

La relance de la politique européenne de défense*

Joanna Liponska-Labérou

Chargée de recherche, Antenne Luxembourg de l'IEAP

Résumé

Le sommet d'Helsinki (décembre 1999) a relancé l'idée d'une Europe de défense en proposant la création d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes. Cette "Identité de défense européenne" va de pair avec l'intégration de l'UEO dans l'OTAN et la tentative de l'europanisation de cette dernière. Le concept d'une défense européenne indépendante gagne progressivement du terrain même si des conflits récents, comme la guerre au Kosovo, ont remis en question la capacité des Européens à résoudre eux-mêmes les problèmes du Vieux Continent. Enfin, le rôle des pays de l'Europe centrale et orientale dans la mise en place d'une véritable défense européenne est loin d'être clarifié, même si le soutien de ces derniers est indispensable pour la stabilité de l'Europe.

Introduction

L'Europe de la défense connaît depuis quelques mois une accélération exceptionnelle: sommet européen d'Helsinki (10-11 décembre 1999), conseil des ministres de la défense de Sintra (Portugal, 28 février 2000), première réunion du Comité militaire (1er mars 2000), décision de substitution de l'Eurocorps à l'OTAN pour le commandement de la KFOR, ... Le Conseil ministériel de Sintra a permis de mesurer les avancées européennes dans l'édification des structures politico-militaires: le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire et l'embryon d'état-major militaire. Pour la première fois, les différents Etats ont non seulement exprimé leurs positions sur la doctrine d'emploi de ces forces, mais aussi présenté des indications préliminaires quant à leur propre contribution à l'objectif commun. Le Conseil s'inscrivait dans le cadre des orientations du sommet européen, au cours duquel les quinze Etats membres de l'UE ont décidé, sur la base d'un document présenté par l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, et la France, de la création d'une force d'action rapide de 60.000 hommes, dont le déploiement devrait être effectif en 2003. Cette force non permanente permettrait d'intervenir en 60 jours dans toutes les missions de gestion de crises, voire d'imposition de la paix, auxquelles les Etats-Unis refuseraient de participer. Sans viser à la création d'une armée européenne, les

Européens reconnaissent que la défense européenne devra être limitée à la gestion de crises et aux missions de rétablissement de la paix, dites missions de Petersberg. Cependant, trois grandes questions demeurent en suspens: le rôle joué par les Etats-Unis dans la défense européenne, et plus particulièrement dans le processus de décision OTAN/UE, la place des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, enfin l'évolution de la position britannique sur la politique européenne de défense.

Une prise de conscience tardive, mais réelle de la nécessité d'une défense commune européenne

Au début des années 1990, les Etats européens ont pris tardivement conscience de l'affaiblissement, puis de la disparition de la menace soviétique qui entraîne de nouveaux conflits issus du "dégel". Désormais, disposant de moyens militaires conventionnels peu adaptés, l'Europe craint la mise en place d'un "vide de sécurité". Certes, tous les Etats européens sont attachés au rôle essentiel et éminent de l'OTAN. Cependant, l'OTAN constitue une alliance militaire défensive, dont la vocation essentielle ne s'identifie pas à la "gestion de crises" (conflits ethniques/ religieux, scissions d'Etats, prolifération nucléaire...). De plus, un doute persiste sur l'éventualité d'un engagement américain sur un théâtre européen, où les intérêts vitaux de la nation américaine ne seraient pas en jeu. Prenant acte de l'impossibilité d'effectuer une "relance autonome" de l'UEO, les douze Etats membres de l'UE décident de créer un embryon de défense commune européenne, dans le cadre du traité de Maastricht. Celle-ci révèle une ambiguïté fondamentale. Alors que la France et l'Allemagne défendent le rôle de l'UEO comme "bras armé de

* A paraître: "La politique de défense européenne", Joanna Liponska-Labérou et Laurent Hottiaux, Edition L'Harmattan, Paris 2000.

On this subject, see *Between Vision and Reality: CFSP's Progress on the Path to Maturity*, Simon Duke (ed.), EIPA Current European Issues Series, Maastricht 2000 (see announcement at the end of this article).

l'UE", le Royaume-Uni souhaite la mise en place "d'un pilier européen de l'Alliance atlantique".¹ L'article J4 du traité de Maastricht n'a pas tranché ce débat, en juxtaposant ces deux conceptions au sein même du titre V. L'objectif demeure cependant clair: la définition à terme d'une politique de défense commune qui puisse conduire, le moment venu, à une défense commune. De même, la déclaration annexée au traité fait référence à l'UEO à la fois comme "composante de défense de l'Union européenne" et "moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique".

La Conférence Intergouvernementale (CIG), réunie à Amsterdam de mars 1996 à juin 1997, avait notamment pour objet d'examiner la fusion de l'UEO dans l'UE. L'article J1.7 confirme que l'UEO pourra, dans un avenir indéterminé, être intégré à l'Union. Désormais, le Conseil de l'Union peut jouer un rôle directeur vis-à-vis de l'UEO, l'organisation de défense se trouvant clairement subordonnée juridiquement à l'UE.² Enfin, cette dernière demandera à l'UEO de mettre en oeuvre ses décisions relatives à des missions "Petersberg". Tous les Etats membres de l'Union apportant une contribution à la mission "pourront participer pleinement et sur un pied d'égalité à la planification et à la prise de décision au sein de l'UEO". Cette disposition est d'autant plus importante qu'elle concerne aussi les Etats neutres (qui ont un statut de pays observateurs). Enfin, le traité reconnaît pour la première fois que la défense de certains membres est assurée "dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord". Cette concession met fin à l'idée d'une défense européenne exclusivement assurée par l'UEO.

Par ailleurs, l'UE a progressé dans la mise à disposition de moyens au service de l'UEO. Celle-ci s'est vue confier en mai 1998 un Comité militaire, structure légère d'aide à la décision communautaire. La mise en place de structures opérationnelles s'est accompagnée de la création d'une organisation d'armement (OAEU). Celle-ci dispose du statut d'organe subsidiaire et gère en commun l'effort de recherche/développement militaire commun aux treize pays membres. Parallèlement, la France et l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie ont créé l'Organisme Conjoint de Coopération dans le domaine de l'Armement (OCCAR) qui contribue à la rationalisation des programmes d'armement. Enfin, la mise à disposition de forces nationales au service d'unités multinationales participe à la création d'une défense européenne. A cet égard, l'UEO dispose de "l'Eurocorps" créé en 1992 à partir de la Brigade franco-allemande instituée en 1989. Placé sous le double commandement de l'UEO et de l'Alliance, ce corps de 60.000 hommes compte désor-

mais des Français, des Allemands, des Belges, des Luxembourgeois et des Espagnols (depuis 1998). Une partie de l'état-major du corps européen a participé à la SFOR en Bosnie en 1998-1999. Par ailleurs, le cadre de

l'UEO a permis la création de l'Euroforce (force terrestre multinationale de 12.000 hommes) dotée d'un état-major basé à Florence. Créée en mai 1995, l'Euroforce est une unité militaire terrestre franco-italo-espagnole,³ disposant

d'une structure de commandement permanente et d'un réservoir de forces. L'UEO dispose aussi d'un état-major maritime: l'Euromarforce et d'une force amphibie italo-hispanique.

Les difficultés pratiques de la subordination juridique de l'UEO à l'UE

Alors que l'UEO est la seule organisation européenne compétente en matière de défense, elle ne rassemble que dix Etats de l'Union (Allemagne, Belgique, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni, Espagne et Portugal (1986), enfin Grèce (1995). Autriche, Finlande et Suède disposent d'un statut d'observateur. Par ailleurs, certains Etats de l'Union n'ont pas souhaité faire évoluer leur statut d'observateur (Irlande, Danemark), témoignant soit de leur attachement à l'OTAN (Danemark), soit de leur politique militaire neutraliste (Irlande). En outre, l'UEO dispose de "membres associés", qui n'appartiennent pas à l'UE (Islande, Norvège, et Turquie), rendant délicate la fusion de l'UEO et de l'Union. Enfin, certains PECO sont des "partenaires associés" et participent à la définition d'objectifs communs en matière de défense.⁴ Juridiquement, seuls dix Etats membres de plein droit sont signataires du traité de Bruxelles modifié et participent au pouvoir de décision à l'intérieur de l'UEO. Les 18 autres pays participent aux "activités" de l'organisation, selon des modalités différentes au regard des statuts concernés. De manière pratique, les 28 Etats peuvent désormais participer à toutes les opérations de l'UEO, avec laquelle ils ont signé des accords de sécurité.

L'UEO n'a pas encore réussi à s'affirmer sur le théâtre européen. Sans réelles capacités opérationnelles, elle a mené peu d'opérations extérieures, hormis des opérations de déminage durant la guerre du Golfe (1991) et de surveillance de l'embargo décrété par le Conseil de Sécurité contre l'ex-Yougoslavie (1992). D'ailleurs la seule opération spécifiquement européenne, l'opération multinationale humanitaire "Alba" (avril-août 1997), organisée sous mandat de l'ONU ne disposait pas du "label" UEO. La mise en place de la SFOR (en Bosnie en 1998), puis de la KFOR (au Kosovo en 1999) s'est déroulée dans le cadre de l'OTAN, même si l'UEO a participé à la mise en place des états-majors en Bosnie.

Un doute persiste sur l'éventualité d'un engagement américain sur un théâtre européen.

Certaines unités de l'Eurocorps participent à la KFOR, sous commandement OTAN.

En outre, depuis le Sommet atlantique de Berlin (juin 1996), l'UEO a renforcé très étroitement ses liens avec l'OTAN. Certains commentateurs relèvent à cet effet une "otani-sation de l'UEO". Il est vrai que l'offre américaine de mise à disposition de moyens de l'OTAN au service de l'UEO doit permettre aux Etats-Unis de participer pleinement au processus de décision. Or cela demeure le point névralgique de conception d'une défense européenne autonome. Des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre d'un accord de travail sur les modalités de participation de l'UEO au processus d'établissement des plans de défense de l'OTAN. Mais le document-cadre OTAN-UEO sur "la mise à disposition, le suivi et la restitution de moyens et de capacités" n'a pas pu être présenté au sommet atlantique de Washington (23 et 24 avril 1999). Dans le cadre de l'Union, la présidence portugaise devrait présenter un rapport faisant le point sur les mécanismes de coopération UE-OTAN. Celui-ci devrait être rendu public au sommet européen de Maria de Feira (19-20 juin 2000). Cependant, en l'état actuel, ce rapport ne fait pas l'unanimité, certains Etats le jugeant trop "atlantiste". Le document commun *Security Task Force* prévoit notamment que les officiers de l'Alliance pourraient assister aux réunions ministérielles européennes devant traiter du développement des capacités de défense européenne. En cas d'opération militaire menée par les Européens avec le concours de forces de l'OTAN, l'adjoint au SACEUR assisterait aux réunions du Comité militaire européen. Aussi, la position américaine jouera-t-elle un rôle important.

"Européanisation" de l'OTAN ou défense européenne indépendante?

Alors que les Européens ont tardé à mettre en place un embryon de défense européenne, l'OTAN s'est bien adaptée, de manière autonome et sous la pression américaine, aux nouveaux enjeux de l'après-guerre froide. En premier lieu en modifiant son concept stratégique, lors du sommet de Rome en 1991⁵ parallèlement à la réforme des structures de l'Alliance. Les effectifs américains sont réduits à 100.000 hommes (soit une réduction de 65% en dix ans) portant à 60% la contribution des troupes européennes à l'OTAN. Pour les responsables américains, l'objectif demeure le maintien d'un niveau suffisant de forces, afin de préserver le *leadership* américain en Europe.⁶

Le conflit issu de la dissolution de l'ex-Yougoslavie a mis en exergue la faiblesse des Européens et leur dépendance très forte vis-à-vis des forces américaines. Cet "électrochoc" apparaît d'autant plus important que

l'Europe n'a pas su prévenir le conflit au moment même où elle négociait le traité de Maastricht. La sortie du conflit a été réalisée grâce à l'intervention des forces américaines au mois d'août 1995 (opération "*Deliberate Force*"), intervention

qui conduit aux accords de Dayton et de Paris (novembre-décembre 1995). Cette intervention signifie précisément que les Américains ne voulaient pas voir affectée l'efficacité de l'OTAN en Europe, dont la

crédibilité semblait affaiblie.⁷ Mais surtout, le conflit yougoslave a confirmé les orientations des sommets atlantiques d'Oslo (janvier 1992) et de Bruxelles (décembre 1992) qui avaient fait apparaître le thème des opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'OTAN sous l'égide de l'ONU et de l'OSCE, alors même que l'organisation atlantique devait sa raison d'être à la défense collective. Premier déploiement d'une force de l'OTAN hors de la zone de compétence prévue par le traité de Washington, l'IFOR témoigne de l'évolution de l'organisation atlantique, devenue "gardien de la paix".⁸ Elle a aussi ouvert la voie à l'évolution de la position française concernant l'OTAN.

La France fait évoluer sa position vis-à-vis de l'OTAN, afin de promouvoir l'IESD

L'évolution de la position française prend acte des réticences européennes à la mise en place d'une défense européenne indépendante de l'OTAN. Elle repose aussi sur l'idée que les Allemands ne souhaiteront pas approfondir l'IESD, sans renforcer les liens avec l'OTAN.⁹ Comme l'écrit Henry Kissinger dans un de ses derniers ouvrages,¹⁰ "la République fédérale s'est trouvée liée à l'Ouest par le leadership américain sur les affaires stratégiques au sein de l'OTAN, et au leadership français sur les problèmes politiques au sein de l'UE". Certains commentateurs ont parlé du passage d'une "stratégie d'indépendance" vis-à-vis de l'OTAN à une "stratégie d'influence" à l'intérieur de l'organisation.¹¹ Alors que la France a réintégré certaines instances civiles de l'OTAN,¹² elle s'était toujours refusée à réintégrer les structures militaires de l'Alliance. L'originalité de la position française repose sur trois fondements: la France ne dispose pas de troupes étrangères stationnées sur son sol (ce n'est cependant pas une condition nécessaire d'accession à l'organisation puisque le Danemark se trouve dans la même situation alors qu'il participe au commandement intégré de l'OTAN); les forces conventionnelles françaises ne sont pas affectées, en temps de paix, aux commandements alliés (cependant, en temps de guerre, elles le seraient vraisemblablement); enfin, la France conserve la maîtrise de l'engagement des forces nucléaires. A l'initiative du Président Chirac, la France a sensiblement modifié sa

position en décembre 1995, avec l'annonce effectuée par le Ministre français des Affaires étrangères, Hervé de Charette,¹³ d'un retour dans certaines instances intergouvernementales de l'OTAN "en échange" d'une réelle européanisation de l'organisation déclinée selon les concepts européens: forces séparables de l'OTAN mises à disposition de l'UE et visibilité des Européens dans la chaîne de commandement de l'organisation intégrée. Concrètement, les Européens obtiennent lors du sommet atlantique de Berlin (3-4 juin 1996) la mise en place d'un système de défense européen au sein même de l'OTAN. Dans le cadre du concept de GFIM (Groupes de Forces Interarmées Multinationales) solennisé au sommet de Bruxelles (janvier 1994), certaines forces de l'OTAN pourraient être détachées et placées sous commandement européen UEO.

La seconde avancée réside dans le "concept commun franco-allemand en matière de sécurité et de défense" adopté à Nuremberg, le 9 décembre 1996, par le Président Chirac et le Chancelier Kohl. L'Allemagne accepte que l'UEO devienne le support juridique de la future IESD et soutient Paris dans ses revendications visant à "européaniser l'OTAN". Conséquence de ce processus, les Européens ont enregistré des progrès dans la mise en place de forces autonomes séparables mais non séparées de l'OTAN. Cependant, aucun progrès significatif n'a été enregistré dans la visibilité de la chaîne de commandement européen. Certes, les Européens ont obtenu en 1996 la mise en place d'un adjoint européen au Commandant américain des forces de l'OTAN en Europe (SACEUR). Cet Européen peut commander des opérations menées dans des pays européens sans les Américains, mais en utilisant certains moyens de l'OTAN.¹⁴ La France a en outre demandé l'attribution à un Français (ou à un Européen) du Commandement de Naples (AFSOUTH) qui lui fut refusé par les Etats-Unis, lors de la session informelle de Bergen en décembre 1996. Disposant de la VIème flotte américaine en Méditerranée (zone considérée comme stratégique par les Etats-Unis), le Commandant de l'AFSOUTH ne peut être, dans l'esprit des responsables américains, un Européen. Au printemps 1997, le Président Chirac et le Premier ministre Lionel Jospin constatent en outre la très grande réticence des partenaires européens de la France vis-à-vis de la remise en cause des structures de l'OTAN et de la chaîne actuelle des responsabilités et des commandements. La France décide alors de "geler" son processus de réintégration dans l'OTAN. Au même moment, certains PECO sont admis au sein de l'OTAN, modifiant la donne européenne.

L'intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans l'OTAN n'est pas contraire à l'IESD

Les Américains ont longtemps été réticents vis-à-vis de l'élargissement de l'Alliance à l'est qui aurait pu mécontenter la Russie. Issue de la dissolution du Pacte de Varsovie, la démarche du Conseil de Coopération Atlantique (COCONA) procède de cette idée en rassemblant les PECO puis les anciennes républiques de l'ex-Union soviétique. Le partenariat demeure cependant limité: dialogue sur les questions politiques et économiques (les budgets de défense notamment) mais aussi militaires. A partir de 1995-1996, les Américains font le choix résolu de faire accéder ces pays à l'OTAN. La première étape est la constitution du "Partenariat pour la Paix" (1994) qui permet à chacun de ces pays de conclure un accord de coopération avec l'OTAN. En échange, l'OTAN garantit à ces Etats des consultations en cas de menace contre leur sécurité (en référence à l'article 4 du traité de l'Atlantique Nord¹⁵). Seconde étape, le sommet atlantique de Madrid, organisé au mois de juillet 1997, confirme l'entrée de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie dans l'OTAN, tout en faisant référence, dans la déclaration finale, à la Roumanie et à la Slovaquie. Cette accession devient effective un mois avant le sommet de Washington célébrant le cinquantenaire de l'Alliance (23-24 avril 1999).

L'accès de ces pays à l'OTAN constitue un événement majeur, dans la mesure où le "parapluie de protection" s'étend à des anciens pays communistes. Cela n'a pu être réalisé que parce que l'OTAN a pris l'engagement, auprès de la Russie, qu'aucune arme nucléaire ne sera déployée dans ces Etats (Acte Fondateur de Paris du 27 mai 1997). Par la même occasion, cette

intégration renforce le rôle de l'OTAN dans la sécurité et la défense européenne, en limitant le "vide de sécurité" en Europe centrale. En outre, elle renvoie l'UE à sa stratégie graduelle et progressive d'intégration des PECO qui accorde une priorité à la reprise scrupuleuse d'un acquis communautaire considéré

comme très exigeant. Ce facteur paraît d'autant plus important pour des Etats qui ont retrouvé une liberté et une souveraineté qu'ils avaient perdues à l'issue de la seconde guerre mondiale. L'intégration atlantique révèle tout autant l'attrait de l'OTAN, ces Etats ne témoignant pas, en l'état actuel, d'un grand enthousiasme pour le concept d'IESD. Enfin, un nouvel enjeu apparaît: les marchés de l'armement. Le développement d'une interopérabilité des équipements polonais, tchèques et hongrois avec le système OTAN pourrait se traduire par

A long terme, l'élargissement de l'OTAN devrait présenter bien plus d'avantages que d'inconvénients pour la défense européenne.

une “américanisation des procédures et des matériels”, apparemment contradictoire avec le développement du concept de défense européenne autonome.

A long terme, l’élargissement de l’OTAN devrait présenter bien plus d’avantages que d’inconvénients pour la défense européenne. En premier lieu, cet élargissement participe de “l’européanisation” de l’OTAN par l’augmentation mécanique de la contribution des Etats européens. Ensuite, l’organisation sera d’autant plus orientée sur les problématiques de sécurité européenne par la présence d’Etats est-européens stables. Enfin, leurs positions diplomatiques étaient largement contraintes par leurs perspectives d’intégration à l’OTAN. A l’issue de cette période de transition, les trois nouveaux pays membres devraient retrouver une certaine marge de manoeuvre.

Le renouveau du concept stratégique de l’OTAN a permis de consacrer la reconnaissance américaine des initiatives de l’UE

Lors du Sommet de Washington (23-24 avril 1999), l’OTAN a renouvelé son concept stratégique. Elargissant ses compétences territoriales (“l’espace euro-atlantique”) et matérielles (“agissement au cas par cas et par consensus”), le document rappelle la nécessité d’une “base légale appropriée”, en intégrant le rôle essentiel du Conseil de Sécurité.

L’OTAN dispose désormais de marges de manoeuvre plus importantes. De même, les Européens ont obtenu que la déclaration finale souligne le rôle essentiel de l’IESD. Cette identité demeure cependant sous contrôle, encadrée par la “doctrine des 3D” exprimée par le Secrétaire d’Etat américain, Mme Albright (pas de découplage, pas de duplication, pas de discrimination). Autrement dit, l’IESD ne devrait pas couper l’Europe des Etats-Unis, accomplir les mêmes tâches et investir dans les mêmes matériels que l’OTAN ou défavoriser les membres de l’OTAN qui, comme la Turquie, l’Islande et la Norvège, n’appartiennent pas à l’UEO.

D’un point de vue américain, de nombreux arguments militent en faveur de la constitution d’une IESD. Les Américains qui se perçoivent comme une puissance européenne¹⁶ souhaiteraient voir les Européens s’impliquer davantage dans les conflits du Vieux Continent car l’opinion publique américaine n’a pas toujours été favorable aux interventions extérieures. De plus, de nombreux responsables américains (Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger, voire Madame Albright) semblent convaincus que le monde actuel est la résultante de la “faillite” des Européens, et qu’il est par conséquent risqué de confier aux Européens la conduite exclusive de leur destin. Certains présupposés de la politique américaine reposent sur cette méfiance, voire cette

incompréhension des Américains vis-à-vis des Européens.¹⁷ Par conséquent, les Européens devraient démontrer leur capacité à gérer les crises qui affectent leur continent. La participation britannique demeure une condition *sine qua non*.

Le Royaume-Uni souhaite désormais défendre ses priorités dans l’édification d’une défense européenne

Jusqu’en 1998, le Royaume-Uni demeure le principal opposant à la défense européenne. Or celui-ci dispose depuis 1997 d’un nouveau Premier ministre, soutenu par une majorité plus favorable à la construction européenne. De même, la non-participation du Royaume-Uni à l’euro place le pays dans une situation délicate qu’il ne peut compenser qu’en réinvestissant le champ de l’Europe politique. Enfin, puissance militaire européenne, le Royaume-Uni dispose du premier budget européen de défense (37 milliards d’euros) et de la première contribution européenne à la défense (la Grèce exceptée, 2,8% du Produit Intérieur Brut).

Saisissant l’occasion du sommet européen de Pörschach (Autriche), organisé les 24 et 25 octobre 1998, Tony Blair déclare: “si nous voulons que l’Europe puisse égaler l’influence des Américains, il doit y avoir de notre part un engagement et une capacité à agir dans des situations mili-

itaires”. L’organisation du XXIème sommet franco-britannique de Saint-Malo ouvre la voie à une avancée considérable dans la construction d’une défense européenne. La déclaration finale fait référence à “l’UE <qui> doit avoir une capacité autonome d’action, appuyée sur des forces crédibles, avec les moyens de les utiliser en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales.”. Par ailleurs, la déclaration relève que “l’UE devra pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés: moyens européens préidentifiés au sein du pilier européen de l’OTAN ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l’OTAN”. La guerre au Kosovo accélère le processus ainsi engagé.

La guerre au Kosovo et la confirmation des orientations européennes

Soulignant la faiblesse de l’Europe dans l’engagement de moyens militaires sur un théâtre européen (insuffisance de forces militaires projetables au niveau communautaire), la guerre au Kosovo a confirmé les orientations visant à la mise en place d’une défense européenne. Cette guerre traduit le premier engagement militaire de l’OTAN dans un conflit européen. Certes, elle a mis en exergue la subordination des Européens vis-à-vis du matériel américain (satellites d’observation militaire et moyens de renseignement). Cependant, les

La guerre au Kosovo a confirmé les orientations visant à la mise en place d’une défense européenne.

Européens ont su tenir leur rang. La guerre au Kosovo a permis au couple franco-britannique d'agir en commun, à l'issue d'un processus diplomatique (le sommet de Rambouillet) coprésidé par les deux pays. Quant à l'Allemagne, elle a participé à une guerre qu'elle a estimée juste et qui lui a permis de rentrer progressivement dans la "normalité stratégique".¹⁸ Enfin, les Pays-Bas ont participé activement aux sorties aériennes (15% des interventions européennes).

Dans un contexte particulièrement défavorable¹⁹ et tirant les conséquences de la guerre au Kosovo, le XXIIème sommet franco-britannique de Londres a permis aux deux partenaires de présenter des propositions communes destinées aux autres partenaires de l'UE et notamment la création d'un corps européen de la paix "rapide, souple et mobile". Réunissant de 40 à 50.000 hommes, ce corps doit pouvoir intervenir dans les opérations où l'Alliance atlantique ne serait pas engagée. Le sommet a aussi permis d'avancer dans la mise en place d'une mutualisation des moyens de transport aérien militaire. Les relations de cette nouvelle force avec l'OTAN n'ont pas encore été définies, mais les Américains estiment que l'OTAN devrait pouvoir disposer d'un "droit à un premier refus" qui reviendrait à bloquer une opération militaire des Européens lancée sans consultation préalable des Etats-Unis

Enfin, la mise en place de ce type de force suppose le rapprochement des modes d'engagement des civils dans l'armée. Si la France et le Royaume-Uni sont engagés dans la professionnalisation des armées,²⁰ l'Allemagne demeure attachée au principe de la conscription tout comme la Suède.²¹ En effet, la force de réaction rapide européenne suppose la constitution préalable de "réserves projetables", peu conciliables avec une armée exclusivement constituée de conscrits. La Belgique (1995) et les Pays-Bas (1996) ont engagé des évolutions similaires, les conduisant à abandonner la conscription. Cela favorise la création de forces multinationales européennes, à l'instar de l'Eurocorps.

La défense européenne dépend désormais du degré de participation britannique à l'Europe de la défense

Dans un rapport parlementaire publié en 1999, l'ancien Ministre français des Affaires étrangères (1986-1988), Jean-Bernard Raimond, constate que "l'émergence entre Londres et Paris d'une défense européenne n'a pas trouvé, à ce stade, de prolongement direct et réel dans le domaine de l'armement". En effet, le Royaume-Uni s'est désengagé de nombreux programmes européens, comme le réseau européen de satellites de télé-

communications militaires en 1998 ou le projet "horizon" de frégates de lutte antiaérienne en 1999. De plus, l'industrie nationale britannique n'a que partiellement participé à la constitution d'une Europe de la défense. British Aerospace (Bae) a préféré fusionner avec Marconi plutôt que de choisir un partenaire européen, qui aurait pu être l'Allemand Dasa. Le Royaume-Uni ne devrait pas participer à l'EADS, l'entreprise européenne d'aéronautique et de défense constituée autour d'Aérospatiale et de Dasa. Il n'est pas pour autant exclu de l'Europe de la défense (participation à l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) qui gère pour le compte de 16 Etats européens des programmes de partenariat dans le domaine de l'armement).

Conclusion

L'UE manque encore de capacité à ordonner ses mécanismes institutionnels autour d'objectifs politiques mieux affirmés et à intervenir dans les situations de crise, qui sont désormais nécessaires à toute politique étrangère. Dans les années à venir, l'UE devra faire face à trois défis essentiels. Les grands Etats ont en commun le souci de préserver leur capacité d'intervention autonome et d'utiliser l'UE comme "démultiplicateur de puissance": jusqu'où ces derniers seront-ils prêts à déléguer, au niveau européen, une partie de leur souveraineté? De plus, les plus petits Etats craignent un "directoire des grands", d'où leur opposition à tout

mécanisme qui les priverait de la possibilité de s'opposer à certaines opérations. La défense européenne témoigne ainsi d'un paradoxe. Par ailleurs, faut-il rappeler que les projets politiques des principaux Etats ne convergent pas nécessairement. Enfin, question essentielle,

dans quelle mesure un Etat pourrait-il accepter de devoir envoyer des soldats sur des opérations extérieures, sans avoir soutenu une telle option?

Enfin, la défense européenne ne devrait pas échapper à la question de la "personnification" des institutions. La présidence du Comité politique et de sécurité (COPS) est exercée par le Ministre de la Défense du pays président l'Union européenne. Soutenu par certains Etats, le haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana, a proposé d'assurer cette présidence afin de garantir la continuité de la politique européenne de défense. Ces modifications devraient nécessiter des adaptations institutionnelles dans le cadre de la conférence intergouvernementale qui pourraient être inscrites à l'ordre du jour de la présidence française.

L'industrie nationale britannique n'a que partiellement participé à la constitution d'une Europe de la défense.

NOTES

- ¹ Cette opposition renvoie aux deux conceptions de l'Europe: "l'Europe-puissance" définie par des politiques communes et une indépendance vis-à-vis des Etats-Unis et une Europe limitée à un grand marché et liée aux Etats-Unis par un partenariat atlantique (B. Cassen "L'introuvable défense européenne", *Le Monde diplomatique*, juin 1999).
- ² Depuis le sommet européen d'Erfurt (novembre 1997), les Etats de l'Union ont décidé qu'à chaque fois qu'un pays appartenant à l'UEO présiderait l'Union européenne, il disposerait *ipso facto* de la présidence de l'UEO. Enfin, depuis le mois d'octobre 1999, le représentant européen pour la Politique Extérieure de Sécurité Commune (PESC) assure, au titre du secrétariat général du Conseil, le secrétariat général de l'UEO.
- ³ Suite aux engagements pris par le Portugal dans le protocole annexé à la conférence de Lisbonne (1995), et depuis le sommet de Birmingham (7 mai 1996), ce dernier participe à ces deux forces.
- ⁴ Les Etats de l'UEO ont publié un document commun en 1995 intitulé "la sécurité européenne: une conception commune des 27 pays de l'UEO".
- ⁵ Sommet des 7 et 8 novembre 1991: passage de la notion de "menace" (soviétique) à la notion de "risque".
- ⁶ William Perry, Secrétaire d'Etat à la Défense, *Annual Report to the President and the Congress*, Washington, Department of Defense, mars 1996, page 13.
- ⁷ Notamment à Bihac à l'automne 1994, lors de l'affaire des otages (mai-juin 1995) et lors de la chute de Srebrenica (juillet 1995).
- ⁸ Javier Solana "L'OTAN, gardien de la paix", *Le Figaro*, 28 décembre 1995.
- ⁹ Paul-Marie de la Gorce, "Quand l'Europe refuse une défense... européenne" (*Le Monde diplomatique*, juillet 1997).
- ¹⁰ Henry Kissinger "*Diplomatie*", Fayard, 1996.
- ¹¹ Olivier Debouzy "France-OTAN: la fin de l'autre guerre froide" (*Commentaires*, 1996).
- ¹² "Groupe Legge" permettant l'intégration de la France dans certains processus de décision (1991).
- ¹³ Discours du Ministre des Affaires étrangères à la session ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord (5 décembre 1995) et discours du Ministre de la Défense, Charles Millon, à l'IHEDN (19 décembre 1995).
- ¹⁴ L'idée du SACEUR européen n'est pas nouvelle et avait déjà été évoquée par les Américains en 1965 et en 1976. Par ailleurs, il convient de relever que le Portugal ne dépend pas du SACEUR mais du Commandement atlantique (SACLANT).
- ¹⁵ L'article 4 dispose que "Les parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée."
- ¹⁶ Richard Holbrooke "America, a European Power", *Foreign Affairs*, mars-avril 1995 (numéro 74).
- ¹⁷ William Wallace et Jan Zielonka "Misunderstanding Europe", *Foreign Affairs* (novembre-décembre 1998).
- ¹⁸ Pascal Boniface "Défense européenne: les premières leçons du conflit au Kosovo", *Le Télégramme de Brest*, 25 mai 1999.
- ¹⁹ Marqué par la "crise de la vache folle" et le refus du gouvernement français de lever l'embargo sur la viande britannique.
- ²⁰ A la différence du Royaume-Uni, la France ne s'est engagée que récemment dans cette professionnalisation (1996).
- ²¹ La Suède dispose cependant d'une "professionnalisation partielle". □

EIPA PUBLICATION

Between Vision and Reality: CFSP's Progress on the Path to Maturity

2000/P/02

(Current European Issues Series)

Simon Duke (ed.)

EIPA 2000, 319 pages

ISBN 90-6779-145-8

NLG 70/EUR 31.76

Only available in English

The last year or so has seen a sea-change in the attitude of many to the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP). A number of bold initiatives during this period has the potential to move CFSP beyond paper commitments towards the creation of an autonomous capacity for engagement in a number of crisis management scenarios.

The strides made in CFSP and those in formulating a Common European Security and Defence Policy (CESDP) will remain only a vision if attempts are not made to consider the resource implications. The role of European and other defence industries is of paramount importance in facilitating, or hindering, progression from vision to reality.

With the aim of stimulating discussion, this book brings together a number of contributions presented at a two-day colloquium organised by the European Institute of Public Administration, Maastricht in the autumn of 1999. The outcome represents the views of the individuals involved who were drawn from official and academic backgrounds.

'I commend this book to all those who are interested not only in the latest developments in Europe's Common Foreign and Security Policy but also its potential for the future. The various contributions raise important issues which all of us will be grappling with over the next few years. This book helps shed some light on the path which lies ahead.'

From the foreword by Dr. Javier Solana

Secretary General, High Representative of the European Union for the Common Foreign and Security Policy