la mise en œuvre de la PESD a été rigoureusement intergouvernementale. Même l'élaboration du headline goal a scrupuleusement respecté la souveraineté de chaque Etat nation. Il incombe à chaque nation de fixer sa contribution puis d'utiliser ses propres procédures pour respecter son engagement.

Cependant, pour répondre aux besoins de la planification militaire à long terme, des éléments substantiels de centralisation sont nécessaires dans la PESD. Alors que les capitales nationales souhaitent naturellement conserver autant que possible le contrôle des événements, la présence à Bruxelles de plusieurs strates de représentants permanents ayant des responsabilités à l'égard de la PESD entraînera une gravitation de plus en plus marquée de l'élaboration des décisions, puis de la prise de décision, en direction de positions médianes.

On pourrait craindre que cette fédéralisation radicale de la politique étrangère et de sécurité ne contraignent les Britanniques à repenser leur stratégie sur la PESD mais cela semble impossible. En effet, d'ici que l'on en soit là, le Royaume-Uni sera tellement impliqué dans le projet PESD qu'il lui sera alors difficile d'envisager un retrait. Deuxièmement, en tant que meilleur contributeur et pays ayant probablement le plus d'impact sur la PESD, la Grande-Bretagne sera dans une position lui permettant d'exercer une influence notable et un certain leadership sur les résultats des discussions

de l'UE concernant la mise en œuvre. Enfin, la Grande-Bretagne aura atteint d'ici là le point où la décision ultime sur l'Europe ne pourra être remise à plus tard. Le référendum sur l'euro, qui semble inévitable à terme, sera en fait une réelle consultation sur l'Europe.

Le paradoxe demeure donc entier : la PESD, aujourd'hui entreprise purement intergouvernementale, semble bien alimenter les « tendances fédéralistes » au sein de l'UE. Dans la mesure où la PESD traduit manifestement l'ambition de l'UE d'intensifier le processus d'union politique, les graines de la centralisation politique sont semées. Il semble que l'UE ne pourra pas avoir une politique étrangère unifiée sans un exécutif unifié. Il se pourrait bien que la PESD entraîne à long terme l'Union dans cette direction.

Il est cependant possible d'objecter que dans les domaines politiques où il est plus difficile de parvenir à un consensus, notamment celui de la défense et de la sécurité, qu'il est toujours possible de recourir à la coopération renforcée. En effet, toutes les participations militaires de pays de l'UE dans les Balkans ou ailleurs ont été des exemples de coalition de pays volontaires. Mais cette constatation soulève une autre question. L'UE peut-elle se permettre, dans ses propres rangs, une division du travail permettant à certaines nations d'assumer la part principale en matière de défense et de sécurité et aux autres de n'offrir guère plus qu'un soutien politique et financier ? Ce scénario paraît incompatible avec l'esprit communautaire supposé à la base du projet d'Union européenne. Il faut donc le rejeter et, comme pour le headline goal, chaque pays sera censé participer activement à l'entreprise commune. La division du travail la plus susceptible de se produire est celle où les membres (surtout nordiques) de l'UE ayant de fortes traditions de maintien de la paix n'engageront dans des opérations strictement militaires que des forces symboliques, et concentreront leurs efforts sur les aspects civils de la gestion des crises. En réalité, la spécificité de la PESD sera l'équilibre délicat à trouver entre les deux extrémités (militaire et civile) de la mise en œuvre de la sécurité. Cet équilibre constituera en soi une approche européenne unique et consensuelle de l'avenir de la politique étrangère et de sécurité.

Normes, valeurs et légitimité politique

Il est indéniable que les normes et les valeurs politiques et sociales qui sous-tendent l'Union européenne sont distinctes et très différentes de celles qui ont forgé les Etats-

Unis. Elles influenceront certainement l'orientation du projet PESD pendant les prochaines décennies.

Collectivement, l'UE représente un système de normes et de valeurs politiques, économiques et sociales ayant un fort impact, notamment sur les Etats qui n'en sont pas encore membres. Le projet de l'UE vise à promouvoir la stabilité partout où elle risque d'être menacée, notamment dans les zones (étranger proche) où l'effet de débordement pourrait avoir des répercussions directes ou indirectes sur la stabilité ou la sécurité interne de l'UE. Vis-à-vis des nombreuses formes d'intervention existantes, l'UE privilégie l'humanitaire par rapport au militaire et la prévention plutôt que la réaction ; là où l'intervention militaire semble inévitable, elle devrait être menée conformément aux règles internationales et au nom d'une communauté internationale véritable avec un mandat juridique clair comme cadre légitime. Alyson Bailes a proposé une liste utile de valeurs qui devraient toujours être prises en compte pour toute intervention de l'UE dans les affaires des autres nations : recours minimal et proportionnel aux forces armées, fondement juridique approprié, autorité morale, respect de la Convention de Genève, cohérence avec les engagements de l'UE dans le domaine du contrôle des armements, responsabilité démocratique, transparence.

L'inclusion, dans la définition globale de la politique de sécurité, de facteurs non militaires tels que les considérations sociales, économiques, écologiques et culturelles (la sécurité de mon voisin est la meilleure garantie de la mienne) a permis à un éventail beaucoup plus large d'acteurs de s'impliquer dans la promotion de la sécurité que ce n'était jusqu'ici le cas. Cette approche dépend également, et ce de plus en plus, des organisations non gouvernementales et d'acteurs non militaires, y compris un acteur aussi important que l'Union européenne elle-même.

La valeur ajoutée considérable de la PESD est, bien entendu, la somme des capacités militaires. La capacité de l'UE de persuader, à travers l'exemple, les investissements et l'aide au développement, a montré ses limites. La carotte, sans le bâton, est souvent un instrument inutile voire inapproprié. Lorsque l'UE associera la carotte et le bâton, chacun des deux instruments verra son efficacité augmenter, surtout la carotte. Cela nous ramène une fois de plus à la combinaison unique d'instruments militaires et non militaires dont l'UE devra se doter pour mettre en œuvre la PESD. L'UE sera ainsi dans une position lui permettant d'offrir – notamment à son « étranger proche » – une approche de la sécurité différente de celle garantie jusqu'ici par les Etats-Unis.

DEUXIEME PARTIE

L'USAGE POLITIQUE DE L'OUTIL MILITAIRE

La question qui se pose dès à présent est de savoir comment l'Union européenne, en tant que telle, va utiliser l'instrument militaire qu'elle se prépare à mettre en place. En 1999, les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki ont décidé la création d'une force de réaction rapide pour la gestion des crises. Il est donc pertinent de se demander si cette force pourra réaliser des interventions dès qu'elle sera opérationnelle et, si tel est le cas, quels types d'intervention ?

I) UN CADRE POLITIQUE ET REGLEMENTAIRE

L'analyse préalable du cadre politique et réglementaire fournit un premier éclairage sur la façon dont l'UE pourrait avec ses moyens militaires contribuer efficacement à la réalisation des valeurs qu'elle préconise.

1.1 La dimension politique

Il s'agit en fait d'étudier comment il est possible d'évaluer sous l'angle politique la nécessité ou non d'intervenir. Dans le passé, les interventions militaires étaient décidées et exécutées en vue de préserver les intérêts nationaux des Etats les plus puissants. Aujourd'hui, elles ont des objectifs plus étendus et l'approche doit donc être différente. Le test permettant de savoir si une intervention militaire est politiquement appropriée et opportune consiste à se demander désormais si elle respecte les objectifs et les principes de la Charte des Nations unies.

Attitudes à l'égard de l'intervention multilatérale

Les approches politiques nationales et internationales de l'intervention depuis une décennie reflètent un phénomène nouveau. Aujourd'hui, avant d'être entreprises, les

interventions militaires sont analysées dans le détail et sous des angles très différents. Bien entendu les mêmes questions technico-militaires se posent mais, les objectifs politiques étant collectifs, le débat a aujourd'hui des incidences qui étaient inconnues jusqu'ici. Cette « multilatéralisation » du mécanisme décisionnel englobe les intérêts nationaux dans un cadre défini par des intérêts plus généraux.

Cette nouvelle donne politique a au moins quatre conséquences visibles pour les décisions concernant d'éventuelles interventions militaires :

- Le processus est plus compliqué car les Etats doivent avoir des échanges de vues politiques entre eux sur des questions délicates.
- Une intervention n'a pas simplement pour objectif de changer un gouvernement ou de modifier un aspect spécifique de la politique étrangère ou interne de l'Etat concerné. Empêcher une catastrophe humanitaire et maintenir la paix et la sécurité internationales sont des tâches beaucoup plus sensibles et difficiles que l'intervention traditionnelle.
- Les organisations internationales mondiales et régionales jouent un rôle nouveau. Dans le monde de l'après-guerre froide, il faut pour prendre la décision d'intervenir passer désormais par d'intenses négociations au sein des Nations unies, des organisations régionales et des groupes ad hoc.
- Les aspects juridiques et éthiques sont aujourd'hui pris en compte en vue notamment de promouvoir le droit humanitaire international.

Au cours de la dernière décennie, les Etats membres de l'UE ainsi que les Etats-Unis, pendant les deux présidences de Bill Clinton, ont été favorables à une approche multilatérale de l'intervention militaire. Bien évidemment, ils ont tous des intérêts nationaux qu'ils défendent chacun à leur manière. Comme le montre l'intervention en Bosnie et au Kosovo, les intérêts nationaux peuvent coïncider avec les intérêts collectifs. En effet, même si les interventions décidées par le Conseil de sécurité et par les Etats dans les Balkans n'avaient pas seulement pour but de protéger les intérêts des Etats occidentaux, il est clair que ces derniers jugeaient la stabilité dans la région particulièrement souhaitable.

Les Etats membres de l'UE soutiennent tous l'idée que les intérêts nationaux doivent être cohérents avec les intérêts plus généraux. Les Etats européens ne sont pas favorables à des interventions militaires décidées par des Etats lorsqu'elles n'ont pas pour objectif de défendre les intérêts collectifs, en l'occurrence d'empêcher des crises humanitaires et de restaurer la paix et la stabilité internationales. D'une façon ou d'une autre, tous les membres de l'UE ont contribué effectivement à développer cette vision

pendant les années 90. Ainsi Hubert Védrine, ministre français des Affaires étrangères, a dit récemment : « Nous devons continuer à défendre nos intérêts vitaux, comme toujours (...) en revanche, pour promouvoir des idées, atteindre des objectifs nouveaux (...) on ne peut agir seuls (...) il faut être capables de convaincre les autres, de regrouper, (...) ce qui implique une façon d'être par rapport aux autres, antinomique de certains de nos réflexes nationaux »¹⁷. De même lorsque le Royaume-Uni a décidé d'intervenir en Sierra Leone, le Premier ministre britannique a affirmé : « Il est également dans notre intérêt national de faire ce que nous pouvons pour soutenir les Nations unies et pour lutter contre les instabilités dans le monde chaque fois que nous le pouvons. (...) Car l'instabilité, même à des milliers de kilomètres, peut conduire, par exemple, à une aggravation du chômage chez nous, à une recrudescence du trafic de drogue dans nos rues et à l'augmentation du nombre de réfugiés dans le monde »¹⁸. Bien entendu, cette approche globale rend le mécanisme décisionnel plus compliqué, mais elle est incontournable si différents points de vue concernant l'intervention doivent être pris en compte.

L'interface entre politique étrangère et politique de défense

La politique européenne de défense ne peut opérer sans tenir compte de la politique étrangère et de la sécurité en général.

L'expérience récente a clairement montré que l'Union, tout en restant un acteur mondial de premier rang, n'a pas de capacité réelle de peser de tout son poids dans la résolution de crises importantes en l'absence d'instruments militaires adéquats. De toute évidence, le succès de l'Union européenne dépendra de sa capacité d'intégrer des composantes militaires et non militaires en matière de gestion et résolution de crises. La politique de sécurité et de défense constitue un volet de la politique étrangère et de sécurité commune à développer dans ce cadre en vue d'en garantir l'efficacité.

C'est pourquoi, les dispositions du Traité d'Amsterdam et les décisions prises au sommet de Cologne, réaffirmées et complétées à Helsinki, subordonnent la défense européenne aux orientations et au processus de prise de décision de la PESC.

¹⁷ Hubert Védrine et Dominique Moïsi, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Fayard, Paris, 2000, pp. 49-50.

¹⁸ Britain's role in Sierra Leone : Prime Minister's broadcast, 19 mai 2000

Le choix fait pour un COPS ayant des compétences en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense est censé renforcer la cohérence entre la politique étrangère et la défense.

1.2 La dimension réglementaire

On entend souvent dire que l'UE crée une force militaire mais qu'il n'y a aucune indication sur la façon dont cette force sera utilisée. Cette affirmation n'est pas correcte. Pour avoir un aperçu préliminaire des différents types d'opérations militaires que l'UE mènera dans le futur, on dispose de trois sources principales : les deux premières, contenues dans le Traité de l'Union européenne (TUE), sont l'article 11, qui définit les objectifs de la PESC, et l'article 17, qui décrit les missions dites de Petersberg comme cadre principal d'une politique européenne de défense commune. Les déclarations des Conseils européens de Cologne, Helsinki, Feira et Nice, qui ont développé de façon extensive l'article 17 du TUE, constituent la troisième source. En passant en revue cet ensemble de sources hétérogènes, on devrait mieux comprendre le cadre juridique et politique actuel dans lequel l'UE pourra utiliser sa force militaire.

TUE : article 11

Depuis le Traité de Maastricht, les objectifs globaux de la PESC sont mentionnés à l'article 11 du TUE. L'inclusion des objectifs dans le Traité de Maastricht a radicalement changé la conception de la PESC. Ces objectifs ont introduit des principes inspirateurs qui sont en même temps des forces directrices et des limites.

Article 11.1 – « L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont :

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la Charte des Nations unies,
- le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes,
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures,

- la promotion de la coopération internationale,
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

Les valeurs communes sont celles établies dans les constitutions des Etats membres. La référence aux intérêts fondamentaux doit être interprétée comme une reformulation des intérêts nationaux. Il est clair que ces intérêts ne sont pas une simple addition des intérêts des Etats membres mais plutôt des intérêts communs, à mi-chemin entre les intérêts nationaux des Etats membres et l'intérêt global. La sauvegarde de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union a inévitablement des implications défensives, puisqu'une telle sauvegarde ne peut être faite que face à des menaces extérieures. La sauvegarde des valeurs, intérêts et indépendance doit se faire « conformément aux principes de la Charte des Nations unies », ce qui veut dire que ces principes prévalent sur cette sauvegarde, et l'inspirent. Si l'on accepte que ce premier alinéa est le plus exhaustif de l'article 11, l'ensemble de la PESC serait aussi subordonné aux principes des Nations unies.

Dans le deuxième alinéa l'expression « sous toutes ses formes » établit un lien entre la PESC, les relations extérieures et les affaires intérieures et de justice.

Le troisième alinéa exprime la volonté de l'Union de participer au maintien de la paix et de la sécurité ; c'est donc l'objectif de la PESC qui prévoit une projection potentielle des forces armées. Il est clair que la contribution de l'UE à cette fin se fera conformément aux principes de la Charte des Nations unies et de l'Acte final d'Helsinki.

Le quatrième alinéa réaffirme un des objectifs principaux de la PESC qui est de continuer l'action positive en faveur de la coopération internationale, au sens large, menée par les Etats membres et par la Communauté.

Enfin, la PESC s'adresse particulièrement au développement des trois valeurs fondamentales citées dans le cinquième alinéa.

TUE : article 17

Le 2^e paragraphe de l'article 17, où est reprise la formulation des missions de Petersberg, sert à définir le cadre de la politique européenne de défense commune, renonçant ainsi aux autres éventuels éléments constitutifs tels que la défense collective.

Article 17.2 – « Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ».

Les Quinze ont préféré réutiliser le langage adopté à Petersberg en juin 1992 plutôt que d'élaborer une nouvelle description car il y avait un consensus sur un texte qui permet diverses interprétations. Les trois cas de figure prévus à Petersberg présentent tout un éventail de mesures possibles, de la plus modeste à la plus musclée.

Les déclarations des Conseils européens

Après les articles 11 et 17 du TUE, la troisième source principale, qui indique la façon dont pourrait être utilisée la force armée européenne, est le développement d'une PESD depuis le Conseil européen de Cologne en juin 1999, qui dépasse certains aspects du cadre général de l'article 17 du TUE, notamment les aspects institutionnels, mais pas la définition des missions du paragraphe 2 du même article. Dans les Conseils européens de Cologne, Helsinki, Feira et Nice, les gouvernements des Etats membres ont continué la construction d'une force de réaction pour la gestion des crises et ont introduit les changements institutionnels nécessaires sans s'enliser dans des débats interminables sur la réforme du Traité. En déclarant que la force sera opérationnelle en 2003, les conclusions des Conseils européens définissent la nature et la taille de la force, établissent la méthode de prise de décision pour son utilisation et pour la participation des Etats membres et non membres (candidats et membres de l'OTAN). Sur l'utilisation de la force, les diverses conclusions présidentielles réitèrent sans cesse le terme phare de Petersberg et son contenu consacré par l'article 17 du TUE, en soulignant qu'il s'agit de créer la capacité permettant de réaliser toutes les missions, y compris les plus exigeantes d'entre elles.

Les Quinze n'ont pas eu besoin de développer le contenu possible des missions de Petersberg. Il a suffi d'imaginer trois scénarios qui sont largement tirés des missions illustratives de l'UEO élaborées en 1998 par l'OTAN. Approximativement, les missions pourraient être : (a) l'évacuation d'un millier de ressortissants européens d'une zone de crise située à 10 000 km de Bruxelles ; (b) une opération de prévention de conflit à la suite d'une tension frontalière entre deux Etats ; et (c) l'imposition d'une zone

démilitarisée pour séparer des factions ennemies dans un territoire situé à 4 000 km de Bruxelles¹⁹.

Toutes les conclusions des Conseils européens reprennent l'idée qu'en possédant une force propre, l'UE « renforcera sa capacité de contribuer à la paix et à la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations unies » (Cologne).

En somme, les textes des Conseils européens sont utiles car ils donnent une idée assez précise de la nature et de la capacité de la force, mais en ce qui concerne son utilisation, la référence générique aux missions de Petersberg, ainsi qu'à la prévention et à la gestion militaire des crises, laisse la porte ouverte à la gestion des crises avec ou sans le consentement des Etats concernés, et avec ou sans un mandat du Conseil de sécurité.

En conclusion, contrairement à la conviction selon laquelle il n'y a pas de critères prévus pour l'utilisation de la force de l'UE, le cadre politique et juridique actuel contient des indications sur les modalités et l'objectif du déploiement de cette force. La définition des missions de Petersberg et du type de force qui sera mis en place donne une idée de sa nature et de ses capacités. Les Etats membres de l'UE veulent contribuer à la paix et à la sécurité internationales en synergie avec les efforts des Nations unies, ce qui signifie que la force européenne agira normalement sous l'égide du Conseil de sécurité. Toutefois, le cadre étudié laisse la possibilité d'agir pour la prévention et la gestion des crises sans le consentement des Etats concernés et sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité, même s'il est clair aussi que les principes de la Charte des Nations unies doivent être respectés dans tous les cas.

Cependant, une dernière question mérite d'être posée : les circonstances d'une intervention militaire de l'UE devraient-elles être spécifiées dans le Traité, de façon plus détaillée, lors d'une réforme ultérieure ? Ou bien, un concept stratégique européen devrait-il être négocié et entériné ? Les gouvernements des Etats membres ont choisi de continuer la construction d'une PESD ainsi que la mise sur pied d'une force de réaction européenne pour la gestion des crises, et d'introduire les changements institutionnels nécessaires, sans traiter ces sujets à fond dans la conférence intergouvernementale de 2000. Cette solution était en effet la plus flexible et peut-être la seule efficace pour profiter de l'élan provoqué par le processus de Saint-Malo et par l'opération du Kosovo.

¹⁹ Le Figaro, 21 novembre 2000.

Deux options se présentent : la réforme du TUE et l'élaboration d'un concept stratégique européen. Pour ce qui est du Traité, sa structure devrait être conservée lors d'une réforme future, mais il faudra probablement actualiser le contenu. Les objectifs de la PESC, d'un côté, devraient inclure aussi bien la prévention des conflits et la reconstruction après les conflits que la gestion des crises, trois termes qui sont bien établis présentement, mais qui n'étaient pas encore suffisamment développés en 1991. Par ailleurs, un futur article 17 devra préciser que les moyens militaires de l'Union serviront à renforcer la PESC, un thème récurrent des Conseils européens. Egalement, les missions de Petersberg devraient être maintenues, même si leur formulation pourrait être actualisée. Probablement, un langage plus clair permettrait de distinguer les quatre types de missions : missions d'évacuation, missions humanitaires, missions de maintien de la paix, de gestion des crises enfin, y compris l'utilisation des forces de combat. L'élaboration par ailleurs d'un concept stratégique européen est nécessaire²⁰ mais la question est de savoir quand ce concept pourrait être adopté. Les contenus respectifs du concept européen et du concept de l'OTAN devront être tout à fait cohérents ; il semble donc raisonnable d'attendre que les relations politiques entre l'OTAN et l'UE soient suffisamment établies pour entamer la rédaction d'un concept européen.

II) LES DERNIERS DEFIS AVANT L'UTILISATION

L'étude menée jusqu'ici offre des indications certaines sur le contexte de l'utilisation de la force armée de l'UE. Cependant, l'avenir de l'action militaire de l'UE dépend encore trop d'un ensemble de variables complexes internes à l'Union, mais aussi externes, c'est-à-dire ayant trait à l'évolution des relations internationales et à la stabilité dans la région européenne.

2.1 Faire face à des variables internes ou le consentement des Etats membres

La probabilité d'une intervention militaire de l'UE relève en premier lieu, d'une combinaison de plusieurs facteurs internes, en particulier le consentement des Etats membres. Le consentement des Quinze sera lié sans doute à la position de l'OTAN sur l'intervention ainsi qu'à l'existence d'un mandat du Conseil de sécurité. Par conséquent,

²⁰ Mr Quiles, président de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, lors de sa participation au 9^e rencontres parlementaires « Paix et Défense » du 15 janvier 2002 sur le sujet « Défense européenne et relations transatlantiques » : « Un Livre blanc européen permettrait de formaliser un meilleur dialogue transatlantique. »

le consentement des Etats membres ainsi que la perception au sein de l'Union de la position de l'OTAN et de l'existence d'un mandat du Conseil de sécurité sont trois éléments qui peuvent donc être considérés comme internes et qui doivent être pris en compte de façon conjointe.

Volonté des Etats membres

Face à une crise, les Etats membres de l'UE doivent peser toutes les possibilités d'action qui s'offrent pour la gérer : individuellement, par un groupe ad hoc, par l'UE et par l'OTAN. Toutes les options seront normalement étudiées et la décision finale, d'ordre politique, dépendra des intérêts en jeu, des capacités disponibles, ainsi que de la volonté de réagir pour résoudre la crise. Dans l'échange de points de vue des Etats, le Conseil de sécurité aura toujours un rôle à jouer. S'il parvient à un accord, les conditions générales de l'intervention seront définies dans les résolutions appropriées. Si l'on n'aboutit pas à un accord au niveau des Nations unies, les membres de l'UE devront tout de même décider si une action militaire est nécessaire. Dans ce processus, les gouvernements européens évalueront avec les alliés de l'OTAN les éléments de légitimité, d'obligation morale et d'opportunité politique, étudiés dans les chapitres précédents, et pourront conclure que l'usage de la force armée est nécessaire, comme cela a été le cas au Kosovo ou en Sierra Leone.

Afin de décider si le cadre d'action approprié est l'UE, la première question d'ordre pratique est : quelle est la valeur ajoutée d'une action armée de l'UE par rapport aux actions individuelles des Etats membres d'une part, et à l'action de l'OTAN de l'autre ? En effet, il existe des opérations militaires où la participation de tous les Etats membres n'est pas nécessaire et peut même être un obstacle. L'opération d'évacuation des ressortissants européens au Zaïre (France et Belgique en 1991), l'opération Turquoise au Rwanda (France en 1994, à la suite de la résolution 929 du Conseil de sécurité) et l'opération en Sierra Leone (Royaume-Uni en 2000) ont été réalisées par des Etats membres qui avaient les moyens et qui connaissaient le terrain et la situation. Toutefois, la décision de l'UE d'avaliser l'action peut être utile et même voulue par l'Etat qui lance l'opération car elle peut accroître la légitimité de l'action sur la scène internationale. De plus, le soutien de l'UE implique qu'elle puisse mettre ses moyens (par exemple le Centre satellitaire) à la disposition des Etats menant l'opération et, au cas où la situation s'aggrave, les autres Etats pourront toujours soutenir militairement l'action avec les forces mises à la disposition de l'UE. En outre, une action militaire

menée par plusieurs Etats européens sous le drapeau de l'UE renforce l'image de cette dernière. Par exemple, une action semblable à l'opération Alba (Albanie, 1997), commandée par l'UE, renforcerait sa présence dans la région. Néanmoins, les Etats membres dotés de capacités appropriées garderont toujours dans le futur prévisible le choix de réaliser l'action militaire individuellement ou par le biais de l'UE.

Un autre facteur lié à la volonté des Etats membres de l'UE est la possibilité de prendre des décisions sur l'usage de la force armée par d'autres méthodes que l'unanimité. La conférence intergouvernementale qui a abouti au Traité de Nice a introduit des règles plus permissives pour la prise de décisions, mais ces règles ne sont pas applicables aux affaires militaires ou de défense. Cependant, l'abstention constructive prévue dans l'article 23.1 du TUE peut être un instrument très utile pour la décision des interventions militaires. Un ou plusieurs Etats pourront déclarer formellement qu'ils se sont abstenus sur une décision de lancer une opération militaire, mais ils seront obligés de donner leur soutien politique. Cela permettrait aux gouvernements confrontés à une situation politique interne délicate et aux Etats ayant des intérêts spécifiques ou se trouvant à proximité géographique de la zone de crise de nuancer leur position vis-à-vis d'une action militaire de l'UE. En revanche, au cas où une décision ne puisse être prise au Conseil, conformément à l'article 23, un groupe d'Etats membres pourra toujours décider une action militaire hors du cadre institutionnel. Ces situations seront les plus difficiles pour la cohérence de l'Union.

Attitude de l'OTAN

En ce qui concerne l'OTAN, la majorité des membres de l'UE qui sont aussi membres de l'Alliance atlantique et qui ont souscrit au concept stratégique, estiment que l'OTAN est le meilleur instrument pour la gestion de certaines crises, comme on l'a vu avec les actions militaires en Bosnie en 1995 et au Kosovo. Cependant, il se peut qu'à l'avenir l'option de l'UE soit préférable ; ce sont surtout les Etats-Unis qui jugeront peut-être utile que l'UE mène des opérations militaires de petite envergure ou des opérations se déroulant dans des régions sans intérêt stratégique en jeu. En revanche, s'il s'agit d'opérations plus musclées (Golfe en 1991, Bosnie ou Kosovo) ou si elles doivent se dérouler dans des régions sensibles (Proche-Orient), les Etats-Unis souhaiteront probablement que l'UE ne réalise pas les opérations de façon autonome ou en ayant recours aux moyens de l'OTAN. Dans les zones grises qui restent entre ces deux cas de figure (par exemple, les opérations de maintien de la paix complexes en Europe ou

même d'imposition de la paix, comme IFOR, SFOR et KFOR), les circonstances politiques détermineront, au cas par cas, si l'opération sera menée par l'UE ou dans le cadre de l'OTAN. Plusieurs membres de l'UE ont toujours manifesté une préférence pour l'Alliance atlantique lorsqu'il s'agit de questions de sécurité et de défense. Si cette tendance perdure, ces Etats seront toujours favorables à ce que l'action soit dirigée par l'Alliance. De ce point de vue, l'existence d'Etats sincèrement atlantistes parmi les Quinze est la meilleure garantie que les positions américaines, sur qui et comment utiliser la force armée en cas de crise, seront dûment prises en compte par l'UE.

Mandat du Conseil de sécurité

Une autre variable qui influencera la décision des Etats européens sur l'utilisation de la force armée de l'UE sera l'existence d'une autorisation préalable du Conseil de sécurité. Il a été évoqué précédemment qu'un mandat préalable du Conseil de sécurité pour utiliser la force militaire dans d'autres Etats est nécessaire, mais qu'il est aussi possible de réaliser des interventions militaires en l'absence de ce mandat si des conditions suffisantes sont réunies. Tous les Etats membres ont souligné qu'il est convenable d'avoir un mandat préalable et, lors de l'opération au Kosovo, quelques-uns ont eu des difficultés en ce qui concerne l'absence de mandat (Autriche). Cette dichotomie signifie que la réalisation d'une intervention militaire par les forces de l'UE sans l'autorisation du Conseil de sécurité sera peu probable. Le seul cas plausible où les réticences sur l'absence de mandat pourront être vaincues (exemple du Kosovo) sera celui où l'existence d'une catastrophe humanitaire ou d'une menace à la stabilité recueillera un sentiment d'urgence insupportable chez tous les Etats membres.

La combinaison des trois facteurs « internes » – volonté des Etats membres, attitude de l'OTAN et existence d'un mandat du Conseil de sécurité – mène donc à la conclusion suivante : les actions de gestion de crises par la force européenne seront des opérations qui seront réalisées avec le consentement des Etats intéressés et dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Les interventions militaires de l'UE sans mandat du Conseil de sécurité sont toutefois possibles, mais très peu probables. En revanche, le cadre institutionnel le plus probable pour des interventions légitimes sans mandat semble être celui de l'OTAN.

2.2 Influences externes

L'utilisation de la force militaire européenne dépend aussi de variables externes à l'Union. Ces variables sont surtout de deux types : tout d'abord, l'existence des nouvelles crises dans la région européenne et l'éventualité d'une catastrophe humanitaire grave dans d'autres régions, comme ce fut le cas au Rwanda, au Timor oriental ou en Sierra Leone ; ensuite, l'évolution des principes d'intervention collective et d'intervention limitée, autrement dit la continuité de l'action du Conseil de sécurité comme instrument essentiel pour le maintien de la paix.

L'actuel contrôle international des régions clés dans le sud-est de l'Europe fait que la présence d'une force européenne dans le continent se limiterait en principe à des tâches déjà commencées. En revanche, le risque de déstabilisations et de crises humanitaires éventuelles dans des régions plus éloignées reste élevé. Dans ce cadre, l'UE pourrait notamment offrir son appui aux efforts régionaux des Nations unies en faveur du maintien de la paix. Quoiqu'il en soit, si l'on veut prévoir comment l'UE utilisera sa force par rapport aux autres régions, il faudrait aussi tenir compte des réactions possibles de ces régions. Le consentement nécessaire de tous les Etats membres, l'accord implicite de l'OTAN, le respect des dispositions de la PESC et l'accent que les Etats membres mettent sur le rôle du Conseil de sécurité impliquent que l'utilisation à des fins injustes est impensable. De plus, l'acteur qui prend en main la force n'est pas un Etat surgi de la nuit des temps, avec un lourd passé et des intérêts plus ou moins avouables ; c'est plutôt un nouvel acteur, une Union d'Etats, et le fait que ces Etats devront coordonner leurs histoires, leurs perceptions du monde et leurs doctrines militaires doit garantir que les objectifs de la force seront toujours légitimes. Le fait que le nouveau titulaire d'une capacité d'intervention soit l'Union européenne est vraiment d'une grande importance. Sa force militaire, par conséquent, n'est destinée aujourd'hui ni à conquérir le monde ni à profiter des ressources des autres peuples. Au contraire, sa force a pour objectif d'établir la paix et la stabilité, en étroite association avec les Nations unies. L'UE et ses Etats membres devraient multiplier leurs efforts pour expliquer à leurs alliés de l'OTAN et à leurs voisins et partenaires la signification politique nouvelle de la force militaire de l'Union. En effet, dans un monde où la scène internationale a été dominée historiquement par des luttes de pouvoir entre les Etats, il est difficile de comprendre le nouveau rôle qu'une Union d'Etats peut jouer. Au moment de définir sa PESC, l'UE n'a pas utilisé une approche ancienne basée sur l'expansion d'un pouvoir militaire ; elle n'a en outre fondé sa PESC ni sur le concept de

choc de civilisations ni sur d'autres concepts traditionnels de relations internationales. La PESC, avec la place qu'elle accorde aux idées de partenariat, coopération, et prévention de conflits, est bâtie plutôt sur des concepts tels que le règlement pacifique des différends, les échanges et l'intégration économiques et la paix par les valeurs de la démocratie. L'UE ne sera donc pas une puissance au sens traditionnel du terme, cherchant à s'imposer à d'autres puissances ; au contraire, il est prévisible qu'elle poursuivra ses objectifs de façon déterminée mais avec des moyens surtout pacifiques.

La deuxième variable externe à ne pas négliger est la capacité du Conseil de sécurité à réagir face à des crises et conflits. Les années 90 ont démontré que le Conseil était un important forum de consultation des membres permanents et un outil puissant pour la définition des grandes lignes de conduite dans la gestion des crises et du maintien de la paix dans le monde. Mais l'histoire démontre que le Conseil de sécurité peut être aussi un organe paralysé et inutile si le veto des membres permanents le veut ainsi. Si ce cas de figure se présente, le rôle des Etats de l'UE et de l'OTAN pris séparément sera accru. Faute d'un accord au Conseil de sécurité, il faudra peser soigneusement l'utilisation de la force armée qui peut devenir nécessaire à certaines occasions. Dans cette situation, il est évident que les Etats les plus respectueux des principes de la Charte seront les titulaires de l'esprit des Nations unies. A ce moment-là, la responsabilité de l'UE et de l'OTAN sera d'autant plus considérable qu'il y aura de nouveaux détenteurs de l'arme nucléaire et d'autres armes de destruction massive. Elle sera également d'autant plus lourde que leurs membres défendront les valeurs essentielles de l'ordre international, telles que la prohibition de l'agression, les droits de l'homme et la démocratie.

2.3 Bilan des premières certitudes

Associer les deux thèmes intervention militaire et Union européenne aurait été impensable il y a tout juste cinq ans.

Désormais, l'Union européenne met sur pied une force militaire dont le but est de préserver la paix et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations unies. Pour que les missions de Petersberg désormais prévues par le TUE puissent être menées à bien, les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki de 1999 ont décidé de créer une force de réaction rapide qui doit être opérationnelle en 2003. Hormis les cas où les Etats membres pourraient à l'avenir recourir à la force à titre individuel, il s'agit maintenant de faire un bilan des certitudes qui s'imposent aux politiques européens sur l'usage de la force de l'UE. La force

européenne sera employée pour compléter la PESC, qui est guidée par les concepts de partenariat et de coopération, ainsi que par des valeurs telles que les droits de l'homme et la démocratie. Le fait que l'UE soit un acteur international unique combinant et ajustant les positions nationales des Etats membres garantit que l'UE n'entreprendra des opérations militaires que pour renforcer la paix internationale et ce, en accord avec les principes de la Charte des Nations unies. La force de l'UE sera donc employée essentiellement pour des opérations décidées par le Conseil de sécurité. Toutefois la force de l'UE devrait être également employée dans des cas de nécessité absolue, c'est-à-dire lors de catastrophes humanitaires hypothéquant la paix internationale, même en l'absence d'un mandat du Conseil de sécurité.

Bien que les Etats continueront à être les unités de base de la légitimité politique et jouiront à ce titre d'une grande autonomie, trois évolutions ont nuancé le principe traditionnel de souveraineté. Premièrement, un nouvel accord entre les membres permanents du Conseil de sécurité a conduit à son engagement actif dans les crises et les conflits internationaux et internes, à travers l'adoption de mesures collectives significatives : ces mesures allant des opérations de maintien de la paix aux sanctions économiques. Deuxièmement, la reconnaissance des droits de l'homme comme valeur centrale des relations internationales a également eu un impact sur les anciennes conceptions de l'Etat souverain. Ainsi, le fait que certains gouvernements soient les auteurs des pires violations des droits de l'homme contre leurs ressortissants a été largement condamné. La communauté internationale ne tolère plus en effet l'alibi des frontières étatiques pour couvrir les atteintes aux droits de l'homme. Troisièmement, pendant les années 90, certains Etats ont décidé d'intervenir dans d'autres pays pour la bonne cause, notamment pour éviter de graves catastrophes humanitaires, et avec les moyens appropriés, ce que la société internationale a jugé acceptable. L'opinion publique et les Etats occidentaux ont été les forces motrices de l'intervention dans certaines crises humanitaires. L'argument a toujours été que la communauté internationale devrait réagir face à des violations massives des droits de l'homme.

S'agissant de l'élément politique, l'approche classique considérait seulement les avantages et les risques pour le pays qui intervenait ainsi que les aspects pratiques de l'opération militaire. La nouvelle approche de la dimension politique consiste à savoir à quel moment l'intervention est bénéfique pour la paix et la sécurité internationales. Les intérêts nationaux doivent donc être remplacés par des intérêts collectifs.

L'analyse des trois dimensions (légalité, légitimité et opportunité politique) permet de définir, d'un point de vue européen, le principe d'intervention qui devrait guider l'action du politique.

Quand peut-on intervenir ?

Les Etats peuvent intervenir pour éviter de graves catastrophes humanitaires mettant en danger la paix et la sécurité internationale.

Tous les efforts diplomatiques et les autres moyens pacifiques doivent avoir été utilisés. Dans des situations humanitaires particulièrement graves, il existe une obligation d'intervenir.

L'évacuation spécifique de ressortissants est permise dans certaines conditions.

Comment doit-on intervenir ?

La force militaire doit être proportionnelle à l'objectif humanitaire et doit respecter le droit humanitaire international.

Qui peut intervenir ?

Tout Etat disposant des moyens appropriés peut intervenir pour arrêter une catastrophe humanitaire.

L'acceptabilité d'une intervention est directement proportionnelle au nombre d'Etats qui l'entreprend et à leur nature démocratique.

La responsabilité principale du Conseil de sécurité des Nations unies

Une intervention décidée par les Etats est possible seulement lorsque le Conseil de sécurité est incapable d'agir et qu'elle est appuyée par la communauté internationale.

L'intervention dans les guerres civiles afin de soutenir l'autodétermination, de rétablir ou d'imposer la démocratie, ou de punir de supposés méfaits internationaux n'est pas autorisée.

L'évolution récente du principe de non-intervention est très importante pour les Etats européens et pour l'Union européenne. En effet, l'efficacité constante du Conseil de sécurité ainsi que la prévention des conflits et des crises majeurs sont des paramètres essentiels dans la mesure où elle fonde la politique étrangère de l'Union européenne sur l'hypothèse que la paix et la sécurité seront la règle dans les années à venir. L'UE a prôné le respect des principes de la Charte des Nations unies et a explicitement inscrit sa future capacité militaire dans la PESC, ce qui signifie que la force sera utilisée en application de sa politique étrangère déclarée. En outre, le recours à la force par l'Union devra être décidé à l'unanimité par les Etats membres, qui sont des démocraties bien

établies, et prendra en compte la position des alliés atlantiques. Tout cela signifie que même si la force peut être utilisée sans mandat du Conseil de sécurité si les circonstances rendent l'intervention impérative, l'usage le plus probable de la force européenne sera de soutenir les efforts collectifs afin de maintenir la paix et la sécurité et de gérer les crises, conformément aux décisions du Conseil de sécurité. En réalité, les Etats membres de l'UE sont parmi les défenseurs les plus convaincus du système des Nations unies.

Enfin, l'UE et ses Etats membres devraient s'efforcer d'expliquer davantage à leurs différents partenaires les intentions politiques sous-jacentes. Dans un monde composé d'Etats pour lesquels la confrontation violente a toujours été la règle, il est peut-être difficile de comprendre que l'Union européenne est un acteur international d'un type nouveau dont l'objectif n'est pas de projeter sa puissance militaire mais de propager les idées de prévention des conflits à travers l'intégration économique, la construction régionale, le partenariat et les valeurs démocratiques.

Les membres de l'UE sont bien placés pour faire face à leurs responsabilités, soit pour proposer et accepter des interventions chaque fois qu'elles sont nécessaires pour défendre de telles valeurs, soit pour critiquer les interventions dans les cas où elles ne sont pas réellement nécessaires. La position de l'Europe devrait être une position équilibrée, permettant de critiquer librement et de manière responsable aussi bien les interventions inacceptables des grandes puissances que les atteintes aux droits de l'homme dans un pays quel qu'il soit.

CONCLUSION

Nous avons vu que la PESD devait encore cheminer sur un parcours long et jalonné d'entraves. Trois facteurs suggèrent toutefois que malgré les difficultés passées et à venir, la PESD a des chances, cette fois-ci, de se concrétiser.

Premièrement, ce projet a suscité en Europe depuis le sommet de Saint-Malo en décembre 1998 une volonté politique considérable. Il a acquis une dynamique propre, à la manière de la monnaie unique ou du projet d'UEM, qui sera de plus en plus difficile d'inverser. L'UE a tout à gagner du succès de la PESD et tout à perdre dans le cas contraire. Un échec aurait des implications considérables pour tout l'éventail de projets politiques actuellement entrepris par l'Union. Une réussite serait d'un bénéfice sans précédent.

Deuxièmement, les forces historiques poussent toutes dans la même direction. La guerre froide est terminée et l'engagement américain en Europe ne peut plus être identique à ce qu'il était de 1947 à 1989. Le contribuable américain ne continuera pas d'assumer la part principale des responsabilités et des coûts dont l'UE est tout à fait capable de s'occuper. Les Etats-Unis ont désormais d'autres priorités, en particulier depuis le 11 septembre 2001.

Troisièmement et surtout, tout démontre que Londres s'est véritablement lancé dans le projet. Qu'il devienne ou non un membre à part entière des autres projets intégrés de l'UE (euro, Schengen), il semble évident que sauf revirement politique de premier ordre²¹ le Royaume-Uni est aujourd'hui sérieusement engagé vis-à-vis de la PESD et semble même vouloir en assurer le leadership. La voie à suivre peut sembler mal éclairée et cahotante mais elle conduira certainement à un nouvel équilibre des responsabilités respectives de l'UE et des Américains pour la sécurité du vieux Continent.

Il reste cependant encore de nombreux problèmes importants à résoudre.

Les institutions devront être huilées et ajustées, les cultures de défense et de sécurité ayant besoin de temps pour s'adapter les unes aux autres. Un projet stratégique doit être

²¹ Un retour à court terme des conservateurs au pouvoir pourrait remettre en cause tout le chemin parcouru. Iain Duncan Smith, promu porte-parole conservateur à la place de John Maples jugé pas assez ferme déclarait que les initiatives de Tony Blair étaient irréfléchies. Il ajoutait : « Il faudrait donner l'exemple en travaillant avec les Américains au lieu d'entériner des manœuvres qui vont affaiblir l'OTAN. »

développé, une structure exécutive efficace doit émerger et la capacité militaire mise sur pied doit être particulièrement crédible.

Parmi les questions les plus complexes, celle du soutien politique à l'accroissement des budgets de défense (seuls les britanniques s'y sont engagés) sera à terme pratiquement indissociable de celle de l'augmentation des capacités militaires européennes. Ce soutien risque de dépendre essentiellement de l'équilibre trouvé entre les dimensions militaires et civilo-politiques des instruments politiques de l'UE.

A long terme, l'UE et les Etats-Unis devront négocier une relation transatlantique autre qui émergera dans un contexte mondial différent.

Restent à définir l'objectif ultime de la PESD et à confirmer l'usage que les chefs d'état ou de gouvernement souhaitent faire de l'outil militaire. La France est favorable à ce que l'UE soit un acteur mondial majeur qui demeurerait obligatoirement l'alliée des Etats-Unis, mais qui ne suivrait pas automatiquement ou aveuglément la politique américaine dans toutes ses actions. Le Royaume-Uni semble, malgré ses intérêts mondiaux, préférer un rôle régional plus limité pour la PESD avec une extension possible en Afrique mais guère plus. La pensée britannique actuelle sur la défense européenne se limite plus ou moins aux missions de sécurité collectives de type Petersberg, ce qui montre que malgré l'évolution récente les idées reçues du Royaume-Uni sur l'Europe et la défense n'ont pas tout à fait disparu.

La quête américaine d'un nouvel arrangement mondial de sécurité entre l'OTAN et l'UE va nécessairement poser un problème majeur pour de nombreux Etats membres de l'Union européenne car les Quinze ne sont pas d'accord sur le bilan de politique mondiale des Etats-Unis. De plus, dans la mesure où l'UE progresse en matière d'élargissement et devient un acteur international stable, il lui faudra concevoir une combinaison d'instruments politiques et militaires différente de celle que les Américains avaient toujours privilégiée. Maintenir la stabilité sur le territoire de l'UE doit signifier autre chose qu'une projection de puissance militaire. Jusqu'ici, le plus grave échec de l'UE a été la dissuasion, autrement dit son incapacité de remplacer les instruments militaires par des instruments politiques. L'un des grands enseignements des conflits en ex-Yougoslavie est que les flatteries politiques, les édulcorants économiques et commerciaux et la diplomatie sécuritaire ne fonctionnent tout simplement pas (en particulier face à des adversaires aussi impitoyables que Saddam Hussein et Slobodan Milosevic) sans la force militaire. Si cette force est présente, il

devrait toutefois rester possible de parvenir progressivement aux objectifs politiques et diplomatiques sans y avoir recours. Dans ce contexte, les approches européennes sont très différentes des approches américaines. La position de pivot que le Royaume-Uni souhaite occuper entre les deux côtés de l'Atlantique sera de plus en plus difficile à conserver. Cela ne veut pas dire que l'UE et l'OTAN s'éloigneront inévitablement ou adopteront des politiques incompatibles, mais plutôt que chaque acteur national devra tôt ou tard faire des choix clairs. C'est dans ce sens que le Royaume-Uni et certains de ses alliés atlantiques au sein de l'UE devront peut-être un jour faire le choix décisif – non pas de liens d'appartenance car ils peuvent être multiples – mais de priorités concernant une action et un engagement spécifique, parce qu'il faut pour cela du temps et des ressources qui sont des biens finis.

Enfin, même si pour tous les Etats membres (à commencer par la France) les différentes régions européennes n'ont pas les mêmes priorités stratégiques²², de nombreux signes montrent déjà que les Quinze commencent à considérer la PESC et la PESD comme faisant partie d'un étroit réseau de transactions politiques qui auront à terme un impact significatif sur chaque pays. La sécurité collective dans une partie de l'Europe a inévitablement des conséquences sur le reste du territoire. Cette prise de conscience du caractère unique de la politique étrangère et sécuritaire de l'Europe aura nécessairement un impact sur le développement institutionnel de l'Union elle-même.

²² Il ne faut pas s'attendre à ce que Madrid, Lisbonne et Rome attachent la même importance aux évolutions des Etats baltes que Copenhague et Stockholm ; Helsinki et Berlin accorderont une attention plus mesurée que Paris et Athènes à la cohérence d'une politique méditerranéenne viable.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- La documentation française, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, Textes comparés, Edition 1998
- VIGNE Natacha, *Les institutions européennes*, Ellipses
- BUFFOTOT Patrice, *La défense en Europe*, Les études de la documentation française, Edition 2001
- CHARILLON Frédéric, *Les politiques étrangères – Ruptures et continuités*, Les études de la documentation française, Edition 2001
- DUMOND Jean-Michel, SETTON Philippe, *La politique étrangère et de sécurité commune*, collection Réflexe Europe, 1999

Revues :

- MISSIROLI Antonio, *PESC : défense et flexibilité*, Cahiers de Chaillot n° 38, février 2000
- HEISBOURG François, *Défense européenne : la mise en œuvre*, Cahiers de Chaillot n° 42, septembre 2000
- HOWORTH Jolyon, *L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ?*, Cahiers de Chaillot n° 43, novembre 2000
- ORTEGA Martin, *L'intervention militaire et l'Union européenne*, Cahiers de Chaillot n° 45, mars 2001
- RUTTEN Maartje, *De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense*, Cahiers de Chaillot n° 47, mai 2001

Directives, recommandations, discours :

- Sommet de Göteborg, conclusions de la présidence, 15/16 juin 2001
- Recommandation n° 684 et sur les suites à donner aux décisions prises à Nice sur la PESD et la mise au point définitive du projet de défense européenne, Paris 18/20 juin 2001

- Recommandation n° 686 sur la mise en œuvre des décisions du sommet de Nice dans le domaine opérationnel de la politique européenne de sécurité et de défense, Paris 18/20 juin 2001
- Recommandation n° 687 sur la contribution des Etats européens non membres de l'UE à la gestion militaire des crises en Europe, Paris 18/20 juin 2001
- Directive n° 116 sur la dimension parlementaire de la PESD, assemblée de l'UEO, 18 octobre 2001

Articles :

- VIRIOT Jean-Marie, *L'autonomie, clé de voûte d'une véritable défense européenne*, Défense nationale
- COLARD Daniel, *L'Union européenne et les petits pas du traité de Nice*, Défense nationale
- BLANC Emile et FENNEBRESQUE Michel, *La défense européenne après le conseil européen de Nice*, Défense nationale
- Entretien avec Javier SOLANA, *l'Europe puissance*, Politique internationale été 2001
- BERANGER Christine, *Défense européenne : avancée d'une autre case*, Europ magazine, printemps 2001
- Compte rendu des 9^e rencontres parlementaires « Paix et Défense » du 15 janvier 2002 : *Défense européenne et relations transatlantiques*
- Compte rendu du Conseil économique de la défense du 7 décembre 2001 : *L'Europe de la défense, entre diversité et convergences : voies et moyens pour une impulsion nouvelle*

**DE L'USAGE POLITIQUE DE L'OUTIL DE DEFENSE EUROPEEN
DANS LE CADRE DE LA PESD**

Table des matières

	Page
Sommaire	3
Principales abréviations utilisées	4
Introduction	5
Première partie : La PESD :des idées forces et des chantiers en cours	7
I. Un contexte difficile	8
1.1 Une PESD influencée par des divergences internes à l'UE	8
1.2 Etats-Unis et PESD	12
II. La dualité : ambitions et possibilités	15
2.1 L'ambition du projet	16
2.2 Des ressources limitées	20
2.3 Des évolutions incontournables	21

Deuxième partie : L'usage politique de l'outil militaire	25
I. Le cadre politique et réglementaire	25
1.1 La dimension politique	25
1.2 La dimension réglementaire	28
II. Les derniers défis avant l'utilisation	32
2.1 Faire face à des variables internes ou le consentement des Etats membres	32
2.2 Influences externes	36
2.3 Bilan des premières certitudes	37
Conclusion	41
Bibliographie	44
Table des matières	46