

La difficile émergence d'une PESC pour l'Europe

(Conférence pour les auditeurs de l'IHEDN, Bruxelles le 2 mars 2000)

1. *Si les décisions prises en décembre dernier par le Conseil européen d'Helsinki (une capacité européenne de gestion de crise y inclus des moyens militaires autonomes) aboutissent comme prévu (donc avant 2003) et si les nouveaux instruments et procédures de politique étrangère inscrits au traité d'Amsterdam démontrent leur efficacité, nous aurons enfin la PESC qui nous a tellement manqué depuis dix ans.*
2. *Pendant ces dix années l'Europe aura entamé sa crédibilité par incapacité notoire à endiguer les crises meurtrières frappant cruellement des pays et des peuples vivant à seulement quelques centaines de kilomètres de ses frontières.*
3. *Ce gâchis aurait-il pu être évité ? Quelle part y tiennent une préparation insuffisante et/ou des arrières -pensées politiques sur la construction européenne ?*
4. *Il faut en effet bien constater que la "PESC" n'est pas née sous les meilleurs auspices et que l'on a beaucoup hésité au moment de la réformer*
5. *C'est dans le climat très particulier de fin 1989, début 1990, dominé par des tensions visibles entre la France et l'Allemagne alors engagée dans sa réunification qu'est apparue l'idée d'une telle politique commune pour la diplomatie et la sécurité.*
6. *Elle faisait partie de la réponse du Chancelier KOHL à la demande de plus en plus insistante du Président MITERRAND pour une union monétaire marquant l'engagement irréversible de l'Allemagne dans l'Europe intégrée et serait traitée dans le cadre d'une des deux Conférences intergouvernementales(une sur la monnaie, l'autre sur l'union politique) qui prépareront le futur traité de Maastricht*
7. *Contrairement aux questions monétaires débattues depuis très longtemps entre européens(serpent puis système monétaire européen), la PESC ne bénéficiait pas d'un "substrat conceptuel" construit et éprouvé par l'expérience. La coopération politique(CPE) pratiquée pourtant depuis 20 ans était en réalité d'un faible apport sur ce plan.*

8. Il en résulta un net déséquilibre en défaveur de la PESC, déséquilibre qui fut en quelque sorte occulté d'abord par les incertitudes de la ratification puis par les "silences" de l'élargissement aux pays neutres(dont le statut de neutralité était pourtant incompatible avec les objectifs à long terme de la PESC)

9. Ce déséquilibre ne fut perçu que beaucoup plus tard suite à une impuissance de plus en plus flagrante de l'Europe à prévenir et surtout faire cesser les conflits armés(Bosnie, Rwanda, Zaïre, Albanie, Algérie, Kosovo) sans engagement américain, et suite à une impuissance congénitale à dépasser le rôle de "principal donateur"- financier, humanitaire, militaire- pour accéder à celui d'acteur politique à part entière.(Proche-orient)

10. Très vite l'explication par le seul "manque de volonté politique "fut dépassée. Les experts, la Commission, le groupe de réflexion présidé par M.WESTENDORP, étaient au moins d'accords qu'il fallait aussi prendre en compte les nombreuses déficiences "systémiques" cumulatives qui handicaptaient par construction la nouvelle politique définie au titre V du traité de Maastricht

11. Ces déficiences étaient les suivantes :

- absence de capacité d'analyse commune ;
- absence de capacité centrale de proposition ;
- rigidité excessive du processus décisionnel ;
- absence de régime de financement clair et prévisible ;
- absence de capacité militaire en appui aux décisions politiques ;
- absence d'homogénéité pour l'appartenance à des alliances militaires(OTAN, UEO, NEUTRES).

12. Le groupe d'experts à haut niveau mis sur pied par la Commission proposa de les corriger en prenant à l'occasion de la CIG toute une série de mesures consistant en priorité à :

- créer un "rouage" nouveau, une capacité centrale d'analyse et de proposition tripartite, et une fonction nouvelle, celle d'un Haut Représentant

à la PESC ayant un droit de proposition(non-exclusif) et désigné selon les mêmes procédures que celles appliquées pour le Président de la Commission

-opter, en l'aménageant, pour un système de décision à la majorité qualifiée, à l'exclusion de l'organisation d'interventions militaires proprement dites et dans le respect des intérêts vitaux effectifs et d'une nouvelle pondération des votes reflétant correctement les capacités militaires et les responsabilités politiques spéciales incombant à certains Etats-membres ;(membres permanents du Conseil de sécurité; puissances nucléaires)

-examiner en vue de leur adoption à brève échéance des mécanismes et procédures de crise permettant de gérer efficacement des "paquets de mesures" relevant de différents piliers du traité de Maastricht ;

-clarifier les rôles au sein du triangle UE/UEO/OTAN dans le sens d'une primauté politique de l'Union sur l'UEO, organisation dont il convenait de favoriser tout à la fois le rôle militaire opérationnel et la fusion à terme dans l'Union ;

-organiser, notamment dans la perspective de l'élargissement, la cohérence des appartenances à des alliances militaires "tout nouveau membre de l'Union souhaitant entrer dans l'UEO devant aussi être candidat à l'Alliance atlantique"

13. Le traité d'Amsterdam n'a que très partiellement répondu au besoin de réforme ainsi identifié. Il a certes créé un Haut Représentant et une capacité d'analyse mais en en limitant fortement les moyens et les prérogatives. Le Haut Représentant ne s'est pas vu reconnaître un droit de proposition et sa capacité d'analyse (Unité d'analyse politique et d'alerte précoce) ne compte qu'une vingtaine de personnes dont la plupart détachées par leur gouvernement national

14. Le passage à la majorité qualifiée a été évité par la formule compliquée et ambiguë de l'abstention constructive avec cependant introduction explicite du fameux " compromis de Luxembourg "(possibilité d'invoquer un intérêt vital)dans le traité au niveau du Conseil

européen. Personne ne sait ce que donnera un tel système dans une Europe élargie. Plus de flexibilité décisionnelle ou plus d'hétérogénéité politique (au cas où les mêmes s'abstiendraient toujours sur les mêmes dossiers).

15. Aux actions communes l'on a ajouté l'instrument des "stratégies communes" à décider à l'unanimité par le Conseil européen sur proposition du Conseil et qui ensuite devraient permettre de faire des "actions communes" à la majorité qualifiée...

16. Toute subordination politique de l'UEO à l'UE a été écartée et le principe de coopérations renforcées accepté pour les deux autres piliers du traité de Maastricht ne l'a pas été pour le deuxième pilier (la PESC) alors qu'il aurait été particulièrement utile pour le domaine de l'armement et des technologies militaires (comme cela avait d'ailleurs été souligné dans un mémorandum franco-allemand remis à la CIG mais sans succès)

17. La situation n'était donc guère encourageante au moment de la signature par les 15 du traité d'Amsterdam (juin 1997) et l'image qui prévalait était celle d'une PESC restée à l'état embryonnaire contrastant fortement avec une Alliance atlantique ayant su rapidement se moderniser et redevenir le centre de gravité pour tout ce qui concerne la sécurité et la défense, y inclus la projection de force sur le continent européen ou à sa périphérie.

18. Il fallut la déclaration de St Malo entre la France et le Royaume-Uni (décembre 1998) puis la crise du Kosovo après l'échec des négociations de Rambouillet pour que s'enclenche une dynamique qui suite aux décisions du Conseil européen à Cologne puis à Helsinki (décembre 1999) allait changer complètement l'image et redonner espoir à tous ceux qui ne se contentent pas d'une Europe politique condamnée en fait à l'impuissance et /ou à une dépendance excessive vis à vis des Etats-Unis d'Amérique.

19. Cette dynamique nouvelle apporte à l'Union tous les mécanismes et capacités pour prévenir et gérer des crises, y compris à l'aide de moyens militaires conséquents, si nécessaire.

20. Une capacité de projeter 50 à 60.000 hommes, avec tous les moyens appropriés de commandement, stratégique et opérationnel, communication et renseignement, ainsi qu'avec les moyens de transport aériens et/ ou navals ,là où les intérêts et valeurs de l'Union seraient menacés ,et cela pour des missions (dites de Petersberg) allant de l'humanitaire à l'imposition de la paix.

21. Une capacité d'évaluer les situations(Centre de situation et capacité d'analyse ayant accès à toutes les informations pertinentes) et de décider grâce à un Comité politique et de sécurité(COPS) pouvant s'appuyer sur un Comité militaire et sur un Etat-major de niveau stratégique.

22. Tels sont aujourd'hui non seulement les objectifs mais chaque semaine un peu plus les réalisations avec déjà l'arrivée à Bruxelles(à titre intérimaire) des diplomates et des officiers d'état-major, avec déjà, programmée pour cette automne, une conférence de "génération de forces" au cours de laquelle chaque pays membre indiquera les unités militaires qu'il mettra à la disposition de l'Union.

23. Il restera ensuite à l'Union, ainsi dotée d'une PESC véritable, y inclus une capacité d'action militaire, à démontrer son homogénéité et son efficacité, dans la perspective aussi de son grand élargissement à l'Est du continent.

R.LERAY