



L'articulation Union Européenne – Alliance atlantique au regard de la PESD

Mémoire

du

Chef d'Escadrons Bertrand DROGUET

dans le cadre du séminaire de géopolitique
« l'Europe en construction : défense et sécurité »

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

Avril 2002

FICHE DE PRESENTATION

1- TITRE: L'articulation Union Européenne – Alliance atlantique au regard de la PESD

2-AUTEUR : Chef d'escadrons DROGUET Bertrand (Terre - France).

3- DATE DE REDACTION : 8 avril 2002

4- DIVISION : C6

5-NATURE DU TRAVAIL : Mémoire de géopolitique

6-RESUME :

La PESD, portée sur les fonts baptismaux par le sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, élargit le domaine de compétence de l'UE. Sans doute génératrice d'une dynamique d'intégration supplémentaire, l'Europe de la défense vise à l'acquisition du statut d'acteur international grâce à une "capacité autonome d'action et de décision". Sa mise en œuvre ne va-t-elle pas changer la nature de la relation de sécurité transatlantique ?

L'Europe doit, sans complexe ni tabou, se doter des capacités militaires et politiques nécessaires pour secouer le joug du nanisme politique auquel elle a consenti il y a plus de cinquante ans. Il y va de son intérêt et de celui du monde qu'elle puisse jouer, aux côtés des Etats-Unis, sa propre partition et faire valoir sa différence politique. Ainsi, la maturation de la relation transatlantique passe par l'appropriation de l'idée qu'il ne s'agit pas de remettre en cause la "solidarité atlantique", mais de lui donner une consistance nouvelle pour une meilleure sauvegarde de nos valeurs et de nos intérêts communs. En fonction de leur détermination politique et des efforts consentis, notamment budgétaires, les Européens seront eux-mêmes leurs meilleurs amis ou leurs pires ennemis. En outre, ils ne doivent pas s'effrayer à l'avance d'avoir sans doute un jour à se poser la question d'une défense collective proprement européenne.

7-MOTS CLEFS : Union européenne, PESD, PESC, OTAN

L'articulation Union Européenne – Alliance atlantique au regard de la PESD

Sommaire

Partie I :

L'OTAN post guerre froide : les éléments de la nouvelle donne à la fin des années 1990

Fin de la "guerre froide" : une nouvelle OTAN

La deuxième naissance du « pilier » européen de la défense

Les Etats-Unis

Partie II :

La PESD : capacités, moyens et difficultés

Quels moyens pour la PESD ?

Les liens de l'UE avec la structure OTAN et les autres membres européens

Quelle autonomie européenne au sein de l'OTAN ?

Partie III :

« L'UE doit être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale »

Quel projet stratégique pour la PESD ?

Vers une répartition des tâches ?

Face à une OTAN en pleine évolution

INTRODUCTION	5
PARTIE I : L'OTAN POST GUERRE FROIDE : LES ELEMENTS DE LA NOUVELLE DONNE A LA FIN DES ANNEES 1990	8
1.1- Fin de la "guerre froide" : une nouvelle OTAN	8
1.2- La deuxième naissance du « pilier » européen de la défense	12
1.3- Les Etats-Unis	15
1.3.1- La position américaine quant à la PESD	15
1.3.2- La tentation nouvelle de l'unilatéralisme	16
PARTIE II : LA PESD : CAPACITES, MOYENS ET DIFFICULTES	19
2.1- Quels moyens pour la PESD ?	19
2.2- Les liens de l'UE avec la structure OTAN et les autres membres européens	24
2.2.1- Le problème de la planification.....	24
2.2.2- La place des autres nations européennes.....	25
2.3- QUELLE AUTONOMIE EUROPEENNE AU SEIN DE L'OTAN ?	27
PARTIE III : « L'UE DOIT ETRE EN MESURE DE JOUER TOUT SON ROLE SUR LA SCENE INTERNATIONALE »	31
3.1- Quel projet stratégique pour la PESD ?	31
3.2- Vers une répartition des tâches?	35
3.2.1- Un partage horizontal : le partage géographique ?	35
3.2.2- Un partage vertical : la division des tâches ?	37
3.3- Face à une OTAN en pleine évolution	38
CONCLUSION	42
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	44

Introduction

En octobre dernier, une délégation de la commission de défense de l'Assemblée nationale s'est rendue en visite au Pentagone. Elle s'est, entre autres, entretenu avec M. Paul Wolfowitz, secrétaire adjoint à la Défense pour prendre la mesure des événements du 11 septembre, saisir l'ampleur et la nature de la riposte américaine mais aussi discerner le rôle possible de la France dans cette nouvelle inflexion des relations internationales. Les parlementaires se sont attirés le cinglant constat suivant : "Nous , Américains, nous faisons la cuisine, tandis que vous les Européens vous faites la vaisselle !" ¹

Si l'écart technologique et budgétaire entre les partenaires de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), Américains et Européens se faisait déjà largement sentir, l'ampleur de la réaction des Etats-Unis ne peut que laisser songeur quant à la réalité future du partenariat transatlantique : forts du soutien politique d'une large coalition, ils sont entrés en guerre quasiment seuls contre le terrorisme, projetant à des milliers de kilomètres, après un mois de préparatifs une force militaire considérable que les Européens auraient ensemble été bien en peine de rassembler. Et là où les Soviétiques ont connu leur "Viet-Nam", les Etats-Unis ont d'ores et déjà remporté les succès que l'on sait. De plus, en soutien d'une stratégie d'action qui à l'évidence s'est revêtue du "tout militaire", l'administration Bush a récemment décidé d'une augmentation du budget de la défense de 15% pour 2002.

Dans cette lutte de longue haleine qui se dessine, l'OTAN risque de s'en tenir à l'expression d'une solidarité toute rhétorique et les Européens au rôle de contributeurs très marginaux dans le cadre de coopérations bilatérales individuelles avec le "grand frère". Quid du partenariat transatlantique et de l'Europe de la défense dans ce nouveau contexte ?

Pourtant, supplantant l'Initiative européenne de sécurité et de défense (IESD), la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), portée sur les fonts baptismaux par le sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, introduit dans les compétences de l'Union européenne (UE) une capacité de défense. Sans doute génératrice d'une dynamique d'intégration supplémentaire, l'Europe de la défense a clairement pour but de donner à l'UE le statut d'acteur international à part entière. Mais des prétentions à la concrétisation, la route est longue et comporte bien des difficultés, si ce n'est des embûches.

¹ Propos rapporté par le député P. Lellouche lors d'un colloque à l'Assemblée nationale en décembre 2001

Tout d'abord, il faut tenir compte du fait que la PESD s'inscrit par nature dans une dimension nouvelle : elle est foncièrement un processus d'envergure politique et appelle de fait à rénover la relation transatlantique actuelle, héritée de la seconde guerre mondiale ; l'idée même d'autonomie européenne le rappelle. Quel sens ultime donner à cette rénovation entre rééquilibrage, renforcement, autonomie ou découplage ? Ensuite, la PESD nécessite la dévolution de moyens et de capacités militaires, la mise en place d'institutions dédiées et surtout une volonté politique réelle et partagée ; l'UE se donne-t-elle tous les moyens de son ambition et jusqu'où aller dans l'acquisition de cette "capacité autonome d'action et de décision" ? De plus, s'agit-il pour nous, Européens, de faire la même chose que l'OTAN dans la gestion des crises mais avec des moyens européens ou bien apporterons-nous "une valeur ajoutée irréductible qui modifiera en profondeur le concept même et la pratique de gestion des crises [pour mettre en œuvre un modèle] plus adapté à la complexité du XXI^{ème} siècle que le seul interventionnisme militaire"² ? Enfin, et surtout, la construction de l'Europe de la défense n'appelle-t-elle pas à terme à dépasser le consensus actuel qui s'est formé autour des missions de sécurité collective ? Un acteur international peut-il être crédible tout en n'assumant pas totalement sa propre défense ?

Ainsi, dans un monde en évolution accélérée (inflexions dues au 11 septembre 2001), avec des Etats-Unis décidés à mener à son terme et à la manière américaine leur guerre contre le terrorisme au nom des valeurs pourtant partagées par le monde occidental, une OTAN en plein questionnement et à la veille de décisions importantes (sommet de Prague en novembre 2002), la nature fondamentale de la relation de sécurité transatlantique n'est-elle pas, au fond, appelée à changer avec la mise en œuvre de la PESD ?

Pour éviter de s'enfermer dans un schéma où selon la formule de D. Moïsi, "les Etats-Unis combattent, les Nations Unies nourrissent et l'Europe baille des fonds"³, l'UE doit, sans complexe ni tabou, se doter des capacités militaires et politiques nécessaires pour secouer le joug du nanisme politique auquel elle a consenti il y a plus de cinquante ans. Il y va de son intérêt et de celui du monde qu'elle puisse jouer, aux côtés des Etats-Unis, sa propre partition et faire valoir sa différence politique. L'autonomie ne se monnaie pas, elle s'acquiert par la détermination politique et en consentant les efforts indispensables, notamment budgétaires : en cela, les Européens seront eux-mêmes leurs meilleurs amis ou leurs pires ennemis. Et le succès des premières opérations sera déterminant quant à la crédibilité internationale l'UE et à l'instauration d'une relation enfin "adulte" avec l'OTAN et les Etats-Unis.

² N. Gnesotto, *L'intégration européenne et la défense*, Cahier de Chaillot n°43, Institut d'études stratégiques de l'UEO, Paris, novembre 2000, introduction, p.vi

³ Directeur adjoint de l'IFRI, conférence prononcée au CID le 27 février 2002

Pour ce faire, il conviendra dans un premier temps d'analyser la nouvelle donne de l'OTAN post guerre froide, notamment son adaptation au nouveau contexte stratégique, les évolutions du "pilier européen" mais aussi la spécificité des positions américaines. Dans une deuxième partie, il faudra étudier la PESD, ses moyens, les difficultés posées par sa mise en œuvre et dans quelle mesure une "autonomie" européenne est envisageable. Enfin, il sera judicieux de considérer les possibles contradictions et les éventuelles compatibilités entre une OTAN en pleine évolution et une Europe de la défense en plein devenir mais encore incertaine.

Partie I : L'OTAN post guerre froide : les éléments de la nouvelle donne à la fin des années 1990

Avec les événements de 1989 - chute du mur de Berlin - et de 1991 - démantèlement de l'Union soviétique et dissolution du pacte de Varsovie -, l'OTAN a indéniablement rempli les buts qu'elle s'était fixés : conçue pour associer dans un même effort de défense les deux côtés de l'Atlantique (le fameux article 5 du traité de Washington) et donner à l'ensemble du monde dit libre les moyens de faire front à toute velléité d'agression soviétique, elle a pourvu avec efficacité à la sécurité de la zone euro-atlantique et remporté la Guerre froide. Quelle justification dès lors apporter à la prolongation de son existence dans un monde bien différent de celui qui a prévalu à sa constitution ?

* *

1.1- Fin de la "guerre froide" : une nouvelle OTAN

De l'effondrement du communisme est né un monde certes sans menace majeure mais fondamentalement plus risqué : crainte de déstabilisation politique, maîtrise incertaine des outils militaires, libération des énergies nationales voire ethniques. L'OTAN, pour beaucoup, n'apparaît plus comme l'outil idoine : ils en appellent à sa disparition.

Cependant, force est de reconnaître qu'elle acquiert au cours des années 1990 une importance accrue : elle s'adapte et sait répondre aux défis du bouleversement géostratégique. Seule organisation de défense collective efficace, l'OTAN dépasse ce rôle et se transforme en organisation additionnellement en charge de sécurité collective.

. Avec le nouveau concept stratégique, adopté au sommet de Rome en 1991 et réaffirmé en 1999, l'OTAN accorde une plus grande attention à son rôle politique ; c'est un certain retour à l'article 4 du traité de Washington qui affirme que l'organisation est le principal forum de consultation entre ses membres pour les questions de sécurité. Et de fait, des liens se tissent avec ses anciens adversaires dans le cadre du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), du Partenariat pour la paix (PpP) et de l'Acte fondateur avec la Russie en 1997.

. L'élargissement devient alors une des questions prioritaires de l'Alliance ; une *Etude sur l'élargissement de l'OTAN* est publiée en 1995 et les trois premières adhésions ont lieu lors du sommet du cinquantenaire à Washington en 1999,

. Autre traduction de cette transformation de l'OTAN et non des moindres, elle s'engage hors de sa zone de compétence initiale comme fournisseur de moyens militaires dans des opérations visant à restaurer la stabilité générale de la zone euro-atlantique, en Bosnie et au Kosovo.

Et la France, mauvais élève traditionnel de la classe européenne, se rapproche en 1995, tandis que semble devoir enfin se concrétiser le fameux "pilier européen" de l'organisation sous la dénomination d'IEDS.

Au bilan de ces quelques années - presque une décennie - d'adaptation, il semble bien que la question de la défense de l'Europe n'ait pas évolué et doive irrémédiablement se décliner au sein de cette organisation rénovée.

Pour revenir quelque peu aux prémices du problème, il faut se rappeler qu'en dépit des traités de défense de 1947 (Dunkerque) et 1948 (Bruxelles), fondés tous deux sur l'idée que la sécurité européenne peut et doit être prise en charge par les puissances européennes elles-mêmes, l'importance de la menace communiste conduit au constat inverse. Celle-ci ne peut plus être "efficacement garantie que par les Etats-Unis, vivement encouragés par la France et la Grande-Bretagne à entrer dans une « alliance contraignante », qui lierait les destinées des deux continents dans une communauté de sécurité atlantique." ⁴ Au début, l'OTAN semble fondée sur l'idée même de deux piliers militaires dont l'évolution et la combinaison doivent conduire à une relation à somme positive. En fait, ce concept de piliers jumeaux, plus ou moins équivalents, ne s'est jamais concrétisé, et ce en dépit de sa reformulation par le président J.F Kennedy en 1962.

Aussi, jusqu'aux années 1990, Américains et Européens restent cantonnés dans leurs dilemmes respectifs : les premiers appelant à un partage substantiel du fardeau tout en se satisfaisant de leur position hégémonique et les seconds revendiquant une plus grande responsabilité "européenne" tout en voulant bénéficier des "dividendes de la paix".

Les tentatives d'imaginer un partage du fardeau dans le cadre d'une structure à deux piliers se heurtent donc au double écueil des divisions européennes et de l'ambivalence américaine⁵ :

- les Européens sont divisés dans leur manière de répondre au dilemme politique posé par une défense commune : comment mettre en commun ce qui constitue l'essence même de la souveraineté - les responsabilités en matière de défense nationale ? Ils demeurent incapables de décider entre deux "maux" : l'intégration de leur défense ou l'hégémonie américaine ?

⁴ Jolyon Howorth, *L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ?*, Cahiers de Chaillot n°43, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, p 9

⁵ *Ibid.*, p.10-12

- l'ambivalence des Etats-Unis à l'égard de "l'Europe puissance" perdue ; tout en reconnaissant la nécessité de l'Alliance, les Américains (le Congrès surtout) regrettent les coûts, voire l'engagement subséquents. Ils en réclament le leadership, mais demandent constamment un plus grand partage du fardeau par les Européens et se laissent parfois aller à des crises d'isolationnisme. En clair, ils s'interrogent pour savoir si "leur sécurité est mieux garantie en dominant l'Europe ou en s'en retirant".⁶

Cependant, après l'échec de la relance de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) à l'initiative du président Mitterand, entre 1984 et 1987, l'idée d'une certaine existence européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense fait son chemin.

D'une part, lors du traité de Maastricht (1992), l'UE se donne pour objectif d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une "politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune". De fait, à Petersberg, en Allemagne, en juin 1992, les dix membres de l'UEO se retrouvent pour discuter de la concrétisation de la déclaration de Maastricht et se disent prêts à "mettre à disposition des unités appartenant à toute la gamme de leurs forces armées classiques en vue de l'exécution de tâches militaires menées sous l'autorité de l'UEO". Ces forces, placées sous l'autorité de l'UEO, seraient mises à disposition pour diverses missions débordant le cadre de la défense commune défini à l'article 5 du traité de Washington et par la version modifiée du Traité de Bruxelles, qui a donné naissance à l'UEO. Ces missions dites de "Petersberg" sont des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat dans la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

D'autre part, au sein de l'OTAN, à la suite du conseil de l'atlantique Nord (CAN) de Bruxelles en 1994 et de la réunion ministérielle de Berlin en 1996, les Alliés font part de leur intention de construire au sein de l'Alliance une "IESD" destinée à "permettre à tous les Alliés européens d'apporter une contribution plus cohérente et effective aux missions et activités de l'Alliance" et "à agir par eux-mêmes au besoin". A cet effet, l'OTAN met sur pied le concept de groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) devant servir la volonté des coalitions européennes d'utiliser des capacités de l'OTAN "séparées mais non séparables" lors d'opérations autres que celles relevant de la défense collective. La création des GFIM est par ailleurs une réponse immédiate aux nouveaux rôles et missions énoncés dans le concept stratégique de l'Alliance de 1991.

⁶ Jolyon Howorth, *op.cit.*, p. 11

L'OTAN se montre ainsi prête à fournir des moyens matériels (y compris en matière de planification) et les services de l'adjoint du Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR), premier responsable militaire européen au sein de l'OTAN, pour des opérations de gestion de crise menées par les Européens lorsque l'Alliance ne souhaite pas être impliquée tout entière (les ministres sont convenus d'autoriser le SACEUR adjoint à cumuler ses fonctions avec celles de commandant suprême de l'UEO).

Quelle portée accorder à ce pilier européen ? Plusieurs remarques viennent à l'esprit.

. L'IESD se construit bel et bien à l'intérieur - et non à l'extérieur - des structures de l'Alliance atlantique et vise principalement à renforcer le lien transatlantique : les dix membres de l'UEO appartiennent à l'OTAN, les autres pays européens en sont soit observateurs, soit membres associés.

. L'IESD répond au souci de renforcer l'OTAN dans le sens souhaité par les Etats-Unis, sa réussite dépendant du développement par les Alliés européens des capacités requises pour donner corps au concept stratégique de l'Alliance de 1999. L'Initiative pour les capacités de défense (ICD), entérinée par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN lors du sommet du cinquantenaire, est de fait étroitement associée à l'IESD. Elle vise à remédier aux déficits de capacités au sein de l'Alliance, mis en relief lors de précédents examens (la campagne du Kosovo a fait la démonstration flagrante des carences européennes - moyens, interopérabilité -) et à accroître principalement les capacités des Alliés européens. Le catalogue de l'ICD regroupe 58 éléments subdivisés en cinq catégories principales : capacité de déploiement et mobilité, capacité de soutien et logistique, efficacité de l'engagement, capacité de survie des forces et de l'infrastructure, et systèmes d'information de commandement et de contrôle.

. La référence à des opérations conduites par l'UEO ne précise pas comment les lignes directrices politiques seront données au commandement de cette dernière ; en outre, dans le cadre de l'ICD, les arguments développés quant à l'acquisition des équipements se définissent en termes d'exigences militaires et font l'impasse sur les préférences politiques, qui exigent pourtant que soient levées nombre d'hypothèses.

Ainsi, la construction de l'IESD n'est pas sans ambiguïté : elle est conçue comme "un arrangement technico-militaire permettant aux Européens d'assumer une plus grande part du fardeau pour les missions de sécurité, en ayant accès aux moyens et aux capacités de l'OTAN dont étaient dépourvus les Etats membres de l'UE"⁷ ; cependant, cet arrangement pour technique qu'il soit dans sa traduction, signifie aussi "la volonté de l'OTAN en tant qu'institution et celle

⁷ Jolyon Howorth, *op.cit.*, p. 23

des Etats-Unis en tant que principal Etat membre de l'OTAN d'accroître les responsabilités de l'UE", donc un message politique fort : l'UE doit jouer un rôle plus clair et plus étendu.

Logiquement, l'éveil de cette dimension politique européenne trouve bien vite ses limites (le différend franco-américain quant au commandement d'AFSouth, l'opposition britannique de juin 1997 à la fusion par étape de l'UE et de l'UEO et les interprétations divergentes des Européens et des Américains quant aux moyens de traiter les crises bosniaque et kosovar). Elle se heurte aux conceptions contradictoires des "européistes" et des "atlantistes".

Cet "arrangement technico-militaire" au sein de la structure otanienne peut-il réellement faire l'impasse sur la question de l'autonomie politique des Européens? C'est à ce moment précis que le "feu vert" de l'OTAN à l'IEDS rencontre le mécanisme européen en marche destiné à promouvoir une politique européenne de sécurité commune (PESC) encore embryonnaire.

* * *

1.2- La deuxième naissance du « pilier » européen de la défense

Parallèlement à cette évolution de l'OTAN et à l'acceptation de l'IEDS, l'UE poursuit difficilement, durant ces mêmes années 90, la consolidation de ses institutions et bien sûr s'attache à progresser dans l'affirmation de son deuxième pilier, celui de la PESC entre intégration et flexibilité. En 1997, le traité d'Amsterdam introduit la possibilité d'un vote à la majorité pour les décisions liées à l'application des politiques agréées, une procédure d'"abstention constructive", une unité centrale de planification devant permettre aux ministres des Affaires étrangères de l'UE de procéder à des analyses communes, et le poste de haut représentant pour la PESC, porte-parole et l'interlocuteur communautaire pour la politique extérieure et la sécurité.

En fait, l'émergence de la PESD tient surtout à la persistance des positions américaines et à la convergence au final des analyses françaises et britanniques.

Les Etats-Unis, à la fin de la décennie en question, n'ont pas varié : acceptation du principe d'une plus grande autonomie européenne, nécessité de partager le fardeau et souhait de réduire les moyens déployés.

La France et le Royaume-Uni se rejoignent finalement, les premiers restant persuadés de la nécessité de créer un véritable pilier européen, les seconds, encouragés par la position

américaine et le rapprochement français de l'Alliance, admettant à la lumière de l'engagement sur le théâtre ex-yougoslave (inadéquation militaire des Européens et divergences euro-américaines) que le pilier européen ne pourra que renforcer une Alliance Atlantique considérée en mauvaise posture. M. Blair, en octobre 1998 au sommet informel de l'UE à Pörschach, y met trois conditions : la politique européenne de défense doit être crédible sur le plan militaire, intergouvernementale du point de vue politique et compatible avec l'OTAN⁸.

Ainsi, le vieux rêve français, un peu gaullien, d'autonomie européenne et le réalisme euro-atlantique britannique s'accordent-ils en décembre 1998 lors du sommet de Saint-Malo pour prôner la mise sur pied d'une capacité politique et militaire "autonome" de l'UE, c'est-à-dire une capacité européenne de défense sous la supervision politique de l'UE elle-même. A l'évidence, la PESD est d'une dimension toute autre que celle de l'IESD, même si le nom de "pilier européen" lui est également attribué dans les papiers et les propos des journalistes. Ce "pilier européen" né sous la forme de l'IESD comme un projet de l'OTAN, s'est donc mu en un projet de l'UE beaucoup plus ambitieux, puisqu'il confère à l'Europe une dimension politique (mécanismes de décision institutionnels) et une dimension concrète de projection de puissance (structures de forces militaires).

A la suite du sommet de Saint-Malo, les conseils européens (CE) s'attachent à déterminer le cadre et les moyens de la PESD.

- Le CE de Cologne de juin 1999 définit le cadre institutionnel nécessaire à la prise de décisions politiques concernant les questions de sécurité et de défense.
- Le CE d'Helsinki de décembre 1999 lance le nouvel ensemble permanent d'institutions de défense et de sécurité, et fixe à l'UE pour objectif de parvenir progressivement à un *Headline Goal* (HLG) substantiel de forces militaires, comprenant la création d'une force armée européenne capable de mener des opérations d'une certaine ampleur dans le domaine du maintien de la paix, de la gestion des crises et des opérations humanitaires. Ce cadre institutionnel et cette capacité militaire sont dès lors considérés comme les piliers jumeaux de la PESD.

Les Quinze s'accordent sur les points suivants :

- . il faut, d'ici 2003, constituer une force militaire d'environ quinze brigades ou 50 000 à 60 000 soldats, capable d'effectuer un déploiement rapide dans un délai de soixante jours et pouvant rester en place pendant au moins une année ;

⁸ Jolyon Howorth, *op.cit.*, p. 26

- . cette force doit être capable d'entreprendre l'ensemble des missions de Petersberg et d'être autonome sur le plan militaire avec les capacités de commandement, de contrôle et de renseignement, le soutien logistique, les autres services de soutien au combat et, le cas échéant les éléments aériens et navals nécessaires ;
 - . il faut pour cela pouvoir déployer une force totale d'environ 200 000 soldats professionnels et très expérimentés ;
 - . ces capacités doivent permettre à l'UE de conduire des opérations militaires efficaces, qu'elle ait ou non recours aux moyens de l'OTAN, et de contribuer intégralement aux opérations dirigées par l'OTAN.
- Le CE de Feira en juin 2000 fixe les structures institutionnelles permanentes qui régiront la PESD et officialise le processus de dotation de structures provisoires pour entamer un dialogue avec l'OTAN et avec les Etats-Unis.
 - Le CE de Nice, quant à lui, expose en décembre 2000 les buts à atteindre et les procédures décisionnelles à appliquer dans le cadre de la PESD. La présidence française propose de conférer à l'UE une autonomie de décision concernant les éventuelles missions de sécurité, lesquelles seront limitées aux missions de Petersberg. Et il ressort des conclusions du sommet que la force de réaction rapide (FRR) européenne dépendra de l'OTAN pour ses moyens de planification tandis que des propositions sont émises quant aux droits des Alliés européens non membres de l'UE affectant des effectifs dans une opération donnée conduite par l'UE (ces deux questions faisant débat seront développées dans la 2^o partie).
 - Et après les conférences de novembre 2000 sur les engagements d'affectation de capacités dite de "génération de forces" et de novembre 2001 sur l'amélioration des engagements, le CE de Laeken en décembre 2001 déclare la FRR de l'UE opérationnelle.

Le chemin parcouru est considérable ; c'est une réussite dont les Européens restent sans doute les premiers surpris. D'ores et déjà, la PESD dépasse en ambition le projet otanien de l'IESD par sa dimension politique mais aussi aborde la question de la gestion de crises de manière complète, c'est-à-dire par des moyens à la fois militaires et civils. En effet, l'Union crée un comité de gestion civile des crises, approuve la mise sur pied d'un mécanisme de coordination de gestion civile des crises qui travaillera avec la Commission européenne et met sur pied une Force européenne de sécurité et de renseignement (FESR) composée de 5000 policiers capables de mener des actions de prévention et de répression pour appuyer des missions plus vastes de maintien de la paix et dépendant du Comité politique et de sécurité. Ainsi, la PESD fait partie d'une vaste stratégie communautaire visant à opposer à une crise potentielle une large panoplie d'outils politiques, économiques et sociaux et à prendre en compte tout à la fois la crise et la

période qui lui succède, au lieu de se cantonner aux seules actions militaires. En s'attardant sur la démocratisation, les droits de l'homme, la reconstruction économique, le développement et la coopération, ainsi que sur les questions de sécurité, l'Union disposera des instruments nécessaires pour une approche globale et ferme des crises.

En réussissant ses premiers pas, la PESD estompe peu à peu l'IESD, même s'il ne fait pas de doute que la mise en œuvre de la PESD ne doit pas empêcher les pays européens d'honorer leurs engagements à l'égard de l'OTAN, le pré-requis de l'un et de l'autre étant le même : des budgets de défense au niveau indispensable pour moderniser leurs capacités militaires et combler les lacunes. Le CAN de Florence en mai 2000 ne fait pratiquement plus aucune référence à l'IESD : il fut presque entièrement consacré aux questions liées à l'instauration d'un dialogue constructif entre l'UE et l'OTAN et au rôle des alliés de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE.

Quant aux Etats-Unis, tout en formulant un certain nombre de conditions, ils soutiennent d'emblée cet effort de construction d'une défense européenne plus forte. Cependant, aujourd'hui - après le 11 septembre -, si la question leur importe, à l'évidence son acuité est moindre.

* *

1.3- Les Etats-Unis

1.3.1- La position américaine quant à la PESD

A la suite du sommet de Saint Malo, par la voix de Mme Albright, secrétaire d'Etat américain, les Etats-Unis formulent les fameux "trois D", expression d'un soutien quelque peu inquiet : pas de diminution de l'OTAN, pas de discrimination à l'encontre des Alliés non membres de l'UE et pas de doubles emplois inutiles, qui deviennent au cours de l'année 1999 : pas de découplage entre la sécurité de l'Europe et celle des Alliés nord-américains, pas de discrimination et pas de doubles emplois inutiles.

Ainsi, premièrement, la PESD ne doit pas constituer pour l'OTAN un défi ou une tentative de porter atteinte au lien transatlantique ; sa construction doit naturellement permettre à l'Europe d'améliorer ses capacités plutôt que de constituer un alibi visant à une émancipation : la PESD ne serait alors rien moins qu'une démarche ingrate et contre-productive. Deuxièmement, la PESD doit permettre à tous les Alliés européens de participer à des actions conjointes, car les

questions liées à la sécurité européenne les concernent aussi ; leur exclusion serait revenir sur les acquis de l'UEO qui avait mis en place un système de membres et de partenaires associés. Et troisièmement, la réalisation de la PESD ne doit pas entraîner des duplications de commandement ou de conduite, ni détourner les pays de l'UE des lacunes identifiées et les amener à dépenser des ressources, fort contraintes, pour acquérir des capacités déjà existantes au sein de l'OTAN.

Le soutien de l'administration américaine à la PESD tient donc à trois facteurs : la PESD contribuera à rétablir l'équilibre de moyens au sein de l'Alliance, l'intégration européenne en tant que force devrait créer les conditions favorables à une hausse des dépenses militaires dans les pays européens et enfin la PESD ne créera pas de forces séparées.

Cependant, force est de constater que cette vision américaine un peu "rigide" de la PESD paraît difficilement compatible avec la dimension politique inhérente au projet qui vise à donner à l'Europe une réelle capacité autonome de décision et d'action. Il faut donc qu'un dialogue mature entre l'OTAN et l'UE s'instaure, propre à prendre en compte les aspirations des deux organisations et à permettre une coopération transparente et efficace au profit de la sécurité européenne et euro-atlantique.

1.3.2- La tentation nouvelle de l'unilatéralisme

Depuis, les attentats du 11 septembre 2001 ont eu lieu. Si d'aucuns se refusent à y voir un bouleversement ou une révolution géopolitique, on peut leur accorder sans nul doute le pouvoir d'accentuer certaines évolutions. Parmi celles-ci, on discerne très nettement, chez nos alliés américains, le passage d'une lecture politique du monde et de ses affaires déjà très singulière (remise en cause ou refus de ratifier divers textes internationaux comme le traité ABM, le protocole de Kyoto, le traité sur les mines anti-personnel ou encore le traité sur la Cour pénale internationale, ...) à un traitement "militaro-technique" unilatéral de la sécurité du monde.

Dès le 12 septembre, l'OTAN a pourtant bien, pour la première fois et à front renversé, voté la mise en œuvre de l'article 5, vraisemblablement sans demande expresse des Etats-Unis et sur fourniture d'éléments de preuve⁹. Cependant, si ce vote a en partie "légitimé" l'action américaine, aucune demande d'aide ou de coopération n'a été formulée à l'OTAN en tant que telle ; les seules coopérations mises en œuvre ont été bilatérales.

⁹ Gal Delcourt, chef de la représentation militaire française auprès de l'OTAN, conférence prononcée au CID le 27 février 2002

Sans négliger le fait que les Etats-Unis ont été attaqués sur leur propre sol et se considèrent réellement en état de guerre, les Américains n'ont-ils pas là tirer les leçons du Kosovo où ils ont été "agacés d'avoir dû mener (...) une guerre par comités otaniens interposés" et celles de la "démilitarisation" des alliés européens dont "l'apport militaire (...) est jugé marginal, obsolète au point de gêner la manœuvre américaine, et tellement obsolète que l'interopérabilité va de toute façon de venir impossible"¹⁰ ?.

Militairement, la campagne d'Afghanistan a démontré la capacité des Etats-Unis à intervenir seuls, à des milliers de kilomètres, presque sans préavis et à coupler grâce à leur technologie la panoplie des systèmes de renseignement du champ de bataille et celle des systèmes d'attaque dans des délais très réduits ; depuis, l'administration a décidé d'une hausse de 15% du budget de la défense soit 48 milliards USD. Les commentateurs avertis (militaires et chercheurs des instituts spécialisés) ne manquent pas de souligner que très bientôt les systèmes d'armes européens pourraient ne plus pouvoir s'insérer dans un dispositif américain. M. Lellouche, secrétaire de la commission de défense de l'Assemblée nationale, quant à lui, fait le constat suivant : "Nous sommes au bord d'un véritable divorce stratégique et cela va conduire inéluctablement à repenser les relations au sein de l'OTAN. On parlait de couplage mais si les Etats-Unis restent les seuls à avoir des options militaires, nous serons en déséquilibre total"¹¹.

Politiquement, le discours sur l'état de l'Union du président G.W Bush, prononcé fin janvier dernier, confirme la tentation américaine d'une vision très personnelle et manichéenne du monde : l'"axe du mal" est dénoncé (Corée du Nord, Iran, Irak) ; tous les moyens jugés utiles seront employés afin d'empêcher ces Etats sponsors et tout groupe terroriste d'agir, et ce avant que les périls ne se précisent. Non consultés, les Européens fustigent cette vision, à l'instar de M. Védrine qui l'a qualifiée de "simpliste" et de M. Patten, commissaire aux relations extérieures, qui a dénoncé la politique menée par l'administration Bush comme "absolutiste et simpliste". Le fossé entre les Américains et les Européens à l'évidence continue de se creuser.

Ainsi, il y a toutes les chances pour que ce soit l'incompréhension entre les deux rives de l'Atlantique qui se développe plutôt que ce dialogue mature évoqué précédemment. La roue a tourné depuis le 11 septembre et les Européens ne peuvent plus faire comme si cela ne s'était passé.

* *

¹⁰ Nicole Gnesotto, *Europe-USA : éviter le pire des deux mondes*, Le Figaro, lundi 25 février 2002

¹¹ Arnaud de la Grange, *La technologie du Pentagone écrase l'Europe*, Le Figaro, vendredi 15 février 2002

La PESD émerge donc hors cadre OTAN, en éclipsant la première tentative de pilier européen, l'IESD. Un certain nombre de pas décisifs ont déjà été faits, grâce à la convergence de vues franco-britanniques et l'acquiescement des

Etats-Unis. Avant d'aller plus loin dans l'analyse il semble important de retenir trois idées.

. La PESD est et restera livrée à deux forces contradictoires, centrifuge en étant de fait une forme d'intégration européenne supplémentaire et centripète puisqu'il s'agit pour la majorité des pays européens, otaniens convaincus, de renforcer d'abord l'Alliance atlantique au sein de laquelle ils trouvent efficacité militaire de l'organisation, arrimage à la locomotive américaine et participation effective aux affaires internationales, ...

. La PESD vise à donner à l'UE une capacité militaire autonome et dans le même temps ces pays apparaissent de plus en plus comme en voie de marginalisation, ravalés au rang de "pygmées militaires" selon l'expression acerbe du secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson.

. Enfin, il ne fait guère de doute que la nouvelle OTAN, l'OTAN post guerre froide, fait elle-même l'objet de tensions contradictoires, ravivées par les conséquences des événements du 11 septembre dernier.

C'est dans ce contexte que les Européens ont à affirmer leur détermination politique et à poursuivre la construction de leur outil militaire.

Partie II : La PESD : capacités, moyens et difficultés

Tout en gardant à l'esprit que l'Alliance atlantique reste le fondement de la défense collective de l'Europe, il est indéniable que pour devenir un acteur politique complet, de stature internationale, il fallait à l'UE, en complément des convergences profondes dans les domaines politique, économique, commercial et judiciaire, des moyens de sécurité et de défense à proprement parler européens et donc acquérir les moyens d'un rôle militaire réel.

Pour franchir cette nouvelle étape de l'intégration européenne, l'UE devait se doter d'une capacité de décision - politique - et une capacité d'action - militaire - appropriée "afin d'atteindre deux objectifs : prendre des décisions et les appliquer". Ainsi, après plusieurs décennies de silence gêné sur la question d'une quelconque forme de défense européenne, un tabou a été brisé à Saint-Malo.

L'UE a entamé un processus dès 1999 qui la conduit à mettre sur pied un ensemble permanent d'institutions politiques et militaires et à se fixer une capacité militaire d'intervention. Cependant, la mise en œuvre de ses décisions n'est pas sans révéler quelques pierres d'achoppement dont la mise en évidence des carences capacitaires, les difficultés à poser les nouveaux liens politiques indispensables et les modalités de coopération ou d'articulation avec l'OTAN.

* *

2.1- Quels moyens pour la PESD ?

En préalable, rappelons que le traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 : il prévoit le renforcement de la PESC et incorpore les missions dites de Petersberg, y compris la définition progressive d'une PESD (article 17 du TUE). Suite à la déclaration de Saint-Malo, permise par le rapprochement des positions britanniques et françaises, l'UE s'attelle à la définition des moyens indispensables pour que les dispositions du traité d'Amsterdam deviennent réalité : une "capacité autonome d'action appuyée sur des forces militaires crédibles" et des structures appropriées pour pouvoir prendre des décisions

Comme nous l'avons vu, le CE d'Helsinki de décembre 1999 fixe comme objectif la mise sur pied de capacités militaires pour entreprendre l'ensemble des missions de Petersberg "sans duplication inutile", avec une attention toute particulière accordée "aux moyens nécessaires pour assurer une gestion efficace des crises : capacité de projection, viabilité, interopérabilité, flexibilité, mobilité, capacité de survivre et capacité de commandement et de contrôle". C'est le *Headline Goal*.

Le cadre institutionnel de la PESD, quant à lui, est défini au CE de Cologne en juin 1999 et lancé à Helsinki. Pour "assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations" grâce, entre autres, à "une capacité d'évaluation des situations, [à des] sources de renseignements, et [à] une capacité de planification stratégique"¹², la décision est prise de créer les organes politiques et militaires permanents suivants, leur montée en puissance s'étalant jusqu'à fin 2001 :

- le Comité politique et de sécurité (COPS), chargé sous l'autorité du Conseil, du contrôle politique et de la direction stratégique des opérations militaires de gestion de crises ainsi que de l'établissement des directives au comité militaire,
- le Comité militaire de l'UE (CMUE), composé officiellement des chefs d'État-major des armées ; il est chargé de donner des avis militaires, de formuler des recommandations destinées au COPS et de fournir des directives militaires à l'État-major,
- l'État-major de l'UE (EMUE), chargé de la conduite des opérations militaires, mais aussi de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations, de la planification stratégique et de l'identification des forces européennes nationales et multinationales.

En outre, un rapport de la présidence sur la gestion non militaire des crises vise à mettre au point un dispositif de réaction rapide dans ce domaine comprenant la police civile, l'aide humanitaire, la remise en place de structures administratives et juridiques, la surveillance des élections et du respect des droits de l'homme, etc...en commençant par l'identification des points forts et des faiblesses tant aux niveaux nationaux que collectifs et en décidant d'instituer un "mécanisme de coordination pour la gestion civile des crises".

Quelle analyse faire de ces décisions ?

- Premièrement, en ce qui concerne les hommes, il est à noter que les Alliés européens ont près de deux millions d'hommes sous les drapeaux : le problème n'est donc pas quantitatif. Le défi lancé aux Quinze est le suivant : acquérir la capacité de déployer et de soutenir au cours d'opérations de gestion de crise un pourcentage relativement faible de leurs forces armées.

¹² Déclaration sur la défense européenne du sommet franco-britannique de Saint-Malo , paragraphe 3, les 3 et 4 décembre 1998

Le cadre de la PESD ne prévoit pas la création d'une force séparée : les 50 000 à 60 000 hommes (une quinzaine de brigades) qui seront affectés à la FRR ne seront pas recrutés "à l'extérieur" mais prélevés sur les effectifs nationaux existants. Ils ne constitueront ni une "Armée européenne" ni une force permanente.

- Deuxièmement, les Quinze ont découpé leur démarche capacitaire en 4 phases pour atteindre le HLG.

1. La première phase fut la détermination des capacités nécessaires en fonction du niveau de forces décidé au CE d'Helsinki, des 4 scénarios génériques envisagés (séparation des parties par la force, prévention, assistance humanitaire et évacuation des civils) et de certaines simultanités d'occurrence de ces mêmes scénarios. Ces lignes directrices ont conduit à la rédaction d'un catalogue de capacités, le "Helsinki Headline Goal Catalogue" (HHC) en vue de répondre au besoin ainsi exprimé.

2. Ensuite, il a été fait appel aux Etats pour fournir les capacités requises, d'où la rédaction du catalogue de forces, le "Helsinki Force Catalogue" (HFC) listant les contributions des 15 pays membres et approuvé lors de la conférence d'engagement de capacités de novembre 2000, mais prenant aussi en compte l'engagement des Etats tiers qui se sont déclarés contributeurs. Ce catalogue contient plus de 500 articles spécifiques correspondant aux besoins connus en matière de forces terrestres, aériennes et navales ; ces articles sont regroupés en 150 unités de compte.

3. La comparaison des catalogues HHC et HFC a permis de conclure que l'UE serait à même de conduire en 2003 l'ensemble des missions de Petersberg, mais sans pouvoir toujours respecter les paramètres du HLG ou en devant prendre des risques supplémentaires (missions du Haut Petersberg).

Un travail d'identification des lacunes (en quantité, qualité et disponibilité) a donc été mené et a permis la rédaction d'un "Helsinki Progress Catalogue" (HPC). Ces lacunes sont de deux ordres : certaines sont significatives et d'autres moins dans le sens où une meilleure coordination entre les pays contributeurs devrait pallier les manques. Ce travail, transmis aux nations en mai 2001, a tiré profit de la Conférence d'engagement de capacités de Bruxelles de novembre 2000 : celle-ci s'est appuyée sur plusieurs documents soumis au CE de Lisbonne et les recommandations de *l'Inventaire des moyens et capacités disponibles pour des opérations de gestion de crise à mener par les Européens*¹³, lequel a été établi par l'UEO et pointe du doigt d'ores et déjà les secteurs sur lesquels il y aura lieu de se concentrer :

a- "pour des opérations du haut du spectre des missions de Petersberg, les moyens et capacités de transport militaire aérien et maritime devraient être renforcés considérablement",

¹³ Wim Van Eekelen, *La construction de la défense européenne : l'IESD de l'OTAN et la PESD de l'Union européenne*, Rapport de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, novembre 2000, paragraphe 45

- b- "en ce qui concerne la soutenabilité et la capacité de survie des forces, les pays devraient renforcer leur capacité logistique pour soutenir leurs forces une fois qu'elles sont déployées et améliorer leurs capacités pour mettre en place des chaînes d'approvisionnement",
 - c- "les capacités de recherche et de sauvetage devraient pouvoir couvrir un environnement hostile",
 - d- "en ce qui concerne l'appui médical aux forces, des efforts devraient être faits dans le domaine de l'évacuation médicale à longue distance et dans le domaine NBC (nucléaire, biologique, chimique)",
 - e- "les capacités relatives à la coopération civilo-militaire devraient être améliorées".
4. Enfin, un "European Capacity Action Plan" (ECAP) a été lancé par la présidence espagnole en février 2002. Dans le cadre de ce plan, des réunions par grand type de lacunes s'organisent entre les pays membres, qui y participent sur la base du volontariat. 16 "domaines de lacunes" ont été identifiés. Le "travail de fond" ne fait que commencer.

La conférence d'engagement de capacités de Bruxelles avait confirmé que les pays européens ont beaucoup d'hommes mais manquent de bien des capacités et moyens de première importance qui garantiraient un déploiement aisé, une mobilité sans réserve, des communications sûres et interopérables et l'aptitude à mener des opérations soutenues grâce à l'accès à des fournitures adéquates. Or, ces capacités sont nécessaires pour que la FRR puisse projeter des forces d'une taille décisive au-delà des frontières communautaires. Ces insuffisances n'ont rien de surprenant. Elles ont été également recensées dans le cadre de l'ICD de l'OTAN au sommet de Washington en 1999. En outre, des lacunes d'ordre stratégique ont été mises en évidence dans les domaines du transport aérien, du commandement et du contrôle et de la collecte de renseignements ; ce dernier domaine, qui touche aux moyens satellitaires, s'avère très sensible : l'UE doit-elle, dans le domaine du renseignement, développer des moyens propres ? Cette interrogation ouvre plus largement sur la question de savoir si l'UE peut réellement acquérir une capacité autonome de décision sans duplication.

Toujours est-il que l'UE devra très clairement combler ses lacunes quant à ses capacités militaires pour être en mesure de jouer un rôle en matière de défense à la hauteur de ses prétentions sur la scène internationale ; l'acquisition indispensable de la crédibilité passe donc par la délicate question des ressources budgétaires que les Etats voudront bien lui dédier, l'enjeu étant résumé dans ces quelques mots de Philip H. Gordon, un spécialiste des questions de défense, considérant que "l'initiative de l'Europe en matière de défense restera avant tout un

exercice de style"¹⁴ tant que les insuffisances capacitaires subsisteront. Il faudra exécuter les budgets militaires avec plus d'efficacité, en consacrant davantage d'efforts à l'interopérabilité et à la normalisation des équipements militaires européens, mais aussi, à brève échéance, consentir une augmentation des dépenses de défense. Sans pour autant dispenser les Européens de cet effort, d'autres solutions apparaissent également jouables : la mise en commun de moyens (la mutualisation, à l'exemple des moyens de transport aérien militaire), l'harmonisation de la planification, et de l'acquisition commune d'armements et le développement d'une industrie militaire compétitive (la création de l'OCCAR¹⁵ et la naissance d'EADS sont encourageantes).

En somme, trois remarques peuvent être formulées.

. La question des ressources sera la variable la plus importante permettant de tester le sérieux de l'ambition affichée par l'UE. Toute insuffisance dans ce domaine tendra à prouver que l'UE se satisfait des seuls fruits de la "politique déclaratoire"... qui cependant aurait une double utilité, à usage interne pour relancer une dynamique d'intégration à la veille de décisions sur l'élargissement, et à usage externe en se donnant au moins "l'air" à défaut de la chanson.

. Aux dires de certaines critiques - principalement en provenance des Etats-Unis -, la nouvelle dynamique concerne surtout la construction institutionnelle, assimilée, sous un angle négatif, à l'"intégration européenne" alors que l'organisation sérieuse d'une capacité militaire européenne piétine. La réponse des Européens à cet argument est que les institutions sont importantes : d'elles émergera une culture européenne de sécurité inexistante pour l'instant mais capitale pour l'avenir¹⁶. Ce point n'est pas sans trouver un certain écho avec le précédent.

. Enfin, le véritable problème, la conformation au "catalogue des capacités", consistera à fournir des moyens militaires et des technologies modernes qui n'en sont qu'au stade du développement ou qui, tout simplement, n'existent pas encore. D'aucuns en appellent déjà à l'élaboration de LPM¹⁷ et de budgets de défense européens ainsi qu'à la mise en œuvre d'une politique européenne d'armements. En outre devra être levé le tabou des duplications : les moyens propres de l'OTAN sont en fait limités - la flotte AWACS, quelques capacités de communication et les EM opérationnels -, le reste appartenant aux Etats-Unis. On sent bien la nécessité pour l'UE de duplications utiles, "constructives", pour constituer réellement le "pilier européen" qui ne saurait être sans autonomie vis-à-vis des Etats-Unis.

* *

¹⁴ Jolyon Howorth, *op. cit.*, p. 40

¹⁵ organisme conjoint de coopération en matière d'armements

¹⁶ Jolyon Howorth, *op. cit.*, p. 46

¹⁷ LPM : lois de programmation militaire

2.2- Les liens de l'UE avec la structure OTAN et les autres membres européens

Les difficultés rencontrées pendant la présidence portugaise (janvier à juin 2000) close avec le CE de Feira et pendant la présidence française (juillet à décembre 2000) qui s'est achevée sur le CE de Nice furent, pour la plupart, liées à la question fondamentale des nouvelles relations structurelles entre le "pilier européen" et l'OTAN/Etats-Unis.

L'ensemble des questions qui ont fait et continuent de faire débat s'articule en deux points majeurs :

- celui des structures communes entre l'OTAN et l'UE, et principalement la question de la planification militaire stratégique mais aussi opérationnelle entre ces deux principaux organisations assumant désormais une responsabilité conjointe pour la sécurité européenne,
- la place au sein des nouvelles structures institutionnelles de la PESD des autres nations européennes de l'OTAN non membres de l'UE (désormais appelées « les Six »¹⁸), mais aussi des neuf candidats à l'adhésion à l'UE non membres de l'OTAN¹⁹.

2.2.1- Le problème de la planification

Avec la PESD, l'UE se heurte à une certaine virginité dans le domaine militaire ; ce constat l'a amenée à ne pas se doter d'une structure de commandement permanente et à s'appuyer sur l'OTAN. Ainsi, elle ne dispose pas de l'équivalent d'un SHAPE (2900 personnes), apte à conduire une planification opérationnelle c'est-à-dire une planification se rapportant précisément à une opération.

L'EMUE (135 personnes) étant chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations, de la planification stratégique et de l'identification des forces européennes nationales et multinationales, l'UE ne possède que des moyens limités de planification opérationnelle et aucun mécanisme de planification des forces. Il est vrai, qu'aux premières heures de la PESD, l'idée d'une capacité de décision autonome avait été entérinée par l'OTAN à la condition que l'UE utilise les mécanismes de planification de cette première – plus spécifiquement, la planification opérationnelle du SHAPE et le processus de planification des forces de l'OTAN elle-même -

¹⁸ Norvège, Turquie, Islande, Hongrie, République tchèque, Pologne

¹⁹ Lettonie, Lituanie, Estonie, Bulgarie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Malte et Chypre

pour éviter les doubles emplois et profiter de la considérable expérience de l'OTAN en la matière.

Cependant, l'interprétation des termes employés, à savoir "autonomie" et "accès garanti", s'est avérée problématique et les discussions sur l'accès de l'UE aux moyens de planification militaire opérationnelle de l'OTAN n'ont pas encore abouti à une solution optimale pour toutes les parties prenantes. L'Union a déclaré qu'elle voulait "un accès permanent garanti (accès automatique juridiquement contraignant) aux capacités de planification militaire de l'Alliance, et plus spécifiquement à son quartier général (SHAPE) pour les opérations qu'elle conduit".

Cette situation, en l'état actuel des faits, met l'UE dans une impasse : soit elle confirme sa volonté de recourir à l'OTAN avec les difficultés que l'on sait, soit elle confie cette capacité de planification à un état-major national suffisamment dimensionné - c'est le concept de "lead nation"²⁰ sur lequel travaille l'EMUE actuellement - : le Royaume-Uni et la France sont seuls capables actuellement de fournir un tel état-major. En cas de non satisfaction de l'une de ces deux solutions, l'ultime réponse ne pourrait être que la duplication de cette capacité de grande envergure existant à l'OTAN. Pour l'heure, la possibilité du recours à l'OTAN semble quelque peu compromise : la Turquie, pays velléitaire contre la PESD dont elle se sent exclue, dit consentir à ce recours "au cas par cas" ; or si l'obtention de cet accès exige à chaque fois une décision du CAN, on ne peut pas considérer les objectifs politiques de l'Union comme réellement autonomes. En fait, après la déclaration d'opérationnalité de Laeken en décembre 2001, la PESD ne pourra plus retarder très longtemps sa décision : devra-t-elle se doter de moyens de planification véritablement autonomes et, notamment, d'un quartier général opérationnel propre, même si cela implique en période d'austérité budgétaire de consacrer moins de ressources aux capacités à développer ?

2.2.2- La place des autres nations européennes

A l'origine, les premières avancées quant à l'idée de "défense européenne" ont été portées par l'IESD dans le cadre de l'OTAN. Depuis relayée par la PESD, la défense européenne se déploie dans le cadre de l'UE. Ainsi se pose la question de la place et du rôle des six alliés européens non membres de l'UE (mais aussi à terme des quinze nations européennes candidates à l'adhésion à l'OTAN). Il faut en effet se rappeler que ces nations d'une part participent de plein droit à l'IESD et d'autre part bénéficiaient au sein de l'UEO²¹, à des titres divers - membres associés, observateurs, partenaires associés -, de dispositions leur permettant "une large participation (...) au débat sur la défense européenne".

²⁰ Gal Lagadec, sous chef plans de l'EMUE, conférence prononcée au CID le 4 mars 2002.

Pour apporter une réponse non discriminatoire à cette nouvelle situation, l'UE adopte d'emblée le principe suivant : toute décision de l'Union visant le déploiement de la FRR n'engagera pas obligatoirement les quinze états membres, pas plus que les opérations ne devront faire appel exclusivement aux seuls états membres ; des mécanismes permettant la participation de pays non membres seront donc créés. De fait, dès le CE d'Helsinki, l'UE indique que tous les Alliés européens auront la possibilité de se prononcer sans restriction sur les consultations et opérations communautaires liées à la défense. L'analyse plus avant des conclusions du sommet fait apparaître que :

- les états membres de l'UE participant à une opération pourront exercer tous leurs droits à tous les niveaux institutionnels et opérationnels,
- les états membres de l'UE ne participant pas à l'opération pourront exercer tous leurs droits décisionnels au Conseil et seront habilités à assister aux réunions du comité ad hoc de contributeurs mais ne devraient pas avoir voix au chapitre au niveau strictement opérationnel,
- les membres de l'OTAN non membres de l'UE seront informés et consultés "en amont" : ils pourront se prononcer au niveau institutionnel (à l'intérieur de l'OTAN) et auront un droit automatique de participation si les moyens et capacités de l'OTAN doivent être mis à contribution ; dans le cas contraire, ils auront voix au chapitre au niveau opérationnel s'ils affectent des "forces militaires" significatives à l'opération,
- d'autres pays, européens ou non, pourraient être invités par le Conseil européen à participer ; s'ils le font en affectant à l'opération des forces militaires "significatives", ils auront voix au chapitre "en aval", au niveau opérationnel.

En outre, les conclusions de la présidence portugaise à Feira indiquent clairement que les six membres de l'OTAN non membres de l'UE seront associés à tous les débats sur la PESD et que leur participation au dialogue, les consultations et leur coopération auront lieu dans le cadre institutionnel unique mis en place par l'UE.

Ces dispositions, si elles invalident l'existence d'une quelconque volonté de discrimination à l'égard des Six, soulignent le fait que les pays non membres de l'Union ne jouissent cependant que de droits consultatifs jusqu'au lancement d'une opération. La Turquie, à la différence des cinq autres, s'oppose à ces décisions : elle craint d'être exclue des décisions concernant la sécurité de l'Europe. Par la bouche de son ambassadeur auprès de l'OTAN, Onur Oymen, la Turquie revendique une position spéciale car dit-elle "13 des 16 scénarios possibles pour les crises à venir, susceptibles d'entraîner le déploiement de la force de défense de l'Union, relèvent

²¹ dont les fonctions ont été transférées à l'UE le 1^{er} juillet 2000

de la sphère d'intérêt du pays"²² ce qui en définitive donnerait le droit à la Turquie de faire valoir sa position dans quasiment toutes les décisions relatives à la PESD ; en somme, même si la Turquie reconnaît à l'UE le droit légitime de prendre la décision ultime quant à une éventuelle intervention de l'Union dans une crise, elle entend être associée à tous les aspects du "processus de réflexion et de décision" qui la sous-tend. En conséquence, elle menace de s'opposer à l'accession automatique de l'UE aux processus de planification de l'OTAN et à la disponibilité présumée de ses moyens et capacités (tels que les systèmes de reconnaissance et les appareils de transport) en période de crise et s'appuie pour défendre sa position sur la lettre des engagements pris lors du sommet de Washington de 1999, à savoir "l'engagement le plus complet possible des Alliés européens non membres de l'Union dans les opérations de gestion des crises conduites par l'UE (...) par le biais de décisions au cas par cas du Conseil de l'Atlantique Nord" et la construction des relations OTAN - UE "sur des mécanismes existants entre l'OTAN et l'UEO et au sein de l'UEO"²³.

D'abord refusé en juin 2001, un document de compromis dit "document d'Ankara", élaboré par le Royaume-Uni et les Etats-Unis, a finalement été accepté par la Turquie : il prévoit des arrangements permanents afin de permettre à l'UE d'utiliser pour ses opérations militaires les moyens militaires de l'OTAN, en particulier sa chaîne de commandement. Mais ces concessions faites à la position turque irritent la Grèce²⁴, qui bloque depuis un accord de coopération entre l'UE et l'OTAN sur la relève par l'UE de l'OTAN en Macédoine, pour obtenir des garanties. Laisser filer un peu de temps ne saurait apaiser le différend, la Grèce devant assumer à compter de juillet prochain la présidence pour les questions de défense à la place de la présidence danoise pour les raisons que l'on sait.

* * *

2.3- Quelle autonomie européenne au sein de l'OTAN ?

Force est tout d'abord de reconnaître que les institutions politico-militaires de l'UE apparaissent plus comme un calque des institutions de l'OTAN que le mûrissement d'un projet bien défini.

On peut en trouver plusieurs explications :

²² Wim Van Eekelen, *L'OTAN et la PESD*, Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, octobre 2001, paragraphe 47

²³ *Ibid.*, paragraphes 48 à 57

²⁴ Selon *Le Monde* du 26 mars 2002, « en privé, les diplomates grecs admettent que ce document constitue une "base de travail" acceptable, tout en indiquant qu'il leur est difficile de le reconnaître pour des raisons de politique intérieure ».

- tout d'abord, cette démarche permet de partir d'un point de référence concret, bien assimilé par les nations européennes,

- ensuite, elle est conforme en quelque sorte à la méthode Monnet des petits pas et des réalisations concrètes - l'approche "bottom up" diraient les Anglo-saxons - qui a prévalu jusque maintenant dans la construction européenne ; il est vrai que la PESD reste pour l'heure le fruit de circonstances qui ont permis le rapprochement d'appréciations différentes parmi les nations européennes,

- enfin, elle tient au fait que l'UE est profane en matière militaire : elle est donc en quelque sorte astreinte à tirer parti de l'expérience que l'OTAN a acquise au cours des 50 dernières années.

Cependant, cette question des institutions sera déterminante quant à la définition de la nature même du projet. Le traitement de la dimension militaire de la construction européenne appelle naturellement à l'émergence de règles européennes communes : le processus sera forcément long et nécessairement assorti de nombreuses consultations et arrangements. A cet égard, on peut noter que le CMUE est la première institution non présidée par la présidence en exercice mais par un des CEMA élu par ses pairs ; ce précédent sera-t-il porteur de nouvelles pratiques européennes ?

Ceci étant, les liens UE - OTAN revêtent une importance non moins fondamentale, et même totalement constitutive du sens que prendra à terme la PESD. Cette coopération est amorcée au niveau des structures : ainsi faut-il évoquer le petit-déjeuner hebdomadaire du secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, et de J. Solana, M. "PESC", les rencontres entre les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN et de l'UE, entre le CAN et le COPS, entre le Comité militaire de l'OTAN et celui de l'UE. L'UE a proposé au sommet de Nice un groupe (permanent) OTAN - UE sur les capacités destiné à servir de forum d'information réciproque, mais celui-ci n'a pas encore été approuvé par l'OTAN. D'autres propositions ont été formulées pour améliorer encore ces relations, comme la mise en place de représentation croisée c'est-à-dire la tenue de poste par une même personne au sein des deux structures OTAN et PESD ...

Au delà de ces premiers pas interinstitutionnels, se pose la question cruciale de la définition des "arrangements appropriés qui, tout en respectant l'autonomie décisionnelle de l'Union européenne, permettront une gestion communautaire militaire des crises"²⁵.

Face à une crise, comment déterminer l'organisation qui devra agir : l'OTAN ? l'UE ?

Si effectivement il a été à maintes reprises rappeler que l'UE n'aura pas agir si l'OTAN tout entière est disposée à intervenir - "la PESD est destinée à donner [aux Quinze] les moyens de

²⁵ Rapport de la présidence portugaise au CE de Feira

gérer une crise européenne lorsque l'OTAN dans son ensemble n'y est pas partie prenante, et non à les transformer en rivaux de l'Alliance ou à servir elle-même de vecteur d'une intégration communautaire plus poussée, au détriment de l'efficacité militaire"²⁶-, la question pourrait à se poser à l'occasion d'une crise particulière qui ne fasse l'objet dans les modalités de sa gestion d'une appréciation unanime de l'OTAN. Faut-il établir une "démarcation entre les opérations de l'OTAN et celles de l'UE" ?

Avant de répondre à cette interrogation, avouons que l'état des moyens invite à un certain réalisme : les lacunes tactiques et stratégiques de l'UE sont patentes. Sans revenir dessus, rappelons-nous que l' "arrangement technico-militaire" de l'IESD prévoyait que des dispositions soient prises afin de permettre "l'utilisation des capacités, moyens, quartiers généraux et éléments de quartiers généraux de l'OTAN au titre de missions qui seraient menées par l'UEO". La dimension politique de la PESD rend plus délicate cette "mise à disposition". En effet, même si la PESD vise aussi à renforcer l'OTAN - sans quoi les Britanniques n'auraient pas fait le pas de St Malo -, il est évident que les conclusions arrêtées par le CAN à Berlin en juin 1996 apparaissent maintenant sous un jour différent : selon le communiqué de Berlin, nous dit M. Van Eekelen, le CAN approuvera la mise à disposition de moyens et de capacités de l'OTAN pour des opérations conduites par l'UEO, il se tiendra informé de leur utilisation par des contrôles et des consultations régulières avec le Conseil de l'UEO, et procédera à un examen constant de ladite utilisation.

Alors, quelle institution prévaudra sur l'autre ? A défaut d'un droit de refus en premier explicite, y en aura-t-il un implicite ? Le contrôle tacite accepté par les Européens pour l'UEO est-il acceptable aujourd'hui pour la PESD ?

Quel degré d'autonomie de décision et d'action peut-il être revendiqué par une UE dépendante d'une part des moyens appartenant à l'OTAN - quartiers généraux et CPJS (EM interarmées multinational de planification), système de communications et de commandement et flotte AWACS (appareils de détection lointaine) - et d'autre part de capacités spécialisées appartenant en propre aux nations contributrices, les Etats-Unis en tout premier lieu ?

Sans un effort budgétaire nettement conséquent de la part des nations européennes, la messe est dite : car si les capacités européennes à acquérir (pensons déjà aux objectifs souscrits au titre de l'ICD) visent à renforcer l'Alliance "pour compléter les activités de celle-ci", "le recours aux moyens et aux capacités de l'OTAN [quant à lui demeure] *essentiel* aux opérations conduites par l'UE"²⁷.

²⁶ Wim Van Eekelen, *La construction européenne : l'IESD et la PESD de l'Union européenne*, Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, novembre 2000

²⁷ *Ibid.*, paragraphe 24

Une mésentente durable entre l'OTAN et l'UE sur ces questions ne devrait-elle pas, dans ces conditions, conduire l'Europe à dupliquer certains moyens, donc à utiliser ses ressources (limitées) de manière non optimale au sens de l'OTAN ? Pour l'heure, il semble que le "risque" soit de toute manière limité : à part la France, les autres pays européens sont politiquement plus otaniens qu'européens et encore loin de franchir toute espèce de Rubicon. On peut en donner pour preuve que les forces maritimes et aériennes arrêtées par le HLG restent en deçà du seuil requis pour les missions les plus exigeantes de Petersberg au prétexte avancé par certains pays (les plus otaniens et les neutres) qu'elles sont disponibles dans l'OTAN.

Seul un dialogue responsable et transparent entre les deux rives de l'Atlantique pourra déboucher sur une issue satisfaisante et faire qu'effectivement la PESD renforce et non affaiblisse l'OTAN. Encore, faudrait-il que les Quinze s'accordent clairement sur le sens ultime à donner à leur projet, projet qui pour l'instant se fonde plus sur une coalition d'intérêts et une convergence circonstancielle des analyses que sur une vision commune de l'avenir à long terme.

* * *

En somme, les Européens ont un projet assez clair à court terme, une ambition politique certaine bien qu'inégale. Pour ne pas rester au stade de l'incantation, ils leur restent à acquérir une capacité militaire justement dimensionnée car comme l'a indiqué un éminent spécialiste : "Tant [qu'un tel] écart persistera avec les Etats-Unis en ce qui concerne les capacités, l'initiative de l'Europe en matière de défense restera avant tout un exercice de style", mais aussi à déterminer leur objectif stratégique, c'est-à-dire à s'entendre sur l'évolution de la PESD ne serait-ce qu'à moyen terme : jusqu'où les différents pays souhaitent-ils aller avec ce projet ? quelles tâches souhaitent-ils pouvoir accomplir ? quels systèmes d'armes l'UE devrait-elle, en conséquence, se procurer d'ici 2015 et 2030 ? quelles sont les implications plus globales pour les relations entre les deux côtés de l'Atlantique ? Quid de la communauté d'intérêts stratégiques euro-atlantiques ?

Toutes ces questions devront être abordées par les Européens au regard du monde dans lequel ils souhaitent vivre d'ici quelques vingt ou trente ans, puisqu'ils ont l'ambition d'exister par eux-mêmes aux côtés des Etats-Unis et de l'OTAN.

Partie III : « L'UE doit être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale »

La PESD n'ayant été le fruit d'un projet mûri, fédérateur et "bien ficelé" mais celui d'une mise en évidence de quelques dénominateurs communs en matière de défense et de sécurité, elle ne peut manquer de susciter toutes sortes de réflexions quant à son devenir dont, entre autres, son sens ultime et son articulation politique avec l'OTAN (et donc les Etats-Unis) largement déterminée par l'articulation militaro-institutionnelle, comme nous l'avons vu précédemment.

Est-elle, somme toute, un moyen d'assumer des responsabilités plus significatives aux côtés des Etats-Unis (mais jusqu'à quel niveau de crises ?), un moyen de mettre un terme à une relation de dépendance ? une assurance de participation même minimale aux opérations importantes, principalement sur le théâtre européen et ses abords immédiats ? ou bien une volonté de s'assumer en matière de défense (et de sécurité) ?

Finalement, quel sens politique donner aux futures actions internationales de l'UE et quel lien transatlantique nouveau peut-il en émerger ?

* * *

3.1- Quel projet stratégique pour la PESD ?

A Nice en décembre 2000, le CE a approuvé le rapport de la présidence française sur la PESD. Celui-ci énonce que la PESD doit "donner [à l'UE] les moyens de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale et d'assumer ses responsabilités face aux crises, en ajoutant à la gamme des instruments déjà à sa disposition, une capacité autonome de décision et d'action dans le domaine de la sécurité et de la défense. Face aux crises, la spécificité de l'Union réside dans sa capacité à mobiliser une vaste gamme de moyens et d'instruments tant civils que militaires, lui donnant ainsi une capacité globale de gestion de crise et de prévention des conflits, au service des objectifs de la PESC. (...)

Pour les États membres concernés, l'OTAN demeure le fondement de la défense collective de ses membres, et continuera à jouer un rôle important dans la gestion des crises. Le développement de la PESD contribue à la vitalité d'un lien transatlantique rénové. Ce

développement se traduit également par un vrai partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN dans la gestion des crises, dans le respect de l'autonomie de décision des deux organisations. (...)

Le développement des capacités européennes de gestion de crise élargit l'éventail des instruments de réponse aux crises à la disposition de la communauté internationale. Les efforts engagés permettront notamment aux Européens de répondre de manière plus efficace et plus cohérente à des demandes d'organisations chef de file telles que l'ONU ou l'OSCE."²⁸

A la lecture de ces quelques lignes, tout semble être dit sur la finalité de la PESD. Pourtant, le fait que la PESD soit née hors du cadre otanien par et pour une organisation politique totalement originale mais aussi en devenir, complique singulièrement les données du problème et met à nu les fragilité d'un lien transatlantique qui n'a pas évolué en dépit des bouleversements géostratégiques.

En fait, il faut garder à l'esprit les conditions et les circonstances grâce auxquelles la PESD a vu le jour.

- L'UE dispose d'un marché commun, d'une union douanière et d'une monnaie commune devenue unique en 1997 ; sa réussite, du moins sa puissance économique, attire les candidatures à l'adhésion. Mais dans le même temps elle ne parvient pas à faire entendre sa voix : déficit de crédibilité, manque de poids politique et cacophonie européenne.
- L'UE a été marquée par son impuissance à apporter une solution européenne au conflit bosniaque ; puis elle a fait le constat de son rôle secondaire dans la campagne aérienne du Kosovo et de ses divergences de vues avec l'allié américain.
- La faiblesse de ses moyens militaires ravive l'idée qu'une "rationalisation européenne" permettrait de tirer un plus grand profit des ressources consacrées à la défense.
- Enfin, l'expérience des Balkans (Bosnie, Kosovo, Macédoine) démontre l'importance de traiter une crise dans sa globalité : en amont, il est indispensable de prévenir les déchaînements de violence par un vaste panel d'outils politiques, économiques et sociaux, et après les affrontements, seul un retour à des conditions de vie acceptables permet un nouveau départ et donne quelque chance à l'établissement d'une paix durable.

Ces constats auxquels souscrivent la France et le Royaume Uni, leur permettent de se rejoindre, bien que l'un et l'autre restent les tenants des deux camps qui traditionnellement divisent l'Europe, celui des atlantistes et celui des européenistes. Pour le Royaume Uni, la faiblesse de l'Europe met à mal le lien transatlantique ; la PESD apparaît alors comme "le prix à payer pour

²⁸ Conclusions de la présidence française au Conseil européen de Nice, *Annexe VI Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense*, décembre 2000

la survie de l'Alliance atlantique"²⁹. Pour la France, la situation de dépendance de l'Europe vis-à-vis du partenaire et allié américain ne peut perdurer ; l'Europe doit, à la faveur des nouvelles conditions géopolitiques, se doter de ses propres structures dans le domaine de la défense et de la sécurité, acquérir son autonomie (même si effectivement cela doit se faire en étroite coopération avec l'OTAN et les Etats-Unis) et œuvrer enfin au rééquilibrage du lien transatlantique.

Les "leçons " tirées du Kosovo par les deux pays sont à cet égard révélatrices des vues respectives : là où le Royaume Uni en appelle essentiellement au renforcement des moyens existants, la France discerne des carences. Sans lésiner, d'ailleurs, "le plan d'action suggéré par M. Chirac en juillet 1999 exige toute une série d'améliorations, notamment une chaîne de commandement intégralement européenne, la multinationalisation de l'état-major conjoint permanent français et britannique existant, un service de renseignement *autonome*, la projection de puissance ainsi que des capacités C4I, et l'établissement d'une base technologique et industrielle de l'armement"³⁰. Ainsi, le "rééquilibrage" français fait écho au "renforcement" britannique. Et au sommet franco-britannique de Londres en novembre 1999, le premier ministre Blair et le président Chirac se rejoignent sur le sens à donner au renforcement de la capacité d'action de l'UE : "[elle contribuera] également, de façon directe et substantielle à la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée, par l'établissement d'un partenariat plus fort et plus équilibré".

L'UE bien sûr ne dit pas autre chose et les décisions prises jusqu'à maintenant font la démonstration que cette idée d'autonomie européenne est bien le dénominateur commun ... à horizon visible.

Mais nul doute que le débat devra être porté plus loin si l'UE se dote des moyens de ses ambitions. Car à bien y réfléchir, une capacité autonome de décision et d'action n'aura de signification que si elle permet à l'UE d'effectuer un choix politique totalement "adulte" quant au choix de ses partenaires, de ses engagements et la manière de les conduire.

En définitive, la question à laquelle il faudrait répondre est celle-ci : en vue de quel dessein l'UE veut-elle se doter d'une capacité autonome de décision et d'action ? Quel est le projet stratégique de l'UE ? Quelles en seront alors les conséquences politiques ?

Pour faire le point sur ce que l'on en sait avec certitude, retenons les points suivants.

- A travers sa PESD, l'UE entend contribuer à la paix et la sécurité internationales conformément aux principes de la charte des Nations unies.
- L'UE entend inscrire son action en étroite liaison avec l'OTAN. Clairement, il ne s'agit pas pour les Quinze de créer un ensemble militaire concurrent. D'ailleurs, les capacités des pays

²⁹ Jolyon Howorth, *op. cit.*, p.50

³⁰ *Ibid.*, p.50

membres, également membres de l'OTAN, pourront servir dans les opérations sous commandement soit de l'UE, soit de l'OTAN et en outre, la volonté politique manifestée par les Quinze de développer leurs capacités bénéficiera à l'OTAN dans la mesure où les moyens nationaux sont, pour leur majorité, ceux qui seraient mis à la disposition de l'Alliance. L'OTAN demeure en outre intangiblement le fondement de la défense collective de l'ensemble euro-atlantique, en cas de menace majeure.

- La PESD est un processus intergouvernemental qui ne conduira pas à la constitution d'une armée européenne, il n'y a pas de pouvoir dévolu à la Commission et ni de transfert de souveraineté de la part des Etats membres. La participation des Quinze aux opérations de gestion de crise se fera au cas par cas par l'apport de contributions nationales, participation ouverte aux Etats voisins et partenaires (les "6" et les "15") : l'Europe de la défense ne sera pas une forteresse. Il faut souligner que la Russie, l'Ukraine, le Canada, pays non européen et les Etats européens participant au dialogue politique avec l'Union pourront être invités à participer, s'ils le souhaitent, aux opérations dirigées par l'UE.

- La PESD n'est pas conçue pour engendrer une super puissance militaire ; elle s'inscrit dans une stratégie globale de gestion de crises, l'objectif étant de traiter les crises potentielles à l'aide d'une vaste panoplie d'outils : militaires, mais aussi politiques, économiques et sociaux.

Cependant, on ne peut pas nier à la PESD sa spécificité politique et aussi une certaine force d'inertie qui sans doute agiront dans le sens de l'indépendance politique. La PESD appartient au 2^{ème} pilier de l'UE, la PESC et elle contribuera à l'approfondissement du processus d'intégration européenne, puisque modelant des perceptions, des analyses et des réponses purement européennes.

De plus, bien que le mécanisme de la PESD est intergouvernemental et que les initiatives politiques des capitales resteront déterminantes, les institutions mises en place auront vraisemblablement tendance, nous dit en substance Nicole Gnesotto, à développer de plus en plus une éthique collective propre et à générer des perspectives trans-européennes. Indubitablement, il y aura là matière à relativiser les rôles respectifs des ministères des affaires étrangères, même si à l'instar de M. Védrine les nations européennes ne manquent et ne manqueront pas de souligner que la politique étrangère et de défense est commune et non unique. En somme, avec la profusion des organismes intergouvernementaux à Bruxelles, un "intergouvernementalisme supranational" n'est-il pas en train de naître, s'interroge Nicole Gnesotto. Tout cela devrait à terme conduire à la naissance d'une spécificité proprement européenne.

Enfin, soulignons que les engagements pris au titre de l'article V du Traité de Bruxelles restent maintenus préservant ainsi le seul engagement de défense collective spécifiquement européen.

En somme, si la PESD n'a pas vocation à se substituer à l'existant et vise à devenir le fameux "pilier européen" de l'OTAN, elle demeure, par essence, un projet fondamentalement européen, à forte dimension politique et à vocation internationale et marque au fond la volonté des Européens de quitter l'époque du tutorat de la guerre froide pour entrer dans celle de la majorité. A court terme, le projet stratégique est clair : la PESD a pour objectif de fournir aux démocraties européennes les moyens d'engager une action militaire lorsqu'un danger pèse sur la stabilité de l'Europe et que l'OTAN en tant que telle ne souhaite pas s'engager et vise donc à réduire les insuffisances militaires de l'Europe. A plus loin terme, comment ne pas imaginer que capacités militaires, autonomie politique, cadre institutionnel propre ne conduiront pas à une indépendance toujours plus affirmée ? ...à moins que l'on ne se satisfasse des succès obtenus jusqu'ici, plus institutionnels et déclaratoires que militaires et concrets.

La difficulté singulière du projet réside dans son rapport à la partie extérieure, que sont les Etats-Unis : l'enjeu de la PESD pour l'Europe est d'exister par et aussi pour elle-même. Il lui faut donc s'affranchir de cette ombre. Jolyon Howorth ne dit pas autre chose : "Si les atlantistes parviennent à dépasser le sentiment que l'approbation de l'Oncle Sam est incontournable ; s'il est possible pour les européenistes de ne plus craindre que ce dont ils rêvent depuis longtemps est en danger, compromis ou détourné par la présence inévitable des Américains et de l'OTAN, alors de nombreuses difficultés pourront être évitées"³¹.

* *

3.2- Vers une répartition des tâches?

Les questions « à quoi va servir l'armée européenne et où va-t-elle être utilisée ? » (que poseront les contribuables dès lors que les gouvernements envisageront d'augmenter les budgets de défense) exigent elles aussi une réponse.

3.2.1- Un partage horizontal : le partage géographique ?

³¹ *Ibid.*, p.73

Aucun texte ne définit de manière explicite les zones géographiques d'un éventuel déploiement ni de la force armée européenne ni des capacités de police : l'UE s'en tient à l'idée de "répondre de manière plus efficace et plus cohérente à des demandes d'organisations chef de file telles que l'ONU ou l'OSCE"³². Aucune limitation n'est pour l'heure formulée. Omission de jeunesse, flou délibérément entretenu ou évitement de possibles désaccords intra-européens et peut-être de conflits d'intérêts avec l'OTAN ? Son déploiement se limitera-t-il donc à la périphérie immédiate de l'UE ? Ou bien la FRR pourra-t-elle être déployée bien au-delà des frontières de l'UE, en Afrique, au Moyen-Orient, voire en Asie ?

Mieux préciser les zones géographiques dans lesquelles les forces de l'UE pourraient intervenir permettrait de définir avec exactitude les moyens de transport, les moyens logistiques et les moyens de communication requis pour telle ou telle opération et de marquer clairement l'ampleur de l'objectif stratégique que s'assigne l'UE. Mais surtout, pour tenir le rang d' "acteur international", il faut à l'Europe, en amont des éventuelles crises, se faire connaître comme un partenaire crédible, signifier l'intérêt qu'elle porte pour telle ou telle région et engager d'ores et déjà des partenariats plus intenses : avec ses voisins à l'Est et au Sud, avec la fédération de Russie dont la proximité et l'histoire lui confèrent par nature un rôle bien différent que celui envisageable pour l'OTAN, avec les pays plus lointains d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie en vertu de liens particuliers. Toutes ces actions sont à même de démontrer un "engagement diplomatique mieux défini, plus flexible et plus résolu"³³ de l'UE ; elle pourra alors avec plus d'efficacité mettre en œuvre nombre d'instruments diplomatiques destinés à la prévention des conflits et faire ainsi la démonstration de son "européanité".

Cette clarification des zones peut être également nécessaire dans le cadre des relations avec l'OTAN : il est sans doute peu crédible que l'OTAN intervienne en tant que telle sur des théâtres lointains non "majeurs" ne mettant pas en cause des intérêts fondamentaux ou ne présentant que de faibles risques de contagion. Faire valoir dès maintenant une approche européenne moins "réaliste", c'est peut-être déjà préparer les Etats-Unis à consentir les moyens et les capacités OTAN alors nécessaires.

Dans le même temps, il est vrai que les actions politiques et les actions militaires - principalement pour ce qui relève du "Haut Petersberg" - sont de natures différentes : si l'ambiguïté dessert les premières, elle sert les secondes. Disposer d'une force militaire significative et efficace susceptible d'agir en tout point de la planète ne peut que donner à l'UE

³² CE de Nice, Conclusions de la présidence française, Annexe VI, *Rapport de la présidence sur le politique européenne de sécurité et de défense*, introduction, décembre 2000

³³ J. Solana, Rapport présenté au CE de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et par la commission, *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*, Nice, décembre 2000.

un rôle d'autant plus décisif que l'on ne saura pas précisément les contextes et les régions susceptibles de voir son intervention.

Sur certains théâtres, l'UE peut se révéler un acteur plus approprié que l'OTAN ou les Etats-Unis. Pour ce faire, sa force militaire doit être crédible et permettre des interventions d'ampleur mondiale, même si ses préoccupations majeures concernent au premier chef le continent européen et sa périphérie. Un partage géographique UE-OTAN n'a pas lieu d'être ; à condition de disposer des moyens requis pour de telles opérations, la crédibilité militaire soutiendra la crédibilité politique et réciproquement : jeu subtil entre la "carotte" (diplomatie préventive et politique d'aide au développement) et le "bâton" militaire. De plus, l'engagement militaire considérable des Etats-Unis dans la lutte de longue haleine contre le terrorisme depuis le 11 septembre, peut peser dans les années à venir sur leur capacité ou leur volonté à prendre en compte d'autres foyers d'instabilité.

Les premières occasions d'engagement seront de fait déterminantes pour l'UE quant à l'acquisition d'une dimension réellement internationale.

3.2.2- Un partage vertical : la division des tâches ?

Jusqu'ici, l'UEO et les nations européennes s'étaient contentées de s'investir, sous des égides internationales différentes, dans la gestion des crises par des moyens civils et dans des opérations de maintien de la paix autrement désignées comme le "Bas Petersberg". L'ambition de l'UE, forte du constat de son impuissance en Bosnie, de ses carences capacitaires et de son faible poids politique au Kosovo, est depuis d'atteindre en quelque sorte le "seuil de suffisance" pour mener l'ensemble des missions dites de Petersberg. Qu'en est-il ?

A l'heure actuelle, il est tenu pour acquis que la FRR n'interviendra dans les situations de crises que si l'OTAN, dans son ensemble, décidait de ne pas intervenir. L'évidence de ce "droit de refus en premier de l'OTAN" plante ses racines au cœur de la question capacitaire. Or, les moyens militaires européens, 3 ans après la campagne du Kosovo, n'ont toujours pas évolué dans le sens souhaitable ; le constat suivant reste valable : "[pour] mener une campagne style Kosovo pratiquement seul, voire en ayant accès à certains moyens de l'OTAN, la liste du matériel à acquérir [est] considérable, en particulier en ce qui concerne le transport stratégique, le C4 et le renseignement satellitaire, ainsi que les munitions à guidage de précision, la maîtrise de l'air et la guerre électronique offensive"³⁴.

³⁴ Jolyon Howorth, *op. cit.*, p.77

De deux choses, l'une : ou bien l'UE se contente de prendre en charge les opérations "délaissées" par l'OTAN, opérations en dessous du seuil d'intervention de cette dernière (c'est-à-dire assistances diverses, évacuation de ressortissants, aide humanitaire et maintien de la paix), car dissimulant derrière le discours politique des carences capacitaires toujours non comblées et de fait, il y aura un partage des tâches, ou bien l'UE se donne résolument les moyens d'assumer l'ensemble des missions de Petersberg ce qui impose de pourvoir aux lacunes capacitaires au niveau d'exigence requis et de développer en relation avec les Etats-Unis la notion de "duplication constructive", et alors le partage des tâches se fera en fonction des intérêts bien compris des uns et des autres, de la situation du moment, du théâtre d'intervention et des acteurs régionaux en cause.

Ceci étant d'ores et déjà, deux questions se posent et se poseront sans doute au fur et à mesure avec plus d'acuité.

. Poursuivre le modèle "Kosovo" n'est-ce pas déjà préparer la guerre d'hier, au regard de la campagne menée par les Etats-Unis en Afghanistan ?

. Et en supposant que l'UE fasse les efforts nécessaires pour que son action politique soit relayée par sa crédibilité militaire et payée de retour par l'efficacité de ses premières opérations, la notion d' "indépendance" n'éclipsera-t-elle pas celle d'"autonomie" sur laquelle les Européens se retrouvent peu ou prou aujourd'hui ?

* *

3.3- Face à une OTAN en pleine évolution

Il n'est à l'évidence pas possible de saisir toute la question de l'articulation entre l'OTAN et l'UE et singulièrement la complexité nouvelle du lien transatlantique, en s'accommodant de la seule vision "euro-centrée" et en ignorant donc les derniers débats qui agitent l'OTAN. Si le sommet de Washington d'avril 1999 a marqué une adaptation de l'alliance au monde post guerre froide, l'OTAN est confrontée encore aujourd'hui des choix essentiels quant à son avenir : peut-être est-ce même une deuxième adaptation ?

Le concept stratégique révisé de 1999 a certes traduit nombre d'évolutions : équilibre entre la défense collective et la contribution à la paix et à la stabilité, concrétisée par les "tâches" de l'Alliance (sécurité, consultation, dissuasion, gestion de crises et partenariat), prise en compte de

l'élargissement ("plan d'action pour l'adhésion") et des nouveaux risques (terrorisme, prolifération des armes NBC), renforcement de l'IESD et constatation d'une similarité d'intérêts OTAN - UE, définition des capacités opérationnelles essentielles de l'Alliance.

Il lui reste cependant à affronter quatre grands défis majeurs.

. L'OTAN doit mettre en cohérence sa capacité militaire "sur le papier" et ses structures. Elle vit en effet au-dessus de ses moyens et fait l'objet d'une surévaluation militaire ; l'Alliance devra donc à brève échéance augmenter ses ressources ou revoir à la baisse ses ambitions. Dans le même ordre d'idées, elle doit réviser ses structures puisqu'elle dispose d'un côté de structures héritées de la guerre froide, une chaîne de commandement permanent, et de l'autre des structures de gestion de crise ad hoc et différents corps de réaction rapide potentiels qui tous postulent à une validation "OTAN" sur les traces de l'ARCC³⁵ (5 candidats pour a priori 2 places à pourvoir).

. En faisant ce choix entre structures ad hoc ou intégration dans la chaîne de commandement, l'OTAN doit aussi choisir entre deux politiques différentes : soit aller vers une plus grande intégration, soit laisser aux nations une plus grande place, question qui revêt une importance accrue à la veille d'un nouvel élargissement.

. Le troisième défi consiste à choisir entre l'efficacité militaire qui est sa marque jusqu'à maintenant et la naissance d'une sorte de forum de sécurité. Ce choix conditionnera l'ampleur de l'élargissement, l'avenir du PpP, la place de la Russie, la qualité du dialogue méditerranéen et les relations avec l'UE.

. Enfin, le quatrième et dernier enjeu réside dans le réajustement du concept stratégique de 1999, à la lumière d'une réévaluation globale des risques en particulier terroristes, de prolifération et d'emploi des armes de destruction massive.

Force est de reconnaître que les événements du 11 septembre dernier apparaissent d'ores et déjà, malgré le faible recul actuel, comme un accélérateur de certaines évolutions : dialogue OTAN - Russie, dimension plus politique du rôle de l'OTAN, écart plus important entre les Etats-Unis et les nations européennes (vision du monde, ressources budgétaires, potentiel technologique) , affaiblissement du multilatéralisme et regain des relations bilatérales ... Aussi l'OTAN est-elle aujourd'hui une organisation fondamentalement en devenir, ce qui bien sûr rend plus délicat le positionnement de la PESD.

Ainsi, si le lien transatlantique n'est certes pas en voie de disparition (tous les pays, et principalement les petites nations européennes, sont convaincus de la nécessité de préserver l'OTAN), il ne restera pas figé. Il a à se "reconfigurer" en tenant compte des éléments suivants.

³⁵ Allied Command Europe Rapid Reaction Corps

. L'OTAN et l'UE subissent une évolution contraire : l'UE, qui possède une large dimension politique, est en train d'acquérir avec la PESD une dimension militaire, un embryon d'outil militaire, quand l'OTAN de son côté se tourne avec plus d'insistance vers l'acquisition d'une dimension politique globale.

. La moindre actualité de la notion de défense collective fait que l'OTAN et l'UE, pour exister utilement, doivent arpenter les mêmes chemins de la sécurité collective : or, une division précise des tâches, qu'elle soit "horizontale" ou "verticale" comme nous l'avons montré, serait préjudiciable et aussi le signe que les Européens n'auront pas été à la hauteur de leurs ambitions.

. L'OTAN reste au jour d'aujourd'hui le seul outil militaire efficace au monde, et à ce titre irremplaçable. En outre, les nations européennes lui confèrent nombre de vertus mal saisies par nous Français étant donné la singularité de notre position passée et présente (notons ainsi la candidature des corps européens au label OTAN).

. Il faut rester persuader que la manière dont l'OTAN et l'UE feront face aux événements de la décennie en cours sera déterminante quant à la nouvelle configuration que prendra le lien transatlantique.

. Et enfin, il est évident que la réussite de la PESD, nouvelle étape dans la maturité politique de l'acteur européen, amènera à se reposer à terme la question de la défense collective en Europe : il faudra alors convaincre et se convaincre qu'il ne s'agit pas de remettre en cause la "solidarité atlantique", mais de lui donner une consistance nouvelle ... et non un sens nouveau, ce dernier restant la défense de nos valeurs et de nos intérêts communs, en considérant toujours que mis en cause d'un côté de l'Atlantique, ils sont déjà un peu flétris sur l'autre rive.

* *

En somme, si la PESD est pour l'Europe une révolution, par sa rupture avec l'histoire récente, par ses implications et son ambition, elle est aussi un nouvel équilibre à trouver entre les nations européennes, entre l'OTAN et les Etats-Unis d'un côté et l'UE de l'autre, et enfin entre "les deux extrémités (...) de la mise en œuvre de la sécurité"³⁶ c'est-à-dire le militaire et le civil.

A terme, même si la PESD "vise à promouvoir la stabilité partout où elle risque d'être menacée, notamment dans les zones (étranger proche de l'UE) où l'effet de débordement pourrait avoir des répercussions directes ou indirectes sur la stabilité ou la sécurité internes de l'UE"³⁷ et s'inscrit bien en cela dans la ligne des actions menées par l'OTAN, elle est aussi l'affirmation

³⁶ Jolyon Howorth, *op.cit.*, p. 92

³⁷ *Ibid.*, p.92

d'une vision et d'une manière d'agir différentes des Etats-Unis : c'est le concept d'europeanité, qui s'éloigne de la vision (néo-)réaliste des relations internationales et veut s'attacher à la "construction d'une nouvelle approche de la sécurité internationale fondée sur les principes de gouvernance"³⁸.

L'UE souhaite agir en conformité avec ses principes : "la guerre et la violence ne sont des méthodes ni appropriées ni productives pour régler les différends entre populations ; il existe de nombreuses formes d'intervention et l'UE privilégie l'humanitaire par rapport au militaire et la prévention plutôt que la réaction ; là où l'intervention militaire semble inévitable, elle devrait être menée conformément aux règles internationales et au nom d'une communauté internationale véritable avec un mandat juridique clair comme cadre légitime ; lorsqu'elle cherche à exercer une influence dans des domaines où règne l'instabilité – notamment en présentant ses propres valeurs communautaires comme l'idéal d'une action entre Etats méritant d'être examinée, l'UE ne cherche ni à dominer, ni à contrôler ni à s'imposer aux autres".³⁹

En cela, la PESD n'est pas la rivale de l'OTAN mais l'expression d'un des termes d'une addition dont le total ne doit pas être nul ; c'est peut-être en ce sens seulement qu'une certaine répartition des tâches revêtir quelque pertinence.

³⁸ *Ibid.*, p.93

³⁹ *Ibid.*, p.92

Conclusion

En somme, il est essentiel que les pays membres de l'UE gardent bien à l'esprit que la PESD déterminera pour une très large part la place de l'Europe dans le monde de demain. Sans frilosité, il leur faudra d'une part se donner les moyens de leur ambition, à savoir ce rôle d'acteur international par définition autonome, qu'ils revendiquent, et d'autre part opérer une sorte de "révolution culturelle" nécessaire pour se penser différemment que dans le cadre de la confortable relation OTAN - Europe héritée du passé ; sinon ils risquent de se contenter des seuls vœux pieux de la politique déclaratoire, s'effrayant à la fois des efforts à consentir et des débats à mener.

Car des efforts, voire des sacrifices sont indispensables aux Européens pour asseoir leur crédibilité et faire valoir leur spécificité grâce à une autonomie portée avec fierté et volonté constructive ; Lord Robertson a lancé cet avertissement clair et sans appel : "Nous n'avons pas d'autre choix que la modernisation ou la marginalisation !" ⁴⁰. En outre, il est bien évident, sauf à se voiler la face, qu'une PESD réussie aura deux conséquences :

. premièrement, celle d'instaurer assez vite une relation rénovée entre les deux rives de l'Atlantique, plus équilibrée, plus mûre et donc bénéfique pour la "solidarité atlantique" : les crises ne seront plus évaluées selon le prisme - de plus en plus prégnant - de l'unilatéralisme utilitaire des Etats-Unis mais à l'aune d'un bilatéralisme constructif au sein de l'Alliance. L'OTAN, sans perdre de son efficacité militaire, y acquerra sans doute aussi un panel d'actions et d'options politiques considérablement plus large.

. deuxièmement, celle d'amener le débat sur les objectifs ultimes d'une défense européenne. Avec une PESD crédible, dont l'efficacité aura été démontrée et qui aura créé des interdépendances politiques, militaires et industrielles entre les pays membres, l'UE se sera convaincue qu'elle n'a pas à avoir peur de voler de ses propres ailes. Les capacités européennes pourront et devront s'occuper logiquement, naturellement des affaires européennes.

Ainsi, en évoluant, le lien transatlantique devrait logiquement, à terme, changer radicalement de nature, sans pour autant dissoudre la communauté d'intérêts stratégiques qui les lie les pays membres de l'OTAN.

Il ne s'agit naturellement pas pour les Européens de concurrencer l'allié américain, mais de tenir leur place, toute leur place et rien que leur place aux côtés des Etats-Unis. Alors, gardons-nous de tout triomphalisme – la déclaration d'opérationnalité de Laeken n'est-elle pas prématurée ? -,

gardons-nous d'exacerber la "forteresse Amérique", travaillons à la définition d'une doctrine communautaire quant à l'emploi de la force, autrement dit un concept stratégique clair et une voie procédurale reliant un processus décisionnel accéléré aux quartiers généraux militaires appropriés, donnons-nous les moyens militaires de nos ambitions et suscitons avec détermination et pédagogie l'adhésion des opinions publiques sans lesquelles rien de sérieux ne se fera ...

Paris,

Le 6 avril 2002.

⁴⁰ Barbara Speziali, « Les trois "I" d'une nouvelle politique de sécurité », La Quinzaine européenne n° 12, 4 au 17 mars 2002

Références bibliographiques

Ouvrages :

HOPKINSON W., « Elargissement : une nouvelle OTAN », *Cahiers de Chaillot n° 49*, Institut d'études stratégiques de l'UEO, Paris, octobre 2001.

HOWORTH J., « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot n° 43*, Institut d'études stratégiques de l'UEO, Paris, novembre 2000.

KOENDERS B., *L'élargissement de l'OTAN*, Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, Rapport AU-214-PC-TR (01)-5, octobre 2001.

RUTTEN M., « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne ? », *Cahiers de Chaillot n° 47*, Institut d'études stratégiques de l'UEO, Paris, mai 2001.

VAN EEKELLEN W., *La construction de la défense européenne : l'IESD de l'OTAN et la PESD de l'Union européenne*, Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, Rapport AT-247-DSC-00-7, novembre 2000.

VAN EEKELLEN W., *L'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense*, Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, Rapport AU-200-DSC-TC (01)-4, octobre 2001.

Articles et contributions :

CARDOT P., « 1^{ère} partie : les institutions européennes au service de la PESC et de la PESD : état des lieux », *Défense nationale*, décembre 2001, pp. 19-35

CARDOT P., « 2^{ème} partie : l'approfondissement de la PESD et de la PESC : perspectives institutionnelles », *Défense nationale*, janvier 2002, pp. 21-37

HEISBOURG F. et DE WIJK R., « La nature fondamentale de la relation de sécurité transatlantique est-elle en train de changer ? », *Revue de l'OTAN*, volume 49, printemps 2001, pp. 15-19.

RÜHLE M., « Imaginer l'OTAN en 2001 ? », *Revue de l'OTAN*, volume 50, automne 2001, pp. 18-21.

SPEZIALI B., « Les trois "I" d'une nouvelle politique de sécurité », *La Quinzaine européenne n°12*, 4 au 17 mars 2002.

RICHE P., « L'hyperunilatéralisme américain ? », *Libération*, 13 février 2002.

DE LA GRANGE A., « La technologie du Pentagone écrase l'Europe », *Le Figaro*, 15 février 2002.

GNESOTTO N., « Europe-USA : éviter le pire des deux mondes », *Le Figaro*, 25 février 2002.