



N° 1369

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 1107), *autorisant la ratification des protocoles au **Traité de l'Atlantique Nord** sur l'accession de la **République de Bulgarie**, de la **République d'Estonie**, de la **République de Lettonie**, de la **République de Lituanie**, de la **Roumanie**, de la **République slovaque** et de la **République de Slovénie**,*

PAR M. LOÏC BOUVARD,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – LES CONSEQUENCES DIRECTES DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN SERONT PLUS POLITIQUES QUE MILITAIRES	7
A – LA PORTEE DE L'ELARGISSEMENT EST D'ABORD POLITIQUE ET STRATEGIQUE	7
1) L'adhésion constitue une garantie pour la souveraineté des nouveaux membres	7
2) L'extension du périmètre de l'Alliance implique des conséquences politiques significatives	8
B – POUR L'ALLIANCE ATLANTIQUE LES CONSEQUENCES OPERATIONNELLES SONT LIMITEES	9
1) Les nouveaux membres ont fait de réels efforts d'adaptation de leurs forces armées	9
2) L'apport de ces pays à la défense collective restera limitée	11
II – L'ELARGISSEMENT A LIEU AU MOMENT OÙ LES MISSIONS DE L'ALLIANCE EVOLUENT ET OÙ L'EUROPE DE LA DEFENSE PROGRESSE	13
A – L'ELARGISSEMENT PEUT CONFORTER LE ROLE DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE	13
1) L'adoption de nouvelles missions transforme le rôle de l'Alliance	13
2) L'adhésion de sept nouveaux membres concourt à l'évolution de l'OTAN	14
B – L'ELARGISSEMENT DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE EST CONCOMITANT ET COMPLEMENTAIRE DE CELUI DE L'UNION EUROPEENNE	15
1) La France, pionnière de l'Europe de la défense, soutient l'élargissement de l'OTAN	15
2) L'Europe de la défense et l'OTAN sont compatibles	16
CONCLUSION	19
AUDITION DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES	27
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE : TEXTE DES PROTOCOLES	29

Mesdames, Messieurs,

Notre Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification des protocoles au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie.

La décision politique d'accepter l'adhésion de ces sept nations a été prise au sommet de l'Alliance atlantique tenu à Prague les 21 et 22 novembre 2002, puis a été finalisée juridiquement par la signature des protocoles à Bruxelles le 26 mars 2003.

L'élargissement de l'OTAN est en effet une décision éminemment politique, comme le montre la rédaction des protocoles d'adhésion : ceux-ci se caractérisent par leur extrême brièveté (trois articles)¹ et se contentent en fait d'inviter chacun des pays à adhérer au Traité de l'Atlantique nord. Par comparaison, le Traité d'élargissement de l'Union européenne, dont notre Assemblée a autorisé la ratification le 26 novembre dernier, se caractérise au contraire par son extrême degré de précision et de technicité², requis par la nécessité de veiller à l'application de l'acquis communautaire dans les nouveaux Etats membres.

Cette priorité donnée aux considérations politiques par rapport aux critères strictement militaires et opérationnels est révélatrice de l'évolution du rôle de l'OTAN. L'Alliance atlantique a été créée par le Traité de Washington, signé le 4 avril 1949, avec un objectif bien précis : contrer la menace soviétique en Europe. En conséquence, les pays membres de l'Alliance se liaient réciproquement par un mécanisme de défense mutuelle inscrit à l'article 5 du Traité. Mais au-delà de cette obligation juridique, un véritable mécanisme de défense collective fut mis en place dès 1950 avec la création d'un commandement militaire intégré en temps de paix. Cela s'expliquait par la réalité et la proximité de la menace soviétique. Certes, la France a quitté cette structure en 1966, mais elle est restée membre à part entière de l'Alliance et a conservé des liens permanents avec l'organisation intégrée ; elle a par ailleurs fait son retour en 1995 au Comité militaire. Aujourd'hui, la France n'est toujours pas rentrée dans l'organisation militaire intégrée, mais elle entend bien participer à la réforme des structures de

¹ Le texte des protocoles figure en annexe au présent rapport.

² Le Traité d'Athènes est un ensemble complexe de près de 5000 pages comprenant le traité proprement dit (3 articles), l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités (62 articles), dix-huit annexes, dix protocoles et un acte final, lui-même assorti de 44 déclarations et d'un échange de lettres.

l'Alliance, notamment par l'affectation d'officiers français à des postes de responsabilité au sein des nouveaux commandements de l'OTAN³.

L'effondrement du bloc soviétique a fait naître de légitimes interrogations sur le rôle de l'Alliance atlantique dans le monde de l'après-guerre froide, certains allant jusqu'à mettre en doute la pertinence même de l'OTAN dans un tel contexte. Cependant, les désordres nés de la fin du monde bipolaire en Europe, notamment dans les Balkans ont montré à quel point l'OTAN restait nécessaire. Seule cette dernière était en mesure d'assurer une organisation efficace de la sécurité collective de l'Europe. De plus, en permettant de maintenir un lien transatlantique fort, elle était pour les États-Unis un moyen d'assurer leur présence et leur influence en Europe.

L'Alliance atlantique avait cependant besoin de profondes réformes puisque son organisation était fondée sur une menace qui a disparu. Cette évolution a concerné son dispositif militaire, son concept stratégique⁴, et également son périmètre, par l'accueil de certains de ses anciens adversaires, membres du Pacte de Varsovie. Dès juillet 1997, au sommet de Madrid, l'Alliance a invité la Hongrie, la Pologne et la République tchèque à adhérer au Traité de l'Atlantique nord, adhésion devenue effective en 1999.

L'élargissement que nous examinons aujourd'hui s'inscrit donc dans la continuité du processus de transformation du rôle de l'Alliance atlantique. En conséquence, il constitue bien un ensemble indissociable, expliquant pourquoi le Gouvernement a choisi de demander l'autorisation de ratifier les sept protocoles, pourtant distincts, au moyen d'un article de loi unique.

Après avoir évalué les conséquences directes de ce nouvel élargissement de l'OTAN, votre Rapporteur le mettra en perspective dans un cadre stratégique plus global.

³ *La répartition géographique des commandements (Europe situé à Mons, Atlantique à Norfolk) est remplacé par une répartition fonctionnelle – Commandement opérationnel (SACO) à Mons, et Commandement chargé de la transformation de l'Alliance (SACT) à Norfolk.*

⁴ *L'adaptation du concept stratégique a conduit à ajouter aux missions traditionnelles le maintien et le rétablissement de la paix.*

I – LES CONSEQUENCES DIRECTES DE L'ELARGISSEMENT DE L'OTAN SERONT PLUS POLITIQUES QUE MILITAIRES

A – La portée de l'élargissement est d'abord politique et stratégique

L'élargissement a pour principal objectif de conforter la stabilité et la sécurité des nouveaux membres et de renforcer l'Alliance atlantique. Sur ces deux points, il comportera des avantages significatifs.

1) L'adhésion constitue une garantie pour la souveraineté des nouveaux membres

La conséquence la plus immédiate et la plus concrète de l'élargissement est de permettre aux nouveaux membres de bénéficier de la clause de défense mutuelle de l'article 5 du Traité de Washington. Si cette clause n'a pas de caractère purement automatique, la rédaction de l'article 5 est néanmoins très contraignante puisque la stipulation en question prévoit que *« les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord »*.

Pour les nouveaux membres, cette clause de défense collective est, littéralement, d'une importance vitale, et explique que ces Etats aient parfois donné l'impression de privilégier leur accession à l'OTAN par rapport à celle à l'Union européenne. Cela s'explique pourtant parfaitement compte tenu de l'histoire mouvementée de ces nations, aujourd'hui logiquement très attachées à une souveraineté et à une intégrité territoriale encore très récentes. Ainsi, cinq des sept pays concernés par cet élargissement ont acquis leur indépendance depuis moins de 15 ans – en 1991 pour les trois pays baltes et la Slovénie, en 1993 pour la Slovaquie. Quant à la Bulgarie et à la Roumanie, indépendantes dès le 19^{ème} siècle après des siècles de domination ottomane, chacun sait que leur souveraineté était, selon la doctrine Brejnev, « limitée » dans le cadre du Pacte de Varsovie.

Ainsi, la perspective de disposer de la protection d'un système de défense collective, dans lequel le rôle des Etats-Unis est primordial, est considérée par eux comme une véritable « assurance vie ». Si cette perspective peut sembler anachronique à l'Ouest de l'Europe, il est normal que des nations qui ont été occupées, soit directement, comme les pays baltes, soit indirectement par l'hégémonisme soviétique soient plus méfiantes.

Enfin, l'appartenance de ces pays à l'Alliance atlantique leur permettra aussi de mieux faire face aux nombreux risques internes liés aux réseaux de criminalité et aux tensions interethniques. Elle constitue donc une garantie pour leur stabilité.

2) L'extension du périmètre de l'Alliance implique des conséquences politiques significatives

Au-delà des conséquences très concrètes pour les nouveaux adhérents eux-mêmes, l'élargissement entraînera également un impact pour l'Alliance en tant que telle dans la mesure où son périmètre va considérablement évoluer.

Tout d'abord, de façon très spectaculaire, **l'élargissement va mettre l'Alliance atlantique aux portes de la Russie**. En effet, si l'on excepte le cas particulier de Kaliningrad qui a une frontière avec la Pologne, l'élargissement de 1999 s'était concentré sur des pays d'Europe centrale. La situation est aujourd'hui très différente puisque l'Alliance s'étendra dorénavant sur des territoires anciennement soviétiques (Pays Baltes), entrant ainsi de plain-pied dans une zone d'influence traditionnelle de la Russie.

L'attitude de la Russie vis-à-vis du présent élargissement est très différente de celle qu'elle avait adoptée avant celui de 1999 car le rapprochement géographique entre elle et l'OTAN se double d'un rapprochement stratégique. En effet, afin que cet élargissement ne fasse pas naître des craintes du côté russe, un important travail de rapprochement a été entrepris par l'OTAN depuis une dizaine d'années :

- ce fut d'abord la signature, en 1997, de l'Acte fondateur qui pose les bases de la coopération entre l'OTAN et la Russie (création d'un conseil conjoint, possibilité d'actions communes). La mise en œuvre de l'Acte fondateur a été décevante, les relations entre la Russie et l'OTAN ayant connu un spectaculaire refroidissement à la suite de l'intervention de l'Alliance au Kosovo en 1999 ;

- ce fut ensuite une tentative plus ambitieuse, lors du sommet de Rome en mai 2002 dans un contexte stratégique profondément modifié par les attentats du 11 septembre. Une nouvelle enceinte était créée, le Conseil OTAN/Russie, dit « Conseil à 20 » par opposition à l'ancienne configuration « 19+1 ». Cette modification sémantique signifie que la Russie est sur un pied d'égalité avec les membres de l'OTAN, et qu'il n'y a pas de coordination préalable entre alliés. Le premier bilan des activités du Conseil OTAN-Russie est positif : une quinzaine de groupes de travail ont été mis en place autour de projets concrets (évaluation de la menace terroriste, études conjointes sur la prolifération, projet de coopération en matière de défense anti-missile de théâtre, coopération en matière de plans civils d'urgence).

Si l'élargissement de l'OTAN avait eu pour conséquence de tendre les relations avec la Russie, il n'aurait pas été positif pour la stabilité du continent. C'est le contraire qui se produit, l'extension du périmètre de l'OTAN vers l'Est ayant pour effet d'apaiser et de sécuriser les pays d'Europe centrale et orientale. Les fortes oppositions russes au début des années 1990 se sont aujourd'hui estompées. Ce rapprochement est

rendu d'autant plus facile que l'Alliance atlantique évolue, devenant plus politique tout en restant militaire. La Russie peut ainsi considérer l'OTAN comme un véritable partenaire, et non plus comme une menace militaire directe. Dans le monde de l'après-guerre froide et de l'après 11 septembre, les menaces sont devenues communes aux membres de l'Alliance atlantique et à la Russie, qu'il s'agisse du terrorisme, de la prolifération des armes de destruction massive ou des crises régionales. Or, l'OTAN joue un rôle essentiel face à ces menaces, il est donc utile et bénéfique qu'elle le fasse en coordination étroite avec la Russie, notamment dans le cadre du Conseil OTAN-Russie.

L'autre conséquence géostratégique de l'élargissement est **l'implication croissante de l'Alliance atlantique dans les Balkans** : parmi les nouveaux membres figurent une nation issue de l'ex-Yougoslavie, la Slovénie, et deux importants Etats balkaniques, la Bulgarie et la Roumanie. Cette présence directe de l'OTAN devrait permettre à l'Organisation de mieux assurer la stabilité de cette région historiquement déchirée par des guerres, des tensions interethniques et des rivalités de puissance. Les années 1990 ont en effet montré que l'expression de « poudrière balkanique » restait d'actualité. L'OTAN a joué un rôle majeur dans le retour à la paix dans la région : c'est là qu'elle a pu inaugurer sur le terrain son nouveau concept stratégique de l'après-guerre froide, par ses interventions militaires pour rétablir la paix en Bosnie en 1994/95 puis au Kosovo en 1999, ainsi que par les opérations de maintien de la paix menées à la suite de ces conflits et dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine.

Si les Balkans ne sont plus aujourd'hui ravagés par la guerre, tous les problèmes de fond n'ont pas été réglés pour autant (statut final du Kosovo, fragilité de la situation en Macédoine). La communauté internationale doit donc y rester très présente : à mesure que la situation se stabilise, il paraît normal que l'Union européenne prenne le relais de l'OTAN. Cela est réalisé depuis 2003 en Macédoine (où l'opération européenne *Concordia* a remplacé l'opération de l'OTAN *Amber fox*) et est envisagé pour la Bosnie-Herzégovine.

B – Pour l'Alliance atlantique les conséquences opérationnelles sont limitées

1) Les nouveaux membres ont fait de réels efforts d'adaptation de leurs forces armées

L'adhésion des nouveaux membres nécessitait de leur part des efforts dans un certain nombre de domaines afin de respecter des critères politiques et militaires. L'Alliance a donc établi des Plans d'action pour l'adhésion, comprenant les engagements attendus des candidats.

Les critères de l'adhésion à l'OTAN

Engagements politiques : engagement à utiliser des moyens pacifiques de règlement des différends ; respect des règles des Nations unies concernant le recours à la force ; respect des règles de l'OSCE concernant le traitement des minorités nationales ; respect des principes de base du Traité de Washington que sont la démocratie, la liberté individuelle et l'Etat de droit.

Défense : acceptation de l'approche globale de la sécurité telle qu'issue du Concept Stratégique (Sommet de Washington, 1999) ; reconnaissance du rôle essentiel de l'arme nucléaire ; participation à la structure militaire de l'Alliance ainsi qu'à la planification des forces et des capacités ; mise à disposition de forces pour la défense collective ; poursuite de l'objectif d'interopérabilité et de standardisation des équipements.

Budget : participation au budget civil et militaire de l'Alliance

Sécurité : mise en place de procédures efficaces de protection des données OTAN ; mise à niveau des services de renseignements.

Source : Ministère des Affaires étrangères

Pour que l'élargissement puisse se réaliser, il fallait que les sept nouveaux membres modernisent leurs armées, ce qu'ils sont en train de faire. En effet, depuis 1994, ces pays ont des relations opérationnelles suivies avec l'OTAN, dans le cadre du Partenariat pour la paix (PpP), axé sur une coopération pratique adaptée aux besoins propres de chaque pays, et qui réunit actuellement 27 Etats.

Les nouveaux adhérents pourront de la sorte participer à la défense collective et aux opérations de maintien de la paix menées par l'OTAN. D'ores et déjà, les armées de ces pays sont à même de mettre à la disposition de l'Alliance des capacités spécifiques (démontage maritime par exemple pour les pays baltes). Si les effectifs de ces armées sont modestes, ils s'ajouteront aux capacités de déploiement et d'intervention de l'Alliance, comme l'illustre leur participation aux opérations dans les Balkans et en Afghanistan.

Nombre d'hommes participant aux opérations de l'OTAN dans les Balkans (SFOR, KFOR) et en Afghanistan (FIAS)

<i>Pays</i>	SFOR/KFOR	FIAS
Bulgarie	230	50
Estonie	30	6
Lettonie	7	9
Lituanie	115	2
Roumanie	220	48
Slovaquie	126	0
Slovénie	140	0

Source : Ministère des Affaires étrangères

2) L'apport de ces pays à la défense collective restera limitée

D'un point de vue opérationnel, ce nouvel élargissement aura cependant peu de conséquences dans la mesure où le poids militaire des nouveaux entrants est relativement modeste.

En effet, au-delà de l'importance des forces armées des pays candidats, leur contribution éventuelle au système de défense collective de l'OTAN dépend de leur capacité à parvenir à un degré minimum d'interopérabilité avec les armées des autres membres de l'Alliance. Pour cela, les nouveaux adhérents doivent encore professionnaliser et réduire leurs effectifs, augmenter leurs budgets de défense et moderniser leurs équipements. Ces efforts ne leur permettant pas d'être aux normes de l'OTAN dans tous les domaines, ils devront se spécialiser dans un champ d'action particulier, qui constituera une certaine plus-value pour le système de défense collectif. Une organisation comme l'OTAN permet précisément la mutualisation des moyens respectifs de chaque pays.

La taille réduite des forces armées de ces Etats nous conduit à relativiser l'impact opérationnel de cet apport. Les trois pays baltes, de même que la Slovaquie et la Slovénie, ont fait de très réels efforts en termes d'interopérabilité et de spécialisation. Mais, les conséquences en seront limitées en raison de la petite taille de ces pays et, parfois, de la modestie de leur effort budgétaire pour la défense (1,6 % du PIB pour la Slovénie, 1,9 % pour la Slovaquie).

Le cas de la Bulgarie et de la Roumanie se différencie de celui des autres candidats. En effet, les effectifs de leurs armées (45 000 hommes pour la Bulgarie, 100 000 pour la Roumanie) ainsi que leur effort budgétaire (respectivement égal à 2,6 et à 2,4 % du PIB) sont quantitativement significatifs. Néanmoins, en dépit de ces efforts, la modernisation est loin d'être achevée et il faudra encore plusieurs années avant que les unités de ces pays soient entièrement interopérables avec celles de l'OTAN. Actuellement, seules certaines unités ont été modernisées : bien que peu nombreuses, elles permettent à des troupes bulgares et roumaines d'être déployées sur des théâtres d'opérations extérieures.

En conclusion, si ce nouvel élargissement de l'OTAN n'entraînera que peu d'incidences sur son fonctionnement et son organisation militaires, par contre il présente un réel intérêt politique et stratégique.

II – L'ÉLARGISSEMENT A LIEU AU MOMENT OÙ LES MISSIONS DE L'ALLIANCE ÉVOLUENT ET OÙ L'EUROPE DE LA DÉFENSE PROGRESSE

A – L'élargissement peut conforter le rôle de l'Alliance atlantique

1) L'adoption de nouvelles missions transforme le rôle de l'Alliance

Dans les premières années de l'après-guerre froide, l'OTAN, que d'aucuns considéraient comme dépassée, a au contraire connu une nouvelle jeunesse. Organisation de défense contre un ennemi disparu, l'OTAN a su transformer son rôle, adopter à deux reprises de « nouveaux concepts stratégiques »⁵. Cela s'est vérifié lors des opérations militaires en ex Yougoslavie. D'alliance défensive, elle devenait ainsi une structure au service de la stabilité régionale en Europe, voire dans le monde (l'organisation a pris en 2003 le commandement de la FIAS en Afghanistan).

Cependant deux événements majeurs ont conduit les Etats-Unis à modifier leur attitude à l'égard de l'Alliance :

- l'intervention au Kosovo en 1999 : elle a révélé aux Etats-Unis les dysfonctionnements et les pesanteurs induits par une structure multinationale. C'est à partir de cette date qu'a commencé à se développer aux Etats-Unis une certaine méfiance à l'égard des alliances permanentes, qui auraient pour inconvénient de limiter leur propre marge de manœuvre ;

- les attentats du 11 septembre : alors que l'Alliance a invoqué pour la première fois la clause de défense collective de l'article 5 de la charte de Washington, les Etats-Unis ont préféré réunir une coalition *ad hoc* plutôt que d'utiliser le cadre de l'OTAN.

Certes, ces deux événements ont été des révélateurs d'une situation sous-jacente, plus qu'ils ne l'ont créée. En effet, depuis plusieurs années, la stratégie américaine en Europe a évolué dans la mesure où, contrairement à la période de la guerre froide, cette région est devenue moins centrale pour sa sécurité. Forte de 300 000 hommes lors de la guerre froide, la présence américaine en Europe s'élève aujourd'hui à environ 100 000 hommes, chiffre susceptible de diminuer encore dans les prochaines années.

Au-delà de cet aspect quantitatif, le fossé technologique entre Américains et Européens s'est creusé depuis une décennie, notamment en raison d'une réduction trop prononcée des budgets militaires en Europe. Il en résulte des difficultés croissantes

⁵ Le concept stratégique adopté à Rome en 1991 met en avant une approche globale de la sécurité en prenant en compte les nouvelles menaces (prolifération, terrorisme, crises régionales). Le concept stratégique adopté à Washington en 1999 étend les missions de l'Alliance à la gestion des crises (maintien et rétablissement de la paix).

d'interopérabilité entre forces américaines et européennes, qui peuvent aussi inciter les Etats-Unis à ne pas utiliser l'OTAN pour mener une opération militaire.

Enfin, la nouvelle doctrine stratégique nationale de sécurité présentée par le Président George W. Bush le 20 septembre 2002 marque l'évolution en cours aux Etats-Unis, vers un certain regain de l'unilatéralisme et de méfiance envers des alliances permanentes comme l'OTAN. Désormais en effet, pour reprendre les mots de Paul Wolfowitz le 27 septembre 2001, « *c'est la mission qui fait la coalition, et non l'inverse* ».

2) *L'adhésion de sept nouveaux membres concourt à l'évolution de l'OTAN*

Face à cette situation, l'OTAN a une nouvelle fois été conduite à faire évoluer ses missions, ce qu'elle a fait au Sommet de Prague en novembre 2002, qui a été à la fois le sommet de l'élargissement, et celui de la redéfinition du concept stratégique de l'Alliance. Ces deux mouvements semblent en effet aller de pair : à mesure que l'Alliance perd de sa substance d'origine purement militaire, elle peut plus facilement accueillir de nouveaux membres aux caractéristiques militaires encore assez éloignées de celles de ses principaux pays.

En s'élargissant, le périmètre de l'Alliance atlantique se rapproche de plus en plus de celui de l'OSCE. L'Alliance doit donc éviter que son extension géographique ne se traduise par un délitement de son identité, risque qui guette d'ailleurs toutes les organisations régionales, y compris l'Union européenne. Aussi, les transformations décidées à Prague devraient-elles permettre à l'Alliance de rester une organisation essentielle pour la sécurité en Europe.

Le Sommet de Prague a tout d'abord décidé l'adaptation des missions de l'OTAN, pour améliorer son efficacité face aux nouvelles menaces, notamment le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Ce faisant, cette évolution étend les domaines d'action aux domaines civils et civilo-militaire.

Pour répondre à ce défi, les Etats-Unis ont proposé la création d'une Force de réaction rapide (NRF pour *Nato Response Force*). Cette force interarmées permettrait à l'OTAN de déployer jusqu'à 21 000 personnes, selon des délais très brefs (5 à 30 jours), pour remplir des missions de sécurité collective ou de gestion de crise, sans limitation géographique d'intervention, sous l'autorité du SACEUR, le commandant suprême des forces armées en Europe. La NRF a commencé à être mise en œuvre en octobre 2003 et sera pleinement opérationnelle en 2006. La France a salué la création de cette force qui donne à l'Alliance un caractère plus réactif, au-delà de sa mission première qui reste la défense collective ; elle y participera de façon significative⁶,

Le concept de sécurité s'étend géographiquement et n'est plus exclusivement centré sur la zone euro-atlantique. La déclaration de Prague insiste entre autres sur l'importance des relations de l'OTAN avec les pays méditerranéens en

⁶ *La France a mis 1800 personnes à disposition de la NRF pour les premières phases de sa mise en œuvre (octobre 2003-juin 2004).*

réaffirmant que « *la sécurité en Europe est étroitement liée à la sécurité et à la stabilité en Méditerranée* » et en décidant de renforcer substantiellement les dimensions politiques et opérationnelles du Dialogue méditerranéen, lancé en 1994 avec l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie.

B – L'élargissement de l'Alliance atlantique est concomitant et complémentaire de celui de l'Union européenne

L'Alliance atlantique reste un élément essentiel des relations transatlantiques dont on sait qu'elles ont souffert ces trois dernières années. Il est donc nécessaire de préserver cette relation fondatrice du monde démocratique et libéral. Les avancées récentes de la politique européenne de sécurité et de défense sont une occasion unique de réconcilier la démarche atlantiste avec un certain volontarisme européen. L'organisation militaire qu'est l'OTAN n'empêchant nullement la construction de l'Europe de la défense.

1) La France, pionnière de l'Europe de la défense, soutient l'élargissement de l'OTAN

Pour la France, les élargissements de l'OTAN et de l'Union européenne sont des processus compatibles et complémentaires. En effet, l'Europe de la défense ne pourra se construire que sur une base solide en termes d'interopérabilité et dans un contexte géostratégique stabilisé. Or, l'élargissement de l'OTAN renforcera ces deux impératifs.

Ainsi, dès le Sommet de Madrid en 1997, la France avait soutenu l'adhésion de la Roumanie et de la Slovaquie, en même temps que celle de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque.

Le rapprochement des périmètres des deux organisations peut être considéré comme un élément positif pour le développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Dès le printemps 2004, l'Union européenne comportera 25 membres, et l'Alliance atlantique 26 : parmi ces Etats, 19 seront membres des deux organisations, chiffre qui sera porté à 21 dès 2007 avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne.

Les deux élargissements relèvent d'une même démarche historique de réunification de l'Europe, et il serait donc dangereux de les opposer. L'Europe de la défense se construit entre des pays disposant de capacités militaires réelles, modernisées et compatibles entre elles. De plus, l'appartenance à l'OTAN est pour chacun des nouveaux adhérents un élément garant de stabilité interne et externe. Cela contribuera à en faire des partenaires solides et actifs dans une Europe réunifiée et leur permettra de participer à la mise en œuvre de la PESD.

2) L'Europe de la défense et l'OTAN sont compatibles

Présentant le 8 janvier dernier ses vœux aux Armées, le Président de la République Jacques Chirac a rappelé « *l'attachement de la France à l'Alliance atlantique* ». Il a rappelé aussi que « *la France conçoit ses engagements dans l'Union européenne et dans l'Alliance comme parfaitement compatibles. Il n'existe pas, et il ne peut exister, d'opposition entre l'OTAN et l'Union européenne* ».

Ces précisions devraient permettre de dissiper les inquiétudes nées de la crainte que les importants progrès faits par l'Europe de la défense ne se traduisent par un affaiblissement de l'Alliance atlantique.

Les progrès réalisés en 2003 sont significatifs. Pour la première fois, l'Union a décidé de se doter d'une « **stratégie européenne de sécurité** » au Conseil de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003. Ce document, préparé par M. Javier Solana, Haut-Représentant pour la PESC, adopté au Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003, affirme la nécessité d'agir fermement contre les nouveaux dangers (terrorisme, prolifération, crises régionales).

De plus, le projet de créer, dans le cadre de la future Constitution européenne, une « **coopération structurée** »⁷ dans le domaine de la défense a été finalement accepté, suite notamment au ralliement du Royaume-Uni à cette idée.

D'un point de vue opérationnel, l'Union européenne a mené en 2003 ses deux premières opérations militaires de gestion de crise, en Macédoine (opération Concordia) et en République démocratique du Congo (opération Artémis). Ces deux opérations divergent pourtant sensiblement : alors que l'opération Concordia a été menée avec les moyens et capacités de l'OTAN (commandement de l'opération par l'adjoint du SACEUR⁸, utilisation d'un état-major stratégique basé au SHAPE⁹ et des moyens de commandement de l'OTAN), l'opération Artémis est une opération autonome de l'UE : initiée par la France, elle a ensuite été endossée par l'UE, notre pays gardant le rôle de nation cadre.

Les relations opérationnelles entre l'Union européenne et l'OTAN sont en effet une question décisive. Sur ce point des progrès majeurs ont été réalisés. Le point de départ de cette véritable relance de la PESD a été le sommet tripartite de Berlin, le 20 septembre 2003, entre le Chancelier allemand, le Président de la République française et le Premier ministre britannique. Le besoin pour l'Union de disposer d'une « **capacité commune de planification** » a alors été affirmé afin de mieux mettre en œuvre les missions de Petersberg¹⁰. Néanmoins, ce consensus a été obtenu au prix d'une

⁷ Prévue dans le projet de Constitution élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe, la *Coopération structurée* est le nom donné à une éventuelle coopération renforcée dans le domaine de la défense. Elle est constituée par des Etats membres qui remplissent des critères de capacités militaires plus élevés.

⁸ Commandant en chef des forces alliées en Europe.

⁹ Quartier général des puissances alliées en Europe, basé à Mons, en Belgique.

¹⁰ Ces missions, décidées dans le cadre de l'UEO en 1992, sont de la compétence de l'Union européenne depuis 1997 : elles comprennent l'évacuation de ressortissants, les missions humanitaires, les missions de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

certaine ambiguïté sur les relations entre la PESD et l'OTAN, ce qui a fortement inquiété l'administration Bush.

A la suite du sommet franco-britannique du 24 novembre 2003, et d'un nouveau sommet Chirac/Blair/Schröder, le Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003 a débouché sur un compromis sur les structures de la PESD. La question de la nature de la « capacité commune de planification » de l'UE et de son éventuelle duplication avec les structures de l'OTAN a en effet été réglée par la création de deux nouvelles structures :

- une « cellule permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires de l'UE menées sans recours au moyen de l'OTAN » sera placée auprès de l'état-major de l'Union européenne (structure qui existe déjà). Cette « cellule » est donc autonome et, organiquement comme géographiquement, distincte des structures de l'OTAN. Il est précisé qu'il ne s'agit pas d'un état-major mais d'une structure dont l'objectif n'est pas directement opérationnel. Pourtant cette cellule peut se transformer en « centre d'opération » afin de mener une opération autonome de l'Union européenne, ou de renforcer un quartier général national à qui a été confié une telle mission (la France par exemple dans le cas de l'opération Artémis en République démocratique du Congo) ;

- une cellule de l'Union européenne sera créée au sein de l'état-major de l'OTAN, le Shape, afin d'améliorer la préparation des opérations de l'Union menées avec les moyens de l'OTAN, dans le cadre des arrangements dits de « Berlin plus » (adoptés en décembre 2002).

Le résultat obtenu à Bruxelles a permis de dépasser les traditionnelles accusations de « duplication » portées chaque fois que l'Union européenne prend des initiatives dans le domaine de la défense. Il reprend le concept de capacités militaires européennes « séparables mais non séparées » de l'OTAN. En effet, la solution retenue montre que celle-ci reste le fondement de notre défense collective, mais qu'une Union européenne dont le poids politique se renforce doit pouvoir agir, dans certaines circonstances, en marge du cadre de l'Alliance atlantique, de la même manière que les Etats-Unis ont pu agir militairement en Afghanistan en ne recourant que partiellement aux moyens de l'OTAN.

Les initiatives prises par l'Union européenne devraient inciter ses membres à produire un effort technologique et financier accru dans le domaine de la défense, ce qui permettrait aussi de renforcer le pilier européen de l'OTAN. Une Alliance plus équilibrée entre les deux rives de l'Atlantique est la condition tant de son efficacité que de l'harmonie entre ses membres.

CONCLUSION

La France, qui a, de longue date, soutenu l'élargissement de l'Alliance atlantique, doit donc ratifier rapidement les protocoles d'accession qui nous sont aujourd'hui soumis. Le processus de ratification étant presque achevé dans les autres pays membres de l'Alliance atlantique, il sera alors possible d'accueillir les sept nouveaux membres avant le sommet d'Istanbul qui aura lieu en juin 2004.

Dans la mesure où l'extension du périmètre européen de l'OTAN permettra de renforcer la stabilité de notre continent, et ne remettra pas en cause la construction de l'Europe de la Défense, votre Rapporteur vous recommande d'adopter le présent projet de loi.

AUDITION DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Au cours d'une audition conjointe avec la Commission de la Défense nationale et des Forces armées, la Commission des Affaires étrangères a entendu, le mardi 20 janvier 2004, M. Dominique de Villepin, Ministre des Affaires étrangères, sur l'élargissement de l'OTAN.

M. Edouard Balladur, Président de la Commission des Affaires étrangères, a remercié le Ministre des affaires étrangères de venir présenter devant les deux commissions intéressées le projet de loi relatif à l'élargissement de l'OTAN, qui sera examiné par l'Assemblée nationale le 29 janvier prochain. Il a précisé que cette audition permettrait également d'évoquer d'autres questions d'actualité.

M. Dominique de Villepin a souligné que la fin de l'affrontement bipolaire aurait pu entraîner la dissolution de l'OTAN. L'Alliance a cependant réussi à conserver sa pertinence, en relevant le triple défi de l'élargissement, de l'adaptation aux nouvelles menaces et de la réforme de ses structures.

En premier lieu, l'élargissement de l'OTAN permettra de contribuer au renforcement de la sécurité et de la stabilité du continent européen : les pays candidats ont, dans le cadre de leur préparation à l'adhésion, conduit d'importantes réformes de leurs outils de défense, par la restructuration de leurs forces et la modernisation de leurs équipements. Les processus simultanés d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN ont joué un rôle complémentaire, ces deux organisations ayant demandé aux candidats de s'engager à respecter l'ensemble des principes démocratiques fondamentaux. Les pays candidats ont également procédé au règlement de leurs problèmes frontaliers. Enfin, les Alliés ont veillé à ce que l'élargissement de l'OTAN n'aboutisse pas à créer une nouvelle ligne de fracture en Europe, en particulier à l'égard de la Russie. Aussi, un acte fondateur entre l'Alliance et la Russie a-t-il posé les bases d'un partenariat stratégique avec Moscou. Dans ce cadre, les Alliés ont pris des engagements de retenue, tels que le non-déploiement d'armes et de dépôts nucléaires et la limitation des stationnements permanents de l'Alliance sur le territoire des nouveaux membres. Les relations entre l'OTAN et la Russie, gelées lors de la crise du Kosovo, ont repris en 2001 et un nouveau cadre a été mis en place au sommet de Rome, en mai 2002. Le Conseil OTAN-Russie, auquel la Russie participe comme membre à part entière avec les Alliés, met ainsi en œuvre une coopération approfondie dans des domaines à la fois politiques et techniques, ce qui a permis de renforcer la confiance entre l'Alliance et la Russie sans que l'élargissement de l'OTAN décidé à Prague ne crée de difficulté.

L'OTAN a été amenée à définir de nouveaux modes d'action en raison de l'évolution du contexte stratégique, aujourd'hui marqué par le développement de foyers de crises à la périphérie de la zone euro-atlantique ainsi que par l'apparition des nouvelles menaces que sont la prolifération des armes de destruction massive et le terrorisme. Face à ces évolutions majeures, l'Alliance a été conduite à sortir du champ traditionnel de la défense collective pour s'engager dans la gestion des crises. Les Alliés sont ainsi intervenus en Bosnie et au Kosovo pour imposer la paix, puis pour garantir son maintien.

Cette évolution des missions de l'OTAN a été entérinée par l'adoption, au sommet de Washington en 1999, d'un nouveau concept stratégique qui a affirmé la vocation de l'Alliance à contribuer à la gestion des crises, dans le respect de la Charte des Nations unies, afin de renforcer la sécurité et la stabilité de la région euro-atlantique. Les événements du 11 septembre 2001 ont accéléré cette évolution en entraînant trois conséquences pour l'Alliance. D'un point de vue symbolique, l'activation par les Alliés de l'article 5 du traité de Washington a permis d'affirmer la solidarité avec les Etats-Unis en assimilant l'acte terroriste à une attaque armée. Sur un plan technique, l'OTAN a engagé des travaux pour permettre à l'outil militaire d'apporter une contribution plus efficace à la lutte contre le terrorisme. Enfin, d'un point de vue politique, l'OTAN a été amenée à s'engager sur de nouveaux théâtres de crises éloignés, menaçant la sécurité et la stabilité de la région euro-atlantique : elle est intervenue en Afghanistan, en prenant le commandement de la force internationale d'assistance à la sécurité de l'Afghanistan (FIAS), et en Irak, en apportant un soutien technique à la Pologne.

L'Alliance s'est dotée de structures plus souples et plus réactives, en procédant à la réforme de la structure de commandement de l'OTAN et à la création d'une nouvelle force de réaction rapide (NRF), visant à fournir une capacité de déploiement immédiat sur un théâtre, avant d'être relayée par d'autres unités.

La France a apporté une contribution essentielle à ce mouvement de rénovation, en conformité avec sa place au sein de l'Alliance. Elle est l'un des premiers contributeurs aux opérations de l'OTAN, avec près de 5 000 hommes engagés dans les forces de stabilisation en Bosnie (SFOR) et au Kosovo (KFOR) et dans la FIAS en Afghanistan. Elle fournit également près du quart des moyens des premières rotations de la NRF et souhaite encourager la transformation de l'Alliance, afin que celle-ci dispose de capacités militaires plus réactives et mieux adaptées au nouveau contexte de sécurité.

Cet engagement se fait dans le respect de nos principes : la France veille en effet au maintien du contrôle politique exercé par le Conseil atlantique sur les engagements de l'Alliance. Si celle-ci doit pouvoir réagir rapidement face à des situations de crise, une telle réactivité ne signifie pas l'automatisme de notre engagement. Les Alliés, au sein du Conseil, doivent être en mesure de s'assurer du cadre de l'intervention, notamment de la conformité aux principes de la Charte des Nations unies et de l'adéquation des moyens militaires aux objectifs politiques. La France conserve sa position spécifique à l'égard de la structure militaire de l'Alliance : sa participation à la NRF n'a pas modifié le statut de ses forces, qui restent sous commandement national tant que cette dernière n'est pas activée.

L'élargissement et la transformation de l'OTAN sont pleinement compatibles avec la mise en place de l'Europe de la défense. L'Alliance et l'Union européenne ont en effet établi un partenariat stratégique pour la gestion des crises, se traduisant par la mise en place d'un dispositif de coopération entre les deux organisations, désormais opérationnel. La finalisation en décembre 2002 des accords dits de « Berlin plus », pour la mise à disposition de moyens de l'OTAN au profit de l'Union européenne, a permis le déploiement de l'opération Concordia en Macédoine, première intervention militaire de l'Union européenne. L'Union a par ailleurs exprimé

sa disponibilité à assurer la relève de l'opération de l'OTAN en Bosnie et le volet militaire de cette nouvelle mission de l'Union européenne devra également être organisé dans le cadre des accords Berlin plus.

Ces opérations illustrent le caractère complémentaire des activités de l'OTAN et de l'Union européenne. Il ne doit pas y avoir concurrence entre les deux organisations, mais complémentarité des efforts de chacune selon sa vocation propre. L'Europe de la défense a réalisé en 2003 d'importants progrès, avec la mise sur pied de deux opérations militaires, en Macédoine, en recourant aux moyens de l'OTAN, et en République démocratique du Congo, de façon autonome. L'Union s'est également dotée d'une stratégie de sécurité, alors que la Convention sur l'avenir de l'Europe et la conférence intergouvernementale ont ouvert la voie à des innovations institutionnelles importantes, telles que les clauses de solidarité et de défense mutuelle et l'instauration d'une coopération structurée. Parallèlement, le Conseil européen a chargé la présidence irlandaise d'examiner les propositions visant à créer un noyau autonome de capacité de planification et de conduite d'opérations.

Ces différents progrès montrent que les efforts pour la transformation de l'OTAN n'empêchent pas la mise en place, par l'Union européenne, d'une politique européenne ambitieuse en matière de défense et de sécurité. Ces deux processus, comme les élargissements parallèles de l'OTAN et de l'Union européenne, doivent se compléter.

Cet enjeu est important pour la France, qui a soutenu activement à la fois l'élargissement de l'OTAN et celui de l'Union européenne. Les pays qui se préparent à entrer dans ces deux organisations accordent à chacune la même priorité et la France doit s'efforcer, avec eux, de continuer de faire en sorte que les activités de l'OTAN et de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense se renforcent mutuellement.

M. Jacques Myard a rappelé que les fonctions attribuées à l'OTAN ont évolué au cours des dernières années, en passant de la défense collective, définie par l'article 5 du traité de Washington, à la gestion des crises, ce qui s'est traduit par des interventions de l'Alliance hors des frontières de ses Etats membres. Il est regrettable que cette évolution de grande ampleur n'ait pas fait l'objet d'un débat au sein du Parlement. Il a ensuite interrogé le Ministre sur la compatibilité de l'Alliance avec la construction d'une Europe de la défense autonome, rappelant la doctrine du précédent secrétaire d'Etat américain, Mme Albright, qui avait clairement signifié à Berlin en 1996 que des forces européennes ne pourraient intervenir sur un théâtre donné qu'en accord avec l'OTAN et les Etats-Unis.

M. Jean-Michel Boucheron a souligné que l'Europe et les Etats-Unis agissaient conjointement dans nombre de conflits et que l'OTAN pouvait constituer un instrument d'influence pour les pays européens. Toutefois, s'il existe des redondances entre les structures de l'OTAN et celles de ses membres, ce n'est pas entre l'OTAN et les forces européennes, mais bien entre l'OTAN et les Etats-Unis, comme on l'a vu lors de la guerre du Kosovo. La question de la compatibilité des forces se pose désormais entre celles de l'OTAN et des Etats-Unis. Il est nécessaire que l'Europe, en sus de sa présence et de son action au sein de l'OTAN, dispose d'une capacité autonome d'action, comme l'ont souhaité la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg. A cet

égard, la mise en place d'un dispositif de planification militaire autonome impose à l'Europe de définir ses principes d'action : en quoi l'Europe se différencie-t-elle des Etats-Unis quant à l'analyse de la menace ?

M. Dominique de Villepin a rappelé que la position de la France était régulièrement exposée et discutée au Parlement. Il convient de distinguer l'évolution de la doctrine stratégique de l'Alliance de l'engagement particulier de la France ; c'est ce dernier qui doit faire l'objet d'un débat parlementaire. L'Alliance a pour mission essentielle de répondre aux différentes menaces, dans le cadre d'un mandat de l'ONU ; ce fut le cas lors de son intervention en Afghanistan, mais aussi pour l'Irak, à l'issue des différentes résolutions adoptées au lendemain de la guerre. Le concept stratégique défini par l'Alliance met en avant la nécessité d'intervenir dans le cadre d'un mandat des Nations unies et ne présente pas d'incompatibilité avec la définition d'une défense européenne. Les propos de Mme Albright s'inscrivaient quant à eux dans un contexte particulier.

La définition par l'Europe d'un concept stratégique propre et d'une analyse des menaces a fait des progrès considérables, grâce aux travaux conduits par M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il est en effet indispensable que l'Europe dispose d'un concept stratégique propre, tenant compte de ses spécificités historiques et géographiques, telles que sa proximité avec le Proche et le Moyen-Orient. De plus, l'Europe a des obligations particulières, notamment en Afrique, comme l'illustre son opération en République démocratique du Congo : plusieurs Etats européens, emmenés par la France, se sont alors organisés pour intervenir dans cette zone troublée.

Les débats théoriques portant sur la mise en place d'une cellule européenne de planification et de conduite d'opérations et sur ses relations avec l'OTAN, qui disposerait ou non du droit d'exercer un premier refus d'engagement des forces européennes, n'ont en fait que peu de sens : en pratique, les zones pour lesquelles l'Alliance a vocation à intervenir apparaissent clairement, tout comme celles pour lesquelles c'est à l'Europe qu'il revient d'agir. A titre d'exemple, la situation explosive du Soudan, notamment sur le plan humanitaire, pourrait donner lieu à une réflexion commune, les relations entre les Nations unies, l'Europe et l'OTAN constituant un cadre incontournable. La réflexion que l'Europe a engagée sur la définition des menaces doit être poursuivie, afin de prendre en compte toutes les évolutions perceptibles. Les questions relatives à la prolifération, notamment chimique et nucléaire, et à la lutte contre le terrorisme évoluent très rapidement et imposent de mener une réflexion complète et adaptée, résultant d'une étroite concertation entre pays européens. En tout état de cause, il n'est pas question d'un droit de premier refus de l'OTAN sur l'Union européenne.

M. Loïc Bouvard a demandé où en étaient les négociations menées avec les Américains pour que la France soit représentée au nouveau commandement pour la transformation de l'Alliance (ACT), basé à Norfolk.

M. Dominique de Villepin a répondu que la France était le deuxième contributeur de l'OTAN par le nombre de militaires mis à la disposition de l'Alliance et qu'à ce titre elle entendait obtenir un poste d'officier général dans le commandement

opérationnel (ACO) et un autre dans l'ACT. Des négociations sont en cours sur ces points avec le secrétaire général de l'OTAN.

M. Guy Teissier, Président de la Commission de la Défense, a rappelé que le Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003 avait abouti à plusieurs sujets de satisfaction : l'Union européenne a adopté le document relatif à la stratégie de sécurité européenne présenté par M. Javier Solana ; la mise en place d'une capacité de planification et de conduite des opérations, embryon d'état-major européen a été décidée ; la création d'une agence européenne de l'armement a été approuvée. L'adhésion du Royaume-Uni à ces décisions est également un motif de satisfaction. La question de la direction de l'Agence est aujourd'hui posée. La France et le Royaume-Uni ayant chacun un candidat, comment sera assuré l'arbitrage ?

M. Dominique de Villepin a indiqué que la France et le Royaume-Uni sont deux pays qui réalisent d'importants efforts dans le domaine de la défense et que tous deux ont légitimement vocation à être représentés à la tête de cette agence. La solution sera trouvée par consensus, car se diviser sur un tel sujet serait la pire des hypothèses.

Le Président Edouard Balladur a noté que la position française au regard des missions de l'OTAN et de ses interventions hors de sa zone traditionnelle semblait consister à ne pas en donner préalablement une définition précise et systématique et a souhaité que le Ministre donne confirmation sur ce point.

Il a demandé si la position de la France au sein de l'OTAN depuis une dizaine d'années, caractérisée par une présence dans une partie seulement de ses organismes, était compatible avec l'extension de la zone d'intervention de l'Alliance.

Relevant l'extraordinaire complexité et l'imbrication des structures - qu'elles soient européennes ou atlantiques - qui interviennent dans le domaine de la défense en Europe, il a enfin demandé si l'influence de la France auprès de ses partenaires serait suffisante pour que l'Union européenne affirme son rôle dans le domaine de la défense, sur un pied d'égalité avec les Etats-Unis, ce qui conduirait à une plus grande clarté dans la répartition des rôles et l'usage des moyens.

M. Dominique de Villepin a confirmé qu'à la différence des missions défensives, les missions régionales de l'OTAN devaient être appréciées au cas par cas, en fonction des circonstances, chaque situation étant un cas d'espèce. Dans le cadre de l'intervention en Irak, l'OTAN n'apporte pour l'instant qu'un soutien logistique au contingent polonais. Une implication plus forte pourrait certes simplifier la tâche des forces de la coalition menée par les Etats-Unis, mais elle risquerait d'apparaître comme une intervention massive des pays occidentaux au Moyen-Orient, avec des conséquences potentiellement lourdes en matière de terrorisme et de violence.

La position de la France au sein de l'OTAN est singulière, puisque notre pays participe au processus décisionnel par le biais du Conseil atlantique de sécurité, tout en conservant son autonomie. Pour autant, il n'y a pas lieu de remettre en cause ce positionnement qui donne toute satisfaction et qui ne nous a pas empêchés de nous retrouver sur la même position que l'Allemagne. L'extension des missions de l'OTAN

et l'éventuelle participation de la France à ces missions relèvent d'une décision spécifiquement politique et non militaire.

La France a fortement contribué aux réformes de structure de l'OTAN, en recherchant une plus grande rapidité et une meilleure clarté des décisions. Malgré ces évolutions, l'Alliance atlantique reste une structure complexe qui rassemble des états d'esprits différents. L'usage et l'expérience des différents théâtres d'opération permettent d'avancer vers une simplification des procédures et une réponse spécifique à chaque mission. Déjà, sur le terrain, on assiste à une évolution plus rapide que par le passé et l'OTAN fait preuve de davantage de souplesse et d'adaptabilité. Une réflexion sur l'acquis des expériences est indispensable.

M. Joël Hart a attiré l'attention sur la différence qui peut exister entre la réalité et la perception que peuvent en avoir certains Etats. Ainsi, en Macédoine, le gouvernement n'était pas loin de regretter le transfert de commandement de l'OTAN à l'Union européenne. De la même manière, en Irak, la perception par la population de l'action menée par les Américains peut sembler très éloignée de la réalité de la situation.

M. Dominique de Villepin a reconnu la situation spécifique de pays qui entendent se rapprocher à la fois de l'Union européenne et de l'OTAN. L'exigence de sécurité de ces pays, malmenés par l'histoire, est forte. Or, dans la symbolique, l'OTAN représente davantage la protection que l'Union européenne, mais la perception évolue vite, notamment pour les pays qui vont entrer prochainement dans l'Union européenne. L'Europe peut apporter des solutions concrètes aux problèmes du quotidien, alors que l'OTAN est une structure beaucoup plus distante et difficile à appréhender.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 21 janvier 2004.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Bernard Schreiner** a tout d'abord fait remarquer que l'accession à l'OTAN était ressentie par les trois Etats baltes comme un facteur de sécurisation extrêmement important psychologiquement, même si les données géopolitiques ont changé depuis le 11 septembre 2001. Puis il a demandé lesquels des dix pays qui vont rejoindre l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 sont membres de l'OTAN ou sont susceptibles de le devenir.

Mme Martine Aurillac a souhaité savoir si la décision prise en 1999 de construire un nouveau siège de l'Alliance atlantique à Bruxelles avait été suivie d'effets.

M. François Loncle a estimé que le fond du problème, en la matière, se trouvait dans les rapports que les Etats-Unis et l'Europe entretiennent. Par exemple, peut-on imaginer, à terme, la création d'un véritable quartier général européen de l'OTAN avec un commandement européen pour une partie des missions de l'Alliance atlantique ? En tout état de cause les réactions modérées des Etats-Unis face à l'accord issu du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003 peuvent laisser supposer que des avancées en ce sens sont envisageables.

Le Rapporteur a répondu aux intervenants :

En ce qui concerne l'articulation entre l'élargissement de l'OTAN et celui de l'Union européenne, sur les dix pays qui rejoindront cette dernière, trois - la Pologne, la Hongrie et la République tchèque - ont rejoint l'Alliance dès 1999, cinq sont concernés par l'élargissement en cours - les trois pays baltes, la Slovénie et la Slovaquie - enfin Malte et Chypre n'ont pas vocation à entrer dans l'OTAN. Quant à la Roumanie et à la Bulgarie, elles devraient adhérer à l'Union européenne en 2007.

Sur la construction d'un nouveau siège de l'OTAN, une décision en ce sens a effectivement été prise en 1999, pour des raisons qui ne tiennent pas à l'élargissement mais à des considérations de commodité et de sécurité. Le choix du projet architectural a été fait en 2003, les travaux devant être achevés à l'horizon 2008-2009.

S'agissant des capacités militaires autonomes de l'Union européenne, le compromis trouvé à Bruxelles en décembre 2003 prévoit la mise en place de deux cellules de planification de l'UE : une cellule autonome pour les opérations de l'Union sans recourir aux moyens de l'OTAN, que l'on n'a cependant pas voulu qualifier d'état-major, et une cellule européenne au sein du quartier général de l'OTAN, lorsque l'Union mène une opération avec les moyens de l'OTAN. Ira-t-on à terme vers un véritable état-major européen ? La France semble le souhaiter, mais le Royaume-Uni reste réticent.

Les Etats-Unis avaient, un temps, envisagé la possibilité de déménager le siège de l'OTAN dans une autre ville que Bruxelles. Mais cette idée est peu réaliste : Bruxelles étant aussi le siège des institutions européennes, l'implantation de l'OTAN dans cette ville permet de contribuer à l'implication des Etats-Unis en Europe. En effet, en dépit de quelques évolutions récentes, les Etats-Unis souhaitent rester, militairement, une puissance européenne.

Le Président Edouard Balladur a fait observer que l'accession de ces sept nouveaux pays à l'OTAN, si elle revêtait une signification politique, avait aussi une signification militaire très importante car ces pays bénéficieront d'une garantie de défense collective en entrant dans l'Alliance.

M. Loïc Bouvard a déclaré partager pleinement cette analyse.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1107).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

**ANNEXE : Texte des protocoles sur l'accèsion de la Bulgarie,
de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie,
de la Slovaquie et de la Slovénie au traité de l'Atlantique Nord**

**PROTOCOLE au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accèsion de
(Nom du pays)**

Les Parties au Traité de l'Atlantique Nord, signé le 4 avril 1949 à Washington,

Assurées que l'accèsion de (*nom du pays*) au Traité de l'Atlantique Nord permettra d'augmenter la sécurité de la région de l'Atlantique Nord,

Conviennent ce qui suit :

Article I

Dès l'entrée en vigueur de ce protocole, le Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord enverra, au nom de toutes les Parties, au Gouvernement de (*nom du pays*) une invitation à adhérer au Traité de l'Atlantique Nord. Conformément à l'article 10 du Traité, (*nom du pays*) deviendra Partie à ce Traité à la date du dépôt de son instrument d'accèsion auprès du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

Article II

Le présent Protocole entrera en vigueur lorsque toutes les Parties au Traité de l'Atlantique Nord auront notifié leur approbation au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique informera toutes les Parties au Traité de l'Atlantique Nord de la date de réception de chacune de ces notifications et de la date d'entrée en vigueur du présent Protocole.

Article III

Le présent Protocole, dont les textes en français et anglais font également foi, sera déposé dans les archives du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Des copies certifiées conformes seront transmises par celui-ci aux Gouvernements de toutes les autres Parties au Traité de l'Atlantique Nord.

En foi de quoi, les plénipotentiaires ont signé le présent Protocole.

Signé à Bruxelles, le 26 mars 2003.