

**The Royal Institute for International Relations, Brussels  
Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, The Hague**

**Core Group, Directoire, Enhanced Cooperation?  
Finding the Key to an Effective Foreign and Defence Policy for Europe**

*Egmont Palace, 23 May 2003, 8 Place du Petit Sablon, 1000 Brussels*

**INTERVENTION DU PROF. DR. YVES BOYER, DIRECTEUR ADJOINT, FONDATION POUR LA RECHERCHE STRATÉGIQUE**

En introduction, le professeur Rik Coolsaet a suggéré qu'on ne parlât pas de la crise irakienne ni des relations transatlantiques. Je vais malheureusement déroger à ces recommandations et j'espère qu'il n'en sera pas offusqué. En effet, il me semble que l'avenir de l'UE en matière de politique extérieure et de défense sera déterminé par des paramètres de nature historique, politique, économique, technologique et culturel mais aussi par le cours des événements. A cet égard, ce qui s'est passé entre septembre 2002 et la fin du printemps 2003 à propos de l'Irak a contribué à 'redistribuer' les cartes sur la scène internationale. A ce titre les leçons de la crise irakienne sont particulièrement importantes pour l'Union européenne. Certaines d'entre elles concernent directement l'avenir de la PESC, de la PESD et beaucoup d'autres elles confirment des tendances lourdes qui prévalaient bien avant les événements qui ont conduit à l'intervention armée de la coalition américano-britannique. C'est ce que je voudrais souligner en évoquant quatre points.

*Premier point*

La crise et ses développements ont mis en évidence l'existence d'une remarquable convergence des opinions publiques européennes – convergences attestées par de nombreux sondages auxquels la crise a donné lieu. Et pour reprendre ce que disait le président Giscard d'Estaing au parlement suédois il y a quelques semaines<sup>1</sup>, on peut affirmer qu'une 'conscience européenne' est en train d'émerger. Les citoyens européens – en tout cas beaucoup d'entre eux – entendent voir l'Union européenne jouer un rôle politique sur la scène internationale, rôle qui soit conforme au poids historique, culturel, industriel, économique et monétaire de l'Union. Et, de ce point de vue, on peut espérer, on peut souhaiter que la Convention puisse faire avancer les choses, en refondant les mécanismes de prise de décision dans le domaine de la politique extérieure, en contribuant à renforcer la coordination de la politique extérieure, mise à mal lors de la crise irakienne. Et, peut-être, pour les États membres qui le peuvent, lancer les bases d'une politique étrangère commune et indépendante de l'Union européenne avec faculté de 'Opting out' pour les États qui n'en seraient pas encore capables, comme cela existe dans le cas de l'union monétaire.

Lorsque l'opinion publique ne s'est pas retrouvée, en tout cas avant la guerre, dans les décisions prises par ses dirigeants, cela a provoqué une crise politique interne dont on perçoit les manifestations en Italie, en Espagne, mais surtout en Grande-Bretagne. Cette crise est

---

<sup>1</sup> Allocution de Valéry Giscard D'Estaing, Président de la Convention Européenne, devant le Parlement suédois, Stockholm, 9 avril 2003.

notamment attestée par des prises de position très critiques de proches du Premier ministre britannique et des figures importantes du Parti travailliste, comme, par exemple, Clare Short ou Robin Cook. Ce malaise qui a gagné le Royaume Uni s'est traduit par la sanction infligée par une partie de l'électorat travailliste à ses dirigeants lors des élections locales qui ont eu lieu en Grande-Bretagne le 1<sup>er</sup> mai dernier.

Au-delà du cas spécifique de la Grande Bretagne, le décalage entre le pays 'légal' et le pays 'réel' confirme que dans les démocraties occidentales se pose le problème de la représentativité des citoyens. En effet, le 'contrat de confiance' qui doit présider aux relations entre dirigeants et opinions publiques a été mis en cause. Et il ne faudrait pas que les nouveaux mécanismes de prise de décision actuellement débattus dans le cadre de la Convention exacerbent au niveau européen cette crise de représentativité que l'on perçoit à des degrés divers au sein de chaque pays membre de l'Union; en particulier dans ce qui touche à la relation avec les États-Unis, où certaines tendances hégémoniques, supposées ou avouées, ne laissent plus indifférentes les opinions européennes. Et l'on pourrait penser que ces opinions pourraient finir par se lasser si les responsables, ceux que, dans un éditorial du Financial Times, Phil Stevens appelle 'the European foreign policy establishment', ne parvenaient pas à faire de l'Union européenne un acteur à part entière sur la scène internationale. Les opinions pourraient finir par se détourner de l'Union si la panoplie de celle-ci en matière d'action extérieure restait en effet limitée aux seules mesures d'accompagnement du règlement des crises. Pour reprendre ce que disait un ancien ministre des Affaires européennes français: 'aujourd'hui en matière extérieure l'Union parle beaucoup, parle excessivement et elle paie, elle paie beaucoup'.

### *Deuxième point*

Le deuxième point concerne le cœur même du projet européen qui pourrait se voir contesté par des acteurs extérieurs à l'Union. Désormais, certains membres de l'administration Bush visent à empêcher l'Union européenne de devenir un acteur politique à part entière sur la scène internationale. Au moment où, avec les travaux de la Convention, l'Union européenne est à la croisée des chemins, certaines figures, certains 'durs' de l'Administration Bush ont lancé une offensive contre la cohésion de l'Union – offensive destinée à la désagréger. C'est la vieille politique du 'diviser pour régner'. On en a vu différents exemples: la lettre des 8 ou celle des 10 de Vilnius. Le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, a mis en garde, lors d'une conférence prononcée le 7 mai dernier au Foreign Policy Institute à New York, ses interlocuteurs américains devant la tentation qui pourrait effleurer certains responsables américains de chercher à désagréger l'Europe selon les termes employés par M. Solana. Ce nouvel aspect de la politique américaine s'accompagne désormais de critiques virulentes à l'égard des pays de la 'vielle Europe' et d'une volonté d'ostracisme à leur encontre décrétée par Washington.

C'est là quelque chose qui touche à notre identité d'Européens: c'est un problème de solidarité minimum lorsque à la Wehrkünde, en février dernier, le Secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld s'en prend à l'Allemagne, dont il compare le comportement à celui de Cuba ou de la Libye; lorsque Washington cherche les moyens de 'punir' la France, où sont les voix européennes qui manifestent et qui disent: 'ça suffit, vous allez trop loin', Où sont ces voix européennes aujourd'hui? Je crois que là, les Français ont été particulièrement touchés par l'absence d'une réaction de solidarité.

Est-ce si étonnant que cela ? Aujourd'hui il semble que les Européens sont partagés sur la façon d'interagir sur la scène internationale avec les États-Unis:

Chez certains il y a plutôt un réflexe d'autodéfense qui apparaît. Et à cet égard il est intéressant de noter une évolution de l'opinion allemande. Lors d'un récent sondage de la Frankfurter Allgemeine Zeitung, on voit que la France est, pour l'opinion allemande, un partenaire plus important, plus fiable et plus amical que les États-Unis. C'est le contraire d'ailleurs qui se passe en Grande-Bretagne, où l'opinion anglaise a une attitude totalement inverse. À la question de savoir quel est le partenaire le plus important pour les Allemands, la France et la Construction européenne ou les États-Unis pour ce qui est de la sécurité, 49% répondent la France et seulement 19% les États-Unis. En France même, on assiste à une évolution profonde que les politiques ne peuvent ignorer: les représentations sur la place des États-Unis dans le monde. En mars 1991, juste après le cessez-le-feu entre l'Irak et la coalition agissant au nom de l'ONU, 65% des Français jugeaient que le rôle dominant des États-Unis était plutôt une bonne chose pour l'équilibre du monde. Tout autre est le paysage aujourd'hui: 76% des Français jugent que ce rôle dominant des États-Unis constitue une mauvaise chose contre 17% seulement qui s'en réjouissent. L'inversion est totale et ce jugement négatif traverse toutes les catégories de la société française, notamment chez les plus jeunes. Dès lors pour les trois quarts des Français (également 76 %) il y a urgence à ce que l'Europe se dote d'une véritable politique étrangère commune. Et ce jugement est partout dominant. Au vue des résultats exactement symétriques (76% pour une politique étrangère commune réellement européenne, 76% contre le rôle dominant des Etat-Unis), il est possible de supposer que la crise internationale actuelle aura aussi des effets sur la construction, dans l'opinion publique française d'une identité européenne toujours plus différente d'une identité atlantiste. Et si cette attente devait être déçue, les conséquences seraient incalculables, en tout cas pour ce qui concerne les Français.

Chez certains autres Européens, un 'réflexe naturel' les conduit plutôt à calquer leur position sur celle des États-Unis dans l'espoir d'influencer ainsi leur politique. C'est l'attitude adoptée par les autorités britanniques, récusant, par ce fait, dans le débat européen l'idée d'un monde multipolaire.

Ce clivage est profond et augure mal d'un approfondissement de la PESC ou de la PESD à 15. Cela augure mal également d'un directoire à trois sur la défense européenne, comme l'a appelé de ses vœux M. van den Broek. J'ajouterai qu'en matière de défense, les relations spéciales de nature militaire qui existent entre le Royaume-Uni et les États-Unis limitent désormais considérablement la marge de manœuvre des autorités britanniques et ceci explique en large part la relative timidité ou le peu d'empressement des Britanniques à aller au-delà de ce qui s'est fait aujourd'hui en matière de politique européenne de sécurité et de défense.

### *Troisième point*

Le troisième point concerne la guerre qui vient de s'achever et, d'une certaine façon, concerne plus la PESD que la PESC. Il y a différents types d'enseignement de nature militaire sur lesquels je ne m'attarderai pas. Soulignons, pour ceux qui ont une propension excessive à s'inquiéter des lacunes technologiques européennes que, par exemple, les Britanniques ont utilisé un missile de croisière, le 'Storm Shadow', version anglaise du missile de croisière français 'Scalp', qui rivalise remarquablement en termes d'efficacité et de sophistication, avec ce que peuvent faire les Américains.

Je voudrais concentrer en fait mes remarques sur les enseignements que l'on peut tirer de la participation d'alliés aux opérations militaires d'envergure avec les forces américaines.

Premier enseignement: la confirmation de l'importance de la notion de coalitions de volontaires ('coalitions of the willing'), et, corrélativement, la diminution de l'attrait des Américains pour l'OTAN 'militaire'. C'est le sens des déclarations d'un certain nombre d'officiers américains évoquant les conséquences du conflit irakien.

Deuxième enseignement: la limite des relations bilatérales dans le domaine des affaires militaires lorsque l'on interagit avec les Américains. Certes, les Anglais ont engagé des forces; ils l'ont fait avec beaucoup de qualités, de brillant, comme ils savent le faire. Mais, on peut s'interroger néanmoins sur leur influence politico-stratégique. Ils n'ont pas ou très peu, marginalement, été associés à la planification et à la conduite des opérations; ils ont été limités au Sud-Est de l'Irak. Dans les effets militaires, la qualité des forces britanniques n'est pas en cause, au contraire ils ont été admirables. ~~Mais~~ leur contribution a été à la hauteur d'une puissance moyenne européenne. Sur les 41 000 sorties aériennes sur toute la campagne, les Anglais en ont fait une partie marginale. On peut donc dire que dans le cadre d'une coalition qui réunit les États-Unis et un certain nombre d'États, les Anglais se trouvent à l'aise: ils ont un poids décisionnel peut-être plus fort que leur seule contribution militaire. Lorsque la relation militaire est bilatérale (États-Unis/Grande-Bretagne), on voit immédiatement le déséquilibre qui existe, l'influence de Whitehall s'est marginale.

#### *Quatrième point*

Cette crise et la guerre qui s'en est suivie confirment à mon sens qu'il est absolument essentiel de poursuivre sous une forme nouvelle, pour ne pas dire différente, la construction d'une Europe de la diplomatie et de la défense. Avec peut-être l'idée nouvelle, exprimée par Jacques Chirac lors du sommet du 29 avril, que les développements de la PESD ne sont pas liés à des progrès identiques en matière de politique extérieure.

Pourquoi faut-il poursuivre et même accélérer le développement de la PESC mais surtout de la PESD ?

Première raison, fondamentale et essentielle: on voit du côté américain comme, l'affirmait le général Meyers, le président du Comité des chefs d'état-major des États-Unis apparaître une nouvelle façon de penser la guerre, 'a new American way of war' qui est tout à fait remarquable, tout à fait extraordinaire, qui repose sur un appareillage de forces extraordinaire. Mais ce 'new American way of war' est de moins en moins accessible aux alliés des États-Unis, hormis le cas d'insertion de forces dans le système américain avec comme corollaire de l'efficacité ainsi assurée, une perte d'autonomie politique pratiquement complète.

Deuxième raison: après tout, l'expérience acquise dans le cadre de cette première étape de la montée en puissance de la PESD qui va entre Saint-Malo et aujourd'hui est une étape satisfaisante. On a vu qu'un certain nombre d'outils avaient été créés, qu'un certain nombre de procédures et de structures avaient été mises en place. Mais en même temps, à l'occasion de cette première étape, à l'occasion des groupes de travail (je pense au groupe ECAP – European Capabilities Action Plan) on voit bien tout le chemin qui reste à parcourir, il faut aller au-delà.

Un menu s'offre à nous: aller au-delà, c'est d'abord élargir les missions dites de 'Petersberg'. Il semble que sur ce point, il y a un certain consensus en Europe pour élargir ces missions. Il faut aller bien au-delà, et c'est là qu'il y a une transformation qualitative du projet: il faut créer des structures communes de planification et de conduite des opérations. C'est là que réside le cœur même du projet de constitution d'une Europe de la défense. De ce point de vue, la réunion à Bruxelles du 29 avril 2003 a été très importante. Il faut aller au delà: il faut définir des doctrines communes et à terme, il faut vraisemblablement spécialiser nos forces dans un cadre européen.

Comment y arriver ? Il y a d'abord une question à se poser entre nous, Européens, et qui concerne le suivisme technologique par rapport aux États-Unis. Il me semble qu'il y a un grave risque à vouloir suivre systématiquement les Américains dans le développement de système d'armes complexes: à ce jeu là, l'Europe va s'épuiser. En disant cela ce n'est pas émettre une critique vis-à-vis des États-Unis – ils sont en train de construire un appareil militaire tout à fait remarquable – mais qui ne conviendrait pas nécessairement à l'Union européenne. Le problème ici n'est pas celui de 'gap' technologique entre Européens et Américains ou encore de moyens: l'Union européenne des 15 dépense 150 milliards d'euros pour sa défense. C'est le second budget militaire à l'échelle de la planète. On a théoriquement les moyens. Ce qu'il faut, c'est plutôt inventer un modèle de guerre 'à l'européenne' et créer les structures qui répondraient à ce modèle. Il ne s'agit donc pas de dupliquer ce que font les États-Unis. Nos problèmes de défense sont autres, ils se posent dans un contexte politico-stratégique différent. Faut-il construire ce modèle européen par rapport à un ennemi? Certainement pas, mais plutôt en définissant en terme de missions ce que l'UE attend d'un outil militaire qui serait mis à sa disposition. Qu'est-ce que les Européens peuvent être capable de faire en termes de missions militaires?

Avec le maximum de membres de l'Union européenne, il faut poursuivre le mouvement, et les propositions du groupe Barnier dans le cadre de la Convention nous donnent des pistes, notamment en ce qui concerne la mise sur pied d'une agence de l'armement. Au Touquet, lors d'un sommet franco-britannique, les Anglais ont proposé d'élargir les compétences de cette agence en la transformant en agence de développement et d'acquisition des capacités de défense. C'est une mesure très intéressante parce que cela suppose qu'il y ait différentes fonctions qui soient assumées par cette agence. Des fonctions proprement militaires dévolues aux chefs d'États-majors des armées, comme par exemple l'harmonisation des besoins opérationnels, la prospective opérationnelle, la coopération de nature opérationnelle (doctrine, formation, logistique, etc.). Il y a par ailleurs des fonctions industrielles qui sont du ressort des directeurs nationaux des armements: la R&T militaire, les problèmes d'acquisition en renforçant le rôle de l'OCCAR et puis le soutien à la base industrielle technologique de défense (BITD), qui serait d'ailleurs un pied dans lequel on pourrait communautariser un certain nombre de domaines de la défense. En matière de soutien à la BITD il y a un rôle pour la Commission.

### *Conclusion*

En conclusion, je voudrais rappeler que les risques sévères de ralentissement de la construction européenne sont aujourd'hui réels. Ils sont dus à la difficulté d'ajustement des structures européennes liée au processus de transformation interne, notamment du fait de l'élargissement. Mais ce sont des risques qui résultent aussi de l'action d'acteurs extérieurs à l'Union. Et de ce point de vue je pense que 'la question américaine' est au cœur de la

problématique européenne aujourd'hui. Et derrière les discours, les gestes d'apaisement qu'il faut bien s'attendre à voir, le problème crucial pour l'Union européenne et ses dirigeants est de savoir reconnaître qu'alliance ne signifie pas alignement et encore moins subordination. Que différence d'intérêt ne signifie pas hostilité. Et que cette différence d'intérêts qui touche de nombreux domaines économiques, technologiques, le modèle social, la gouvernance globale, doit être assumée et affirmée par les européens en s'appuyant sur des structures de l'Union qui soient performantes. Dans l'hypothèse où ces structures verraient le jour, à l'issue des travaux de la Convention et de la Conférence intergouvernementale qui s'ensuivra, les coopérations renforcées resteront cependant nécessaires, compte tenu de la diversité des Etats membres et de la diversité dans le temps de leur insertion, par ailleurs plus ou moins poussée, dans la construction européenne. Mais ces coopérations renforcées ne s'apparenteront pas alors à un délitement de l'Union européenne.

Dans l'hypothèse où la Conférence intergouvernementale ne porterait pas tous les fruits escomptés, on peut faire le pari d'une forme de cohabitation au sein de l'Union européenne, réduite au plus petit commun dénominateur, d'une zone de libre-échange et d'un noyau dur formé d'Etats, jadis dans l'orbite de l'Europe carolingienne, qui, par le mécanisme de coopération renforcée, s'acheminerait vers une union politique et stratégique. Dans ce cas-là les coopérations renforcées ne seront qu'un habillage au délitement de l'Union européenne tel qu'on l'envisageait jusqu'à présent.