

**Les chances et la signification  
d'une politique européenne de sécurité et de défense  
dans le nouveau contexte international**

*Jean Klein*

La crise provoquée par l'intervention armée contre l'Irak pour le contraindre à respecter les termes de la résolution 1441 du Conseil de sécurité avant que la mission des inspecteurs de l'United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC) soit achevée a ébranlé les fondations du système international et mis en évidence les « fractures » de l'Europe. En l'occurrence, des analystes n'ont pas hésité à voir dans la stratégie mise en œuvre par les Etats-Unis une violation des normes inscrites dans la charte de San Francisco et, dans leur penchant pour l'unilatéralisme, une contestation radicale de la responsabilité qui incombe à l'Organisation des Nations unies (ONU) pour le maintien et le rétablissement de la paix. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), dont la fonction initiale était la défense collective contre la menace soviétique et qui est demeurée, après l'effondrement de l'ordre bipolaire, l'une des principales organisations de sécurité dans « l'espace euro-atlantique » serait, elle aussi, vouée au dépérissement, les Américains préférant créer des alliances *ad hoc* pour défendre leurs intérêts et lutter contre le terrorisme (*coalition of the willings*) plutôt que de voir leur liberté d'action entravée par les contraintes d'une décision collective. Enfin, la construction d'une Europe de la défense serait compromise non seulement en raison de l'opposition de l'Administration de George W. Bush à la réalisation de ce projet, mais également du fait des divisions des Européens et de l'allégeance atlantique de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale qui seront admis dans l'Union européenne (UE) en mai 2004<sup>1</sup>.

Il ne saurait être question de vérifier le bien-fondé de ces jugements, ni de nous livrer à des spéculations sur la légalité de la guerre contre l'Irak ou de mesurer son impact sur la configuration du système international et les équilibres au Moyen-

---

Communication présentée à l'Université de Keimyung (Corée du Sud), en mai 2003, dans le cadre de la conférence internationale « Past, Present and Future of European Integration: Issues and Prospects », organisée par The East Asian Association of International Studies, The Korean Society of Contemporary European Studies et l'Université de Keimyung.

<sup>1</sup> Tony Judt, « Anti-Americans abroad », *The New York Review of Books*, vol. 1, n° 7, 1<sup>er</sup> mai 2003.

Orient. Notre propos est plus modeste et se bornera à l'examen des conséquences de cette crise sur l'organisation de la sécurité en Europe et l'avenir des relations transatlantiques. Il convient en effet de se demander si les divergences entre Européens qui se sont manifestées à cette occasion<sup>2</sup> annoncent une mutation radicale de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), sinon son abandon pur et simple, ou s'il ne s'agit que d'une crise passagère qui ne met pas en question les options fondamentales prises par l'UE après la guerre du Kosovo et entérinées par le Conseil d'Helsinki en décembre 1999. On sait que ce projet a suscité d'emblée des réserves de la part des Etats-Unis et que le président Bush ne lui a pas ménagé ses critiques lors de son premier voyage en Europe, en juin 2001 ; dans ses interventions au siège de l'OTAN et au Conseil européen de Göteborg (Suède), il reprocha notamment aux Européens l'insuffisance de leur effort de défense et dénonça leur prétention à mener une politique indépendante alors qu'ils n'en avaient pas les moyens. Le fait est que la plupart des Etats européens n'étaient pas prêts à faire les sacrifices nécessaires pour réduire l'écart entre leurs capacités militaires et celles des Etats-Unis et que la PESD restait un objectif lointain.

Quelques mois plus tard, les attentats terroristes de New York et de Washington créaient une situation nouvelle et donnaient lieu à l'expression d'une solidarité sans faille des Européens avec les Etats-Unis. L'article 5 du traité de l'Atlantique Nord fut invoqué à cette occasion et les actes terroristes perpétrés le 11 septembre 2001 sur le territoire américain furent qualifiés « d'attaque armée ». Mais, par un curieux paradoxe, la lutte contre les réseaux Al-Qaida et le régime des Talibans qui leur offrait un refuge en Afghanistan a été menée en dehors du cadre de l'Alliance et les Etats-Unis ont tenu pour quantité négligeable le concours de leurs alliés européens, à l'exception de celui du Royaume-Uni, qui a été associé dès l'origine à l'opération militaire baptisée « Liberté immuable » (*Enduring Freedom*). D'aucuns ont interprété cette attitude comme la confirmation de la tendance à l'unilatéralisme américain et y ont vu le signe avant-coureur du dépérissement de la fonction militaire de l'alliance. D'autres, au contraire, ont souligné l'utilité de l'OTAN comme cadre de concertation des politiques de sécurité des Etats membres et

---

<sup>2</sup> Le 30 janvier 2003 paraissait dans le *Wall Street Journal* une lettre ouverte dans laquelle cinq Etats membres de l'UE et trois pays candidats prenaient fait et cause pour la politique américaine vis-à-vis de l'Irak et prônaient la constitution d'un front uni entre l'Europe et les Etats-Unis. Le 5 février suivant, dix pays d'Europe centrale et orientale (le groupe de Vilnius) publiaient une déclaration qui allait dans le même sens.

considèrent son élargissement comme un moyen de projeter de la stabilité dans les régions où les tensions ethniques et les contentieux hérités de la guerre froide pourraient dégénérer en conflits ouverts. Ces deux tendances ont été confirmées par l'évolution ultérieure de l'OTAN, qui n'a joué aucun rôle dans la guerre contre l'Irak mais a accueilli sept nouveaux Etats qui faisaient partie de l'organisation du Pacte de Varsovie, voire de l'Union soviétique, comme les trois Etats baltes. La décision a été prise lors de la réunion au sommet du Conseil atlantique à Prague (20-21 novembre 2002) sans soulever d'objections majeures de la part de la Russie et le Sénat américain l'a approuvée à l'unanimité le 8 mai 2003.

Enfin, s'il est entendu que la PESD doit s'inscrire dans le cadre de l'Alliance et favoriser le développement des relations transatlantiques, il ne semble pas que les Etats-Unis adhèrent sans réserve à un projet dont la réalisation pourrait conférer à l'UE des moyens de décision et d'action autonomes. Ce qui leur importe avant tout est l'accroissement de l'effort de défense des Européens et une répartition plus équitable des charges militaires au sein de l'Alliance (*burden sharing*). Quant à la force de réaction rapide dont la création a été décidée par le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) et qui devrait être opérationnelle à la fin de l'année 2003, elle restera encore longtemps tributaire des moyens de l'OTAN et ne pourra être engagée efficacement que si l'on parvient à remédier aux carences dont elle souffre, plus particulièrement dans les domaines suivants : transport à longue distance, communications par satellites, observation spatiale, munitions guidées avec précision.

Or, le fléchissement des dépenses militaires dans la plupart des Etats membres de l'UE ne laisse pas présager un redressement de la situation à court et à moyen terme et, si cette tendance n'est pas inversée, on peut craindre que l'interopérabilité des forces alliées ne soit plus assurée dès lors qu'il s'agira de mener des actions communes pour le maintien et le rétablissement de la paix dans le nouveau contexte international. En outre, la coopération européenne pour la production d'armements piétine ou subit des vicissitudes en raison de la faible intégration des industries qui travaillent pour la défense, et les engagements pris en vue de préserver les moyens de recherche et technologie (R&T) existant sur notre continent resteront lettre morte si leur financement n'est pas garanti. Enfin, les controverses sur les modalités d'accès de l'UE à des capacités prédéterminées de l'OTAN ont mis en lumière les sources de conflits avec les alliés non membres de l'UE.

Ainsi, la Turquie, qui est particulièrement vulnérable aux nouveaux risques du fait de sa situation géographique, a manifesté l'intention d'être associée à un stade précoce à la préparation et à la mise en œuvre des opérations de gestion des crises et d'imposition de la paix qui seraient conduites par l'UE. Cette prétention a été jugée exorbitante par les Etats membres, qui y voyaient une atteinte à leur liberté d'action, mais la Turquie pouvait faire valoir qu'elle bénéficiait naguère du statut de membre associé de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et qu'il serait convenable de lui conférer des droits équivalents vis-à-vis de l'UE après la décision de fusion de ces deux organisations. Au terme de négociations laborieuses, on est parvenu à s'entendre en décembre 2001 sur une formule de compromis grâce à la médiation des Etats-Unis et du Royaume-Uni, mais la Grèce continuait d'émettre des objections, ce qui rendait problématique l'accès garanti de l'UE aux moyens de l'OTAN. En définitive, cette hypothèque a été levée en décembre 2002 et l'UE a pu prendre, en mars 2003, la relève de l'OTAN pour la conduite de l'opération « Concordia », dont l'objet est la surveillance de l'accord d'Ohrid qui avait mis un terme aux affrontements interethniques en Macédoine.

Si l'obstruction turque a défrayé la chronique de la défense européenne au cours des deux dernières années, on ne saurait faire abstraction de l'attitude tout aussi distante à l'égard de la PESD des trois nouveaux membres de l'OTAN – la Pologne, la Hongrie et la République tchèque –, qui redoutent d'être marginalisés dans le processus de décision de l'UE et privilégient l'organisation de la sécurité dans le cadre atlantique. Ce penchant s'est manifesté avec éclat lors de la guerre anglo-américaine contre l'Irak à laquelle ils ont apporté leur concours, et la Pologne a fait preuve, en l'occurrence, d'un excès de zèle qui s'est traduit par le choix d'un avion américain – le *F-16* – pour équiper son armée de l'air et l'obtention d'une zone d'occupation en Irak dans le cadre de l'administration provisoire de ce pays après la chute du régime de Saddam Hussein. Il convient donc de faire le point sur les acquis de la PESD en rappelant que les questions débattues aujourd'hui correspondent à des préoccupations anciennes et que le processus se poursuit en dépit des vicissitudes de la politique impériale des Etats-Unis et des clivages qui sont apparus au sein de l'UE entre les « atlantistes » et les tenants d'une « Europe européenne ».

## Les prodromes d'une politique européenne de défense

La défense européenne est un thème récurrent dans les relations transatlantiques depuis les années 1950, et elle a été une source de malentendus après l'inflexion de la stratégie américaine qui tendait à substituer la riposte graduée (*flexible response*) à la menace du recours immédiat à l'arme nucléaire (*massive retaliation*) pour garantir la sécurité de l'Europe occidentale. Lorsque les Européens émettaient des doutes sur les vertus dissuasives de cette nouvelle posture et tentaient de faire valoir leurs intérêts de sécurité spécifiques au sein de l'Alliance, ils se heurtaient généralement aux objections des dirigeants américains, qui leur reprochaient d'affaiblir l'OTAN par des actions divergentes. Certes, les aspirations à une « défense européenne de l'Europe » étaient surtout le fait des Français, et le général de Gaulle avait donné le ton à la fois par son mémorandum de septembre 1958 relatif à la création d'un « directoire » au sein de l'Alliance et par les plans Fouchet (1960-1961) qui tendaient à favoriser l'affirmation d'une identité européenne dans le cadre des communautés instituées par les traités de Rome de 1957. Ces projets se heurtèrent à des oppositions très vives et furent rejetés par les partenaires de la France<sup>3</sup>. Mais la question resurgit dix ans plus tard après la signature du premier accord soviéto-américain sur la limitation des armements stratégiques (SALT-I), en mai 1972.

La stabilisation de l'équilibre sur lequel reposait la dissuasion réciproque et les dispositions prises ultérieurement par les deux protagonistes pour ne pas être entraînés dans un conflit suicidaire par le comportement de tierces puissances (accord sur la prévention de la guerre nucléaire du 22 juin 1973) avaient fait naître des doutes sur la solidité de la garantie offerte par les Etats-Unis et avaient incité le gouvernement français à faire de l'UEO un cadre de réflexion sur les perspectives d'une défense européenne. Le ministre de la Défense, Michel Debré, et le ministre des Affaires étrangères, Michel Jobert, firent des suggestions à cet égard dans leurs interventions devant l'Assemblée de l'UEO, respectivement en 1972 et 1973, mais leurs appels ne furent pas entendus. Une dernière tentative pour réveiller la « Belle au bois dormant » du palais d'Iéna fut faite dans le contexte de la crise des

---

<sup>3</sup> Les négociations sur les plans Fouchet et le rôle joué par les Anglo-américains pour faire échouer cette entreprise ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'ouvrage de Martin Koopmann, *Das schwierige Bündnis*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

« euromissiles », provoquée par le déploiement des fusées soviétiques SS-20 et la décision de l'OTAN de relever le défi en modernisant ses armes nucléaires de théâtre. En octobre 1984, le Conseil des ministres de l'UEO décida de réactiver cette organisation, en précisant que la concertation des politiques de sécurité des Etats membres et la définition éventuelle d'une position commune en matière de défense n'auraient pas pour objet de battre en brèche l'OTAN mais de rééquilibrer les relations transatlantiques. En dépit de ces précautions rhétoriques et de l'adoption, en 1987, de la plate-forme de La Haye, qui postulait une plus grande autonomie des Européens dans le domaine de la défense, les choses restèrent en l'état. L'identité européenne en matière de sécurité et de défense n'avait pu s'affirmer en raison de la persistance de l'antagonisme Est-Ouest et du sentiment dominant en Occident que l'OTAN était la seule parade efficace contre une attaque armée venant de l'Est et le garant de l'engagement des Etats-Unis sur le continent.

Il en ira autrement après l'effondrement de l'ordre bipolaire et la conclusion du traité de Maastricht (7 février 1992) qui consacrait dans son titre V le principe d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et ouvrait les perspectives d'une « défense commune » (art. J.4.1). A cet égard, la coopération franco-allemande a joué un rôle moteur, mais il ne faut pas se dissimuler que les relations spéciales qui s'étaient développées entre Paris et Bonn depuis la signature du traité de l'Elysée du 22 janvier 1963 ont souvent été perçues comme l'expression d'une politique tendant à consacrer leur primauté dans les conseils européens. Il n'est donc pas surprenant que les initiatives prises par le chancelier Kohl et le président Mitterrand en vue de doter l'UE de capacités militaires propres aient été accueillies froidement et que l'annonce, en octobre 1991, de la création d'un corps franco-allemand susceptible de se muer en une force européenne autonome ait suscité des critiques ouvertes de la part de pays comme les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Les Etats-Unis eux-mêmes ont pris position dans cette querelle et, dans son discours d'ouverture à la réunion au sommet du Conseil atlantique de Rome, le 7 novembre 1991, le président Bush avait laissé percer son irritation et n'avait pas hésité à brandir la menace d'un désengagement américain si les Européens ne voulaient en faire qu'à leur tête. Comme nul ne songeait à rompre le lien transatlantique, on parvint à s'accorder sur une formule de compromis qui tentait de concilier les obligations découlant du traité de Washington avec les exigences d'une participation accrue des Européens à la défense commune et à des opérations de maintien et d'imposition de

la paix en dehors de la zone couverte par l'OTAN. Au demeurant, l'initiative franco-allemande tendait moins à la création d'une organisation militaire intégrée selon le modèle de la Communauté européenne de défense (CED) qu'au rééquilibrage des relations euro-américaines dans le cadre d'une Alliance renouvée.

Ultérieurement, les Etats-Unis ne virent plus d'objections à l'affirmation d'une identité européenne en matière de sécurité et de défense (IESD) et admirent que l'UEO, qui avait vocation à devenir le « bras armé » de l'UE, et l'OTAN, qui conservait ses prérogatives traditionnelles, étaient complémentaires à certains égards. Ces convergences se reflètent dans la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement adoptée à l'issue de la réunion du Conseil atlantique de Bruxelles, le 11 janvier 1994. Tous les Etats membres apportent leur « plein appui au développement d'une identité européenne de sécurité et de défense », qui pourrait conduire à terme, comme le prévoyait le traité de Maastricht, à « une défense commune compatible avec celle de l'Alliance atlantique » ; ils soutiennent « le renforcement du pilier européen de l'Alliance » et se félicitent de « la coopération étroite et croissante entre l'OTAN et l'UEO » ; enfin, ils appuient « le développement de capacités séparables mais non séparées » qui pourraient être mises à la disposition de l'UEO ou de l'OTAN pour leur permettre de « conduire avec plus d'efficacité et de souplesse leurs missions, y compris le maintien de la paix ». C'est ainsi que s'imposa le concept de « groupes de forces interarmées multinationales » (GFIM), groupes qui pourraient être mis à la disposition de l'UEO pour remplir des missions de paix auxquelles les Américains ne souhaiteraient pas s'associer ou pour faciliter des « opérations dictées par les circonstances, y compris les opérations auxquelles participeraient les pays extérieurs à l'Alliance ». Dès lors, les Etats-Unis ne virent plus d'objection de principe à l'expression d'une volonté plus affirmée des Européens de prendre en charge leur défense et d'assumer des responsabilités accrues pour le maintien et le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. A condition toutefois que ces actions fassent l'objet d'une concertation étroite entre les alliés et se déroulent avec l'aval de l'OTAN.

Au cours des années suivantes, les progrès sur la voie d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ont été assez lents et, à la veille du sommet franco-britannique de Saint-Malo (4 décembre 1998), le constat auquel on pouvait procéder ne prêtait pas à l'optimisme : la PESC était en « panne », le concept des GFIM n'avait pu être appliqué et la seule structure militaire cohérente

dans l'espace euro-atlantique était l'OTAN. Il fallut attendre le revirement de la politique européenne du Royaume-Uni à l'automne 1998 et la prise de conscience par les Européens de leurs carences dans le domaine des technologies de pointe pendant la « guerre du Kosovo » pour que des mesures significatives soient prises en vue de la mise en œuvre d'une PESD.

### **L'amorce d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD)**

En application des lignes directrices du Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999), les Etats membres de l'UE ont manifesté la volonté de se doter d'une « capacité d'action autonome s'appuyant sur des capacités militaires crédibles ainsi que des instances et des procédures de décision appropriées<sup>4</sup> ». Six mois plus tard, à l'issue du Conseil européen d'Helsinki (10-11 décembre 1999), ils se fixaient comme objectif global « d'être en mesure, d'ici l'an 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 hommes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg » ; il était également prévu de créer de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques pour permettre à l'UE d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations ; enfin, des mesures seraient prises pour assurer « une consultation, une coopération et une transparence pleines et entières entre l'UE et l'OTAN » et pour permettre à des Etats européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE et à d'autres Etats concernés de contribuer à la gestion militaire d'une crise sous la direction de l'UE<sup>5</sup>.

Lors de la conférence d'engagement de capacités militaires qui s'est tenue à Bruxelles le 20 novembre 2000, les Etats membres de l'UE ont dressé un « catalogue de forces » correspondant à l'objectif global défini à Helsinki, tout en relevant que certaines capacités ont besoin d'être améliorées, notamment dans le domaine dit « stratégique » : renseignements, transport aérien et naval, états-majors pour commander et contrôler les forces, défense contre les missiles, armes de précision, soutien logistique, outils de simulation, etc.<sup>6</sup>. Le mois suivant, le Conseil européen de Nice (7-9 décembre 2000) décidait la création des organes permanents

<sup>4</sup> Voir *Documents d'actualité internationale (DAI)*, n° 14, 15 juillet 1999.

<sup>5</sup> Voir *DAI*, n° 3, 1<sup>er</sup> février 2000.

<sup>6</sup> Voir *DAI*, n° 1, 1<sup>er</sup> janvier 2001.



politiques et militaires suivants : Comité politique et de sécurité (COPS), Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et Etat-major de l'Union européenne (EMUE) et définissait leur composition, leurs compétences et leur fonctionnement<sup>7</sup>.

Par ailleurs, pour éviter des duplications inutiles, il était prévu que l'UE pourrait recourir aux moyens et aux capacités de l'OTAN, et le paragraphe 10 du communiqué final du Conseil atlantique de Washington (24 avril 1999) visait notamment « la garantie d'accès à des capacités de planification de l'OTAN, la présomption de disponibilité au profit de l'UE de moyens communs désignés à l'avance et l'identification d'une série d'options de commandement européen pour renforcer le rôle de l'adjoint au SACEUR » (Supreme Allied Commander Europe). Or, du fait des rivalités gréco-turques, cette question n'a été tranchée qu'à la fin de l'année 2002, à la veille de la prise en charge par l'UE de l'opération « Concordia » en Macédoine. En revanche, la planification d'une opération européenne qui ne serait pas tributaire des moyens de l'OTAN soulève moins de difficultés puisqu'elle serait confiée à un état-major de niveau stratégique d'un pays membre de l'UE. A cet égard, on laisse entendre que le niveau opératif pourrait être représenté par l'état-major interarmées britannique ou par le poste de commandant des forces interarmées françaises. Enfin, des dispositions ont été prises pour organiser la participation aux missions de Petersberg<sup>8</sup> des pays alliés non membres de l'UE, étant entendu que les relations que celle-ci entretiendrait avec les pays associés à ce type d'opérations seraient placées sous le signe de « la consultation, de la coopération et de la transparence totales ».

En 2001, le processus de la PESD était bien engagé et certains estimaient que, si le rythme initial était maintenu, l'UE atteindrait le but qu'elle s'était fixé (*headline goal*) dans les délais prévus. D'autres se montraient plus circonspects et doutaient que l'échéance de 2003 pût être respectée pour la constitution d'une force de réaction rapide capable de conduire l'ensemble des opérations visées par la déclaration de Petersberg. C'est que tous les Etats membres de l'UE n'adhéraient pas au projet d'une « Europe puissance » et n'étaient pas disposés à consentir les

<sup>7</sup> Maartje Rutten, « De Saint-Malo à Nice. Les textes fondateurs de la défense européenne », *Les Cahiers de Chaillot*, n° 47, mai, Paris, Institut d'études de sécurité de l'UEO, 2001.

<sup>8</sup> Le 19 juin 1992, le Conseil des ministres de l'UEO a adopté à Bonn une déclaration qui définit ainsi les missions des unités militaires des Etats membres, outre leur contribution à la défense commune : « missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix ».

sacrifices nécessaires à sa réalisation. En outre, une PESD n'a de signification que si elle repose sur des capacités de décision et d'action autonomes qui feraient de l'UE un véritable partenaire des Etats-Unis. Or, les dirigeants américains ne l'entendaient pas de cette oreille et s'accommodaient difficilement d'une évolution qui se traduirait par une mise en question de leur primauté au sein de l'Alliance. De nombreux Etats européens leur emboîtaient le pas et redoutaient que les « dissonances transatlantiques » ne renforcent les courants favorables au désengagement américain et n'affaiblissent la communauté de sécurité que constitue l'OTAN<sup>9</sup>.

La question centrale est donc celle de la fonction qui incombe à l'Alliance dans le nouveau contexte international et de sa compatibilité avec la mise en œuvre d'une PESD. A cet égard, les opinions sont partagées, les uns considérant que l'Europe de la défense ne peut s'affirmer que si elle s'émancipe de la tutelle américaine<sup>10</sup>, alors que d'autres ne conçoivent pas qu'elle puisse se réaliser contre les Etats-Unis ni sans leur concours. La France est en faveur de l'inscription de la politique de défense européenne dans le cadre de l'Alliance, mais d'une Alliance rénovée où le partage du fardeau se traduirait également par un partage des responsabilités. Pour dissiper toute équivoque à cet égard, le président de la République avait souligné dans son discours du 8 juin 2001, devant l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), que « l'Europe de la défense renforce l'OTAN par l'affirmation d'un partenariat d'autant plus solide qu'il sera mieux équilibré » et le ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, s'était exprimé en termes similaires dans un entretien avec le quotidien *Le Monde* (13 juin 2001) en laissant entendre que « la défense européenne n'est pas seulement bonne pour l'Europe, mais aussi pour l'Alliance ».

Depuis lors, les incertitudes sur l'avenir de la PESD n'ont pas été dissipées et la crise provoquée par la politique américaine vis-à-vis de l'Irak n'a fait qu'exacerber les contradictions au sein de l'UE. Dans un article publié dans la revue *Policy Review*, et dont de larges extraits ont été reproduits dans la presse européenne<sup>11</sup>, un ancien

---

<sup>9</sup> Sur le concept de « communauté de sécurité », nous renvoyons à l'ouvrage classique publié sous la direction de Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

<sup>10</sup> Jean-François Guilhaudis, *L'Europe en transition. L'esquisse du nouvel ordre européen*, Paris, Montchrestien, 1998.

<sup>11</sup> Voir *Le Monde* des 27 et 28-29 juillet 2002 ; une traduction française de l'article de Robert Kagan est parue sous le titre « Puissance et faiblesse » dans la revue *Commentaire*, n° 99, automne 2002.

haut fonctionnaire du département d'Etat, Robert Kagan a exalté la puissance militaire américaine, mise au service d'une « civilisation de liberté et d'un ordre du monde libéral » et dénoncé l'incapacité des Européens à parer les menaces des « Etats voyous », du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive autrement que par des moyens diplomatiques. La cause la plus importante des divergences entre l'Europe et les Etats-Unis résiderait dans la vision irénique des relations internationales de celle-là et dans la volonté de ceux-ci d'user de la force pour garantir l'ordre dans le monde anarchique décrit par Hobbes. On peut discuter cette thèse<sup>12</sup>, mais elle contient une part de vérité, comme l'a souligné Hubert Védrine dans un entretien avec la revue *Enjeux* (novembre 2002). A ses yeux, « les Français sont les seuls à vouloir une Europe puissance alors que nos partenaires imaginent plutôt une grande Suisse ». Mais il n'exclut pas que les prétentions de l'hyperpuissance américaine provoquent un choc salutaire et que les Européens « piqués au vif décident qu'ils ont eux aussi une responsabilité pour l'équilibre, l'équité et la sécurité du monde ». Jusqu'à présent, les ambitions affichées par les Etats membres de l'UE sont modestes puisqu'ils ne visent que l'acquisition des moyens civils et militaires nécessaires pour l'accomplissement des missions de Petersberg, et il est entendu que la défense collective incombera en toute hypothèse à l'OTAN<sup>13</sup>. Il n'en reste pas moins que la question de l'assistance mutuelle visée par l'article V du traité de Bruxelles, modifié en 1954, reste posée et qu'il faut réfléchir à la fonction qui serait assignée à l'arme nucléaire dans la perspective d'une défense européenne digne de ce nom<sup>14</sup>. Par ailleurs, les forces de réaction rapide en voie de constitution n'ont de signification que si elles sont au service d'une politique cohérente. Or, on peut craindre qu'à la minute de vérité les Etats membres fassent éclater leurs divergences et que l'outil militaire auquel ils ont consacré tous leurs soins ne remplisse pas son office faute d'un consensus sur le but politique poursuivi. Enfin, on ne peut faire abstraction de l'impact des attentats du 11 septembre 2001 sur la configuration de la future politique européenne en matière de sécurité, puisque

<sup>12</sup> Tony Judt, « America and the World », *The New York Review of Books*, vol. 1, n° 6, 10 avril 2003.

<sup>13</sup> L'amiral Lanxade, qui fut chef d'état-major des armées, s'est exprimé sur ce point sans ambages dans un entretien publié dans *Le Figaro* (8 mai 2001) : « Vers un partenariat euro-américain ». Voir également son livre : *Quand le monde a basculé*, Paris, Nil Editions, 2001.

<sup>14</sup> Cette problématique a été abordée par Bernardo Ribeiro dans sa communication au colloque organisé par le Centre de relations internationales et de stratégie de l'Université Paris I, en juin 2001 (voir les actes du colloque du CRIS repris dans Jean Klein, Patrice Buffotot et Nicole Vilboux (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense. Défis et opportunités*, Paris, Economica, 2003.

de nouvelles menaces ont surgi et que la participation à la lutte contre le terrorisme exigera sans doute une réorientation des choix antérieurs, l'élargissement du champ d'action des forces de projection et l'affectation de ressources supplémentaires à la recherche et au développement d'armes de haute technologie.

### **Dissonances euro-atlantiques à propos de la lutte contre le terrorisme**

Depuis l'effondrement de l'ordre bipolaire, l'OTAN a élargi le champ de ses compétences et prêle son concours aux organisations internationales pour leur permettre de remplir leurs missions de paix. De son côté, l'UE a manifesté la volonté d'apporter sa contribution propre à des actions collectives menées sous l'égide des Nations unies<sup>15</sup> en prenant appui éventuellement sur les capacités de l'OTAN (*NATO assets*) dans les domaines où ses carences sont manifestes<sup>16</sup>. Or, l'insertion de la PESD dans le cadre de l'Alliance soulève des problèmes épineux, et l'insuffisance de l'effort de défense des Européens risque de compromettre la réalisation de l'objectif global défini à Helsinki en décembre 1999. Ainsi, la fonction traditionnelle de l'OTAN – la défense collective contre une attaque armée – a été maintenue, mais on s'est également soucié de trouver des parades aux « défis du changement », et le concept stratégique adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement des 16 Etats membres réunis à Rome les 7 et 8 novembre 1991 rappelle que les intérêts de sécurité de l'Alliance peuvent être mis en cause par d'autres risques qu'une attaque armée de type classique. Sont notamment visés « la prolifération des armes de destruction massive, la rupture des approvisionnements en ressources vitales ou des actes de terrorisme et de sabotage » (§ 13). Huit ans plus tard, ce concept a été affiné lors de la conférence au sommet de Washington (23-24 avril 1999), et les « actes relevant du terrorisme, du sabotage et du crime organisé » (§ 24) figurent au premier rang des nouveaux risques. Après les attentats du 11 septembre, cette préoccupation est devenue dominante et on ne saurait exclure que l'Alliance assume à l'avenir des responsabilités accrues dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, les alliés n'ont pas en la matière des vues concordantes et, depuis plus d'un an, les controverses

---

<sup>15</sup> Les modalités de la coopération de l'UE avec l'ONU ont été précisées par le ministre français des Affaires étrangères dans sa réponse à une question écrite du sénateur René Trégouët, voir *Journal Officiel* (J.O.), « Débats parlementaires », Paris, Sénat, 6 décembre 2001, p. 3845.

vont bon train, les Européens étant indisposés par le ton manichéen du président des Etats-Unis et le « simplisme » des méthodes préconisées pour briser « l'axe du Mal », tandis que les Américains leur reprochent une méconnaissance de la gravité du péril et l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour le combattre.

Sans vouloir prendre parti dans cette querelle, il convient de rappeler que les Européens ne sont pas restés passifs dans la gestion des crises de l'après-guerre froide et dans la lutte contre le terrorisme. Le 8 octobre 2001, cinq avions AWACS de l'OTAN et leurs équipages, comprenant des personnels d'une dizaine de pays européens, ont été envoyés aux Etats-Unis, et des avions AWACS français ont pris la relève, notamment pour assurer la surveillance de l'espace aérien de Bosnie-Herzégovine. En outre, la force navale permanente en Méditerranée qui compte huit frégates et un bâtiment de soutien logistique a appareillé pour la Méditerranée orientale le 9 octobre. Ces unités ont été rejointes par la force navale permanente de l'Atlantique. Enfin, les opérations militaires américaines contre le réseau Al-Qaida et le régime des Talibans ont été appuyées par tous les membres de l'Alliance, soit par l'envoi d'unités spéciales pour briser les dernières poches de résistance, soit par la fourniture d'une aide humanitaire au peuple afghan. Par ailleurs, l'Alliance a considérablement intensifié son action contre les dangers du terrorisme liés à l'emploi d'armes de destruction massive (ADM), et la dimension proprement européenne n'a pas été absente de cette démarche puisque des rencontres au niveau des ambassadeurs et des ministres des Affaires étrangères ont permis de renforcer les consultations et la coopération entre le Conseil de l'Atlantique Nord et le Comité politique et de sécurité de l'UE<sup>16</sup>.

Or, l'importance de la contribution des Européens aux missions de paix qui se sont multipliées depuis la fin de la « guerre froide » est souvent méconnue aux Etats-Unis et Javier Solana, le Haut Représentant pour la PESC, a éprouvé le besoin de faire une mise au point la veille de la conférence au sommet de l'UE et des Etats-Unis du 3 mai 2002. Tout en rendant hommage au partenariat euro-américain, il a souligné la part prise par l'UE dans la promotion de « la stabilité, de la prospérité et de la démocratie » chez ses voisins et dans le monde. En Afghanistan, les Européens contribuent en liaison étroite avec les Etats-Unis à créer les conditions

<sup>16</sup> Dans sa réponse à une question écrite du député Alain Fabre-Pujol, le ministre de la Défense a indiqué que « l'accès assuré de l'Europe aux moyens de l'OTAN constituait une phase essentielle à la montée en puissance de la PESD », *J.O.*, Assemblée nationale, 6 mai 2002, p. 2362.

<sup>17</sup> Christopher Bennett, « Aider l'Amérique », *Revue de l'OTAN*, vol. 50, hiver 2001/2002.

d'un avenir meilleur ; dans les Balkans ils assument des responsabilités majeures dans la gestion des crises en Macédoine, en Serbie-Monténégro et au Kosovo. Sur les 58 000 hommes déployés dans cette région, 38 000 sont des Européens, et l'UE est le principal donateur des pays de l'Europe du Sud-Est avec une contribution de 23 milliards d'euros au cours des dix dernières années<sup>18</sup>.

De son côté, William Wallace, professeur à la London School of Economics, a rappelé aux décideurs américains que, loin de pratiquer l'*appeasement*, les Européens ont apporté au cours des dix dernières années une contribution significative à l'imposition de la paix dans des zones instables et au relèvement de pays ravagés par des guerres civiles<sup>19</sup>. Au printemps 2002, ils avaient déployé 7 000 hommes en Afghanistan, soit des effectifs supérieurs à ceux des troupes américaines (5 500) ; ils assument l'essentiel des charges relatives à la consolidation de la paix en Bosnie et au Kosovo ; enfin, ils contribuent à hauteur de 40 % aux fonds d'aide des Nations unies et à hauteur de 45 % au financement des opérations de maintien de la paix.

Ce constat permet de corriger les outrances des jugements portés outre-Atlantique sur la passivité des Européens face aux nouveaux risques, mais il ne permet pas d'accréditer la thèse de progrès significatifs sur la voie d'une PESD, ni de préjuger de la conversion de l'OTAN en une alliance globale contre le terrorisme. C'est que les Etats-Unis préfèrent agir seuls ou dans le cadre de coalitions *ad hoc* pour riposter aux agressions dont ils sont l'objet, et l'OTAN aurait surtout pour vocation de favoriser par des élargissements successifs l'émergence d'une Europe « une et libre » (*whole and free*) et de fournir aux Américains un réservoir de forces où ils puiseraient en fonction de leurs besoins et des affinités qu'ils entretiendraient avec certains alliés<sup>20</sup>. Cependant, on est conscient de la nécessité d'adapter l'OTAN aux nouvelles tâches qui lui incombent et, au printemps 2002, des discussions se sont engagées à Bruxelles au niveau des experts sur les trois composantes principales de la stratégie de sécurité de l'OTAN, à savoir la dissuasion, la défense et l'intervention extérieure. A s'en tenir aux informations parues dans la presse,

<sup>18</sup> Voir l'édition européenne du *Wall Street Journal* et la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) du 2 mai 2002.

<sup>19</sup> Voir « Europe's little voice », *Financial Times*, 2 mai 2002.

<sup>20</sup> Cette tendance, perceptible lors de la réunion de Prague du Conseil atlantique (20-21 novembre 2002), a été confirmée à la suite de la crise irakienne. Voir notamment les articles de Lothar Ruehl parus dans la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) des 12 février et 20 mars 2003 : « Strategische Folgen der Irak Krise für die NATO » et « Pfeile aus dem Köcher der Widersprüche ».

l'accent serait mis sur la prévention de toute attaque menée avec des armes de destruction massive et le renforcement des capacités défensives pour s'en prémunir en cas d'échec de la dissuasion. Par ailleurs, le centre de gravité de la stratégie de l'Alliance se déplacerait en direction de la Méditerranée et du Moyen-Orient, où se situent les principaux foyers de crise et où certains Etats nourrissent l'ambition de se doter d'armes nucléaires, biologiques et chimiques, s'ils n'en sont pas déjà pourvus. Dans ce contexte, il serait nécessaire d'apurer le contentieux entre la Grèce et la Turquie, d'autant que ces deux pays seraient prêts à compenser le retrait partiel des troupes américaines stationnées dans les Balkans si celles-ci étaient requises ailleurs ; en outre, ils auraient engagé une négociation avec l'Iran en vue de l'intégrer dans cette nouvelle constellation stratégique et d'en faire un facteur de stabilisation de la région du Golfe<sup>21</sup>. D'autres observateurs font état de projets concernant la formation d'unités spécialisées susceptibles d'être engagées contre des camps d'entraînement de terroristes, la création de centres pour l'évaluation des menaces et l'échange de données sur les moyens disponibles pour se protéger contre le bio-terrorisme<sup>22</sup>.

Les Etats-Unis souhaiteraient rallier les Européens à cette conception extensive des tâches de l'Alliance, mais ceux-ci se montrent réticents non seulement parce qu'ils ne partagent pas les vues de Washington sur le choix des moyens pour lutter contre le terrorisme, mais encore en raison de leurs déficiences dans le domaine de la projection des forces et du combat de grande intensité. Ce sont ces facteurs objectifs qui ont empêché les Européens de participer à la première phase de l'opération « Liberté immuable » en Afghanistan et, en l'absence d'un effort de défense accru, leur contribution à la lutte militaire contre le terrorisme ne pourra qu'être limitée.

### **Budgets militaires et industries de la défense**

L'insuffisance de l'effort de défense des Européens est un thème rebattu, et l'on ne cesse de souligner l'écart entre les dépenses militaires des Etats-Unis et celles de leurs alliés du Vieux Continent<sup>23</sup>. Ainsi, les dépenses des Européens représentent

<sup>21</sup> Ulrich Weisser, « Das Bündnis richtet sich neu aus », *FAZ*, 15 avril 2002.

<sup>22</sup> Nikolas Busse, « Neue Aufgaben für die NATO ? », *FAZ*, 26 avril 2002.

<sup>23</sup> Voir notamment l'article de David Yost, « The NATO capabilities gap and the European Union », *Survival*, vol. 42, n° 4, hiver 2000-2001, et « Europe's military mirage », *Strategic Forecasting*, 7

environ 60 % des dépenses américaines, mais le produit final de ces investissements est très inférieur aux résultats obtenus outre-Atlantique. Par ailleurs, le budget militaire américain croît d'une manière exponentielle et représente plus de 3 % du PIB, alors que les budgets européens sont en décroissance réelle de 22 % depuis 1990. A l'exception du Royaume-Uni et de la France qui s'efforcent de tenir le cap, les autres pays européens ont des taux inférieurs à 2 % et les « lanternes rouges » sont l'Allemagne (1,4 %) et l'Espagne (1,2 %)<sup>24</sup>. Ces dérives ne sont pas de bon augure pour l'avenir de la PESD, et la plupart des observateurs estiment que la force de réaction rapide en voie de constitution a peu de chances d'être opérationnelle en 2003. Pendant la conférence sur l'amélioration des capacités militaires de l'UE, qui s'est tenue à Bruxelles le 19 novembre 2001, on a relevé que, sur les 54 lacunes identifiées l'année précédente, dix seulement avaient été comblées et il ne semble pas que des progrès significatifs aient été accomplis sur cette voie depuis lors.

La contraction des budgets de la défense interdit la participation de l'UE à des actions communes de l'envergure de celle qui a été menée en Afghanistan et compromet l'interopérabilité des forces américaines et européennes ; on comprend donc les remontrances des dirigeants américains qui ne souhaitent pas voir se creuser l'écart entre eux et leurs alliés et assister passivement au dépérissement de l'une des « meilleures alliances de l'histoire<sup>25</sup> ». En tout cas, l'Europe ne peut plus « jouer dans la cour des Grands » si elle ne modifie pas radicalement sa politique de défense. Les chiffres publiés dans des revues spécialisées, ou mis en avant par des professionnels de l'armement, permettent de prendre la mesure du défi américain, qui ne pourra être relevé que si les Européens définissent au préalable leurs besoins spécifiques et prennent les mesures appropriées pour les satisfaire sans vouloir imiter les Etats-Unis en tous points. En 2000, les budgets cumulés de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie ont représenté un montant de 67 milliards d'euros contre 285 milliards d'euros aux Etats-Unis. Ce constat n'est pas nouveau puisque les Etats-Unis, pendant la dernière décennie, ont investi dans la défense 2000 milliards d'euros de plus que l'Europe. Ces écarts résultent de priorités

---

février 2002. Les carences françaises au plan des capacités militaires ont été évoquées par la délégation à l'Information et à la Communication de la Défense (DICOD) dans le rapport *Les enseignements du Kosovo, Analyses et références*, Paris, ministère de la Défense, novembre 1999.

<sup>24</sup> Nicolas Baverez, « Les Etats-Unis, la tentation de la démesure », *Le Monde*, 26 mai 2001.



différentes : en Europe, les mesures sociales absorbent une partie importante des crédits publics et ne laissent qu'une place marginale à la défense alors que les attentats du 11 septembre 2001 ont incité le gouvernement américain à accroître son budget militaire de 50 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 15 % par rapport à l'exercice en cours.

L'écart est encore plus grand dans le secteur de la recherche et du développement militaire où les Etats-Unis dépensent aujourd'hui l'équivalent du budget national de la France. Si l'on tient compte des programmes occultes (*black programs*), les dépenses réelles pour la recherche militaire sont de 15 à 20 fois supérieures aux montants européens cumulés. Les Européens ne pourront combler cet écart que s'ils dépensent davantage car la recherche dans l'aéronautique et dans les communications requiert des moyens importants pour les études en amont, la fabrication de prototypes et les essais en condition opérationnelle. Ce n'est qu'à ce prix qu'ils pourront mettre en œuvre un système informatisé pour la gestion du champ de bataille comparable à celui dont dispose l'état-major américain. Contrairement à une idée reçue, on ne se réjouit pas à Washington de la faiblesse des alliés européens et l'on souhaiterait qu'ils puissent se doter des équipements nécessaires pour participer à des opérations communes destinées à frapper l'ennemi à l'intérieur de ses frontières, là où il est le plus vulnérable. Certes cet objectif peut être atteint par le biais d'une coopération transatlantique, mais celle-ci se heurte à des limites en raison des précautions prises outre-Atlantique pour contenir les risques de prolifération des technologies sensibles et des contraintes imposées par le tuteur américain sur les exportations d'armements. Seul un financement suffisant de la recherche en Europe permettrait de contourner ces obstacles et de mettre en œuvre une force militaire capable de participer à des opérations de guerre<sup>26</sup>.

Deux économistes proches du président de la Commission européenne ont abouti à des conclusions analogues après avoir fait observer que les critiques formulées à l'encontre de l'unilatéralisme américain resteront vaines aussi longtemps que l'Europe ne disposera pas d'une réelle capacité militaire et d'une technologie de

---

<sup>25</sup> Voir l'entretien de l'ancien secrétaire à la Défense américain, William Cohen, avec *Le Figaro*, 11 janvier 2001.

<sup>26</sup> Voir l'article de Heimo von Hardung, président de Tecop International Inc., « La domination américaine n'est pas une fatalité », *Les Echos*, 17 avril 2002.

pointe<sup>27</sup>. Or l'Europe manque des deux, faute d'investissements. Ils rappellent que les Etats-Unis à eux seuls dépensent plus pour la défense que l'ensemble de leurs alliés européens et il est probable que cette tendance ne fera que s'accroître dans les années à venir. Les dépenses militaires ne contribuent pas seulement à l'équipement des forces armées en matériels performants : une fraction non négligeable (10 % à 15 %) est affectée au financement de la recherche et du développement (R&D) dans les secteurs de pointe. L'Europe a du retard dans ce domaine et sa retenue en matière de défense ne fait que creuser l'écart avec les Etats-Unis, comme l'atteste la répartition des brevets dans le monde : à la fin des années 1990, 56 % étaient accordés à des demandeurs américains contre 11 % aux Européens. Par ailleurs, ils estiment que la stagnation des économies européennes résulte directement du retard en matière d'innovation et indirectement du faible taux d'investissement dans la R&D militaire.

A cet égard, les incertitudes quant à l'avenir de l'avion de transport militaire européen sont révélatrices des problèmes auxquels sont confrontées les industries d'armement européennes. Face à la concurrence d'un appareil proposé par les firmes Boeing et Lockheed Martin, les pays de l'UE sont divisés : certains, comme l'Italie, sont tentés par l'option américaine alors que d'autres, dont la France et l'Allemagne, penchent pour l'avion construit par Airbus. L'enjeu est de taille et il est essentiel que les Européens fassent l'effort nécessaire pour financer ce projet et s'assurer qu'une part importante du budget soit affectée à la R&D afin de consolider la base technologique d'une industrie qui s'est signalée dans le passé par des « réussites de pointe européennes ». C'est pour faciliter la réalisation de cet investissement que les ministres de la Défense des Quinze ont suggéré que les augmentations des dépenses militaires soient exclues des contraintes imposées par le pacte de stabilité et de croissance de l'euro. Il n'en reste pas moins que l'accroissement de l'effort de défense impliquerait une diminution des autres postes budgétaires et sans doute une mise en question de l'Etat-providence, ce à quoi la plupart des Etats européens ne consentiront pas de gaîté de cœur.

Toutefois, des progrès ont été enregistrés sur la voie de l'Europe de l'armement et les premières réalisations ont été le fait des industriels du secteur de la défense, soucieux de mettre en place des groupes d'une taille suffisante pour affronter la

---

<sup>27</sup> Alberto Alesina et Francesco Giavazzi, « L'Europe doit investir davantage dans sa défense », *Le Monde*, 14 mai 2002.

concurrence mondiale. A cet égard, la création de deux groupes européens dans le domaine de l'industrie aérospatiale – BAE Systems et EADS – est une novation, et il convient de souligner la singularité des industries d'armement où les intérêts nationaux demeurent très puissants et où se combinent la concurrence et le partenariat. Ainsi, les coopérations européennes, voire une certaine forme d'intégration avec le projet d'avion de transport militaire *A 400 M*, se sont inscrites dans le cadre d'une politique d'intégration transatlantique croissante. Cette tendance se renforcera sans doute à la faveur de l'augmentation du budget de la défense des Etats-Unis car le marché américain, qui représente 55 % du marché aérospatial mondial, est incontournable pour les groupes européens.

La création, le 17 janvier 2002, de l'Organisation conjointe pour la coopération en matière d'armement (OCCAR) peut être considérée comme l'amorce d'un processus tendant à créer un marché européen de l'armement, à rationaliser la pratique de la coopération et à réduire les coûts des programmes. Les quatre membres fondateurs – Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni – représentent à eux seuls 90 % de la production européenne d'armements et l'OCCAR gère déjà sept programmes d'un montant de 800 millions d'euros, auquel pourrait s'ajouter la commande de l'avion de transport militaire Airbus représentant quelque 18 milliards d'euros. Par ailleurs, la France a proposé d'inscrire des projets de R&T dans le cadre d'une stratégie européenne cohérente dans le domaine des avions de combat futurs. Cette initiative faisait suite à l'adoption, en juillet 2000, par six pays européens – Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni et Suède –, d'un accord-cadre en vue de favoriser les progrès de l'Europe de l'armement. Elle a abouti à la signature, le 19 novembre 2001, d'une déclaration qui autorise le lancement d'une étude conjointe visant à déterminer les capacités militaires requises à l'horizon 2020 et à identifier les systèmes et les technologies correspondant à ces besoins. Elle invite également à un regroupement des forces financières et industrielles concernées par ces projets. Ce programme de R&T ambitieux, baptisé *European Technology Acquisition Program* (ETAP), a été entériné par les autorités compétentes des six Etats participants<sup>28</sup>.

Enfin, des suggestions ont été faites pour remédier aux déficits technologiques de l'UE, l'objectif étant le maintien d'une base technologique sur l'ensemble des

---

<sup>28</sup> Réponse du ministre de la Défense à une question écrite de Gilbert Chabroux publiée au *J.O.*, Paris, Sénat, 21 mars 2002, p. 847-848.

domaines-clefs de la défense ; il ne s'agirait pas de pratiquer le mimétisme avec les Etats-Unis mais de déterminer des secteurs prioritaires en fonction des besoins requis par des missions spécifiques. La France s'est engagée dans cette voie et sa démarche prospective pourrait servir de modèle à l'Europe, à condition que l'on parvienne à s'entendre sur une politique commune en matière de R&T et qu'on soit disposé à y affecter des ressources minimales<sup>29</sup>. Ce point de vue est partagé par certains experts allemands qui sont, eux aussi, convaincus que l'Europe est capable de relever le défi technologique par une harmonisation des politiques européennes d'acquisition des armements dans le cadre de l'initiative des capacités de défense adoptée par le Conseil atlantique de Washington en avril 1999<sup>30</sup>. L'adoption à Prague, en novembre 2002, d'un programme de développement des capacités militaires (*Prague Capabilities Commitment*) et la création d'une force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*), susceptible de mener dès le 1<sup>er</sup> octobre 2004 des combats de haute intensité sur des théâtres lointains, pourraient accélérer le processus de modernisation des forces de réaction européennes et améliorer leur interopérabilité avec les forces américaines<sup>31</sup>. En tout cas, c'est en empruntant cette voie que le nouveau commandant des forces alliées en Europe, le général James Jones, espère rétablir le crédit de l'Alliance et créer les conditions d'un rapprochement entre la France et les Etats-Unis<sup>32</sup>.

### **La politique européenne de sécurité et de défense à l'épreuve**

Avant même que n'éclate la crise de l'Irak et que les Européens ne se divisent sur la manière dont les Etats-Unis envisageaient de la régler, des doutes avaient surgi sur leur capacité de mettre en œuvre une politique de sécurité et de défense cohérente. Certes, les chefs d'Etat et de gouvernement des Quinze avaient affirmé, à l'issue du Conseil européen de Laeken (15 décembre 2001), que « l'UE est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise » et que le

---

<sup>29</sup> Voir la communication de l'ingénieur général de l'armement, Frédéric Eyriès, « L'innovation technologique et les perspectives européennes », *Actes du colloque du CRIS*, Paris, CRIS, (DATE ?), p.189-205.

<sup>30</sup> Voir à ce propos l'article de Lothar Ruehl, l'ancien secrétaire à la Défense des gouvernements de Helmut Schmidt et de Helmut Kohl, « Europas Sicherheitspolitik mit Defiziten. Breite Kluft zwischen Finanzmitteln und Mittelbedarf », *NZZ*, 21 août 2001.

<sup>31</sup> Horst Bacia, « Keine Konkurrenz », *FAZ*, 5 novembre 2002, et l'étude intitulée « Die NATO Response force als Katalysator », *NZZ*, 7-8 décembre 2002.

<sup>32</sup> Voir le rapport de Judy Dempsey, *Financial Times*, 25 avril 2003.

développement de ses capacités lui « permettra d'assumer progressivement des opérations de plus en plus complexes<sup>33</sup> ». Mais, dans le rapport de la présidence, la formulation était plus prudente. On y laissait entendre que « l'Union devra être capable de conduire, d'ici 2003, l'ensemble des tâches de Petersberg » tout en reconnaissant que des efforts supplémentaires devront être faits pour « conduire de façon optimale les opérations les plus complexes<sup>34</sup> ». Au plan des capacités civiles, la situation était plus satisfaisante dans la mesure où les Etats avaient confirmé leurs engagements de fournir jusqu'à 5 000 policiers pour la mise en œuvre du plan d'action de police adopté à Göteborg en juin 2001. En tout cas, au début de l'année 2002, le ton n'était pas à l'optimisme et le général finlandais Gustav Hägglund, président du CMUE, a émis des doutes sur l'opérationnalité de la PESD lors d'une déposition devant la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Parlement européen. Selon lui, l'UE disposait à cette date de 90 % des capacités correspondant à l'objectif global (*headline goal*) ; mais il lui serait difficile de mener des opérations de type militaire dans le cadre des missions de Petersberg. En dépit des progrès accomplis, dix ans s'écouleraient avant que certaines lacunes soient comblées, notamment dans le transport des troupes puisque l'Airbus A400 M ne sera disponible qu'entre 2008 et 2011, dans la meilleure des hypothèses. Il est également convenu que des déficits importants se situaient au plan du renseignement et qu'on ne pouvait envoyer des soldats dans un environnement hostile si l'on ne disposait pas d'informations fiables. Enfin, il a abondé dans le sens de la vice-présidente du Parlement, Catherine Lalumière, qui avait déploré une certaine confusion dans la répartition des tâches entre le CMUE, le COPS et le secrétaire général et mis en cause le « flottement » de la chaîne de commandement<sup>35</sup>.

Ce jugement sévère a été corroboré par les ministres de la Défense des Quinze lors d'une réunion informelle qui s'est tenue à Saragosse, les 22 et 23 mars 2002. Au terme d'un examen sans complaisance de la situation existante, ils ont constaté que le plan d'action européen pour le renforcement des capacités militaires (ECAP) n'avait pas été appliqué avec rigueur et que les lacunes identifiées l'année précédente restaient béantes. A moins d'une augmentation des budgets militaires, l'objectif global ne serait pas atteint à la date convenue et la PESD ne serait

<sup>33</sup> Annexe II de la conclusion de la présidence belge.

<sup>34</sup> Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense.

<sup>35</sup> Voir *Les Nouvelles atlantiques*, 25 janvier 2002.

pleinement opérationnelle qu'en 2012. Certes, un accord est intervenu à Saragosse sur le financement du futur Airbus militaire, mais toutes les incertitudes relatives à ce projet ne sont pas levées et un rapport interne du Conseil constate qu'on ne progresse guère sur la voie d'une véritable politique de l'armement, qui relève largement du domaine de la rhétorique ou de l'utopie. Dans ce contexte, la proposition du ministre espagnol Federico Trillo d'étendre la compétence de la PESD à la lutte contre le terrorisme pratiqué avec des armes de destruction massive ne pouvait avoir qu'une valeur symbolique. Au demeurant, les ministres se sont bornés à renvoyer la question à un groupe d'études et à recommander une coopération plus étroite entre les services de renseignements et d'observation aérienne. Quant au secrétaire général de l'OTAN et au Haut Représentant de l'UE pour la PESC, ils ont participé à cette réunion et renouvelé leurs admonestations sur l'insuffisance des crédits militaires par rapport aux ambitions affichées par l'UE<sup>36</sup>.

C'est pour faire sortir le débat de l'impasse et démontrer la capacité de l'UE d'agir dans des cas concrets que Javier Solana a proposé de lui confier la gestion de la force de police internationale (International Police Task Force ou IPTF), déployée en Bosnie sous l'égide des Nations unies, et dont le mandat expire à la fin de l'année 2002. Parmi les missions de l'UE liées à la gestion des crises figure notamment la formation et l'appui des forces chargées du maintien de l'ordre dans les zones en cours de pacification et le Haut Représentant pour la PESC a jugé que les circonstances étaient propices pour mettre à l'épreuve la PESD qui, jusqu'alors, se bornait à créer des institutions et se complaisait dans des débats théoriques ou des exercices d'état-major. Désormais, on enverrait sur le terrain près de 500 policiers pour consolider les acquis de Dayton et accompagner les réformes de la police et de la justice en Bosnie. L'entreprise n'était pas sans risques car des tensions, voire des affrontements, pouvaient surgir à l'occasion des élections d'octobre 2002, de la dégradation de la situation économique et de la lutte contre la criminalité organisée. Après l'examen du dossier par les ministres des Affaires étrangères, cette mission a obtenu en mars 2002 l'aval du « Conseil pour l'imposition de la paix » (Peace Implementation Council ou PIC) en Bosnie et du Conseil de sécurité des Nations unies. Il s'agira essentiellement d'une mission de conseil, de surveillance et d'inspection des cadres supérieurs et moyens des forces de police locales ; les

---

<sup>36</sup> Voir le compte rendu de la réunion de Saragosse dans *NZZ* du 25 mars 2002 et *Le Monde* du 26 mars 2002.

fonctions exécutives exercées partiellement par l'International Police Task Force (IPTF) n'incomberont pas à l'UE, et pas davantage la création d'unités armées pour le maintien de l'ordre qui relèvera toujours de la Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina (SFOR). On évalue à près de 14 millions d'euros le coût de la mise en place de cette mission de police et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003, ses dépenses de fonctionnement s'élèveront annuellement à 38 millions d'euros<sup>37</sup>. Le 15 janvier 2003, la mission de police européenne est entrée en fonction pour une durée de trois ans ; elle est placée sous l'autorité du Haut Représentant de l'ONU pour la Bosnie-Herzégovine, Paddy Ashdown, et sous la direction opérationnelle du commissaire de police danois, M. Frederiksen. L'UE démontrait ainsi pour la première fois qu'elle était prête à s'engager activement sur le terrain et à associer à sa démarche non seulement des pays candidats mais encore des Etats extérieurs comme la Russie, le Canada et la Suisse.

Javier Solana avait également envisagé que l'UE prenne en charge l'opération conduite par l'OTAN en Macédoine et baptisée « Renard roux » (*Amber Fox*). Il s'agissait d'une mission temporaire qui avait été décidée en septembre 2001 à la suite du désarmement des milices albanaises (*Essential Harvest*) et qui avait pour objet de garantir la sécurité des observateurs de l'UE et de l'OSCE chargés de superviser la paix d'Ohrid et de veiller au retour de l'ordre public dans les localités à majorité albanophone. Le mandat de cette mission qui mobilisait 700 hommes, pour la plupart européens – les principaux contingents étaient fournis par l'Italie, la France et l'Allemagne –, avait été reconduit à plusieurs reprises à la demande des autorités de Skopje. Le Conseil européen de Barcelone (15-16 mars 2002) avait approuvé la relève de l'OTAN par l'UE mais, comme l'opération *Amber Fox* s'articulait aux activités de la Kosovo Force (KFOR), il fut entendu qu'elle serait conduite en liaison étroite avec l'Alliance et sous le commandement de l'adjoint du SACEUR, qui était alternativement un général allemand ou britannique<sup>38</sup>. L'opération de maintien de la paix en Macédoine, rebaptisée « Concordia », a été prise en charge par l'UE le 31 mars 2003 ; elle est de dimension modeste puisqu'elle ne mobilise que 345 hommes, placés sous le commandement suprême de l'adjoint au SACEUR et sous le commandement opératif d'un général français ; enfin, la continuité l'emporte sur le

<sup>37</sup> Voir les informations et commentaires parus dans la *NZZ* du 26-27 janvier et dans la *FAZ* du 7 mars 2002.

<sup>38</sup> Voir les conclusions de la présidence, *DAI*, n° 9, 1<sup>er</sup> mai 2002.

changement puisque l'OTAN et l'UE agissent en partenaires et que leur coopération étroite est considérée comme la condition du succès d'une politique de stabilisation dans les Balkans. Le même modèle pourrait s'appliquer à la relève de la SFOR et la France et le Royaume-Uni ont d'ores et déjà fait des propositions à cet effet. Si cette initiative se concrétisait, elle constituerait la première manifestation militairement significative de la PESD puisqu'il ne s'agirait plus seulement de déployer quelques centaines d'hommes mais de prendre en charge une force de 12 000 hommes, et le succès de cette mission « renforcerait la crédibilité de l'Union dans la région et au-delà<sup>39</sup> ».

◦ ◦ ◦  
◦ ◦

La mutation du système international provoquée par l'effondrement de l'ordre bipolaire a fait prendre conscience aux Européens de la nécessité de s'impliquer davantage dans l'organisation de leur sécurité. Mais elle a également mis en évidence la difficulté qu'ils éprouvent à s'affirmer comme une puissance politique et militaire sur la scène mondiale. Les obstacles qui empêchent la mise en œuvre d'une authentique PESD n'ont pas été surmontés et, de l'aveu même des porte-parole autorisés de l'UE, le bilan de ce qui avait été accompli au début de l'année 2002 a été jugé décevant<sup>40</sup>. On a privilégié une approche institutionnelle pour masquer l'absence d'une volonté politique ferme et les ressources financières affectées à la réalisation du *headline goal* restent manifestement insuffisantes. Les attentats du 11 septembre 2001 auraient pu provoquer un sursaut mais les ministres de la Défense n'en ont pas tiré les conséquences lors de la conférence sur l'amélioration des capacités militaires qui s'est tenue à Bruxelles deux mois plus tard. Cette négligence est d'autant plus fâcheuse que le Conseil européen de Laeken a pris acte de la dimension mondiale du terrorisme et assigné à l'UE le rôle d'une « puissance qui part résolument en guerre contre toute violence, toute terreur, tout fanatisme, mais qui ne ferme pas les yeux sur les injustices criantes qui existent dans le monde et (...) veut ancrer la mondialisation dans la solidarité et le développement durable ».

<sup>39</sup> Les ministres des Affaires étrangères français et britannique ont soumis ce plan à leurs collègues à Bruxelles le 24 février 2003.

<sup>40</sup> Maartje Rutten, « Malaise dans la PESD », *Bulletin de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, n° 1, février 2002.



Certes, l'Europe a d'ores et déjà apporté sa contribution spécifique à la lutte contre le terrorisme grâce à la variété des instruments dont elle dispose au plan de l'infiltration des réseaux et du tarissement de leurs sources de financement. Toutefois, elle ne pourra soutenir l'ambition qu'elle affiche dans ce domaine que si elle est prête à en payer le prix et à se doter des capacités civiles et militaires lui permettant de s'affirmer comme un acteur stratégique à part entière.

A cet égard, la crise provoquée par la guerre contre l'Irak pourrait avoir des effets bénéfiques et servir d'aiguillon au développement de la PESD. Ainsi, le processus de la coopération entre Européens en matière de défense n'a pas été interrompu et le dialogue s'est poursuivi entre le Royaume-Uni et la France en dépit de leurs divergences sur l'interprétation de la résolution 1441 du Conseil de sécurité et sur le bien-fondé d'une action armée pour renverser le régime de Saddam Hussein. Le 4 février 2003 s'est tenu au Touquet le 25<sup>e</sup> sommet franco-britannique et, à l'issue de cette rencontre, les deux parties ont annoncé qu'elles prendraient des mesures pour accroître l'interopérabilité de leurs groupes aéronavals et favoriser la création d'une Agence intergouvernementale de développement et d'acquisition des « capacités nécessaires pour les missions actuelles et futures de la PESD ». Les autres membres de l'UE étaient invités à se joindre à eux pour améliorer les capacités de réaction rapide et promouvoir le « principe de solidarité et d'assistance mutuelle face aux risques de toute nature et notamment du terrorisme ». Ultérieurement, les dirigeants français et anglais ont multiplié les déclarations conciliantes et souligné les convergences de leurs politiques en ce qui concerne le rôle des Nations unies dans l'administration de l'Irak, la relance des négociations en vue d'un règlement de paix israélo-palestinien et la construction d'une Europe de la défense. De part et d'autre, on souhaitait surmonter les difficultés actuelles et retrouver la voie de l'unité européenne et de la réaffirmation de la solidarité atlantique<sup>41</sup>.

Depuis la victoire des forces de la coalition en Irak, l'UE tente de définir une position commune sur le rôle qui incomberait aux organisations internationales dans l'administration et la reconstruction du pays, mais la déclaration adoptée au sommet d'Athènes (16-17 avril 2003) se borne à énoncer des principes et il s'agit de la

---

<sup>41</sup> Voir notamment la conférence prononcée le 27 mars 2003 par le ministre français des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, à l'International Institute for Strategic Studies (IISS) de Londres, « Le droit, la force et la justice », et l'article du secrétaire au Foreign Office, Jack Straw, « Mes quatre engagements », *Le Figaro*, 9 avril 2003.

compléter par un document plus substantiel. La présidence et la Commission ont fait des propositions à cet effet aux ministres des Affaires étrangères lors de leur réunion informelle à Rhodes et Castellorizo (2-3 mai 2003), et il appartiendra au Conseil européen de Salonique (25 juin) de se prononcer en la matière. Par ailleurs, le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, a été chargé de rédiger un document sur la « doctrine stratégique » de l'Union, qui serait fondé sur une analyse compréhensive des menaces et prévoirait des actions communes avec les Etats-Unis pour lutter contre la faim, la pauvreté et le sous-développement, mais aussi pour conjurer les risques liés à la dissémination des armes de destruction massive. Enfin, les quatre Etats hostiles à l'intervention armée contre l'Irak – l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg – ont présenté les conclusions de la conférence de Bruxelles du 29 avril, qui avait pour objet la relance de la défense européenne. Ils ont souligné le caractère ouvert de leur démarche et rappelé qu'elle visait la création d'un « pilier européen au sein de l'OTAN ». La plupart des mesures préconisées tendaient à favoriser la « coopération renforcée entre les Etats qui sont prêts à aller plus rapidement et plus loin en direction d'une Union européenne de sécurité et de défense ». Sept initiatives concrètes seraient mises en œuvre pour renforcer « l'efficacité des capacités militaires et éviter les duplications inutiles par le rapprochement des outils de défense nationaux ». L'objectif poursuivi était de garantir l'interopérabilité des forces qui pouvaient être engagées aussi bien pour des opérations européennes et des opérations de l'OTAN que pour des opérations conduites par l'UE pour le compte de l'ONU. Aux yeux des quatre, « le partenariat atlantique demeurerait une priorité stratégique fondamentale pour l'Europe » et les divergences de vues apparues pendant la guerre contre l'Irak ne devraient pas affecter durablement la qualité des relations transatlantiques. Il reste à se demander si les Etats-Unis partagent ces vues et consentiront à une répartition des tâches entre partenaires égaux au sein d'une Alliance rénovée et capable de relever collectivement les défis du <sup>e</sup>xxi siècle.

*Jean Klein,*  
*professeur à l'Université Paris I Sorbonne,*  
*chercheur associé à l'Institut français des relations internationales (Ifri)*