



# ***L'AVENIR DE L'EUROPE DE LA DEFENSE***

***Progrès, difficultés et lacunes***

**Mémoire**

**du**

**Commandant Dominique DELOCHE**

**Dans le cadre du séminaire de géopolitique  
« l'Europe en construction »**

**Directeur :  
M. André BRIGOT  
Ecole des Hautes Etudes En Sciences Sociales**

**Avril 2002**

## Fiche de présentation

1. « Quel avenir pour la défense européenne ? Progrès, difficultés et perspectives »
2. CDT Dominique DELOCHE
3. 8 avril 2002
4. Groupe C6
5. Mémoire de géopolitique
6. Synthèse : Le sommet Saint Malo a engagé une dynamique, concrétisée par de réelles avancées dans la construction d'une Europe de la défense. Ces progrès mettent en lumière des difficultés liées aux limitations du processus intergouvernemental, à l'absence de dimension parlementaire et à la place des nouveaux organes politico-militaires dans les institutions existantes. Si ces divers problèmes appellent une évolution des institutions, notamment au travers de la Convention de Laeken, il demeure néanmoins de graves lacunes pouvant porter atteinte à la crédibilité de l'Europe et à son poids sur l'échiquier international. En limitant les capacités de sa force de réaction rapide pour des raisons budgétaires mais aussi à cause de l'absence de vision et de stratégie communes ainsi que de volonté politique, l'Europe joue aujourd'hui son existence politique et non plus seulement sa sécurité ou son identité.
7. Mots clefs : géopolitique, Etats-Unis, Europe, défense, OTAN, PESC, PESD, Union européenne

**L'avenir de l'Europe de la Défense**  
**Progrès, difficultés, lacunes et perspectives**

**SOMMAIRE**

**PREMIERE PARTIE :**

**L'intergouvernemental et la dimension parlementaire**

Le processus intergouvernemental

La dimension parlementaire

La question du budget

Le rôle de la Convention décidée au sommet de Laeken

**DEUXIEME PARTIE :**

**L'institutionnel et le pouvoir décisionnel**

Le transfert des compétences de l'UEO vers l'UE

Les organes politico-militaires

Le fonctionnement des institutions en cas de crise

La concurrence avec les organismes existants

Des pistes possibles

**TROISIEME PARTIE :**

**Les objectifs de capacités et la vision stratégique de l'Europe**

Les objectifs capacitaires

Les relations avec l'OTAN et les Etats-Unis

Une capacité pour quelle vision stratégique ?

Une capacité pour quoi faire ?

## Introduction

L'élaboration d'une Europe de la défense, contrepartie fondamentale de l'Europe économique pour l'accès à une dimension internationale, a connu un tournant décisif au sommet de Saint Malo, en 1998, avec le revirement de la position britannique en faveur d'une Identité européenne de défense. Les événements se sont alors précipités par la mise en place d'une dynamique concrétisant ce qui ressortait jusqu'alors du déclaratoire, conduisant en trois ans au sommet de Laeken où l'Union européenne a été déclarée opérationnelle.

Aujourd'hui néanmoins, la construction européenne est en panne, les événements du 11 septembre ont clairement dévoilé son absence, hormis une intervention des Etats membres en ordre dispersé, et son incapacité à se remettre en question. L'Europe se félicite de respecter le calendrier, mais paraît bien aujourd'hui paralysée devant la confirmation éclatante de l'hyperpuissance américaine.

Certes, l'Europe connaît des difficultés inévitables de jeunesse quant au fonctionnement de ses structures. Si l'intergouvernemental est inévitable encore pour longtemps dans le domaine de la défense, et s'il a été et restera probablement le moteur essentiel pour construire une défense européenne, il présente néanmoins certaines limitations, et nécessite, notamment, l'introduction d'une dimension parlementaire plus forte. En revanche, existent des lacunes rédhibitoires en regard des ambitions européennes. En effet, alors que l'Europe, de par son poids économique, financier et culturel, veut peser en tant qu'acteur sur la scène internationale, et promouvoir sa vision propre de gestion globale des crises, elle dimensionne paradoxalement ses moyens aux missions les moins contraignantes de Petersberg, sans réaliser que la puissance militaire reste la carte essentielle sur l'échiquier international, et qu'elle reprend, en outre, véritablement sa place comme arme du politique. Au-delà des contraintes budgétaires, l'absence de volonté politique est d'autant plus préjudiciable que le débat déborde aujourd'hui les

problématiques de l'Europe identitaire et sécuritaire, pour se hisser au niveau de son existence politique.

Après s'être intéressé au cadre intergouvernemental et la dimension parlementaire, ce mémoire s'attachera à mettre en exergue la concurrence entre les organes politico-militaires nouvellement mis en place, et les institutions existantes. Enfin, il tentera de montrer que l'absence de volonté politique conduit à se satisfaire de leurre qui condamnent l'Europe de la Défense, si rien n'est entrepris, à ne pas être à la hauteur de ses ambitions.

## **Partie I: l'intergouvernemental et la dimension parlementaire**

### **1. Le processus intergouvernemental**

Le Conseil européen créé en 1974 en dehors des traités, officialisé par l'Acte unique européen en 1987, a été institutionnalisé par le traité de Maastricht sous forme de pouvoirs propres concernant la PESC. Mais ces pouvoirs conférés aux chefs d'Etats ou de gouvernement n'avaient pas été utilisés. C'est à la suite d'un échange de courrier entre Jacques Chirac et Helmut Kohl qu'un tournant a été pris. Ces prérogatives appurent effectivement comme un moyen d'augmenter la capacité d'action et l'efficacité de l'Union et ont effectivement été exercées par le Conseil européen.

Le ton employé à l'égard du Conseil est, dès lors, beaucoup plus directif. On ne « l'invite » plus à agir mais on « le charge » de préparer. De même, le Conseil européen, assurant lui-même le suivi de ses décisions, impose au Conseil, lors du sommet d'Helsinki, un calendrier pour la mise en place de la PESD.

En conséquence, on a assisté, dans le cadre de la PESC, à la montée en puissance du Conseil européen et l'influence de plus en plus grande de l'intergouvernemental.

Rappelons à ce titre l'évolution des compétences des différentes institutions de l'Union en dans le domaine de la sécurité et de la défense.

#### **1.1. Les institutions et la PESC**

##### **1.1.1. L'action des Etats au sein de la PESC**

Alors que les mécanismes d'intégration dans le 1<sup>er</sup> pilier correspondent aux secteurs dits communautarisés, dans le cas du 2<sup>ème</sup> pilier, la présidence, le Conseil et la Commission se répartissent des compétences qu'ils exercent dans un esprit de coopération.

En vertu du TUE, les États membres ont le devoir d'appuyer « *activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union* ». Ils sont liés par une clause de solidarité politique mutuelle et doivent s'abstenir de toute action extérieure « *contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales* (art. 11 TUE) », et coopérer de manière systématique pour la conduite de leur politique étrangère.

La PESD fait partie intégrante de la PESC. Aussi toute action que l'Union engage au titre de la PESD, a fortiori toute opération militaire, doit impérativement s'inscrire dans

le cadre d'un projet politique compatible avec les objectifs que l'UE s'est assignés en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

### 1.1.2. Le Conseil européen

Composé des chefs d'Etats et de gouvernement ainsi que du président de la Commission, « *le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales* (art. D TUE) ». En outre, le traité d'Amsterdam lui a conféré un rôle de législateur. Il décide en effet à l'unanimité des stratégies communes mises en œuvre par l'Union.

Mais la mise en œuvre de la PESC s'est traduite par un accroissement des pouvoirs du Conseil européen qui « *définit les principes et les orientations générales de la PESC, y compris les questions ayant des implications en matière de défense* (art. 13 TUE) ». Le Conseil européen, par le Traité d'Amsterdam, dispose dès lors d'un pouvoir de décision et non plus seulement d'impulsion, « *en fait, les Ministres des affaires étrangères apparaissent en retrait par rapport aux chefs d'Etat et de gouvernement*<sup>1</sup> ». C'est ainsi qu'au sommet d'Helsinki, le Conseil européen a donné un mandat au Conseil afin de travailler sur la contribution des Etats membres, les nouvelles structures, les relations UE-OTAN, la participation Etats tiers et la gestion non militaire des crises. Plus fondamentalement, l'Union européenne a créé des organes civils et militaires qui sont opérationnels depuis le 1<sup>er</sup> mars 2000 mais totalement à l'insu de l'opinion publique.

### 1.1.3. Le Conseil de l'Union européenne

Parfois dénommé Conseil des ministres, il est constitué d' « *un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre* (art 203 TUE) ». Ce sont notamment les ministres des Affaires étrangères qui agissent au sein du « Conseil Affaires générales » dont les travaux sont préparés par les représentants Permanents (COREPER), qui ont rang d'ambassadeurs.

Pour les politiques communes (1<sup>er</sup> pilier), le Conseil assure notamment la coordination des politiques économiques générales et dispose d'un pouvoir de décision. En revanche, pour la PESC, le « *Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur les bases*

---

<sup>1</sup> HOTTIAUX Laurent et LIPONSKA-LABEROU Joanna, *La politique européenne de défense*, Questions contemporaines, L'Harmattan, 2000, p130

*des orientations générales définies par le Conseil européen (art. 13-3) ».* Il recommande également des stratégies communes au Conseil européen.

La responsabilité individuelle des États membres en matière de sécurité et de défense est totale, dès qu'il s'agit d'engager des opérations à finalité militaire ou de défense. C'est pourquoi ce sont le Conseil européen, le Conseil, les organes consacrés à la PESC ou à la PESD, qui disposent des compétences nécessaires pour garantir le rôle central des États dans les architectures décisionnelles retenues pour la mise en œuvre de ces politiques.

#### **1.1.4. La Commission**

Alors que le Conseil incarne les intérêts étatiques et nationaux, la Commission, « moteur » des communautés, assure la défense de l'intérêt général communautaire. Mais si elle a l'exclusivité de l'initiative dans le cadre communautaire, ce n'est plus le cas avec la PESC. La Commission est, certes, pleinement associée aux travaux relatifs à la PESC, mais n'a pas l'exclusivité du droit de soumettre des initiatives. Celles-ci proviennent surtout de la Présidence, d'un Etat membre ou du Haut Représentant. En pratique le Conseil lui conteste *de facto* tout droit d'initiative. En conséquence, bien qu'inscrite dans le cadre des institutions existantes du domaine communautaire, la PESC rompt l'équilibre des pouvoirs entre le Conseil, le Parlement et la Commission.

### **1.2. Avantages et limites du processus intergouvernemental**

La méthode intergouvernementale a permis d'aller très vite, et de conduire jusqu'ici avec succès les objectifs de la PESD. Une des raisons tient notamment au fait que les prérogatives des Etats ne sont pas mises en cause. Même l'élaboration du *headline goal* a scrupuleusement respecté la souveraineté de chaque Etat nation. Il a incombé à chaque nation de fixer sa contribution.

Mais ce même avantage se tourne en inconvénient dès lors que l'équilibre institutionnel, tout comme le système de décision en vigueur, ne permet pas de s'affranchir, au-delà des intentions affichées, y compris par le Conseil européen, du poids des traditions stratégiques et diplomatiques nationales. La règle de l'unanimité apparaît comme une limite rédhibitoire.

Dans le domaine de la PESC, il y a certes les coopérations renforcées qui peuvent porter « *sur la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune* ». Elles sont toutefois limitées par le fait qu'elles « *ne peuvent pas porter sur des questions ayant des*

*implications militaires ou dans le domaine de la défense* (art. 27B<sup>2</sup>) ». Cette restriction peut néanmoins être contournée dans le cas d'action commune où l'abstention constructive s'étend alors à la politique de défense, les décisions unanimes pouvant toujours être prises même si un tiers au maximum des membres s'est abstenu. Cette disposition permet aux membres ne souhaitant pas participer à une action déterminée de ne pas entraver la formation de « coalitions de volonté » en fonction des crises. Tout Etat membre, par le biais d'une déclaration formelle d'abstention, n'est alors pas tenu d'appliquer la décision, « *mais il accepte que la décision engage l'Union* (art. 23)», et dans un esprit de solidarité, il s'interdit de la contrecarrer.

Une dérogation permet également au Conseil de statuer à la majorité qualifiée « *lorsque, sur la base d'une stratégie commune, il adopte des actions communes et des positions communes*, (art. 23) ». Mais dans ces conditions, l'abstention constructive est fragilisée, car tout Etat membre peut, « *pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose[...] s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée* (art. 23) ». Il n'est alors pas procédé au vote et le Conseil européen peut être saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité. On comprend dès lors qu'avec ce procédé, on s'expose au risque de voir chaque Etat défendre ses propres positions.

L'absence de coopérations renforcées dans le domaine de la défense met donc en évidence la limite des institutions, même si un certain nationalisme ne peut être absent de la PESC. De surcroît, M. Solana soulignait à juste titre qu'envisager « *de créer une coopération renforcée entre un nombre restreint de partenaires, ce serait indiquer que la défense européenne ne se fera pas à quinze* », or il est important que « *ce projet de défense européenne concerne tout le monde*<sup>3</sup>», et c'est bien la volonté des gouvernements européens qui, au Conseil européen de Nice, ont affirmé que « *le projet de l'UE [était] ouvert* » et inclusif, il n'est aucunement question de constituer une « *forteresse Europe* ».

Si le caractère inclusif de la nouvelle politique européenne apparaît comme une excellente initiative, la participation d'un nombre important de membres risque néanmoins de réduire la marge de manœuvre pour de nouvelles mesures. En regard des succès enregistrés depuis Helsinki, le processus intergouvernemental apparaît comme un moteur essentiel dans la construction d'une défense européenne, mais présente néanmoins des contraintes qui pourraient limiter les progrès futurs.

---

<sup>2</sup> Art. 27 consolidé par le Conseil européen de Nice

<sup>3</sup> Entretien avec Javier Solana, *L'Europe puissance*, Politique internationale, été 2001

## 2. La dimension parlementaire

### 2.1. Conséquences du traité de Nice sur l'UEO

Le transfert de l'exercice des missions de Petersberg de l'UEO à l'UE a mis fin aux fonctions opérationnelles de l'UEO qui ne fait donc plus partie intégrante du développement de l'Union. Les quatre grandes activités résiduelles de l'UEO sont donc :

- La défense collective fondée sur l'article V du Traité de Bruxelles modifié (dix Etats signataires),
- la coopération en matière d'armement, avec les activités du Groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO),
- la dimension parlementaire de la défense européenne,
- la fonction de forum de réflexion stratégique et de discussion des questions de sécurité et de défense européennes entre les gouvernements et les parlements des 28 Etats de l'UEO, rôle spécifique assignée à l'Assemblée.

Sa fonction de coopération n'a pas été remise en cause par le traité de Nice qui « *ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'OTAN (art. 17 TUE consolidé)* ». Notons que l'Assemblée de l'UEO a été un lieu d'échange sur toutes les questions inhérentes à la sécurité et à la défense en Europe. Elle constitue une tribune de discussion où les dirigeants politiques européens et les ministres de la défense et des affaires étrangères débattent avec les parlementaires nationaux des 28 pays de l'UEO.

En revanche, en cédant ses activités opérationnelles, l'UEO s'est en quelque sorte défaite de ses obligations et droits correspondants au regard de l'article IX stipulant que « *Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale présentera à une assemblée composée de représentants des puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, un rapport annuel sur ses activités, notamment dans le domaine du contrôle des armements* ». Même si cette dimension parlementaire était certes réduite, en ayant obligation d'information vis-à-vis de l'Assemblée composée de représentants des parlements nationaux de tous les membres de l'Organisation, l'UEO leurs permettaient de disposer d'une vue d'ensemble sur la politique européenne de sécurité et de défense. Aujourd'hui, les parlements nationaux dépendent de leurs gouvernements respectifs pour l'obtention d'informations sur les questions liées à la PESD.

De surcroît, les gouvernements européens n'ayant pas inscrit la dimension parlementaire de la PESD à l'ordre du jour de Nice, aucune institution n'a de mandat de l'Union européenne pour exercer un contrôle des activités de la PESD.

## **2.2. La proposition de l'UEO**

La démocratisation des institutions nécessite donc de combler ce vide parlementaire. En mars 2000, l'Assemblée de l'UEO proposait la création d'une Assemblée européenne de la sécurité et de la défense (AESD) établie dans le cadre de l'Union, et ayant pour fonction de compléter les travaux du Parlement européen. De cette manière, les activités des instances sécuritaires de l'UE seraient soumises au contrôle des Parlements nationaux. Cette proposition, appelée « Initiative de Lisbonne » de l'Assemblée de l'UEO, a suscité depuis un débat à tous les niveaux sans pour autant apporter de réponse pour cause notamment de réticences des parties en présence.

## **2.3. Les réticences des gouvernements et du parlement européen (PE)**

Il y a en premier lieu une réticence des gouvernements européens qui se satisfont de cette situation dans la mesure où ils n'ont aucune obligation de rendre compte. Et il semble peu probable que les gouvernements des Quinze pays membres de l'Union européenne soient disposés à amender, actuellement, l'article 27D du TUE<sup>4</sup> de façon à ce que le Conseil ait l'obligation de faire rapport à quelque assemblée sur ses activités en matière de PESD. Une solution serait une intensification du dialogue entre l'Assemblée de l'UEO et le Parlement européen afin de mettre en œuvre un discours commun pour la PESC et la PESD, et devenir ainsi une force de pression auprès des gouvernements. Néanmoins, aujourd'hui, le Parlement européen ne semble pas en faveur d'une coopération avec l'Assemblée de l'UEO. Cette absence de volonté tient au fait que le Parlement européen a l'ambition de reprendre entièrement les responsabilités dévolues à l'Assemblée de l'UEO. De surcroît, il hésite à se prononcer sur la question d'une participation collective des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne.

Le Parlement européen, réticent à l'égard des constructions intergouvernementales qui, par nature, échappent à son contrôle, constatait à la mi-2000, le déficit démocratique. Néanmoins, en mai 2001, il affirmait disposer de l'ensemble des outils pour effectuer un contrôle parlementaire satisfaisant conformément aux dispositions de l'article 27D

TUE : rapports réguliers de la présidence du Conseil et de la Commission sur l'évolution de la PESC, intervention trimestrielle de M. Solana. Or cet article stipule seulement que « *La présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune* ». De même, le Parlement européen doit être informé « *de la mise en œuvre des coopérations renforcées dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune* ».

Il ne s'agit donc aucunement de contrôle mais d'information sur l'évolution de la PESC. Aucune responsabilité du Conseil ou du Haut représentant pour la PESC à l'égard du Parlement européen n'est prévue. Dire que le Parlement peut reprendre la dimension parlementaire apparaît dès lors comme une interprétation très extensive de ses compétences. De surcroît, les parlements nationaux détenant les compétences relatives aux dépenses militaires et aux concepts d'emploi de leurs armées, le Parlement européen a été amené à proposer la création d'un organe interparlementaire européen pour tout ce qui concerne la sécurité et la défense où siègeraient des parlementaires européens mais aussi des représentants des Etats membres. On constate, de manière limpide, les contradictions dans le comportement du Parlement européen.

En l'état actuel des traités, le Parlement européen n'occupe pas une position favorable dans l'architecture institutionnelle de l'Union dès qu'il s'agit d'aborder les questions relatives au 2<sup>ème</sup> pilier, car il ne dispose *de jure* d'aucune compétence directe pour intervenir dans le processus d'orientation politique ou de contrôle. Même s'il dispose de prérogatives importantes dans le domaine du budget de la PESC, « *il ne dispose que d'un pouvoir consultatif dans une matière qui demeure essentiellement intergouvernementale*<sup>5</sup> ».

---

<sup>4</sup> ancien article 21 TUE consolidé par le traité de Nice

<sup>5</sup> HOTTIAUX Laurent et LIPONSKA-LABEROU Joanna, *La politique européenne de défense*, Questions contemporaines, L'Harmattan, 2000

## 2.4. Une deuxième assemblée comme seule solution réaliste

### 2.4.1. La nécessité d'impliquer les parlements nationaux

Ce débat a alimenté depuis de nombreuses réflexions et s'inscrit en fait dans un débat plus large sur la construction constitutionnelle de l'Europe. MM. Fischer, Chirac, Védrine et Blair ont notamment apporté leurs contributions en relançant l'idée d'une deuxième chambre, distincte du Parlement européen et composée de représentants des parlements nationaux. Cette idée n'a évidemment pas reçu un écho positif au sein du Parlement. M. Jospin a encore enrichi le débat, dans son intervention sur l'avenir de l'Europe élargie en date du 28 mai 2001 en proposant la création d'une Conférence des parlements ou «Congrès», composé de représentants des parlements nationaux et européen, et chargé du contrôle du respect de la subsidiarité, ainsi que du débat annuel sur l'état de l'Union européenne.

Le réalisme nous conduit à stipuler que le domaine de la défense sera encore pour longtemps un attribut des Etats et de l'intergouvernemental. En effet, la question des droits liés à la sécurité internationale et au désarmement constitue un sujet sur lequel les pays sont réticents à s'engager de manière contraignante, car il touche très directement à la souveraineté des Etats. En outre, le pouvoir de décision politique et financier concernant les interventions militaires au titre de la PESD revient aux parlements des Etats membres. Il serait utopique de penser que cette compétence sera remise en question à brève échéance. Enfin, « *dans un domaine où les décisions entraînent potentiellement des questions de vie ou de mort pour une partie de leurs concitoyens, les Etats sont extrêmement soucieux de leur prérogative décisionnelle. L'exécutif et le parlement national restent le lieu ultime de la décision*<sup>6</sup> ». Les forces restent toujours sous contrôle national et il paraît donc difficilement crédible que les Etats acceptent d'envoyer leurs troupes sous décision du PE. La «*coopération intergouvernementale occupe encore une place importante et restera indispensable*»<sup>7</sup>.

En conséquence, il apparaît peu crédible que le Parlement européen s'occupe de la PESD à moyen terme même si l'article 17 du TUE modifié à Nice prévoit « *la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi* ». La dimension parlementaire de la PESD ne pourra être effective que si les parlements nationaux sont pris en compte. Ce

---

<sup>6</sup> J. Y. Haine, *L'Eurocorps et les identités européennes de défense*, Les Documents du C2SD, n° 33, janvier 2001

<sup>7</sup> Discours du Premier ministre Lionel Jospin, *l'avenir de l'Europe élargie*, Paris, 28 mai 2001

fait est d'ailleurs très général puisque Romano Prodi déclarait qu'il fallait dorénavant « *associer davantage les Parlements nationaux à la gestion des affaires européennes* »<sup>8</sup>. Notons enfin qu'une formule type COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), regroupant six représentants de chaque parlement national et six membres du Parlement européen, ne saurait procurer un véritable accompagnement parlementaire. Si de nombreux sujets sont débattus au sein de ce forum, notamment celui du rôle des parlements nationaux dans l'UE et de leur rapport avec le Parlement européen, le rôle de la COSAC se limite à émettre des avis, examiner toute proposition législative et soumettre ses contributions au Conseil.

#### **2.4.2. Constitution et attributions d'une seconde assemblée**

On ne pourra donc assurer le contrôle parlementaire de la PESD sans faire l'économie d'une seconde chambre. Mais, d'une part, donner de nouvelles compétences à l'assemblée de l'UEO, dans le domaine de la PESC serait une décision contradictoire en regard de l'évolution d'une organisation qui a « *achevé sa mission* »<sup>9</sup>. D'autre part, il faut tenir compte des ambitions légitimes du Parlement européen. En conséquence, une solution envisageable serait de créer une seconde chambre composée de représentants du Parlement européen, et de délégations de parlements nationaux, ces dernières pouvant être constituées par les membres actuels de l'Assemblée de l'UEO.

Cette assemblée devra avoir une existence institutionnelle prévue par le Traité sur l'UE et disposer d'un réel pouvoir de contrôle notamment dans le domaine budgétaire. Ses pouvoirs ne doivent cependant pas s'opposer à la réactivité nécessaire face à une situation internationale changeante. Il revient au Conseil européen ou au Conseil de prendre les décisions d'urgence. L'étendue des compétences du *Bundestag* offre l'exemple à ne pas suivre pour la constitution de cette nouvelle assemblée. Il suffit en effet de se remémorer ses difficultés pour voter la participation de 500 soldats à l'opération *Moisson essentielle* en Macédoine.

Néanmoins, l'obligation pour le Conseil de rendre compte des politiques suivies, des actions entreprises, permettrait de rééquilibrer les institutions en comblant le déficit démocratique qui prévaut aujourd'hui. Notons, pour finir, que le contrôle parlementaire est au programme de la présidence espagnole.

---

<sup>8</sup> Le Monde du 14.12.01, Renouveler la méthode communautaire

<sup>9</sup> Déclaration du Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999

### 2.4.3. Période intérimaire

En tout état de cause, l'idée d'une deuxième chambre peut sembler prématurée. Aucune solution ne pourra émerger avant la prise en compte de cette question lors des négociations qui devront se tenir lors de la Conférence intergouvernementale de 2004.

Une solution intérimaire peut néanmoins se dessiner. Une solution pragmatique consisterait à utiliser les sessions de l'Assemblée de l'UEO et du Parlement européen ainsi que les réunions de leurs commissions compétentes pour convoquer conjointement leurs parlementaires à des réunions entièrement consacrées à des débats sur la PESD. Ce forum de discussion, en vue de débattre sur les attributions de cette future seconde chambre, pourrait être une force de proposition en alimentant les réflexions de la Convention décidée au sommet de Laeken, qui doit notamment prendre en compte l'aspect démocratique de la construction de l'Europe de la défense.

### 3. Le problème du budget

Le domaine budgétaire conditionne les perspectives concrètes de développement et de convergence des politiques menées par les différents niveaux institutionnels de l'Union notamment en ce qui concerne la PESC et la PESD.

Si la Commission exécute les budgets, son degré de participation à la fonction d'exécution de la PESC dépend de l'implication du premier pilier dans le cadre de l'action envisagée. Néanmoins, dès lors que le Conseil décide que les actions sont financées sur le budget général des Communautés européennes, la Commission retrouve l'intégralité de ses compétences pour l'adoption des mesures d'exécution qui relèvent des 1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> piliers. C'est ainsi que l'on a vu apparaître dans le budget 2001 de la Commission, et à son initiative, des crédits consacrés au développement d'actions dans le domaine de la sécurité, de la lutte contre le terrorisme et du renseignement.

Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par la PESC sont à la charge du Budget des Communautés européennes, les dépenses opérationnelles le sont également, « à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité (art. 28 TUE) ». Les coûts communs sont alors à la charge des États membres selon une clé de répartition fondée sur le PNB, les dépenses opérationnelles étant imputées aux États participant à l'opération. Enfin, un État membre n'est pas tenu de contribuer au financement s'il s'abstient lors d'un vote dans le cadre d'une « abstention constructive ». Le budget se caractérise donc par une

élaboration complexe n'impliquant pas tous les Etats alors qu'ils devraient l'être dans le cadre d'une politique de sécurité et de défense commune.

Une solution a été préconisée par M. Cardot<sup>10</sup>. On constate en effet que dans le cadre du 3<sup>e</sup> pilier, le traité d'Amsterdam a renversé les principes budgétaires. Auparavant, l'unanimité s'avérait indispensable pour imputer le budget communautaire des dépenses opérationnelles liées au 3<sup>e</sup> pilier et, à défaut, le financement était nécessairement de nature intergouvernementale. Aujourd'hui la situation est inversée, les dépenses opérationnelles sont « *à la charge du budget des Communautés, sauf si le Conseil, statuant à l'unanimité, en décide autrement* (art. 41 TUE) ». Un financement intergouvernemental impose donc l'unanimité, l'opposition d'un seul État membre impliquant par défaut la mise en jeu du budget communautaire. Cette inversion des principes budgétaires pourrait être transposée de la même manière dans le cas du 2<sup>e</sup> pilier et offrir une situation identique. Le financement des dépenses opérationnelles de la PESD et de la PESD s'en trouverait facilité. Encore faut-il briser le tabou du financement collectif de la défense, et créer un fond européen pour les dépenses opérationnelles de la PESD. Il convient d'élargir le champ des coûts communs afin qu'ils prennent en compte la plus large liste possible des dépenses opérationnelles et qu'ils ressortent ainsi du budget communautaire.

Quant à la question du contrôle budgétaire, les procédures en vigueur ne permettant pas aux Parlements nationaux ni au Parlement européen d'exercer une quelconque responsabilité au niveau de l'UE. L'existence d'une deuxième assemblée, composée de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen, trouverait ici encore une justification en assurant ce contrôle budgétaire.

La PESD financée, pour une large part, sur le budget communautaire, ce dernier étant exécuté par la Commission et contrôlé par le Parlement, ne résoudra cependant pas les tensions qui pourraient naître dues au statut des différents Etats. En effet, seuls les grands Etats ont les moyens de mener des opérations, et ont de surcroît un passé militaire. Ils seront donc les plus enclins à intervenir. Dans ces conditions, les petits Etats pourraient percevoir cette situation comme une mise à l'écart, voire une dépendance vis-à-vis des grands Etats, et refuser cette hégémonie en n'acceptant pas que la Communauté finance des opérations voulus par ces derniers.

---

<sup>10</sup> CARDOT Patrice, *Renforcer la Pesc et la PESD en modernisant les institutions de l'Union européenne*, Défense nationale décembre 2001 (1<sup>e</sup> partie) et janvier 2002 (2<sup>e</sup> partie)

Nous touchons ici aux limites d'une construction d'une Europe de la défense qui demeurera une velléité sans une volonté politique commune.

#### **4. Le rôle de la Convention décidée à Laeken**

Le débat se focalise donc sur la question liée au communautaire et l'intergouvernemental. La conception intergouvernementale de la PESD, qui n'est que la traduction d'un principe de précaution, sera probablement amenée à évoluer à l'issue de la nouvelle Convention, décidée au sommet de Laeken.

Celle-ci a un rôle important à jouer dans le cadre de la construction de l'Europe de la défense. Elle accomplira le travail préparatoire pour la Conférence intergouvernementale (CIG) convoquée en 2004. On peut beaucoup espérer de cette pratique. En effet, l'expérience de la Convention mise en place pour l'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux a démontré à la fois la validité du concept et la possibilité d'aboutir à des résultats concrets, dans des délais raisonnables et inférieurs à ceux requis pour une CIG, en associant aux représentants des gouvernements ceux des Parlements nationaux, du Parlement européen, ainsi que la société civile européenne. Cette Convention abordera les questions relatives à une définition d'une plus claire répartition des responsabilités entre les trois grandes institutions de l'Union, à un équilibre mieux assuré entre coopération intergouvernementale et méthode communautaire ressortant d'une manière plus générale de la subsidiarité, au rôle indispensable des Parlements nationaux dans l'architecture européenne, à une simplification des traités mais aussi au contrôle budgétaire. Avec la nomination de Valéry Giscard d'Estaing, bien au fait des dossiers européens, les gouvernements acceptent implicitement le défi de voir la Convention produire des propositions ambitieuses, voire dérangeantes. La solution ne sera certainement pas de fusionner l'intergouvernemental et le communautaire, mais de rendre les deux démarches cohérentes.

On constate combien la construction de l'Europe de la Défense s'inscrit pleinement dans la construction européenne en soulignant les questions actuelles.

Néanmoins, il convient également de relancer la vie démocratique en Europe. Alors que les questions de défense ne passionnent plus guère que quelques élites, il faudra assurer une consultation directe de la société civile grâce à un débat plus large et plus approfondi, et relancer le débat parlementaire, afin que les enjeux d'une Europe de la défense soient clairement compris.

## Partie II: L'institutionnel et le pouvoir décisionnel

### 1. Le transfert de compétences de l'UEO vers l'UE

Lors du sommet de Nice, l'UE a modifié le rôle dévolu à l'UEO dans le précédent Traité d'Amsterdam en lui reprenant sa fonction de «gestion de crise», comme l'avait prévu le Conseil des ministres de l'UEO à Marseille, et en incorporant des fonctions appropriées, sous forme « d'agences », du Centre satellitaire et de l'Institut d'études de sécurité. Ce dernier développe des activités similaires au «Forum transatlantique» de l'UEO. Les missions sous mandat de l'UEO, non achevées en 2001, ont été reprises par l'UE qui assure notamment la gestion directe de la coopération technique en matière de police en Albanie.

Toute opération de l'UE se fonde dorénavant sur une base juridique européenne et internationale, l'UE reconnaissant, par le Conseil européen de Nice, « *la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale* ».

### 2. Les organes politico-militaires

#### 2.1. le COPS

Au cœur du nouveau dispositif institutionnel européen de la PESD se trouve le Comité politique et de sécurité (COPS). Clé de voûte de la politique européenne de sécurité et de défense, il traite, sous l'autorité du Conseil, « *tous les aspects de la PESD, y compris la PESD [...] sans préjudice du rôle de la Commission* <sup>11</sup>».

Composé des représentants permanents des pays membres, il peut être présidé, après consultation de la présidence, notamment en cas de crise, par le Secrétaire général/Haut représentant pour la PESD (SG/HR). Il est assisté par un Comité militaire et par le Comité pour les aspects civils de la gestion de crise, mis en place depuis le 24 mai 2000. Le COPS a donc un rôle central dans la définition et le suivi de la politique de gestion civilo-militaire de crise, comme force d'initiative, de communication et d'action.

Parmi les grandes attributions du COPS, on peut citer le suivi de la situation internationale ainsi que les avis qu'il émet à l'intention du Conseil. Il donne les « *orientations pour les sujets relevant de la PESD aux autres comités* », à savoir le Comité militaire et le Comité pour les aspects civils de la gestion de crise auxquels il

adresse des directives, et dont il reçoit avis et recommandations. Il est également l'«*interlocuteur privilégié*» à la fois du SG/HR, des représentants des quinze membres, ainsi que des pays alliés non-membres de l'UE (membres européens de l'OTAN et/ou candidats à l'UE). Il conduit le dialogue politique sur la PESD en animant différents groupes de travail. Il assume également, sous l'autorité du Conseil, la responsabilité de la direction politique du développement des capacités militaires, avec l'avis du Comité militaire de l'UE (CMUE), assisté de l'Etat-major de l'UE (EMUE).

En temps de crise, «*le COPS est l'instance du Conseil qui traite des situations de crise et examine toutes les options envisageables pour la réponse de l'Union*». Néanmoins, «*le Conseil, dont les travaux sont préparés par le Coreper, et la Commission sont seuls compétents, chacun dans leur domaine de compétences respectives et selon les procédures fixées par les Traités, pour prendre les décisions juridiquement contraignantes*». Le COPS propose au Conseil des objectifs politiques, recommande des options stratégiques et exerce «*le contrôle politique et la direction stratégique*<sup>12</sup>» d'une opération de gestion de crise. La prise de décision en cas de crise revient donc au Conseil Affaires générales, il est néanmoins délégué au Secrétaire général pour les affaires courantes.

## **2.2. Les organismes militaires**

### **2.2.1. Le Comité militaire de l'UE (CMUE)**

«*Le CMUE est l'organe militaire le plus élevé au sein du Conseil*». Il est composé des quinze chefs d'état-major des armées des Etats membres (CEMA), représentés en temps normal par leurs délégués militaires (REPMIL), auxquels se joint, le cas échéant, le commandant de l'opération en cours. «*Il exerce la direction militaire de toutes les activités dans le cadre de l'UE*», et à ce titre coiffe l'Etat-major de son autorité. Il conseille le COPS en lui fournissant «*des recommandations et des avis sur toutes les questions militaires au sein de l'UE*» et traduit en termes militaires les directives du COPS. Le CMUE évalue les risques de crises et leurs implications militaires en s'appuyant sur les analyses du Centre de situation et évalue «*l'estimation financière des opérations et exercices*».

---

<sup>11</sup> Traité de Nice modifiant le TUE, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes

<sup>12</sup> Conseil européen de Nice, rapport de la présidence

### **2.2.2. L'Etat-major de l'UE**

L'état-major de l'Union européenne (EMUE) « *assiste le CMUE pour l'évaluation des situations et les aspects militaires de la planification stratégique* ». Travaillant sous la direction du CMUE, l'EMUE est organisé comme les états-majors OTAN de ce type, avec cinq divisions : politique et plans, renseignement, opérations/exercices, logistique et ressources, communication et systèmes d'information. Il comprend plus d'une centaine d'officiers, dont une trentaine pour la seule division renseignement, élément clé de l'autonomie d'évaluation de situation.

Sa mission est d'assurer « *l'alerte rapide, l'évaluation de situation et la planification stratégique* » pour les missions de Petersberg. Pour élaborer les options militaires stratégiques, il peut faire « *au besoin appel, pour la planification, à des sources externes, qui analyseront et développeront ces options* ». Cette précision est à la base, comme nous le verrons ultérieurement, des relations avec l'OTAN. En effet, l'EMUE assure la planification stratégique qui donne à l'UE la possibilité d'élaborer puis de hiérarchiser des options stratégiques militaires en vue de les soumettre aux autorités politiques lors de la phase pré-décisionnelle. Mais cet Etat-major n'a pas vocation à effectuer la planification opérationnelle, ni à exercer le commandement au niveau stratégique de l'opération

L'EMUE tire son importance en tant que source de l'expérience et du savoir-faire militaire de l'Union européenne. Ainsi, il formule des recommandations sur le concept de gestion de crise et sur la stratégie militaire générale de l'UE, contribue au processus d'élaboration, d'évaluation et de réexamen des objectifs en termes de capacités militaires, en cohérence avec l'OTAN. En outre, il est responsable du suivi, de l'évaluation et de la formulation de recommandations pour ce qui concerne l'entraînement, les exercices et l'interopérabilité des capacités militaires. Actuellement, il travaille à l'élaboration des règles d'engagements (ROE) de l'Union européenne.

## **3. Fonctionnement des institutions en cas de crise**

### **3.1. La planification opérationnelle**

En cas d'opération conduite par l'UE, la chaîne de commandement se compose de trois niveaux d'état-major:

- le commandement de l'opération (EM de niveau stratégique situé dans un pays européen),

- le commandement de force (EM interarmées déployé sur le théâtre de l'opération),
- les états-majors de composantes Terre, Air, et Mer.

Dès l'émergence d'une crise, le dialogue et la consultation sont intensifiés à tous les niveaux. Dès qu'une option militaire stratégique est choisie par le Conseil, les travaux de planification opérationnelle sont présentés aux Etats européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE et aux autres pays candidats à l'adhésion ayant exprimé leur intention de principe de participer à l'opération, afin de leur permettre de déterminer la nature et le volume de la contribution qu'ils pourraient apporter à une opération dirigée par l'UE. Une fois le concept d'opération approuvé par le Conseil, ce dernier invite officiellement les pays ayant fait part de leur intérêt à participer à l'opération.

En ce qui concerne les Etats européens membres de l'OTAN mais non de l'UE, l'élément discriminant est le recours ou non aux capacités de l'OTAN. Dans le premier cas, ils participent à l'opération s'ils le souhaitent. Dans le second, ils sont seulement invités par le Conseil.

La planification opérationnelle est réalisée, pour une opération ayant recours aux moyens et capacités de l'OTAN, au sein des organes de planification de l'Alliance ou, pour une opération autonome de l'UE, au sein de l'un des états-majors européens de niveau stratégique, par exemple l'EMIA et l'EMA pour la France. S'agissant d'une opération faisant appel aux moyens de l'OTAN, les alliés européens non membres de l'UE seront impliqués dans cette planification selon des modalités déterminées au sein de l'OTAN.

Dans le cas où l'UE conduit l'opération de manière autonome, le Conseil choisit une « *lead nation*<sup>13</sup> » chargée de mettre à disposition de l'UE ses capacités de planification, un état-major d'opérations et un état-major déployé sur le théâtre de type GFIM (groupe de forces interarmées multinationales). Actuellement seuls la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni disposent de cette capacité et ont ouvert leurs états-majors nationaux aux officiers provenant d'autres Etats membres. Le caractère permanent a pour avantage de contribuer au développement de la coopération tant au niveau stratégique qu'opérationnel, mais aussi de valider lors d'exercice le bon fonctionnement avec

---

<sup>13</sup> anciennement appelée « nation cadre »

l'EMUE, et par conséquent de s'assurer de l'aptitude de la chaîne de commandement en cas de crise.

Les négociations sont en cours pour le cas où l'UE recourrait aux moyens et capacités de l'OTAN. Dans ces conditions l'UE devrait s'appuyer sur le PC stratégique de l'OTAN (SHAPE) et sur les capacités de planification du SACEUR ou sur les PC stratégiques nationaux/multinationaux, l'adjoint au SACEUR (un britannique ou un allemand) assurant la direction stratégique. Ce thème des relations UE/OTAN sera abordé au troisième chapitre

On comprend néanmoins, dès à présent, l'importance des capacités de planification qui sont la clé des opérations, indispensable pour traduire une option stratégique en concept d'opération et couvrir les trois niveaux de planification nécessaires : stratégique, opératif et tactique. Ce maillon manquant rend l'Europe très dépendante de l'OTAN, y compris au plan politique. En effet, l'OTAN, par sa simple présence pourrait influencer la décision des Quinze, d'autant plus si les approches stratégiques et opérationnelles divergent entre Européens et Américains. A terme donc, un état-major multinational permanent de commandement d'opération de niveau stratégique au niveau européen peut s'avérer comme une option indispensable. Ce point, qui se pose et se posera avec une acuité grandissante, a d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation de l'Assemblée de l'UEO auprès du Conseil afin d'envisager « *la possibilité de doter ultérieurement l'Union européenne d'un réel état-major multinational permanent de commandement d'opération de niveau stratégique*<sup>14</sup> ». Dans ce débat, la France estime qu'il est nécessaire que l'Union européenne se dote de sa propre chaîne de commandement. Cette position n'est pas soutenue par l'Europe, qui a clairement exprimé son opposition à l'idée de se doter d'un état-major de planification, pour la raison qu'une telle structure est déjà fournie par le SHAPE, et aussi pour des considérations évidentes de coût, que l'opinion publique est peu encline à accroître. Néanmoins on peut prendre l'exemple des Allemands qui, floués par les Américains pendant le conflit du Kosovo, ont décidé en 1999 de créer notamment leur propre état-major de planification, aujourd'hui opérationnel. La création de l'équivalent du SHAPE au niveau de l'UE peut donc être jugée indispensable à plus ou moins long terme, selon le déroulement des éventuelles

---

<sup>14</sup> 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

opérations futures avec les moyens de l'OTAN, et après que les Européens auront pris conscience qu'il ne saurait y avoir de défense sans autonomie de décision.

Sur ce chapitre des duplications, il convient de voir qu'elles peuvent s'avérer utiles. Une certaine redondance, au sein de systèmes complexes et opérant dans des contextes particulièrement exigeants, est un gage d'efficacité. Dans de nombreux domaines, comme le transport stratégique, le ravitaillement en vol, la guerre électronique offensive, la duplication doit même être recherchée afin d'accroître les capacités pour tous les acteurs concernés, y compris les Etats-Unis. De surcroît, quelques universitaires américains commencent à penser que l'Europe devrait procéder à des duplications « constructives ».

### **3.2. La conduite d'une opération**

Pour le lancement d'une opération, Le COPS adresse une recommandation, appuyée sur les avis du CMUE, sur la base de laquelle le Conseil prend sa décision. Pendant l'opération éventuelle, le SG/HR met en œuvre son contrôle politique et sa direction stratégique et rend compte de son action au Conseil sous forme de rapport présenté par le COPS. Pour exercer ses fonctions, le COPS s'appuie sur le « Centre de situation » qui lui fournit toute information utile à la gestion de crise, et dont les activités sont orientées par le SG/HR. Par ailleurs, le Comité militaire, assisté de l'Etat-major, transmet les directives du COPS au commandant d'opération. Le COPS recueille aussi les avis et recommandations du Comité des contributeurs pour la gestion courante de l'opération, en associant ainsi à ses décisions tous les Etats participant à l'opération. Il convient de noter que tous les Etats membres de l'UE peuvent assister aux travaux de ce comité, mais que seuls les Etats contributeurs participent à la gestion courante de l'opération en jouissant des mêmes droits et obligations que les Etats membres de l'UE. Enfin, le Conseil et le COPS donnent les directives au Comité des contributeurs et le tiennent informé du déroulement de l'opération. On reconnaît ici la situation qui prévaut à l'OTAN, à savoir que le processus de décision risque d'être alourdi par les inévitables va-et-vient entre le COPS et le comité des contributeurs.

### **3.3. Rôle des organes politico-militaires**

Le CMUE, à la demande du COPS, adresse une directive initiale à l'EMUE qui élabore et présente des options militaires stratégiques. Après évaluation, le Comité militaire les transmet au COPS, assorties d'un avis militaire. Sur la base de la décision du Conseil, il

autorise alors l'élaboration d'une « *directive initiale de planification* » destinée au commandant de l'opération. Enfin, s'appuyant sur l'évaluation de l'EMUE, il adresse au COPS avis et recommandations sur le concept d'opération (CONOPS) et le plan d'opération (OPLAN) préparés par le commandant de l'opération. Au cours de celle-ci, le CMUE traite les aspects militaires du contrôle politique et de la direction stratégique de la situation. Il contrôle la bonne exécution des opérations militaires et siège au Comité des contributeurs.

L'EMUE identifie les forces d'intervention en liaison avec les planifications nationales et celles, au besoin, de l'OTAN. Il assiste le commandant des opérations dans ses relations avec les pays tiers contributeurs et pour la préparation de la « conférence de génération de forces ». Remarquons que l'Europe ne dispose de la capacité de générer effectivement ces forces. Enfin, pendant l'opération, il assure, sous la direction du CMUE, le suivi des aspects militaires des opérations et l'analyse stratégique.

#### **4. La concurrence avec les organismes existants**

L'efficacité de la PESD suppose une cohérence institutionnelle et l'existence d'un pouvoir décisionnel clair et reconnu. Or la situation actuelle est complexe, les organismes nouveaux risquant d'entrer en concurrence avec les structures déjà existantes. C'est d'ailleurs un problème récurrent de la construction européenne, à savoir que « *les modifications successives des traités ont à chaque fois entraîné une prolifération d'instruments* <sup>15</sup> ».

##### **4.1. La relation EMUE/Unité politique**

L'UPPAR (Unité de planification de la politique et d'alerte rapide), est un organisme mis en place auprès du SG/HR par le traité d'Amsterdam. Appelée dorénavant Unité politique, elle surveille les développements de l'actualité internationale, les éventuelles initiatives à développer et alerte le Conseil sur les situations crisogènes. Elle est composée de spécialistes non militaires détachés par les Etats membres et par des experts du Conseil, de la Commission et de l'UEO. Or l'EMUE au complet fonctionne comme un centre d'alerte rapide et de situation. Il risque donc de faire double emploi avec l'Unité politique. Cette dernière devrait donc disparaître à terme.

---

<sup>15</sup> Déclaration de Laeken, 15 décembre 2001

#### **4.2. La relation COPS/Comité politique (COPO)**

Le traité de Maastricht a créé le Comité politique (COPO) composé des directeurs politiques des Ministères des Affaires étrangères avec l'assistance du COREPER pour préparer les réunions mensuelles des ministres au Conseil Affaires générales (CAG). Le COPO traite de la dimension politique de la PESC lors de réunions bimensuelles.

L'article 25 du TUE a été remplacé dans le traité de Nice afin de transférer les attributions du COPO au COPS. Ainsi, c'est à présent le COPS qui « *suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative.* (art 25) ». Les questions militaires ont déjà migrées du COPO vers le COPS. Si le COPS joue pleinement son rôle, à savoir traiter toutes les questions de sécurité, l'existence du COPO n'est plus justifiée, et ce dernier organisme doit également disparaître à terme.

#### **4.3. La relation COPS/ Comité des représentants permanents (COREPER)**

Lors d'une crise, le COPS propose des objectifs politiques, recommande les options envisageables de résolution de la crise et élabore des avis à l'adresse du Conseil. Mais tous ses travaux sont revus par le COREPER. La compétence du COPS, limitée au deuxième pilier comprenant la PESC, pose donc le problème de sa position vis-à-vis du COREPER, à compétence interpilier. Rappelons que le COREPER dispose d'une compétence générale, il est chargé de préparer tous les travaux du Conseil pour chacun des trois piliers, et d'exécuter les travaux qui lui sont confiés. Plus fondamentalement, le COREPER, composé de diplomates et hauts fonctionnaires nationaux placés auprès des communautés, assure la permanence des Etats en palliant la périodicité des réunions du Conseil, et prépare la recherche de compromis avant soumission au Conseil. Concrètement, il est saisi des propositions de la Commission, fait étudier le dossier par des groupes de travail composés d'experts nationaux, et prépare un compromis au vu des options éventuellement divergentes. Son rôle apparaît dès lors essentiel par son pouvoir d'intervenir de manière quasi-directe dans le processus de décision communautaire. C'est un rouage clé qui s'appuie sur un réseau de groupes de travail et de relations privilégiées avec la Commission.

Dans ces conditions, le COPS est placé dans une position délicate, puisqu'il ne fait que recommander les options envisageables comme réponse de l'UE à une situation de crise. La position du COPS reste donc à formaliser, d'autant plus qu'il a compétence

pour s'occuper des aspects non militaires de la gestion des crises c'est-à-dire ne ressortant pas du 2<sup>o</sup> pilier. Il convient également de tenir compte du fait que le Haut représentant pour la PESC, de par sa seule existence, peut remettre en cause la position du COREPER vis-à-vis de la PESC, qui pourrait être remise en cause. Enfin, il paraît absurde de séparer la politique étrangère et la politique de sécurité et de défense. Dans le cadre de la PESC, on en conclut que le COREPER n'amène aucune plus-value.

#### **4.4. La relation COPS/Conseil**

Si le COPS joue un rôle déterminant dans la capacité de l'Union à gérer les crises, sa place dans l'architecture complexe de l'UE, notamment vis-à-vis du Conseil, est encore à préciser. La responsabilité du Conseil des ministres est assurée institutionnellement par le Conseil Affaires générales qui se réunit au niveau des ministres des Affaires étrangères. Néanmoins, il entre directement en concurrence avec les organismes de la PESC.

Si le Conseil des affaires générales peut seul prendre des décisions, le COPS, en temps de crise, est néanmoins l'organe qui gère la situation, examine toutes les options envisageables par l'Union, et exerce sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique en cas d'opération militaire. Il faut donc formaliser ses responsabilités en temps de crise, et définir le niveau de pouvoir décisionnel délégué par le Conseil Affaires générales au COPS.

#### **4.5. La relation HR PESC/Commission**

Lors du traité d'Amsterdam, le Conseil décidait « *que le secrétaire général du Conseil sera également haut représentant pour la Pesc (SG/HR)* ». La thèse française militait en faveur d'un « grand format » *a contrario* de la thèse britannique qui préférait une personnalité de rang moyen. Finalement, aucune nomination ne s'ensuivit. Avec le passage de la PESC à la PESD, les chefs d'Etats et de gouvernement se sont ralliés à la thèse maximaliste d'autant plus que le « grand format » avait été trouvé en la personne de Javier Solana, ancien ministre espagnol des Affaires étrangères, ancien secrétaire général de l'Otan qui fut nommé Haut représentant pour la PESC au sommet de Cologne puis secrétaire général du Conseil, en novembre 1999. En assistant le Conseil, le SG/HR a une contribution essentielle à apporter à l'efficacité et la cohérence de la PESC, ainsi qu'à la mise au point de la politique commune en matière de sécurité et de défense. Face à la présidence tournante, le SG/HR amène la continuité et la

personnification nécessaires à la PESC. Acteur fondamental qui peut exercer une grande influence, il contribue « à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers. (art. 26 TUE) ». Depuis le traité de Nice, il est nommé par le Conseil à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité.

Il s'est vu également attribuer également la charge de secrétaire général de l'UEO, manière d'anticiper l'intégration de cette organisation au sein de l'UE. Ces différentes responsabilités font du haut représentant pour la PESC un personnage à cheval entre l'intergouvernemental et le communautaire.

La Commission dispose d'attributions importantes en matière de PESD du fait de l'intégration des aspects civils et militaires de la gestion de crise. Depuis la crise du Kosovo, la Commission est encore davantage associée aux travaux effectués dans le cadre de la PESC. Cette association est nécessaire pour assurer la cohérence de la PESC avec les relations économiques extérieures, la coopération au développement et l'aide humanitaire, qui sont des politiques communautaires dans lesquels la Commission joue un rôle de première importance. De surcroît, les États membres ont décidé, à l'occasion des travaux préparatoires attachés à la PESD dans la perspective du Conseil européen de Nice, de reconnaître formellement à la Commission européenne une aptitude à agir en la matière, y compris en temps de crise, pour prendre avec le Conseil les décisions « *juridiquement contraignantes* », chacun agissant alors dans son champ de compétences respectives et selon les procédures fixées par les traités.

Néanmoins, comme il a été dit en première partie, le droit d'initiative de la Commission n'est pas exclusif comme c'est le cas pour les politiques communautaires. La distinction entre volets politique et économique a même été renforcé. La politique étrangère au sens strict, diplomatique et stratégique, est l'attribut exclusif des États et des souverainetés nationales au sein du 2<sup>ème</sup> pilier. Les relations commerciales, économiques, technologiques et scientifiques incombent à la Commission dans le cadre du 1<sup>er</sup> pilier.

On comprend dès lors la relation et la coordination délicates entre J. Solana, Haut Représentant pour la PESC, et Chris Patten, Commissaire responsable des relations extérieures et de la concurrence, ce dernier ayant en outre estimé que cette opposition inter-institutionnelle était source de complication dans l'exercice de la politique étrangère.

## 5. Des pistes possibles

Le débat, là encore, s'inscrit dans la dichotomie communautaire/intergouvernemental. Une des questions essentielles concerne le rôle de la Commission dans cette construction institutionnelle de l'Europe de la défense. La Commission intervient dans la PESC, et non dans la PESD qui est le bras armé de la PESC, et surtout dans la gestion non militaire des crises où elle a des compétences et des crédits. On la voit donc mal être tenue à l'écart de la PESD. Enfin, il faut une cohérence entre les gestions militaire et civile des crises.

Néanmoins, comme nous l'avions fait remarquer en 1<sup>o</sup> partie, il y a très peu de chances de voir la PESC ou la PESD entrer, dans un proche avenir, au sein du premier pilier.

Il est donc urgent de parvenir à un arrangement rationnel entre les différentes structures. A ce titre, de simples aménagements, sans remettre fondamentalement en cause les traités, permettraient de renforcer le lien entre les organes de la PESD et le communautaire.

La « troïka » européenne peut devenir un outil central du dispositif. Composée du ministre des Affaires étrangères de l'Etat assurant la présidence et qui représente l'Union pour les matières relevant de la PESC, le SG/HR ainsi que le Commissaire aux relations extérieures et au commerce, elle peut également être assistée par l'Etat membre devant assurer la présidence suivante. Cette troïka associe donc tous les volets d'une politique extérieure en associant l'intergouvernemental et le communautaire. En effet, la présence d'un Commissaire est une garantie quant à la prise en compte de l'intérêt des Communautés. Cette structure dispose donc des atouts pour assurer la cohérence des actions tant communautaires qu'intergouvernementales.

Des réunions plus fréquentes des ministres de la défense permettraient d'harmoniser les politiques de défense et de travailler en vue d'une vision commune de la défense. Néanmoins, les Etats ne sont, pour l'instant, guère enclins à accroître l'importance des ministres de la défense.

M. Solana dispose actuellement, de par sa stature, d'une envergure beaucoup plus ample que celle que lui confère les traités et apparaît comme un moteur essentiel. Il convient néanmoins de pérenniser cette situation de fait, en lui attribuant des pouvoirs accrus et une dimension politique renforcée, en lui conférant notamment une certaine autonomie par rapport au Conseil. Le Haut représentant pour la PESC devrait, notamment, assurer en permanence la présidence du COPS. Il s'agit en quelque sorte de renforcer l'exécutif dans le cadre de la PESC. Il pourrait également être l'interlocuteur privilégié du

président de la Commission. Sa position à cheval entre le communautaire et l'intergouvernemental est d'ailleurs à même de renforcer le dialogue entre les deux piliers. Néanmoins, les ministres des affaires étrangères ne sont guère enclins à céder une partie de leur pouvoir à une sorte de super-ministre. Le Haut représentant pour la PESC. Il s'agit également de formaliser davantage les rôles respectifs de la Commission et du COPS ainsi que le lien entre ces deux structures. Clé de l'autonomie de l'UE en matière de PESD, le COPS doit pouvoir assurer pleinement ses responsabilités, notamment la gestion civile des crises, qui doit être combinée, lors d'une opération, avec la gestion militaire, sans pour autant empiéter sur les prérogatives de la Commission. A ce titre, un mécanisme de coordination devrait être mis au point afin que la Commission et le COPS travaillent en parfaite synergie dès le temps de paix. Il s'agit d'associer pleinement la Commission à la PESCD, notamment par des travaux conjoints avec le COPS. L'objectif est, en quelque sorte, de communautariser autant que possible la coopération intergouvernementale, tout en étant néanmoins réaliste. En effet, comme beaucoup d'hommes politiques le préconisent aujourd'hui, si une constitution européenne voit le jour, avec création d'un gouvernement, ce dernier sera néanmoins très probablement assuré au sein d'une enceinte intergouvernementale.

Enfin, les compétences du COREPER devraient se limiter exclusivement, dans le domaine de la PESC, à la vérification de la conformité juridique des décisions.

D'aucuns<sup>16</sup> ont proposé de constituer, parallèlement au COPS, un Comité de politique étrangère et de sécurité (COPEC) qui se substituerait au COREPER et au COPO, et qui serait donc plus orienté vers la partie communautaire de la PESC. Mais cette solution a l'inconvénient de créer un organisme supplémentaire sans réelle nécessité en regard de ce qui vient d'être dit.

---

<sup>16</sup> HOWORTH Jolyon (dir.), *L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ?*, Cahiers de Chaillot n° 43, nov 2000

## **Partie III: Les objectifs de capacités et la vision stratégique de l'Europe**

### **1. Les objectifs capacitaires**

#### **1.1. L'objectif global et les objectifs de capacité**

Le Conseil européen d'Helsinki avait montré la détermination des Européens de « *développer une capacité autonome de décider, et là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires* », de développer des « *capacités militaires plus efficaces* », n'impliquant pas la création d'armée européenne ni de « *duplications inutiles* ». Lors du sommet de Nice, les pays membres ont adopté la « *déclaration d'engagement de capacités militaires* », qui précise le but à atteindre.

##### **1.1.1. L'objectif global**

La « conférence d'amélioration des capacités » militaires tenue les 20 et 21 novembre a confirmé l'adoption du catalogue des forces nécessaires HHC. Ces engagements ont été réunis dans le catalogue de forces, le *Headline Goal Force Catalogue* (HFC) ) mis au point par un groupe de travail intitulé « *Headline Goal Task force* » (HTF). Ce catalogue synthétise les besoins identifiés pour les missions de Petersberg :

- séparation par la force des parties belligérantes,
- prévention des conflits,
- aide humanitaire,
- évacuation de ressortissants.

Ce catalogue a permis d'affirmer que « *l'UE sera capable de conduire l'ensemble des missions de Petersberg, mais que certaines capacités ont besoin d'être améliorées, à la fois sur les plans quantitatif et qualitatif* »

Parallèlement, l'*Initiative sur les capacités de défense* (DCI) de l'OTAN, lancée en 1999 au sommet de Washington, avait pour objectif d'identifier la capacité globale actuelle de l'OTAN, les besoins et les lacunes, principalement du côté européen, et les mesures permettant d'y remédier. Elle portait sur 58 domaines des capacités militaires, notamment sur l'interopérabilité entre les Etats-Unis et l'Europe et entre européens. L'Initiative de capacités de défense (ICD) et le *Headline Goal* étant complémentaires et se renforçant mutuellement, un travail a été conduit en coordination avec les experts de planification de défense de l'OTAN, le groupe UE/OTAN ainsi constitué est dénommé

« HTF plus ». Cette amélioration de capacités se double également de l'harmonisation des planifications de l'UE avec celles de l'OTAN.

Enfin, un mécanisme d'évaluation a été mis en place afin de suivre la réalisation des engagements, réviser les objectifs selon les besoins et assurer la cohérence avec la planification OTAN. La *Headline Goal Task Force* (HTF) est chargée d'assurer l'adéquation, d'ici à 2003, entre le catalogue des forces requises (HHC) et celui des contributions (HFC), dans le but de combler, d'ici à 2003, les manquements et les lacunes. En outre, le *Headline Progress Catalogue* (HPC) a été constitué pour suivre l'avancée des travaux. Enfin, pour pallier les lacunes, un plan d'action européen pour les capacités (EPAC) a été mis en place lors de la présidence espagnole en février 2002.

### **1.1.2. Les objectifs collectifs de capacité**

A Helsinki, l'Union a « également décidé de déterminer rapidement des objectifs collectifs de capacité en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de transport stratégique ». Il s'agit notamment de développer et coordonner des moyens militaires de surveillance et d'alerte rapide, ouvrir les États-majors nationaux interarmées existants à des officiers provenant d'autres États membres et renforcer les capacités de réaction rapide des forces multinationales européennes existantes.

### **1.2. Les résultats**

Les résultats obtenus sont encourageants, un réservoir de 100 000 hommes appuyé par environ 400 avions et 100 bâtiments correspondent aux besoins identifiés dans le cadre de l'objectif global. Il faut souligner les contributions additionnelles des futurs États membres qui s'élèvent à 11 000 hommes. Bien que symbolique, cet apport met néanmoins en exergue l'intérêt porté par les Européens en ce qui concerne leur sécurité, affirme le caractère inclusif du projet et accroît la crédibilité de la nouvelle politique de défense européenne.

L'amélioration des capacités stratégiques collectives se fonde sur le Centre satellitaire de Torrejón ainsi que l'engagement des États membres à améliorer l'accès de l'UE à leurs systèmes d'imagerie satellitaire, et à développer de nouveaux équipements de type Helios II, Sar Lupe et Cosmos Skymed. Mais des « efforts sérieux seront encore nécessaires dans ce domaine pour disposer à l'avenir de davantage de renseignement de niveau stratégique ».

Ces résultats sont encourageants mais sont dus en partie aux chiffres choisis pour l'objectif de 2003 qui n'ont amené que peu de controverses. Ils étaient en effet suffisamment élevés pour que chaque Etat membre juge l'exercice sérieux et élabore de manière approfondie son engagement potentiel, mais suffisamment bas pour atteindre en toute certitude les objectifs fixés.

### **1.3. Les lacunes**

Cet objectif global appelle quelques remarques. Tout d'abord, le *Headline goal* n'a pas été exempt d'effets d'annonce de certains gouvernements, qui rencontreront des difficultés pour faire voter l'envoi de leur quota d'hommes en cas de crise.

Si l'estimation du besoin, dans les domaines du transport et du renseignement stratégique, a été consensuelle, il n'en a pas été de même en ce qui concerne l'aviation de combat. En effet, le format à 400 avions est sous-dimensionné pour couvrir la totalité des missions de Petersberg, ce qui est d'autant plus regrettable qu'il représente le paramètre le plus significatif d'un engagement. L'estimation définitive est le fruit d'un compromis, les pays neutres s'étant opposés initialement à une force supérieure à 150 avions, ne voulant pas engager l'Europe de la défense dans une approche jugée trop agressive.

On peut également noter que ce catalogue de forces demeure muet sur le type et la quantité de munitions nécessaires, alors que la campagne aérienne du Kosovo a cruellement montré que les Européens ne disposaient pas des munitions adaptées dans la stratégie retenue.

Des efforts soutenus s'avèrent indispensables en matière de capacités. L'indépendance d'acquisition et de traitement du renseignement, notamment par les systèmes satellitaires, est insuffisante et ne garantit pas l'autonomie de l'Union. Les systèmes de commandement et de communication, les capacités de transport aériennes et maritimes sont faibles. Un accent doit également être porté sur l'interopérabilité et le soutien logistique en regard de l'expérience du Kosovo. Enfin, en matière de capacités des forces, des lacunes sont clairement identifiables. La défense anti-aérienne des forces maritimes est trop faible, les moyens de recherche et de sauvetage (SAR de combat) sont quasi-inexistants. Le manque crucial d'armes tirées à distance de sécurité, de munitions guidées de précision, notamment dans le cadre de la suppression des défenses aériennes ennemies (SEAD), se fait sentir. Les programmes en cours de développement (Storm Shadow/ Scalp EG franco-britannique...) ne combleront pas ce déficit dans

l'immédiat. Enfin, la capacité *commandement, contrôle et communication* est insuffisante.

Au sommet de Laeken, les 14 et 15 décembre 2001, les dirigeants européens ont déclaré la force de réaction rapide de l'UE opérationnelle, mais dans des proportions minimales. En effet, l'Union a admis qu'elle dépendait toujours des Américains pour 54 capacités clés tels le transport stratégique, la suppression des défenses antiaériennes ennemies, les munitions de précision, ... Même s'il s'agit d'un premier pas dans la constitution d'une force européenne, sans l'aide des Etats-Unis, le niveau d'opérationnalité de cette force est très faible aujourd'hui.

#### **1.4. Le budget consacré à la défense**

Il existe donc, en termes de capacités, un écart considérable entre l'Europe et les Etats-Unis dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre une stratégie fondée sur la projection des forces, comme c'est le cas pour les missions de Petersberg.

Les Européens ne consacrent pas suffisamment de ressources financières. A ce rythme, la force de réaction rapide ne pourra pas assurer l'ensemble des missions de Petersberg et devra se contenter d'objectifs plus restreints comme les opérations humanitaires ou de reconstruction. De surcroît, on peut se demander si la constitution d'une force à l'échelle européenne ne fournit pas le prétexte aux Etats pour diminuer leur budget.

La conférence d'engagement de novembre 2001 a mis en exergue, en complet décalage avec l'actualité internationale, que l'Europe n'était toujours pas prête à déployer sa future force de réaction rapide qui ne serait opérationnelle qu'entre 2006 et 2012.

Les programmations nationales doivent être harmonisées, d'autant plus dans un contexte de réduction générale des budgets. Or, ceux ci sont affectés majoritairement aux frais de fonctionnement au détriment des programmes d'équipements. L'Assemblée de l'UEO a ainsi recommandé au Conseil de « *préparer activement une « conférence d'engagement de programmes » pour que les Européens s'engagent, y compris financièrement, dans des programmes d'équipements communs afin de combler les lacunes existantes, de façon à disposer notamment du renseignement nécessaire à l'évaluation stratégique, de systèmes de commandement interopérables, et du transport stratégique*<sup>17</sup> ». Enfin, l'Europe de l'armement apparaît comme un cadre idéal pour œuvrer au sein d'une coopération renforcée.

---

<sup>17</sup> Recommandation 686 sur les sites à donner aux décisions prises à Nice sur la PESD, 47<sup>e</sup> session de l'Assemblée de l'UEO

L'Europe, qui n'a pas, contrairement aux Etats-Unis, des responsabilités mondiales, doit néanmoins consacrer des budgets crédibles au profit de la défense, sinon, c'est la défense européenne qui risque de rester une virtualité. La complexité technologique croissante des arsenaux américains associée aux évolutions doctrinales et opérationnelles réalisées par les forces américaines pour tirer le meilleur parti possible de leurs technologies mettent également en péril l'interopérabilité avec les matériels européens. Le risque est grand pour l'Europe de ne plus disposer du « ticket d'entrée » requis pour participer à une opération au sein d'une alliance avec les Etats-Unis. C'est ce qui a fait dire à F. Heisbourg : « *Si la tendance se poursuit, nous risquons de perdre pied face aux Etats-Unis, et de ne plus pouvoir participer à une guerre de coalition avec eux. Si les budgets européens continuent à décliner, pendant que celui de l'Amérique augmente, l'Europe pourrait avoir à affronter un déficit technologique* »<sup>18</sup>. Ce déficit technologique risque encore de s'accroître suite aux événements du 11 septembre qui ont conduit les Etats-Unis à augmenter considérablement les crédits dédiés à la défense, portant dorénavant l'écart à plus de 50% avec les Européens. En outre l'administration Bush a encore proposé en janvier 2002 d'augmenter de 15% le budget de la défense pour 2003. Mais là encore, à la différence des gouvernements européens, l'administration américaine bénéficie toujours du soutien de l'opinion publique.

## **2. Les relations avec l'OTAN et les Etats-Unis**

### **2.1. Les relations avec l'OTAN**

Suite au Conseil européen de Feira, quatre de groupe de travail *ad hoc* avaient été formés afin de traiter des domaines essentiels en vue d'une coopération entre l'UE et l'OTAN :

- la sécurité avec le futur accord de sécurité UE-OTAN concernant les documents et informations classifiées,
- l'accès de l'UE aux moyens de l'OTAN avec notamment le problème lié à la participation des pays non-membres de l'UE,
- les échanges d'information et discussions pour la définition des objectifs de capacités,
- les questions relatives aux dispositions permanentes entre l'UE et l'OTAN en vue de formaliser les procédures de consultation en période et hors période de crise.

---

<sup>18</sup> François Heisbourg, *Le revenu* du 30/11/2002

Les cinq principes devant présider aux relations entre les deux organisations ont également été définis à Feira. « *Le développement de la consultation et de la coopération entre l'UE et l'OTAN doit avoir lieu dans le respect total de l'autonomie de l'UE en matière de prise de décision* ». Le développement des relations entre l'UE et l'OTAN en matière de gestion militaire des crises vise comme objectif « *celui d'une consultation, d'une coopération et d'une transparence complètes et réelles* » pour une gestion efficace des crises, et celui d'un renforcement mutuel des capacités militaires élaborées dans le cadre du *Headline Goal* et de l'ICD. L'UE et l'OTAN étant « *des organisations de nature différente* », les spécificités seront prises en compte dans les procédures régissant leurs relations avec une adaptation éventuelle des relations UEO/OTAN dans le cadre UE-OTAN. Chaque organisation « *traitera avec l'autre sur un pied d'égalité* ». Enfin, dans « *les relations entre l'UE et l'OTAN en tant qu'institutions, il n'y aura de discrimination à l'égard d'aucun des États membres* ».

Les réunions des groupes de travail ad hoc et des experts sur les capacités (HTF plus) mis en place à Feira ainsi que les rencontres régulières entre le COPS et le Conseil atlantique montrent que des relations entre les deux organisations s'établissent sur le mode de la confiance et de la transparence. Un accord intérimaire de sécurité et de défense a été par ailleurs signé entre les deux secrétaires généraux, ouvrant la voie aux arrangements permanents et autorisant les premiers échanges de documents. Néanmoins, il s'agit du seul résultat concret, car aucune solution n'a été apportée quant aux propositions présentées au Conseil européen de Nice en vue d'institutionnaliser définitivement leurs relations.

L'objectif était notamment de préciser les modalités concernant le recours aux moyens et capacités de l'OTAN dans le cadre des décisions prises lors du sommet de Washington, faisant suite aux résolutions dites de «Berlin plus» (sur l'identité européenne de sécurité et de défense).

Trois demandes ont ainsi été formulées par l'Union à l'Alliance atlantique. Mais, en regard de leurs prétentions, elles semblent bien, même si cela peut paraître péremptoire, relever d'une pure utopie:

- la **garantie d'accès aux capacités de planification de l'OTAN** pour contribuer à l'élaboration éventuelle des options militaires stratégiques et pour la planification opérationnelle d'une opération ayant recours aux moyens de l'OTAN. Mais peut-on raisonnablement croire que l'OTAN, c'est-à-dire les Etats-Unis, accepteront de

mettre leurs moyens à disposition de l'UE dans le cadre d'opérations menées sans eux ?

- La **présomption de disponibilité** de moyens et capacités, en vue de leur utilisation dans des opérations dirigées par l'UE, et pré-identifiés par des experts de l'UE et de l'Alliance, sous contrôle des deux Comités militaires. Mais en regard des besoins américains dans leurs opérations à l'échelle mondiale, comment être assuré de la disponibilité des moyens requis ? Car ne nous méprenons pas, l'OTAN n'a pas de moyens en propre, hormis les états-majors de planification, des SIC<sup>19</sup> et des AWACS ; les capacités essentielles de l'OTAN sont apportées par les Etats-Unis.
- L'**autonomie décisionnelle** en cas d'utilisation de moyens OTAN, l'Union ayant précisé que « *l'ensemble de la chaîne de commandement devra rester sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UE, pour toute la durée de l'opération, au terme d'une consultation entre les deux organisations* ». Mais imagine-t-on les Etats-Unis donner carte blanche à l'UE sans un droit de premier refus ou, du moins, un droit de regard ? Ainsi, l'adjoint au SACEUR (DSACEUR), bien que toujours de nationalité britannique ou allemande, devrait se voir confier le pouvoir de définir les options stratégiques, ce qui va à l'encontre de l'autonomie européenne.

Cette proposition n'a pas, en l'occurrence, encore reçu l'agrément de l'Alliance atlantique, notamment à cause de l'opposition de la Turquie qui, bénéficiant auparavant d'une voix associée au sein de l'UEO, se retrouve ainsi marginalisée. Elle a ainsi bloqué les négociations afin de renforcer son poids dans les prises de décision. Un compromis conclu début décembre 2001 n'a pas pour autant résolu le problème, la Grèce étant à présent hostile à cette proposition

Mais plus fondamentalement, il s'agit de savoir si le recours aux moyens de l'OTAN restera toujours soumis à la décision politique des Etats-Unis qui, jusqu'à présent, étaient réticents à l'idée d'une construction, au sein de l'OTAN, d'un pilier purement européen avec sa propre chaîne de commandement et une totale autonomie de décision, et qui le sont d'autant plus depuis l'installation de la nouvelle équipe présidentielle aux Etats-Unis.

Ces difficultés nous incitent donc à examiner à présent les évolutions susceptibles de modifier le comportement de l'OTAN et des Etats-Unis.

## 2.2. Position et évolution des Etats-Unis

### 2.2.1. L'hyperpuissance américaine

La réaction américaine fut, à l'origine au moins, positive sur le principe d'une défense européenne plus forte. Dans ses modalités cependant l'administration Clinton avait articulé, dès Saint-Malo, ses recommandations sous forme de trois demandes qui s'apparentèrent très vite à des conditions. Celles-ci pouvaient se résumer par les désormais classiques trois « D » : découplage, duplication, discrimination (*duplication, discrimination, decoupling*). Par découplage, l'administration Clinton entendait éviter que le processus de décision de l'Union européenne ne soit séparé de celui de l'OTAN. Derrière ce concept se cache la question de la prééminence de l'Alliance atlantique en matière de sécurité. La duplication vise non pas les moyens militaires, soutenus et demandés par les Etats-Unis, mais bien la structure de commandement qui est apparue comme capacité cruciale en deuxième partie. Quant à la discrimination, elle vise les six pays membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de UE, surtout la Pologne et la Turquie. La position américaine dans ce domaine est que tout transfert vers l'Union européenne ne peut exclure *de facto* ces pays.

Même si l'attitude de Washington n'est pas toujours sans ambiguïtés, le soutien américain est cependant indéniable, notamment parce que les Etats-Unis voient dans la défense européenne un moyen d'éviter de nouvelles interventions en Europe. D'ailleurs les budgets militaires européens extrêmement bas inquiètent l'administration américaine et ont sans doute motivé la réaction de W. Cohen, estimant que l'OTAN serait bien une « relique » du passé, si au lieu des forces promises, seul un nouvel état-major indépendant de l'Alliance voyait le jour.

Enfin, le secrétaire général G. Robertson a préféré remplacé les trois « D » de M. Albright par les trois « I » : unité de l'Alliance, amélioration des capacités militaires, et implication de tous les partenaires potentiels (*indivisibility of the Alliance, improvement of European capabilities and inclusiveness of all partners*).

Néanmoins, les Etats-Unis ne veulent pas d'une Europe de la défense trop puissante, pour preuve les pressions exercées contre le projet européen de constitution du système « Galileo » de navigation par satellite. J. Chirac a d'ailleurs exprimé sa crainte qu'une absence de réaction européenne ne conduise « *nos pays à une vassalisation scientifique et technique, puis industrielle et économique*<sup>20</sup> ».

---

<sup>19</sup> SIC : système d'information et de commandement

<sup>20</sup> Le Monde, jeudi 20 décembre 2001

Il paraît indéniable que les Etats-Unis acceptent une capacité européenne de défense, mais pas l'autonomie ni le leadership. Ils acceptent un multilatéralisme mais régenté, c'est-à-dire une coopération avec des partenaires mais aux conditions fixées en fonction de leurs intérêts.

### **2.2.2. Un partage non équitable des responsabilités**

Engagés aujourd'hui dans d'autres régions du monde telles que l'Est asiatique, l'Europe n'est plus véritablement au centre des préoccupations américaines. S'ils affirment leur droit à être le leader, ils ne sont néanmoins pas prêts à assumer toutes les responsabilités du leadership et à entreprendre toutes les opérations en faveur de la paix jugées essentielles par les Européens.

C'est ainsi que l'administration Bush a progressivement diminué la présence américaine dans les Balkans. Les soldats européens constituent l'essentiel de la SFOR et de la KFOR. En outre, Donald Rumsfeld, secrétaire d'Etat américain à la Défense, a annoncé mi-décembre que les Etats-Unis souhaitaient en 2002 réduire d'un tiers leur effectif dans la force internationale en Bosnie, en proposant, en contrepartie, une force internationale de police armée sous la direction de l'Union. Il a souligné, non sans ironie, que ce serait une chance pour l'UE de démontrer ses capacités en matière de gestion de crise civile avec une mission vraie et importante.

Et c'est bien ce partage des responsabilités que veulent promouvoir les Etats-Unis. Se concentrant sur les conflits de haute intensité, s'occupant des « choses sérieuses » de la guerre, ils octroieront aux Européens le maintien de la paix en Europe. En outre, le risque lié au déficit technologique, évoqué plus haut, abonde dans le sens de cette répartition des tâches.

### **2.2.3. Une nouvelle doctrine d'intervention**

Le conflit du Kosovo a mis en exergue le caractère sclérosé de l'OTAN. L'administration américaine a en effet été échaudée par l'absence de réactivité où le choix des cibles devaient être avalisés par 19 partenaires. De plus le double commandement (chaîne nationale américaine et OTAN) fut source de tensions. Enfin, les Etats-Unis disposent actuellement de la panoplie stupéfiante des moyens pour mener seuls des opérations. Ainsi, même s'ils souhaitent disposer de la plus large coalition politique afin de légitimer leur action, ils ont exclu l'OTAN de leurs opérations militaires en Afghanistan pour garder le contrôle des événements et sans s'encombrer de

soldats de la paix. Bien plus, le Pentagone a décliné l'offre de plusieurs pays, dont la France et la Grande Bretagne, qui avaient proposé d'envoyer des troupes. Déjà marginalisée pendant la guerre pour le Kosovo, l'Europe a été inexistante militairement pour le règlement du conflit afghan.

### **3. Une capacité pour quelle Europe ?**

#### **3.1. Différentes visions des Etats membres**

L'Europe, dans sa longue histoire, n'a jamais eu de vision stratégique unique et aucune partie du continent n'est parvenue à imposer son point de vue aux autres. Beaucoup d'attributs divisent les Etats de l'Union : la taille, le poids économique, l'héritage historique, le statut militaire et politique. La France et le Royaume Uni sont ainsi détenteurs de l'arme nucléaire et participent au groupe très fermé du G8. Une ligne de partage divise les membres de l'OTAN et les anciens Etats neutres bien que ces derniers aient entamé un rapprochement avec l'Alliance. Une autre division pourrait apparaître entre les Etats nordiques sensibles à l'évolution à l'Est, et les Etats méditerranéens plus sensibles à la situation nord africaine. Enfin, les clichés telles que l'indépendance de la politique étrangère française, l'insularité britannique, la semi-souveraineté allemande constituent en réalité les caractéristiques fondamentales de leurs identités, et définissent des approches différentes, à la fois vis-à-vis de la construction européenne et de l'Alliance atlantique.

C'est pourquoi les Européens semblent toujours aussi divisés sur la forme et le fond de cette défense européenne, ils apparaissent particulièrement peu enclins à transposer la politique extérieure et de sécurité commune en réalité diplomatique et militaire. La diversité des approches dans le domaine de la sécurité reste en effet flagrante. Les uns considèrent que la construction communautaire n'est pas l'espace légitime de l'intégration militaire, d'autres estiment que la priorité reste nationale, certains cultivent une neutralité contraire à l'idée d'intégration, et la majorité juge l'Alliance atlantique bien plus légitime que celle de l'Union européenne. De telles situations peuvent créer des hiatus, tel l'Eurocorps, considérée par l'Allemagne comme une unité européenne dédiée à l'OTAN, et par la France comme un premier pas vers l'autonomie européenne. De même, en 1998, le choix européen était motivé par le renforcement de l'Alliance pour le Royaume-Uni, et par son remplacement pour la France.

On comprend dès lors que les Etats membres n'ont pas la même vision de l'étendue du spectre des missions de Petersberg, celles-ci étant interprétées comme un maximum par

les neutres et comme un minimum par ceux qui ont eu une histoire militaire d'importance.

### **3.2. L'absence d'une vision européenne du monde**

Le langage actuel de l'UE, notamment en ce qui concerne les missions de Petersberg ne donne pas la moindre indication sur une vision européenne du monde dans lequel l'Europe pourrait être amenée à intervenir militairement. Quelle est l'étendue de « l'Europe et son voisinage », dans laquelle l'UE devrait pouvoir prendre la tête des opérations ? Dans quelles régions et à quelles distances l'UE souhaite participer de manière significative sur le plan militaire dans des opérations hors zone dirigées par les Américains, sous mandat des Nations unies ? Si une véritable stratégie ne doit pas être trop spécifique sur les détails pour préserver la flexibilité, il convient néanmoins d'adopter un concept explicitant les ambitions européennes et ses intérêts. En l'absence d'une vision stratégique commune, les perspectives à long terme de la PESD demeureront inévitablement limitées.

On constate cette carence dans la politique de sécurité de l'Union, notamment au travers des stratégies communes adoptées jusqu'ici, et qui n'ont pas contribué à une Union plus forte et efficace dans les relations internationales. La raison, invoquée par M. Solana, est qu'elles procèdent d'une approche fondée sur le plus petit dénominateur commun. Aussi a-t-il proposé d'adopter une approche plus sélective des stratégies communes en les inscrivant dans la durée. Si la diminution des intérêts nationaux semble inéluctable, elle devra néanmoins se traduire par une réelle affirmation de l'intérêt commun

Les événements du 11 septembre ont confirmé avec éclat cette absence de politique commune, les dirigeants européens ayant réagi en ordre dispersé, profitant de l'occasion pour se mettre en valeur, mais déniaient en conséquence à l'UE toute prise sur les événements.

Un concept stratégique européen, sans résoudre les réflexes souverainistes, permettrait de matérialiser la détermination de l'Union à agir conformément à ses intérêts vitaux. Définir une stratégie globale de gestion de crise à l'image des doctrines que développe l'OTAN, serait source d'une définition progressive d'un concept de sécurité européen. Néanmoins, comment définir les intérêts vitaux européens ? Ils ne peuvent être la juxtaposition des intérêts vitaux de chaque Etat membre. Il faut donc, dans un premier temps, se concentrer sur les intérêts communs, afin de faciliter la convergence doctrinale et d'élaborer parallèlement un Livre blanc.

Néanmoins, certains événements ont pu faire progresser une vision européenne commune.

### **3.3. Des progrès néanmoins enregistrés**

#### **3.3.1. Une attitude plus interventionniste de l'Europe et un repositionnement des neutres**

Pendant la guerre du Golfe (1991), seuls le Royaume-Uni et la France (avec tout l'éventail des forces conventionnelles) et, dans une moindre mesure, l'Italie (avec des avions de combat) furent impliqués dans des opérations de combat aéroterrestres. Pendant la guerre aérienne du Kosovo (1999), environ la moitié des membres européens de l'OTAN participèrent à des opérations de combat (dont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Turquie) et ce, malgré l'absence d'un mandat clair et spécifique du Conseil de sécurité. Les Etats européens tendent donc à accepter davantage de s'impliquer dans le recours à la force militaire.

Cette attitude plus interventionniste s'observe également sur le plan institutionnel. Pendant les négociations qui ont conduit au Traité d'Amsterdam, les Quinze ont approuvé l'adoption, dans le cadre juridiquement contraignant du TUE, des missions de Petersberg, qui se limitaient initialement aux « Dix » de l'UEO et ne les engageaient qu'à un niveau purement politique. L'inclusion de ces missions dans le traité de l'Union est un grand pas dans le changement d'attitude des neutres et s'est traduit concrètement par la représentation des Etats non alignés à différents degrés dans la KFOR, qui n'est pas exactement une force traditionnelle de maintien de la paix, étant donné les contraintes liées aux règles d'engagement. Enfin, un discours sur la défense, jusqu'ici tabou, est dorénavant légitime.

#### **3.3.2. Ambition née suite au Kosovo**

Le conflit du Kosovo démontra l'indispensable participation des Etats-Unis à toute opération militaire d'envergure. Sur le plan politique, en revanche, les choix stratégiques opérés par la Maison-Blanche et sa réticence à envoyer des troupes sur le terrain provoquèrent de vives frustrations, aussi bien pour Paris que pour Londres. Contrastant avec cet engagement minimal, la prédominance américaine au sein même de l'Alliance renforça la conviction française d'une autonomie de la défense européenne tout en reconnaissant que le cadre atlantique restait le point de passage obligé de cette

ambition. Même les capitales européennes prirent conscience de la faiblesse militaire de l'Europe, conduisant ainsi à la volonté affirmée par les quinze, au sommet de Cologne en juin 1999, de « *doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense* ».

### **3.3.3. Une identité européenne en creux de celle des Etats-Unis**

S'il apparaît difficile de rassembler les Européens autour d'une vision commune, en revanche, une identité européenne peut se forger en creux ou en négatif de celle des Etats-Unis.

L'Europe a également une position différente sur la conduite de la politique de sécurité, même s'il n'y a pas de véritables divergences sur les buts ultimes. Cette manière européenne de gérer les crises prône en effet une approche plus détendue et moins agressive des relations mondiales et des actions conformes à certains principes érigés en fondamentaux de sa morale communautaire. Ainsi, la guerre et la violence ne sont pas jugées comme des méthodes appropriées pour régler les différends entre populations, et l'Europe préconise davantage d'autres formes d'intervention en privilégiant notamment l'humanitaire par rapport au militaire, et la prévention plutôt que la réaction. Même le Royaume-Uni, encore récemment adepte de l'approche américaine musclée du maintien de la paix, adopte l'approche européenne plus subtile de la diplomatie sécuritaire. L'Europe attache en outre une grande importance au multilatéralisme, notamment dans le cadre des Nations unies. Toute action militaire rendue inévitable, doit être menée conformément aux règles internationales avec un mandat juridique clair comme cadre légitime. Enfin, les Etats-Unis sont par culture peu enclins à participer aux opérations de maintien de la paix ou de reconstruction d'un pays. C'est encore plus vrai depuis les événements du 11 septembre, toute leur attention étant mobilisée sur la guerre contre le terrorisme. En revanche, le Royaume Uni et la France ont toujours été disposés à envoyer des troupes sur des théâtres crisogènes en vue de préparer le terrain pour la présence de forces de maintien de la paix.

Il y a, en outre, un mouvement inéluctable vers une prise de conscience plus forte, de la part des Européens, d'un besoin d'Europe. Les valeurs culturelles et sociales diffèrent entre les deux rives de l'Atlantique dans la façon de concevoir l'« Etat-Providence ». Certains propos américains, comme les reproches sur la faiblesse des dépenses militaires ou les « 3D », sont jugés choquants. Les jeunes générations perçoivent plutôt

les Etats-Unis comme un pays qui est partisan de la peine de mort, du port d'armes incitant à la violence, et qui se désintéresse du réchauffement climatique et des effets des mines anti-personnels. En cas de crise internationale, il sera de plus en plus difficile de rallier les citoyens européens derrière les Etats-Unis.

Enfin, sur la scène mondiale, le besoin d'Europe croît également, car la domination américaine déséquilibre les relations internationales ; une puissance en situation d'hégémonie est un risque pour tout le monde. Un contrepoids, joué par l'Europe, s'avère donc indispensable. Les Européens ont notamment cette responsabilité dans la recherche d'équilibres afin de réduire le fossé nord-sud qui s'accroît inexorablement.

Ainsi les Etats de l'Union peuvent se retrouver sur ce que ne sont pas les Etats-Unis. Notamment, leur vision commune sur le caractère global de la gestion de crise est à la base d'une identité européenne de défense.

#### **4. Une capacité pour quoi faire ?**

##### **4.1. Le cadre des missions de Petersberg**

###### **4.1.1. Le champ d'action des missions de Petersberg**

Les missions de Petersberg impliquent en théorie une action militaire, qu'elle soit coercitive (rétablissement de la paix) ou pacifique (maintien de la paix). Leur inclusion dans le traité sur l'Union est une avancée notable, c'est ainsi que face à la crise macédonienne, l'Europe s'est retrouvée pour la première fois unie, et a pris la direction de l'opération *Moisson essentielle*. Néanmoins, des questions apparaissent quant à l'étendue du spectre de ces missions, même si l'ambiguïté, qui est originellement due à la recherche d'un consensus des Etats membres, permet de ne pas s'enfermer dans un cadre trop restrictif, laissant ainsi des possibilités ouvertes pour l'avenir. En effet, doit-on faire entrer dans les missions de Petersberg des guerres telles que celle du Golfe ou du Kosovo ? Son déploiement se limitera-t-il strictement à l'« étranger proche » de l'Union ? 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 ? L'objectif des missions dont l'Europe affirme vouloir se charger n'est pas clair, et les limites extérieures du cadre de Petersberg sont imprécises.

###### **4.1.2. Insuffisances pour les « missions les plus exigeantes »**

Le cadre des missions de Petersberg peut se révéler insuffisant selon les objectifs affirmés. De surcroît, si l'Europe a l'ambition d'intervenir là où les Etats-Unis ne sont

pas concernés, elle doit, sous peine d'incohérence, disposer des moyens afférents. Même si d'aucuns jugent que les opérations au Kosovo auraient pu être évitées en s'y prenant plus tôt, il convient néanmoins d'admettre que l'Europe peut être amenée à agir contre des adversaires implacables comme Slobodan Milosevic, contre qui des missions de type maintien de la paix ou de séparation de belligérants sont inefficaces. L'utilisation de la coercition peut s'avérer indispensable, et donc ne pas être sous-estimée.

#### **4.1.3. Un cadre trop restreint face aux nouvelles menaces**

Les événements du 11 septembre remettent en cause le cadre étroit des missions de Petersberg mais n'ont hélas provoqué aucun débat sur ces nouveaux dangers<sup>21</sup>. C'est sans doute pour cette raison que F. Heisbourg a avancé que la Force de réaction rapide décidée au sommet d'Helsinki, donnera à l'Europe, en 2003, les moyens de faire ce qu'elle aurait dû faire à Sarajevo en 1992. Si cette position est caricaturale, elle montre néanmoins les limites actuelles de la construction d'une Europe de la défense. Un des enseignements de ces attentats est l'impérieuse nécessité de pouvoir faire face à des crises immédiates avec, comme conséquence, des forces militaires efficaces. Des progrès tangibles doivent donc être entrepris. A ce titre, les objectifs du *Headline goal* pourraient s'avérer insuffisants, or aucune réflexion n'a été menée lors de la Conférence d'amélioration des capacités les 19 et 20 novembre 2001, notamment dans le domaine de la sécurité collective, sujet abordé de manière extrêmement prudente par les « neutres », et sur lequel nous reviendrons.

#### **4.2. Une focalisation préjudiciable sur la « projection de paix »**

Les valeurs de l'Union militent en faveur de ce qu'on appelle la « projection de paix ». Néanmoins, se focaliser sur les missions humanitaires ou de maintien de la paix peut s'avérer préjudiciable à terme.

Il ne s'agit pas d'avoir les ambitions américaines dont les responsabilités sont mondiales, ni d'être contre les Etats-Unis, car nous sommes leurs alliés de toujours. L'Union européenne ne préconise d'ailleurs pas une PESD pour remettre en cause le

---

<sup>21</sup> Le Monde du 26 mars a relevé les propos d'un diplomate regrettant que « *les gouvernements européens [n'ont] pas su – ou pas voulu – capitaliser sur la dramatisation des événements, comme l'a fait le président Bush, pour réclamer une augmentation des budgets militaires.* »

rôle des Etats-Unis même si ce projet tente souvent la France. Plus d'Europe ne signifie pas amoindrir le lien transatlantique.

Le projet de l'UE est plus limité, il vise à promouvoir la stabilité, notamment dans son étranger proche qui peut avoir des répercussions directes sur la sécurité internes de l'UE. L'Europe, nous l'avons dit, a une manière propre de gérer les crises qu'il faut effectivement promouvoir. Ainsi, tous les Etats semblent se satisfaire à présent des missions du type bas Petersberg, et même Romano Prodi, se félicitait, que d'ici 2003, l'Europe soit « *mieux équipée qu'aujourd'hui pour affronter les crises humanitaires*<sup>22</sup> ». Mais ce format, qui est une étape importante, ne doit cependant pas devenir une fin en soi. En premier lieu, il y a un risque de promouvoir une politique continentale pour l'Europe, ce qui ne peut être une ambition conforme à son poids économique. En outre, les grands Etats qui ont toujours une vision mondiale ne pourront se satisfaire longtemps de cette conception continentale, sauf à intervenir de manière autonome. Cette force de réaction rapide ne peut non plus répondre intégralement aux soucis sécuritaires de l'Europe et aux défis du siècle nouveau. Enfin, sans l'obtention d'une puissance militaire crédible, l'Europe sera toujours un nain politique qui se diluera dans une zone euro-atlantique dominée par l'OTAN et les Etats-Unis.

### **4.3. La défense collective**

La défense collective européenne restera encore longtemps du domaine de l'OTAN. Néanmoins, les événements du 11 septembre militent en faveur d'une plus grande prise en compte par l'Europe de sa sécurité collective, la menace terroriste existant également sur le continent, confère l'attentat déjoué qui visait la cathédrale de Strasbourg en décembre 2001. C'est d'ailleurs un des objectifs de la PESC que d'œuvrer pour « *le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes* (art 11 TUE) ». En outre, ces événements remettent en cause l'OTAN dont l'évolution est d'ores et déjà prévisible. Ainsi, à la Conférence sur la politique de sécurité de Munich, tenue les 2 et 3 février 2002, rendez-vous annuel des stratèges et experts militaires mondiaux, le numéro deux du Pentagone a sous-entendu que l'OTAN était démodée et a appelé à sa complète réforme lors du sommet de l'Alliance prévu en novembre à Prague. D'ailleurs, quel sens peut-on donner à une organisation qui n'a pas été activée malgré l'évocation de l'article 5 ? Il est également prévisible que l'OTAN devienne de plus en plus une coquille vide avec l'élargissement à des pays n'ayant pas

les moyens de moderniser leur capacité de défense, raison qui explique d'ailleurs en partie l'absence d'opposition de la Russie à ce projet. N'oublions pas, à ce titre, que le caractère non obligatoire de l'article V de l'OTAN est une clause de précaution évitant une intervention systématique des Etats-Unis. Enfin, F. Heisbourg, avec la collaboration de Nicole Gnesotto<sup>23</sup> a clairement mis en lumière le paradoxe qui préside à la constitution d'une Europe de la Défense. Si les Européens sont décidés à se prendre en charge en consentant aux efforts budgétaires inhérents, l'Europe gagnera inéluctablement en autonomie. Réciproquement, plus l'écart financier et donc technologique, s'accroîtra entre les deux rives de l'Atlantique, plus le risque de découplage stratégique avec les Etats-Unis augmentera, avec comme conséquence la remise en cause d'une alliance avec les Européens. Les deux tendances peuvent donc conduire au même résultat.

Il ne s'agit pas pour autant d'abolir cette organisation, mais son rôle sera probablement amené à évoluer. Hormis la résurgence d'une menace majeure en Europe, l'OTAN, gage du lien transatlantique, permettra de maintenir, voire renforcer cette idée de communauté d'intérêts tant politiques que militaires, d'autant plus que l'UE n'agira jamais sans s'être concertée avec les Etats-Unis et que « neither the US nor the EU will find an alternative international partner of similar scale and importance committed to defending values and interests so nearly identical<sup>24</sup> ».

De surcroît, la maîtrise de la prolifération des armes de destruction massive est une stratégie qui a vécu. Après l'Inde et le Pakistan, d'autres Etats accéderont à la capacité nucléaire. Il s'agit désormais de se protéger, de se défendre. Le projet américain de défense antimissile (NMD) s'inscrit précisément dans cette nouvelle situation de contre-prolifération.

Cette nouvelle situation géostratégique montre que l'Europe ne pourra faire longtemps l'économie d'une prise en compte de sa défense collective. Celle-ci existe pour les Dix Etats signataires du Traité de Bruxelles et se fonde sur l'article V qui se lit comme suit : « *Au cas où l'une des Hautes parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la*

<sup>22</sup> Le Monde du 14.12.01, *Renouveler la méthode communautaire*

<sup>23</sup> HEISBOURG François (dir.), *Défense européenne : la mise en œuvre* ; Cahiers de Chaillot n° 42, septembre 2000

<sup>24</sup> Intervention by Javier SOLANA EU High Representative for the common foreign and security policy, Bruxelles, 19 février 2002

*Charte des Nations unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres* ».

De même qu'une Déclaration relative à l'UEO avait été annexée au Traité de Maastricht, on peut raisonnablement envisager qu'une clause de défense collective soit inscrite, en déclaration annexe au Traité de l'Union, sans s'imposer aux cinq autres membres de l'Union européenne. Les Etats membres non-signataires depuis le début pourraient y souscrire à tout moment. Cette solution permettrait de conserver toute la valeur juridique de l'article V pour les Dix de l'UEO, d'être ouverte à des candidats potentiels, et de transférer cette compétence résiduelle de l'UEO à l'Union.

Notons, pour finir, que la sécurité collective est une prémisse à l'élaboration d'un véritable concept stratégique européen. Mais le débat sur l'Europe, depuis le 11 septembre, porte au-delà des questions sécuritaires ou identitaires. Il s'agit dorénavant de l'existence politique de l'Europe.

#### **4.4. Une limitation aux ambitions politiques**

Or, toujours à la Conférence sur la politique de sécurité de Munich, les Américains ont répété leur choix de privilégier les coalitions à géométrie variable dans la lutte contre le terrorisme. Ils n'assignent aucun rôle particulier à l'Otan, et n'en prévoient pas davantage pour l'Union européenne. L'Union paraît donc pour longtemps condamnée à être réduite aux tâches de contrôle de foule, de protection des convois humanitaires et de dépollution de zone.

De plus, cette conférence a été l'occasion de montrer la profondeur du fossé transatlantique. Les Européens se plaignent d'être tenus pour quantité négligeable par les Etats-Unis dans la guerre contre le terrorisme. Ils ont été ravalés au rang de « *pygmées militaires* », selon l'expression acerbe du secrétaire général de l'Otan, lord Robertson. « *Il y a un fossé technologique qui est en train de devenir un fossé politique, [...], plus il sera grand, moins les Etats-Unis se sentiront obligés de prendre en compte les demandes de leurs alliés. Il faut combler le fossé, aussi vite que possible* <sup>25</sup> », a averti à Munich l'ancien secrétaire américain à la Défense William Cohen. Et c'est bien là la réalité : on est mieux écouté en alignant des porte-avions et des avions de combat, et « *une politique étrangère sans dispositif de coercition autonome n'a guère de*

---

<sup>25</sup> Propos rapportés dans Le Figaro du 4 février 2002

*crédibilité*<sup>26</sup> ». A titre d'exemple, pendant le conflit du Kosovo, les Chefs d'état-major du Royaume Uni et de la France, qui avaient engagé un important volume de forces dans le cadre de la campagne aérienne, avaient des contacts journaliers avec le SACEUR sur les opérations en cours, contrairement à l'Allemagne qui s'est sentie flouée.

Cette tendance risque fort de s'accroître. Suite à la campagne en Afghanistan, l'Union est de plus en plus frustrée par l'unilatéralisme américain. Des critiques ouvertes ont été adressées aux Etats-Unis, en février 2002, par les ministres des affaires étrangères français, allemand et même britannique, se traduisant par une tension transatlantique d'une intensité conséquente. Ce qui inquiète les Européens, c'est la possibilité que les Etats-Unis entreprennent des actions qui affectent leurs intérêts sans prendre leur avis en considération. Les attentats du 11 septembre ont clairement posé le problème du lien transatlantique devant lequel il ne faut plus se voiler la face de manière pusillanime. Déjà pendant le conflit du Kosovo où Tony Blair plaida l'envoi de troupes au sol, ses arguments eurent « *d'autant moins de poids que cette volonté diplomatique ne reposait que sur une capacité militaire limitée*<sup>27</sup> ».

M. Solana<sup>28</sup> est fier d'annoncer que l'Europe participe, pour plus de la moitié du budget, à l'assistance au développement, qu'elle est le premier bailleur de fonds pour l'Afghanistan en contribuant de surcroît pour 90% à la force de stabilisation, et enfin qu'elle dispose des capacités que les Etats-Unis n'ont pas comme le déploiement d'une force de police. Il regrette, en conséquence, que les médias se soient uniquement focalisés sur le *gap* technologique entre l'Europe et les Etats-Unis. Mais n'est-ce pas précisément la confirmation que la puissance est d'un autre ordre ?

La diplomatie soutenue par la force est beaucoup plus efficace que la diplomatie seule, d'autant plus aujourd'hui avec la nouvelle articulation du politique et du militaire. En effet, si le recours à la force a diminué, après deux conflits mondiaux meurtriers et l'ère du nucléaire, il revient à nouveau sur le devant de la scène avec l'avènement des nouvelles technologies. Même si l'outil militaire n'est plus l'instrument exclusif de gestion de crise, il n'en demeure pas moins que la réflexion ne peut plus se limiter à la

---

<sup>26</sup> BUFFOTOT Patrice (dir.), *La défense en Europe*, Les études de la documentation française, Edition 2001

<sup>27</sup> HAINE Jean-Yves, *l'Eurocorps et les identités européennes de défense*, Les documents du C2SD, n°33, janvier 2001, p 115

<sup>28</sup> Intervention by Javier SOLANA EU High Representative for the common foreign and security policy, Bruxelles, 19 février 2002

prévention et l'après-crise. Penser la guerre est à nouveau une nécessité parce que le recours à la force redevient une arme du politique.

Il ne s'agit cependant pas de construire l'Europe contre les Etats-Unis, mais de l'édifier de manière crédible, à leurs côtés, pour avoir droit au chapitre. Car, l'Europe a beau jeu de vitupérer contre l'unilatéralisme et l'arrogance américains alors que c'est en grande partie le résultat de la faiblesse de son engagement dans la construction d'un outil de défense crédible.

## Conclusion

L'Europe de la défense se construit selon un processus intergouvernemental avec pour corollaire l'absence de dimension parlementaire. L'intergouvernemental aura certainement cours pour longtemps parce qu'il demeure un moteur essentiel, et que la défense touche à la souveraineté capitale des Etats. Il faut donc trouver des solutions de compromis. Une seconde assemblée, en réintroduisant le contrôle parlementaire et budgétaire, serait une avancée notable et permettrait d'élaborer plus aisément un budget européen pour la défense davantage communautarisé. Les organes politico-militaires doivent être clarifiés en regard des structures existantes et le niveau décisionnel demande des clarifications avec notamment un renforcement des prérogatives du COPS et du SG/HR.

A ce titre, la mise en place de la Convention peut être capitale pour la poursuite de l'intégration européenne, d'autant plus que la politique des petits pas et de la démarche *bottom up* atteignent aujourd'hui leur limite en regard de l'élargissement prochain. Avec la nomination de Valéry Giscard d'Estaing, bien au fait des dossiers européens, les gouvernements acceptent implicitement le défi de voir la Convention produire des propositions ambitieuses, voire dérangeantes. Cette action devra, en outre, susciter une démarche active et volontaire sur les questions de Défense, tant au niveau des parlements qu'au niveau des représentants de la société civile.

En revanche, des questions essentielles n'ont pas été soulevées. L'objectif global de capacité souffre de lacunes graves même si on peut le concevoir comme une première étape. L'absence de vision stratégique, de clarification dans les relations avec l'OTAN et d'objectif pour l'après 2003, l'ambiguïté des missions de Petersberg et le déficit technologique grandissant, sont autant de limites qui confinent toujours l'Europe au rang de nain politique. Or la puissance, aujourd'hui, repose sur des capacités militaires crédibles, non limitée aux seules opérations de maintien de la paix, et impose aux gouvernements de réfléchir à la guerre. Il ne s'agit plus simplement de la sécurité ou de l'identité de l'Europe, mais de son existence politique.

Quelle que soit l'absence de volonté européenne, l'Europe de la défense se construira inéluctablement, que ce soit de manière volontaire ou sous la pression des événements.

Certes, on peut douter qu'existe actuellement une réelle volonté de poursuivre la construction d'une Europe de la Défense, tant au niveau des gouvernements que des citoyens, néanmoins, la force de réaction rapide nouvellement créée, sera assurément utilisée et entraînera inévitablement des réflexions sur les évolutions à mener.

Néanmoins l'hyperpuissance et l'unilatéralisme américain, qui tendent à marginaliser toutes les organisations, ainsi que le lancement de leur plan de défense anti-missile, imposent une autre réflexion sur la sécurité en Europe et sur l'étendue des missions de Petersberg. Il faut donc espérer que les événements récents avec toutes ses implications provoque un électrochoc chez les gouvernants mais aussi les citoyens, et que ceux-ci prennent conscience que, dorénavant, l'ère des « dividendes de la paix » est définitivement close.

Quoiqu'il en soit, l'Europe de la Défense ne sera prise au sérieux par les Etats-Unis que si elle se construit sérieusement.

**PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES**

<b>CIG :</b>	Conférence InterGouvernementale
<b>CMUE :</b>	Comité Militaire de l'Union Européenne
<b>COPO :</b>	COmité POLitique
<b>COPS :</b>	COmité Politique et de Sécurité
<b>COREPER :</b>	COmité des REprésentants PERmanents
<b>COSAC :</b>	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires
<b>DCI :</b>	Defence Capacity Initiative
<b>EMUE :</b>	Etat-major de l'Union Européenne
<b>NMD :</b>	National Missile Defence
<b>OTAN :</b>	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
<b>PESC :</b>	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
<b>PESD :</b>	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
<b>SACEUR :</b>	Supreme Allied Commander EURope
<b>SG/HR :</b>	Secrétaire Général/Haut Représentant
<b>SHAPE :</b>	Supreme Headquarters Allied Powers in Europe
<b>TUE :</b>	Traité de l'Union Européenne
<b>UE :</b>	Union Européenne

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrages :**

- BUFFOTOT Patrice, *La défense en Europe*, Les études de la documentation française, Edition 2001
- GERBET Pierre, *La construction de l'Europe*, Imprimerie nationale, 3<sup>ème</sup> édition, 1999
- HOTTIAUX Laurent et LIPONSKA-LABEROU Joanna, *La politique européenne de défense*, Questions contemporaines, L'Harmattan, 2000
- *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, Textes comparés, La documentation française, Edition 1998
- VIGNE Natacha, *Les institutions européennes*, Ellipses, 1997

### **Reuves**

- BEDAR Saïda, *Défis asymétriques et projection de puissance*, Cahier d'études stratégiques n° 25, CIRPES, 1999
- HAINE Jean-Yves, *l'Eurocorps et les identités européennes de défense*, Les documents du C2SD, n°33, janvier 2001
- HEISBOURG François (dir.), *Défense européenne : la mise en œuvre*, Cahiers de Chaillot n° 42, Institut d'études stratégiques de l'UEO, Paris, septembre 2000
- HOPKINSON William, *Elargissement : une nouvelle OTAN*, Cahiers de Chaillot n° 49, Institut d'études stratégiques de l'UEO, Paris, octobre 2001.
- HOWORTH Jolyon (dir.), *l'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ?*, Cahiers de Chaillot n° 43, Institut d'études stratégiques de l'UEO, Paris, nov 2000
- RUTTEN Maartje (dir.), *De Saint-Malo à Nice : Les textes fondateurs de la défense*, Cahiers de Chaillot n° 47, Institut d'études stratégiques de l'UEO, Paris, mai 2001

### **Articles de revues :**

- BAUDIN Pierre, *De la défense de l'Europe à la l'Europe de la défense*, Défense nationale, novembre 2000
- BLANC Emile et FENNEBRESQUE Michel, *La défense européenne après le conseil européen de Nice*, Défense nationale, février 2001

- CARDOT Patrice, *Renforcer la Pesc et la PESD en modernisant les institutions de l'Union européenne*, Défense nationale, décembre 2001 (1<sup>e</sup> partie) et janvier 2002 (2<sup>e</sup> partie)
- COLARD Daniel, *L'Union européenne et les petits pas du traité de Nice*, Défense nationale, mars 2001
- Colloque S. VINCON, X. de VILLEPIN, J.-M BOUCHERON, A. BOYER, P. MALLARD, P. DEMIGNE, *Défense : quels projets après 2002*, Défense nationale, juin 2001
- VIRIOT Jean-Marie, *L'autonomie, clé de voûte d'une véritable défense européenne*, Défense nationale, février 2001
- Entretien avec Javier SOLANA, *l'Europe puissance*, Politique internationale été 2001

**Directives, recommandations, discours :**

- Discours du Premier ministre Lionel Jospin, *l'avenir de l'Europe élargie*, Paris, 28 mai 2001
- 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
- Déclaration de Laeken, 15 décembre 2001
- Intervention by Javier SOLANA EU High Representative for the common foreign and security policy, Bruxelles, 19 février 2002

## TABLE DES MATIERES

<b>Sommaire</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>Partie I: l'intergouvernemental et la dimension parlementaire</b>	<b>6</b>
1. Le processus intergouvernemental	6
1.1. Les institutions et la PESC	6
1.2. Avantages et limites du processus intergouvernemental	8
2. La dimension parlementaire	10
2.1. Conséquences du traité de Nice sur l'UEO	10
2.2. La proposition de l'UEO	11
2.3. Les réticences des gouvernements et du parlement européen (PE)	11
2.4. Une deuxième assemblée comme seule solution réaliste	13
3. Le problème du budget	15
4. Le rôle de la Convention décidée à Laeken	17
<b>Partie II: L'institutionnel et le pouvoir décisionnel</b>	<b>18</b>
1. Le transfert de compétences de l'UEO vers l'UE	18
2. Les organes politico-militaires	18
2.1. le COPS	18
2.2. Les organismes militaires	19
3. Fonctionnement des institutions en cas de crise	20
3.1. La planification opérationnelle	20
3.2. La conduite d'une opération	23
3.3. Rôle des organes politico-militaires	23
4. La concurrence avec les organismes existants	24
4.1. La relation EMUE/Unité politique	24
4.2. La relation COPS/Comité politique (COPO)	25
4.3. La relation COPS/ Comité des représentants permanents (COREPER)	25
4.4. La relation COPS/Conseil	26
4.5. La relation HR PESC/Commission	26
5. Des pistes possibles	28

<b>Partie III: Les objectifs de capacités et la vision stratégique de l'Europe</b>	<b>30</b>
1. Les objectifs capacitaires	30
1.1. L'objectif global et les objectifs de capacité	30
1.2. Les résultats	31
1.3. Les lacunes	32
1.4. Le budget consacré à la défense	33
2. Les relations avec l'OTAN et les Etats-Unis	34
2.1. Les relations avec l'OTAN	34
2.2. Position et évolution des Etats-Unis	37
3. Une capacité pour quelle Europe ?	39
3.1. Différentes visions des Etats membres	39
3.2. L'absence d'une vision européenne du monde	40
3.3. Des progrès néanmoins enregistrés	41
4. Une capacité pour quoi faire ?	43
4.1. Le cadre des missions de Petersberg	43
4.2. Une focalisation préjudiciable sur la « projection de paix »	44
4.3. La défense collective	45
4.4. Une limitation aux ambitions politiques	47
<b>Conclusion</b>	<b>50</b>
<b>Principales abréviations utilisées</b>	<b>52</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>53</b>