



N° 2254

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2000

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur la politique étrangère, de sécurité et de défense commune  
de l'Union européenne,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

**Défense.**

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>I. LES RESULTATS AMBIGUS D'UNE PESC A L'ASSISE ENCORE FRAGILE .....</b>	<b>11</b>
<b>A. La correction progressive des faiblesses institutionnelles .....</b>	<b>11</b>
1) <b>Le renforcement substantiel de la capacité de décision du Conseil par le traité d'Amsterdam demande à être confirmé par la pratique .....</b>	<b>11</b>
2) <b>Vers de nouveaux progrès lors de la prochaine réforme institutionnelle .....</b>	<b>14</b>
<b>B. La difficile émergence d'une vision commune dans une Union dont l'hétérogénéité croît avec l'élargissement.....</b>	<b>15</b>
<b>C. Des résultats ambigus .....</b>	<b>16</b>
1) <b>Une stratégie ambitieuse à l'égard du voisinage de l'Union européenne .....</b>	<b>16</b>
a) <b>L'élargissement de l'Union : le grand succès, à confirmer, d'un grand projet développé pour l'essentiel en dehors de la PESC.....</b>	<b>17</b>
b) <b>Le partenariat euro-méditerranéen : un grand projet ralenti par le blocage du processus de paix .....</b>	<b>17</b>
c) <b>La reconstruction des Balkans : une perspective d'intégration à long terme après l'échec de la prévention des crises.....</b>	<b>19</b>
d) <b>Le partenariat avec la Russie et les autres nouveaux Etats indépendants : une attente déçue de nature à jeter un doute sur la valeur ajoutée des stratégies communes.....</b>	<b>19</b>
2) <b>Une politique en faveur des droits de l'homme, de la paix et du désarmement, complémentaire des politiques commerciales et d'aide au développement de la Communauté européenne .....</b>	<b>21</b>

<b>D. Une assise encore fragile.....</b>	<b>22</b>
1) Une PESC virtuelle en quête d'une opinion européenne dont les nouvelles demandes sont insuffisamment médiatisées par les parlements .....	22
2) Une PESC aux principes à géographie variable : droits de l'homme pour les petits pays et realpolitik pour les grands ? .....	22
3) Une PESC incomplète en l'absence d'un outil militaire.....	25
<b>II. LES IMPERATIFS DU DEVELOPPEMENT D'UNE EUROPE DE LA DEFENSE .....</b>	<b>27</b>
<b>A. Des attermolements d'Amsterdam aux décisions d'Helsinki .....</b>	<b>27</b>
<b>B. La clarification des objectifs .....</b>	<b>32</b>
1) Tirer la leçon des expériences de la Bosnie, de l'Irak et du Kosovo : comment sortir des protectorats humanitaires sans entrer dans des embargos « inhumanitaires » ?.....	32
2) Définir les principes communs sur l'usage légitime de la force et l'ambition stratégique de l'Union européenne.....	33
<b>C. Pour un processus de décision fondé sur l'autonomie, la cohérence, l'efficacité et la légitimité démocratique .....</b>	<b>35</b>
1) Un dispositif reposant sur trois organes politiques et militaires pour choisir entre trois options .....	35
2) L'autonomie de décision de l'Union européenne par rapport à l'OTAN : coopération sans subordination .....	37
3) L'autonomie de décision de l'Union européenne par rapport aux membres européens de l'OTAN non-membres de l'Union européenne et aux autres partenaires : différenciation sans discrimination .....	41
4) L'autonomie d'action de l'Union européenne par rapport à l'OTAN en matière de planification et de conduite des opérations.....	43
5) La cohérence entre le premier et le deuxième piliers et entre la gestion civile et militaire des crises : coordination pour une complémentarité sans concurrence .....	44
6) L'efficacité dans la répartition des responsabilités entre le politique et le militaire .....	45
7) La dimension parlementaire comme source de légitimité démocratique mais aussi comme condition de l'efficacité.....	46
8) Faut-il réformer le traité ? .....	47

<b>D. La clarification de certaines ambiguïtés du partenariat transatlantique .....</b>	<b>48</b>
1) Du partage du fardeau au partage des responsabilités entre Européens et Américains .....	48
2) Le réseau Echelon affecte la loyauté des relations entre alliés .....	49
3) La relance du système antimissiles par les Etats-Unis ne va-t-elle pas affaiblir leur engagement aux côtés de l'Europe ni déclasser technologiquement leurs alliés ? .....	50
<b>E. La convergence des efforts pour renforcer les capacités militaires de l'Europe .....</b>	<b>50</b>
1) Les capacités existantes .....	51
2) Le renforcement des capacités.....	53
<b>F. Une base technologique et industrielle forte pour une coopération renforcée .....</b>	<b>58</b>
1) Le défi américain .....	58
2) La restructuration des industries européennes d'armement.....	60
3) Vers un marché européen de la défense ?.....	62
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>69</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION.....</b>	<b>71</b>
<b>CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION .....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>83</b>
<b>Annexe 1 : Sommet franco-britannique : déclaration sur la défense européenne (Saint-Malo, 4 décembre 1998).....</b>	<b>85</b>
<b>Annexe 2 : Extraits des conclusions du Conseil européen sur la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense .....</b>	<b>87</b>
1) Vienne, 11 et 12 décembre 1998.....	87
2) Cologne, 3 et 4 juin 1999 .....	87
3) Helsinki, 10 et 11 décembre 1999 .....	92
<b>Annexe 3 : Extraits relatifs au concept stratégique de l'Alliance atlantique (réunion du Conseil de l'Atlantique Nord de Washington les 23 et 24 avril 1999) .....</b>	<b>103</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

L'Union européenne est un géant économique qui n'est pas encore parvenu à se doter, sur la scène internationale, d'une influence politique à la mesure de sa puissance économique et financière. Elle souffre en effet d'un décalage immense entre une intégration économique qui a réussi, au bout de quarante ans d'efforts, à réaliser l'unité du marché et de la monnaie et une politique étrangère et de sécurité commune qui a dû affronter, dès ses premiers balbutiements en 1993, le conflit le plus grave qu'ait connu l'Europe depuis la fin de la seconde guerre mondiale. L'Union européenne ne peut continuer à faire ce grand écart entre son influence politique et sa puissance économique sans briser son élan. L'évolution de la PESC est donc une question cruciale pour l'avenir même de la construction européenne.

Le développement de la PESC est également décisif pour que l'Union européenne s'affirme pleinement dans la recomposition de l'Europe après la fin de la guerre froide, dans la maîtrise des nouvelles menaces apparues avec la disparition du monde bipolaire et dans le rééquilibrage des relations internationales désormais dominées par une hyperpuissance.

La fin de la division de l'Europe a obligé l'Union européenne à se donner la capacité de définir une politique pour refonder son alliance avec les Etats-Unis, instaurer un partenariat avec la Russie et concevoir un projet d'intégration avec les pays d'Europe centrale et orientale et un projet d'association avec les pays méditerranéens.

La multiplication des conflits locaux interétatiques et intraétatiques, ainsi que l'avènement d'un droit international sanctionnant la protection des populations contre les agissements des Etats devant une Cour pénale internationale, ont conduit à reconnaître la pratique de l'ingérence humanitaire et à justifier les interventions militaires multinationales dans la gestion des crises. Dans le même temps, les Etats-Unis n'ont plus le même intérêt stratégique à intervenir dans tous les conflits en Europe en raison de la disparition de la menace soviétique et ils souhaitent que les

Européens s'impliquent davantage dans la défense de leur continent. A cet égard la diminution sensible de l'effectif des forces américaines présentes en Europe, passé de 335 000 hommes avant 1990 à moins de 100 000 aujourd'hui, a incité certains Européens, traditionnellement réticents, à réfléchir aux moyens de pallier les insuffisances résultant d'un moindre engagement américain.

Enfin, le mouvement de mondialisation largement initié par les Etats-Unis, dans un contexte de révolution technologique, se fonde sur les valeurs de la démocratie et les principes de l'économie de marché, désormais partagés par la très grande majorité des pays du monde. Mais l'universalité de ces valeurs et de ces principes est menacée si la mondialisation apparaît comme l'instrument de domination d'une puissance au lieu d'être au service des intérêts de l'ensemble du monde. Les récentes crises de la mondialisation et l'échec américain à Seattle montrent la nécessité de débattre de nouvelles régulations pour corriger les graves dérives du modèle actuel. Aussi, quelles que soient les bonnes intentions affichées par les Etats-Unis, l'unilatéralisme de décision américain présente des dangers et est inacceptable pour de nombreux Etats si un équilibre nouveau n'est pas mis en place entre des pôles régionaux, afin de construire un nouveau monde multipolaire.

A cet égard, non seulement l'Union européenne doit aider à la constitution de ces pôles régionaux grâce à la réussite de son expérience de coopération et d'intégration régionales, mais le reste du monde attend qu'elle contribue de manière décisive à l'instauration d'un dialogue constructif au sein d'un monde plus équilibré.

Encore faut-il que les pays de l'Union veuillent bien s'engager dans cette voie que l'Union européenne ait l'ambition de participer à l'exercice des responsabilités et que les Etats-Unis acceptent d'en partager la charge.

Dix ans après la fin d'un système bipolaire qui avait accoutumé de nombreux pays européens à limiter le champ de vision de leur politique étrangère et de sécurité, l'Union européenne n'a toujours pas dit si elle était prête à assumer une ambition à l'échelle du monde.

Compte tenu de cette ambiguïté fondamentale, la PESC qui a succédé à la coopération politique européenne le 1<sup>er</sup> novembre 1993 et était conçue par le traité de Maastricht comme un dispositif transitoire appelé à évoluer, ne mérite sans doute pas l'excès d'indignité dont on l'a fustigée.

Mais le conflit bosniaque n'en a pas moins durablement marqué dans l'opinion l'échec de la PESC et a montré que ce dispositif transitoire souffrait essentiellement de **trois maux** :

– **une absence de vision commune** entre des partenaires divisés par de nombreuses lignes de partage : un attachement variable à la souveraineté nationale face aux mécanismes d'intégration, la crainte de nombreux membres de l'OTAN d'une remise en cause de la solidarité atlantique, le refus des neutres (représentant près du tiers des Etats membres) d'une alliance militaire de défense collective, le choix de plusieurs pays de limiter leurs ambitions internationales à des diplomaties spécialisées, face à la volonté de certains autres de conduire une diplomatie à l'échelle du monde, comme le Royaume-Uni et la France, puissances nucléaires et membres permanents du Conseil de sécurité ;

– **une absence de la dimension de défense** et un manque de moyens opérationnels autonomes par rapport à l'OTAN, l'empêchant de faire face aux crises de l'après-guerre froide ayant des implications militaires ;

– **des faiblesses institutionnelles** tant en termes de capacités d'analyse et d'anticipation que de décision.

Avec le traité de Maastricht, l'Union européenne a posé les jalons d'une amélioration d'un dispositif qui n'était qu'une ébauche. Le drame de l'ex-Yougoslavie n'a donc pas été la cause des évolutions de la PESC qui se sont dessinées depuis sa création en 1993, mais il a certainement contribué à accélérer la transformation de la PESC dans la période récente en soulignant les impuissances et dissonances de l'Union européenne.

Le traité d'Amsterdam a tout d'abord renforcé de manière substantielle la capacité de décision du Conseil mais, en dépit de l'émergence d'une vision commune entre les Etats membres sur de grands projets, les résultats d'une PESC ne disposant pas d'un instrument de défense paraissent relativement limités.

Le traité d'Amsterdam s'est montré très timide en matière de défense et de sécurité en raison d'un désaccord profond entre les Etats membres et il a fallu la prise de conscience des Européens face au développement de la crise du Kosovo pour donner un nouvel élan à la construction d'une Europe de la défense.

Après avoir pris les décisions de principe dans un délai extrêmement rapide, l'Union européenne affronte désormais l'étape la plus difficile et doit répondre aux impératifs du développement d'une Europe de la défense à l'assise encore fragile.



## **I. LES RESULTATS AMBIGUS D'UNE PESC A L'ASSISE ENCORE FRAGILE**

### **A. La correction progressive des faiblesses institutionnelles**

#### *1) Le renforcement substantiel de la capacité de décision du Conseil par le traité d'Amsterdam demande à être confirmé par la pratique*

Le traité d'Amsterdam ne pouvait prétendre porter remède à une absence de vision commune résultant de la diversité européenne et s'est donc attaché à corriger les faiblesses institutionnelles de la PESC. La capacité de décision du Conseil a été renforcée grâce à une amélioration des instruments juridiques, des structures et des procédures à tous les stades :

– celui de la conception, avec la création d'une unité de planification politique et d'alerte rapide (UPPAR) qui doit permettre d'anticiper les crises et de développer une diplomatie préventive ;

– celui de la prise de décision, avec trois dispositions-clés : la création d'une gamme complète d'instruments juridiques (les stratégies, les actions et les positions communes) ; la clarification des compétences entre le Conseil européen et le Conseil, en attribuant le rôle d'impulsion au premier et de décision au second et en étendant le rôle d'orientation du Conseil au domaine de la défense et aux relations avec l'UEO ; enfin, un assouplissement des procédures de vote préservant les souverainetés nationales, dont il résulte que :

- premièrement, les stratégies communes elles-mêmes sont définies par le Conseil européen à l'unanimité ;

- deuxièmement, les décisions de principe concernant les positions et les actions communes sont adoptées par le Conseil, à la majorité qualifiée lorsqu'elles mettent en œuvre des stratégies communes, et à l'unanimité lorsque les positions et actions communes sont indépendantes d'une stratégie commune ;

- troisièmement, toutes les décisions de mise en œuvre des positions et actions communes sont adoptées à la majorité qualifiée ;

- quatrième, toutes les décisions en matière de défense sont prises à l'unanimité ;

- cinquièmement, un Etat membre peut faire une déclaration formelle d'abstention constructive, par laquelle il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais s'abstient de toute action contraire. Toutefois elle n'est constructive que jusqu'au seuil où les déclarations d'abstention recueillent plus du tiers des voix pondérées et empêchent l'adoption de la décision à prendre à l'unanimité. Un Etat membre peut également s'opposer à l'adoption d'une décision pour des raisons de politique nationale importante. Dans ce cas, le Conseil pourra demander à la majorité qualifiée la saisine du Conseil européen pour qu'il se prononce à l'unanimité sur cette question. La majorité qualifiée exige au moins soixante-deux voix pondérées exprimant l'accord d'au moins dix membres.

Le stade de **l'exécution** bénéficie par ailleurs de l'amélioration de la cohérence entre tous les aspects de la politique extérieure de l'Union, en autorisant le Conseil à demander à la Commission de lui présenter toute proposition appropriée pour assurer la mise en œuvre d'une action commune. Désormais, les décisions relevant de la PESC peuvent donc avoir des effets contraignants pour la Commission, y compris dans les domaines relevant du premier pilier qu'elles concernent.

En outre, le **financement** par le budget communautaire est désormais la règle non seulement pour les dépenses administratives, mais aussi pour les dépenses opérationnelles, sauf en matière de défense ou si le Conseil décide à l'unanimité de leur prise en charge par les Etats membres. Dans ces deux hypothèses, les dépenses opérationnelles sont réparties entre les Etats membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil en décide autrement à l'unanimité. Par ailleurs, les Etats ayant déclaré une abstention constructive en matière de défense ne sont pas tenus de contribuer au financement de ces opérations. Enfin, la procédure budgétaire communautaire s'applique aux dépenses administratives comme aux dépenses opérationnelles, lorsque celles-ci sont à la charge du budget communautaire. L'accord interinstitutionnel complétant le traité a classé les dépenses opérationnelles de la PESC en dépenses non obligatoires et a prévu qu'à défaut d'accord entre le Conseil et le Parlement européen sur le montant maximum des dépenses et leur répartition, le montant inscrit au budget précédent serait reconduit, sauf si la Commission propose de le diminuer.

Enfin, la **représentation** de l'Union européenne a été renforcée par la recomposition de la Troïka, la nomination de représentants spéciaux pour l'exercice de mandats sur des questions spécifiques, mais surtout par **la création du Haut représentant pour la PESC.**

**Deux conditions doivent être remplies pour lui permettre d'assurer sa mission** qui n'est pas de faire la PESC à la place du Conseil européen et du Conseil, mais d'incarner la volonté des Quinze et la continuité d'une politique et de contribuer à son élaboration et à sa mise en œuvre : d'une part, le Haut représentant **doit avoir l'équation personnelle lui donnant l'autorité nécessaire** pour faire prévaloir, au sein du Conseil et du Conseil européen, l'intérêt de l'Union en tant que telle ; d'autre part, il **doit disposer des moyens d'action nécessaires**, notamment vis-à-vis de la Commission qui conserve son droit d'initiative dans le domaine des relations extérieures et s'appuie sur les moyens budgétaires considérables affectés au premier pilier communautaire.

La première condition est parfaitement remplie avec la nomination de M. Javier Solana, dont la légitimité politique est incontestable et dont l'expérience sera précieuse dans ses nouvelles fonctions.

Il est en revanche encore trop tôt pour se prononcer sur la deuxième condition. Le Haut représentant dispose déjà de l'Unité de planification. Dans une lettre conjointe adressée le 13 octobre 1999 à la présidence finlandaise, le Président Chirac et le Chancelier Schröder ont demandé que son rôle prééminent soit reconnu en lui confiant la responsabilité de présenter les questions relatives à la PESC lors des Conseils européens et en lui attribuant la présidence du comité politique. Mais, en tout état de cause, il faudra veiller à réaliser la meilleure articulation possible entre le Haut représentant pour la PESC et une nouvelle Commission Prodi qui se veut politiquement beaucoup plus présente que la précédente Commission. Les bonnes relations établies entre le Haut représentant pour la PESC et le commissaire chargé des relations extérieures, M. Chris Patten, sont à cet égard de bon augure.

En outre, **le nouvel instrument qu'est « la stratégie commune »** devrait favoriser un tel rapprochement. Elle est en effet un instrument de l'Union dans son ensemble et doit permettre la mise en cohérence de tous les moyens de l'Union, relevant de ses trois piliers, ainsi que des moyens des Etats membres. **Ce n'est qu'en abordant globalement les problèmes et en décloisonnant ses instruments que l'Union pourra peser davantage sur la scène internationale, comme un acteur majeur et non plus comme un simple bailleur de fonds.**

Les stratégies communes présentent également l'avantage d'introduire le vote à la majorité qualifiée pour les positions et actions communes prises dans son cadre, et donc de la souplesse dans le processus de décision de la PESC. L'action commune (1999/888/PESC du 17 décembre 1999) établissant un nouveau programme de coopération en faveur de la non-prolifération et du désarmement en Russie a été prise dans le cadre de la stratégie commune (1999/414/PESC du 4 juin 1999) à l'égard de la Russie et constitue la première application du nouveau système de vote à la majorité qualifiée.

## **2) *Vers de nouveaux progrès lors de la prochaine réforme institutionnelle***

La PESC n'est vraisemblablement pas le domaine qui fera l'objet des plus grands changements lors de la prochaine réforme institutionnelle même si deux des trois des sujets non traités à Amsterdam la concernent directement. Elle est trop au cœur des souverainetés nationales pour que le compromis atteint à Amsterdam entre le vote à l'unanimité et le vote à la majorité qualifiée puisse être sensiblement modifié. En revanche la PESC devrait bénéficier de la nécessaire repondération des voix au Conseil pour corriger les règles actuelles qui ont été établies pour assurer un équilibre entre « grands » et « petits » Etats membres et ne correspondent plus à une Union élargie à vingt-sept membres comprenant une majorité de « petits » Etats. Il ne serait en effet pas concevable que, conformément aux règles actuelles, les dix plus petits nouveaux adhérents disposent de beaucoup plus de voix que l'ensemble constitué par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, soit trente-cinq voix contre trente pour un rapport démographique de 45 millions d'habitants contre 200 millions.

En dehors des sujets non traités à Amsterdam, deux autres réformes pourraient également concerner la PESC. D'une part, il serait nécessaire d'améliorer la coordination des travaux du Conseil et de scinder le Conseil « Affaires générales » en deux formations distinctes, l'une chargée de la coordination générale des politiques communes sous l'autorité des ministres responsables des affaires européennes, l'autre chargée de la PESC sous la conduite des ministres des affaires étrangères. D'autre part, le débat qui aura lieu probablement sur les coopérations renforcées pourrait conduire à intégrer les coopérations parallèles qui se développent par la mise en place de groupes de contact entre certains Etats membres afin d'améliorer la visibilité et la cohérence de la PESC,

comme le propose la Délégation pour l'Union européenne du Sénat<sup>(1)</sup>. Des expériences comme celle de l'intégration du Conseil de Schengen pourraient justifier une telle démarche, encore que le plus grand pragmatisme soit de mise en la matière.

## **B. La difficile émergence d'une vision commune dans une Union dont l'hétérogénéité croît avec l'élargissement**

Il n'y aura pas de PESC tant que les grands Etats membres refuseront de traiter à quinze les sujets les plus importants et qu'ils redouteront de sacrifier leur diplomatie nationale à une politique commune sans ambition fondée sur le plus petit dénominateur commun. Mais il n'y aura pas non plus de PESC tant qu'un certain nombre de petits Etats membres verront dans cette politique un moyen de contrôler la politique étrangère menée par les autres et qu'ils n'élargiront pas leurs ambitions.

Un siècle ne suffirait pas à faire tomber ces préventions réciproques si la PESC n'était pas conçue précisément pour essayer d'éviter cet écueil. **La politique étrangère et de sécurité commune (et non unique contrairement à la monnaie) n'a pas vocation à se substituer à l'ensemble des politiques étrangères des quinze Etats membres dans tous les domaines, mais seulement à se concentrer sur quelques sujets essentiels pour l'Union**, là où ses membres auront su définir leurs intérêts communs et où une approche commune sera jugée plus efficace qu'une action nationale. Dans cette configuration, la diversité de situation des Etats membres pourrait même devenir un atout pour accroître l'influence de l'Union dans le monde, grâce à une division des tâches appropriée entre Etats membres.

Le drame de l'ex-Yougoslavie a d'ailleurs montré que les Quinze étaient capables d'évoluer et d'adopter une vision commune sur un sujet où leur convergence paraissait hors de portée. Lors du conflit bosniaque, le manque de capacités militaires des Européens s'est accompagné, dans un premier temps, d'une analyse discordante entre les grands Etats membres, les autres restant absents du débat. Le conflit du Kosovo a confirmé le manque de capacité militaire, même si les Européens ont été très présents, mais il a suscité l'affirmation d'une volonté commune de tous les Etats membres et a renforcé la crédibilité de la diplomatie européenne sur la scène internationale. C'est elle en effet qui a mené les négociations de Rambouillet puis celles qui ont conduit M. Milosevic à

---

<sup>(1)</sup> « *Quelle réforme des institutions européennes pour l'an 2000 ?* », rapport d'information (n° 148) du 22 décembre 1999.

accepter l'accord de paix, même si cet accord n'aurait pu être obtenu sans la pression militaire américaine ni l'intervention des Russes.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont pris acte de l'acceptation par les autorités yougoslaves du plan de paix reprenant les exigences de la communauté internationale et ont félicité les deux émissaires – le Président finlandais Ahtisaari, mandaté par l'Union européenne, et M. Tchernomyrdine, envoyé spécial du Président de la Fédération de Russie – du succès de leur mission.

**L'émergence quelque peu inattendue d'une vision commune européenne dans le conflit du Kosovo montre que les Européens sont prêts à s'entendre sur une PESC qui met la puissance au service d'un intérêt bien compris – la stabilité du continent – et d'une éthique reposant sur le développement d'une civilisation démocratique dans le cadre de nations à base non ethnique.** Les Européens qui ont trop souffert des ravages des guerres européennes ne veulent plus d'une politique de puissance conçue comme une fin en soi pour affirmer sa domination sur les autres. **Pour progresser en accord avec l'opinion européenne, la PESC devra concilier *realpolitik* et éthique.**

### **C. Des résultats ambigus**

L'Union européenne n'a cependant pas attendu de parvenir à ce début de consensus sur les objectifs et la conception de la PESC pour définir une politique substantielle tant à l'égard de son voisinage que du reste du monde.

L'une de ses particularités est que les cas de désaccords franchement exprimés et empêchant l'adoption d'une position commune ont été plutôt rares. Ainsi l'Union n'a-t-elle pas cherché à prendre position sur le conflit irakien qui avait commencé en 1990-1991 avant le traité de Maastricht.

#### **1) *Une stratégie ambitieuse à l'égard du voisinage de l'Union européenne***

L'Union européenne a clairement exprimé ses priorités en direction de son voisinage en définissant **quatre grands projets : l'élargissement de l'Union, le partenariat euro-méditerranéen, la reconstruction des Balkans, le partenariat et la coopération avec la Russie et les autres nouveaux Etats indépendants.**

Elle s'est en outre efforcée, pour trois d'entre eux, de structurer ses interventions éparses et d'affirmer ses ambitions dans quatre stratégies communes. Les deux premières relatives à la Russie et à l'Ukraine ont été adoptées en 1999. Le Conseil européen de Vienne avait décidé de définir également des stratégies communes pour les Balkans et la Méditerranée. La difficulté d'adopter des mesures d'application à la majorité qualifiée sur les Balkans, par exemple pour la levée des sanctions aérienne et pétrolière sur la Serbie que la France avait proposée depuis longtemps, mais qui se heurtait à l'opposition du Royaume-Uni et des Pays-Bas, explique que cette stratégie commune n'ait pas encore abouti. Par ailleurs, une stratégie commune pour la Méditerranée n'aura de sens que si elle intègre le processus de paix au Proche-Orient, mais les Etats membres attendent de voir comment évoluera le processus de paix pour préciser quel sera le rôle de l'Union européenne.

*a) L'élargissement de l'Union : le grand succès, à confirmer, d'un grand projet développé pour l'essentiel en dehors de la PESC*

La politique d'élargissement de l'Union européenne à douze pays candidats représentant une population de 105 millions d'habitants peut être considérée comme l'exercice de politique étrangère et de sécurité le plus ambitieux jamais conduit par l'Union européenne. Toutefois, cette politique qui intègre tous les outils à la disposition de l'Union dans une stratégie cohérente, fondée sur la conditionnalité et orientée vers une intégration réalisable, a été conduite pour l'essentiel en dehors de la PESC.

Il n'en demeure pas moins que la PESC peut se prévaloir d'un beau succès de prévention des crises avec le pacte de stabilité en Europe de l'Est, première action commune de l'Union adoptée en mai 1994 sur une initiative française. Elle a permis de réduire les risques de tension liés aux problèmes de minorités et de frontières en Europe centrale, en favorisant la conclusion de traités entre la Lituanie et la Pologne, la Lituanie et la Biélorussie ainsi qu'entre la Roumanie et la Hongrie.

*b) Le partenariat euro-méditerranéen : un grand projet ralenti par le blocage du processus de paix*

La conférence de Barcelone de novembre 1995 a établi un partenariat entre l'Union européenne et douze pays méditerranéens pour éliminer le risque d'instabilité qui menace le bassin méditerranéen, entre un Nord riche et vieux et un Sud pauvre et jeune. Le Nord, en voie d'implosion démographique, passera de 375 millions d'habitants en 2000 à 370 millions en 2020 (et à 333 millions en 2050 selon les projections

démographiques de l'ONU), tandis que le Sud en voie d'explosion démographique passera de 200 millions d'habitants à 340 millions en 2020. En 1995, le PNB par habitant s'élevait de 600 à 20 000 dollars sur le pourtour méditerranéen et les PIB agrégés des pays tiers représentaient 5 % de ceux des douze membres constituant l'Union à l'époque.

Ce partenariat global fondé sur trois volets politique, économique et culturel a offert une perspective de stabilisation et de développement de la région suffisamment attractive pour rassembler, pour la première fois, autour de cet objectif les protagonistes du conflit israélo-palestinien. Le partenariat était fondé sur la conviction que cet élan économique favoriserait le règlement des différends politiques. Le contraire s'est produit : le blocage du processus de paix israélo-palestinien ainsi que la crise intérieure algérienne et dans une moindre mesure les blocages gréco-turcs ont entravé la dynamique du processus de Barcelone.

Certes, de nombreuses conférences ministérielles ont eu lieu pour mettre en œuvre les trois volets, mais le temps presse pour atteindre l'objectif à l'horizon 2010. Les accords d'association n'ont été conclus qu'avec une partie des pays tiers méditerranéens, l'investissement direct étranger a non seulement augmenté très lentement en volume au cours des années quatre-vingt-dix, mais il a même régressé par rapport aux autres pays en développement, la coopération régionale qui est un objectif important du partenariat pour accroître des échanges entre pays tiers méditerranéens se limitant à 5 % du leur commerce global a peu progressé, enfin la charte sur la sécurité a fait l'objet d'une longue élaboration et ne devrait être adoptée qu'en 2000.

L'Union européenne qui a réussi à définir une position commune sur le processus de paix, souhaite contribuer au bon déroulement des négociations, dans la mesure où son assistance financière aux autorités palestiniennes et à l'ensemble de la région a fortement soutenu ce processus. Tout en reconnaissant le rôle prépondérant des Etats-Unis dans ce processus, elle a désigné à cette fin un envoyé spécial, mais l'influence de l'Union n'est manifestement pas à la mesure de son assistance.

Le Président de la République a pris une initiative que le rapporteur a déjà évoquée<sup>(2)</sup> pour en souligner l'importance. Dans son discours à l'occasion de la réception des ambassadeurs, le 26 août 1999, le Président a indiqué que « *la France proposera que se tienne, pendant sa présidence de l'Union, dans un an, le premier sommet de tous les chefs d'Etat et de gouvernement de la Méditerranée* ». Ce sommet pourrait se dérouler à

---

<sup>(2)</sup> Voir le rapport d'information (n° 2138) sur des « *Propositions pour la présidence française de l'Union européenne* », présenté par M. Alain Barrau au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, 3 février 2000.

Marseille, en novembre, à la suite de la conférence sur le partenariat euro-méditerranéen qui se tiendra dans le cadre du processus de Barcelone.

*c) La reconstruction des Balkans : une perspective d'intégration à long terme après l'échec de la prévention des crises*

Après avoir échoué dans la prévention des crises dans les Balkans, en particulier au Kosovo où les possibilités d'évolution pacifique offertes par l'élection du leader modéré Ibrahim Rugova n'ont pas été saisies, l'Union européenne propose maintenant aux Etats des Balkans, au-delà de la reconstruction, une perspective de pleine intégration dans les structures de l'Union au moyen du Pacte de stabilité ou des nouveaux accords de stabilisation et d'association. Ces accords en devenir ne peuvent cependant constituer un raccourci vers l'adhésion qui dispenserait les Etats des Balkans du respect des critères de Copenhague et du traité d'Amsterdam. Si le Conseil européen de Cologne et le Pacte de stabilité affirment la disponibilité de l'Union à rapprocher les Etats du Sud-Est de l'Europe de la « perspective » d'une pleine intégration qui ne peut être qu'à long terme, elle leur offre néanmoins un espoir à la condition de se réconcilier définitivement entre pays voisins.

*d) Le partenariat avec la Russie et les autres nouveaux Etats indépendants : une attente déçue de nature à jeter un doute sur la valeur ajoutée des stratégies communes*

La politique d'aide à la transition vers la démocratie et l'économie de marché menée depuis une décennie par l'Union européenne en faveur des nouveaux Etats indépendants issus de l'ex-Union soviétique n'a pas eu les résultats escomptés parce que le pays au centre du dispositif, la Russie, a interrompu depuis longtemps un processus de réformes, par ailleurs inadaptées et faussées dès le départ. La Communauté internationale et l'Union européenne en particulier n'en ont pas moins continué à fournir une assistance à fonds souvent perdus pour conjurer le risque d'un retour en arrière et préserver une relation avec un partenaire essentiel, dans l'attente d'une relève politique après les élections législatives de décembre 1999 et les élections présidentielles en mars 2000.

La crise financière d'août 1998 avait conduit l'Union européenne à s'interroger sur les conditions de la poursuite de son aide, puis elle avait renoncé à cette réflexion pour définir un partenariat stratégique destiné à promouvoir l'intégration de la Russie dans un espace plus large de coopération en Europe et à créer les conditions nécessaires à l'instauration future d'une zone de libre-échange.

La deuxième guerre de Tchétchénie a éclaté peu après l'adoption de cette stratégie commune par l'Union européenne. Or, en dépit de cette décision, l'Union européenne peine à définir une ligne de conduite qui ne soit ni de complaisance ni d'isolement, à l'égard d'un Etat conscient d'être un partenaire incontournable de l'Union dans l'organisation de la sécurité européenne, par exemple au Kosovo, et qui est accoutumé aux avertissements symboliques de l'Occident. Il est vrai que celui-ci n'a pas réagi dans sa politique d'assistance lors de la première guerre de Tchétchénie, lorsque la Russie a renié sa promesse de reconstruire ce pays et de poursuivre les négociations sur son avenir.

Le Conseil européen d'Helsinki a cependant décidé de réviser la mise en œuvre de la stratégie commune dans un sens restrictif si les atrocités commises par les forces russes à l'encontre de la population ne cessaient pas dans la province. Le 14 février 2000, le Conseil « Affaires générales » décidait d'appliquer rigoureusement l'accord de partenariat et de coopération et d'appuyer les initiatives visant à consolider la démocratie et à soutenir la population civile, avec pour conséquences la suspension d'un accord de coopération scientifique et technique de 90 millions d'euros, le gel d'un reliquat de 30 millions d'aide alimentaire, l'interruption de l'allègement de certains droits de douane et l'adoption de mesures de rétorsion contre les exportations d'acier russe à trop bas prix.

Force est de constater néanmoins que la complaisance l'a emporté dans l'attitude de l'Union européenne, évolution que le rapporteur désapprouve totalement. Le Conseil a en effet décidé de poursuivre la coopération visant à renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et au-delà et à trouver des défis communs au continent européen. La présidence de l'Union propose aussi d'approfondir le dialogue politique pour examiner certains problèmes locaux en Transnistrie, au Nagorno-Karabakh et au Caucase du Nord et pour approfondir les questions de la non-prolifération dans le secteur nucléaire, des armes de destruction massive et du stockage du plutonium et des armes chimiques. Le Secrétaire général de l'OTAN, M. George Robertson, s'est entretenu avec le Premier ministre et Président russe en fonction, M. Vladimir Poutine, le 16 février, dans le cadre de la reprise des relations normales entre l'OTAN et la Russie que ce pays avait rompues au lendemain du conflit au Kosovo. Enfin, le club de Londres rassemblant les créanciers privés de la Russie vient d'annuler une grande partie de la dette russe non échue à l'égard du secteur privé et le club de Paris, réunissant les créanciers publics, pourrait suivre le même chemin.

Il semble donc que le partenariat entre l'Union européenne et la Russie soit en passe d'effacer le choc du conflit en Tchétchénie comme il

avait surmonté celui de la crise financière d'août 1998, d'une manière absolument inadmissible.

**2) *Une politique en faveur des droits de l'homme, de la paix et du désarmement, complémentaire des politiques commerciales et d'aide au développement de la Communauté européenne***

La Communauté européenne est un acteur mondial et un leader dans les domaines du commerce, de l'aide et des finances, même si sa politique économique extérieure semble écartelée entre la promotion d'une libéralisation multilatérale du commerce et la protection des pays les moins développés. La révision de la convention de Lomé entre l'Union européenne et les 71 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) a été l'occasion de souligner l'importance de l'instauration de la démocratie et de la prévention des conflits comme conditions nécessaires du développement, notamment en Afrique. A cet égard, la PESC peut apporter un soutien considérable à la mise en œuvre de ces nouvelles orientations.

C'est ainsi qu'en 1999, l'Union européenne a continué à développer le dialogue politique avec un certain nombre de pays ou groupes de pays en s'efforçant d'étendre son action en matière de défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a par ailleurs poursuivi sa politique en faveur de la paix en proposant sa médiation et en contribuant à relancer le dialogue entre les parties en conflit ou, encore, en apportant une aide humanitaire aux populations civiles. Enfin, en matière de sécurité, en dehors des décisions prises dans le domaine de la défense, l'Union s'est attachée aux questions du désarmement notamment à la promotion de l'entrée en vigueur du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, à l'établissement d'un régime de vérification et de contrôle du respect de la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines, à la mise en œuvre de la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnelles. Elle s'est également préoccupée de l'application de son code de conduite sur les exportations d'armes, de la diffusion des armes légères et de la révision du système de contrôle des exportations de biens et de technologies à double usage.

Il convient toutefois de rappeler que, pas plus qu'en ex-Yougoslavie, l'Union européenne n'a été capable d'intervenir efficacement lorsque des conflits ont éclaté dans la région des grands lacs, au Rwanda en 1994 et au Congo en 1996.

## D. Une assise encore fragile

### *1) Une PESC virtuelle en quête d'une opinion européenne dont les nouvelles demandes sont insuffisamment médiatisées par les parlements*

La PESC ne repose pas sur une opinion publique, une citoyenneté ni encore moins un patriotisme européens, mais sur quinze opinions publiques et citoyennetés.

Devant la complexité de définir un dénominateur commun à partir d'une telle hétérogénéité, la prudence semble commander de s'en tenir au processus traditionnel de conduite des affaires étrangères, laissant une large autonomie aux gouvernements sous le contrôle relativement souple des parlements.

Ce modèle a bien fonctionné lorsque la politique étrangère avait pour objet principal d'organiser les équilibres de puissance entre les Etats, mais il doit désormais s'adapter à de nouvelles demandes en faveur de la protection des droits de l'homme face aux agissements de certains Etats ou intérêts économiques, sous la pression de nouveaux acteurs émanant de la société civile comme les organisations non gouvernementales. Ces nouveaux thèmes sont d'ailleurs un facteur de rapprochement de l'opinion européenne.

Mais le processus traditionnel de conduite et de contrôle ne prend pas suffisamment en compte la nécessité de médiatiser l'expression de ces nouvelles demandes au sein des parlements. **Ceux-ci doivent donc y être associés plus étroitement, sinon il court le risque de susciter des incompréhensions graves et d'entraîner la perte du soutien de l'opinion à toute politique étrangère et de sécurité européenne.**

Cette question se pose aussi bien pour le rôle des parlements nationaux que du Parlement européen dans ce processus de décision.

### *2) Une PESC aux principes à géographie variable : droits de l'homme pour les petits pays et realpolitik pour les grands ?*

La crise du Kosovo et les récents événements en Autriche ont montré que l'Union européenne n'est pas seulement une entité économique mais également une entité politique fondée sur une forte éthique.

Comme l'a déclaré le président portugais du Conseil, M. Amado, devant le Parlement européen, le 17 février 2000, « *la politique des droits de l'homme fait partie intégrante de notre identité européenne. La position de l'Union doit donc être sans ambiguïtés, qu'il s'agisse de la Chine, de Cuba, de l'Indonésie ou d'autres pays* ». Par ailleurs, rappelant que les crédits que la Commission peut consacrer aux droits de l'homme représentent environ 100 millions d'euros, le commissaire Chris Patten a annoncé que la Commission présentera au milieu de l'année un document qui proposera de placer les droits de l'homme au cœur de la PESC.

Cette démarche est bienvenue car, jusqu'à présent, l'Union européenne n'a pas trouvé le juste équilibre entre la promotion des droits de l'homme et la *realpolitik*.

Le contraste est en effet saisissant entre la fermeté avec laquelle l'Union européenne a sanctionné, légitimement, la dictature birmane ou plusieurs Etats ACP pour atteintes aux droits de l'homme, en les privant du système des préférences généralisées ou des dispositifs de la convention de Lomé, et la prudence avec laquelle elle a réagi aux comportements de la Chine dans l'affaire du Tibet ou à ceux de la Russie dans le conflit tchéchène.

Le compromis intervenu dans la révision de la convention de Lomé sur les conditions de suspension de la convention, en cas de violation des droits de l'homme et de la bonne gestion des affaires publiques, montre que l'Union européenne a compris qu'elle ne devait pas plaquer de manière simpliste le modèle occidental sans prévoir aucune adaptation aux réalités multiples. Il faut en effet distinguer les règles fondamentales universelles qui ne souffrent aucune discussion et, d'autre part, leur traduction dans la réalité de chaque pays qui doit être possible à condition de ne pas remettre en cause les principes eux-mêmes. L'Union européenne a ainsi essayé d'éviter le risque d'arrogance que certains reprochent à juste titre aux Etats-Unis.

L'Union européenne n'a, en revanche, pu éviter la perte de crédibilité qu'ont entraîné jusqu'à présent ses positions à l'égard de la Chine et de la Russie.

L'Union européenne et la Chine ont tenu fin février 2000 une session marathon de onze heures de dialogue sur les droits de l'homme qui n'a abouti à aucun résultat concret et le Conseil « Affaires générales » se prononcera le 20 mars sur l'opportunité de soutenir la résolution sur les droits de l'homme en Chine que les Etats-Unis comptent présenter le même jour lors de la réunion de la Commission des droits de l'homme de l'ONU à Genève. M. Patten a également laissé entendre, devant le Parlement européen, que si le dialogue n'apportait pas de réels progrès,

l'Union devait envisager une autre stratégie et même la possibilité de présenter une résolution aux Nations unies. Mais la majorité des Etats membres semble toutefois très réticente à l'idée d'accroître la pression sur la Chine.

Or, comme l'a déclaré M. Fava au nom du groupe socialiste, lors du débat qui s'est tenu au Parlement européen sur les droits de l'homme le 17 février dernier : « *la défense des droits de l'homme ne doit pas se borner à la condamnation ou à la punition, mais se concentrer davantage sur la prévention* » et s'il ne faut pas abuser de l'instrument de l'embargo, il ne faut pas être trop prudent, en cas de violation des droits de l'homme, dans l'utilisation de l'instrument que représente la suspension des accords avec les pays tiers.

C'est le signe fort que l'Union européenne, comme la communauté internationale, n'est jamais parvenue à adresser à la Russie après le déclenchement obscur de la seconde guerre en Tchétchénie mais surtout sa conduite dévoyée par l'existence de camps de filtration, de fosses communes, d'atteintes à la liberté d'information et à la protection des populations civiles. La Russie est pourtant signataire des conventions de Genève et de leurs protocoles, des conventions sur la protection des populations civiles, sur la sauvegarde des droits de l'homme, selon lesquelles notamment la population et les structures civiles ne peuvent être la cible d'attaques. Mais il n'y a eu malheureusement aucune condamnation formelle émanant du Conseil de l'Europe dont aujourd'hui la Russie est membre.

Les cinquante-quatre pays membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont signé, lors du sommet du 19 novembre 1999 à Istanbul, une charte de sécurité qui confirme leurs règles de conduite et élargit les capacités d'intervention de l'Organisation. Trente pays, dont les Etats-Unis et la Russie, ont également signé le traité sur les forces conventionnelles en Europe (CFE) réduisant globalement de 10 % environ le niveau des armements conventionnel et des troupes fixes à la fin de la guerre froide, tout en accordant à la Russie un relèvement des plafonds territoriaux dans la zone troublée des flancs sud, c'est-à-dire du Caucase. Les Occidentaux ont néanmoins prévenu la Russie qu'ils ne ratifieraient pas le traité tant qu'elle violerait les plafonds autorisés en raison de la guerre en Tchétchénie. Les pays membres ont enfin adopté une déclaration finale qui reconnaît à l'OSCE un rôle politique dans le conflit en Tchétchénie, mais dans des termes si vagues qu'elle n'a pu jusqu'à maintenant l'exercer réellement. La Russie a cependant annoncé que le Haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Mme Mary Robinson, pourrait se rendre dans le Caucase du Nord début avril. Elle a également fait une timide ouverture en direction de l'Union européenne lors de la réunion ministérielle UE-Russie du 2 mars 2000, en

acceptant que des observateurs européens puissent travailler à Moscou au bureau des droits de l'homme, concession que l'Union a jugée insuffisante.

La France s'efforce de tenir une ligne de juste équilibre entre la poursuite d'une politique à long terme avec la Russie et la ferme condamnation de ses méthodes en Tchétchénie, assortie de sanctions concertées. Elle semble un peu isolée dans cette attitude par rapport à la plupart des gouvernements européens. Mais elle doit persévérer en ce sens, en accord avec la sensibilité des opinions publiques. Une partie des Occidentaux considère en effet qu'il n'y a pas simplement la lutte d'un peuple tchétchène, mais aussi une question reliée au terrorisme international et qu'il convient d'abord d'empêcher une « Afghanisation » de la région. D'autres pensent que l'application de sanctions économiques ne ferait qu'aggraver la situation de la population et empêcherait la Russie de rembourser ses dettes.

Les droits de l'homme sont en tous cas un principe indivisible et s'ils ne peuvent tenir lieu à eux seuls de politique étrangère, l'Union européenne s'honorerait à montrer la même exigence avec les puissants qu'avec les petits.

### *3) Une PESC incomplète en l'absence d'un outil militaire*

Dans une première phase de la construction européenne, la Communauté européenne a fait l'expérience qu'il ne suffisait pas d'être un acteur mondial de premier plan sur le terrain économique pour disposer d'une influence dans les affaires du monde à la mesure de cette puissance économique. Elle s'est donc renforcée d'une PESC.

Dans une deuxième phase, l'Union européenne a fait l'expérience qu'il ne suffisait pas de disposer d'une puissance purement civile pour exercer une influence déterminante dans les relations internationales. Même s'il faut distinguer entre les objectifs que l'on recherche politiquement, ce que l'Union peut faire, et ceux pour lesquels on est prêt à engager la force, ce que l'Union ne peut pas faire seule, la puissance globale n'existe pas sans la capacité d'utiliser la force. Un acteur mondial de premier plan doit avoir la capacité de développer une approche globale et pouvoir couvrir tout le champ des compétences et des moyens, non seulement économiques et humanitaires, mais aussi diplomatiques et militaires.

C'est l'ambition de la troisième phase dans laquelle l'Union européenne vient d'entrer.



## **II. LES IMPERATIFS DU DEVELOPPEMENT D'UNE EUROPE DE LA DEFENSE**

### **A. Des attermolements d'Amsterdam aux décisions d'Helsinki**

Les efforts menés par l'Union européenne pour progresser dans le domaine de la défense et de la sécurité ont oscillé entre des phases de progression et de stagnation.

La nécessité de combler le vide stratégique provoqué par la fin du monde bipolaire et de faire face à l'apparition de nouvelles menaces a semblé favoriser, dans un premier temps, une évolution de toutes les parties au débat.

Le Conseil de l'Atlantique Nord réuni à Berlin en 1996 a adopté le principe du développement d'un pilier européen au sein de l'OTAN, reposant d'une part sur le concept de groupements de forces interarmées multinationales (GFIM) permettant l'utilisation de capacités militaires séparables, mais non séparées dans des opérations dirigées par l'UEO, d'autre part sur une planification militaire appropriée permettant à une structure de commandement et à des forces préalablement identifiées d'opérer sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO, enfin sur l'approbation de la mise à disposition de moyens et le suivi des opérations par le Conseil de l'OTAN.

Parallèlement à cette évolution de l'OTAN, les Européens se sont engagés dans un renforcement opérationnel de l'UEO et ont essayé d'améliorer leur coopération en matière d'armement<sup>(3)</sup> pour faire face aux contraintes budgétaires et à la concurrence d'une industrie de défense américaine complètement restructurée. De plus les positions nationales ont sensiblement évolué : la France, qui réorganisait sa défense et

---

<sup>(3)</sup> Notamment grâce à des développements institutionnels comme le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO), instance de coopération de l'UEO en matière d'armement, créée en décembre 1992 – qui a donné naissance en novembre 1996 à l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0), chargée de recherches menées dans le cadre du GAEO – et l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR), créé le 12 novembre 1996 par l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, sur une initiative franco-allemande.

professionnalisait son armée, s'est rapprochée de la structure militaire de l'OTAN pour favoriser sa rénovation et l'émergence d'un pilier européen en son sein, l'Allemagne surmontait progressivement ses réserves constitutionnelles pour participer militairement à la gestion des crises, dont les missions avaient été définies par l'UEO dans la déclaration de Petersberg en juin 1992, et les neutres s'orientaient vers une acceptation de ces missions.

Puis est venu le temps des déceptions, marquées par le désaccord franco-américain sur l'attribution aux Européens de postes de commandement importants au sein de l'OTAN, par le refus des Européens de se servir des capacités opérationnelles de l'UEO dans la crise albanaise où leur utilisation semblait appropriée, et enfin par la timidité du traité d'Amsterdam en matière de défense et de sécurité.

Dans ce domaine, les Etats membres favorables à des évolutions très lentes l'ont emporté sur les Etats plus ambitieux comme le nôtre.

Le traité prévoit la définition progressive, et non plus à terme, d'une politique de défense commune, ne pouvant conduire à une défense commune que si le Conseil européen en décide ainsi. Il prévoit également la possibilité d'intégrer l'UEO dans l'Union européenne sur décision du Conseil européen.

Quelques avancées ont cependant été accomplies, avec l'incorporation des missions humanitaires et de gestion des crises dans les objectifs de la PESC, l'intégration de la coopération entre Etats membres en matière d'armement et enfin, le resserrement des liens institutionnels entre l'UEO et l'Union européenne : désormais l'UEO donne à l'Union l'accès à une capacité opérationnelle, notamment dans l'accomplissement des missions de Petersberg, elle assiste l'Union dans la définition des aspects de la PESC ayant trait à la défense, et le Conseil européen définit les orientations à l'égard de l'UEO lorsque l'Union y a recours.

La mention de l'OTAN, pour la première fois dans le corps du traité, traduit clairement l'importance fondamentale que lui accordent ses membres européens pour la défense du continent, confirmée d'ailleurs par la volonté générale des pays d'Europe centrale et orientale d'y adhérer le plus rapidement possible.

A partir du deuxième semestre 1998, plusieurs événements ont montré que l'Union européenne était prête à s'impliquer de plus en plus directement dans les affaires de sécurité et de défense : le Conseil européen informel de Pörschach des 24 et 25 octobre 1998, la réunion des ministres de la défense des Quinze à Vienne, les 3 et 4 novembre

1998, mais surtout **le sommet franco-britannique de Saint-Malo**, le 4 décembre 1998, ont relancé le débat sur l'Europe de la défense, en s'attachant plus aux aspects pratiques sur les capacités opérationnelles qu'aux débats de principe sur l'affirmation d'une identité européenne de défense. Ces conclusions par lesquelles la France et le Royaume-Uni souhaitaient que l'Union européenne ait « *une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire* », indiquaient une nette évolution du Royaume-Uni qui, au début de 1997, s'était opposé à ce que les pays européens souhaitant intervenir dans la crise albanaise puissent s'engager sous l'égide de l'UEO. **Le sommet franco-allemand de Toulouse** des 28 et 29 mai 1999 confirmait ces vues sur le développement de moyens autonomes pour faire face aux crises et appelait à la transformation du corps européen en corps de réaction rapide européen ainsi qu'à la restructuration des industries de défense.

Cette dynamique a débouché sur un consensus au **Conseil européen de Cologne** des 3 et 4 juin 1999, au cours duquel les quinze membres de l'Union européenne ont affirmé leur volonté d'assumer l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises et ont demandé à la présidence finlandaise de préparer l'inclusion des tâches de l'UEO dans l'Union européenne, ainsi que la mise en place d'un comité politique et de sécurité, d'un comité militaire et d'un état-major de l'Union européenne, avec un centre de situation. **L'Union devra pouvoir décider et agir dans la gestion des crises en s'appuyant soit sur des moyens nationaux ou multinationaux européens, soit sur les moyens et capacités de l'OTAN. A cette fin, elle devra disposer d'une capacité d'action autonome**, qui sera renforcée en particulier en matière de renseignement, de capacité de projection, de commandement et de contrôle et bénéficiera d'un effort pour l'adaptation, l'entraînement et la mise en cohérence des forces européennes nationales et multinationales. Le Conseil européen reconnaît aussi la nécessité de renforcer la base industrielle et technologique de la défense et affirme sa volonté d'encourager la restructuration de l'industrie européenne de défense et de progresser dans l'harmonisation des besoins militaires ainsi qu'en matière de planification et de fourniture d'armements. Dans le même temps, pour répondre aux préoccupations de certains Etats membres qui s'inquiètent d'une « militarisation » de l'Union, **la présidence a lancé une réflexion sur les instruments non militaires de gestion des crises.**

L'objectif serait d'adopter **les décisions nécessaires d'ici à la fin de l'an 2000. L'Union européenne disposera bientôt d'une capacité militaire pour la gestion des crises, grâce notamment au transfert des capacités de l'UEO** dans des conditions qui devraient préserver les acquis de l'UEO en termes de gestion de crises, de préparation politique

et technique et de coopération avec des pays membres et des pays non-membres de l'Union européenne. **L'UEO aura achevé sa mission en tant qu'organisation à la fin de ce transfert.** Le Conseil européen n'indique pas si le Conseil de l'UEO sera intégré dans les structures de l'Union ni si le poste de secrétaire général de l'UEO sera fusionné avec celui de Haut représentant de la PESC, mais celui-ci devra exercer simultanément, à titre personnel, les fonctions de secrétaire général de l'UEO dans cette période de transition.

En revanche, **aucune allusion n'a été faite à l'article V du traité de Bruxelles sur la garantie d'assistance mutuelle entre les membres de l'UEO en cas d'agression.** Il est seulement indiqué que « *les différentes situations des Etats membres concernant les garanties de défense collective ne s'en trouveront pas affectées* », ce qui signifierait qu'après l'intégration de l'UEO dans l'Union européenne, la garantie mutuelle de l'article V de l'UEO continuerait à s'appliquer seulement aux membres actuels de l'UEO. Il est également affirmé que « *l'Alliance reste le fondement de la défense collective de ses membres* ». Le Commissaire européen, M. Verheugen, en a conclu que l'Union européenne n'avait pas l'intention de prendre à son compte les tâches principales de l'OTAN, qui sont celles de la défense collective du territoire de ses membres, mais bien de jouer un rôle actif en matière de gestion des crises. Il n'était certainement pas possible d'aller au-delà et les décisions de Cologne renforceront la crédibilité et l'efficacité de la contribution des Européens à l'OTAN qui reste un élément fondamental de la défense collective.

**Le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 a traduit ces lignes directrices en actions précises,** avec l'objectif d'adopter les décisions nécessaires à la fin de l'an 2000, tout en soulignant que ce processus devra éviter d'inutiles doubles emplois et qu'il n'implique pas la création d'une armée européenne.

Après avoir indiqué que l'Union contribuera à la paix et à la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies et reconnu le Conseil de sécurité des Nations unies comme l'instance chargée en premier lieu de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationale, **le Conseil européen a articulé ses décisions en cinq points.**

1. Les Etats membres devront être en mesure, d'ici 2003, de **déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, afin d'assumer l'ensemble des missions de gestion des crises.** Cette force, représentant l'équivalent d'un corps d'armée, soit une quinzaine de brigades de type OTAN, ne serait pas une formation

permanente constituant l'embryon d'une armée européenne, mais elle serait mobilisable en tout ou partie selon les besoins, à partir d'une force terrestre de réaction rapide. Son accompagnement aérien et naval, réparti entre un groupe aéronaval et un groupe amphibie, comprendra 300 à 500 avions dont 150 à 300 de combat et une quinzaine de grands bâtiments de combat. Elle disposera également de moyens de commandement, de renseignement et de logistique et sera soutenue par une réserve de 120 000 à 150 000 hommes.

**2. De nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires seront créés au sein du Conseil** pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations, dans le respect du cadre institutionnel unique.

**3. Des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines et entières entre l'Union européenne et l'OTAN seront définies**, en tenant compte des besoins de tous les Etats membres de l'Union européenne.

**4. Des dispositions adéquates seront définies pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des Etats européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'Union européenne ainsi qu'à d'autres Etats concernés de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'Union européenne.**

**5. Un mécanisme pour la gestion non militaire des crises** sera institué pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires dont disposent l'Union et les Etats membres.

Cette évolution vers la construction d'une Europe de la défense présente trois caractéristiques remarquables.

La défense européenne est restée pendant des décennies un sujet tabou puis a fait l'objet de débats aussi variés que passionnés. Au cours des deux dernières années s'est fait jour une approche nouvelle du concept, dédramatisée et pragmatique, et ce n'est qu'à partir du moment où l'Union européenne a accordé autant d'importance aux capacités opérationnelles qu'aux questions institutionnelles qu'elle a accompli des avancées spectaculaires sur un dossier semblant, hier encore, avoir de très faibles chances de progresser à moyen terme.

Une autre évolution heureuse a résulté de la très forte accélération du processus entre Cologne et Helsinki et il faut rendre hommage à la

présidence finlandaise d'en avoir été le moteur et d'avoir ainsi confirmé l'évolution considérable en la matière des pays neutres.

Enfin, cette évolution se déroule dans le contexte du double élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN aux pays d'Europe centrale et orientale. Le rapporteur tient à rappeler que les deux processus d'élargissement sont totalement distincts et que l'adhésion à l'une n'entraîne aucun droit d'accès automatique à l'autre.

## **B. La clarification des objectifs**

### ***1) Tirer la leçon des expériences de la Bosnie, de l'Irak et du Kosovo : comment sortir des protectorats humanitaires sans entrer dans des embargos « inhumanitaires » ?***

La gestion des crises est une expression quelque peu trompeuse dans la mesure où elle évoque plutôt des interventions courtes et limitées. Elle débouche en réalité, pour les opérations les plus importantes, sur des « protectorats humanitaires » de longue durée dont l'issue politique est incertaine faute d'avoir défini des objectifs politiques clairs au départ. Initiées le plus souvent sous la pression des opinions publiques occidentales émues par les drames humanitaires, ces interventions doivent être conçues de manière à déboucher sur une alternative politique assurant la protection durable des populations, avec des partenaires dont on exige dès le début démocratie et modération.

Au Kosovo, la communauté internationale avait pour objectif de mettre fin à l'agression d'un peuple contre un autre appartenant au même Etat, d'éviter la partition ethnique et la formation de deux Etats et de construire une société démocratique, ouverte à tous ses habitants, quelle que soit leur origine. Elle se retrouve confrontée, après sa victoire militaire, à une partition de fait du territoire, des mouvements d'épuration ethnique réciproque entre les anciens agresseurs et les anciennes victimes et une tentative d'instrumentalisation des forces internationales par les groupes serbes et kosovars les plus extrémistes.

La guerre contre l'Irak, menée pour mettre fin à une agression contre un autre Etat, a été suivie d'un embargo pour contraindre ce pays à désarmer, qui frappe la population et non le régime depuis dix ans et prend, pour la première fois dans une opération internationale, un caractère « inhumain ». Après l'échec de la résolution 986 « Pétrole contre nourriture », le Conseil de sécurité de l'ONU a tenté de sortir de cette impasse en adoptant, le 17 décembre 1999, la résolution 1284 pour

instaurer un nouveau régime d'inspection de l'industrie d'armement de l'Irak, en échange de la suspension des sanctions draconiennes imposées à ce pays depuis 1991. La résolution supprime également le plafond imposé jusqu'à maintenant aux exportations de pétrole irakien. La France s'est abstenue, comme la Russie et la Chine, parce qu'elle a jugé les critères de déclenchement de la suspension des sanctions par période de cent-vingt jours encore trop vague et souligné que les sanctions devront être levées et non pas suspendues lorsque le désarmement sera total.

**La France est, en revanche, parvenue, avec d'autres Etats membres, à faire évoluer les sanctions de l'Union européenne contre la Serbie pour alléger celles qui frappaient la population et mieux les cibler contre le régime de M. Milosevic.** Une partie des sanctions contre la République fédérale de Yougoslavie ont en effet renforcé le sentiment nationaliste serbe de persécution et ont handicapé l'opposition qui est passée pour le parti de l'étranger. En suspendant l'embargo aérien et en adoptant des décisions relatives à l'«Energie pour la démocratie» en faveur de villes d'opposition, l'Union européenne retire à M. Milosevic l'alibi dont il se sert pour justifier la débâcle économique et elle brise l'isolement dans lequel le régime maintient la population pour durer.

## ***2) Définir les principes communs sur l'usage légitime de la force et l'ambition stratégique de l'Union européenne***

Les missions de Petersberg reprises à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne comprennent une gamme très diverse d'opérations possibles : des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix, des missions de force de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. Ces missions couvrent ainsi la première et la deuxième génération des opérations de maintien de la paix des Nations unies : missions entreprises en vertu du chapitre VI de la charte des Nations unies (interpositions entre les parties après un cessez-le-feu ou compromis de paix, opérations de type « casques bleus » ou Chypre), et missions humanitaires ou d'imposition de la paix relevant du chapitre VII, susceptibles d'exiger le recours à la force (par exemple, Bosnie, Somalie, Rwanda, Haïti, Albanie). Les premières ont suscité une forte participation des pays neutres, non alignés (Autriche et pays nordiques), alors que les autres ont souvent été lancées et dirigées par les Etats-Unis et/ou les principaux pays européens de l'OTAN. Il est vraisemblable que les futures missions impliquant les forces européennes seront plutôt du type « chapitre VI et demi » : le soutien à la paix peut facilement dégénérer en situation de combat et les casques bleus devront donc être entraînés pour toutes les opérations militaires envisageables. Quoi qu'il en soit, les

quinze Etats membres devront s'entendre sur une lecture commune de l'usage légitime de la force et de l'ambition stratégique de l'Union européenne.

L'usage légitime de la force conduit à s'interroger sur la portée de la référence aux principes de la charte des Nations unies et au Conseil de sécurité comme première instance de décision pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La charte des Nations unies est fondée sur le respect de la souveraineté des Etats et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures et, même si le droit international est en train d'évoluer vers la reconnaissance de la pratique de l'ingérence humanitaire, le Conseil de sécurité compte des membres permanents fortement attachés au respect de ces principes. Il semble cependant que l'Union se soit réservée la possibilité de décider d'une intervention, au cas où le Conseil de sécurité ne parviendrait pas à définir une position. Toutefois, au-delà de la volonté de ne pas s'abstraire de toute référence au droit international pour légitimer ces opérations, il est également nécessaire de ne pas s'enfermer dans un débat trop théorique pour pouvoir faire face à de nouvelles menaces encore imprévisibles.

L'Union européenne n'a pas pour ambition stratégique de devenir l'un des gendarmes du monde mais d'être capable d'assumer, à la fois, une opération lourde du type Kosovo dans quatre ou cinq ans et une opération humanitaire ou d'évacuation des ressortissants. Le concept de sécurité de l'Union européenne ne s'arrête pas à l'Europe géographique mais là où l'Union européenne a des intérêts. Le champ géographique d'intervention pour les missions de Petersberg dépendra du consensus des Etats membres dans le cadre de l'OTAN ou de l'Union européenne. Il va de soi que l'Union européenne pourrait être amenée à intervenir dans n'importe quelle zone pour une évacuation de ressortissants mais la réponse est moins évidente pour les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. L'Union européenne serait susceptible d'intervenir à sa périphérie comme au cours des dix années de crise écoulées, mais dans un nouveau voisinage de sécurité beaucoup plus difficile et hors de l'Europe géographique après la réalisation de l'élargissement. Le général Cevik Birc, chef d'état-major adjoint turc, constatait en 1998 que ce que l'OTAN identifie comme risques et menaces majeurs peut notamment être trouvé dans la zone entourant la Turquie : prolifération d'armes de destruction massive, fondamentalisme religieux, trafic illégal d'armes et de drogue, troubles politiques, terrorisme international et mouvement massif de réfugiés. La question se pose également pour des interventions en Afrique, alors que les nouvelles politiques d'assistance militaire des puissances occidentales à l'égard de ce continent consistent à aider les organisations et Etats africains à rétablir l'ordre plutôt qu'à s'impliquer directement.

La France ne souhaite pas s'engager dans une doctrine d'emploi trop précise de la force autonome européenne de manière à préserver la plus grande souplesse d'adaptation aux circonstances. La clarification du cadre d'intervention général permettrait néanmoins de déterminer jusqu'à quelle profondeur de champ la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) pourrait disposer de l'outil militaire qui lui a tant manqué dans la crise yougoslave pour asseoir son autorité, et donc de connaître, à travers la zone d'intensité maximale de la PESC, l'étendue des ambitions de l'Union européenne en tant que puissance.

**C. Pour un processus de décision fondé sur l'autonomie, la cohérence, l'efficacité et la légitimité démocratique**

***1) Un dispositif reposant sur trois organes politiques et militaires pour choisir entre trois options***

En premier lieu, les ministres de la défense seront impliqués dans la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSA) ; ainsi, lorsque le Conseil « Affaires générales » examinera des questions liées à cette dernière, les ministres de la défense y participeront, s'il y a lieu, afin de donner des orientations en matière de défense.

D'autre part, le 1<sup>er</sup> mars 2000, l'Union européenne a mis en place, au sein du Conseil, les structures politiques et militaires intérimaires chargées du développement ultérieur de la PECSA et notamment de préparer l'installation du dispositif permanent prévue pour le début de 2001. Ces instances intérimaires comprennent :

– un comité politique et de sécurité composé de représentants nationaux de haut niveau (directeurs politiques adjoints des ministères des affaires étrangères ou ambassadeur) et présidé par l'Etat assurant la présidence de l'Union. Certains Etats souhaitent que le Haut représentant pour la PESC préside le COPS dans l'avenir. Cet organe est chargé, d'une part, d'assurer, sous la supervision du comité politique composé des directeurs politiques des ministères des affaires étrangères, le suivi du fonctionnement futur de la PECSA et, d'autre part, de traiter de la gestion courante des questions PESC, en relation étroite avec le Haut représentant pour la PESC ;

– un organe composé de représentants militaires des chefs d'état-major des armées des Etats membres est institué afin de donner au comité politique et de sécurité, en tant que de besoin, des avis militaires. Un

certain nombre d'Etats membres ont désigné leur représentant militaire à l'OTAN pour occuper ce poste ;

– le secrétariat du Conseil est renforcé par des experts militaires détachés par les Etats membres afin de contribuer aux travaux relatifs à la PECSD et de constituer le noyau du futur état-major.

Ces organes intérimaires préfigurent les organes politiques et militaires permanents qui seront créés au sein du Conseil :

– le comité politique et de sécurité (COPS) permanent, siégeant à Bruxelles, sera composé de représentants nationaux au niveau de représentants de haut niveau/ambassadeurs. Il traitera de tous les aspects de la PESD, y compris la PECSD, conformément aux dispositions du TUE et sans préjudice de la compétence communautaire. Dans le cas d'une opération militaire de gestion de crises, le COPS exercera, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. A cette fin, des procédures appropriées seront adoptées afin de prendre des décisions efficaces et urgentes. Le COPS adressera également des directives au comité militaire ;

– le comité militaire (CM) sera composé des chefs d'état-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. Le CM se réunira au niveau des chefs d'état-major des armées en tant que de besoin. Ce comité donnera des avis militaires et formulera des recommandations destinées au COPS et fournira des directives militaires à l'état-major. Le président du CM assistera aux sessions du Conseil lorsque celui-ci aura à prendre des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense.

– l'état-major (EM), au sein des structures du Conseil, mettra ses compétences militaires au service de la PECSD, notamment de la conduite des opérations militaires de gestion des crises menées par l'Union européenne. L'état-major sera chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales.

Par rapport aux structures de l'Alliance atlantique, le COPS jouera un rôle politique à peu près équivalent à celui du Conseil atlantique, à la différence de l'état-major par rapport au *SHAPE*. L'état-major devra disposer d'une capacité de planification stratégique en amont de la division pour assurer son autonomie. Il ne disposera pas, en revanche, d'une capacité de planification opérationnelle qui existe au sein de l'OTAN.

Ces organes politiques et militaires devront disposer des capacités collectives suffisantes en matière de renseignement, de commandement et de contrôle et de transport stratégique, pour évaluer, décider et contrôler et permettre ainsi à l'Union européenne de choisir, en concertation avec ses autres partenaires de l'Alliance atlantique, entre trois options :

- une opération de l'OTAN à laquelle les Etats membres de l'Union européenne participeraient en tant que membres de l'OTAN, comme dans les Balkans ;

- une opération de l'Union européenne avec un recours aux moyens de l'OTAN, conforme aux décisions du Conseil atlantique à Berlin mais qui n'a pas encore fonctionné ;

- une opération de l'Union européenne sans recours aux moyens de l'OTAN.

## ***2) L'autonomie de décision de l'Union européenne par rapport à l'OTAN : coopération sans subordination***

La mise en place par l'Europe d'une capacité d'action autonome pour ce qui concerne la gestion des crises va se traduire par le fait que celle-ci va devenir un champ de compétences commun à l'OTAN et à l'Union européenne. La question se pose donc du partage des responsabilités en la matière au sein de l'Alliance atlantique, sachant que la défense mutuelle des membres de l'Union reste l'apanage de l'OTAN.

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN, défini lors du Conseil de l'Atlantique Nord tenu à Washington en avril 1999, a reconnu expressément la légitimité de l'aspiration des Européens à l'exercice de responsabilités accrues en matière de sécurité et de défense. Ainsi, « *l'OTAN soutient pleinement le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance en mettant à disposition ses moyens et capacités pour des opérations dirigées par l'UEO* » et donc, à terme, par l'Union européenne. La décision prise par l'Union européenne à Cologne, confirmée et explicitée à Helsinki, de se doter d'une « *capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'Union européenne, en réponse à des crises internationales* », pose en des termes nouveaux le problème de l'articulation entre l'action de l'Union européenne et celle de l'Alliance atlantique. Nombreuses sont les interrogations qu'il soulève, sur lesquelles la réflexion, tant au sein de l'Union européenne qu'avec les partenaires de l'Alliance atlantique, en particulier les Etats-Unis, en est seulement à ses débuts.

Le rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense adopté par le Conseil européen de Cologne n'évoque la question que pour indiquer qu'il ne l'abordera pas, se bornant à renvoyer à des décisions qui seraient prises « *au cas par cas à travers des consultations entre l'Union européenne et l'OTAN et dans une transparence totale* » ...

Au Conseil européen d'Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, a été adoptée une formulation ambiguë, résultat de négociations complexes entre Européens, selon laquelle le Conseil européen pourra « (...) *là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, (...) lancer et (...) conduire des opérations militaires sous la direction de l'Union européenne en réponse à des crises internationales* ». Cette formulation, adoptée à la satisfaction de la France contre celle préconisée par les pays européens plus atlantistes qui étaient partisans d'un « (...) *lorsque l'OTAN* » etc, est en réalité loin de résoudre la question de savoir comment, dès lors que l'Europe disposera d'une force militaire autonome, sera exercée l'option entre les trois types d'intervention auxquels pourra désormais donner lieu une situation de crise : **soit une intervention menée sous la seule responsabilité de l'OTAN ; soit une intervention menée sous la direction de l'Union européenne avec le recours aux moyens de l'OTAN ; soit une intervention menée sous la direction de l'Union européenne avec ses seuls moyens propres.**

Les Etats-Unis ont, eux, une position très claire sur ce dossier : ils entendent voir reconnaître à l'OTAN le « droit de premier refus », c'est-à-dire la prérogative de décider, face à une situation de crise, si l'Alliance atlantique entend ou non prendre la direction d'une intervention militaire. Ils redoutent en effet une situation dans laquelle ils seraient prêts à intervenir militairement mais pas politiquement et où les Européens se trouveraient dans la position inverse. Pour éviter que l'OTAN et l'Union européenne ne soient en opposition au lieu de rester complémentaires, ils souhaitent l'instauration d'un droit de premier refus pour l'OTAN qui reviendrait à bloquer une opération militaire des Européens lancée sans consultation préalable des Etats-Unis. Faisant apparaître de façon flagrante le caractère subsidiaire d'une éventuelle intervention sous la responsabilité de l'Union européenne, **un tel schéma n'est pas considéré comme acceptable par la majorité des pays européens, notamment la France.**

Les autorités françaises estiment que le problème ne se pose pas en ces termes et qu'il ne saurait connaître de solution de type institutionnel. Faisant valoir que toute décision en la matière sera nécessairement consensuelle, elles mettent l'accent sur l'importance des échanges entre responsables américains et européens. Ainsi, dans un discours prononcé à

l'Institut Clingendael à La Haye le 10 février dernier, M. Alain Richard, ministre de la défense, a développé l'idée selon laquelle le nouveau partage des responsabilités entre l'Union européenne et l'OTAN en matière de sécurité ne peut être source de conflits, dans la mesure où les Européens ont les mêmes valeurs et les mêmes objectifs stratégiques que leurs alliés américains. Aussi ne lui paraît-il pas imaginable d'envisager que les Européens puissent céder à la tentation de mener une opération contre l'avis des Etats-Unis.

On peut se demander si cette présentation, moins brutale qu'une solution institutionnelle qui reconnaîtrait le « droit de premier refus » à l'OTAN – et donc, de fait, aux Etats-Unis – et plus respectueuse des sensibilités européennes, n'en est pas, en dernière analyse, assez proche sur le fond : dans toutes les hypothèses et de quelque façon qu'on veuille présenter les choses, ce sera de la position des Etats-Unis que découlera la possibilité ou non pour l'Union de prendre la direction d'une intervention. Bien que difficile à admettre pour les Européens les moins atlantistes, cette conclusion ne fait que refléter une réalité aujourd'hui incontournable : actuellement et probablement pour plusieurs années encore, le déséquilibre des moyens entre les Etats-Unis et l'Europe donne aux premiers l'influence déterminante sur la conduite à tenir face à une crise.

A supposer en effet que, dans un contexte donné, les intérêts des Européens et des Américains ne soient pas convergents et que leur analyse de la situation les conduise à des conclusions différentes, les premiers estimant souhaitable une intervention, les seconds, sans y être nécessairement opposés, considérant à tout le moins comme inopportun d'y être impliqués, quelle serait alors la marge de manœuvre de l'Union européenne ? Certes, comme il a été dit au rapporteur, les Quinze pourront alors à eux seuls parfaitement décider de prendre la conduite d'une opération. Une telle décision pourrait théoriquement être arrêtée par les seuls Etats membres de l'Union même s'ils avaient besoin, pour mener à bien l'intervention projetée, de recourir aux moyens de l'OTAN. En effet, dans le cadre du nouveau concept stratégique de l'OTAN défini à Washington en avril 1999, a été prévue une présomption de disponibilité des moyens de l'OTAN en faveur de l'UEO – maintenant de l'Union européenne – pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas militairement engagée. Reste que cette présomption ne peut évidemment pas être considérée comme irrécusable : on imagine mal que l'OTAN puisse mettre ses moyens à la disposition de l'Union européenne si les Etats-Unis n'en étaient pas d'accord...

Qu'en serait-il enfin de la réalité de la capacité autonome de décision des Quinze dans l'hypothèse où ils seraient partisans de mener

une opération en recourant à leurs seuls moyens ? Théoriquement différente du précédent cas de figure, la situation en serait en réalité très proche, au moins à moyen terme. La raison en est que l'Europe ne dispose pas actuellement de la totalité des outils militaires nécessaires à la conduite autonome d'une réponse militaire à une crise. Outre l'insuffisance de ses moyens de transport stratégique maritime et aérien, elle ne serait pas en mesure de remplir seule les fonctions, essentielles dans un tel contexte, de renseignement et d'analyse de la situation. Elle serait donc contrainte, même dans cette hypothèse d'une opération théoriquement menée avec ses seules forces, de faire appel aux moyens disponibles dans le cadre de l'OTAN, qui, dans le cas d'espèce, se trouvent être des moyens américains.

Il convient de noter que le premier exercice conjoint de l'UEO et de l'OTAN, « Crisex 2000 », qui a eu lieu en février et devrait apporter de nombreux enseignements sur la gestion conjointe d'une crise de type Bosnie ou Kosovo, introduit une séquence de décision accordant la priorité à l'OTAN. Il est en effet bâti sur le scénario suivant : une situation de crise dans une île ravagée par des affrontements ethniques provoquant le déplacement de dizaine de milliers de personnes ; une résolution de l'ONU demandant de l'aide ; la décision de l'OTAN d'appuyer l'UEO avec des moyens propres ; la décision de l'OTAN et de l'UEO de confier le commandement de l'opération au « D.Saceur », qui est l'adjoint européen du commandant suprême des forces alliées en Europe, un général américain.

Jusqu'à présent, les relations entre l'Union européenne et l'OTAN sont quasiment inexistantes, même si, dans la logique des décisions arrêtées au Conseil d'Helsinki, le Haut représentant pour la PESC et le Secrétaire général de l'OTAN ont depuis quelques mois des contacts informels. Les modalités de coopération et de consultation préconisées à ce stade de la réflexion par la présidence portugaise conférerait à l'Alliance atlantique une place excessive dans les instances de décision de l'Union en matière de politique de sécurité et de défense. Il est ainsi envisagé que, hors périodes de crise, des officiers de l'Alliance puissent assister aux réunions ministérielles européennes devant traiter du développement des capacités européennes de défense et qu'en période de crise soit mis en œuvre un maillage étroit de relations, allant jusqu'à la présence aux réunions du futur Comité militaire européen de l'adjoint du commandant suprême des forces alliées en Europe. Ces propositions ne font pas l'unanimité au sein des Quinze, rencontrant en particulier l'hostilité de la France. La présidence portugaise espère que les discussions pourront aboutir d'ici le Conseil européen de Santa Maria de Feira qui se tiendra les 19 et 20 juin prochain.

Tant que l'Europe ne disposera pas de la totalité des outils militaires indispensables à l'exécution des missions de Petersberg qu'elle s'est donnée pour objectifs d'assumer, elle ne pourra donc prétendre disposer d'une pleine autonomie de décision et d'action vis-à-vis de l'Alliance atlantique et plus particulièrement des Etats-Unis. C'est un point crucial sur lequel l'Union européenne doit non seulement affirmer une ambition mais s'en donner les moyens.

**3) *L'autonomie de décision de l'Union européenne par rapport aux membres européens de l'OTAN non-membres de l'Union européenne et aux autres partenaires : différenciation sans discrimination***

L'autonomie de décision de l'Union européenne dépendra également de l'étendue des doubles emplois qu'elle s'autorise par rapport aux moyens de l'OTAN et du rôle qu'elle attribue aux membres européens de l'OTAN non-membres de l'Union européenne dans son processus de décision interne.

La non-duplication est un concept établi à Saint-Malo dans le souci de concilier la capacité d'autonomie de décision avec l'impératif budgétaire de non-duplication inutile. Cette notion doit cependant être entendue d'autant plus strictement qu'on se rapproche de la décision. Mais point n'est besoin de reproduire la capacité de renseignement américaine pour parvenir à évaluer et décider quand il suffit de bâtir une capacité de recoupement de cette source de renseignement.

La non-duplication est également fondée sur une présomption de disponibilité des moyens de l'OTAN et d'un accès direct aux moyens de planification de l'OTAN sans avoir à demander une décision de l'Alliance à chaque fois, depuis les décisions du Conseil de l'Alliance atlantique, à Washington en avril 1999. La pratique et les arrangements institutionnels entre l'Union européenne et l'OTAN détermineront la portée exacte de cette présomption.

Enfin, la non-duplication a été reprise dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN défini par ce même sommet, à Washington. Celui-ci reconnaît pleinement le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) au sein de l'Alliance, en mettant à disposition les moyens de l'OTAN par des opérations dirigées par l'UEO, et donc à terme pour l'Union européenne. Mais cette reconnaissance s'exerce dans les trois limites tracées par la Secrétaire d'Etat, Madeleine Albright : non-découplage (pas de relâchement des liens transatlantiques) ; non-duplication (pas de structures ou de moyens

européens faisant double emploi avec ceux de l'OTAN); non-discrimination (pas de position plus favorable pour les membres de l'Union européenne par rapport aux membres de l'OTAN n'appartenant pas à l'Union européenne).

Le Conseil européen d'Helsinki reprend également les principes de non-duplication et de non-discrimination à l'égard des six pays membres européens de l'OTAN non-membres de l'Union européenne dans leur association au processus de décision de l'Union. La Turquie, la Norvège, l'Islande, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque sont actuellement des pays associés de l'UEO. Le Conseil européen d'Helsinki a décidé que des dispositions seront prises *« pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des Etats européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'Union européenne, ainsi qu'à d'autres Etats concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'Union européenne »*. Le Haut représentant pour la PESC a précisé qu'avant la prise de décision, les autres pays contribueront au processus et qu'ils pourront ensuite participer aux opérations convenues, mais que la décision de l'Union européenne sera prise à quinze. A la question de savoir si l'OTAN aura son mot à dire dans cette séquence, M. Solana a répondu que, à partir du moment où la transparence entre l'Union européenne, l'UEO et l'OTAN sera complète, comme le demande le Conseil européen d'Helsinki, la décision sur le recours ou non à des moyens de l'OTAN sera prise en fonction des besoins et du type de crise.

Or, à Helsinki, le 11 décembre 1999, le Premier ministre turc, M. Bulent Ecevit, a déclaré *« qu'il serait injuste d'attendre de ces pays qu'ils reçoivent des ordres d'un Conseil de l'Union européenne concernant des déploiements militaires ayant recours à des moyens de l'OTAN. Nous continuerons à nous y opposer au sein du Conseil de l'OTAN »*.

Qu'en serait-il alors de l'autonomie d'action de l'Union ? On peut faire valoir qu'une opposition des pays européens de l'OTAN non-membres de l'Union européenne irait, contrairement aux apparences, dans le sens d'un renforcement de cette autonomie, puisqu'elle la conduirait à envisager de mener les opérations avec ses seuls moyens. Séduisante au premier abord, cette présentation est en réalité ambiguë. D'abord parce qu'elle confond l'autonomie de décision et l'autonomie de conduite d'une opération : dans un tel schéma, l'Union européenne pourrait (au moins théoriquement) exercer de façon autonome sa capacité à mener une intervention, mais elle n'aurait pas pris de façon autonome la décision de la mener selon ces modalités. Ensuite, parce que l'on peut supposer avec une bonne chance de vraisemblance que si, dans une situation de crise

donnée, l'Union projetait de conduire une opération en ayant recours aux moyens de l'OTAN, c'est que ce recours lui serait indispensable. La question demeure donc entière, le seul moyen pour l'Union de surmonter un éventuel blocage d'un des membres de l'OTAN étant de se doter de capacités telles qu'elle n'aurait pas besoin de recourir à celles de l'OTAN. Mais outre le fait qu'il ne peut s'agir que d'une solution de moyen terme, on rejoint là le débat de fond sur la duplication ou la non-duplication des moyens.

#### **4) *L'autonomie d'action de l'Union européenne par rapport à l'OTAN en matière de planification et de conduite des opérations***

Qu'il s'agisse d'opérations menées par l'Union européenne avec ou sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, une coordination étroite entre ces deux institutions serait nécessaire en particulier aux premiers stades de la crise, avant qu'il ne devienne certain que l'une ou l'autre s'engageront militairement ou non, et une planification stratégique d'urgence pourrait se révéler indispensable tant dans le cadre tant de l'une que de l'autre. Le rapport de la présidence adopté par le Conseil européen de Cologne développe les orientations envisagées tant en matière de planification stratégique que de planification opérationnelle.

S'agissant de la planification stratégique, lors de l'émergence d'une crise, l'évaluation militaire de la situation à laquelle il devrait être procédé par l'état-major européen devrait s'appuyer sur « *toutes les sources d'information disponibles, y compris l'OTAN, les sources nationales et multinationales.* » A la lumière de cette évaluation, les organes compétents de l'Union (en particulier le comité politique et de sécurité et l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide) élaboreraient un cadre politico-militaire pour faire face à la crise. Une fois ce cadre adopté par les nations, l'état-major européen serait chargé de mettre au point les options stratégiques militaires, aussi bien pour des opérations avec recours que sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN.

S'agissant de la planification opérationnelle et des exigences en matière de commandement, il faut distinguer selon qu'il s'agirait d'opérations conduites avec ou sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN.

Dans le premier cas, il est prévu, en application du principe de la non-duplication inutile, que l'Union européenne pourra s'appuyer sur les arrangements définis dans le cadre du nouveau concept stratégique de l'OTAN au sommet de Washington. L'Union européenne pourrait ainsi

disposer de ressources multinationales puissantes et éprouvées pour planifier et conduire une opération qu'elle aura décidé de mener. Les fonctions de commandement des opérations et de QG de niveau stratégique pourraient être remplies par les organes de l'OTAN (*SHAPE* ou *D-Saceur*, c'est-à-dire l'adjoint du commandant suprême des forces de l'Alliance atlantique en Europe). Ce schéma a sa logique, puisqu'il s'inscrit dans l'hypothèse où l'Union européenne a recours aux moyens et capacités de l'OTAN pour intervenir dans une crise. On peut toutefois s'interroger sur la part d'autonomie qu'il laisserait aux Quinze dans la conduite d'une opération qui serait censée se dérouler sous leur direction.

S'agissant d'opérations conduites par l'Union européenne sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, il est prévu de s'appuyer sur les moyens de planification opérationnels et de commandement nationaux existant au sein de l'Union. Le QG de niveau stratégique serait ainsi établi par la « multinationalisation » d'un QG inter-armées existant, c'est-à-dire, en fait, français ou britannique, la France et le Royaume-Uni étant les seuls pays européens à disposer d'états-majors interarmées. Le QG de niveau opératif pourrait de même être créé à partir de capacités nationales (ou multinationales) existantes, renforcées par les pays participant à la force européenne.

##### ***5) La cohérence entre le premier et le deuxième piliers et entre la gestion civile et militaire des crises : coordination pour une complémentarité sans concurrence***

La politique européenne commune de sécurité et de défense offrira à l'Union européenne la possibilité de développer une vision et une action intégrées de la gestion civile et militaire des crises qui a manqué à l'OTAN lors du conflit du Kosovo. Cette organisation militaire a dû improviser une action humanitaire pour aider les réfugiés à laquelle elle n'était nullement préparée.

Encore faut-il que la gestion intégrée des crises s'appuie sur une bonne coordination entre les dispositifs civils et militaires et ne souffre pas d'un *a priori* entre les Etats membres susceptibles de retarder les décisions.

Dans ce processus, la Commission entend jouer son rôle de contributeur politique et non pas seulement de simple soutien technique. M. Chris Patten, commissaire chargé des relations extérieures, a annoncé une série d'initiatives dans le domaine de la prévention et la gestion non militaire des crises, en particulier la création d'un Fonds de réaction rapide qui mobiliserait ses ressources en quelques jours, la création d'un

centre de crise de la Commission parallèle au centre de situation du Conseil intégré dans l'unité politique dirigé par le Haut représentant pour la PESC, et la définition d'objectifs non militaires majeurs concernant les forces de police, les moyens de sauvetage, le déminage, la maîtrise et le contrôle des armements, le contrôle des frontières et des embargos, la surveillance des processus électoraux.

La coordination entre les piliers communautaire et intergouvernemental sera bien entendu essentielle mais le risque est que la gestion des crises par l'Union européenne soit faussée par la crainte des neutres d'une « militarisation » de l'approche européenne, empêchant l'Union d'exercer de manière précoce une menace dissuasive à l'encontre d'un éventuel agresseur. Tous les Etats membres seront habilités à participer pleinement et sur un pied d'égalité à toutes les décisions et délibérations du Conseil et des organes du Conseil concernant les opérations conduites par l'Union européenne et, par ailleurs, les décisions devront être prises à l'unanimité, mais les abstentions n'empêcheront pas la prise de décision, conformément à l'article 23 du traité UE (principe de l'abstention constructive). Au sein du Conseil et du comité politique et de sécurité, les mécanismes de décision devront éviter les tergiversations résultant de positions de principe et assurer une prise de décision rapide et urgente. La définition « à froid » d'une doctrine d'emploi des instruments civils et militaires de gestion des crises permettrait d'éviter cet écueil. Le cadre d'intervention de la présidence du Conseil, du Haut représentant pour la PESC, du commissaire chargé des relations extérieures ainsi que du président de la Commission devrait être précisé pour que l'Union européenne ne bute pas sur des querelles de compétences au moment crucial d'une crise.

#### ***6) L'efficacité dans la répartition des responsabilités entre le politique et le militaire***

La France s'efforce de faire prévaloir le contrôle politique au sein de l'Alliance atlantique sur la structure militaire intégrée, de manière à préserver l'autonomie nationale des Etats membres. Cette attitude s'est nettement manifestée lors du conflit du Kosovo dans la définition des objectifs, le choix des cibles et le phasage des frappes. Il est cependant difficile de maintenir clairement ses buts dans la poursuite des opérations et la présence d'un représentant auprès du chef militaire de la coalition est une nécessité.

Toutefois, le contrôle politique peut avoir un effet pervers s'il descend trop dans le détail ou s'il est trop long à se décider et le dialogue entre la politique et le militaire doit être approfondi avant le

déclenchement de la crise. Lors du colloque sur la politique de défense et la mondialisation, le 25 janvier, à l'Assemblée nationale, le général Jean Rannon, chef d'état-major de l'armée de l'air, observait qu'au Kosovo, bien que disposant de moyens spatiaux et de renseignements suffisants pour la désignation des cibles, il fallait quinze jours à trois semaines à la coalition pour se mettre d'accord sur les objectifs, alors que les missiles sol-air serbes bougeaient toutes les six heures. Il notait également le mauvais effet de l'annonce que les troupes n'iraient pas au sol et soulignait enfin la nécessité de traiter la fragilité médiatique des coalitions. Le paradoxe est en effet que l'aide humanitaire a promis d'obtenir le soutien des opinions publiques européennes mais qu'elle a enrayé la manœuvre, parce que l'Alliance n'avait pas pris en compte le déplacement des réfugiés qui a déstabilisé la région et failli rompre la coalition.

### *7) La dimension parlementaire comme source de légitimité démocratique mais aussi comme condition de l'efficacité*

Le développement de la PESC et d'une Europe de la défense devrait favoriser l'entrée des parlements dans un processus de décision trop souvent marqué par un lourd déficit démocratique. Si la conduite de la politique étrangère doit relever pour l'essentiel de l'exécutif, le recours à la force et le risque qu'elle implique pour les populations, aussi bien que les valeurs éthiques qu'elle met en cause, doivent s'appuyer sur une légitimité démocratique. L'intervention des parlements apparaît également comme une condition de l'efficacité dans la gestion des crises, dans la mesure où elle peut remédier à la fragilité médiatique des coalitions. Elle est en effet nécessaire pour informer l'opinion et obtenir son consentement, dans une période où la médiatisation des conflits peut soumettre la conduite des politiques aux variations de l'opinion. Cette dimension parlementaire de la PESC concerne aussi bien les parlements nationaux que le Parlement européen et ne devrait pas être négligée lors des prochaines réformes institutionnelles.

La Commission de la défense de l'Assemblée nationale devrait proposer prochainement, dans son rapport sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures, une réforme de l'article 35 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République pour que l'utilisation des forces armées dans les opérations extérieures les plus importantes nécessite l'accord du Parlement, et présenter une proposition de loi instituant une délégation parlementaire au renseignement.

Par ailleurs, l'assemblée de l'OTAN sera représentée à l'avenir aux rencontres trimestrielles de la Commission des affaires étrangères du

Parlement européen avec MM. Solana et Patten et le Parlement européen a obtenu à l'Assemblée de l'OTAN un statut spécial qui permettra aux députés de participer à ses travaux.

Il est en tout cas malheureusement révélateur que les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki aient prévu le transfert des capacités opérationnelles de l'UEO à l'Union européenne, mais n'aient pas indiqué comment serait organisé le contrôle démocratique de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne, alors qu'il est actuellement exercé au sein de l'UEO par une assemblée dont l'avenir n'a pas été fixé. L'assemblée de l'UEO, composée de parlementaires délégués par les parlements nationaux, a invité les parlements des Etats membres de l'UEO à faire comprendre à leurs gouvernements respectifs le rôle de l'assemblée de l'UEO comme organisme indispensable au contrôle parlementaire dans la nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense commune. Elle a également demandé aux parlements nationaux d'organiser au moins deux fois par an un débat général sur les activités des délégations parlementaires auprès des assemblées internationales. **Il conviendrait en effet de tirer les leçons de l'expérience auprès de l'assemblée participant depuis cinquante ans à la seule organisation européenne de défense, afin de dessiner les contours du contrôle des parlements sur cette nouvelle politique de l'Union européenne.**

#### 8) *Faut-il réformer le traité ?*

Les questions de défense ne relèvent pas actuellement des compétences de l'Union européenne et les négociations qui vont se poursuivre durant l'année 2000 devraient permettre de décider d'inclure ou non dans la Conférence intergouvernementale les dispositions relatives à la défense. La présidence portugaise doit présenter prochainement un rapport sur ce sujet. Les Etats membres sont divisés. La France estime qu'il faut utiliser au mieux les possibilités offertes par les dispositions existantes et que seulement ensuite on verra s'il y a lieu d'aller plus loin. **Que la politique européenne de sécurité et de défense soit ancrée dans le deuxième pilier ou qu'elle reste en dehors du traité, elle conservera de toute manière un caractère intergouvernemental, sans délégation des souverainetés nationales.**

## **D. La clarification de certaines ambiguïtés du partenariat transatlantique**

### *1) Du partage du fardeau au partage des responsabilités entre Européens et Américains*

La construction d'une Europe de la défense est une démarche progressive et elle doit être conduite de manière à ne pas heurter la sensibilité des Etats membres de l'Union européenne attachés à la neutralité dans leur refus de participer à une garantie de défense collective.

C'est la raison pour laquelle le Conseil européen de Cologne n'a fait aucune allusion à l'article V du traité de Bruxelles sur la garantie d'assistance mutuelle entre les membres de l'UEO en cas d'agression. Il ne peut être question d'y revenir trop tôt compte tenu de la position d'Etats membres qui ont déjà évolué considérablement en acceptant l'intervention de l'Union européenne dans la gestion militaire des crises.

Mais cette lacune risque néanmoins de peser sur l'établissement de relations équilibrées entre l'Union européenne et l'OTAN et sur le partage des responsabilités entre Européens et Américains au sein même de l'OTAN, dans le cadre de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Ce partage de responsabilités ne peut pleinement s'exercer que si les partenaires ont le même champ de compétences. Ce sera le cas pour la gestion des crises, mais pas pour la défense mutuelle qui ne fera l'objet d'aucun engagement politique entre les membres de l'Union européenne. Les Américains se contenteront de cette abstention des Européens qui les handicapera pour revendiquer un partage des responsabilités sur tous les sujets au sein de l'OTAN, dès lors que les Européens sont prêts à partager le fardeau de la défense. Mais la reconnaissance de l'IESD ne donnera pas réellement accès au partage des responsabilités tant que l'Union européenne n'assumera pas politiquement la défense mutuelle entre ses membres.

Il n'appartient pas aux Américains de concéder aux Européens une responsabilité qu'ils refusent, mais aux Européens de construire cette responsabilité dans l'Union européenne pour pouvoir la partager ensuite dans l'OTAN avec les Américains, ou l'exercer éventuellement hors de l'OTAN de manière autonome au moins pour ce qui concerne la gestion des crises.

2) *Le réseau Echelon affecte la loyauté des relations entre alliés*

L'organisation du renseignement est légitime pour permettre aux Etats d'assurer la sécurité nationale et de lutter contre les nouvelles menaces telles que le trafic de drogue, le crime organisé, le terrorisme. Sa légitimité est plus douteuse lorsqu'elle vise sans aucune limite des cibles essentiellement non militaires et est de nature à fausser les relations économiques entre alliés.

Le réseau *Echelon*, créé dans les années soixante-dix pour surveiller l'Union soviétique et des cibles militaires, s'est, depuis la fin de la guerre froide, reconverti dans la surveillance du monde entier et réorienté vers des objectifs civils (gouvernements, organisations, industries), afin d'obtenir des informations politiques, économiques, technologiques et commerciales. Ce réseau planétaire de surveillance électronique regroupe cinq pays anglo-saxons, dont trois membres de l'OTAN – les Etats-Unis, le Canada et le Royaume-Uni, seul membre de l'Union européenne à y participer – ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Selon les travaux du Parlement européen, ce réseau aurait été notamment utilisé dans les domaines de la haute technologie et de la défense, pour fournir aux entreprises américaines des informations piratées auprès de leurs concurrentes européennes afin d'emporter des marchés à leur détriment.

Il porte tout d'abord atteinte aux droits des citoyens européens à la confidentialité de leurs communications: la convention européenne des droits de l'homme offre une protection efficace contre les interceptions illégales de communications, mais elle demeure inopérante lorsque ces interceptions sont réalisées à partir de pays non européens.

Il place, d'autre part, les pays européens en position chronique d'infériorité par rapport à leurs alliés américains qui font le tri de cette information et sont seuls maîtres de leur diffusion.

**Le débat doit avoir lieu le 30 mars entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen** sur un sujet qui affecte la loyauté des relations entre alliés et devra nécessairement évoluer.

Par ailleurs, la commission de la défense de l'Assemblée nationale a décidé de créer **une mission d'information sur «les systèmes de surveillance et d'interception électroniques pouvant mettre en cause la sécurité nationale»**.

**3) *La relance du système antimissiles par les Etats-Unis ne va-t-elle pas affaiblir leur engagement aux côtés de l'Europe ni déclasser technologiquement leurs alliés ?***

Les Etats-Unis ont annoncé qu'ils prendraient en juin 2000 la décision finale de déployer, en 2005, un bouclier antimissiles sur leur territoire afin de se protéger contre des Etats potentiellement dangereux, comme la Corée du Nord ou l'Iran.

Le projet nécessite d'amender le traité *ABM (Antiballistic Missile)*, signé en 1972 entre l'Union soviétique et les Etats-Unis, qui limite le déploiement de bases antimissiles à la seule protection des capitales des deux pays.

Le 1<sup>er</sup> décembre 1999, l'assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution présentée par la Russie qui réaffirme les clauses du traité. Elle a été adoptée par 54 voix pour, 4 contre, celles des Etats-Unis, d'Israël, de la Lituanie et de la Micronésie, et 73 abstentions. La plupart des pays européens se sont abstenus sauf la France et l'Irlande qui ont voté pour.

Cette initiative américaine inquiète les Européens à un triple point de vue.

D'abord, elle risque de mettre en péril les accords de contrôle des armements signés avec la Russie et de porter atteinte à un traité qui constitue depuis un quart de siècle la base du processus de désarmement.

Ensuite, elle pourrait affaiblir l'engagement des Etats-Unis aux côtés de l'Europe en cas de conflits. Les Etats-Unis répondent qu'au contraire, la sanctuarisation de leur territoire les mettra à l'abri de représailles et accroîtra leur disponibilité à défendre l'Europe contre un Etat dangereux.

Enfin et surtout, ce projet, en relançant la course aux armements, pourrait être de nature à déclasser technologiquement les alliés européens des Etats-Unis, dans une période où ils s'efforcent de combler l'écart technologique mis en lumière par le conflit du Kosovo.

**E. *La convergence des efforts pour renforcer les capacités militaires de l'Europe***

Le niveau des capacités militaires que les Etats membres de l'Union ont défini au Conseil d'Helsinki comme nécessaires à l'exercice de la

capacité autonome d'action dont ils entendent se doter d'ici 2003 est incontestablement ambitieux. Il ne fait pas de doute qu'un degré élevé d'exigence est nécessaire à la crédibilité de la démarche. Il ne fait pas de doute non plus que le réalisme y est tout autant nécessaire. Au regard de ce double impératif, comment peut-on tenter d'appréhender les objectifs arrêtés à Helsinki ?

### *1) Les capacités existantes*

Les capacités militaires dont disposent les pays européens ont pu récemment être testées sur le terrain, lors des opérations conduites par l'OTAN au Kosovo. De son côté, l'UEO a procédé à un inventaire des moyens et capacités disponibles pour des opérations de gestion de crise à mener par les Européens, remis aux pays membres de l'Organisation le 17 novembre 1999.

L'intervention de l'OTAN au Kosovo, si elle s'est soldée par un succès militaire, a mis en évidence les faiblesses opérationnelles des Européens et la supériorité flagrante des capacités des Américains. Ces constatations, faites par nombre d'observateurs et de spécialistes, ont été développées dans le rapport annuel 1999 sur l'équilibre des forces armées dans le monde réalisé par l'Institut international d'études stratégiques (IISS). L'Institut londonien note ainsi que la campagne du Kosovo a vu une montée en puissance sans précédent des avions sans pilote (drones) pour le repérage des cibles et la collecte du renseignement. Aux côtés des appareils américains de ce type, les *Predator*, ceux opérés par les Français et les Allemands, les *CL-289*, ont certes été utilisés sur une échelle importante. Mais là où les *Predator* peuvent opérer à 7600 mètres d'altitude avec vingt-quatre heures d'autonomie, les *CL-289* plafonnent à 600 mètres et trente minutes... Autres domaines de suprématie américaine soulignés par l'IISS, les capacités de brouillage électronique, de ravitaillement en vol, de transport et surtout de guidage des armes de précision. Ainsi, les appareils américains, dotés de systèmes de navigation indifférents aux conditions de visibilité, ont pu délivrer plus de 80 % de leurs bombes, tandis que les Européens, dépendants de systèmes laser, TV ou à guidage infrarouge, ont dû renoncer à de nombreuses missions ou ont perdu le contact avec leurs bombes après le tir. Mais ce sont les capacités de projection de troupes qui, selon l'IISS, font apparaître le déficit le plus important des pays européens, situation qui les mettrait en peine « *de conduire des opérations offensives combinées à une échelle significative* » et de « *maintenir des forces déployées hors de leurs frontières* ».

Quant à l'inventaire des moyens et capacités pour des missions de gestion de crise à mener par les Européens réalisé dans le cadre de l'UEO,

ses conclusions sont très sévères. Ce rapport examine successivement les capacités collectives relatives à ces missions, les capacités relatives à leur conduite, les capacités opérationnelles, enfin, les capacités techniques nécessaires pour accomplir ce genre de mission.

S'agissant en premier lieu des capacités collectives, les travaux de l'UEO montrent notamment que *« la politique de collecte et de gestion de l'information et du renseignement stratégique est insuffisante »* et que *« la faiblesse de la fonction renseignement est susceptible d'affecter la capacité d'analyse de niveau stratégique »*.

Pour les capacités relatives à la conduite des missions de gestion de crise, l'UEO estime qu'*« il n'est pas certain que les états-majors des forces nationales et multinationales soient tous capables d'opérer en configuration interarmée ou multinationale, qu'ils soient suffisamment déployables, qu'ils puissent être renforcés par des effectifs compétents ou qu'ils puissent couvrir toute la gamme des fonctions classiques d'un état-major »*. Certes le volume des forces nationales relevant de l'UEO et disponibles pour des missions de gestion de crise est jugé *« largement suffisant pour couvrir tout le spectre des missions de Petersberg »* mais des insuffisances sont pointées : la structure des forces terrestres est, dans l'ensemble, toujours prévue pour un environnement statique ; les moyens aériens offrent une capacité offensive et de défense aérienne limitée ; les forces aériennes manquent de moyens de commandement et de contrôle ainsi que de guerre électronique.

Pour ce qui est, en troisième lieu, des capacités opérationnelles, elles ont été analysées au regard des exigences suivantes : disponibilité, déployabilité, mobilité stratégique, durabilité, surviabilité et interopérabilité. En ce qui concerne la disponibilité des forces, il apparaît que si tous les pays satisfont aux besoins requis pour toute la gamme des missions de Petersberg, la disponibilité théorique n'est pas égale à la disponibilité effective. S'agissant de la déployabilité et la mobilité stratégique, il est noté que *« certains pays ne sont pas en mesure d'assurer le déploiement militaire de leurs unités vers des théâtres d'opération éloignés et pas un seul ne possède de gros porteurs aériens militaires à long rayon d'action »*. La conséquence de cette lacune est la nécessité de recourir à des moyens civils, *« ce qui peut affecter la capacité de projection stratégique dans des délais courts »*. La durabilité et la surviabilité des forces sont jugées globalement assurées de façon satisfaisante, étant toutefois précisé que les faiblesses relevées dans la mobilité stratégique peuvent aussi entraver la capacité à maintenir les forces sur longue période sur un théâtre d'opérations. Quant à l'interopérabilité, le processus d'amélioration engagé doit être poursuivi.

S'agissant, enfin, des capacités techniques, les systèmes d'information et de communication font apparaître de nombreuses insuffisances. Sont également pointées les insuffisances dans le domaine de la guerre électronique, qui peuvent avoir des conséquences pour la sécurité des forces, notamment aériennes, engagées dans une mission.

## 2) *Le renforcement des capacités*

**Eu égard à la sévérité de ce constat, on peut s'interroger sur la possibilité pour les Etats européens d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés pour 2003.** Si les capacités européennes ne sont pas négligeables, on constate aujourd'hui que l'Europe ne dispose pas en propre des moyens d'évaluation, de commandement et de projection nécessaires à l'exécution des missions de Petersberg dans la totalité de leur spectre. Le défi paraît d'autant plus difficile à relever que, depuis la fin de la guerre froide, les Etats membres de l'Union se sont tous engagés dans une réduction de leurs budgets de défense. C'est la raison pour laquelle la démarche doit se placer au moins autant sur le plan qualitatif que quantitatif.

Il n'est pas nécessaire de revenir longuement sur le processus de réduction des budgets militaires des pays européens qui a été maintes fois exposé, notamment à l'occasion de la discussion des projets de loi de finances. Quelques données méritent toutefois d'être rappelées.

Tous pays confondus, les dépenses militaires des Quinze ont subi une baisse de 22 % depuis 1992. Tous pays confondus encore, la réduction enregistrée pour 1999 est de 7 %.

Cette évolution globale recouvre toutefois des situations assez différentes d'un pays à l'autre. Certains ont connu une très forte baisse de leurs budgets militaires. Tel est le cas de la Grande-Bretagne, où il a été réduit de 43 % entre 1990 et 1996, avant d'être aujourd'hui stabilisé, en particulier pour ce qui concerne l'équipement des forces.

L'Allemagne a subi des baisses encore plus importantes : son budget militaire a été réduit de 50 % entre 1990 et 1996 et n'a cessé depuis de diminuer encore, de sorte que ce pays, qui consacrait 3,4 % de son PIB à la défense il y a dix ans, n'y affecte plus que 1,5 %. Aujourd'hui, seules la Grande-Bretagne et la France font exception par le niveau substantiel de leurs dépenses de défense, les autres pays européens n'y consacrant que 1 à 1,5 % de leur PIB.

Les chiffres agrégés ne suffisent toutefois pas à rendre compte de la réalité de la situation. Dans le temps où, entre 1990 et 1996, les budgets de défense européens diminuaient de 43 %, celui des Etats-Unis a été réduit de 45 %. Le considérable décalage observé aujourd'hui entre les capacités américaines et européennes ne peut donc s'expliquer par la seule réduction des budgets. Deux autres éléments entrent ici en ligne de compte. En premier lieu, lorsqu'ils ont coupé dans leurs dépenses militaires, les Américains ont veillé à maintenir le niveau des crédits de recherche et développement qui ont au contraire souvent été les premiers amputés dans les pays européens, en France en particulier. Si aujourd'hui les pays membres de l'UEO dépensent deux fois moins que les Etats-Unis pour l'acquisition d'équipements, ils dépensent trois fois moins en recherche et développement militaire. En second lieu, les Américains, en même temps qu'ils procédaient à des réductions budgétaires, ont entrepris un remodelage complet de leur appareil industriel, ce qui, jusqu'à une période très récente, est loin d'avoir été le cas en Europe. Les Américains ont incontestablement eu une vision à plus long terme que les Européens, ce qui explique la supériorité dont ils jouissent aujourd'hui.

Cela étant, le niveau atteint aujourd'hui par les budgets militaires dans les pays européens tel qu'il résulte des réductions, parfois massives, opérées au fil des années, constitue une donnée de base pour la mise sur pied de la capacité de défense autonome dont l'Union européenne a décidé de se doter. Trois questions principales se posent à cet égard. Tout d'abord, les objectifs ambitieux fixés par les Quinze à Helsinki peuvent-ils être atteints à effort budgétaire constant ou supposent-ils une augmentation de cet effort, dont il n'est pas certain que tous les pays membres pourraient ou voudraient d'ailleurs la consentir ? Ensuite, comment définir la contribution de chacun des Quinze à la nouvelle force européenne ? Enfin, comment éviter la duplication des moyens ?

La volonté politique qui a donné l'impulsion au processus de création d'une Europe de la défense doit nécessairement, faute de perdre toute crédibilité, se traduire par l'effort budgétaire correspondant aux ambitions affichées.

D'après les informations recueillies par le rapporteur auprès des ministères concernés, un consensus semblait sur le point de se dégager au sein de l'Union **pour considérer comme possible de réaliser la restructuration des forces européennes sans augmentation de l'effort global, l'accent étant mis sur une rationalisation permettant d'améliorer le rendement des dépenses.** C'est dans cet esprit qu'aurait été envisagée la mise en œuvre d'indicateurs de convergence, dénomination à laquelle M. Alain Richard, ministre de la défense, avait indiqué préférer celle d'**indicateurs de cohérence.**

Certes, la méthode des critères de convergence avait bien, un temps, été proposée mais, toujours selon les informations recueillies par le rapporteur, son éventuelle transposition aux dépenses militaires suscitait de nombreuses réserves.

Ainsi, la définition même d'un objectif de convergence paraissait difficile à envisager, au vu de la diversité dans le pourcentage du PIB consacré à la défense par les Etats européens (France : 2,8 % ; Royaume-Uni : 2,7 % ; Allemagne : 1,5 % ; Espagne : 1,3 %), des différences constatées dans les priorités selon les types de dépenses (le Royaume-Uni consacre la part la plus élevée aux dépenses d'équipement, l'Espagne et l'Italie ont des dépenses de personnels très importantes), enfin, des variantes dans les dispositifs de défense (ainsi, le Royaume-Uni et la France ont un rapport classique entre leurs forces terrestres, maritimes et aériennes, mais les marines de l'Allemagne et l'Italie sont plus modestes, et d'autres pays occupent des créneaux plus spécialisés).

Par ailleurs, on faisait valoir que la mise en place en matière de dépenses militaires d'un système de convergence pourrait conduire logiquement les pays dont les engagements financiers sont les plus importants à réduire leur effort. Le processus déboucherait ainsi sur une diminution des dépenses militaires globales des pays européens ; un tel nivellement par le bas serait peu compatible avec la volonté des Quinze de disposer d'une capacité autonome de défense.

En suivant ce raisonnement, on était conduit à considérer qu'il convenait donc plutôt, en dépassant une approche purement quantitative, de **définir le moyen de donner aux contributions des Etats membres un caractère homogène tout en prenant en compte la diversité des situations nationales. Les indicateurs de cohérence** tels qu'ils avaient été proposés par le ministre français de la défense pour répondre à cette préoccupation comportaient deux composantes. Tout d'abord, et en priorité, des indicateurs techniques soutenant l'aptitude de l'Union à rendre projetable une proportion suffisante de ses forces et l'aptitude des Etats membres à entraîner efficacement leurs forces en vue d'actions communes. Ensuite, un critère économique portant sur la capacité d'acquisition d'équipements modernes qui, compte tenu des différences existantes dans les situations nationales, n'était pas conçu comme pouvant être ambitieux, et qui serait assorti d'un dispositif favorisant le rapprochement des choix d'acquisition.

La tonalité qui ressort des délibérations tenues par les ministres de la défense réunis de façon informelle à Sintra le 28 février dernier est quelque peu différente. Les ministres semblent y avoir admis que la concrétisation de l'objectif de capacités militaires fixé à Helsinki ne

pourra être atteint à effort budgétaire constant par la simple rationalisation des moyens existants. Le ministre portugais de la défense a ainsi indiqué, lors de la conférence de presse, qu'« *il faudra convaincre les opinions publiques et les parlements de la nécessité d'augmenter les budgets de la défense* ». « *Tout le monde a reconnu cette nécessité mais aujourd'hui nous n'avons pas encore pu atteindre un consensus sur le montant qu'il faudra atteindre* », a-t-il ajouté, et « *nous devons maintenant travailler à la définition de critères de convergence afin d'augmenter notre effort ensemble et harmonieusement* ». Il semble donc finalement que les critères de convergence aient encore de belles perspectives... Le ministre français de la défense a d'ailleurs nettement considéré que l'approche quantitative demeure d'actualité, puisqu'il a proposé que chaque Etat membre consacre 0,7 % de son PIB aux dépenses d'investissement militaire.

Le débat sur les critères de convergence n'est donc pas clos. Sans négliger l'intérêt d'une approche plus qualitative et sans méconnaître les difficultés auxquelles se heurte la définition de critères de convergence en la matière, il faut affirmer que l'initiative européenne resterait vaine si la volonté politique exprimée à Helsinki ne se traduisait pas par l'effort budgétaire correspondant à la modernisation nécessaire à la réalisation de l'objectif fixé.

S'agissant des modalités de répartition des contributions entre les Etats membres, le rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le Conseil européen d'Helsinki a confié au Conseil « Affaires générales », avec la participation des ministres de la défense, le soin d'élaborer une méthode de consultation grâce à laquelle il sera possible d'atteindre et de tenir les objectifs de capacités fixés en commun et par laquelle chaque Etat membre pourra définir sa contribution nationale. **Volontariat et pragmatisme sont donc les deux principes dont la mise en application doit permettre la construction d'une force européenne.** N'étant pas conçue comme une force nouvelle, sa constitution devrait résulter d'une sorte de division du travail entre les partenaires concernés, chacun d'entre eux définissant les points sur lesquels sa contribution à l'entreprise commune pourrait être la plus efficace. Il semble que les premières propositions de contributions nationales pourraient être présentées à l'automne 2000. La démarche que l'Union européenne entend suivre, qui va de bas en haut, est donc inverse à celle de la planification au sein de l'OTAN, fondée sur des objectifs définis au sommet et répercutés aux membres concernés.

Cela étant, le processus demande à être encadré si les participants veulent se donner toutes les chances de parvenir à l'objectif fixé. C'est ainsi que lors de la réunion informelle des ministres de la défense des

Etats membres tenue à Sintra le 28 février dernier, M. Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, a identifié cinq étapes qui devraient selon lui être suivies pour sa mise en œuvre : élaborer l'objectif de capacités de manière utile pour les planifications de défense en évitant les duplications par l'utilisation des capacités existantes ; identifier ce que les Etats membres peuvent déjà faire ; s'entendre sur les besoins supplémentaires ; amender les plans nationaux de défense afin de satisfaire ces besoins supplémentaires ; passer régulièrement en revue les progrès afin de maintenir le processus sur les rails. A l'issue de cette réunion, les ministres ont d'ailleurs approuvé un programme devant aboutir à la convocation, d'ici la fin de l'année, d'une « **Conférence de génération de forces** » destinée à concrétiser les engagements pris au Conseil européen d'Helsinki.

Dernier point important à examiner dans la problématique de la constitution d'une capacité de défense européenne : la question de la **duplication des moyens**. L'une des objections majeures faites par les adversaires de la création d'une capacité de défense européenne autonome consiste à mettre en avant le risque de duplications coûteuses qu'elle entraînerait, avec les forces nationales européennes d'une part, mais surtout avec les moyens de l'Alliance atlantique. Le premier aspect de la question ne suscite en réalité guère de difficultés, la future force européenne devant être constituée sur la base de contributions nationales faisant appel aux capacités existantes. Le véritable problème est donc celui des doubles emplois avec les moyens de l'OTAN.

Depuis le début du processus engagé pour la création d'une force européenne autonome, certains Etats membres de l'Union insistent sur la nécessité d'éviter la duplication des moyens existant au sein de l'Alliance. Tel est le cas notamment de la Belgique, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, alors que l'Allemagne, la France et l'Italie mettent l'accent sur l'indispensable autonomie de la force européenne. La question de la duplication ou de la non-duplication des moyens de l'OTAN dans le cadre de la nouvelle force européenne est, au-delà de son aspect budgétaire, déterminante pour le degré d'autonomie dont disposera l'Europe par rapport à l'Alliance atlantique dans la gestion des crises auxquelles elle aspire pouvoir faire face à elle seule. Il va donc de soi que les Etats-Unis y sont particulièrement attentifs. Le principe posé dans la déclaration franco-britannique de Saint-Malo et repris depuis dans les conclusions du Conseil de Cologne puis d'Helsinki est celui de la « non-duplication inutile », censé réaliser un compromis entre les préoccupations des uns et des autres. Le problème est que les Quinze, sans même parler des Etats-Unis, ne semblent pas donner tous le même sens à ce concept. En particulier, le gouvernement britannique semble l'interpréter comme une condamnation de tout double emploi, alors que la France considère qu'il

peut être nécessaire de renforcer les capacités propres de l'Europe pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Pour être appréciée convenablement, la question de la non-duplication doit être en fait replacée dans le cadre plus large des relations entre l'Union européenne et l'OTAN.

## **F. Une base technologique et industrielle forte pour une coopération renforcée**

Longtemps défailante, la volonté politique de construire une défense européenne semble, on l'a vu, maintenant bien affirmée. Pour pouvoir se concrétiser, **elle a impérativement besoin de disposer d'un outil technologique et industriel performant et doit se fonder sur des coopérations entre Etats européens engagées le plus en amont possible.** C'est de l'interaction entre la dimension politico-militaire et la dimension économique de l'Europe de la défense que pourra naître une capacité de défense européenne tout à la fois autonome et complémentaire de l'Alliance atlantique. Face au défi que représente en la matière la puissance de l'industrie américaine d'armement, les industriels européens ont engagé des mouvements nationaux et transnationaux qui ont pris récemment une grande ampleur, tandis que les efforts des gouvernements pour créer les conditions favorables à l'émergence d'un véritable marché européen de l'armement sont très récents et encore trop limités.

### **1) *Le défi américain***

Confrontés depuis dix ans, comme les pays européens, à une baisse sans précédent des budgets d'équipement militaires, les Etats-Unis disposent aujourd'hui d'une industrie d'armement qui, en termes tant technologiques qu'économiques, tient le premier rang mondial loin devant ses concurrentes. La supériorité de l'outil industriel américain en matière d'armement résulte de trois facteurs principaux : l'existence d'un vaste marché intérieur, l'attention portée à la recherche, enfin une politique de restructuration industrielle menée sur une grande échelle.

Le premier point ne nécessite pas de longues explications : le marché américain est de loin le premier du monde, au moins tant que n'existe pas en la matière un marché européen, et, même affecté par des réductions drastiques, le budget d'équipement militaire américain représente, avec 75 milliards de dollars, entre le double et le triple de ceux cumulés de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et de l'Italie. La force de ce marché est encore accrue par le fait que la demande s'y exprime de façon homogène, par le seul canal de

l'administration fédérale qui, outre sa maîtrise des commandes, dispose de multiples outils pour mener sa politique.

En second lieu, les Etats-Unis ont toujours pris soin de maintenir les crédits de recherche à un niveau important, même dans un contexte de restriction de leur budget militaire. Ainsi – même si les comparaisons internationales sont difficiles, les ordres de grandeur sont significatifs –, les dépenses de recherche et développement ont, en France, diminué de près d'un tiers entre 1990 et 1997, mais seulement de 18 % aux Etats-Unis durant la même période.

Enfin, les Etats-Unis ont mis en œuvre une politique volontariste de restructuration. Devant faire face à la réduction des crédits d'équipement, le Pentagone a immédiatement perçu que, dans ce nouveau contexte, il avait intérêt à n'avoir affaire qu'à quelques partenaires puissants et peu nombreux. Considérée comme le gage d'une bonne utilisation des deniers publics devenus plus rares et comme apte à préserver au mieux les intérêts de l'Etat et ceux des industriels, cette politique a été conduite de manière très volontariste. Le résultat en a été, en quelques années, un mouvement de concentration sans précédent. Depuis 1993, plus de quarante opérations ont ainsi été réalisées, par la voie de rachats ou de fusions d'entreprises. La plus impressionnante a été la fusion opérée en décembre 1996 entre *Boeing*, champion de l'aviation civile, et *McDonnell Douglas*, son ancien grand rival dans ce domaine mais surtout numéro deux de l'industrie de l'armement derrière *Lockheed Martin*. Après la reprise par *Raytheon* de *Hughes Electronics*, en janvier 1997, et l'absorption de *Northrop Grumman* par *Lockheed Martin*, en juillet de la même année, l'industrie d'armement américaine s'est désormais trouvée dominée par trois géants, remarquables à la fois par leur taille et leur diversité.

Ces entreprises génèrent en effet des chiffres d'affaires considérables : 30,5 milliards de dollars pour *Boeing-McDonnell Douglas*, 28,3 pour *Lockheed*, 24 pour *Raytheon*. Elles ont par ailleurs une production très diversifiée, touchant à l'aéronautique, l'espace, les missiles, l'électronique de défense. En outre, elles consacrent une part très importante de leur activité au secteur civil (de l'ordre de 60 % pour *Boeing* et 40 % pour *Raytheon*). Compte tenu du fait que les technologies de pointe sont, dans les domaines aéronautique, électronique et spatial, de plus en plus souvent duales, ceci leur confère des atouts déterminants.

## 2) *La restructuration des industries européennes d'armement*

Intervenant sur un marché plus exigu, cloisonné et soumis à des déterminations nationales importantes, les industries d'armement européennes ont, face à leurs concurrentes transatlantiques, des handicaps structurels à surmonter. Le mouvement de baisse des budgets de défense n'a, de surcroît, pas incité les décideurs publics à définir aussitôt une politique volontariste de réorganisation de l'appareil industriel, à l'instar du choix fait par les autorités américaines. Cependant, face à une réduction importante de la demande, la logique industrielle et économique a conduit les industriels eux-mêmes à s'engager dans la voie des restructurations. Jusqu'à une période récente, celles-ci, souvent réalisées dans le cadre national, sont restées d'ampleur trop limitée pour que l'industrie européenne d'armement puisse prétendre faire jeu égal avec son homologue américaine, **même si les derniers développements du processus ont permis la constitution d'un pôle européen de taille à rivaliser avec elle.**

A compter du début du mouvement de baisse des crédits d'équipement militaires et jusqu'à une date très récente, les structures de l'industrie européenne d'armement n'ont que très peu évolué, les seules opérations d'intégration ou de restructuration s'étant opérées à l'intérieur des barrières nationales. La constitution de l'Aérospatiale, de Dassault-Aviation et de *British Aerospace* remontant à une époque antérieure, il faut citer pour cette période : le regroupement au sien de la firme allemande *DASA* d'activités exercées par différentes entreprises dans le domaine de l'électronique, de la construction aéronautique et des moteurs ; la fusion des actifs d'Alcatel et de Thomson-CSF ; l'acquisition par *British Aerospace* de plusieurs firmes britanniques d'importance variable puis, récemment, sa fusion avec son compatriote *GEC* ; la fusion Aérospatiale-Matra. Sans être négligeables, ces restructurations n'ont pas été au-delà de la constitution de champions nationaux sur un marché cloisonné et exigu. On restait alors encore bien loin d'une industrie européenne intégrée fondée sur des champions européens, de taille à rivaliser avec une industrie américaine qui a pris plusieurs longueurs d'avance.

La fin de l'année 1999 a vu la constitution du premier pôle européen transnational dans le domaine de l'armement, avec la création en octobre du groupe EADS par la fusion entre Aérospatiale-Matra (France), *DASA* (Allemagne), la société espagnole *CASA* ayant rejoint le groupe en décembre 1999. Le nouveau groupe aéronautique *EADS*, troisième groupe aéronautique mondial, qui pèse 22 milliards d'euros et compte 96.400 personnes, est le sixième groupe mondial de défense, derrière

*Lockheed Martin* (Etats-Unis), *British Aerospace* (Royaume-Uni), *Raytheon* (Etats-Unis), *Boeing* (Etats-Unis) et *Northrop-Grumman* (Etats-Unis).

Au sein de l'industrie aéronautique européenne, *EADS* jouit d'une position dominante. Grâce à la combinaison des participations de trois membres fondateurs, le groupe détiendra 80 % d'Airbus, 45,8 % de Dassault-Aviation (producteur du Rafale), 43 % du programme de l'avion de combat *Eurofighter*, 75 % de la société *Astrium* (satellites), 26 % d'Arianespace, 37,5 % de Matra – *BAe Dynamics*, pôle fédérateur en Europe dans les missiles, 100 % d'Eurocopter, leader mondial dans les hélicoptères.

Aujourd'hui, le paysage européen de l'industrie d'armement s'organise autour de deux pôles : d'une part, *BAE Systems*, groupe britannique (ex *BAe*) verticalement intégré et très spécialisé dans le domaine militaire ; de l'autre, *EADS*, groupe franco-germano-espagnol, horizontalement intégré avec des points forts dans le civil. Les deux groupes sont par ailleurs structurellement reliés par leur participation dans les principaux programmes européens. A côté de ces deux géants, il faut citer : *Finnimeccanica* (Italie), qui ne cherche pas à nouer d'alliance au niveau des maisons mères mais plutôt à intégrer ses filiales dans des joint venture internationaux ; *Saab* (Suède), dont la stratégie semble similaire ; Dassault, qui se trouve dans l'orbite d'*EADS* ; enfin Thomson-CSF qui restera sans doute indépendant.

Il semble qu'avec la création d'*EADS* le processus d'intégration européenne ait désormais atteint ses limites. L'hypothèse d'une fusion *BAE-Systems-EADS* ne semble en effet aujourd'hui ni probable ni nécessaire. Chacun des deux ensembles remplissant les critères requis en termes d'efficacité et de compétitivité, il paraît sans doute préférable de maintenir une certaine concurrence dans l'industrie de défense européenne. Une forteresse européenne risquerait en effet de se heurter au paradoxe du monopole : assurée de fournir les armées européennes, elle pourrait ne pas être suffisamment incitée à contrôler ses coûts et risquerait, tout en bénéficiant de crédits de recherche élevés, de ne pas faire preuve de la capacité d'ouverture suffisante pour tirer parti aux mieux des évolutions technologiques. On pourrait donc craindre que, paradoxalement, la constitution d'un champion unique européen n'aggrave l'écart technologique transatlantique. Pour donner à l'industrie de défense européenne, désormais rationalisée, les moyens d'exploiter pleinement ses atouts, il importe d'œuvrer dans le sens de la création d'un cadre juridique et politique favorable à un véritable marché unique de l'armement.

### 3) *Vers un marché européen de la défense ?*

L'étape décisive dans la consolidation de l'industrie de l'aéronautique de défense en Europe que constitue la création d'*EADS* ne pourra pleinement produire ses effets que si l'Europe est capable, d'une part, de faire évoluer le cadre réglementaire du marché des industries de défense, d'autre part, de renforcer la coopération en matière de programmes d'équipement et de s'engager dans la voie de l'harmonisation des besoins.

De gros retards ont été pris dans l'établissement d'un marché européen des équipements liés à la défense, dont chacun sait bien pourtant qu'il est la condition *sine qua non* d'une capacité autonome de défense européenne. Les difficultés rencontrées tiennent bien sûr, au moins pour partie, au fait que des questions de souveraineté nationale sont en jeu. Pourtant, dans ce domaine comme en matière monétaire, l'exercice en commun d'une souveraineté partagée est la condition d'un renforcement de la position internationale des pays concernés.

Il convient de rappeler l'évolution du cadre institutionnel dans lequel est abordée la question des armements au sein de l'Union européenne. Dans le traité CE, elle était abordée de manière négative, puisque son article 223 permettait aux Etats membres d'invoquer la sécurité nationale pour déroger aux règles du marché commun. Avec le traité de Maastricht, elle a été posée de manière discrète mais avec un objectif précis, la déclaration n° 30 relative à l'UEO, annexée au traité, faisant référence à l'étude d'« *une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une agence européenne des armements.* » Enfin, le traité d'Amsterdam marque une étape supplémentaire, puisqu'il prévoit que « *la définition progressive d'une politique de défense commune est étayée, dans la mesure où les Etats membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armement* » (Art. 17,1, al. 4 du traité sur l'Union européenne).

En 1997, la Commission a élaboré une communication intitulée « *mettre en œuvre la stratégie de l'Union en matière d'industries liées à la défense* », comportant d'une part un projet de position commune relative à l'élaboration d'une politique européenne d'armement, d'autre part un plan d'action pour les industries liées à la défense. La Commission estimait alors qu'il y avait urgence à mettre en place un grand marché européen pour les produits de défense « *en utilisant d'une façon combinée la gamme d'instruments législatifs ou autres, communautaires ou de politique étrangère et de sécurité commune, dont l'Union dispose* ».

La Commission proposait dans ce document la mise en œuvre d'un ensemble de mesures destinées à établir un cadre dans lequel le marché européen des équipements liés à la défense pourrait fonctionner convenablement. Doivent être notamment cités :

- la simplification des transferts intracommunautaires ;
- l'élaboration d'un ensemble de règles applicables aux marchés publics tenant compte si nécessaire des spécificités du secteur de la défense, en particulier les exigences en matière de confidentialité et de sécurité d'approvisionnement ;
- la rationalisation des normes utilisées dans les différents Etats membres ;
- l'harmonisation des dispositions relatives aux droits de douane afin de parvenir à une égalité de traitement au sein de la Communauté ;
- la prise en compte dans l'application de la politique communautaire en matière de concurrence de la spécificité de l'industrie de défense ;
- l'harmonisation des politiques nationales en matière d'exportations d'armement ;
- la suppression des obstacles à l'accès aux marchés pour les exportateurs européens, y compris les droits de douane.

Deux ans après la présentation de cette communication, la situation n'a guère évolué. Le seul domaine ayant connu une avancée significative est celui de l'harmonisation des politiques d'exportation d'armes conventionnelles vers des Etats tiers. En juin 1998, le Conseil a en effet adopté un « *Code de conduite concernant les exportations d'équipements de défense* » établissant huit critères. Ce texte, qui n'a pas de caractère contraignant mais traduit un engagement politique de ses signataires, vise à définir des critères communs d'exportation et à réduire, par un mécanisme de consultation, les divergences pouvant survenir dans les décisions nationales d'exportation. Le premier rapport annuel sur le Code de conduite, rendu public en octobre 1999, fait apparaître un bilan globalement positif de son fonctionnement. Il a permis de s'accorder sur des critères communs d'exportation et de mener des consultations régulières sur les pratiques agréées. Les priorités pour l'action à venir sont notamment, selon le rapport, la finalisation de la liste commune européenne d'équipements militaires, considérée comme l'un des fondements du Code, et la recherche d'une interprétation commune de la

notion de « *transaction globalement identique* » (le Code prévoit qu'un Etat membre, avant d'accorder une autorisation pour une transaction globalement identique à celle refusée par un ou plusieurs autres Etats membres, devra préalablement consulter ces derniers).

Pour le reste, aucune décision n'est encore intervenue, que ce soit sur les transferts intra-communautaires, sur l'adaptation des règles des marchés publics aux spécificités du secteur de la défense, sur l'élaboration d'un système homogène de normes pour les programmes d'équipement de défense, sur les droits de douane, sur l'accès au marché. En ce qui concerne la prise en compte des spécificités du secteur de la défense dans la politique de concurrence, la réflexion n'a pas encore abouti, mais un accord semble se dessiner dans le sens d'une interprétation par les Etats aussi limitée que possible de l'article 296 du traité sur l'Union européenne (ancien article 223) : celui-ci, qui permet aux Etats membres d'invoquer la sécurité nationale pour déroger aux règles du marché commun, pourrait ne plus concerner que les équipements hautement sensibles, alors qu'il est jusqu'à présent interprété très largement.

Un long chemin reste donc à parcourir avant que puisse voir le jour un véritable marché européen des industries de défense. Les industriels du secteur ont mené des réalisations, d'abord timides puis récemment de grande envergure. Au moment où plusieurs pays européens dont la France manifestent sans ambiguïté leur volonté de voir l'Europe se doter d'un pôle industriel puissant en matière d'armement, il est temps que les autorités étatiques des quinze Etats membres remplissent leur rôle en définissant un cadre approprié aux nouvelles exigences ; à défaut les efforts de restructuration ne donneraient pas leur pleine mesure.

Les Etats membres n'ont guère été plus efficaces dans le domaine de la coopération en matière d'armement : certes la planification commune des programmes a permis quelques réalisations, mais elle a connu aussi de nombreux déboires ; quant à celle des besoins, elle est encore balbutiante.

En période de réduction de dépenses, alors que l'exigence d'un outil militaire efficace demeure inchangée et que la construction européenne s'approfondit, l'utilité de développer des programmes d'armement en coopération entre pays membres de l'Union européenne apparaît évidente. Une telle coopération permet en effet un partage des coûts de développement et d'industrialisation et un rapprochement des armées des pays concernés ; elle a aussi un effet structurant sur les pôles industriels.

Les difficultés qu'elle rencontre sont toutefois nombreuses. Elles tiennent tout d'abord à l'exigence de la préservation des intérêts

industriels nationaux. A cet égard, l'obligation du « juste retour » représente une contrainte, au moins tant qu'elle est appréciée programme par programme et non globalement comme, nous le verrons plus loin, au sein de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). La règle du « juste retour » consiste à établir une identité entre le pourcentage de contribution financière des différents pays et le niveau de participation de leur industrie. Son application ne permet pas nécessairement de trouver au sein d'un programme la configuration industrielle la plus appropriée sur le plan économique, dans la mesure où la détermination des partenaires industriels dépend de la répartition des commandes entre les pays. Contribuant par ailleurs à la duplication des savoir-faire, elle est l'une des principales raisons des surcoûts des programmes en coopération. Les difficultés résultent ensuite et surtout des incertitudes sur les moyens financiers dégagés par chacun des participants au projet, voire des réorientations de leurs priorités budgétaires.

Certes, on note depuis dix ans un développement des programmes menés en coopération entre pays européens dans différents domaines : avions de combat, hélicoptères, missiles, navires. Mais les ratés dans la réalisation de ces programmes sont fréquents. Ainsi, la Grande-Bretagne s'est-elle retirée début 1998 du projet de satellite de télécommunications pour les besoins de la défense *Trimilsatcom*, qui reposait initialement sur une coopération entre ce pays, la France et l'Allemagne. Ainsi s'est-elle également retirée, en avril 1998, du programme emblématique de coopération navale, celui de la frégate antiaérienne *Horizon*, associant aussi la France et l'Italie. Quant à la France, elle s'est retirée en novembre 1999 du projet de véhicule blindé de combat d'infanterie *VBCI*, qui sera réalisé seulement par le Royaume-Uni et l'Allemagne. Par ailleurs, les coopérations menées à bien ne l'ont généralement pas été sans lenteurs ni surcoûts, pour les raisons évoquées plus haut.

Jusqu'à présent, les différents cadres institutionnels dans lesquels s'est exercée la coopération en matière d'armement au sein de l'Union européenne n'ont pas permis de résoudre les difficultés auxquelles se heurte l'entreprise. Mais la volonté politique de construire une identité européenne de sécurité et de défense, jointe aux intérêts économiques et militaires d'une coopération renforcée, a conduit, avec la création de l'OCCAR, à la mise en place d'un organe dont le caractère novateur est un gage d'efficacité.

C'est en mai 1993 que fut créé le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO), instance chargée de la coopération en matière d'armement au sein de l'UEO. C'est un groupe informel rassemblant 13 pays (les pays européens membres de l'OTAN sauf l'Islande). Reconnu par les traités de Maastricht et d'Amsterdam comme l'instance

de coopération européenne en matière d'armement, le GAEO a notamment pour objectif de favoriser une utilisation plus efficace des ressources grâce à l'harmonisation des besoins opérationnels et à la standardisation et l'interopérabilité des équipements.

Pour résoudre les difficultés apparues au sein du GAEO sur les questions relatives aux principes d'acquisition des équipements et à la passation des contrats, a été créée en novembre 1996, toujours au sein de l'UEO, l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0), qui est dotée de la capacité juridique de passer des contrats au profit des Etats membres. En pratique, son domaine d'intervention est extrêmement limité, ne recouvrant qu'une très petite fraction de la recherche amont des pays participants.

L'insuffisance des résultats atteints par le GAEO a conduit la France et l'Allemagne à décider, en décembre 1995, la mise en place d'une nouvelle structure, dénommée **Organisation conjointe de coopération en matière d'armement** (OCCAR). Quelques mois plus tard, le Royaume-Uni et l'Italie ont adhéré à l'OCCAR. Convaincus que cet organisme ne pourrait remplir ses objectifs de manière satisfaisante que s'il était doté de la personnalité juridique, les quatre Etats fondateurs ont signé en septembre 1998 une convention internationale en ce sens, sur le point d'être ratifiée.

L'OCCAR est fondée sur cinq principes, dits « de Baden-Baden », établis par les quatre Etats membres participants :

- conduite des programmes d'armement avec le meilleur rapport coût-efficacité ;
- préparation commune du futur ;
- amélioration de la compétitivité de la base industrielle et technologique de défense européenne ;
- globalisation du « juste retour » sur plusieurs programmes et plusieurs années ;
- ouverture de la structure à d'autres pays acceptant ces principes et participant à un programme significatif.

L'innovation la plus importante apportée par l'OCCAR est la globalisation du « juste retour », règle dont on a vu les inconvénients. La notion d'équilibre global multiprogrammes et pluriannuel en vigueur au sein de l'OCCAR permet de passer des contrats fondés davantage sur la

compétitivité des offres industrielles que sur la contribution financière des pays concernés.

Sept programmes sont actuellement gérés par l'OCCAR, dont la majorité sont franco-allemands (notamment hélicoptère de combat *Tigre*, missile antichar *Milan*, missile antiaérien *Roland*), d'autres étant franco-italiens (famille de systèmes sol-air futurs), d'autres encore trilatéraux (radar de contrebatterie *Cobra*, système de détection de précision de lanceurs hostiles développé par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni). Le volume des encours sur ces sept programmes est de 17,5 milliards d'euros. Avec les trois programmes supplémentaires dont l'intégration à l'OCCAR est envisagée (projets de missiles antichars de troisième génération à moyenne portée, *AC3G/MP*, et longue portée, *AC3G/LP*, véhicule de combat blindé d'infanterie, ex-*VBCI* devenu *GTK/MRAV*, sans la France), l'encours sera de l'ordre de 26,5 milliards d'euros.

Faut-il aujourd'hui aller plus loin dans la voie de la coopération européenne ?

L'OCCAR représente incontestablement un progrès par rapport aux autres cadres mis en place pour la coopération européenne en matière d'armement. Certes, elle ne comprend que quatre membres, mais son élargissement à d'autres pays est explicitement prévu dans la convention la créant. A ce jour, seuls les Pays-Bas et la Belgique se sont portés officiellement candidats, mais l'Espagne et la Suède pourraient rejoindre l'organisation.

Mais l'idée d'une Agence européenne de l'armement continue parallèlement de faire son chemin, comme moyen de rationaliser une coopération caractérisée par la dispersion des enceintes dans lesquelles elle a été recherchée et la multiplicité des approches mises en œuvre pour y parvenir. Prévue dans la déclaration sur l'UEO annexée au traité de Maastricht, la création d'une Agence européenne a fait l'objet d'un plan directeur présenté aux ministres de la défense en novembre 1998. D'après les informations recueillies par le rapporteur, le projet semble encore loin d'être mûr.

En toute hypothèse, ce problème de structures ne paraît pas déterminant. Autrement importantes seraient des avancées dans l'harmonisation des besoins, domaine dans lequel la réflexion est encore embryonnaire. C'est une question clé pour l'avenir de la coopération européenne en matière d'armement et, au-delà, pour l'avenir de l'Europe de la défense elle-même. De l'harmonisation des besoins découle les possibilités de recherche et de production en coopération, puis les

acquisitions militaires en commun. Le développement au sein de l'Union de capacités militaires propres implique la constitution d'une base technologique et industrielle performante et passe par la définition des besoins à satisfaire pour fonder la sécurité et l'autonomie de l'Europe. L'inventaire réalisé dans le cadre de l'UEO, qui a mis en évidence un certain nombre de carences, pourrait servir de base à une démarche fondée sur une évaluation des besoins et débouchant sur la planification de coopérations futures. La volonté politique forte exprimée aux Conseils européens de Cologne puis d'Helsinki devrait permettre de venir à bout des difficultés que ne manquera pas de rencontrer le processus et de parvenir à une expression commune des besoins militaires, condition *sine qua non* d'une véritable Europe de la défense.

\*  
\* \*

En manifestant la volonté politique de se doter d'une défense autonome, les Européens ont franchi une étape essentielle. Cependant, le processus n'en est encore qu'à ses débuts et le développement de ce projet ambitieux va mettre à l'épreuve, pendant de longues années, leur volonté de le mener jusqu'à son aboutissement.

Cette entreprise est à la mesure de la persévérance dont ils ont fait preuve dans la réalisation de réformes tout aussi difficiles et exigeantes que la création de la monnaie unique ou la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

A un stade de la réflexion où les questions sont plus nombreuses que les réalisations, ce rapport s'est efforcé de présenter les enjeux et les difficultés en laissant ouvert le choix des solutions, pour nourrir un débat qui ne fait que commencer entre les Etats membres.

Il appartient maintenant aux autorités politiques des Quinze et en premier lieu aux parlements de se mettre à l'écoute des opinions publiques afin de définir démocratiquement des options qui seront déterminantes pour la sécurité de l'Europe et l'avenir de la construction européenne.

\*  
\* \*



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 16 mars 2000 pour examiner le présent rapport d'information.

Le **rapporteur** a présenté la problématique du développement d'une politique étrangère, de sécurité et de défense commune de l'Union européenne : ayant souligné les résultats ambigus d'une PESC dont l'assise est encore fragile, il a évoqué les impératifs auxquels doit répondre l'Union européenne pour se doter d'une capacité de défense autonome.

● L'évolution de la Politique étrangère et de sécurité commune est cruciale pour l'avenir même de la construction européenne, car l'Union européenne ne peut continuer à faire le grand écart entre son influence politique et sa puissance économique sans briser son élan. Or, le conflit bosniaque a durablement marqué l'échec de la PESC. dans l'opinion et a montré que ce dispositif, conçu comme transitoire dès l'origine, souffrait essentiellement de *trois maux* : *une absence de vision commune* entre des partenaires divisés par de nombreuses lignes de partage ; *une absence de la dimension de défense* et un manque de moyens opérationnels autonomes par rapport à l'OTAN, l'empêchant de faire face aux crises de l'après-guerre froide ayant des implications militaires ; *des faiblesses institutionnelles* tant en termes de capacités d'analyse et d'anticipation que de décision.

*Le traité d'Amsterdam* a renforcé de manière substantielle la capacité de décision du Conseil dans le domaine de la PESC, mais ces améliorations demandent à être confirmées par la pratique : il faudra, en particulier, veiller à la meilleure articulation possible entre le Haut représentant pour la PESC et une Commission qui se veut politiquement beaucoup plus présente que la précédente.

Le nouvel instrument qui constitue *la stratégie commune* devrait favoriser un tel rapprochement. Ce n'est qu'en abordant globalement les problèmes et en décroissant ses instruments que l'Union pourra peser davantage sur la scène internationale comme un acteur majeur et non plus comme un simple bailleur de fonds. Les stratégies communes présentent également l'avantage d'introduire le vote à la majorité qualifiée pour les positions et actions communes prises dans son cadre, et donc de la

souplesse dans le processus de décision de la PESC. Cette politique est cependant trop au cœur des souverainetés nationales pour que le compromis atteint à Amsterdam puisse être sensiblement modifié lors de la prochaine réforme institutionnelle. En revanche, la PESC devrait bénéficier de la nécessaire repondération des voix au Conseil.

Dans une Union dont l'hétérogénéité croît avec l'élargissement, l'émergence quelque peu inattendue d'une vision commune européenne dans le conflit du Kosovo a montré que les Européens sont prêts à s'entendre sur une PESC qui met la puissance au service d'un intérêt bien compris – la stabilité du continent – et d'une éthique reposant sur le développement d'une civilisation démocratique dans le cadre de nations ne reposant pas sur une base ethnique. Pour progresser en accord avec l'opinion européenne, la PESC devra concilier *realpolitik* et éthique.

L'Union européenne n'a cependant pas attendu de parvenir à ce début de consensus pour définir une politique substantielle tant à l'égard de son voisinage que du reste du monde, *mais ses résultats sont ambigus*. En particulier, l'élargissement de l'Union représente un grand projet développé pour l'essentiel en dehors de la PESC et dont le succès est à confirmer. Le partenariat euro-méditerranéen est un grand projet ralenti par le blocage du processus de paix. La reconstruction des Balkans offre une perspective d'intégration à long terme après l'échec de la prévention des crises. Le partenariat avec la Russie et les autres nouveaux Etats indépendants correspond à une attente déçue, qui jette un doute sur la valeur ajoutée des stratégies communes : en dépit des décisions restrictives du Conseil européen d'Helsinki, force est de constater que la complaisance l'a emporté dans l'attitude de l'Union européenne et que le partenariat entre l'Union européenne et la Russie est en passe d'effacer le choc du conflit en Tchétchénie.

Au total, la PESC a une assise encore fragile. Elle semble animée par des principes à géographie variable qui donnent l'impression de faire prévaloir les droits de l'homme pour les petits pays et la *realpolitik* pour les grands. Le contraste est en effet saisissant entre la fermeté avec laquelle l'Union européenne a sanctionné, légitimement, la dictature birmane et plusieurs Etats ACP pour atteinte aux droits de l'homme et la prudence avec laquelle elle a réagi aux comportements de la Chine dans l'affaire du Tibet ou à ceux de la Russie dans le conflit tchétchène. La France s'efforce de tenir une ligne de juste équilibre entre la poursuite d'une politique à long terme avec la Russie et la ferme condamnation de ses méthodes en Tchétchénie, assortie de sanctions concertées. Elle semble quelque peu isolée dans cette attitude, mais elle doit persévérer en ce sens, en accord avec la sensibilité des opinions publiques.

● En tout état de cause, la PESC est incomplète en l'absence d'un outil militaire. La dynamique en matière de défense et de sécurité n'a été lancée qu'à partir du deuxième semestre 1998 et a été marquée par *trois étapes essentielles* : le *sommet franco-britannique de Saint-Malo*, le 4 décembre 1998, a défini les principes en s'attachant plus aux aspects pratiques sur les capacités opérationnelles qu'aux débats de principe sur l'affirmation d'une identité européenne de défense ; le *Conseil européen de Cologne* des 3 et 4 juin 1999 a défini les objectifs selon lesquels l'Union devra pouvoir décider et agir dans la gestion des crises en s'appuyant soit sur des moyens nationaux ou multinationaux européens, soit sur les moyens et capacités de l'OTAN, et devra disposer d'une capacité d'action autonome, grâce notamment au transfert des capacités de l'UEO ; le *Conseil européen d'Helsinki* des 10 et 11 décembre 1999 a traduit ces lignes directrices en actions précises, avec l'objectif d'adopter les décisions nécessaires à la fin de l'an 2000, tout en soulignant que ce processus devra éviter d'inutiles doubles emplois et qu'il n'implique pas la création d'une armée européenne.

Le premier des impératifs de la création d'une force autonome et du développement d'une Europe de la défense est de *clarifier les objectifs*. Il convient à cet égard de tirer la leçon des expériences de la Bosnie, de l'Irak et du Kosovo, pour savoir comment sortir des protectorats humanitaires sans entrer dans des embargos dont les effets seraient contraires aux préoccupations humanitaires. Il faut également définir les principes communs sur l'usage légitime de la force et l'ambition stratégique de l'Union européenne. La référence aux principes de la charte des Nations unies et au Conseil de sécurité ne devrait pas empêcher l'Union d'intervenir au nom du principe d'ingérence humanitaire, ainsi que dans le cas où le Conseil de sécurité ne parviendrait pas à définir une position. L'Union européenne n'a pas l'ambition de devenir l'un des gendarmes du monde, mais celle d'être capable d'assumer, à la fois, une opération lourde – comme celle conduite au Kosovo – dans quatre ou cinq ans et une opération humanitaire ou d'évacuation des ressortissants.

Le deuxième impératif pour la mise en place d'une Europe de la défense est la définition d'un processus de décision fondé sur *l'autonomie, la cohérence, l'efficacité et la légitimité démocratique*.

Le dispositif arrêté à Helsinki repose sur trois organes politiques et militaires qui seront créés au sein du Conseil : un comité politique et de sécurité, un comité militaire et l'état-major, qui devront permettre à l'Union européenne de choisir, en concertation avec ses autres partenaires de l'Alliance atlantique, entre trois options : une opération de l'OTAN à laquelle les Etats membres de l'Union participeraient en tant que membres de l'OTAN ; une opération de l'Union européenne avec recours

aux moyens de l'OTAN ; une opération de l'Union européenne avec ses moyens propres.

Dans le champ de compétences commun à l'Union européenne et à l'OTAN que va devenir la gestion des crises, se pose donc la question cruciale du partage des responsabilités. Le principe qui paraît devoir inspirer l'attitude des Européens sur ce point est celui de *coopération sans subordination*. Sa mise en œuvre sera complexe, mais c'est la condition de l'autonomie et de l'efficacité de l'action future de l'Union européenne.

Les Etats-Unis veulent voir reconnaître à l'OTAN le « droit de premier refus » c'est-à-dire la prérogative de décider, face à une crise, si l'Alliance atlantique entend ou non prendre la direction d'une intervention. Un tel schéma n'est pas considéré comme acceptable par la majorité des pays européens, dont la France, qui estiment que toute décision en la matière sera nécessairement consensuelle. Mais tant que l'Europe ne disposera pas de la totalité des outils militaires lui permettant d'intervenir seule dans une crise, elle ne pourra prétendre disposer d'une pleine autonomie de décision et d'action vis-à-vis de l'Alliance atlantique et plus particulièrement des Etats-Unis. Il en va de même pour ce qui concerne son autonomie par rapport aux membres européens de l'OTAN non-membres de l'Union européenne. Confrontée à un refus de tel ou tel de ces membres de mettre les moyens de l'OTAN à la disposition de l'Union européenne, celle-ci n'aura en fait guère la possibilité de passer outre tant qu'elle ne disposera pas des capacités lui permettant de mener une opération à elle seule. La coordination entre l'Union européenne et l'OTAN apparaît en toute hypothèse nécessaire, tant pour la planification stratégique que pour la planification opérationnelle.

Enfin, la mise en place d'une Europe de la défense doit s'accompagner de *l'accroissement du rôle des parlements* dans un processus de décision qui se caractérise par un lourd déficit démocratique. C'est là une condition à la fois de sa légitimité et de son efficacité.

Le rapporteur a ensuite abordé les impératifs proprement militaires du développement d'une Europe de la défense. Rappelant que le niveau des capacités militaires défini à Helsinki est ambitieux, il s'est interrogé sur le point de savoir comment il fallait l'apprécier au regard des capacités dont l'Europe dispose aujourd'hui. L'intervention de l'OTAN au Kosovo a mis en évidence les faiblesses opérationnelles des Européens et la supériorité flagrante des Américains. Par ailleurs, l'UEO a établi récemment un inventaire des moyens et capacités pour des missions de gestion de crise à mener par les Européens, dont les conclusions sont sévères.

Compte tenu du processus de réduction des budgets militaires des pays européens, il faut considérer le niveau atteint aujourd'hui par ces budgets comme une donnée de base pour la mise sur pied de la capacité de défense européenne. Certains considèrent qu'il suffirait de restructurer les forces européennes sans augmenter l'effort global. D'autres seraient partisans de la définition d'indicateurs de convergence, notion à laquelle le ministre français de la défense préfère à juste titre celle d'*indicateurs de cohérence*, qui rend mieux compte de l'aspect qualitatif et quantitatif de l'effort à accomplir. Il reste qu'un effort budgétaire s'impose pour traduire la volonté politique affirmée à Helsinki.

Quant à la répartition des contributions entre les Etats membres, ses modalités restent à définir, sachant qu'elle devrait être fondée sur les deux principes de *volontariat et de pragmatisme*.

La constitution d'une capacité de défense européenne suppose résolue la question de la duplication des moyens. Certains Etats membres insistent sur la nécessité d'éviter la duplication des moyens au sein de l'Alliance atlantique, d'autres, dont la France, mettent l'accent sur l'indispensable autonomie de la force européenne. Le principe aujourd'hui admis par tous est celui de la « *non-duplication inutile* ». Reste à parvenir à une définition commune de ce concept, auquel tous ne donnent pas le même sens.

Dernier impératif pour une Europe de la défense : une base technologique et industrielle forte assurant le développement des coopérations entre Etats membres. L'Europe est confrontée à un défi, l'industrie d'armement américaine tenant le premier rang mondial loin devant ses concurrentes. Intervenant sur un marché étroit, cloisonné et soumis à des déterminations nationales importantes, les industries européennes doivent surmonter des handicaps structurels qui ont longtemps freiné leur réorganisation. A la fin de l'année 1999, s'est constitué le *premier pôle européen transnational dans le domaine de l'armement* : le nouveau groupe aéronautique franco-germano-espagnol EADS, issu de la fusion d'Aérospatiale, DASA et CASA, est le troisième groupe aéronautique mondial et le sixième groupe mondial de défense.

Cette étape décisive ne pourra toutefois produire pleinement ses effets que si l'Europe est capable de faire évoluer le cadre réglementaire du marché des industries de défense, tout en tenant compte des impératifs de souveraineté. Il est indispensable également que se développent les programmes d'armement menés en coopération. Certes, depuis dix ans des progrès ont été accomplis en ce sens, notamment dans le cadre de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), mais les ratés dans la réalisation de tels programmes sont

encore trop fréquents. Le rapporteur a insisté sur la nécessité de progresser dans la voie de l'harmonisation des besoins militaires, pour parvenir à une *expression commune des besoins*, condition de l'émergence d'une véritable Europe de la défense.

En manifestant la volonté politique de se doter d'une défense autonome, les Européens ont franchi une étape essentielle. Cependant, le processus n'en est encore qu'à ses débuts et le développement de ce projet ambitieux va mettre à l'épreuve, pendant de longues années, leur volonté de le mener jusqu'à son aboutissement. Il appartient maintenant aux autorités politiques des Quinze et en premier lieu aux parlements de se mettre à l'écoute des opinions publiques afin de définir démocratiquement des options qui seront déterminantes pour la sécurité de l'Europe et l'avenir de la construction européenne.

*Après l'exposé du rapporteur, M. Pierre Brana* a estimé que, si la PESC avait permis de réduire les risques de tension entre pays d'Europe centrale et orientale en favorisant la conclusion de traités réglant les problèmes de frontières et de minorités, elle avait en revanche subi plusieurs échecs. Il en est ainsi pour la question de Chypre : les positions des parties grecque et turque de l'île restent éloignées, comme la récente visite en France du Président de la République chypriote a permis de le constater. Il en va de même pour la Tchétchénie, car, en décidant d'alléger la dette extérieure de la Russie, les pays occidentaux se sont privés du seul moyen de pression dont ils disposaient à l'encontre de ce pays : une attitude plus ferme de l'Europe sur le plan économique aurait été nécessaire, comme le préconisait d'ailleurs la France. La situation de la Bosnie suscite la même observation, puisque les accords de Dayton sont dans l'impasse et que l'émergence d'une véritable nation bosniaque reste encore une perspective incertaine. Exprimant son désaccord avec le propos du ministre de la défense, cité dans le rapport, selon lequel il n'est guère envisageable que les Européens cèdent à la tentation de mener une opération contre l'avis des Etats-Unis, il a estimé qu'une telle hypothèse ne devrait pas être exclue *a priori*. Cette opinion a été soutenue par le **rapporteur**, qui a estimé que l'Europe devait conserver une possibilité d'agir même en cas de désaccord avec les Etats-Unis.

**M. François Guillaume** a regretté qu'une seule séance soit consacrée à un débat qui porte sur un sujet aussi essentiel et touchant directement aux souverainetés nationales. Pour lui, le propos du ministre de la Défense évoqué dans le rapport est réaliste, car l'Allemagne et le Royaume-Uni s'opposeront toujours à ce que l'Europe prenne des positions contraires à celles des Etats-Unis ; il est dès lors vain d'imaginer la mise en place d'une diplomatie et d'une défense européennes autonomes. L'exemple de la Bosnie et du Kosovo montre qu'il faut se

garder de toute lecture optimiste des événements. Alors que ce sont les pays européens – et au premier chef la France – qui ont fourni l'essentiel des forces terrestres d'intervention en Bosnie et financé en grande partie la réparation des dommages de guerre, les accords de paix de Dayton ont été négociés sous l'autorité des Etats-Unis et ce sont les entreprises américaines qui bénéficient le plus de l'effort de reconstruction économique. Au Kosovo, la guerre a éclaté malgré l'initiative prise par la France de réunir auparavant les différentes parties au conflit, parce qu'on a laissé introduire dans les accords du Rambouillet une clause évoquant la possibilité d'une indépendance de ce territoire, ce que les Serbes ne pouvaient accepter.

Il lui paraît vain d'imaginer que des pays comme l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni puissent renoncer à leur diplomatie pour la fondre dans une hypothétique diplomatie européenne, laquelle ne peut intéresser que les Etats dénués de politique étrangère. Comment les grands Etats accepteraient-ils de mettre leurs forces à la disposition d'une armée commune dont l'utilisation serait décidée par tous ? Si une défense en commun du continent européen est souhaitable, elle ne doit pas conduire à une intégration des dispositifs militaires nationaux, ni à une remise en cause des missions traditionnelles de l'armée française, à savoir la défense du territoire, l'intervention sur des théâtres extérieurs, notamment pour protéger l'intégrité territoriale des pays africains avec lesquels des accords de défense ont été conclus, et la participation à la défense en commun de l'Europe. La France ne doit réintégrer la structure militaire intégrée de l'OTAN que si le fonctionnement de cette organisation est rééquilibré et si les Européens disposent d'un pouvoir de décision équivalent à celui des Etats-Unis.

**M. Pierre Lellouche** a souhaité également tempérer l'optimisme du rapporteur, en soulignant que toutes les initiatives que la France avait prises en faveur d'une défense européenne depuis le début de la V<sup>ème</sup> République et jusqu'à la chute du mur de Berlin, avaient échoué car les alliés de la France ne voyaient leur sécurité que dans l'OTAN et la protection américaine. Par la suite, la chute du mur de Berlin et la dislocation du bloc soviétique ont créé un nouveau contexte. L'apparition de nouvelles menaces et de nouveaux conflits ont donné une deuxième vie à la notion de défense européenne. Après dix années de tâtonnement, les Européens sont parvenus à définir à Helsinki un système institutionnel relativement satisfaisant et s'inspirant des idées françaises. Toutefois, il a fallu qu'il y ait 250.000 morts en Yougoslavie pour que les Européens se décident à progresser, au Conseil européen d'Helsinki, sur la voie d'une défense commune. De surcroît, cette avancée institutionnelle ne s'accompagne pas d'une clarification des concepts stratégiques. L'Union européenne n'a aucune stratégie sérieuse à l'égard de la Russie, ni à

l'égard du flanc sud de l'Europe et de la Turquie ; en Yougoslavie, elle n'a aucune stratégie de sortie de la crise, alors même que sont avérées les faiblesses des accords de Dayton. Sa réflexion est particulièrement inconsistante sur les risques croissants de la prolifération nucléaire et sur les moyens de protection tels que les systèmes antimissiles. Quant à la PESC, tout examen sérieux ne peut déboucher que sur un constat sévère.

A la phase d'élaboration institutionnelle devrait succéder une politique budgétaire adaptée. Or, partout en Europe, les budgets de défense européens sont en baisse. En France, aucune loi de programmation n'a été respectée et le financement de la réforme – par ailleurs opportune – qui a conduit à la professionnalisation des armées pénalise les crédits d'équipement. Mettre à la disposition de l'Union une force d'intervention de 50.000 hommes apparaît comme une « galéjade », en regard des forces que l'on devrait pouvoir constituer et de celles dont peuvent disposer les Etats-Unis. La France et le Royaume-Uni disposent déjà chacun de forces de réaction rapide de 50.000 hommes ; c'est plutôt une force de 500.000 hommes que les pays de l'Union européenne devraient mettre en place.

Il est dommage que le rapport ne fasse aucune allusion à l'arme nucléaire et ne souligne pas les faiblesses de l'Union dans le domaine de la projection des forces. De surcroît, l'Europe ne dispose d'aucun moyen de détection du lancement de missiles. S'agissant des industries de défense, si le pôle civil du nouveau groupe aéronautique *EADS* est solide, son pôle militaire souffrira de la faiblesse des commandes. D'ici trois ans, on peut craindre que le premier missilier d'Europe ne devienne britannique, le Royaume-Uni maintenant un niveau de commandes élevé. *Eurocopter* risque d'avoir des difficultés ainsi que l'industrie spatiale, les crédits consacrés à l'espace diminuant de 25 % cette année.

M. Pierre Lellouche a déploré, en conclusion, l'existence d'un état d'esprit général qui n'est pas à la hauteur des incertitudes stratégiques et de la montée de périls plus grands, à ses yeux, que ceux de la guerre froide, et qui se traduit par un effort de défense insuffisant. Il a toutefois apporté son soutien aux conclusions du rapporteur en souhaitant que le débat précise les ambitions européennes.

**Mme Nicole Ameline** a au contraire considéré comme justifié l'optimisme du rapporteur, le climat d'incertitude actuel constituant une incitation à progresser vers l'Europe de la défense. C'est la construction européenne qui a assuré la paix que l'on connaît depuis plus de cinquante ans. Le défi est également financier : pour assurer la paix dans les pays voisins, l'Union doit conclure de nouveaux partenariats de développement économique, avec les Balkans comme avec les pays méditerranéens ; la

paix commence par le progrès économique et démocratique. Quant à la PESC, elle constitue un pas fort et symbolique, dans la mesure où elle est inspirée par la primauté des droits de l'homme. Elle supposerait une volonté politique plus solide ainsi que des moyens militaires, la guerre au Kosovo ayant révélé l'absence d'autonomie des Européens. En tout état de cause, il leur faudra rester en cohérence avec l'OTAN. L'importance de toutes ces questions devrait faire l'objet d'une plus grande mobilisation parlementaire et institutionnelle.

*Dans ses réponses*, le **rapporteur** a notamment donné les précisions suivantes :

– la sécurité des Français ne peut plus reposer sur une défense seulement nationale ; mais la sécurité des Français et des Européens ne saurait dépendre de décisions prises par les Etats-Unis. Ces considérations militent en faveur de la constitution d'une défense européenne. Dans le même ordre d'idées, le Général de Gaulle avait fait le choix de la PAC pour soutenir l'agriculture française. Si la conduite d'une politique étrangère et de défense commune soulève bien des difficultés, en raison notamment de traditions diplomatiques nationales très différentes, l'Union européenne doit se donner la volonté politique et les moyens lui permettant d'être une puissance politique. Il ne s'agit pas d'abandonner les souverainetés et les diplomaties nationales mais de définir ensemble les actions communes de politique étrangère ;

– s'il est vrai, comme l'ont souligné M. Pierre Lellouche ainsi que le rapport, que les moyens restent très insuffisants, la France peut jouer un rôle d'impulsion au sein d'une sorte de coopération renforcée en matière de défense. Le simple fait que l'Union aborde les questions de défense comme elle l'a fait à Cologne et à Helsinki, est très positif. Ainsi, à Cologne, le Président finlandais Martti Ahtisaari est venu présenter au Conseil européen le résultat de ses entretiens avec M. Milosevic sur la crise du Kosovo ;

– l'opinion publique est insuffisamment mobilisée sur ces questions ; l'objet du présent rapport consiste précisément à les aborder et à mieux impliquer la représentation nationale dans les réflexions en cours ; le forum parlementaire organisé le 28 mars à l'initiative de la Délégation, qui comprendra une table ronde sur la PESC et la défense européenne, y contribuera également, de même que le débat en séance publique, en mai, sur les priorités de la présidence française de l'Union européenne.

La Délégation a ensuite examiné les conclusions présentées par le rapporteur, dont le caractère consensuel a été relevé par MM. Pierre Brana et Pierre Lellouche.

**M. François Guillaume** a souhaité que l'accent soit mis sur la nécessaire harmonisation des équipements militaires et des armements. Approuvé par **Mme Nicole Ameline**, **M. Pierre Lellouche** a estimé que la référence aux missions de Petersberg n'était pas assez ambitieuse, compte tenu des perspectives tracées au Conseil européen d'Helsinki. Après les observations de **Mme Béatrice Marre** et **M. Joseph Parrenin**, la Délégation a précisé le texte en ce sens. A la suite des interventions de **MM. Pierre Lellouche** et **François Guillaume**, qui ont souhaité introduire l'idée d'une préférence européenne en matière d'armements, le dernier paragraphe des conclusions a été modifié à l'initiative du **rapporteur**, qui a fait prévaloir l'objectif d'une harmonisation des normes de nature à favoriser la coopération en matière de programmes d'armement. **M. François Guillaume** s'est déclaré opposé à une politique de petits pas conduisant à la fusion de toutes les armées en une armée européenne et s'est prononcé contre l'adoption des conclusions. Après que le **rapporteur** eut montré que celles-ci ne se situaient pas dans une telle perspective, la Délégation a adopté le texte figurant ci-après.

## **CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION**

**La Délégation,**

**- Vu la déclaration adoptée par le Conseil européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999 concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense,**

**- Vu les conclusions adoptées par le Conseil européen d'Helsinki les 10 et 11 décembre 1999 relatives à la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense :**

**1. souhaite que l'Union européenne définisse un meilleur équilibre, dans la politique extérieure et de sécurité commune, entre la promotion des droits de l'homme et la considération des intérêts politiques ou économiques et qu'elle montre la même exigence dans le respect des droits de l'homme à l'égard de tous les Etats ;**

**2. se félicite de la volonté exprimée par les Quinze de voir l'Union exercer pleinement ses responsabilités en matière de prévention des conflits et de gestion des crises et disposer à cette fin d'une capacité militaire autonome ;**

**3. demande que les relations entre l'Union européenne et l'OTAN s'établissent sur la base d'un partenariat équilibré permettant en tant que de besoin la coopération entre ces deux institutions, tout en garantissant l'autonomie de décision de l'Union européenne ;**

**4. souligne la nécessité de mieux assurer le contrôle démocratique par les parlements (parlements nationaux et Parlement européen) de la politique commune de sécurité et de défense de l'Union européenne ;**

**5. considère que les Quinze doivent consentir l'effort budgétaire nécessaire à la constitution d'une force militaire autonome susceptible d'assumer l'ensemble des missions de Petersberg confirmées au Conseil européen d'Helsinki ;**

**6. estime qu'ils doivent, à cette fin, définir des indicateurs de cohérence en matière de dépenses militaires, de façon notamment à assurer la réorientation de leurs budgets de défense vers les dépenses d'équipement et à garantir dans tous les Etats membres un niveau de dépenses de recherche suffisant ;**

**7. souhaite que soient prises dans les meilleurs délais les mesures de nature à permettre l'établissement d'un véritable marché européen de l'armement tenant compte des impératifs de souveraineté ;**

**8. estime nécessaire que les Quinze parviennent à l'harmonisation de leurs besoins militaires et de leurs normes de façon à permettre une amélioration de leur coopération en matière de programmes d'armement.**

## **ANNEXES**



**Annexe 1 :**  
**Sommet franco-britannique : déclaration sur la défense européenne**  
**(Saint-Malo, 4 décembre 1998)**

Les chefs d'Etat et de gouvernement du Royaume-Uni, de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la France sont convenus de ce qui suit :

1. L'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale. Le traité d'Amsterdam, base essentielle pour l'action de l'Union, doit donc devenir une réalité. La mise en œuvre complète et rapide des dispositions d'Amsterdam sur la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) doit être achevée. Cela inclut la responsabilité du Conseil européen de décider le développement progressif d'une politique de défense commune dans le cadre de la PESC. Le Conseil doit être en mesure, sur une base intergouvernementale, de prendre des décisions portant sur tout l'éventail des actions prévues par le titre V du traité de l'Union européenne.

2. A cette fin, l'Union doit avoir 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.

Dans cette perspective, les engagements de défense collective auxquels ont souscrit les Etats membres (article 5 du traité de Washington et article V du traité de Bruxelles) devront être maintenus. En renforçant la solidarité entre les pays de l'Union européenne pour l'Europe puisse faire entendre sa voix dans les affaires du monde, tout en agissant en conformité avec nos obligations respectives au sein de l'OTAN, nous contribuons à la vitalité d'une Alliance atlantique renouvée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres.

Les Européens devront agir dans le cadre institutionnel de l'Union européenne (Conseil européen, Conseil « Affaires générales », et réunion des ministres de la défense).

Le renforcement de la solidarité européenne doit prendre en compte la variété des positions des pays européens.

La diversité des situations des Etats au regard de l'OTAN devra être respectée.

3. Pour pouvoir prendre des décisions et, lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, pour approuver des actions militaires, l'Union européenne doit être dotée de structures appropriées. Elle doit également disposer d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement, et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile, en prenant en compte les moyens actuels de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et l'évolution de ses rapports avec l'Union européenne. A cet égard, l'Union européenne devra pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés (moyens européens pré identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN, ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN).

4. L'Europe a besoin de forces armées renforcées, capables de faire face rapidement aux nouveaux risques et s'appuyant sur une base industrielle et technologique de défense compétitive et forte.

5. Nous sommes déterminés à unir nos efforts pour permettre à l'Union européenne de progresser concrètement vers ses objectifs.



**Annexe 2 :**  
**Extraits des conclusions du Conseil européen sur la politique  
européenne commune en matière de sécurité et de défense**

**1) Vienne, 11 et 12 décembre 1998**

75. Le Conseil européen invite le Conseil à poursuivre, en accord avec l'UEO, l'élaboration d'arrangements visant à une coopération renforcée conformément au protocole sur l'article 17 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité d'Amsterdam, afin que ces arrangements puissent être applicables dès l'entrée en vigueur de ce traité.

76. Le Conseil européen se félicite du nouvel élan qui a été imprimé au débat sur une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Il estime que la politique étrangère et de sécurité commune doit s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles si l'on veut que l'Union européenne soit en mesure d'occuper pleinement la place qui lui revient sur la scène internationale. Il se félicite de la déclaration franco-britannique faite à Saint-Malo le 4 décembre 1998. Le renforcement de la solidarité européenne doit prendre en compte les différentes positions des Etats européens, y compris les obligations de certains Etats membres au sein de l'OTAN.

77. Le Conseil européen se félicite de l'intention de l'UEO de dresser un inventaire des moyens dont il dispose pour des opérations européennes.

78. Le Conseil européen invite la prochaine présidence à approfondir ce débat sur la base des délibérations de la réunion ministérielle de l'UEO du 16 novembre à Rome et du Conseil « Affaires générales » du 7 décembre 1998. Le Conseil européen examinera cette question lors de sa réunion de Cologne des 3 et 4 juin 1999.

**2) Cologne, 3 et 4 juin 1999**

**IV. POURSUITE DU DEVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPEENNE**

**Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense**

55. Le Conseil européen a poursuivi le débat sur une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et a formulé la déclaration figurant à l'annexe relative au développement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Il salue le travail de la présidence allemande et approuve le rapport de la présidence figurant à l'annexe III, qui servira de base aux travaux futurs. Le Conseil européen invite la future présidence à poursuivre les travaux en vue de la présentation d'un nouveau rapport au Conseil européen d'Helsinki.

56. Le Conseil européen invite le Conseil « Affaires générales » à faire avancer les travaux sur tous les aspects de la sécurité en vue de renforcer et de mieux coordonner les instruments non militaires de réponse aux crises dont disposent l'Union et les Etats membres. Les réflexions pourraient porter sur la possibilité de créer un dispositif activable en cas de nécessité, qui

permettrait de mettre en commun des ressources et des compétences civiles nationales et compléterait d'autres initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

**DECLARATION DU CONSEIL EUROPEEN DE COLOGNE  
CONCERNANT LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPEENNE  
COMMUNE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE  
(Annexe III aux conclusions de la présidence)**

*1. Nous, membres du Conseil européen, sommes déterminés à voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. A cette fin, nous avons l'intention de doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Les travaux entrepris à l'initiative de la présidence allemande et l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam nous permettent aujourd'hui de franchir une étape décisive.*

*Dans le cadre de la poursuite des objectifs de notre politique étrangère et de sécurité commune et de la définition progressive d'une politique de défense commune, nous sommes convaincus que le Conseil devrait être en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les "missions de Petersberg". A cette fin, l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN. L'Union européenne renforcera ainsi sa capacité à contribuer à la paix et à la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies.*

*2. Nous sommes persuadés que, pour remplir pleinement sa mission en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, l'Union européenne doit avoir à sa disposition les capacités et instruments appropriés. Nous nous engageons donc à améliorer l'efficacité des moyens militaires européens sur la base des capacités actuelles, qu'elles soient nationales, binationales ou multinationales, et à renforcer nos propres capacités à cette fin. Cela requiert la poursuite d'un effort de défense soutenu, la mise en oeuvre des adaptations nécessaires et notamment le renforcement de nos capacités en matière de renseignement, de capacité de projection, de commandement et de contrôle. Cela exige également des efforts pour l'adaptation, l'entraînement et la mise en cohérence des forces européennes nationales et multinationales.*

*Nous reconnaissons aussi la nécessité d'accomplir des efforts soutenus pour renforcer la base industrielle et technologique de la défense, que nous souhaitons compétitive et dynamique. Nous sommes déterminés à favoriser la restructuration des industries européennes de défense dans les Etats concernés. Avec les industriels, nous oeuvrerons à une collaboration plus étroite et plus efficace des industries de défense. Nous chercherons à améliorer encore l'harmonisation des besoins militaires ainsi que la programmation et la fourniture des armements, de la façon que les Etats membres jugeront appropriée.*

*3. Nous nous félicitons des résultats des travaux du sommet de l'OTAN tenu à Washington en ce qui concerne le soutien apporté au processus lancé par l'Union européenne et la confirmation du fait qu'un rôle plus affirmé de l'Union européenne dans la prévention des conflits et la gestion des crises contribuera à la vitalité d'une Alliance rénovée. Dans la mise en oeuvre de ce processus lancé par l'Union européenne, nous veillerons à assurer de manière effective une consultation, une coopération et une transparence mutuelles entre l'Union européenne et l'OTAN.*

*Notre intention est de mettre en place un véritable dispositif de gestion des crises conduit par l'Union européenne, grâce auquel les Etats membres de l'Union, tant ceux qui sont membres de l'OTAN que les neutres et les non-alliés, pourront participer pleinement et sur un pied d'égalité aux opérations de l'Union européenne.*

*Nous mettrons en place des arrangements qui permettent aux alliés et partenaires européens non-membres de l'Union européenne de prendre part dans toute la mesure du possible à cette entreprise.*

*4. Par conséquent, nous approuvons et adoptons le rapport élaboré par la présidence allemande, qui traduit le consensus des Etats membres.*

*5. Nous sommes maintenant résolus à entrer dans une nouvelle étape de la construction de l'Union européenne. A cette fin, nous chargeons le Conseil « Affaires générales » de préparer les conditions et mesures nécessaires pour réaliser ces objectifs, et notamment de définir les modalités de l'inclusion de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg. A cet égard, notre objectif est d'adopter les décisions nécessaires d'ici la fin de l'an 2000. Dans cette éventualité, l'UEO en tant qu'organisation aura achevé sa mission. Les différentes situations des Etats membres en matière de garanties de défense collective ne s'en trouveront pas affectées. L'Alliance reste le fondement de la défense collective de ses membres.*

*Nous invitons donc la présidence finlandaise à poursuivre les travaux dans le cadre du Conseil « Affaires générales » sur la base de la présente déclaration et du rapport de la présidence au Conseil européen se réunissant à Cologne. Nous attendons avec intérêt un rapport sur l'état d'avancement des travaux de la présidence finlandaise destiné au Conseil européen d'Helsinki.*

## **RAPPORT DE LA PRESIDENCE SUR LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE**

### **1. Introduction**

*Le traité d'Amsterdam, qui est entré en vigueur le 1er mai, prévoit le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris la définition progressive d'une politique européenne de défense commune, conformément à l'article 17 du traité UE. Le traité prévoit aussi la possibilité d'intégrer l'UEO dans l'Union européenne si le Conseil européen en décide ainsi.*

*Le Conseil européen de Vienne s'est félicité du nouvel élan qui a été imprimé au débat sur une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Il a estimé que la PESC doit s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles si l'on veut que l'Union européenne soit en mesure de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. Il s'est en outre félicité de la déclaration franco-britannique faite à Saint-Malo le 4 décembre 1998. Le Conseil européen a invité la présidence allemande à poursuivre ce débat et a décidé de réexaminer cette question lors de sa réunion de Cologne. A cette fin, les ministres des affaires étrangères se sont penchés sur cette question lors de la réunion informelle qu'ils ont tenue à Reinhartshausen les 13 et 14 mars et lors de la session du Conseil « Affaires générales » du 17 mai.*

*Les participants au sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Washington se sont félicités du nouvel élan qui a été imprimé par le traité d'Amsterdam au renforcement d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et ont confirmé que le renforcement du pilier européen contribuerait à assurer la vitalité de l'Alliance au XXIème siècle. Les participants au sommet ont en outre insisté sur le fait que la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, telle que le traité d'Amsterdam la préconise, serait compatible avec la politique de sécurité et de défense commune instaurée dans le cadre du traité de Washington. Ce processus se traduira par une complémentarité, une coopération et une synergie accrues.*

*Le Conseil des ministres de l'UEO a également discuté de cette question les 10 et 11 mai, sur la base des réflexions informelles qui ont été engagées lors du Conseil de Rome. Les Etats membres s'efforceront d'agir conformément aux conclusions de l'étude que l'UEO a entreprise sur les capacités de défense européenne.*

## **2. Principes directeurs**

*L'objectif est de renforcer la PESC en se dotant d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Cela suppose une capacité d'action autonome s'appuyant sur des capacités militaires crédibles ainsi que des instances et des procédures de décision appropriées. Les décisions d'intervention seraient prises dans le cadre de la PESC, selon des procédures appropriées de façon à refléter la nature spécifique des décisions dans ce domaine.*

*Le Conseil de l'Union européenne serait donc en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des instruments politiques, économiques et militaires à sa disposition pour répondre à des situations de crise. L'Union européenne est résolue à préserver la paix et à renforcer la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, comme le prévoient les dispositions de l'article 11 du TUE.*

*Le traité d'Amsterdam incorpore dans le traité les missions dites de Petersberg ("missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat dans la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix").*

*L'essentiel de nos efforts devrait donc viser à ce que l'Union européenne dispose des capacités (notamment militaires) nécessaires et des structures appropriées lui permettant de prendre des décisions effectives en matière de gestion des crises dans le cadre des missions dites de Petersberg. Il s'agit là du domaine dans lequel l'Europe doit de toute urgence se doter d'une capacité d'action. La mise sur pied d'une capacité européenne militaire de gestion des crises doit être considérée comme une activité relevant de la PESC (titre V du traité UE) et comme un élément de la définition progressive d'une politique de défense commune, conformément à l'article 17 du traité UE.*

*L'Alliance atlantique reste le fondement de la défense collective de ses membres. Les engagements pris au titre de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles seront maintenus en tout état de cause pour les Etats membres parties à ces traités. La politique de l'Union n'affecte pas la spécificité de la politique en matière de sécurité et de défense de certains Etats membres.*

## **3. Prise de décisions**

*En ce qui concerne la prise de décisions par l'Union européenne dans le domaine de la politique en matière de sécurité et de défense, il faut prendre les dispositions nécessaires pour*

*assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de Petersberg conduites par l'Union européenne, de sorte que l'Union européenne puisse décider et conduire ces opérations de manière efficace.*

*En outre, l'Union européenne aura besoin d'un dispositif d'analyse des situations, de sources de renseignements et de moyens lui permettant d'assurer une planification stratégique adéquate.*

*Cela peut nécessiter en particulier :*

*– des sessions régulières (ou ad hoc) du Conseil « Affaires générales », auxquelles participeront, si cela est nécessaire, les ministres de la défense ;*

*– un organe permanent à Bruxelles (comité politique et de sécurité) composé de représentants compétents en matière politico-militaire ;*

*– un comité militaire de l'UE composé de représentants militaires et chargé de formuler des recommandations destinées au comité politique et de sécurité ;*

*– un état-major de l'UE, avec un centre de situation ;*

*– d'autres ressources telles qu'un centre satellitaire ou un institut d'études de sécurité.*

*Il est possible que d'autres questions institutionnelles doivent être traitées.*

*Les décisions concernant des missions de gestion des crises, en particulier les décisions qui ont des implications militaires ou en matière de défense, devront être prises conformément à l'article 23 du traité sur l'Union européenne. Les Etats membres conserveront en toutes circonstances le droit de décider des conditions du déploiement de leurs forces nationales et d'en fixer le moment.*

#### **4. Mise en oeuvre**

*Pour ce qui est des moyens militaires, il faut que les Etats membres mettent en place d'autres forces (y compris leurs états-majors) qui soient également conçues pour des opérations de gestion de crises, sans duplication inutile. Les principales caractéristiques comprennent : la capacité de projection, la soutenabilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la mobilité.*

*Pour mener concrètement les opérations conduites par l'UE, l'Union européenne devra déterminer, en fonction des circonstances, si elle opte :*

*– pour des opérations conduites par l'UE, avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN  
ou*

*– pour des opérations conduites par l'UE sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN.*

*Pour les opérations qu'elle mènera sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, l'UE pourrait utiliser des moyens nationaux ou multinationaux européens, préalablement identifiés par les Etats membres. Pour cela, il faudra utiliser soit des structures de commandement nationales prévoyant une représentation multinationale au sein des quartiers généraux, soit se servir des structures de commandement qui existent au sein de forces multinationales. Il sera nécessaire de prévoir d'autres mesures pour renforcer la capacité des forces européennes multinationales et nationales afin de faire face à des situations de crise.*

*Pour les opérations conduites par l'UE avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN, y compris les dispositifs européens de commandement, il faudrait mettre l'accent essentiellement sur les aspects suivants :*

*– mise en oeuvre des arrangements fondés sur les décisions de Berlin de 1996 et sur les décisions prises lors du sommet de l'OTAN à Washington, en avril 1999 ;*

*– les autres arrangements prévus par l'OTAN lors de son sommet de Washington devraient porter en particulier sur :*

*\* l'accès garanti de l'UE aux moyens de planification de l'OTAN susceptibles de contribuer à la planification militaire des opérations conduites par l'UE ;*

*\* la présomption de disponibilité au profit de l'UE de moyens communs et de capacités de l'OTAN qui auront été préalablement identifiés pour être utilisés dans des opérations dirigées par l'UE.*

### **5. Modalités de participation et de coopération**

*Pour que la création d'une politique européenne en matière de sécurité et de défense soit une réussite, les éléments suivants devront notamment être assurés:*

*– la possibilité pour tous les Etats membres de l'UE, y compris les membres non alliés, de participer pleinement et sur un pied d'égalité aux opérations de l'UE ;*

*– des arrangements satisfaisants pour que les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE puissent être associés de la manière la plus large possible aux opérations conduites par l'UE, sur la base des arrangements de consultation existant au sein de l'UEO ;*

*– des dispositions pour garantir que tous les participants à une opération conduite par l'UE aient les mêmes droits quant à la conduite de cette opération, sans préjudice du principe de l'autonomie de décision de l'UE, notamment du droit du Conseil d'examiner et de statuer sur les questions de principe et de politique ;*

*– la nécessité d'assurer de manière effective une consultation, une coopération et une transparence mutuelles entre l'UE et l'OTAN ;*

*– l'étude des moyens offrant aux partenaires associés de l'UEO la possibilité d'y participer.*

## **3) Helsinki, 10 et 11 décembre 1999**

### **II. POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE**

25. Le Conseil européen adopte les deux rapports de la présidence (cf. annexe IV) sur le développement des moyens de l'Union pour la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre d'une politique européenne commune renforcée en matière de sécurité et de défense.

26 L'Union contribuera à la paix et à la sécurité internationales conformément aux principes de la charte des Nations Unies. L'Union reconnaît que le Conseil de sécurité des Nations Unies est

l'instance à laquelle il appartient en premier de veiller au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

27. Le Conseil européen souligne sa détermination de développer une capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. Ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une armée européenne.

28. e fondant sur les lignes directrices définies par le Conseil européen de Cologne, et sur la base des rapports de la présidence, le Conseil européen a notamment décidé ce qui suit :

- coopérant volontairement dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les Etats membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg ;

- de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires seront créés au sein du Conseil pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations, dans le respect du cadre institutionnel unique ;

- des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines et entières entre l'UE et l'OTAN seront définies, en tenant compte des besoins de tous les Etats membres de l'UE ;

- des dispositions adéquates seront définies pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des Etats européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE, ainsi qu'à d'autres Etats concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'UE ;

- un mécanisme pour la gestion non militaire des crises sera institué pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires, dont disposent l'Union et les Etats membres.

29. Le Conseil européen invite la prochaine présidence, en association avec le Secrétaire général/Haut Représentant, à accorder la priorité à la poursuite, au sein du Conseil « Affaires générales », des travaux relatifs à tous les volets de ces rapports, y compris la prévention des conflits et la création d'un comité pour la gestion civile des crises. La prochaine présidence est invitée à élaborer un premier rapport sur l'évolution de la situation pour le Conseil européen de Lisbonne et, à l'attention du Conseil européen de Feira, un rapport d'ensemble contenant des recommandations et des propositions appropriées, ainsi que des éléments de réponse à la question de savoir si une modification des traités est jugée nécessaire ou non. Le Conseil « Affaires générales » est invité à entamer la mise en œuvre de ces décisions en instituant au sein du Conseil, à compter de mars 2000, les organes et les structures intérimaires convenus, conformément aux dispositions actuelles du traité.

**RAPPORTS DE LA PRESIDENCE POUR LE CONSEIL EUROPEEN D'HELSINKI  
CONCERNANT « LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPEENNE  
COMMUNE EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE » ET « LA GESTION  
NON MILITAIRE DES CRISES PAR L'UNION EUROPEENNE »  
(Annexe IV aux conclusions de la présidence)**

En réponse au mandat que le Conseil européen de Cologne lui a confié, la présidence s'est fixé pour objectif premier de renforcer la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense en faisant avancer les travaux concernant les aspects militaires et non militaires de la gestion des crises. Pour ce faire, elle s'est fondée sur les dispositions du traité sur l'Union européenne ainsi que sur les principes directeurs arrêtés à Cologne, que les Etats membres ont réaffirmés.

Ces travaux ont donné lieu à *deux rapports distincts sur l'état d'avancement des travaux*, destinés au Conseil européen. Ces rapports, conçus pour être complémentaires, proposent des mesures concrètes et donnent des orientations pour les travaux futurs afin que les décisions nécessaires soient prises avant la fin de l'an 2000 en vue d'atteindre les objectifs fixés à Cologne. Durant la présidence portugaise, la question de savoir si une modification du traité est nécessaire ou non sera examinée.

Afin d'assumer leurs responsabilités face à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les missions dites de Petersberg, les Etats membres ont décidé, à cette fin, de développer des capacités militaires plus efficaces et d'établir de nouvelles structures politiques et militaires. A cet égard, il s'agit pour l'Union d'avoir la capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer puis de conduire des opérations militaires sous sa direction face à des crises internationales.

Afin également d'assumer ces responsabilités, l'Union entend améliorer et utiliser plus efficacement les moyens à sa disposition pour la gestion civile des crises, pour laquelle l'Union et les Etats membres ont d'ores et déjà une expérience considérable. Une large place sera accordée à la capacité de réagir rapidement.

Toutes ces mesures seront prises à l'appui de la politique étrangère et de sécurité commune ; elles renforceront et étendront le rôle global de l'Union sur la scène internationale. L'Union européenne sera en mesure, grâce au renforcement et à la coordination des instruments militaires et civils de réponse aux crises, de recourir à l'ensemble des instruments qui vont des activités diplomatiques aux opérations civiles de maintien de l'ordre et aux opérations militaires de gestion des crises, en passant par l'aide humanitaire et les mesures économiques.

L'OTAN demeure le fondement de la défense collective de ses membres et continuera à jouer un rôle important dans la gestion des crises.

Le développement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense se fera sans préjudice des engagements pris au titre de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles, qui seront préservés pour les Etats membres parties à ces traités. De même, ce développement n'affectera pas la spécificité de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres.

De nouvelles mesures seront prises pour assurer une concertation, une coopération et une transparence pleines et mutuelles entre l'UE et l'OTAN.

L'Union contribuera à la paix et à la sécurité internationales conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'Union reconnaît la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle coopérera, dans le respect des principes et des objectifs de la charte de l'OSCE pour la sécurité européenne, avec les Nations unies, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, dans un esprit de synergie, à la promotion de la stabilité, l'alerte rapide, la prévention des conflits, la gestion des crises ainsi qu'aux efforts de reconstruction après-conflits.

**RAPPORT SUR L'ETAT DES TRAVAUX ETABLI PAR LA PRESIDENCE  
POUR LE CONSEIL EUROPEEN D'HELSINKI CONCERNANT  
LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE,  
EN MATIERE DE SECURITE ET DE DEFENSE  
(Annexe 1 à l'Annexe IV)**

**Introduction**

Rappelant les principes directeurs arrêtés à Cologne, l'Union européenne devrait être en mesure d'assumer ses responsabilités face à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le traité sur l'Union européenne, les missions dites de Petersberg.

L'Union européenne devrait disposer, à l'appui de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de la capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer puis de conduire des opérations militaires en réponse à des crises internationales. L'action de l'Union sera menée conformément aux principes de la charte des Nations unies et aux principes et objectifs de la charte de l'OSCE pour la sécurité européenne. L'Union reconnaît la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

A cette fin, un accord est intervenu sur ce qui suit :

Un grand objectif commun européen sera adopté de sorte que des moyens militaires prêts à être déployés et des objectifs collectifs de capacités en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de capacité de projection seront mis au point rapidement, et ce grâce à la coordination volontaire des efforts nationaux et multinationaux, afin de mener à bien l'ensemble des missions dites de Petersberg.

De nouveaux organes politiques et militaires seront établis au sein du Conseil pour permettre à l'Union européenne de prendre les décisions sur les opérations de Petersberg qu'elle dirige et pour assurer, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique nécessaires de ces opérations.

Des principes de coopération seront agréés avec des Etats européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE et avec d'autres partenaires européens, pour la gestion militaire de crise dirigée par l'UE, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union.

La volonté de mener à bien les missions de Petersberg requerra des Etats membres d'améliorer leurs moyens militaires nationaux et multinationaux, ce qui, parallèlement, renforcera, lorsqu'il y a lieu, les capacités de l'OTAN et augmentera l'efficacité de l'action du Partenariat pour la paix (PpP) en faveur de la sécurité européenne.

Lors de la présentation du présent rapport, la présidence a pris note de ce que le Danemark renvoyait au Protocole n° 5 du traité d'Amsterdam sur la position du Danemark.

### **Capacités militaires pour accomplir les missions de Petersberg**

Les Etats membres rappellent les engagements qu'ils ont pris à Cologne et leur détermination à donner à l'UE les capacités appropriées qui lui permettront, sans duplication inutile, d'entreprendre l'ensemble des missions définies à Petersberg à l'appui de la PESC. Ces capacités leur permettront de conduire efficacement des opérations dirigées par l'UE et, pour ceux qui sont concernés, de jouer pleinement leur rôle dans le cadre d'opérations de l'OTAN et dirigées par l'OTAN. Des capacités européennes plus efficaces seront développées sur la base de capacités nationales, binationales et multinationales existantes, qui seront réunies pour des opérations de gestion de crise menées par l'UE avec ou sans l'appui des moyens et des capacités de l'OTAN. Une attention toute particulière sera accordée aux moyens nécessaires pour assurer une gestion efficace des crises : capacité de projection, viabilité, interopérabilité, flexibilité, mobilité, capacité de survivre et capacité de commandement et de contrôle, en tenant compte des résultats de l'audit de l'UEO sur les capacités et les moyens disponibles et leurs implications pour les opérations dirigées par l'UE.

Afin de développer les capacités européennes, les Etats membres se sont fixé comme objectif global d'être en mesure d'ici l'an 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement puis de soutenir des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg définies dans le traité d'Amsterdam, 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). 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. Les Etats membres devraient être en mesure de déployer de telles forces dans leur intégralité dans un délai de 60 jours et, dans ce cadre, de fournir des éléments plus réduits de réaction rapide disposant d'un très haut degré de disponibilité. Ils devront en outre être en mesure de soutenir un tel déploiement de forces pendant au moins une année. Cela nécessitera de disposer d'unités déployables additionnelles (et de moyens de soutien) à un degré de disponibilité moindre pour fournir les relèves des forces initialement déployées.

Les Etats membres ont également décidé de déterminer rapidement des objectifs collectifs de capacité en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de transport stratégique, domaines également identifiés par l'audit de l'UEO. Ils se félicitent à cet égard des décisions allant en ce sens déjà annoncées par certains Etats membres :

- développer et coordonner des moyens militaires de surveillance et d'alerte rapide ;
- ouvrir les états-majors nationaux interarmées existants à des officiers provenant d'autres Etats membres ;
- renforcer les capacités de réaction rapide des forces multinationales européennes existantes ;
- préparer l'établissement d'un commandement européen du transport aérien ;
- accroître le nombre des troupes prêtes à être déployées ;
- renforcer les capacités de transport maritime stratégiques.

Le Conseil « Affaires générales », avec la participation des ministres de la défense, élaborera l'objectif global et les objectifs de capacité. Il élaborera une méthode de consultation grâce à laquelle il sera possible d'atteindre et de tenir ces objectifs et par laquelle chaque Etat membre pourra définir sa contribution nationale, reflétant ainsi la volonté politique et la détermination des Etats membres d'atteindre ces objectifs. Cela comportera aussi un examen régulier des progrès réalisés. Les Etats membres utiliseront en outre les procédures de planification existantes en matière de défense, y compris, si cela est approprié, celles de l'OTAN et du processus de planification et de révision (PARP) du Partenariat pour la paix (PPP). Ces objectifs et ceux découlant, pour les pays concernés, de l'initiative de l'OTAN sur les capacités de défense (ICD) se renforceront mutuellement.

Les Etats européens membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'UE, ainsi que d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne, seront invités à contribuer à cette amélioration des capacités militaires européennes. Cela renforcera l'efficacité des opérations militaires dirigées par l'UE et contribuera directement, pour les pays concernés, à l'efficacité et à la vitalité du pilier européen de l'OTAN.

Les Etats membres se félicitent des progrès réalisés récemment en vue de la restructuration des industries européennes de défense, ce qui constitue un pas important en avant. Ces efforts contribuent à renforcer la base technologique et industrielle de la défense européenne. Une telle évolution appelle à un renforcement des efforts pour chercher à améliorer encore l'harmonisation des besoins militaires ainsi que la programmation et la fourniture d'armements, dans la mesure où les Etats membres l'estiment approprié.

### **Prise de décisions**

Le Conseil arrête la politique concernant la participation de l'Union à toutes les phases et dans tous les aspects de la gestion des crises, et prend notamment la décision de mener les missions de Petersberg conformément à l'article 23 du traité UE. Les décisions prises à l'intérieur du cadre institutionnel unique respecteront les compétences de la Communauté européenne et garantiront la cohérence interpilliers, conformément à l'article 3 du traité UE.

Tous les Etats membres sont habilités à participer pleinement et sur un pied d'égalité à toutes les décisions et délibérations du Conseil et des organes du Conseil portant sur les opérations dirigées par l'UE. L'engagement par les Etats membres de moyens nationaux dans de telles opérations relèvera de leur décision souveraine. Les Etats membres participeront au comité ad hoc des contributeurs conformément aux dispositions prévues au paragraphe 24.

Les ministres de la défense seront impliqués dans la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSO) ; ainsi, lorsque le Conseil « Affaires générales » examinera des questions liées à cette dernière, les ministres de la défense y participeront, s'il y a lieu, afin de donner des orientations en matière de défense.

Au sein du Conseil, seront créés les nouveaux organes politiques et militaires *permanents* suivants :

a) Un comité politique et de sécurité (COPS) permanent, siégeant à Bruxelles, sera composé de représentants nationaux au niveau de représentants de haut niveau/ambassadeurs. Il traitera de tous les aspects de la PESC, y compris la PECSO, conformément aux dispositions du TUE et sans préjudice de la compétence communautaire. Dans le cas d'une opération militaire de gestion de crises, le COPS exercera, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique

de l'opération. A cette fin, des procédures appropriées seront adoptées afin de prendre des décisions efficaces et urgentes. Le COPS adressera également des directives au comité militaire.

b) Le Comité militaire (CM) sera composé des chefs d'état-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. Le CM se réunira au niveau des chefs d'état-major des armées en tant que de besoin. Ce comité donnera des avis militaires et formulera des recommandations destinées au COPS et fournira des directives militaires à l'état-major. Le président du CM assistera aux sessions du Conseil lorsque celui-ci aura à prendre des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense.

c) L'état-major (EM), au sein des structures du Conseil, mettra ses compétences militaires au service de la PECSD, notamment de la conduite des opérations militaires de gestion des crises menées par l'UE. L'état-major sera chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales.

A titre *provisoire*, les instances ci-après seront mises en place au sein du Conseil à compter du 1er mars 2000 :

a) Dans le strict respect des dispositions du traité, le Conseil créera un Comité politique et de sécurité permanent intérimaire au niveau des hauts fonctionnaires/ambassadeurs. Cet organe sera chargé, d'une part, d'assurer, sous la supervision du Comité politique, le suivi du Conseil européen d'Helsinki, en élaborant des recommandations sur le fonctionnement futur de la PECSD et, d'autre part, de traiter de la gestion courante des questions PESC, en relation étroite avec le SG/HR.

b) Un organe intérimaire composé de représentants militaires des chefs d'état-major des armées des Etats membres est institué afin de donner au Comité politique et de sécurité intérimaire, en tant que de besoin, des avis militaires.

c) Le Secrétariat du Conseil sera renforcé par des experts militaires détachés par les Etats membres afin de contribuer aux travaux relatifs à la PECSD et de constituer le noyau du futur état-major.

Le Secrétaire général/Haut représentant (SG/HR), en assistant le Conseil, a une contribution essentielle à apporter à l'efficacité et à la cohérence de la PESC et à la mise au point de la politique commune en matière de sécurité et de défense. Conformément au TUE, le SG/HR contribuera à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique.

Au cours de la période intérimaire, le SG/HR, Secrétaire général de l'UEO, devra exploiter pleinement les capacités de l'UEO afin de conseiller le Conseil conformément à l'article 17 du TUE.

#### **Consultation et coopération avec des pays non membres de l'UE et avec l'OTAN**

L'Union assurera le dialogue, la consultation et la coopération nécessaires avec l'OTAN et ses membres ne faisant pas partie de l'UE, avec d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE, ainsi qu'avec d'autres éventuels partenaires dans la gestion des crises dirigée par l'UE, en respectant pleinement l'autonomie de décision de l'UE et le cadre institutionnel unique de l'Union.

Des structures appropriées seront mises en place afin de permettre dialogue et échanges d'informations avec les membres européens de l'OTAN non-membres de l'UE et d'autres pays qui

sont candidats à l'adhésion à l'UE sur des questions liées à la politique de sécurité et de défense et à la gestion des crises. En cas de crise, ces structures permettront la tenue de consultations pendant la période précédant une décision du Conseil.

En cas de décision prise par le Conseil de lancer une opération, les membres européens de l'OTAN non-membres de l'UE participeront à celle-ci, s'ils le souhaitent, s'il s'agit d'une opération nécessitant un recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Ils seront invités, sur décision du Conseil, à participer à des opérations pour lesquelles l'UE n'a pas recours aux moyens de l'OTAN.

D'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE pourront aussi être invités par le Conseil à participer à des opérations dirigées par l'UE, une fois que le Conseil aura décidé de lancer de telles opérations.

La Russie, l'Ukraine et d'autres Etats européens participant à un dialogue politique avec l'Union et d'autres Etats intéressés pourront être invités à participer aux opérations dirigées par l'UE.

Tous les Etats ayant confirmé leur participation à une opération dirigée par l'UE par le déploiement de forces militaires significatives auront les mêmes droits et obligations que les Etats membres participants de l'UE, quant à la conduite au jour le jour de cette opération.

Dans le cas d'une opération dirigée par l'UE, un comité ad hoc de contributeurs sera créé afin d'assurer la conduite au jour le jour de l'opération. Tous les Etats membres de l'UE ont le droit de participer à ce comité ad hoc, qu'ils prennent ou non part à l'opération, mais seuls les Etats contributeurs participeront à la conduite au jour le jour de cette opération.

Le Conseil, après la tenue de consultations entre les Etats participants au sein du Comité des contributeurs, prend la décision de mettre fin à une opération.

Des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines entre l'UE et l'OTAN seront mises en oeuvre. Dans un premier temps, les relations seront informelles et se concrétiseront par des contacts entre le SG/HR pour la PESC et le Secrétaire général de l'OTAN.

#### **Mesures de suivi confiées à la présidence portugaise**

La présidence portugaise est invitée, avec le Secrétaire général/Haut représentant, à poursuivre les travaux, au sein du Conseil « Affaires générales », sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. La présidence portugaise est invitée, en outre, à faire rapport au Conseil européen de Feira sur les progrès accomplis, notamment par :

a) des recommandations sur le développement institutionnel au sein de l'UE des nouveaux organes politiques et militaires permanents liés à la PECSO, qui tiennent compte du document concernant les "organes militaires dans l'Union européenne, la planification et la conduite des opérations menées par l'UE" ainsi que d'autres contributions ;

b) des propositions relatives aux arrangements appropriés devant être conclus par le Conseil en ce qui concerne des modalités de consultation et/ou de participation permettant aux Etats tiers concernés de contribuer aux opérations militaires de gestion des crises dirigées par l'UE ;

c) des propositions sur des principes de consultation avec l'OTAN sur les questions militaires et des recommandations sur le développement de modalités applicables aux relations entre l'UE et l'OTAN, afin de permettre une coopération sur la réponse militaire appropriée à apporter en cas de crise, conformément à ce qui a été arrêté à Washington et à Cologne.

d) une indication si une modification du traité est ou non jugée nécessaire.

**RAPPORT DE LA PRESIDENCE SUR LA GESTION NON MILITAIRE DES CRISES  
PAR L'UNION EUROPEENNE  
(Annexe 2 à l'Annexe IV)**

La présidence a été chargée par le Conseil européen de Cologne de poursuivre les travaux sur tous les aspects de la sécurité, y compris le renforcement et une meilleure coordination des instruments non militaires de réponse aux crises dont disposent l'Union et les Etats membres. Les événements qui ont eu lieu au Kosovo notamment ont mis en évidence l'importance de cette tâche. Des discussions approfondies ont eu lieu à ce propos au sein des instances du Conseil.

Des travaux de recensement de toutes les ressources dont disposent les Etats membres et l'Union ont été entrepris et ont abouti à l'établissement d'inventaires des outils existant dans l'Union et dans les Etats membres, inventaires que l'on trouvera respectivement dans les documents 11044/99 REV 1 pour ce qui est de l'Union et 12323/99 pour ce qui est des Etats membres.

Les inventaires qui ont été dressés montrent clairement que les Etats membres et l'Union disposent, séparément ou collectivement, d'une expérience ou de ressources considérables dans un certain nombre de domaines, tels que la police civile, l'aide humanitaire, la remise en place de structures administratives et juridiques, les activités de recherche et de sauvetage, la surveillance des élections et du respect des droits de l'homme, etc. Cet inventaire devrait être complété et mis à jour régulièrement afin de mieux déterminer les lacunes et les points forts.

Pour pouvoir répondre plus rapidement et plus efficacement à des crises naissantes, l'Union doit renforcer les capacités de réaction et l'efficacité de ses ressources et de ses outils, ainsi que leur synergie.

Il convient donc d'élaborer un plan d'action qui indiquerait la voie à suivre et les mesures que doit prendre l'Union afin de mettre au point un dispositif de réaction rapide dans le domaine de la gestion des crises au moyen d'instruments non militaires.

**PLAN D'ACTION**

**A. L'Union devrait se fixer comme objectif :**

- de renforcer la synergie et la capacité de réaction des moyens existant sur le plan national, collectif et des ONG, afin d'éviter toute duplication et d'améliorer les résultats, tout en laissant à chaque participant sa liberté de décision en matière de déploiement de ses moyens et capacités dans une crise donnée ou par un canal particulier ;

– de renforcer et de faciliter, d'une part, les contributions de l'UE à d'autres organisations, telles que l'ONU et l'OSCE, et ses activités au sein de celles-ci, lorsque l'une d'elles est chef de file dans une crise donnée, et, d'autre part, les actions autonomes de l'UE ;

– d'assurer la cohérence interpilliers.

**B. A cette fin :**

Les Etats membres et l'Union devraient développer une capacité de réaction rapide en définissant un cadre et des modalités, ainsi qu'en désignant à l'avance les moyens humains, matériels et financiers qui pourraient être utilisés en réponse à une demande présentée par une organisation chef de file telle que l'ONU ou l'OSCE ou, le cas échéant, pour des actions autonomes de l'UE.

Un inventaire des moyens nationaux et collectifs devrait être établi, afin d'avoir un aperçu des moyens qui pourraient être rassemblés dans le cadre d'un tel dispositif de réaction rapide. A cette occasion, les Etats membres et les institutions de l'UE pourraient, s'ils le souhaitent, mettre en évidence les secteurs dans lesquels ils estiment qu'ils ont des compétences reconnues.

Une base de données devrait être créée afin de conserver et de partager des informations sur les moyens, les capacités et les compétences désignés à l'avance dans tous les domaines liés à la gestion non militaire des crises. Il conviendrait de définir clairement la disponibilité et la qualité de ces moyens.

Une étude devrait être menée, tenant compte de l'expérience acquise, afin de définir des objectifs concrets s'agissant de la réponse non militaire collective qu'apportent les Etats membres de l'UE aux crises internationales (par exemple, la capacité de déployer rapidement et de soutenir pendant une période donnée une force de police civile d'un volume déterminé dans le cadre de la participation à des missions de police civile ; la capacité de déployer une force combinée de recherche et de sauvetage pouvant atteindre 200 personnes dans un délai de 24 heures). Ces travaux devraient être poursuivis par la présidence portugaise en collaboration avec le SG/HR.

L'inventaire, le projet de base de données et l'étude devraient permettre d'identifier les points forts et les faiblesses et pourraient favoriser l'amélioration des normes de formation, le partage des expériences et les meilleures pratiques ainsi que la mise en place de projets bilatéraux ou multilatéraux entre Etats membres (par exemple, l'envoi d'une équipe médicale spécialisée d'un Etat membre dans un hélicoptère appartenant à un autre Etat membre).

Un dispositif de coordination, fonctionnant en étroite interaction avec les services de la Commission, devrait être mis en place au Secrétariat du Conseil. Il serait chargé du projet de base de données et des diverses initiatives en matière de capacités. Lors de certaines crises, et en fonction du rôle joué par l'UE, il pourrait instituer un centre ad hoc chargé de coordonner les contributions des Etats membres de l'UE afin d'ajouter à leur efficacité. Cette structure devrait être d'ampleur limitée, efficace et non bureaucratique et elle devrait permettre une interaction étroite avec la Commission (notamment avec ECHO).

Il conviendra, dans le cadre de la mise en place de la capacité de réaction rapide, d'examiner de façon urgente le développement des capacités en matière de police civile.

Des mécanismes de financement rapide, par exemple la création par la Commission d'un Fonds de réaction rapide, devraient être institués afin de permettre un financement accéléré des

activités de l'UE, de contribuer aux opérations conduites par d'autres organisations internationales et de financer les activités des ONG, le cas échéant.

### **PRISE DE DECISIONS ET MISE EN OEUVRE**

L'Union devrait adopter une approche globale en vue de rassembler tous les instruments non militaires nationaux et collectifs dans les délais requis par la situation sur le terrain.

Un mécanisme de coordination pour la gestion civile des crises sera institué en vue de la coordination des outils de gestion civile des crises. Ce mécanisme, qui sera de caractère interpilliers, fournira des avis techniques en matière de gestion des crises. Les décisions liées aux outils de gestion non militaire des crises et la mise en œuvre de ceux-ci dans le cadre du premier pilier continueront de relever des institutions et procédures visées dans le traité CE.

A titre intérimaire, il pourra être fait appel à des experts des Etats membres pour la mise au point de ce mécanisme de coordination pour la gestion civile des crises.

Le cas échéant, l'Union élaborera des orientations générales garantissant une cohérence interpilliers et décrivant les moyens nécessaires. Les mécanismes de financement rapide permettant d'apporter une réponse urgente en cas de crise pourraient être définis dans ce contexte.

**Annexe 3 :**  
**Extraits relatifs au concept stratégique de l'Alliance atlantique**  
**(réunion du Conseil de l'Atlantique Nord de Washington**  
**les 23 et 24 avril 1999)**

**INTRODUCTION**

1. A la réunion au sommet qu'ils ont tenue à Washington en avril 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OTAN ont approuvé le nouveau concept stratégique de l'Alliance.

2. L'OTAN a réussi à assurer la liberté de ses membres et à prévenir la guerre en Europe durant quarante années de guerre froide. En combinant défense et dialogue, elle a joué un rôle indispensable pour mettre un terme à la confrontation Est-Ouest d'une manière pacifique. Les changements spectaculaires apportés au paysage stratégique euro-atlantique par la fin de la Guerre froide se sont reflétés dans le concept stratégique adopté par l'Alliance en 1991. Il s'est toutefois produit, depuis lors, d'autres modifications profondes de la situation politique et de sécurité.

3. Aux dangers de la guerre froide ont succédé des perspectives plus prometteuses, mais aussi porteuses de défis, ainsi que des opportunités et des risques nouveaux. Une nouvelle Europe à l'intégration accrue se fait jour, et une structure de sécurité euro-atlantique se développe dans laquelle l'OTAN joue un rôle central. L'Alliance est au coeur des efforts déployés pour établir de nouvelles formes de coopération et de compréhension mutuelle à travers la région euro-atlantique, et elle s'est engagée en faveur de nouvelles activités essentielles favorisant l'instauration d'une stabilité plus large. Elle montre la profondeur de cet engagement par ses efforts visant à mettre fin aux immenses souffrances humaines engendrées par le conflit dans les Balkans. Les années écoulées depuis la fin de la guerre froide ont aussi été marquées par des développements importants dans le domaine de la maîtrise des armements, processus auquel l'Alliance est pleinement attachée. Le rôle de l'Alliance dans ces développements positifs s'est appuyé sur l'adaptation complète de son approche de la sécurité et de ses structures et procédures. Les dix dernières années ont toutefois vu également l'apparition de nouveaux risques complexes pour la paix et la stabilité euro-atlantiques, risques liés à des politiques d'oppression, à des conflits ethniques, au marasme économique, à l'effondrement de l'ordre politique, et à la prolifération des armes de destruction massive.

4. L'Alliance a un rôle indispensable à jouer pour consolider et préserver les changements positifs du passé récent, et pour faire face aux défis de sécurité actuels et futurs. Elle a, dès lors, un agenda exigeant. Elle doit sauvegarder les intérêts de sécurité communs dans un environnement qui continue d'évoluer, souvent de façon imprévisible. Elle doit maintenir la défense collective et renforcer le lien transatlantique, et assurer un équilibre qui permette aux alliés européens d'assumer une plus grande responsabilité. Elle doit approfondir ses relations avec ses partenaires et se préparer à l'adhésion de nouveaux membres. Elle doit, par-dessus tout, conserver la volonté politique et les moyens militaires qu'exige l'ensemble de ses diverses missions.

5. Ce nouveau concept stratégique guidera l'Alliance dans la mise en oeuvre de cet agenda. Il décrit la nature et l'objectif immuables de l'OTAN ainsi que ses tâches de sécurité fondamentales, identifie les éléments centraux du nouvel environnement de sécurité et les composantes de son

approche globale de la sécurité, et fournit des orientations pour la poursuite de l'adaptation de ses forces militaires.

## **PARTIE I – L'OBJECTIF ET LES TACHES DE L'ALLIANCE**

6. L'objectif essentiel et immuable de l'Alliance, tel qu'il est énoncé dans le traité de Washington, consiste à sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires. Sur la base des valeurs communes que constituent la démocratie, les droits de l'homme et le règne du droit, l'Alliance s'attache depuis sa création à assurer un ordre pacifique juste et durable en Europe. Elle poursuivra sur cette voie. La réalisation de ce dessein peut être compromise par des crises et des conflits affectant la sécurité de la région euro-atlantique. C'est pourquoi l'Alliance non seulement veille à la défense de ses membres mais contribue à la paix et à la stabilité dans cette région.

7. L'Alliance incarne l'association transatlantique qui établit un lien permanent entre la sécurité de l'Amérique du Nord et la sécurité de l'Europe. Elle est l'expression concrète d'un effort collectif efficace visant à défendre les intérêts communs de ses membres.

8. Le principe fondamental qui guide l'Alliance est celui de l'engagement commun et de la coopération mutuelle entre des Etats souverains, au service de l'indivisibilité de la sécurité de tous ses membres. La solidarité et la cohésion au sein de l'Alliance, qui sont assurées par une coopération quotidienne s'exerçant dans les domaines à la fois politique et militaire, garantissent qu'aucun pays allié n'est contraint de compter uniquement sur ses propres efforts pour répondre aux grands défis de sécurité. Sans rien ôter au droit et au devoir qu'ont ses membres d'assumer leurs responsabilités d'Etats souverains en matière de défense, l'Alliance leur permet, par un effort collectif, de réaliser leurs objectifs essentiels de sécurité nationale.

9. Le sentiment qu'ont ainsi les membres de l'Alliance de bénéficier d'un égal niveau de sécurité quelles que soient les différences de situation ou de capacités militaires contribue à la stabilité dans la région euro-atlantique. L'Alliance ne recherche pas ces avantages pour ses seuls membres, mais est attachée à la création de conditions favorables au développement du partenariat, de la coopération et du dialogue avec des pays tiers qui partagent ses grands objectifs politiques.

10. Pour réaliser son objectif essentiel, en tant qu'Alliance de pays engagés par le traité de Washington et la charte des Nations unies, l'Alliance remplit les tâches de sécurité fondamentales suivantes :

Sécurité : fournir l'une des bases indispensables à un environnement de sécurité euro-atlantique stable, fondé sur le développement d'institutions démocratiques et sur l'engagement de régler les différends de manière pacifique, et dans lequel aucun pays ne serait en mesure de recourir à l'intimidation ou à la coercition contre un autre pays par la menace ou l'usage de la force.

Consultation : conformément aux dispositions de l'article 4 du traité de Washington, constituer une enceinte transatlantique essentielle où les alliés puissent se consulter sur toute question affectant leurs intérêts vitaux, notamment en cas d'événements représentant un risque pour leur sécurité, et procéder à une coordination appropriée de leurs efforts dans des domaines d'intérêt commun.

Dissuasion et défense : exercer une fonction de dissuasion et de défense contre toute menace d'agression visant un pays quelconque de l'OTAN, conformément aux dispositions des articles 5 et 6 du traité de Washington.

Et afin de renforcer la sécurité et la stabilité de la région euro-atlantique :

- Gestion des crises : se tenir prête, au cas par cas, et par consensus, conformément à l'article 7 du traité de Washington, à contribuer à la prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion des crises, y compris des opérations de réponse aux crises.

- Partenariat : promouvoir de vastes relations de partenariat, de coopération et de dialogue avec d'autres pays de la région euro-atlantique, en vue d'accroître la transparence, la confiance mutuelle et la capacité d'action conjointe avec l'Alliance.

11. En réalisant son objectif et en remplissant ses tâches de sécurité fondamentales, l'Alliance continuera à respecter les intérêts de sécurité légitimes des autres, et à favoriser le règlement pacifique des différends conformément à la charte des Nations unies. Elle encouragera le développement de relations internationales pacifiques et amicales, et elle soutiendra les institutions démocratiques. L'Alliance ne se considère comme l'adversaire d'aucun pays.

(...)

17. L'Union européenne a pris d'importantes décisions et a donné une nouvelle impulsion à ses efforts visant à renforcer sa dimension de sécurité et de défense. Ce processus aura des implications pour l'Alliance tout entière, et tous les alliés européens devraient y être associés, sur la base de dispositions mises au point par l'OTAN et l'UEO. L'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) comprend la définition progressive d'une politique de défense commune. Une telle politique, telle que la prévoit le traité d'Amsterdam, serait compatible avec la politique de sécurité et de défense commune adoptée dans le cadre du traité de Washington. Les mesures importantes prises dans ce contexte ont consisté notamment à inclure les tâches définies par l'UEO à Petersberg dans le traité sur l'Union européenne et à établir des relations institutionnelles plus étroites avec l'UEO.

18. Comme il a été affirmé dans la déclaration du Sommet de 1994 et réaffirmé à Berlin en 1996, l'OTAN soutient pleinement le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance en mettant à disposition ses moyens et capacités pour des opérations dirigées par l'UEO. Dans cette optique, l'Alliance et l'UEO ont établi entre elles des relations étroites et ont mis en place des éléments clés de l'IESD comme convenu à Berlin. Afin de renforcer la paix et la stabilité en Europe et dans un contexte plus large, les alliés européens développent leur possibilité d'action, notamment en augmentant leurs capacités militaires. L'accroissement des responsabilités et des capacités des alliés européens en ce qui concerne la sécurité et la défense renforce l'environnement de sécurité de l'Alliance.

(...)

### **PARTIE III – L'APPROCHE DE LA SECURITE AU XXe SIECLE**

25. L'Alliance est attachée à une approche globale de la sécurité, qui reconnaît l'importance des facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux en plus de l'indispensable dimension de défense. Elle se fonde sur cette approche globale pour accomplir efficacement ses

tâches de sécurité fondamentales, et pour déployer un effort croissant afin de développer des relations de coopération efficace avec d'autres organisations européennes et euro-atlantiques ainsi qu'avec les Nations unies. Notre but collectif est de mettre en place une architecture de sécurité européenne dans laquelle la contribution de l'Alliance à la sécurité et à la stabilité de la région euro-atlantique et la contribution de ces autres organisations internationales se complètent et se renforcent mutuellement, à la fois dans l'approfondissement des relations entre pays euro-atlantiques et dans la gestion des crises. L'OTAN reste le forum essentiel de consultation entre les alliés et l'enceinte où ceux-ci s'accordent sur des politiques touchant à leurs engagements de sécurité et de défense au titre du traité de Washington.

26. L'Alliance cherche à préserver la paix et à renforcer la sécurité et la stabilité euro-atlantiques de différentes façons : en préservant le lien transatlantique ; en maintenant des capacités militaires efficaces suffisant à assurer la dissuasion et la défense et à remplir la gamme complète de ses missions ; en développant l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance ; en conservant la capacité globale de gérer les crises avec succès ; en restant ouverte à de nouvelles adhésions ; et en poursuivant le partenariat, la coopération et le dialogue avec d'autres pays dans le cadre de son approche coopérative de la sécurité euro-atlantique, notamment dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement.

#### **Le lien transatlantique**

27. L'OTAN est attachée à un partenariat fort et dynamique entre l'Europe et l'Amérique du Nord, venant à l'appui des valeurs et des intérêts qu'elles partagent. La sécurité de l'Europe et celle de l'Amérique du Nord sont indivisibles. Ainsi, l'attachement de l'Alliance à l'indispensable lien transatlantique et à la défense collective de ses membres revêt une importance fondamentale pour sa crédibilité de même que pour la sécurité et la stabilité de la région euro-atlantique.

#### **Le maintien des capacités militaires de l'Alliance**

28. Le maintien d'un potentiel militaire adéquat et une volonté manifeste d'agir collectivement pour la défense commune restent essentiels à la réalisation des objectifs de l'Alliance sur le plan de la sécurité. Un tel potentiel, de même que la solidarité politique, reste indispensable pour que l'Alliance puisse prévenir toute tentative de coercition ou d'intimidation, et garantir qu'une agression militaire contre elle ne puisse à aucun moment être perçue comme une option offrant une perspective quelconque de succès.

29. L'existence de capacités militaires efficaces dans toutes les circonstances prévisibles est aussi fondamentale pour permettre à l'Alliance de contribuer à la prévention des conflits et à la gestion des crises par des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5. Ces missions peuvent être hautement exigeantes et nécessiter les mêmes qualités politiques et militaires – cohésion, entraînement multinational, travail approfondi de planification préalable, etc. – que celles qui seraient essentielles dans une situation relevant de l'article 5. C'est pourquoi, si elles peuvent imposer des exigences spécifiques, elles seront néanmoins traitées dans le cadre d'un ensemble commun de structures et de procédures alliées.

#### **L'identité européenne de sécurité et de défense**

30. L'Alliance, sur laquelle repose la défense collective de ses membres, et à travers laquelle les objectifs de sécurité communs seront poursuivis chaque fois que possible, reste attachée à un partenariat transatlantique équilibré et dynamique. Les alliés européens ont pris des décisions qui leur permettront d'assumer de plus grandes responsabilités dans les domaines de la sécurité et de la défense, afin de renforcer la paix et la stabilité de la région euro-atlantique et, ainsi, la sécurité

de tous les alliés. Sur la base des décisions que l'Alliance a prises à Berlin en 1996 et par la suite, l'identité européenne de sécurité et de défense continuera d'être développée au sein de l'OTAN. Ce processus exigera une coopération étroite entre l'OTAN, l'UEO et, lorsqu'il y aurait lieu, l'Union européenne. Il permettra à tous les alliés européens d'apporter une contribution plus cohérente et plus efficace aux missions et activités de l'Alliance en tant qu'expression de nos responsabilités partagées ; il renforcera le partenariat transatlantique, et il aidera les alliés européens à agir eux-mêmes selon les besoins parce que l'Alliance est prête à mettre ses moyens et capacités à disposition, au cas par cas, et par consensus, pour des opérations dans lesquelles elle ne serait pas engagée militairement et qui seraient menées sous le contrôle politique et la direction stratégique assurés soit par l'UEO, soit de toute autre façon convenue, en tenant compte de la pleine participation de tous les alliés européens, si ceux-ci faisaient un choix en ce sens.

### **Prévention des conflits et gestion des crises**

31. Poursuivant sa politique de maintien de la paix, de prévention de la guerre, et de renforcement de la sécurité et de la stabilité, et comme prévu dans les tâches de sécurité fondamentales, l'OTAN s'efforcera, en coopération avec d'autres organisations, de prévenir les conflits ou, si une crise se produit, de contribuer à sa gestion efficace, conformément au droit international, ce qui inclut la possibilité de conduire des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5. Le fait que l'Alliance est prête à mener de telles opérations vient à l'appui de l'objectif plus général consistant à renforcer et étendre la stabilité, et implique souvent la participation de partenaires de l'OTAN. L'OTAN rappelle son offre, formulée à Bruxelles en 1994, de soutenir, au cas par cas et selon ses propres procédures, des opérations de maintien de la paix et autres opérations menées sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations unies ou sous la responsabilité de l'OSCE, y compris en mettant à disposition les ressources et le savoir-faire de l'Alliance. Dans ce contexte, l'OTAN rappelle ses décisions ultérieures concernant les opérations de réponse aux crises dans les Balkans. Compte tenu de la nécessité de la solidarité et de la cohésion au sein de l'Alliance, la participation à toute opération ou mission de cette nature restera soumise aux décisions que prendront les Etats membres conformément à leurs constitutions nationales.

32. L'OTAN mettra pleinement à profit le partenariat, la coopération et le dialogue ainsi que ses liens avec d'autres organisations pour contribuer à prévenir les crises et, si elles se produisent, à les désamorcer rapidement. Une approche cohérente de la gestion des crises exigera, comme toute utilisation de la force par l'Alliance, que les autorités politiques de celle-ci choisissent et coordonnent des réponses appropriées parmi un éventail de mesures à la fois politiques et militaires et qu'elles exercent à tous les stades un contrôle politique étroit.

(...)

## **PARTIE IV – ORIENTATIONS POUR LES FORCES DE L'ALLIANCE**

### **Principes de la stratégie de l'Alliance**

41. L'Alliance conservera les capacités militaires nécessaires pour remplir la gamme complète des missions de l'OTAN. Les principes de solidarité alliée et d'unité stratégique restent primordiaux pour l'accomplissement de ces missions. Les forces de l'Alliance doivent sauvegarder l'efficacité militaire et la liberté d'action de l'OTAN. La sécurité de tous les alliés est indivisible : une attaque contre l'un d'eux est une attaque contre tous. En ce qui concerne la défense collective aux termes de l'article 5 du traité de Washington, les forces militaires combinées de l'Alliance

doivent être capables de décourager toute agression potentielle dirigée contre elle, d'arrêter la progression d'un agresseur aussi loin à l'avant que possible, si une attaque devait néanmoins se produire, et d'assurer l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de ses Etats membres. Elles doivent également être prêtes à contribuer à la prévention des conflits et à conduire des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5. Les forces de l'Alliance ont un rôle essentiel à jouer pour promouvoir la compréhension et la coopération avec les partenaires de l'OTAN et les autres Etats, notamment en aidant les partenaires à se préparer à une participation potentielle à des opérations PPP dirigées par l'OTAN. Ainsi, elles contribuent à la préservation de la paix, à la sauvegarde des intérêts de sécurité communs des membres de l'Alliance, et au maintien de la sécurité et de la stabilité de la région euro-atlantique. En décourageant l'utilisation d'armes NBC, elles contribuent aux efforts de l'Alliance visant à prévenir la prolifération de ces armes et de leurs vecteurs.

42. Le partage équitable des rôles, des risques et des responsabilités, ainsi que des avantages, liés à la défense commune est indispensable à la réalisation des objectifs de l'Alliance. La présence de forces conventionnelles et de forces nucléaires américaines en Europe reste essentielle pour la sécurité de ce continent, qui est indissolublement liée à celle de l'Amérique du Nord. Les alliés nord-américains apportent une contribution à l'Alliance en mettant des forces militaires à disposition pour l'accomplissement de ses missions, en contribuant dans un contexte plus large à la paix et à la sécurité internationales, et en fournissant des installations d'entraînement uniques disponibles sur le continent nord-américain. Les alliés européens apportent également des contributions substantielles dans des domaines très divers. A mesure que le processus de développement de l'IESD au sein de l'Alliance progressera, les alliés européens renforceront encore leur contribution à la défense commune ainsi qu'à la paix et à la stabilité internationales, grâce à des formations multinationales.

(...)

45. L'OTAN soutient la poursuite du développement de l'IESD au sein de l'Alliance, y compris en étant prête à mettre à disposition des moyens et des capacités pour des opérations menées sous le contrôle politique et la direction stratégique assurés soit par l'UEO, soit de toute autre façon convenue.

(...)

### **Le dispositif des forces de l'Alliance**

#### *Les missions des forces militaires de l'Alliance*

47. Les forces militaires de l'Alliance ont pour rôle principal de protéger la paix et garantir l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la sécurité des Etats membres. Elles doivent donc être capables d'assurer une dissuasion et une défense efficaces, de maintenir ou rétablir l'intégrité territoriale des pays alliés et - en cas de conflit - de mettre fin à la guerre rapidement, en amenant un agresseur à reconsidérer sa décision, à cesser son attaque et à se retirer. Les forces de l'OTAN doivent garder la capacité d'assurer une défense collective tout en menant des opérations efficaces de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5.

48. Le maintien de la sécurité et de la stabilité de la région euro-atlantique revêt une importance primordiale. Un objectif important de l'Alliance et de ses forces consiste à écarter les risques en faisant face rapidement aux crises potentielles. En cas de crise mettant en danger la stabilité euro-atlantique et pouvant nuire à la sécurité des membres de l'Alliance, les forces militaires alliées pourraient être appelées à conduire des opérations de réponse aux crises. Elles

pourraient également être appelées à contribuer à la préservation de la paix et de la sécurité internationales en conduisant des opérations à l'appui d'autres organisations internationales, complétant et renforçant les actions politiques dans le cadre d'une approche globale de la sécurité.

49. En contribuant à la gestion des crises par des opérations militaires, les forces de l'Alliance devront compter avec un ensemble plus complexe et plus divers d'acteurs, de risques, de situations et d'exigences, y compris des urgences humanitaires. Certaines opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5 imposeront peut-être autant d'exigences que certaines missions de défense collective. Des forces bien entraînées et bien équipées, d'un niveau de préparation adéquat et en nombre suffisant pour pouvoir faire face à la gamme complète des situations possibles, ainsi que des structures de soutien, des outils de planification et des capacités de commandement et de contrôle appropriés, sont essentiels pour permettre de fournir des contributions militaires efficaces. L'Alliance devrait également être prête à soutenir, sur la base de capacités séparables mais non séparées, des opérations menées sous le contrôle politique et la direction stratégique assurés soit par l'UEO, soit de toute autre façon convenue. La participation potentielle de pays partenaires et d'autres pays non-membres de l'OTAN à des opérations dirigées par l'OTAN ainsi que d'éventuelles opérations menées avec la Russie seraient d'autres éléments précieux de la contribution de l'OTAN à la gestion de crises mettant en cause la sécurité euro-atlantique.

50. Les forces militaires de l'Alliance contribuent également à promouvoir la stabilité dans l'ensemble de la région euro-atlantique par leur participation à des contacts entre militaires ainsi qu'à d'autres activités de coopération et exercices dans le cadre du partenariat pour la paix, en plus de ceux qui sont organisés pour approfondir les relations de l'OTAN avec la Russie, l'Ukraine et les pays participant au dialogue méditerranéen. Elles contribuent à la stabilité et à la compréhension en participant à des activités qui renforcent la confiance, y compris à celles qui accroissent la transparence et améliorent la communication, de même qu'à la vérification d'accords de maîtrise des armements et à des opérations de déminage humanitaire. Les principaux domaines de consultation et de coopération pourraient être notamment les suivants : entraînement et exercices, interopérabilité, relations civilo-militaires, élaboration de concepts et de doctrines, plans de défense, gestion des crises, problèmes liés à la prolifération, coopération en matière d'armements et participation à la planification opérationnelle et à des opérations.

(...)

61. La capacité de l'Alliance d'accomplir la gamme complète de ses missions dépendra de plus en plus du recours à des forces multinationales complétant les apports nationaux à l'OTAN pour les alliés concernés. L'existence de telles forces, qui sont utilisables pour la gamme complète des missions de l'Alliance, témoigne de la résolution de cette dernière de conserver une défense collective crédible, accroît sa cohésion, renforce le partenariat transatlantique et consolide l'IESD au sein de l'Alliance. Les forces multinationales, en particulier celles qui sont capables de se déployer rapidement pour mettre en oeuvre une défense collective ou pour mener des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5, renforcent la solidarité. Elles peuvent aussi offrir la possibilité de déployer des formations plus performantes que ne le seraient peut-être des éléments purement nationaux, contribuant ainsi à une utilisation plus efficace des ressources comptées qui sont disponibles pour la défense. Il pourrait être nécessaire à ce titre d'adopter une approche multinationale hautement intégrée vis-à-vis de tâches et de fonctions spécifiques, une approche qui fournisse la base de la mise en oeuvre du concept des GFIM. Dans le cadre d'opérations de soutien de la paix, des formations multinationales efficaces et d'autres arrangements associant des partenaires seront très utiles. Pour permettre d'exploiter pleinement le potentiel offert par les formations multinationales, il est primordial d'améliorer l'interopérabilité, notamment par un entraînement et des exercices suffisants.