

Contribution à l'ouvrage collectif
« Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie »
Éditions Bruylant
Édité par Christian Deblock et Sylvain Turcotte

LE CÔTÉ EUROPÉEN DU LIEN TRANSATLANTIQUE
APRÈS LA GUERRE FROIDE

Au début de 1990, la France avec l'appui de l'Allemagne (lettre Mitterrand-Kohl du 19 avril 1990), relance la politique de sécurité et de défense européenne qu'elle avait engagée à La Haye trois ans plus tôt (J. Howorth, 2000).

Ce qui est recherché n'est évidemment pas l'indépendance complète de l'Europe vis-à-vis des États-Unis. La France (et encore plus l'Allemagne) n'ignore pas, et n'a jamais ignoré, que la sécurité de l'Europe passe nécessairement par une alliance avec les États-Unis et que cette dépendance sera longue à se dissiper, si elle peut l'être un jour. Ce qui est visé c'est un rééquilibrage stratégique entre les deux continents. La fin de la guerre froide semble en effet propice, à maints égards, à une redéfinition des responsabilités entre l'Europe et les États-Unis quant à la stabilité du continent européen (Dehove, 1995).

À Key Largo, le président des États-Unis (George Bush) oppose une fin de non-recevoir polie aux demandes françaises (et allemandes) présentées par le Président Mitterrand. La doctrine de l'administration Bush est carrée : l'Otan doit survivre à la fin de la guerre froide en raison de l'émergence de nouveaux risques. Elle doit pour cela se restructurer : intégrer les missions dites de Petersberg¹ afin de ne plus être seulement vouée à la défense collective ; s'élargir aux pays de l'Est et s'ouvrir à un partenariat avec la Russie ; définir une nouvelle division du travail tendant à renforcer la contribution de l'Europe à la sécurité du continent, sans compromettre le leadership américain. C'est-à-dire, en un mot, se transformer en une institution de sécurité collective et non plus seulement de défense mutuelle placée sous l'autorité politique des États-Unis et dans laquelle la participation financière et les apports en matériel et en hommes des Européens seraient accrus.

Le Royaume-Uni fidèle à lui-même soutient sans réserve la position américaine et oppose son veto à toute tentative de la France de créer dans le cadre de l'Union un pôle de défense européenne. Or, sans lui, il paraît bien difficile d'imaginer ce que pourrait être un tel pôle.

La guerre du Golfe fait très tôt apparaître clairement que l'Europe n'a pas militairement les moyens des ambitions internationales que la France et l'Allemagne avaient pour elle, même dans le contexte de l'après guerre froide. Elle suggère aussi que les nouvelles équations de sécurité mondiale exigent de la France un réexamen de sa non-participation à la structure militaire intégrée de l'OTAN.

La crise des Balkans jusqu'à la guerre du Kosovo confirme les enseignements que l'on pouvait tirer de la guerre du Golfe, puisqu'elle révèle l'impuissance des Européens à venir à bout seuls d'un foyer de déstabilisation même seulement régional. Elle montre aussi que, dans ce type de conflit, à maints égards exemplaire de la nouvelle problématique de sécurité européenne, ce n'est pas parce que les États-Unis et les Européens ont les mêmes intérêts stratégiques qu'ils apprécient de la même façon les meilleurs moyens de les sauvegarder.

Dans cette crise chacun fait l'apprentissage de ses nouvelles responsabilités européennes et mondiales. De nouvelles affinités de défense et de sécurité entre les Français et les Britanniques

¹ *Missions humanitaires, maintien de la paix, gestion des crises et rétablissement de la paix.*

se révèlent. Et, sinon des dissensions, du moins des dissonances inattendues entre les Britanniques et les Américains se font entendre.

Pourtant, à la fin de l'année 1996, la grande ambition dessinée à Maastricht de doter l'Union d'une politique étrangère et de sécurité commune paraissait s'être brisée net contre l'obstacle de l'Irak puis contre celui de la Bosnie. Les trois thèses militaires américaines sur l'OTAN d'après-guerre froide : l'Alliance atlantique doit continuer à assurer la défense de l'Europe ; les actions de sécurité périphériques ne justifient pas la création de forces européennes autonomes ; c'est dans le cadre politique de l'Alliance que toutes les décisions d'interventions, y compris lorsque les moyens américains ne sont pas engagés, doivent être prises, semblent avoir été confirmées par les faits et l'épreuve du feu. Thèses qu'un expert comme Z. Brzezinski, pourtant favorable à la construction européenne y compris dans le domaine de la défense, résume en disant sans ambages que les États-Unis doivent continuer à exercer un « protectorat militaire *de facto* » sur l'Europe².

L'Europe se serait donc trompée à Maastricht en pensant que la fin de la guerre froide créait une nouvelle configuration de risques favorable à l'émergence d'une Europe de la sécurité et de la défense³. Force était alors de reconnaître qu'elle devait se donner des objectifs plus réalistes et plus modestes (J.-L. Bourlanges 1997⁴), consistant à faire l'inverse de ce qui avait été fait, c'est-à-dire « déthéâtraliser l'impuissance politique et politiser la puissance économique ». La seule option stratégique à court et moyen terme de l'Union était, dans cette perspective, de développer une diplomatie économique efficace s'appuyant sur sa puissance économique, démographique et monétaire. Ce qui impliquait qu'elle se donne les moyens institutionnels de rompre avec une gestion « ONG » de l'aide économique en constituant un pouvoir stratégique européen dont la Commission serait le centre névralgique. Et ce qui supposait la fusion du pilier PESC strictement intergouvernemental créé à Maastricht avec le pilier économique plus supranational, c'est-à-dire sa « communautarisation ».

Pourtant, ces prévisions pessimistes vont être démenties. La présence aux États-Unis d'une administration démocrate plus ouverte à l'initiative européenne de défense, l'amorce en France d'une tentative de rapprochement de l'OTAN, l'orientation plus pro-européenne donnée à la politique étrangère de la Grande-Bretagne par le gouvernement travailliste et, enfin, la guerre du Kosovo vont impulser un nouvel élan à l'Europe de la défense. Aucun expert n'aurait pu le prévoir avant le sommet franco-britannique de Saint-Malo, au cours duquel il a été décidé par les deux pays réputés être inspirés par les deux doctrines de défense les plus opposées, l'atlantiste et l'euro-péaniste, de doter l'Union d'une capacité autonome d'action limitée mais réelle.

Enfin, et de façon inattendue, l'Union européenne paraissait s'engager vraiment dans la construction d'une défense commune.

Après la décision d'adopter une monnaie unique, cette perspective donnait un peu plus de corps à l'hypothèse d'une Union européenne évoluant progressivement de l'intégration économique à l'intégration politique. Et cette évolution bien évidemment était susceptible de replacer dans une perspective tout à fait nouvelle le lien transatlantique entre les États-Unis et l'Europe occidentale.

² Brzezinski (Z.), *Le grand échiquier*, Paris, Bayard Éditions, 1998, et aussi, plus récemment : « Comment l'Amérique doit vivre avec la nouvelle Europe ? », *Commentaire*, n° 91, vol. 23, automne 2000.

³ *Le traité de Maastricht signé en 1992 est connu comme l'acte fondateur de la monnaie unique. Ce n'est toutefois pas sa seule disposition d'importance. Il a en effet ouvert à côté de la Communauté économique européenne deux espaces de coopération strictement intergouvernementale (contrairement à la Communauté aux caractéristiques supranationales marquées) dans les domaines respectifs de la justice et de la coopération policière (appelé JAI) et de la sécurité et de la défense (appelé PESC : politique étrangère et de sécurité commune).*

La partie PESC du traité de Maastricht était très ambitieuse puisqu'elle visait à donner à l'Union les ressources institutionnelles nécessaires à l'exercice de la « grande politique » – c'est-à-dire la politique internationale – et prévoyait qu'à terme les États membres se dotent d'une défense commune après avoir mis en commun leur politique de défense (F. de La Serre, 2000, Pour un exposé synthétique de l'histoire chaotique de l'Union politique de l'Europe).

⁴ Bourlanges (J.-L.), « Les Européens malades de la PESC », *Politique Internationale*, n° 74, hiver 1996-97.

Comment cet événement inattendu a-t-il pu se produire ? Quelles en sont les conséquences possibles et les conditions de développement ?

Pour explorer ces deux questions auxquelles aucune réponse simple ne saurait être apportée, on a procédé en cinq temps.

Une rapide mise en perspective historique rappelle d'abord les données politiques et militaires transatlantiques de la phase immédiatement antérieure au tournant qu'a constitué le sommet franco-britannique qui s'est tenu à Saint-Malo en 1998 (les spécialistes appellent cette phase « initiative européenne de défense » (IESD), pour la distinguer de la phase postérieure appelée « politique européenne de sécurité et de défense » (PESD)).

Puis sont discutées les raisons pour lesquelles le gouvernement britannique dirigé par T. Blair a pris l'initiative d'ouvrir le jeu européen en proposant à ses partenaires de sortir de la rhétorique traditionnelle de l'Europe de la défense et de s'engager dans la construction d'un outil militaire commun, limité mais réel.

Sont ensuite rappelées les leçons terribles que la guerre du Kosovo a infligées aux Européens en leur montrant concrètement une seconde fois, après la guerre d'Irak, mais de façon beaucoup plus probante pour eux puisqu'il s'agissait d'une guerre régionale, combien ils demeuraient, sur le terrain, dépendants pour leur sécurité immédiate des matériels et ressources américains.

Et sont aussi évaluées les décisions majeures prises dans la foulée du sommet franco-britannique de Saint-Malo et sous l'effet du choc qu'a constitué la guerre du Kosovo, qui ont donné une accélération nouvelle et inattendue à la construction d'une défense européenne.

Sont enfin discutées les perspectives possibles de ce début d'intégration militaire de l'Europe que ni l'attentat du 11 septembre 2001, ni les réorientations stratégiques de la nouvelle administration américaine ne semblent avoir compromises.

Un mot sur la méthode est sans doute nécessaire. Les développements qui suivent sont centrés sur l'Europe. Dans une période où, à juste titre, tous les analystes soulignent le rôle central des États-Unis dans l'organisation du monde et leur capacité inédite, sinon à le modeler selon leurs vœux et leurs intérêts, du moins à la soumettre à leur logique, ce choix peut paraître paradoxal et pourrait être reproché à leur auteur.

Dans toute question géopolitique – et la question de la défense en Europe en est une de tout premier plan – ne faut-il pas désormais prendre la mesure des intérêts américains et évaluer les moyens dont ils disposent pour les faire prévaloir, et ce, globalisation oblige, en s'efforçant de la replacer dans le système général de leurs intérêts mondiaux ? Une réponse positive fait alors nécessairement apparaître la défense européenne comme un « coup » que les États-Unis doivent jouer sur le grand échiquier planétaire dans la partie que désormais ils livrent contre l'ensemble des autres États. Plusieurs raisons nous ont conduits à adopter une démarche inverse.

Commencer par exposer la place de l'Europe dans le jeu stratégique américain nous aurait d'abord amenés à réexposer des données générales maintenant bien connues sur le monde d'après guerre froide et l'hyperpuissance américaine avant d'entrer dans des considérations précises sur la dynamique européenne. Ceci nous aurait aussi inéluctablement condamnés à schématiser à l'extrême la place des États-Unis dans le monde et surtout les processus politiques internes éminemment contradictoires par lesquels les États-Unis se donnent à eux-mêmes une vision de cette place et construisent une politique étrangère dont on surestime souvent la cohérence, l'unilatéralité et la robustesse (Sloan, 2000, P. Melandri & J. Vaisse, 2001).

Centrer l'analyse sur l'Europe et sur les dilemmes qu'elle doit surmonter pour s'imposer comme une zone géopolitique qui compte et avec laquelle il faut compter – ce qui soulève nécessairement des questions de défense et de sécurité – n'est pas nier le caractère central des États-Unis dans tous les dossiers régionaux et l'importance qu'ont pris les déterminants intérieurs de la politique américaine sur toutes les questions internationales, et notamment la question européenne. C'est affirmer que ces réalités n'excluent ni la capacité que les autres parties du monde – dont l'Europe – ont de les influencer, ni leur aptitude à leur d'imposer des vues qui sans aller nécessairement à l'encontre des intérêts des États-Unis peuvent ne pas y être strictement asservies.

1. Les impasses militaires de la diplomatie : l'enlisement de l'initiative européenne de défense (IESD)

La première moitié des années quatre-vingt-dix paraît favorable à une offensive d'envergure de la diplomatie européenne sur le terrain de la défense conforme aux nouvelles données géopolitiques de l'après guerre froide.

L'Union européenne, n'ayant pas encore tiré les leçons de son impuissance à régler encore seule, comme elle le prétendait, non sans arrogance, la question yougoslave, n'a pas encore pris conscience des difficultés de la stratégie de construction d'une Europe de la « puissance » définie à Maastricht.

Aux États-Unis, les ardeurs multilatéralistes de l'administration Clinton viennent certes d'être rafraîchies par le désastre de Mogadiscio (3 octobre 1993), mais cette administration reste essentiellement préoccupée par les questions intérieures.

L'Union européenne pousse alors ses feux en s'évertuant de construire par la voie diplomatique un pilier européen de défense au sein de l'OTAN. Cette tentative de bâtir une « identité européenne de sécurité et de défense » (IESD) comporte un volet politique et un volet opérationnel qu'il importe de distinguer, même s'ils sont étroitement imbriqués.

Le volet opérationnel (et institutionnel) concerne la séparabilité des forces au sein de l'OTAN et la possibilité pour l'Union d'utiliser les capacités américaines qu'il serait coûteux et inutile pour elle de dupliquer dès lors qu'existe l'Alliance atlantique.

Sur ce plan, des progrès substantiels sur les principes sont enregistrés de 1993 à 1996.

Le sommet de Bruxelles (en 1994) commence à donner une traduction opérationnelle dans le cadre de l'OTAN à l'IESD. Il crée, en effet, le concept de GFIM (« Groupes de forces interarmées multinationales ») ou CJTF (« *Combined Joint Task Forces* ») destiné à rendre compatibles les nouvelles missions de l'OTAN avec l'émergence de l'IESD. Ces capacités, définies continûment après Bruxelles comme des moyens « séparables mais non séparés », sont des forces appartenant à l'OTAN mais pouvant être mises à la disposition des alliés européens dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

À Berlin (1996), les États-Unis acceptent la constitution d'une chaîne de commandement européenne séparable préidentifiée pour des missions de maintien de la paix sous direction et contrôle politique européens (UEO)⁵.

Et le concept de GFIM est précisé dans un sens favorable à l'Europe puisqu'il prévoit :

- l'identification, au sein de l'Alliance, des types de capacités, de moyens de soutien, ainsi que – pour préparer des opérations dirigées par l'UEO – des QG, éléments de QG et fonctions de commandement qui seraient nécessaires pour commander et conduire des opérations dirigées par l'UEO ;
- l'élaboration de dispositions de commandement européen multinational appropriées au sein de l'OTAN, qui soient en cohérence avec le concept des GFIM, en en tirant pleinement parti, et qui permettent d'assurer la préparation, le soutien, le commandement et la conduite des opérations dirigées par l'UEO. Ce qui implique l'attribution d'une « double casquette » au personnel approprié dans la structure de commandement de l'OTAN, afin qu'il remplisse ces fonctions ;
- le soutien de l'Alliance, à la demande de l'UEO et en coordination avec elle, à une planification militaire et à des exercices pour des missions de l'UEO « illustratives » identifiées par l'UEO.

Ces dispositions seront ultérieurement encore élargies au sommet de l'OTAN à Washington (avril 1999) qui précise les conditions dans lesquelles l'Union européenne aura accès aux moyens

⁵ À Maastricht, l'Union européenne a décidé de faire de l'UEO (Union de l'Europe occidentale), créée tout de suite après la guerre mais rendue immédiatement inutile par la création de l'OTAN, son « bras armé », ce qui lui évitait de se doter d'institutions militaires propres et de soulever la question de la défense collective (article V). À la conférence intergouvernementale de Nice, l'UEO a été intégrée pratiquement à l'Union européenne.

et capacités collectifs de l'Alliance, pour les opérations dans lesquelles l'Alliance dans son ensemble ne serait pas engagée militairement en tant qu'alliance (« Berlin plus ») :

- garantie de l'accès de l'UE à des capacités de planification de l'OTAN (la France ne participant pas à ces capacités, qui sont militairement cruciales, l'UE doit disposer d'une autonomie de planification totale) ;
- identification d'une série d'options de commandement européen pour des opérations dirigées par l'UE.

Le volet politique concerne le degré de liberté laissé à l'Union d'utiliser ces moyens de façon autonome. Aux prétentions de l'Europe qui veut que la décision ne dépende que d'elle, les États-Unis opposent le coût et la sophistication des armements en cause. Et, au nom de la communauté des intérêts stratégiques européens et américains, ils contestent que puisse advenir un conflit pour lequel les États-Unis pourraient s'opposer à la volonté européenne d'intervenir seule. Certains progrès ont néanmoins été enregistrés dans ce domaine, mais beaucoup plus lents et beaucoup plus partiels.

Dès Bruxelles, il est posé que la mise à disposition de l'Union des moyens de l'OTAN se fera sur la base de consultation du Conseil Nord Atlantique.

En outre, elle est limitée aux opérations dites de « Petersberg » (maintien de la paix) à l'exclusion de la défense collective traditionnelle (articles 5 du traité de Washington et de la Charte de l'UEO).

Et la formule de forces « rattachées mais détachables » imposée par les États Unis pour caractériser ces moyens susceptibles d'être mis à la disposition de l'Union, par sa symétrie exacte avec celle défendue par la France de « forces détachées mais rattachables », donne une idée de l'ampleur de la divergence des conceptions qui sépare dès le départ les États-Unis des européenistes et les malentendus que l'IESD comporte.

Au sommet de Washington, les États-Unis ont admis l'idée d'une « présomption » de disponibilité au profit de l'UE de capacités et de moyens de l'OTAN « préidentifiés » en vue de leur utilisation dans des opérations dirigées par l'UE. La « préidentification » va dans le sens d'une certaine automacité favorable aux « européenistes », mais la seule « présomption » de disponibilité marque une limite à cette automaticité favorable aux « atlantistes ». Elle donne un droit de veto de fait aux États-Unis sur d'éventuelles opérations menées par l'Europe seule mais avec recours aux moyens de l'Otan.

En 1997, le processus de construction de l'IESD est brutalement stoppé. Le prétexte en est une sombre querelle de postes de commandement des forces de l'OTAN en Europe, les États-Unis refusant la demande française de confier à un Européen le poste de Commandant en chef des forces alliées en Europe (SACEUR) traditionnellement occupé par un officier américain et les Britanniques s'opposant à celle du commandement sud de l'OTAN, le commandement nord continuant à être réservé à un Européen.

Les circonstances politiques expliquent le grippage de la dynamique lancée à Bruxelles en 1994. L'arrivée en France des socialistes, plus hostiles que la droite au rapprochement de la France de l'OTAN amorcé à partir de 1995 et le durcissement de la politique étrangère de l'administration Clinton de plus en plus réticente au « tout multilatéralisme », pour des raisons à la fois stratégiques et électorales, ont été des facteurs défavorables à « l'europeanisation » de l'OTAN.

Mais les raisons de fond sont sans doute ailleurs. Le processus d'apprentissage par les pays européens les moins européenistes – le Royaume-Uni en tête, mais pas seulement lui – des nouvelles données de la sécurité européenne d'après guerre froide n'était pas encore assez avancé pour que les États-Unis cessent d'apparaître à nombre d'États européens comme la puissance extérieure garante de la stabilité interne de l'Europe (le « besoin d'empire » décrit par N. Gnesotto, 1998) et de sa sécurité extérieure. Et la méthode utilisée privilégiait trop la voie diplomatique et les questions de principe au détriment de la définition d'objectifs précis et de l'organisation concrète de l'intégration des moyens ou de leur coordination.

Là, comme auparavant dans les domaines économiques et monétaires, l'expérience montrait que l'Europe ne se ferait pas d'un coup, mais qu'elle se ferait par une succession de réalisations concrètes et l'extension progressive des solidarités de fait (Schuman, 1950).

Paradoxalement ⁶, c'est le Royaume-Uni, le moins européeniste des pays européens, qui remit l'Europe de la défense sur les rails de la méthode communautaire... mais sans les institutions communautaires.

Et c'est le choc de la guerre du Kosovo qui acheva de persuader les États européens qu'un nouveau régime de sécurité mondiale et européenne était en train progressivement de définir ses principes et de bâtir ses institutions.

2. Deux événements majeurs pour l'Europe de la défense : la réorientation de la politique européenne britannique par les travaillistes anglais et la guerre du Kosovo

À la fin des années quatre-vingt dix, c'est dans une tout autre dynamique que celle ouverte par Maastricht que l'Europe de la défense s'inscrit, beaucoup plus conforme à sa nature. Deux événements majeurs y contribuent : la volonté britannique de rentrer dans le jeu européen après deux décennies de marginalisation croissante ; le traumatisme de la guerre du Kosovo et la prise de conscience par l'Union européenne de ses nouvelles faiblesses géostratégiques.

2.1 La nouvelle politique européenne de la Grande-Bretagne et le tournant de Saint-Malo

- *Une divine surprise*

Après un réexamen des principes de sa politique de défense et de sa place dans la construction européenne (le *Strategic Defence Review* de juillet 1998), le Royaume-Uni annonce en octobre 1998 au sommet de Pörschach qu'il ne s'opposerait plus à la coopération militaire dans le cadre des institutions de l'Union à condition qu'elle reste intergouvernementale, qu'elle préserve l'OTAN et qu'elle soit efficace.

Cette initiative du Premier ministre Tony Blair a été officiellement reprise par la France lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo (4 décembre 1998) au cours duquel ont été précisés les grands principes de ce que pourrait être la première grande étape de l'Europe de la défense dont les premières bases avaient été jetées à Maastricht.

La très courte déclaration sur la défense européenne rendue publique à l'issue du sommet franco-britannique suggère l'ampleur du renouvellement stratégique qu'elle ouvre. Y sont en effet affirmés : la nécessité que l'Union européenne joue tout son rôle sur la scène internationale, et à cette fin, que le traité d'Amsterdam devienne une réalité, notamment que le Conseil européen soit en mesure, sur une base intergouvernementale, de prendre des décisions portant sur tout l'éventail des actions prévues par le [...] traité de l'Union européenne ; le besoin, dans cette perspective, que l'Union se dote d'une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales ; l'obligation pour l'Union européenne, lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, de se doter de structures de décision appropriées, dans le cadre institutionnel de l'Union européenne et d'une capacité d'évaluation des situations, de source de renseignements et de planification stratégique, sans duplication inutile ; la possibilité ouverte à l'Union européenne de recourir à des moyens européens préidentifiés au sein de l'OTAN ou à des moyens extérieurs au cadre de l'OTAN ; la nécessité pour l'Europe de la défense de s'appuyer sur une base industrielle et technologique [...] compétitive et forte.

⁶ *En apparence seulement, car la méthode communautaire doit beaucoup au pragmatisme anglo-saxon et à son implantation sur le continent par Monnet (Mémoires, Fayard, 1976) dans un subtil alliage avec la tradition juridique et institutionnelle propre aux États continentaux.*

Même si sont réitérés le maintien des engagements de défense collective (article 5 du traité de Washington et article V du traité de Bruxelles) et le respect des obligations respectives au sein d'une OTAN rénovée, cette déclaration marque un changement de posture stratégique du Royaume-Uni dont il importe de rappeler les raisons avant d'en évaluer la portée.

- *Les raisons de la réorientation stratégique britannique*

Le Royaume-Uni a une tradition et une culture politique de puissance mondiale qu'a heurtées l'impuissance diplomatique et militaire de l'Europe pendant toute la période qui a précédé la guerre du Kosovo : l'Appel aux forces de l'OTAN pour mettre un terme à la guerre bosniaque à l'automne 1995, le massacre de Srebrenica, la mésentente avec les États-Unis pendant les négociations avec la Serbie précédant l'intervention armée ont beaucoup compté dans la réévaluation de sa stratégie de défense en 1998.

Stratégiquement ce repositionnement britannique s'inscrit aussi dans une réorientation par tous les pays européens de leur politique de défense et de leur diplomatie, afin de les adapter aux nouvelles données stratégiques de la sécurité européenne d'après guerre froide.

Cette réévaluation s'est traduite naturellement par un rapprochement général de ces politiques, à des degrés et à des vitesses variables selon les pays. Ce mouvement de fond est lent et prudent, mais il est certain. L'opposition ancienne entre les neutres et les alliés s'est affaiblie. La conscience collective des responsabilités directes de l'Union européenne dans la stabilité du continent, y compris par la contrainte, s'est renforcée. Il a été mis un terme à l'exception allemande. Un modèle de défense privilégiant la capacité de projection au détriment de la défense territoriale a été progressivement adopté par les pays européens, notamment en France et en Allemagne (après les conclusions radicales de la commission Richard von Weizsäcker).

Les positions de départ ont beaucoup compté dans le sens des inflexions impulsées, un même objectif pouvant se traduire par des directions opposées et complémentaires du glissement stratégique engagé. Par exemple, le risque, très faible mais non nul, d'une résurgence de l'isolationnisme américain (« découplage ») aux conséquences incalculables pour la politique de sécurité et de défense de l'Europe a incité les « européenistes » (France) à se rapprocher de l'OTAN, afin de renforcer les liens entre l'Europe et les États-Unis, alors qu'il a incliné les « atlantistes » comme le Royaume-Uni à se rapprocher de l'Union européenne dans le but de compenser l'éventuelle défaillance de la garantie américaine par un renforcement des forces militaires européennes et une affirmation de leur autonomie.

La décision anglaise traduit aussi une inquiétude face aux faiblesses de l'Europe dans les industries de défense, notamment dans le secteur des nouvelles technologies de l'information, qui si elles n'étaient pas corrigées risqueraient de transformer irréversiblement l'alliance militaire souhaitée avec les États-Unis en une sujétion économique refusée.

Elle marque enfin une prise de distance par rapport à l'adoption de plus en plus ouverte par les États-Unis d'une diplomatie offensive et unilatérale (P. Melandri, J. Vaisse, 2001).

Mais l'inflexion donnée par la Grande-Bretagne à sa politique de défense est peut-être plus tactique que stratégique. Elle peut dans cette hypothèse moins marquer un rapprochement avec la France que la pérennisation sous une forme renouvelée de son opposition à ses visées. La PESD peut en effet être pour le Royaume-Uni le prix à payer pour le renforcement de l'OTAN, l'Europe acceptant d'accroître sa part du fardeau. Elle est de toute façon un moyen de recouvrer une influence dans la construction européenne⁷ et, à travers celle-ci, auprès des États-Unis.

Ainsi, l'initiative britannique reste très dépendante à court terme des conditions contingentes qui l'ont permise, et à long terme de l'équilibre que les responsables britanniques recherchent et

⁷ *C'est ce point de vue, avec celui d'améliorer la manière dont l'UE conduit sa politique étrangère, qui est défendu dans le texte « Europe's military revolution » de G. Andréani et alii, co-signé par C. Grant, un très proche conseiller de T. Blair sur les questions européennes : « So Blair needed to find an area in which the British could exert leadership and appear to be "good Europeans". Defence was the obvious choice » (à cause de la qualité des choix militaires des Anglais, et du fait que la coopération militaire serait intergouvernementale).*

rechercheront entre la construction d'une défense européenne et la préservation de leur relation privilégiée avec les États-Unis, qu'ils entendent maintenir.

- *Limites et ambiguïtés*

Certaines de ces limites sont intrinsèques. La première concerne le contenu précis des missions couvertes par l'accord, les missions de Petersberg. Ce projet de défense franco-britannique est limité à ce type de missions qui ont été définies en 1992 par l'UEO et intégrées dans le traité d'Amsterdam. On sait ce qu'elles excluent : la défense territoriale et la défense collective. On sait également qu'en théorie elles peuvent impliquer un degré d'engagement militaire et une intensité de coercition élevés, en dépit de leur référence à l'humanitaire et au maintien de la paix. Mais, en revanche, dans la pratique, elles peuvent couvrir un éventail d'interventions très large pouvant aller de la guerre de Corée et d'Irak à des missions du type IFOR, en passant par l'intervention au Kosovo⁸ ou à l'opération « *Provide Comfort* », et une palette d'objectifs tout aussi large. Le processus de Saint-Malo témoigne certes d'un accord implicite minimum sur le contenu et les limites de ces missions, et sur la possibilité de définir un ensemble de moyens militaires sans les préciser davantage. Mais, lorsque la définition des moyens deviendra plus précise, cette relative indétermination sur les missions ne pourra elle-même subsister.

La seconde limite concerne le long terme. Limité aux missions de Petersberg, ce projet de défense exclut, comme cela vient d'être dit, la défense collective (cf. articles 5 et V des traités de Washington et de Bruxelles, invasion ou agression contre un des membres). Aujourd'hui, cette hypothèse est réaliste pour la très grande majorité des États membres, voire la totalité (la question pouvant se poser pour la Grèce et la Finlande). Mais, à terme, notamment après l'élargissement, à un horizon de dix ou quinze ans, elle peut devenir plus problématique, selon l'évolution de la Russie et de son voisinage non européen (Ukraine).

D'autres limites ont été posées par les États-Unis. Quelles que soient les raisons qui ont pu pousser le Royaume-Uni à s'engager dans la démarche inaugurée à Saint-Malo, l'initiative franco-britannique a pris les États-Unis par surprise. Et dès le 7 décembre 1998 ils fixaient les limites rigides qu'elle ne devait pas franchir pour qu'ils en acceptent la possibilité : ni découplage entre l'Europe et les États-Unis, ni duplication des forces et des moyens, ni discrimination à l'égard des pays européens non membres de l'Union européenne, notamment à l'égard de ceux qui appartiennent à l'OTAN (conditions que l'on a appelées les 3 « D » de M. Albright).

2.2 La guerre du Kosovo : le traumatisme européen

La guerre du Kosovo a fait surgir nombre de questions nouvelles sur l'après guerre froide, les nouveaux risques planétaires et l'art de la guerre après la révolution électronique.

Et ces questions majeures intéressent naturellement l'Europe politique. Notamment, une question de droit fondamentale (Sur, 2000) : l'intervention du Kosovo marque-t-elle une étape dans l'évolution juridique internationale tendant à légaliser l'usage de la force pour des motifs humanitaires et le maintien de la paix civile, même si cet usage risque pendant longtemps encore de dépendre des circonstances locales et des rapports de puissance des États concernés ? En quoi ce nouveau cadre juridique de l'emploi de la coercition dans le monde post-westphalien influencera-t-il le concept naissant d'« Europe puissance » ? Et une question institutionnelle décisive : le déploiement inédit d'institutions formelles et informelles ad hoc (« groupe de contact ») ou non (G7, G8) se traduisant par une redéfinition de fait du rôle de l'ONU et du Conseil de sécurité dans le règlement des conflits internationaux, observé au cours de ce conflit préfigure-t-il un remodelage d'ensemble des institutions internationales ? L'attachement de l'Union européenne au cadre onusien est-il réaliste ?

Nous ne ferons que les évoquer pour centrer l'analyse sur les enseignements strictement militaires de la guerre du Kosovo. Il convient de les étudier en détail pour comprendre pourquoi la dynamique lancée à Saint-Malo s'est développée avec une force et une rapidité imprévisibles.

Ils comportent deux volets principaux :

⁸ Cf. l'analyse précise de M. Ortega (2001) et des contenus possibles des missions de Petersberg.

- les insuffisances en moyens de l'Europe et leurs raisons ;
- l'efficacité problématique d'une intervention collective.

- *Les insuffisances en moyens de l'Europe*

L'opération « force alliée » menée par l'Alliance atlantique seule du 24 mars au 9 juin 1999 a confirmé l'écrasante suprématie militaire des États-Unis que l'opération « tempête du désert » dirigée contre l'Irak du 17 janvier au 28 février 1991 avait déjà révélée, mais dans des conditions géopolitiques moins probantes (rapport sénatorial, 1999).

- Dans un conflit mettant en péril les intérêts européens immédiats avant tout, l'engagement des forces américaines a été massif⁹, même si la contribution européenne a été plus importante que pendant la guerre du Golfe.
- Les États-Unis expérimentent un nouvel art de faire la guerre privilégiant l'attaque aérienne et les armes de grande précision aptes à minimiser les pertes collatérales sous la contrainte du « zéro mort ».

Dans ce cadre, au moins, les moyens des Européens se sont révélés en qualité mais surtout en quantité très insuffisants.

- * L'Europe a une faible capacité d'action contre les défenses sol-air (SEAD). Si elle dispose de systèmes de brouillage offensif et de missiles efficaces lorsque l'ennemi émet continûment (HARM et ALARM), elle n'a pas les moyens de destruction par missiles spécifiques opérant lorsque l'ennemi a cessé d'émettre (« missile à guidage sur position mémorisée »).
- * L'armement européen en bombes guidées est à guidage laser¹⁰. Or ce type d'armes, qui perd une grande partie de sa précision par temps nuageux, est moins efficace que le système de préassignation de l'objectif par enregistrement des coordonnées géographiques pour lequel les États-Unis disposent d'une grande avance¹¹. En outre, le stock de bombes guidées laser s'est révélé insuffisant ainsi que la capacité industrielle de les renouveler.
- * Pour l'instant, les États-Unis ont le monopole des missiles de croisière (TOMAHAWK). La France devrait en disposer seulement en 2001 (APACHE) et 2003 (SCALP-EG).
- * L'Europe dispose d'un nombre insuffisant de ravitailleurs en vol ce qui a limité le nombre quotidien de frappes et a amené les États-Unis à renforcer continûment le nombre de leurs ravitailleurs présents sur le théâtre (ils représentaient 1/6 du nombre d'avions engagés par la coalition).
- * La capacité de gestion de l'espace aérien par l'Europe – primordiale lors de missions aériennes dans un espace ouvert au transport civil – est faible comparée à celle des États-Unis (soit par le système GPS, équipant les avions, soit par le système de détection aéroporté, SDA, des avions AWACS). L'Europe ne dispose pas non plus de système d'identification d'avions ennemis comparable à celui dont sont déjà équipés les avions américains (NCTR, *Non Cooperative Target Recognition*).
- * Les faiblesses de l'Europe en matière de renseignements (repérage des cibles, des mouvements d'unités, et évaluation des dommages) déjà largement mises en évidence par la guerre du Golfe (« L'Europe est sourde et aveugle » avait alors dit Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères) n'ont pu être substantiellement réduites, malgré les efforts accomplis par la France, avec parfois certains de ses partenaires. Et la disproportion entre les moyens américains et les moyens européens s'est maintenue.

⁹ *L'estimation de la part des États-Unis dans les opérations militaires est en général supérieure à 70 % (Xavier de Villepin, rapport sénatorial, 1999). Plus précisément, si l'on prend la participation aérienne, le pourcentage d'avions de combat engagés selon les pays est : États-Unis : 65,2 % ; France : 10,5 % ; Grande-Bretagne : 4,8 % ; Italie : 5,3 % ; Allemagne : 2,1 % ; les 14 autres alliés : 12,1 %.*

¹⁰ *Trois types d'armements sont utilisés selon le contexte : les bombes lisses non guidées, les armements guidés laser et les bombes à guidage par inertie et GPS (Global Positioning System).*

¹¹ *System Joint Direct, Attack Munition, Kit de guidage adaptables sur les armements classiques dont la France devait avoir l'équivalent en 2000.*

Dans le domaine des renseignements d'origine spatiale, le satellite Helios, unique, ne fonctionnant que par temps clair et avec une faible cadence de renouvellement des images, ne peut prétendre rivaliser avec les douze satellites dont disposent les États-Unis¹².

L'Europe, à travers la France¹³, occupe une position relative meilleure en matière d'information par voie aérienne grâce aux drones (avions sans pilote) d'observation (CRECERELLE), au radar sur hélicoptère (HORIZON) et à la reconnaissance aérienne stratégique (Mirage IV, le seul appareil non américain). Mais les drones sont encore fragiles et vulnérables, le matériel de reconnaissance aérienne stratégique est en bout de course et, surtout, il n'est pas doté de système de transmission de données en temps réel.

- * Bien que le fait soit contesté par l'État-major français (T. de Montbrial, 1999), les opérations au Kosovo paraissent avoir révélé des carences dans les capacités européennes de commandement hors de l'OTAN dues à l'absence d'une structure européenne indépendante de commandement interarmée projetable et d'un système permettant la maîtrise de l'information en temps réel.
- * Les capacités militaires intégrées européennes, les forces et États-majors multinationaux, bien que théoriquement opérationnels depuis plusieurs années, n'ont pu être engagés dans le conflit : l'Eurofor parce que c'est un État-major composé d'une dizaine d'officiers essentiellement symbolique et l'Eurocorps parce que, conçu pour des combats lourds en centre Europe, il n'était pas adapté à ce type de mission (les Allemands et les Français en ont d'ailleurs tiré les conséquences en décidant de sa transformation en force d'intervention rapide lors du sommet de Toulouse – cf. infra).

Faute de moyens adaptés, l'Europe n'a pas pu participer comme elle aurait dû le faire, compte tenu de sa puissance économique et politique et de ses responsabilités particulières dans la stabilisation de son voisinage, à l'opération décidée par l'OTAN.

Ce constat désavantageux pour l'Europe doit cependant être un peu nuancé.

Pour une part, la faiblesse européenne tient aux conditions imposées par les États-Unis à cette opération dont on a dit qu'elles tendaient à définir un « nouvel art de la guerre ». Techniquement, ces conditions obligeaient à mener les opérations aériennes à une altitude supérieure à 5 000 m, ce qui conjugué avec la mauvaise météorologie de la période de l'opération et la contrainte de la précision pour limiter les dommages collatéraux rendait ainsi inefficaces les armements européens. Avec une prise de risques plus grande, peut-être auraient-ils apporté une contribution plus importante au résultat final. Et au-delà, si l'Europe avait mené seule cette opération, avec une stratégie adaptée à ses moyens militaires, les insuffisances qualitatives de ses équipements et de ses armes ne l'auraient peut-être pas empêchée d'atteindre les objectifs militaires que s'étaient fixés les occidentaux. Peut-être même cette forme de guerre nouvelle que les États-Unis tendent à progressivement inventer et imposer, et qui consiste à détruire le potentiel civil de l'ennemi sans prendre aucun risque grâce à sa seule supériorité économique et technologique, est-elle contraire à la « culture militaire » européenne, ou en tout cas à la culture militaire de certains pays de l'Union, dont la France¹⁴. Cette question est aujourd'hui évidemment largement théorique. De toute façon, elle laisse entière celle du handicap des Européens en matière de quantité de munitions, de stocks et de certains matériels sophistiqués.

Pour une autre part, l'inaptitude des Européens à mener une opération militaire du type « Kosovo » est pour partie un héritage de la guerre froide et de la division du travail qui s'était naturellement instaurée entre l'Europe et les États-Unis. En effet, à cause de sa position

¹² *Les satellites du même type, Helios I B et Helios II, ne seront disponibles qu'à la fin 2003. Quant au satellite franco-allemand tout temps « Horus », sa réalisation apparaît aujourd'hui compromise du fait du désistement allemand.*

¹³ *Cet effort français s'est traduit par une participation active (20,2 %) de la France aux opérations de reconnaissance.*

¹⁴ *« Les Allemands ont fait Londres et Coventry, les Anglais ont fait Dresde, les Américains Hiroshima. Le seul cas de destruction massive de civils dans une période de temps brève par une opération militaire française est le bombardement d'Haiphong en 1946 » (F. Heisbourg, 1999). Et encore ne l'a-t-elle fait qu'en état de légitime défense.*

géographique par rapport à la Russie, l'Europe a fait porter son effort sur la défense statique du territoire, alors que les Américains développaient leur capacité de projection au-delà des frontières de forces expéditionnaires.

Mais elle soulève en tout état de cause une question majeure de stricte intégration régionale.

En effet, toutes les études faites sur le sujet concluent que le retard de l'Europe par rapport aux États-Unis en moyens militaires n'est pas dû à un éventuel retard technologique.

Il n'est pas non plus dû à une insuffisance d'effort budgétaire. Les Européens consacrent à leur défense 60 % des sommes qu'y consacrent les États-Unis. Ce qui n'est pas massivement insuffisant au regard de leurs responsabilités qui ne sont que régionales alors que celles des États-Unis sont mondiales. La différence entre les sommes engagées par les Américains et les Européens ne saurait expliquer qu'une faible proportion de la différence entre les moyens dans tous les domaines, renseignement, frappe de précision, moyens de projection de forces, moyens de commandement et de contrôle (F. Heisbourg, 1999).

La fin de la guerre froide a exigé, et continue d'exiger, une restructuration profonde des systèmes militaires européens, plus profonde que celle des systèmes américains. Pratiquement tous les pays européens se sont engagés dans cette transition longue et coûteuse. Mais il reste que la guerre du Kosovo, en révélant l'ampleur des efforts à consentir, a montré l'absolue nécessité d'une coordination européenne de ces efforts.

- *L'efficacité opérationnelle d'une intervention collective*

La guerre du Kosovo apporte autant d'enseignements sur le différentiel de puissance entre les États-Unis et l'Europe – dont elle confirme l'ampleur et la croissance – que sur les conditions d'exercice de la suprématie américaine dans le cadre de ce type d'opération, et la répartition des rôles possibles entre les États-Unis et les pays européens ou l'Union européenne.

L'Europe, seule, a joué un rôle de premier plan dans la période de négociations ou d'ultimatum qui a précédé le déclenchement des hostilités.

Mais les États-Unis ont complètement dominé le déroulement des opérations militaires, à des degrés divers cependant si l'on distingue la définition des principes stratégiques et la conduite des missions au jour le jour.

Ce sont les Américains qui ont fixé le niveau général de sécurité des missions aériennes, qui ont imposé le principe « zéro perte, zéro mort », et, enfin, qui ont refusé – en vertu de ce principe – toute opération terrestre. Ils l'ont d'ailleurs fait d'autant plus facilement qu'à l'exception de la Grande-Bretagne, les pays européens ne désapprouvaient pas ces orientations générales qui préservaient l'adhésion des opinions publiques à la guerre.

En revanche, les États-Unis ont dû tenir compte des avis des États européens pour tout ce qui concernait la mise en œuvre des orientations stratégiques et notamment le choix des objectifs des frappes aériennes. La règle du consensus – il faut rappeler que la guerre du Kosovo a été la première guerre à laquelle participait l'OTAN en tant que telle – a lourdement pesé sur le processus de décision et la guerre du Kosovo a révélé son caractère précaire lorsqu'elle était appliquée à des actions directement opérationnelles.

L'Europe – il s'agissait là de l'Union européenne en tant que telle – a aussi joué un rôle majeur lorsqu'il s'est agi de ramener la Russie dans le jeu politique contre la position américaine, ce qui, on le sait, a été un facteur décisif dans la décision finale de Milosevic. C'est encore l'Europe qui a imposé que l'ONU réintègre le processus au moment de l'adoption du plan de Paix.

Enfin, l'Europe – là encore l'Union européenne – a pris en charge la mise en œuvre du plan de Paix que lui avait confié l'OTAN après que l'ONU eût délégué à l'Alliance le déploiement des présences internationales civiles et militaires.

Ainsi l'OTAN (et le couple américano-européen) s'est révélée plutôt efficace dans l'organisation politique de l'opération mais elle a fait preuve de beaucoup d'insuffisances dans les aspects stratégiques et tactiques des actions militaires. Dans un contexte plutôt favorable puisque tout le voisinage de la Serbie était constitué de pays sinon alliés du moins non hostiles, elle a

commis des erreurs opérationnelles lourdes de conséquences, tant stratégiques (refus de la menace terrestre) que tactiques (dégâts collatéraux accidentels).

Au total, la guerre du Kosovo aura montré que dans les circonstances qui caractérisent une telle opération, si les États-Unis disposent des moyens d'imposer leurs vues et leurs choix aux Européens, ceux-ci ne sont pas en retour dépourvus de toute possibilité d'influence sur les États-Unis.

Elle révèle la contradiction entre l'avantage politique d'agir en coalition pour ce type d'opérations et les inconvénients pratiques de devoir forger un consensus entre tous les États impliqués à chaque étape de l'opération.

Ce bilan a sans doute renforcé l'hostilité américaine aux opérations militaires multinationales (dont a témoigné ultérieurement la guerre d'Afghanistan). Il a à coup sûr confirmé les Européens dans l'idée que les États-Unis avaient besoin de l'Europe politiquement – ne serait-ce que pour peser sur la Russie et légitimer leurs décisions – et que celle-ci, pour au moins accroître leur pouvoir d'influence, devait impérativement développer leur capacité d'action. Ce qui a rapproché en Europe les européenistes, qui mettent l'accent sur l'autonomie de l'Europe, et les atlantistes, qui le mettent sur la capacité d'influence de l'Europe et sa complémentarité avec les États-Unis ¹⁵.

Deux rêves d'Europe politique sans doute différents, mais qui permettent au moins pendant un temps de partager un même projet de défense européenne.

3. Le rééquilibrage du lien transatlantique après le tournant britannique et la guerre du Kosovo

La guerre du Kosovo a accéléré la dynamique lancée à Saint-Malo. À chaque sommet européen, des décisions majeures ont été prises tant sur le plan des institutions que sur celui des moyens : à Cologne, les grandes lignes d'une « petite OTAN » ou « OTAN bis » européenne sont dessinées par l'ensemble des pays de l'Union ; à Helsinki, un « grand objectif » est fixé à la PESD en termes de capacités opérationnelles ; à Nice, l'ensemble est consolidé, tandis que la PESC est réformée.

Parallèlement, les États-Unis précisaient les limites entre lesquelles ils entendaient que se développe la PESD, formalisées par les « 3D » posées par Mme Albright (non-discrimination, non-découplage, non-duplication) et ils les faisaient avaliser par l'Alliance lors du sommet de Washington (cf. supra) dans le cadre de la définition du « concept stratégique de l'Alliance » pour le XXI^e siècle.

Sans pour autant que ces exigences affaiblissent vraiment l'élan européen, l'arrivée à Washington d'une nouvelle administration porteuse d'un nouveau projet de défense (NMD) et d'une nouvelle vision des relations internationales, ainsi que l'attentat du 11 septembre 2001 ne sont sans doute pas de nature à eux seuls à compromettre le rééquilibrage incrémental du lien transatlantique engagé en 1998. Il dépend en effet davantage aujourd'hui de la dynamique européenne que des États-Unis.

3.1 L'après Kosovo du Conseil européen de Cologne à la Conférence inter-gouvernementale de Nice

Trois grandes réalisations marquent cette phase de la construction de la politique européenne de sécurité et de défense : la création dans l'Union européenne d'institutions militaires ; la fixation

¹⁵ Guehenno (1999) par exemple tire de la guerre du Kosovo la leçon suivante : « Nous devons être en mesure d'avoir notre mot à dire sur toutes les orientations stratégiques des États-Unis pour éviter l'unilatéralisme. L'enjeu de l'avenir c'est cela : sur la base d'une influence mutuelle et réciproque, je crois qu'un accord est à long terme possible. Il dépend de notre volonté de construire les moyens de notre influence. Ce ne sont pas les États-Unis qui le feront à notre place. Nous devons mener ce combat avec nos propres forces, avec ténacité et avec l'idée, non pas de nous poser en nous opposant, mais d'exister dans une sorte de revendication, que je qualifierai de démocratique, d'être maîtres de notre destin dans un monde où il n'y a aucune raison que nous l'abandonnions à d'autres ».

d'un objectif commun ; l'intégration des industries de défense. Un échec la caractérise, celui de la Politique étrangère commune.

- *La création d'institutions militaires dans l'Union*

La présidence allemande présenta l'initiative de Saint-Malo devant l'ensemble des États membres au sommet de Cologne de juin 1999¹⁶ et commença à lui donner un début d'application en soumettant à l'approbation du Conseil un rapport largement inspiré par la France présentant un ensemble de propositions de réformes institutionnelles complet et précis :

- création de sessions régulières (ou ad hoc) du Conseil « Affaires générales » auxquelles participeront, si cela est nécessaire, les ministres de la Défense, consacrées à l'Europe de la défense (appliquée à l'automne 1999) ;
- création d'un organe permanent se réunissant deux fois par semaine à Bruxelles – un comité politique et de sécurité (COPS) – composé de représentants compétents en matière politico-militaire et chargé d'assurer, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations conduites par l'UE. C'est la « cheville ouvrière » tant de la PESD que de la PESC (voir ses prérogatives en annexe) ;
- création d'un comité militaire de l'Union européenne composé de représentants militaires et chargé de formuler des recommandations destinées au comité politique et de sécurité ;
- création d'un État-major avec centre de situation ;
- transfert à l'Union européenne des moyens de l'UEO nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses nouvelles responsabilités, la décision devant intervenir avant la fin 2000.

Cette structure n'empêchant évidemment pas que les États membres conservent en toutes circonstances le droit de décider des conditions du déploiement de leurs forces nationales et d'en fixer le moment.

Les conditions de participation des États membres contributeurs et non contributeurs à la délibération relative à une opération décidée par l'Union et dirigée par elle ont également été fixées (Feira) dans cette perspective : un comité ad hoc de contributeurs sera créé, tous les États membres de l'UE auront le droit de participer à ce comité, qu'ils prennent part ou non à l'opération, mais seuls les États contributeurs participeront à « la conduite au jour le jour » de l'opération.

Un mode de coopération de l'Union européenne avec l'OTAN a aussi été arrêté (Nice). Il a été notamment prévu que le secrétaire général de l'OTAN pourrait assister au Conseil « Affaires générales », spécialement lorsqu'il consiste en un Conseil des ministres de la Défense, et que le président du Comité militaire de l'OTAN et le D-SACEUR pourraient assister aux réunions du Comité militaire de l'UE. Une réunion conjointe COPS / Conseil de l'Otan par semestre et des contacts permanents entre les experts militaires ont été également institués. Des dispositions ont été arrêtées concernant les conditions dans lesquelles l'UE pourrait disposer des moyens de l'OTAN, notamment ses capacités de planification. Les États-Unis ont donné leur accord à ces textes, mais l'OTAN en tant que telle n'a pu le faire à cause du refus de la Turquie qui souhaite pouvoir disposer d'un veto sur toute action militaire européenne autonome. Ce qui n'a pas empêché la Turquie de proposer des troupes à la conférence d'engagement.

Cette création de nouvelles institutions européennes marque une avancée importante indéniable. Elle recèle cependant de notables faiblesses.

Ces organes sont de nature strictement intergouvernementale, ils sont comparables à ceux qui structurent le dispositif décisionnel de l'OTAN (Conseil de l'Atlantique Nord au niveau des ambassadeurs, comité militaire, État-major international). Ils s'ajoutent à ceux qui existent déjà dans l'architecture institutionnelle de l'Union (Représentants permanents, comité politique, Haut

¹⁶ *La déclaration de Cologne reprend presque littéralement la déclaration de Saint-Malo. Elle y ajoute cependant une référence expresse et appuyée aux principes de la Charte des Nations Unies qui figurait d'ailleurs déjà dans la déclaration de Toulouse. Elle prend acte, par ailleurs, des décisions du sommet de l'OTAN de Washington et souscrit aux conditions – ou réserves – posées (cf. infra).*

représentant, secrétaire général du Conseil, commissaires en charge de questions relatives aux relations extérieures de l'Union).

Ils accroissent ainsi encore un peu plus la capacité institutionnelle de l'Union. Chaque État membre a en effet désormais quatre groupes de représentants permanents (COREPER, COPS, Comité politique, État-major). De nombreux chevauchements de compétences potentiels existent : UPPAR¹⁷ / État-major ; Comité politique (se réunit deux fois par mois) et COREPER avec COPS (deux fois par semaine), notamment pour les questions communes à la PESC et à la PESD, auxquelles en outre seront parties prenantes le Commissaire aux Affaires intérieures et le Haut représentant pour la PESC, secrétaire général du Conseil.

Par ailleurs, ces institutions ne créent, à l'image du SHAPE, ni centre de planification opérationnelle, ni centre de commandement opérationnel qui devront être soit nationaux, soit OTAN.

Elles approfondissent aussi le fossé qui sépare les moyens non militaires de la politique extérieure de l'Union logés dans le premier pilier et les moyens militaires placés dans le second pilier, déjà très fortement élargi par la création du poste de Haut représentant, en renforçant les pouvoirs militaires de l'Union sans renforcer simultanément l'implication de la Commission dans ces matières. Ceci est un lourd handicap, notamment pour les missions de Petersberg.

Enfin, ces institutions doivent compter avec les non membres de l'Union. Des règles de coopération et de consultation avec les pays européens non membres de l'UE permettant de mettre en application les principes de non-discrimination posés au sommet de l'OTAN de Washington leur sont en effet imposées en cas de lancement d'une opération :

- s'il s'agit de lancer une opération nécessitant un recours aux moyens et capacités de l'OTAN, les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE « participeront à celle-ci, s'ils le souhaitent » ;
- si ce recours aux moyens de l'OTAN n'est pas nécessaire, ces membres européens de l'OTAN, non membres de l'UE « seront invités [...] à participer » aux opérations ;
- les candidats à l'adhésion, la Russie, l'Ukraine et d'autres États intéressés, « pourront être invités » à participer aux opérations.

- *L'adoption d'un objectif de forces communes*

Un grand objectif commun (« *headline goal* ») a été défini à Helsinki (10-11 décembre 1999) : « être en mesure d'ici l'an 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement [60 jours] puis de soutenir [pendant au moins une année] des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg [...] y compris les plus exigeantes d'entre elles, dans des opérations pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes)¹⁸. Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals » ;

Cet objectif, qui correspond aux besoins évalués par quatre sources différentes d'experts, est considéré comme réaliste et sérieux. Mais, s'il dépasse de façon délibérée les capacités actuelles de l'Union, il ne vise ni à combler le retard par rapport aux États-Unis, ni à être le premier pas d'une démarche stratégique explicite. Il constitue en quelque sorte la première application à la défense de la méthode fonctionnaliste qui a fait ses preuves dans le domaine économique, mais sans les institutions qui l'ont mise en œuvre.

La conférence d'engagement des capacités militaires de Nice (novembre 2000) a permis aux gouvernements des États membres de faire connaître sur une base volontaire les moyens qu'ils comptaient apporter à la mise en commun de contingents nationaux pour les missions communes (cf. annexe). Au-delà de l'établissement de ce catalogue de forces, elle a identifié les

¹⁷ *Unité de planification politique et d'alerte rapide (20 conseillers environ) placée auprès du Secrétariat général du Conseil, Haut représentant pour la PESC.*

¹⁸ *Cet objectif implique une force de 200 000 soldats (1/3 pour le combat, 1/3 pour le soutien logistique, 1/3 pour le soutien au combat).*

insuffisances actuelles des Européens. Ces insuffisances ont surtout été relevées dans le domaine des munitions, des armements, de la projection des forces, des services médicaux. Les États membres se sont mis d'accord sur la nécessité de développer les satellites de reconnaissance, les ressources de commandement et de contrôles, et de combler l'immense besoin de moyens de transports stratégiques. L'Union européenne est en revanche restée silencieuse sur les équipements de haute technologie (suppression des défenses aériennes, protection contre les missiles sol-sol, missiles guidés de précision). Ce qui suggère que « the rapid reaction force would probably not need a great deal of high-tech equipment for the relatively modest kinds of operation in which it is likely to be acting autonomously. In a large-scale military confrontation, any E.U. force is likely to want to draw upon NATO capabilities » (G. Andréani et alii, 2001).

La conférence d'engagement a engagé un processus d'identification des efforts à faire sur une base nationale ou en coopération pour y répondre. Elle a aussi mis en place un processus de suivi organisé autour d'un groupe d'experts chargé de contrôler les engagements nationaux, de les préciser et de veiller au respect des échéances. Elle a été suivie d'une conférence comparable avec les candidats à l'adhésion et autres partenaires non membres de l'Union européenne. En outre, le Conseil, parallèlement, a créé un « mécanisme d'évaluation des capacités militaires » chargé de suivre l'ensemble du processus « *headline goal* ». Enfin, la demande américaine que l'Union européenne utilise obligatoirement le SHAPE pour la planification opérationnelle, même dans le cas d'une opération autonome, a été écartée, malgré les menaces du secrétaire américain à la défense, W. Cohen.

L'objectif fixé par le Conseil d'Helsinki (*headline goal*) est très ambitieux. On peut se demander si l'Union européenne est capable de l'atteindre réellement sans une restructuration profonde et coordonnée de ses forces militaires et un redéploiement des moyens financiers consacrés par les États membres à leur défense (annexe « Les dépenses militaires en Europe »).

Globalement, l'Union européenne consacre beaucoup moins de ressources financières à sa défense que les États-Unis. Mais compte tenu de son poids dans le monde et de ses responsabilités internationales, son effort financier de défense n'est pas disproportionné par rapport à celui des États-Unis¹⁹.

La question est peut-être moins celle du montant global du budget de la défense que celle de sa répartition entre les États membres et celle de l'emploi des ressources disponibles entre les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'équipement et les dépenses de recherche et développement.

- Quatre États membres (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) représentent à eux seuls les trois-quarts des dépenses militaires de l'Union européenne, et 90 % de la capacité industrielle de défense de l'UE.
- Les duplications de moyens entre les États membres sont excessives. Les effectifs sont trop nombreux par rapport aux formats correspondant aux besoins actuels (dont le plus important est la capacité de projection), trop de pays ayant maintenu la conscription alors qu'elle n'est plus justifiée que pour un nombre très réduit de pays (Finlande et Crète). L'effort d'équipement et de recherche et développement est très insuffisant (alors que le budget de la défense de l'ensemble de l'UE représente environ la moitié de celui des États-Unis, les dépenses de défense par soldat des États-Unis sont trois fois moindres que celles de l'Europe).

À terme, donc, il est très probable que l'UE ne pourra atteindre le *headline goal* d'Helsinki qu'au prix d'un effort financier accru et d'une redéfinition conjointe des moyens matériels et humains des États membres. Un « processus de convergence »²⁰ s'étalant sur une décennie pourrait être engagé sur le modèle de celui qui a été mis en œuvre par la Communauté européenne dans les grands domaines d'intégration (politique commerciale, politique de la concurrence, monnaie unique). Cela supposerait :

¹⁹ En particulier si on étend la notion de défense à celle de « sécurité », et si donc on intègre l'aide économique dans le budget de la défense (l'aide européenne est quatre fois supérieure à celle des États-Unis).

²⁰ Cette idée a été proposée pour la première fois dans le rapport du Commissariat général du Plan (1999). Elle a été développée dans le rapport de l'IES de l'UEO (Heisbourg, 2000).

- de définir des objectifs qui aillent au-delà du *headline goal*, portant sur le format des systèmes de défense nationaux (augmentation de l'effort d'équipement, diminution des effectifs) ;
- d'élaborer des critères de convergence permettant de structurer un système de surveillance multilatérale (effort de défense minimum, part de la recherche et développement dans les dépenses militaires) adapté, bien sûr, à chaque État membre ;
- de créer un « fonds commun » de défense, sur le modèle de celui qui existe à l'OTAN.

Cette démarche a le mérite d'être conforme au « style d'intégration » des institutions européennes qui privilégie l'action sur les structures, la surveillance multilatérale sans concession, la discipline commune. Elle s'est révélée très efficace dans les autres domaines d'intégration où elle a été appliquée (marché unique, politique agricole, monnaie unique). À un moment où tous les États membres sont engagés dans une réforme profonde de leur système de défense qui peut rencontrer des résistances internes, l'Union européenne pourrait contribuer à faciliter ces réformes en renforçant leur légitimité comme elle l'a fait dans le domaine économique. Les gouvernements européens ont examiné l'éventualité d'adopter une telle stratégie en 1999 et l'ont repoussée, la regardant comme trop contraignante et trop attentatoire à leur souveraineté.

Une autre méthode, plus souple, pour atteindre le même but, serait de constituer un « Monitoring Group » (G. Andréani et alii, 2001) chargé d'auditer en permanence et en toute indépendance les systèmes militaires des États membres (ou d'un groupe d'États membres dans le cadre de la « géométrie variable ») afin d'en évaluer les insuffisances et de proposer des améliorations faisant éventuellement appel à des coopérations européennes ou à l'élaboration de moyens communs. Ce groupe d'experts en planification stratégique que l'Union n'a pas encore, qui serait une sorte d'« OCDE militaire de l'Union », compléterait celui de l'OTAN, et permettrait de maintenir l'impulsion donnée à Saint-Malo à la construction d'une défense européenne au-delà du *headline goal* d'Helsinki. Contrairement à la précédente, cette méthode de coordination n'a pas vraiment fait ses preuves dans les autres domaines d'intégration où elle a été appliquée ²¹.

• *L'intégration des industries de défense*

Engagée bien après celle des États-Unis, la restructuration de l'industrie de la défense européenne a été très rapide.

En matière d'armement, la fusion intervenue en octobre 1999 entre Aérospatiale Matra (France), DASA (Allemagne) et CASA (Espagne) au sein du nouveau groupe EADS a doté l'Europe d'un groupe aéronautique de niveau mondial (96 000 personnes, chiffre d'affaires de 22 milliards d'euros). EADS détient 80 % d'Airbus, 43 % du consortium chargé du programme d'avion de combat Eurofighter, 45,8 % de Dassault Aviation qui produit l'avion de combat Rafale (2^{ème} en Europe), 100 % d'Eurocopter (premier mondial du marché des hélicoptères), 26 % d'Arianespace et 37 % des missiles Matra Bae Dynamics.

Ces deux entités ont une taille internationale.

	CA 1999 (milliards d'€)
EADS	22
BAE Systems	14,1
Boing	50
Lockheed Martin	25,5
Raytheon	20

Ces deux évolutions modifient radicalement les équilibres industriels entre l'Europe et les États-Unis. Elles pourraient inciter les Européens à prendre l'initiative de réclamer des négociations avec les États-Unis sur l'ouverture des marchés (F. Heisbourg, 2000). Toutefois, leur

²¹ Dans le domaine du social elle est appelée « méthode ouverte de coordination » (MOC).

portée est difficile à évaluer, tant les groupes européens cherchent à lier leurs intérêts à ceux des groupes américains et ont déjà des positions commerciales importantes sur le marché américain.

Des progrès ont également été enregistrés en matière d'intégration de la demande.

Harmoniser la demande des États membres afin de surmonter les handicaps de la fragmentation des marchés nationaux et de l'intégration du marché américain est un très ancien objectif des pays européens, qui s'était traduit par l'inscription en annexe du traité de Maastricht de l'objectif de la création d'une agence européenne d'armement.

Depuis le début des années soixante-dix, de nombreuses tentatives ont été faites, notamment en 1998, au sein de l'UEO, à travers la création du GAEO (Groupe armement de l'Europe occidentale). Elles n'ont pas atteint les objectifs qui leur étaient assignés.

Depuis 1999, des tentatives de coordination, limitées aux États membres les plus impliqués dans la défense, ont été lancées (sur le modèle du traité Schengen).

- L'OCCAR²² a été réformée. C'est désormais un traité entre quatre pays européens (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni), qui paraît avoir surmonté les blocages précédents dans la mesure où le « juste retour » (équilibre entre la demande nationale et l'offre) n'est plus évalué programme par programme mais globalement, et où l'Organisation a des pouvoirs de mise en œuvre des décisions des membres relativement étendus (mais n'a aucun pouvoir d'initiative).
- Un processus d'harmonisation (la Lol, *Letter of Interest*) des procédures et des politiques (planification, sécurité, exportation...) a été engagé, en juillet 1998, entre les quatre pays de l'OCCAR, l'Espagne et la Suède). Il s'est concrétisé par la conclusion d'un traité cadre en juillet 2000.

Limitées à un nombre réduit de pays, elles semblent plus prometteuses que les précédentes. Mais permettront-elles de surmonter la faible propension des États à dépasser leurs approches nationales ?

Quelques décisions de politiques d'équipements concertées ont été prises :

- choix en mai par le Royaume-Uni de l'Airbus A400 M (25 exemplaires) comme futur avion de transport de troupes, suivi en septembre par l'Allemagne et la France (75 et 50 unités confirmées) ;
- mémorandum d'entente conclu par l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas (MoU) pour l'acquisition en commun de l'hélicoptère de transport NH 90 (600 exemplaires d'intentions de commandes).

Elles s'ajoutent aux sept programmes d'armement²³ conduits par l'OCCAR auxquels devraient être confiés trois autres programmes (missiles antichar, véhicule de combat, blindé d'infanterie).

- *L'échec de la politique étrangère commune*

À Amsterdam, l'Union européenne s'était dotée d'un instrument nouveau, les « stratégies communes », dont il était attendu qu'il permette de sortir la PESC de sa léthargie.

Sitôt le nouveau traité conclu, des domaines d'application ont été définis parmi lesquels la Russie, l'Ukraine, les Balkans et la région méditerranéenne. Ces « stratégies communes » se sont révélées incapables de relancer la PESC et ont montré les mêmes insuffisances que les anciennes procédures mises en place à Maastricht (rapport du 22 janvier 2001 de Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la PESC).

Simple inventaire exhaustif des politiques existantes, rassemblant des déclarations de principe non hiérarchisées n'ajoutant rien en pratique à celles des États membres, elles demeurent des exercices bureaucratiques routiniers, dépourvus de toute efficacité, de définition du plus petit dénominateur commun entre les États membres (approche du type « arbre de Noël »). Trop

²² Organisation conjointe de coopération en matière d'armement créée en décembre 1995 qui regroupe l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

²³ Hélicoptère de combat Tigre, missile antichar Milan, missile antiaérien Roland, radar de contreatterie Cobra, systèmes de détection lanceurs et systèmes sol-air.

larges, elles n'ont jamais donné lieu à la mise en œuvre de la procédure de prise de décision à la majorité qualifiée, pourtant considérée comme un apport fondamental du traité d'Amsterdam. Elles n'ont permis ni de dégager des priorités, ni de faire face à l'urgence.

Beaucoup de raisons expliquent cet échec de la PESC : les différences de taille et de puissance économique des États membres, de statut (neutre ou non, membre du Conseil de sécurité, du G8, puissance nucléaire), les héritages historiques, de vision que les États membres ont du rôle international de l'Europe, d'intérêts stratégiques, d'attachement à l'OTAN pour des raisons internes et pour des raisons externes.

Si ces raisons ne sont pas surmontées progressivement, elles risquent, à terme, de bloquer le développement de la dynamique enclenchée à Saint-Malo.

L'Europe ne pourra pas continuer à s'armer si elle n'éclaircit pas au fur et à mesure les conditions de mise en œuvre des missions de Petersberg, la stratégie de défense à long terme de l'Union et l'intégration des volets militaires et des volets économiques de son action internationale.

Ce qui suppose, évidemment, qu'elle clarifie ses intérêts et ses ambitions, et qu'elle affirme sa responsabilité internationale, notamment par rapport à son allié américain (quelle puissance vise-t-elle, compte tenu de ce qu'elle est et comment entend-elle la mettre en œuvre ?) ²⁴.

3.2 Les deux derniers « chocs » : la NMD (National Missile Defense) et le 11 septembre 2001

L'idée de « bouclier » antimissiles est un vieux projet qui a pris au cours du temps des formes diverses (depuis la « guerre des étoiles » jusqu'à la NMD aux États-Unis) et qui, d'ailleurs, est mis en œuvre sous des formes non agressives (missiles de courte portée) par la Russie et par les États-Unis.

Ce projet, dont le principe a été accepté par le président Clinton – plutôt contraint et forcé – et qui doit être mis en œuvre – avec beaucoup d'allant – par l'administration Bush, constitue sinon une révolution stratégique du moins un tournant majeur de la dynamique des relations internationales.

Le contenu précis du projet NMD et ses conséquences possibles sont aujourd'hui difficiles à définir. Les données techniques sont aléatoires, notamment celles qui concernent l'étanchéité du système (Villepin, 1999) ; les coûts budgétaires et les conséquences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur les autres projets sont incertains ; enfin, les conséquences stratégiques selon les options et la sûreté demeurent difficiles à évaluer.

Aujourd'hui, la NMD est présentée par l'administration Bush comme un complément de la dissuasion, visant des États précis (les « rogue states » ou, maintenant, « states of concern », en l'espèce : la Corée, l'Irak...) et destiné à donner aux États-Unis une mobilité stratégique accrue en les dotant d'une arme anti-chantage.

Par rapport à cette initiative, l'Europe est en porte-à-faux et en conséquence désunie (Heisbourg, 2001). Elle n'est pas partie au traité AMB. Si elle ne peut méconnaître le risque de prolifération balistique, il n'est pas pour elle la menace la plus urgente. Parmi les arguments qu'elle oppose aux États-Unis, certains ne sont pas convaincants : il y a peu de raisons que la NMD accroisse le risque de découplage et beaucoup qu'elle le diminue ; la priorité à la politique et

²⁴ Voir, par exemple, les propositions de F. Heisbourg (2000) d'élaboration d'un « livre blanc » européen et la critique de cette stratégie par G. Andréani et alii (2001) : « The comparison that some made with the Maastricht treaty "convergence criteria" for monetary union was a little misleading : the Maastricht criteria energised governments into fulfilling them, because they were the key to the prize of the single currency, a highly symbolic, make-or-break objective. There is no equivalent mechanism that can provide such incentives in the field of defence. The reward for meeting targets is to be recognised as doing one's fair share towards achieving common objectives, and to be seen as being "serious" about defence.

In a non-mechanical way, however, "peer-pressure" on defence budgets may well prove a promising means of encouraging "best practice". What some have called "soft convergence" is starting to show its worth in fields, such as European social and employment policy. In defence a combination of the headline goal, peer-pressure and the sense of the shame which stems from Europe's mediocre performance in the Kosovo air campaign may have arrested the long decline of budgets ».

à la diplomatie pour la résolution des crises qu'elle lui oppose manque de réalisme lorsqu'il s'agit de la menace en cause.

D'autres arguments sont en revanche importants. La défense antimissile doit rester compatible avec le régime de non-prolifération et le processus de désarmement. Et surtout, le projet NMD ne doit pas accroître les menaces pesant sur la Russie et la Chine. Si le projet en reste à sa présentation actuelle (complément de la dissuasion, pas d'intercepteurs spatiaux), ce risque est faible. Si, en revanche, il tend à se substituer à la dissuasion, il ne peut manquer de relancer la course aux armements entre les grandes puissances nucléaires. Et en tout premier lieu inciter la Chine à accroître ses capacités de frappe, ce qui, de proche en proche (par le biais des craintes russes), déstabiliserait les équilibres actuels (notamment, remettrait en cause le traité de 1987 d'interdiction des fusées à portée intermédiaire).

Pour que le projet NMD reste compatible avec les équilibres géopolitiques actuels et la dissuasion qui les fonde, l'Europe doit exercer toute son influence internationale. Celle-ci n'est pas nulle car l'Europe est directement impliquée dans le projet (qui s'appuie sur un système de radars comptant deux bases européennes au Royaume-Uni et au Danemark). Et ce projet, en outre, concerne un domaine – le réseau d'alerte satellitaire – où elle doit impérativement investir. Le projet NMD n'est donc pas fondamentalement, dans l'état actuel de son ébauche, de nature à modifier les priorités de l'Union européenne en matière de défense et d'y faire obstacle.

- *Le 11 septembre 2001*

Les premiers mois qui ont suivi les attentats du 11 septembre 2001 n'ont pas apporté la preuve que cet événement historique par ses implications géopolitiques, institutionnelles et culturelles ait été susceptible de raffermir la solidarité européenne et d'accélérer l'intégration militaire et politique de l'Europe.

Les États membres, mis à part la condamnation unanime et sans appel de ces actes terroristes et la mise en œuvre de l'article 5 du traité atlantique, n'ont pas cherché à développer une action commune et concertée. Le Royaume-Uni s'est même délibérément évertué à redonner un caractère privilégié à ses relations avec les États-Unis. La seule réaction tangible est la décision d'instituer un mandat d'arrêt européen.

Pire, sans doute, en marge des institutions de l'Union, les « grands États » ont commis à deux reprises le faux pas de se réunir entre eux, sans les « petits États » (par exemple, Conseil de Gand en octobre 2001), actualisant par ce geste l'hypothèse d'une Europe dominée par un directoire d'États, de fait totalement contraire à l'esprit de l'Union, à son fonctionnement et à sa dynamique passée.

Quant aux États-Unis, tirant sans doute les leçons pratiques de la guerre du Kosovo, ils ont tenu à l'écart des opérations militaires tous les États membres de l'Union, les cantonnant au rôle d'alliés politiques et de gestionnaires d'après-guerre (reconstruction, aide, maintien de la paix...). Et ce en dépit d'offres de service répétées et insistantes.

À terme, il est encore difficile d'entrevoir les effets structurels et géopolitiques du 11 septembre sur la dynamique européenne, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas aisé d'en apprécier les conséquences sur le système de sécurité mondial et la vision qu'en ont les États-Unis.

Des risques de dissolution de la solidarité européenne existent : le terrorisme international renforce les attentes à l'égard de l'État ; il peut inspirer la crainte que la libre circulation des biens et des hommes crée de l'insécurité et favorise le jeu des terroristes ; il renforce le rôle de super-puissance des États-Unis.

Mais les événements du 11 septembre peuvent aussi accélérer le processus de constitution d'une Europe de la sécurité et de la défense. Le terrorisme peut être regardé comme un risque commun (symétrique plutôt qu'asymétrique) ; il implique une politique active d'aide au développement économique à l'égard de laquelle l'Europe a moins de préventions que les États-Unis, et plus d'expérience ; il peut inciter les États-Unis à donner plus de responsabilités à l'Union en matière de stabilisation du continent européen.

Conclusions

La PESD lancée par le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 s'est donné des objectifs limités bien en deçà de ceux que s'était fixés la PESC : pas d'armée européenne, exclusion de l'article V et limitation aux « missions de Petersberg » de l'UEO et de l'OTAN, volontariat, contrôle mutuel et absence de concept stratégique.

Mais une démarche pragmatique des Européens, de la France et du Royaume-Uni en tout premier lieu, et l'épreuve du Kosovo, ont permis de progressivement dégager des terrains d'accord, ou de lever des préventions. Tant sur le plan des doctrines que sur celui des décisions de mise en œuvre, l'Europe de la défense a fait un grand pas en avant, en seulement deux ans.

- Le principe d'« autonomie européenne » a été accepté par tous les États membres de l'Union (sauf le Danemark) et par les États-Unis, même si sa portée exacte fait encore l'objet de dissensions entre la France et le Royaume-Uni. Les Européens se sont dotés des institutions nécessaires et l'OTAN a commencé à se réformer en conséquence.
- Pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, la question des moyens matériels nécessaires a été posée et a commencé à être concrètement traitée. En ce qui concerne l'articulation avec les moyens de l'OTAN, l'Union s'est placée dans les conditions de pouvoir décider et agir seule. Ce qui rend possible une mission de Petersberg dans le cas où les États-Unis ne souhaiteraient pas y participer ou ne le pourraient pas, si, par exemple, d'autres foyers de crises apparaissaient simultanément en dehors du champ de l'OTAN. Ce qui n'interdit pas d'avoir recours à certains moyens de l'OTAN si nécessaire. C'est une réponse appropriée à la condition de « non-duplication » posée par les États-Unis (dans la mesure seulement où cette duplication est inutile).
- Les pays non européens membres de l'OTAN et les pays candidats ont été associés au processus et une participation éventuelle à la gestion de crise leur a été laissée ouverte, sans que celle-ci puisse porter atteinte à l'autonomie européenne.
- Un équilibre doctrinal a été trouvé (notamment à Washington) entre le principe de primauté (le terme utilisé à Nice est « responsabilité primaire ») de l'ONU en matière de maintien de la paix et de sécurité intérieure (qui permet de faire obstacle à l'extension des responsabilités de l'Alliance atlantique au-delà de son champ actuel et à l'unilatéralisme américain) et la liberté d'action de l'Europe dans le cas où l'ONU serait paralysée par une attitude non coopérative d'obstruction d'un des membres permanents du Conseil de sécurité.

Néanmoins d'importantes incertitudes et ambiguïtés subsistent.

- Les engagements des États membres seront-ils respectés, dès lors qu'ils sont volontaires et qu'aucune sanction n'est prévue dans le cas où un État se montrerait déloyal ? La « pression des pairs » et l'échange de « bonnes pratiques » seront-ils suffisants ?
- L'évaluation des besoins en matériel, en commandements, en technologie, en capacités de production d'armes des Européens, tels que la guerre du Kosovo les a révélés et que les pays de l'Union ne peuvent satisfaire aujourd'hui, a seulement été entamée. La répartition des efforts que chaque État membre devra fournir n'est pas engagée. La PESD n'a ni créé ni envisagé de créer des moyens nouveaux. Ce recensement des moyens qui manquent, tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique, et cette réflexion sur les conditions de leur mise en commun soulèveront la difficile question de la restructuration des industries de défense, notamment dans le domaine des moyens de transport et de l'accès aux techniques d'imagerie satellitaire.
- Le mécanisme de suivi de la PESD mis en place par les États membres et auquel participe l'OTAN aura à surmonter des dilemmes de plus en plus tendus de « non-duplication inutile », notamment lorsque seront abordées les questions relatives aux moyens que l'Union n'a pas et que l'OTAN (les États-Unis) possède. D'autant plus que l'OTAN elle-même a engagé une réflexion dont l'objet est identique pour son propre compte (l'initiative sur les capacités de défense, ICD).
- Les conditions de l'accès aux moyens de l'OTAN de l'Union européenne ne sont pas complètement définies. Si les Européens ont la garantie de pouvoir utiliser les moyens de

planification de l'OTAN, il ne leur a été accordé qu'une « présomption » de disponibilité des autres moyens et capacités de l'OTAN. Cela confère à la Turquie un pouvoir exorbitant. Mais ces autres moyens sont « prédéfinis » ce qui rend leur mobilisation par l'Union plus aisée et plus rapide, donc plus opérationnelle.

- Le partage de l'information soulève des problèmes majeurs tout à fait spécifiques. Les Américains conditionnent l'accès de l'Union aux informations de l'OTAN à la mise en place au sein de l'UE de procédures garantissant la parfaite maîtrise de leur divulgation. Le Royaume-Uni, entièrement lié aux États-Unis dans ce domaine, considère que toute duplication est inutile, notamment en matière de satellite de surveillance, contrairement aux Français et aux Allemands.
- Il n'est pas précisé qui, de l'OTAN ou de l'UE, aura le premier mot en cas de crise, détiendra la priorité de la décision. Si c'est l'OTAN, ce que les États européens eux-mêmes laissent entendre, l'UE sera placée en position subsidiaire. La décision quant à l'engagement de l'OTAN (et donc de l'UE seule, avec ou sans moyens de l'OTAN) relèvera alors des États-Unis.
- Des problèmes de doctrine et de stratégie continuent d'opposer la France et le Royaume-Uni (ou plus généralement les européanistes et les atlantistes) malgré leur rapprochement, comme en a une nouvelle fois témoigné le sommet de Nice. Cette « ambiguïté constructive », s'est révélée féconde. Il n'est pas sûr qu'elle ne se heurtera pas à terme à des oppositions insurmontables de conception, tant du lien transatlantique que de la construction européenne, entre les deux principaux architectes de la PESD. Car l'enjeu de la PESD, c'est aussi et plus largement, l'avenir de l'Europe. Par la PESD, les Britanniques ont cherché à accroître leur influence sur le continent européen à la fois pour peser sur le cours de la construction européenne à un moment crucial de son histoire et pour indirectement, par ce biais, renforcer leur influence auprès de leurs alliés atlantiques.
- Les incidences sur la dynamique européenne et ses équilibres institutionnels des deux évolutions nouvelles et liées (d'une part, l'émergence d'un outil militaire commun, d'autre part d'une implication du Royaume-Uni plus étroite dans l'Union européenne) sont incertaines. Toutes deux tendent à renforcer à court terme les aspects intergouvernementaux de l'Union européenne au détriment des aspects supranationaux. Et ce, non seulement parce que les compétences dont il s'agit ont été volontairement placées sous la responsabilité d'organes strictement intergouvernementaux (du deuxième pilier), mais aussi parce que le renforcement de ces compétences intergouvernementales dans l'Union affaiblit le caractère supranational des compétences communautaires, par un effet de contamination. Mais la relation entre la PESD et la supranationalité est, dans une perspective de long terme, ambivalente. Par certains aspects, la coopération militaire ne semble pouvoir être organisée que dans la forme intergouvernementale. N'exige-t-elle pas un engagement moral des citoyens appelés à exécuter une opération militaire que seul le sentiment national peut inspirer ? N'est-elle pas la prérogative par excellence du gouvernement et l'expression ultime de la souveraineté ? Mais par d'autres aspects, elle exige une efficacité dans l'action qui se prête mal au consensus et à la décentralisation. L'OTAN a apporté la preuve – en dépit de l'exercice en son sein d'un puissant hégémonisme – au cours de la guerre du Kosovo que cette forme de coopération militaire ne pouvait surmonter ses handicaps intrinsèques autrement que par une mise en œuvre surdimensionnée de sa puissance. En outre, par l'étroitesse des intérêts qu'elle exige et l'existence d'affinités profondes qui la conditionnent, la coopération militaire peut apparaître comme le premier pas d'un processus de fédéralisation plus général. Dans cet équilibre, l'implication plus étroite du Royaume-Uni dans la construction européenne risque de peser lourd. Car même les factions politiques les plus europhiles qui sont aujourd'hui au pouvoir restent complètement hostiles à toute forme de supranationalité (pour les nouvelles compétences mais aussi pour les anciennes) au sein des institutions européennes. Cette hostilité n'étant pas exclusive d'ailleurs de la création d'instruments de politiques communes uniques propres au fédéralisme (monnaie unique, police des frontières unique).
- L'au-delà des « missions de Petersberg » et l'après 2003 n'ont jamais été évoqués, ce qui a sans doute été la condition de réussite de l'initiative de Saint-Malo. Ils soulèvent des questions stratégiques conflictuelles, concernant la stratégie, nécessairement mondiale, de l'Europe et le

type de puissance militaire dont elle devrait se doter. L'échec de la PESG montre qu'y apporter des réponses exigera beaucoup de temps, sauf nouveau grand choc extérieur et profonde réforme des institutions européennes, notamment par l'instauration d'un « centre de gravité ». Dans cette perspective de long terme, la question de l'amélioration des capacités européennes ne pourra être esquivée. La France est l'État membre qui a le plus d'ambition pour l'Europe. Même si elle est soutenue par l'Allemagne, elle devra composer avec le Royaume-Uni, beaucoup moins allant. Peut-elle compter sur des effets d'entraînement de la dynamique lancée à Saint-Malo ? Faut-il instaurer un processus de planification formelle au niveau de l'Union du type « livre blanc » ou au contraire compter sur la libre discussion intergouvernementale et les initiatives nationales (G. Andréani et alii, 2001) ? Quand les grandes questions stratégiques (quels usages de l'armée européenne ? Quelles spécificités par rapport aux forces américaines ? Quelle « division du travail » entre les États-Unis et l'Europe ?) risquent-elles de bloquer le processus ? Quand, au contraire, l'émergence d'un complexe « militaro-industriel » proprement européen la stimulera-t-elle ? Des moyens budgétaires nouveaux y seront-ils consacrés ? Qui en aura la responsabilité ?

- Enfin, à terme, ne pourra non plus être esquivée la question de l'intégration de l'article V dans le traité. La réalité y pousse, les intérêts essentiels des États membres étant de plus en plus interdépendants. Il reste les craintes, légitimes, des États-Unis et des pays neutres de se voir par ce biais imposer des obligations de défense non voulues. Les coopérations renforcées pourront-elles y apporter des réponses ?
- De nombreux problèmes institutionnels subsistent : faut-il créer un Conseil des ministres de la Défense ? Faut-il instituer un commandement opérationnel à l'image du SHAPE ? Faut-il renforcer l'autorité du COPS, qui aujourd'hui reste soumis au contrôle du Comité politique et du COREPER ? Quel lien établir entre la Commission et le COPS, et en particulier revient-il à ce dernier d'assurer la cohérence entre la partie civile de la PESG et sa partie militaire, comme l'idée en a été émise ? Faut-il fondre le poste de Haut représentant avec celui de commissaire aux relations extérieures, le Haut représentant / commissaire étant désigné par les chefs de gouvernement avec l'accord du président de la Commission ?
- Par la PESG, l'OTAN a obtenu la possibilité, dans certains cas, de participer à des Conseils des ministres « Affaires générales », ce qui est un signe supplémentaire de la dérive intergouvernementale actuelle de l'Union européenne. Quelle mise en œuvre de cette mesure sera faite ? Quelles en seront les conséquences à long terme ?
- Jusqu'à maintenant, l'Europe de la Défense s'est construite sous la direction d'un directoire « bienveillant » – la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne – qui a su se rallier l'ensemble des petits pays, grâce à une habile politique d'influence, et grâce aussi au « choc » du Kosovo. Les divers comités qui viennent d'être créés peuvent sans doute être améliorés, notamment dans leur relation avec la Commission pour une meilleure articulation entre les aspects civils de la diplomatie et ses aspects militaires. Des compétences « d'impulsion » peuvent leur être données, au-delà des seules compétences de mise en œuvre des moyens actuels, afin de maintenir l'élan de la construction de la défense. Mais il est probable qu'ils n'acquerront jamais le degré nécessaire de leadership politique, la légitimité requise, le crédit politique exigés pour non seulement coordonner des politiques, mais diriger et bâtir des coalitions.
- Faut-il considérer que seul l'État national peut exercer un tel leadership dans le cas de l'usage de la force militaire, et que la solution consiste alors, comme cela est proposé par certains analystes, à ériger en directoire les trois grands États membres les plus impliqués dans les affaires militaires puisqu'aucun, à lui seul, n'est en mesure de le faire à l'instar des États-Unis dans l'OTAN (France, Grande-Bretagne, Allemagne)²⁵ ? Ce qui implique que les autres États acceptent qu'ils prennent la direction des politiques de défense et donc de la politique étrangère de l'Union.

²⁵ « *They [France, Grande-Bretagne, Allemagne] will have to learn to think for the Union as a whole, taking the concern of others members into account. They will have to exercise their leadership in an informal transparent and inclusive manner* » [...] « *And within the Union, the three major countries will have to assure the prime responsibility for coping with future conflicts, and the others will have to occur, if the E.U. is to be capable of audit action* ».

Mais l'arrivée d'une nouvelle administration à la tête des États-Unis porteuse d'une nouvelle conception de l'exercice de l'hégémonie américaine dans le monde et en Europe, et d'un projet de défense (bouclier antimissiles NMD) des États-Unis sur lequel les Européens risquent de se diviser est susceptible avec les attentats du 11 septembre de bouleverser les équilibres stratégiques très instables au sein de l'Europe, dans un sens européeniste (par réaction des plus atlantistes des Européens) comme dans un sens atlantiste (par adhésion des mêmes) d'ailleurs.

Pendant la présidence Clinton, les États-Unis ont soutenu verbalement, non sans ambiguïtés et arrière-pensées, les initiatives européennes de défense commune et ont alternativement favorisé, découragé ou bloqué les décisions de mise en œuvre pratique prises par les Européens. La présidence Bush s'annonce moins diplomatique et moins coopérative alors même qu'un échec de la dynamique engagée à Saint-Malo aurait nécessairement des conséquences majeures pour l'avenir de l'Europe.

**LES PROPOSITIONS DES ÉTATS MEMBRES,
DES PAYS CANDIDATS ET DES PARTENAIRES EUROPÉENS
AUX « CONFÉRENCES D'ENGAGEMENT » DE NOVEMBRE 2000**

	Hommes	Navires	Avions	Autres
<i>Contributions offertes par les États membres</i>				
Allemagne	13 500	20	93	
Autriche	2 000			
Belgique	1 000	9	25	
Danemark	-	-	-	
Espagne	6 000		40	Groupe aérospatial
Finlande	2 000			
France	12 000	15	75	Satellites Helios
Grande-Bretagne	12 500	18	72	
Grèce	3 500			
Irlande	1 000			
Italie	6 000			
Luxembourg	100			
Pays-Bas	5 000			
Portugal	1 000			
Suède	1 500			
<i>Contributions offertes par les pays tiers</i>				
Turquie	4 000 - 5 000			
Norvège	1 200			
R. tchèque	1 000			
Hongrie	450			
Slovaquie	350			
Pologne	une brigade			Composants aériens et maritimes
Chypre				Une compagnie de transport

LES INSTITUTIONS DE LA PESD

	Composition	Fonctions	Présidence
Comité politique et de sécurité	Directeurs politiques ou directeurs politiques adjoints des MAE ou ambassadeurs	<p>Sous l'autorité du Conseil et dans le respect des procédures propres à chaque pilier :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ suivi de tous les aspects de la PESD ; ▪ suivi de la situation internationale ; ▪ dialogue politique avec l'OTAN ; ▪ « responsabilité de la direction politique » du développement des capacités militaires ; ▪ traitement des situations de crise et examen des options ; ▪ « contrôle politique et direction stratégique » de la réponse militaire à une crise. 	État assurant la présidence de l'Union ou, après consultation de la présidence, le SG/HR
Le Comité militaire	Chefs d'État-major des armées ou leur représentant	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avis et recommandations au COPS ; ▪ directive à l'État-major ; ▪ direction militaire des activités militaires. 	Président permanent pour 3 ans
L'État-major (service du SG)	Experts militaires détachés auprès du secrétariat du Conseil (150 personnes à terme)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alerte rapide ; ▪ évaluation des situations ; ▪ planification stratégique ; ▪ identification des forces. 	Directeur général

DÉCISIONS MARQUANTES SUR LA DÉFENSE EN EUROPE

	EUROPE			OTAN
	UEO	Intergouvernemental	UE	
1984	Déclaration de Rome Relance de l'UEO.			
1987	Plate-forme de La Haye Relance de l'Europe de la sécurité et de la défense.			
juillet 1990				Déclaration de Londres sur une « Alliance de l'Atlantique Nord renouvelée ».
juin 1991				Elaboration d'un « nouveau concept stratégique » : extension de l'Alliance aux actions exercées contre les « intérêts de sécurité » des membres.
novembre 1991				Création de ARRC, corps de réaction rapide du commandement allié en Europe (ACE).
décembre 1991			Traité de Maastricht : institution de la PESC relative à la sécurité de l'UE et à terme d'une politique de défense commune pouvant aller jusqu'à une défense commune.	
19 juin 1992	Conseil de l'UEO de Petersberg. Définition des missions assignables à l'UEO : missions ne relevant pas de l'article V : <ul style="list-style-type: none"> . missions humanitaires et d'évacuation ; . maintien de la paix ; . gestion des crises et rétablissement de la paix. 			
1993		Création de l'Eurocorps (France, Allemagne, puis Belgique, Espagne et Luxembourg).		
10-11 janv. 1994				Sommet de Bruxelles : reconnaissance d'une « identité européenne de sécurité et de défense » (IESD) et adoption du concept de GFIM (groupe de forces interarmées multinationales) : <ul style="list-style-type: none"> . réforme des structures de l'OTAN pour les adapter aux nouvelles missions ; . adaptation des structures au double usage pour l'alliance et pour l'UEO ; . adaptation au Partenariat pour la Paix (ouverture des exercices et entraînement aux forces des pays non membres).
mai 1995	Création d'Eurofor (force militaire de réaction rapide) et d'Euromarfor (force maritime européenne).			
juin 1995		Entrée en service d'Helios I (France, Espagne, Italie).		
5 déc. 1995				Décision française de participer au conseil des ministres de la défense au Conseil Atlantique.
juin 1996				Sommet de Berlin. Concept de capacités de l'OTAN séparables mais non séparées : définition du nouveau concept stratégique qui complète le concept de GFIM.

	EUROPE			OTAN
	UEO	Intergouvernemental	UE	
25-26 sept. 1996				Création d'un poste d'adjoint du SACEUR pour un Européen.
juin 1997			Traité d'Amsterdam : <ul style="list-style-type: none"> . intégration des missions de Petersberg ; . cellule d'analyse politique et d'alerte ; . stratégies communes ; . abstention constructive ; . Haut représentant. 	
18 nov. 1997	Création d'un comité militaire des chefs d'État-major des armées.			
septembre 1998		Traité de l'OCCAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement).		
4 déc. 1998		Sommet franco-britannique de Saint-Malo : <ul style="list-style-type: none"> . amélioration des capacités ; . affirmation du rôle de l'UE ; . affirmation d'une vocation à la puissance de l'Europe ; . réitération du rôle de l'OTAN. 		
24 avril 1999				Sommet de Washington : définition d'un nouveau concept stratégique ; reconnaissance de la pertinence de l'IESD ; trois réserves (les 3 D) : <ul style="list-style-type: none"> . pas de duplication ; . pas de découplage ; . pas de discrimination entre les Européens non membres de l'UE.
29 mai 1999		Sommet franco-allemand de Toulouse.		
3-4 juin 1999			Sommet européen de Cologne : programme de mise en œuvre des orientations de Saint-Malo : <ul style="list-style-type: none"> . sessions régulières avec les ministres de la Défense du Conseil affaires générales ; . création d'un Comité politique et de sécurité permanent de l'UE (COPS) ; . création d'un Comité militaire de l'UE ; . transferts de moyens militaires de l'UEO à l'UE à terme ; . création d'un État-major ; . renforcement des capacités notamment en matière de renseignements, de capacité de projection, de commandement et de contrôle ; . nomination de Javier Solana. 	
10-11 déc. 1999			Sommet européen d'Helsinki : début de la mise en œuvre du programme de Cologne : <ul style="list-style-type: none"> . création sur une base intérimaire des institutions dont la création avait été décrétée à Cologne ; . définition d'un « <i>head line goal</i> » : création des moyens de mener les missions de Petersberg avant 2003. 	

DÉPENSES DE L'OTAN EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Budgets de défense et dépenses d'acquisition des membres
d'Europe occidentale de l'OTAN et des États-Unis, 1995-99
(en dollars constants pour 1997)

Millions de dollars	Budget de défense				
	1995	1996	1997	1998	1999
Europe occidentale					
Allemagne	34.625	32.745	26.641	26.002	23.790
Belgique	3.534	3.186	2.806	2.723	2.588
Danemark	3.250	3.099	2.726	2.652	2.395
Espagne	7.243	7.014	5.942	5.888	5.464
France	42.240	37.861	32.711	30.703	28.353
Grèce	3.473	3.598	3.648	3.867	3.675
Italie	16.619	20.680	18.237	17.495	15.609
Luxembourg	128	124	109	105	98
Norvège	3.901	3.820	3.597	3.099	3.070
Pays-Bas	8.775	8.249	6.992	6.869	6.797
Portugal	1.869	1.755	1.698	1.554	1.564
Royaume-Uni	35.725	34.196	35.736	36.111	33.254
Sous-total	161.382	156.327	140.843	137.068	126.657
États-Unis	274.624	271.739	257.975	253.423	252.379
Total	436.006	428.066	398.818	390.491	379.036

Millions de dollars	Acquisitions				
	1995	1996	1997	1998	1999
Europe occidentale					
Allemagne	3.969	3.705	2.956	3.455	3.175
Belgique	293	217	192	203	183
Danemark	406	384	339	351	322
Espagne	998	1.243	1.012	781	744
France	7.952	7.588	6.465	5.620	5.242
Grèce	1.022	1.146	1.146	1.287	1.273
Italie	1.642	2.026	2.100	2.394	1.905
Luxembourg	3	7	6	5	5
Norvège	826	839	906	773	691
Pays-Bas	1.338	1.578	1.324	1.581	1.380
Portugal	140	263	352	365	400
Royaume-Uni	7.334	8.189	8.466	9.354	8.263
Sous-total	25.923	27.185	25.264	26.169	24.123
États-Unis	46.251	43.332	42.930	43.887	47.052
Total	72.174	70.517	68.194	70.056	71.175

Source : Heisbourg (2000).

LES DÉPENSES MILITAIRES EN EUROPE EN 1999

	Total forces armées	Total forces armées en % de la population	Budget défense	Budget défense en % du PIB	Dépenses de défense par habitant	Dépenses de défense par soldat	Dépenses d'équipement en % du budget de défense (R et D non inclus)	Dépenses de R et D en % du budget de défense
Allemagne.....	332.800	0,40	24.700	1,26	301	74.219	8,50	5,10
France.....	317.300	0,54	29.500	2,24	499	92.972	17,77	10,67
Italie.....	265.500	0,46	16.200	1,48	280	61.017	10,36	1,84
Royaume-Uni.....	212.400	0,36	34.600	2,88	589	162.900	16,20	11,30
Espagne.....	186.500	0,48	6.000	1,07	153	32.172	9,70	2,83
Grèce.....	165.670	1,56	3.800	3,30	357	22.937	18,85	0,55
Pays-Bas.....	56.380	0,36	7.000	1,91	445	124.156	15,09	0,91
Suède.....	53.100	0,60	4.500	2,12	505	84.746	49,00	2,11
Portugal.....	49.700	0,50	1.600	1,52	162	32.193	9,15	0,25
Autriche.....	44.750	0,55	1.800	0,80	222	40.224	16,00	0,56
Belgique.....	41.750	0,41	2.500	1,12	247	59.880	5,52	0,08
Finlande.....	31.700	0,61	1.500	1,45	290	47.319	39,40	0,86
Danemark.....	24.300	0,46	2.600	1,55	495	106.996	13,71	0,19
Irlande.....	11.500	0,31	758	1,02	205	65.913	2,64	
Luxembourg.....	768	0,18	102	0,67	245	132.813	3,40	
Total UE.....	1.794.118		137.160	1,78	333	76.031	15,11	6,56
Turquie.....	639.000		8.900					
Pologne.....	240.650		3.200					
Rép. Tchèque.....	58.200		1.263					
Hongrie.....	43.440		688					
Norvège.....	31.000		3.200					
Islande.....								
Total OTAN Europe.....	2.665.358		145.753					
États-Unis.....	1.371.500	0,50	277.600	3,19	1.016	202.406	11,80	12,72

Source : IISS Military Balance 1999/2000 (qui exclut les forces de gendarmerie) in « Défense européenne : la mise en œuvre ».

Bibliographie

- ALBRIGHT (M. K.) : « The Testing of American Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 6, novembre-décembre 1998, p. 50-64.
- ANDRÉANI (G.) : « La France et l'OTAN après la guerre froide », *Politique étrangère*, 1/1998, p. 77-92.
- ANDRÉANI (G.), BERTRAM (C.), GRANT (C.) : « Europe's Military Revolution », *Centre For European Reform*, Londres, mars 2001, 86 p.
- BARRAU (A.) : « Politique étrangère, sécurité et défense : où en est l'Europe ? », *Rapport d'information n° 2254*, Assemblée Nationale, Délégation pour l'Union européenne, 16 mars 2000.
- BOURLANGES (J.-L.) : « Les Européens malades de la PESC », *Politique Internationale*, n° 74, hiver 1996-97.
- BRZEZINSKI (Z.) : *Le grand échiquier*, Paris, Bayard Éditions, 1998.
- BRZEZINSKI (Z.) : « Comment l'Amérique doit vivre avec la nouvelle Europe », *Commentaire*, n° 91, vol. 23, automne 2000, p. 485-496.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN : *Les relations extérieures de l'Union européenne*, rapport du groupe présidé par Pascal Boniface, octobre 1999.
- CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE : « Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », 4 juin 1999.
- CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI, Annexe IV aux conclusions de la présidence : « Rapports de la présidence concernant "Le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense" et "La gestion non militaire des crises par l'Union européenne", 10-11 décembre 1999.
- CONSEIL EUROPÉEN DE SANTA MARIA DA FEIRA, Conclusions de la présidence : « Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », 19-20 juin 2000.
- CONSEIL EUROPÉEN DE NICE, Conclusions de la présidence : « Rapport de la présidence du Conseil de l'Union européenne sur la politique européenne de sécurité et de défense », décembre 2000.
- DÉFENSE NATIONALE : « La politique de défense en France », 56^{ème} année, novembre 2000.
- DEHOVE (M.) : « L'intégration des Paeco et la question de la sécurité européenne », *Miméo Commissariat général du Plan*, 1995.
- GNESOTTO (N.) : *La puissance et l'Europe*, Presses de Sciences Po, 1998.
- GRANT (C.) : « EU 2010 : an Optimistic Vision of the Future », *Centre for European Reform*, Londres, septembre 2000.
- GROUPE D'EXPERTS À HAUT NIVEAU SUR LA PESC : « La PESC : perspectives après Amsterdam et Cologne », quatrième rapport, Bruxelles, 26 juillet 1999.
- GUEHENNO (J.-M.) : « Américanisation ou globalisation ? », *Politique Étrangère*, 1/99, printemps 1999.
- HEISBOURG (F.) : in Villepin (de) (X.) « Les premiers enseignements de l'opération « Force alliée » en Yougoslavie. Quels enjeux diplomatiques et militaires ? », *rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, n° 464, Sénat (audition du 9 juin 1999).
- HEISBOURG (F.) : « Défense européenne : la mise en œuvre », *Cahiers de Chaillot*, n° 42, septembre 2000.
- HOWORTH (J.) : « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, n° 43, novembre 2000.
- LA SERRE (de) (F.) : « Pour un exposé synthétique de l'histoire chaotique de l'Union politique de l'Europe », *Politique Étrangère*, 2000.

- MARTIN (L.), ROPER (J.) (sous la direction de) : *Vers une politique de défense commune*, Étude du Groupe stratégique européen et de l'Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, 1995.
- MELANDRI (P.) & VAISSE (J.) : *L'empire du milieu : les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Odile Jacob, 2001, 550 p.
- MISSIROLI (A.) : « PESC, défense et flexibilité », *Cahiers de Chaillot*, n° 38, février 2000.
- MONNET (J.) : *Mémoires*, Fayard, 1976.
- MONTBRIAL (DE) (T.) : in Villepin (de) (X.) « Les premiers enseignements de l'opération « Force alliée » en Yougoslavie. Quels enjeux diplomatiques et militaires ? », *rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, n° 464, Sénat (audition du 23 juin 1999).
- ORTEGA (M.) : « L'intervention militaire et l'Union européenne », *Cahiers de Chaillot*, n° 45, mars 2001.
- OTAN : « Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters », Bruxelles, 10-11 janvier 1994.
- SCHUMAN (R.) : Déclaration du 9 mai 1950.
- SLOAN (S. R.) : « Les États–Unis et la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, n° 39, avril 2000.
- SOLANA (J.) : « Le développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne », *Revue du Marché commun de l'Union européenne*, n° 442, octobre-novembre 2000, p. 586-589.
- SOLANA (J.) : rapport sur les stratégies communes de l'Union européenne présenté devant le conseil des ministres des Affaires étrangères des Quinze, 22 janvier 2001.
- SOMMET DE WASHINGTON : « Le concept stratégique de l'Alliance », approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, OTAN, Washington, 23 et 24 avril 1999.
- SOMMET DE WASHINGTON : « Une alliance pour le XXIe siècle », communiqué publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, OTAN, Washington, 24 avril 1999.
- SUR (S.) : « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *Les notes de l'IFRI*, n° 22, Paris, septembre 2000.
- VERNET (D.) : « Vers l'Europe de la défense », *Commentaire*, hiver 2000.
- VILLEPIN (de) (X.) : « Les premiers enseignements de l'opération « Force alliée » en Yougoslavie. Quels enjeux diplomatiques et militaires ? », *rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, n° 464, Sénat, 30 juin 1999.