

"Le lien transatlantique et le développement de l'identité
européenne de sécurité et de défense"

Helena Boguslawska

Recherche effectuée dans le cadre de la bourse
de l'OTAN et du Conseil de Partenariat Euro-Atlantique

Varsovie, juin 2003

"Le lien transatlantique et le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense"

Introduction	3
Chapitre I.	5
De l'IESD à la PESD - genèse de nouvelles relations UE-OTAN	5
1. IESD - PESD: quelle différence?	5
2. Les origines de l'IESD	8
3. Etapes du développement de la PESD	11
4. Conclusions	18
CHAPITRE II	19
Mise en place des relations institutionnelles UE-OTAN	19
1. Règles générales	19
2. Développement du dialogue politique	21
3. Question de participation	23
4. Finalisation des arrangements UE-OTAN	26
5. Conclusions	27
Chapitre IV. Défis liés aux capacités militaires	28
1. Entre duplication nécessaire et inutile	28
2. ECAP – PCC, RRF – NRF – cohérence ou concurrence?	32
2.1 Plan d'action européen en matière des capacités de l'UE - l'Initiative des capacités de défense de l'OTAN et les Engagements de Prague en matière de capacités	33
2.2. Force de Réponse de l'OTAN - force de réaction rapide de l'UE	37
3. Coopération UE-OTAN en matière de renforcement des capacités	39
4. Conclusions	43
Chapitre V	45
Défis liés à une politique européenne de l'armement	45
1. Coopération des pays européens en matière d'armement	45
2. Consolidation des industries de défense	48
3. Perspectives d'une politique d'armement au sein de l'UE	49
4. La coopération transatlantique	51
5. Financement de défense	52
6. Conclusions	53
Conclusion générale	55
Bibliographie	59
Documents	59
Ouvrages	62
Articles, discours, interviews	62
Sites internet	64

Introduction

Le projet de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) et l'actuel concept de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) développé au sein de l'Union européenne renferment un potentiel d'irritations au niveau des relations transatlantiques. Il est donc important d'étudier les facteurs positifs et négatifs du développement de ces projets européens de manière la plus objective possible.

Le but de la présente recherche est d'évaluer l'impact du développement de l'IESD sur le lien transatlantique, compris comme le lien entre les Etats-Unis et le Canada d'une part et les alliés européens de l'autre. Une des sources directes des évolutions du lien transatlantique était une nouvelle approche des alliés européens à leur propre sécurité: la volonté de se doter des moyens de réaction contre les crises en Europe était inspirée par les craintes d'un désintéressement américain face aux affaires européennes ou bien d'un déficit de contrôle et de consultations avec les Européens, si les Etats-Unis voulaient être engagés. D'abord au sein de l'OTAN (l'idée de l'IESD) et par le biais de l'Union de l'Europe Occidentale, ensuite dans le cadre de l'Union européenne (la PESD), les alliés européens cherchent les modalités d'un tel "partage du fardeau" qui soit au même temps un "partage de responsabilité". L'existence d'un certain nombre d'alliés européens non membres de l'UE a ajouté une nouvelle donne à la géographie des liens entre les alliés.

Dans l'hypothèse adoptée au début, le lien transatlantique est surtout soumis à l'épreuve des relations UE-OTAN, donc à une interaction entre les concepts de l'IESD et de la PESD, perçus comme des initiatives distinctes, développées au sein des organismes différents. Le lien transatlantique est garanti par l'OTAN et il est basé sur l'unité stratégique des Alliés et l'indivisibilité de leur sécurité. L'affaiblissement de l'OTAN aurait un effet néfaste sur le lien transatlantique et la sécurité de tous les Alliés. Du nouveau équilibre qui se mettra en place entre l'UE et l'OTAN dépend en grande partie la cohérence, et par la suite le succès, des initiatives d'amélioration des capacités militaires européennes. Les relations UE-OTAN peuvent offrir une unique possibilité aux Etats-Unis de suivre de près les développements en matière de sécurité et de défense au sein de l'UE, afin de les comprendre, en discuter et s'adapter si nécessaire.¹ Il faut souligner que le développement de l'IESD et de la PESD constituent seulement un des facteurs qui influencent le lien transatlantique. Un autre facteur est la politique globale des Etats-Unis, les moyens d'implication des alliés européens dans cette politique et le degré de la prise en compte de leurs positions par l'Administration américaine.

Il est possible d'identifier trois dimensions principales des défis liés à l'influence de l'IESD / PESD sur le maintien du lien transatlantique: militaire (l'enjeu lié au succès ou l'échec des initiatives de l'UE dans le cadre de l'ECAP, et des activités de l'OTAN dans le cadre de l'Initiative sur les capacités de défense et des Engagements capacitaires de Prague), économique et commerciale (le renforcement de coopération des industries de défense des deux côtés d'Atlantique) et politique (la qualité du dialogue UE-OTAN).

Le premier chapitre contient une étude de signification et des relations entre les concept de l'IESD et de la PESD, ainsi que leur évolution. Il est apparu que le terme l'IESD se limite actuellement à désigner l'adaptation de l'Alliance à la coopération avec l'UE en matière de

¹ Ceci concerne un peu moins le Canada qui jouit des relations bilatérales avec l'UE dans le domaine de la PESD.

gestion de crises. Il serait donc inapproprié de le prendre en compte dans le cadre de présente recherche sans étudier le concept de la PESD développé au sein de l'UE.

Les chapitres suivants concernent les différents défis que l'UE et l'OTAN affrontent tout au long du processus de développement de leurs relations : défis qui ont été liés à la mise en place des relations institutionnelles UE-OTAN, défis toujours existants, liés à l'harmonisation des efforts respectifs des deux organisations ayant pour but de renforcer les capacités militaires européennes et de rationaliser les politiques d'armement.

Chapitre I.

De l'IESD à la PESD - genèse de nouvelles relations UE-OTAN

1. IESD - PESD: quelle différence?

Il existe des ambiguïtés dans l'usage des appellations de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense et de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Deux approches sont possibles : une approche historique et une approche fonctionnelle. Dans l'approche historique il faut admettre que l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense apparaît comme première pour désigner le concept d'émancipation des alliés européens dans le domaine des capacités de défense et de gestion de crises, sous l'autorité politique de l'Union Européenne et de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), mais en relation étroite avec les structures militaires et les autorités politiques de l'Alliance Atlantique (donc également les autorités des Etats-Unis). Le Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle à Berlin, le 3 juin 1996, s'est engagé à construire au sein de l'OTAN une identité européenne de sécurité et de défense « qui permette à tous les Alliés européens d'apporter une contribution plus cohérente et plus efficace aux missions et activités de l'Alliance (...), d'agir eux-mêmes selon les besoins, ainsi que de renforcer le partenariat transatlantique ». ² Dans ce concept la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) qui constitue le deuxième pilier de l'Union Européenne, à partir du Traité de Maastricht, fournit un cadre politique pour les activités menées par les pays européens par le biais de l'UEO, avec l'aide de l'OTAN. Chronologiquement les années 1984-1992 constituent l'étape de formulation du concept de l'IESD, les années 1992-1998 la période du développement du concept, auquel certaines précisions ont été ajoutées dans les années 1998-2000. ³ En réalité l'achèvement des fonctions opérationnelles de l'UEO dans cette dernière période a mis en question une grande partie de principes gérant le concept de l'IESD. Les relations entre l'OTAN et l'UEO différaient de l'état actuel des relations OTAN-UE.

L'initiative franco-britannique de Saint-Malo, du décembre 1998 est à l'origine de la mise en place successive au sein de l'Union Européenne d'une Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), accompagnée de l'intégration des activités de l'UEO dans l'UE. La PESD apparaît dans des documents de l'Union Européenne pour désigner les activités internes visant à doter l'Union d'instruments militaires et civils de gestion de crises au service de la PESC. Au début le mot « commune » accompagne parfois l'appellation de cette politique, mais avec le temps le sigle PESD (ang. ESDP) devient le standard. Les documents de l'UE ne font plus référence au terme de l'IESD. Du point de vue de l'approche historique la PESD, faisant partie de la PESC, devrait être perçue comme une émanation de l'IESD. Des sources anglophones et plusieurs hommes politiques, surtout américains et britanniques, continuent à appeler par l'IESD l'ensemble des activités de l'Union européenne dans le cadre de la PESD. Ceci renoue avec l'idée d'un lien très fort entre l'Union Européenne et l'OTAN dans la réalisation des ambitions européennes dans le domaine de défense et de gestion de

² Communiqué Final, Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle à Berlin, le 3 juin 1996, *Communiqué de presse M-NAC-I(96)63* (URL : <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063f.htm>).

³ Voir Ryszard Zieba, *Europejska Tozsamosc Bezpieczenstwa i Obrony*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000.

crises. Cependant la logique de la PESD et celle de l'IESD sont parfois contradictoires, surtout dans l'interprétation française et belge, où l'accent est mis sur l'autonomie des deux organisations et sur la perception de la PESD comme une partie intégrante de l'intégration européenne. Dans cette perspective l'Union doit pouvoir défendre ses intérêts, y compris par des moyens militaires, non seulement aux alentours de ses frontières, mais également défendre son territoire. L'OTAN est perçu comme fournisseur d'aide là où les capacités européennes ne sont pas suffisantes. Le mot « défense » prend de plus en plus d'importance, avec les projets d'une certaine autonomisation de la PESD vis-à-vis de la PESC, de l'introduction d'une clause de solidarité, de l'instauration d'une Union Européenne de Défense, présentés au cours de travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, en automne 2002 et début 2003.

Au sein de l'OTAN, l'appellation de l'IESD est à présent utilisée pour désigner cette partie de l'activité de l'Alliance qui adapte l'organisation à une coopération efficace avec l'Union de l'Europe Occidentale et ensuite avec l'Union Européenne dans le domaine de gestion de crises : facilitation d'accès aux capacités et moyens de l'OTAN, adaptation des structures de commandement, y compris mise en place de Groupements de Forces Interarmées Multinationales, adaptation de planification de défense, dialogue politique avec l'UEO et ensuite l'UE, etc. Ainsi dans l'approche fonctionnelle l'IESD prend actuellement une signification beaucoup plus étroite, limitée à l'activité liée au „pilier européen de l'OTAN” au sens stricte, à ce qui relève de la responsabilité directe de l'Alliance.

Il convient de percevoir l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense comme deux initiatives différentes, développées au sein des organismes différents.⁴ L'autonomie institutionnelle des deux processus ne facilite pas le travail de celui qui voudrait les traiter comme un concept cohérent. En plus, les aspirations qui les animent sont parfois contradictoires et ne trouvent des solutions convergentes que dans de longs et difficiles ajustements. Dans le fonctionnement actuel de l'IESD il n'en est pas resté beaucoup des premières idées qui étaient à l'origine de sa mise en place. L'IESD et la PESD constituent des concepts interliés, certes, mais différents, qui définissent respectivement le rôle de chacune des organisations – l'UE et l'OTAN – dans la prise de responsabilité accrue par les Alliés européens de leur propre sécurité.

Pour bien évaluer la place de l'IESD et de la PESD dans l'évolution actuelle du lien transatlantique, il faut les situer dans le contexte des débats sur le rôle et le poids des pays européens dans l'effort de défense de leur territoires. Ces débats n'ont jamais cessé d'animer les esprits d'hommes politiques, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Les deux concepts l'IESD et la PESD tirent leurs origines dans des tentatives des pays européens de se doter des garanties de défense mutuelle, entreprises plusieurs fois au cours des derniers cinquante ans. Cette aspiration a été à l'origine de la conclusion du Traité de collaboration économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective⁵, le 17 mars 1948 à Bruxelles, qui fournit les bases juridiques pour l'établissement d'une organisation européenne

⁴ L'antériorité de l'IESD lui confère, selon certains auteurs, un caractère plus général: englobant les initiatives entreprises au sein de l'OTAN, de l'UEO et celles actuellement développées au sein de l'UE. Dans un compendium du droit européen sous la rédaction du prof. Jan Barcz la PESD est présentée comme un élément de l'IESD que l'UE réalise au sein du deuxième pilier. Voir J. Barcz red., *Pravo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, p. 92.

⁵ Le Traité de Bruxelles, signé par la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, a servi d'argument pour l'administration américaine afin de convaincre le Congrès des Etats-Unis de la détermination des pays européens d'organiser leur propre défense, ce qui constituait un préalable à la participation américaine à la future Alliance atlantique. Le rôle des Etats-Unis devait être celui de l'appui aux entreprises européennes et non de garant unique de la sécurité de l'Europe. Voir L'Alliance atlantique. Données et structures, OTAN, Bruxelles 1989, p. 15-16.

de défense commune – l'Union occidentale, disposant des structures politiques (Conseil consultatif des ministres des Affaires étrangères, une Commission permanente, un Comité militaire). La structure militaire naissante de l'Union fusionna assez vite avec celle de l'OTAN après la signature du Traité de l'Atlantique Nord en avril 1949. Le Traité de Bruxelles fut modifié aux termes des Accords de Paris, signés le 23 octobre 1954, et l'Union occidentale devint l'Union de l'Europe occidentale (UEO). L'UEO ne développa pas de mécanismes ni d'instruments militaires, en confiant à l'OTAN la réalisation des garanties mutuelles de l'article 5 du Traité de Bruxelles.⁶ En pratique l'organisation mena peu d'activité pendant les trente ans suivants.

Dans le contexte d'une discussion sur le rôle de la République fédérale de l'Allemagne dans la défense de l'Europe occidentale, les pays membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ont essayé de mettre en place une coopération dans le domaine de la défense. Le plan du premier ministre français René Pleven, proposait d'organiser une armée européenne unifiée, sous un seul commandement. Cette initiative aboutit à la signature d'un traité instaurant la Communauté européenne de défense, le 27 mai 1952. Les deux Communautés auraient du par la suite devenir composantes d'une Communauté politique européenne. Le vote négatif à l'Assemblée nationale française en 1954 a empêché l'entrée en vigueur du Traité, ce qui a mis fin pour longtemps à des initiatives pareilles. Les plans du comité Fouchet, présentés dans les années 1961-1962, proposaient le renforcement de la coopération européenne en matière de politique étrangère et de défense mais n'ont pas trouvé de support nécessaire.

Pendant la période de 1949 (création de l'OTAN) jusqu'aux années quatre-vingt (mise en place de la Coopération Politique Européenne avec un volet sécuritaire) aucune initiative européenne significative dans le domaine de politique étrangère et de défense n'a donc eu de chance de trouver une réalisation concrète. Les raisons en étaient pour la plupart de pays le souci de ne pas provoquer des fractures potentielles entre les alliés, trop dangereuses face aux menaces venant du bloc communiste.⁷ Pour certains autres pays, comme la France notamment, il semblait difficile de céder une partie de la souveraineté nationale dans un domaine tellement important comme défense nationale. La décision du général de Gaulle de 1966 de retirer la France de la structure militaire de l'OTAN peut être perçue comme s'inscrivant dans une même approche vis-à-vis de l'idée de partage des moyens de défense nationaux. On peut risquer la thèse que la seule initiative qui aboutit à donner des résultats concrets au cours de cette période, à part la mise en place de l'UEO, fut l'instauration de travaux informels de l'Eurogroupe au sein de l'OTAN en 1968 et du Groupe européen indépendant du programme (GEIP).⁸

⁶ Les Accords de Paris, signés le 23 octobre 1954, Protocole modifiant et complétant le traité de Bruxelles, Article III "Un article nouveau sera inséré dans le Traité comme article IV : « Dans l'exécution du Traité, les Hautes Parties Contractantes et tous organismes créés par Elles dans le cadre du Traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. » En vue d'éviter tout double emploi avec les États-Majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires ». (URL: <http://weu.int>).

⁷ La version de « manuel de l'OTAN » de 1989 montre encore bien ce souci de présenter toutes les initiatives européennes de cette longue période comme des éléments inhérents du dialogue transatlantique mené au sein de l'OTAN (L'Alliance atlantique. Données et structures. Le Service de l'Information, OTAN, Bruxelles 1989).

⁸ L'Eurogroupe a été créé par douze pays: Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Turquie. Les mêmes pays avec la France ont instauré le GEIP. L'Eurogroupe constituait un forum informel visant le renforcement du pilier européen de l'Alliance et comprenant les rencontres des ministres de la Défense des pays européens de l'Alliance et des sous-groupes spécialisés : EUROCOM (interopérabilité des systèmes de communications), EUROLOG (logistique), EUROLONGTERM (concepts opérationnels), EUROMED (coopération médicale), EURONAD (armements). Sur le rôle du GEIP voir davantage au chapitre IV.

2. Les origines de l'IESD

Les nouvelles tentatives visant le développement de la coopération en matière de sécurité entre pays européens se sont manifestées au début des années 80. Deux processus parallèles marquaient cette nouvelle approche : l'élargissement de la coopération au sein des Communautés européennes sur des questions de sécurité et le renouveau du rôle de l'Union de l'Europe occidentale. La Coopération Politique Européenne (CPE), instaurée par les ministres des affaires étrangères à Luxembourg, en octobre 1970, inclut la politique de sécurité en 1981.⁹ L'Acte Unique européen, signé en février 1986 et entrée en vigueur le 1er juillet 1987, dans son Titre III introduit les régulations concernant la CPE, lui confère une base juridique claire (coopération intergouvernementale) et confirme que la CPE comprend la politique de sécurité (art. 30 par. 6a du Traité). En réalité, la CPE n'abordait pas directement les questions de sécurité, sauf les aspects économiques de sécurité.

Le progrès de coopération politique au sein des Communautés européennes a donné de nouvelles impulsions pour le développement de l'UEO.¹⁰ A la session extraordinaire du Conseil de l'UEO à Rome, le 27 octobre 1984, les ministres des affaires étrangères et de défense ont appelé dans une déclaration commune à mieux utiliser l'UEO afin d'approfondir la coopération entre les Etats membres en matière de sécurité.¹¹ Le 27 octobre 1987 le Conseil de l'UEO à Hague a adopté une « Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité » qui formulait le besoin de l'intégration européenne en matière de sécurité et de défense en démontrant les avantages d'une telle coopération pour le renforcement de l'Alliance atlantique et un rééquilibrage des relations transatlantiques¹².

La fin de l'affrontement Est-Ouest a contribué au renforcement de la sécurité internationale mais n'a pas conduit à l'établissement d'un ordre de paix stable en Europe. Les conflits dans les Balkans ont mis en évidence les divisions et le manque de moyens de l'Union européenne qui n'était pas en mesure d'empêcher une catastrophe humanitaire à ses bords. Les nouveaux risques pour la sécurité ont provoqué une refonte des concepts stratégiques nationaux et ceux des organisations de défense mutuelle comme l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale. Le nouveau contexte stratégique après 1989 a provoqué une crise d'identité de l'OTAN. Le quarantième anniversaire de l'organisation a donné l'occasion à formuler des objectifs pour l'avenir: d'une part resserrer les liens au sein de l'Alliance et maintenir ses tâches majeurs, d'autre part exploiter le potentiel de la maîtrise des armements, instaurer de nouvelles relations à l'extérieur à la place de la confrontation, rechercher des réponses aux défis globaux de différente nature : sécuritaires, politiques, économiques, dans le domaine de l'environnement, de la science et de la technologie. Dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN et dans d'autres documents adoptés lors du sommet à Rome, les 7-8 novembre 1991, déjà après le démantèlement du Pacte de Varsovie (le 1 juillet 1991), l'accent a été mis sur trois types d'activité de l'Alliance désormais interliés: dialogue, coopération et maintien des capacités de défense collective. Les moyens politiques devenant de plus en plus

⁹ L'invasion soviétique en Afghanistan et la révolution islamique en Iraq ont contribué au renforcement de la Coopération Politique Européenne en 1981.

¹⁰ Au sujet de processus de revitalisation de l'UEO voir : WEU Assembly Report, Rapporteurs Mr Henares and Mr Tummers, WEU Information Report, Paris, February 1993, part 1-3.

¹¹ « Déclaration de Rome, 27 octobre 1984 », dans *Construction de l'architecture européenne de sécurité. Dernières évolutions*, vol. 1: *Niveau européen*, Paris: Institut des Hautes Études de Défense Nationale, Juin 1995, pp. 43-44. A part la relance du Conseil de l'UEO, les mesures prises concernaient entre autres le renforcement du rôle de l'Assemblée de l'UEO, l'interrelation entre les activités du GEIP, la Conférence des directeurs nationaux des armements de l'OTAN (CDNA) et le FINABEL (coopération en matière de normalisation des équipements militaires entre la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et le Royaume-Uni).

¹² WEU Ministerial Council, *Platform on European Security Interests*, The Hague, 27 October 1987.

efficaces, l'OTAN fut présenté comme un élément du système plus large composé des structures qui se complètent et se renforcent mutuellement (ang. *interlocking institutions*), à côté du CSCE, des Communautés européennes, de l'UEO et du Conseil de l'Europe.¹³ La reconnaissance du rôle des structures européennes intégrées et multinationales, au fur et à mesure de leur développement dans le cadre de l'identité européenne dans le domaine de défense, constituait un fondement pour la naissance de l'idée de l'IESD. De nouvelles impulsions venaient également de la coopération bilatérale accrue entre les pays européens dans des domaines tels que l'organisation d'exercices en commun, organisation d'unités mixtes et coopération en matière d'armements.¹⁴

Depuis la création de l'OTAN, toutes les initiatives européennes dans le domaine de sécurité et de défense impliquaient une discussion sous-jacente concernant leur place vis-à-vis de la coopération existante au sein de l'OTAN. Cette discussion difficile a été entamée au début des années 90 entre les enthousiastes du renforcement du rôle de l'UEO et du développement d'un système autonome de sécurité dans le cadre de l'Union européenne naissante d'une part (la France soutenue par l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, le Luxembourg) et les partisans du maintien de la cohésion interne de l'OTAN et de la présence américaine en Europe de l'autre (les Etats-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Portugal, Le Danemark).¹⁵

Cette dualité s'est dessinée dans les résultats de la réunion du Conseil Européen de Maastricht, le 10 décembre 1991. Le Traité de Maastricht (Titre V, art. J-J.11) a instauré la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) comme une composante intégrale du processus de construction de l'Union européenne, en admettant dans le cadre de la PESC la perspective possible d'une politique de défense (art. J. 4). Le Traité prévoyait que l'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) d'élaborer et de mettre en œuvre les actions militaires qu'elle décide.¹⁶ La PESC a été ensuite modifiée par le Traité d'Amsterdam (Titre V, art.11-28) et le Traité de Nice (art. 1 alinéa 2 à 6). Peu avant le Conseil Européen de Maastricht, le sommet de l'OTAN à Rome, en novembre 1991, a soutenu l'idée de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense qui semblait être un compromis entre les deux tendances. L'IESD, comprise comme un « pilier européen de l'OTAN », devait être moyen de mise en place d'une politique européenne de défense, conformément au Traité de Maastricht.

Au moment du Conseil européen de Maastricht, se sont réunis également les chefs d'Etat et de gouvernements des pays de l'Union de l'Europe Occidentale qui ont pris des mesures développant les capacités opérationnelles de l'UEO et ont publié une déclaration invitant les membres de l'Union européenne de devenir membres ou observateurs au sein de l'UEO et proposant aux membres de l'OTAN le statut de membres associés de l'UEO.¹⁷ Ainsi l'UEO a

¹³ « Rome Declaration on Peace and Cooperation », NATO press Communiqué S-1(91)86, 8 November 1991.

¹⁴ Cette coopération était initiée surtout entre la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne, dans de différentes configurations.

¹⁵ R. Zieba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2001. Voir également: Charles de Llamby, « Les perspectives d'une politique de défense européenne », *Défense nationale*, juillet 1992, pp. 25-36 ; « Débat: la France et l'Otan », *Relations internationales et stratégiques*, n° 7, automne 1992, pp. 39-155 ; François Heisbourg, « The European-US alliance: valedictory reflections on continental drift in the post-Cold War era », *International Affairs*, Vol. 68, No. 4, October 1992, pp. 665-678 ; Paul R.S. Gebhard, « The United States and European Security », *Adelphi Paper* 286, February 1994 ; Peter Schmidt, « The special Franco-German security relationship in the 1990s », *Chaillot Paper* 8, June 1993 ; Wolfgang F. Schlör, « German Security Policy », *Adelphi Paper* 277, June 1993.

¹⁶ « Traité sur l'Union Européenne », Titre V: « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », 10 décembre 1991, dans *Construction de l'architecture ...*, pp. 53-58.

¹⁷ « Annexe au Traité de Maastricht sur le rôle de l'UEO et ses relations avec l'Union Européenne et avec l'Alliance atlantique, 10 décembre 1991 », ainsi que « Annexe au Traité de Maastricht, II Déclaration », dans : *Construction de l'architecture...*, pp. 59-63.

fourni un cadre de coopération entre tous les membres de l'OTAN et de l'UE, devenant une plate-forme des liens entre les deux organisations. Par le biais de l'UEO le lien transatlantique devait être assuré tout en permettant de répondre aux ambitions européennes. L'ouverture de l'UEO vis-à-vis des pays d'Europe centrale, qui avaient reçu le statut de partenaires associés à partir de 1994¹⁸, a marqué davantage le unique caractère de l'UEO comme le forum de dialogue aux questions de sécurité strictement européen. Pour les membres et les futurs membres de l'OTAN, n'étant pas membres de l'UE, le développement de la PESD et l'intégration successive des fonctions de l'UEO dans l'Union Européenne, décidée par le Traité d'Amsterdam égalait à une exclusion des activités menées auparavant à 28 pays (membres, membres associés, observateurs et partenaires associés de l'UEO).

Parmi les éléments clés des réalisations de l'UEO il faut nommer la formulation du concept des missions de maintien de la paix (missions de Petersberg) et la mise en place des arrangements avec l'OTAN qui réglaient l'accès des pays européens aux moyens et capacités de l'OTAN pour les missions menées par l'UEO. Le Conseil des ministres de l'UEO à Bonn, le 19 juin 1992, a autorisé l'UEO à utiliser des moyens de prévention et de gestion de conflits, afin d'entreprendre: les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.¹⁹ Les missions de Petersberg furent inscrites dans le Traité d'Amsterdam, en 1997, comme les options d'engagement de l'Union Européenne, par le biais de l'UEO, dans la gestion militaire des crises.²⁰

Le sommet de l'OTAN à Bruxelles, en janvier 1994, donna le support pour le renforcement de la coopération entre l'UEO et l'OTAN, y compris la mise à la disposition de l'UEO des moyens et capacités de l'Alliance pour les opérations menées dans le cadre de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune de l'UE. Le Conseil a lancé à cet effet le concept des Groupements de Forces Interarmées Multinationales (GFIM), de capacités militaires séparables mais non séparées des autres capacités de l'OTAN, capables de mener l'éventail complet des missions de l'Alliance, y compris des opérations de gestion de crises dirigées par l'OTAN ou l'UEO.²¹ Ce concept fut approuvé lors de la réunion du Conseil nord-atlantique à Berlin, le 3 juin 1996. La mise en place de l'IESD y a été considéré comme l'un des objectifs primordiaux de l'OTAN.²² Le concept de GFIM devait être complété par une réforme des structures de commandement de l'OTAN, entre autres pour permettre aux commandements des GFIM d'intégrer des officiers des pays non membres de l'Alliance.²³ Ainsi l'UEO devait gagner pour un certain temps le rôle central dans la mise en place de l'IESD, en tant que lien fonctionnel entre l'OTAN et l'UE, qui était capable de disposer de moyens de l'Alliance pour entreprendre des actions militaires à la demande du Conseil de l'UE.²⁴

¹⁸ « Kirchberg Declaration », WEU Ministerial Council, 9 May 1994. (URL : <http://weu.int>).

¹⁹ « Déclaration de Petersberg du Conseil des Ministres de l'UEO, 19 juin 1992 », dans: Construction de l'architecture..., pp. 65-68.

²⁰ Treaty Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Amsterdam 2 October 1997 (source URL : <http://ue.eu.int/Amsterdam/en/amsteroc/en/treaty/treaty.htm>).

²¹ « Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Held at NATO Headquarters, Brussels, on 10-11 January 1994 », *NATO Press Communiqué* M-1(94)3, 11 January 1994. (URL : <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940111a.htm>).

²² « Le Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle à Berlin, le 3 juin 1996, Communiqué Final » *Communiqué de presse* M-NAC-1(96)63, le 3 juin 1996. (URL : <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063f.htm>).

²³ La mise en place des GFIM a commencé en 1999 et devrait finir en 2004 (voir *NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001, p. 253-255).

²⁴ voir G. Wyn Rees, *The Western European Union at the Crossroads : Between Trans-Atlantic Solidarity and European Integration*, Boulder CO: Westview Press 1998.

Le développement des concepts de gestion de crises est accompagnée pendant toute la période des années 1990, de la discussion sur les possibilité de la mise en place au sein de l'Union européenne d'une politique de défense commune.²⁵ Le constat de manque d'efficacité des institutions européennes face aux conflits en ex-Yougoslavie a mis cette idée au centre de réflexion européenne.²⁶ Cette idée impliquait la question de l'autonomie de l'Union Européenne dans le domaine de défense, ainsi que du rôle futur de l'OTAN et du lien transatlantique garanti par l'Alliance. Les relations entre l'UE et l'UEO nécessitait d'être redéfini. Parmi les options présentées comme apport de l'UEO à la Conférence Intergouvernementale de l'UE en 1996²⁷, l'idée d'une incorporation à terme par l'UE des activités opérationnelles de l'UEO a gagné. Le statut neutre de quatre pays membres de l'Union Européenne et la dérogation à la coopération militaire concernant le Danemark (le protocole n° 5 annexé au Traité d'Amsterdam) rendait difficile l'intégration complète de l'UEO dans l'UE, y compris l'intégration des garanties mutuelles de sécurité (art. V du Traité de Bruxelles modifié).

La question des relations l'UEO-l'UE n'a pas été tranché dans le Traité d'Amsterdam, mais les missions de Petersberg y ont été incluses. Le Traité a instauré la fonction du Haut Représentant pour la PESC, assurée par le Secrétaire Général du Conseil de l'UE, et l'Unité de Planification Politique et d'Alerte Rapide au sein du Secrétariat Général du Conseil. Une certaine pause dans la discussion sur l'avenir de l'IESD et le rôle futur de l'UEO a duré jusqu'à l'automne 1998, mais ce Traité a posé déjà la base contractuelle du développement opérationnel de la future PESD.²⁸

3. Etapes du développement de la PESD

La crise de Kosovo, qui a commencé au printemps 1998, a renforcé l'intérêt des pays membres de l'UE à l'idée de créer au sein de l'Union des mécanismes de gestion de crises. Cette crise a encore une fois démontré l'incapacité des Européens face aux sources d'instabilité dans les Balkans et elle a mis en question la crédibilité des hommes politiques aux yeux des opinions publiques des Etats membres de l'UE.²⁹ Une des leçons tirées des crises dans les Balkans était la nécessité de développer la prévention des conflits en privilégiant l'emploi de moyens civils. Les moyens civils ne sont cependant pas suffisants, et le recours aux moyens militaires de gestion des crises peut s'avérer nécessaire.

L'autre facteur important pour la naissance de la PESD était lié aux changements dans la politique étrangère britannique, qui se sont fait voir dans des allocutions publiques du premier ministre Tony Blair en automne 1998. Les Britanniques qui jusqu'à là refusèrent une discussion au sujet de sécurité sur le forum de l'UE ont proposé de repenser ("*fresh thinking*") les possibilité d'une coopération plus efficace des Européens en matière de défense sans mettre en question le rôle fondamental de l'OTAN comme mécanisme de défense collective et

²⁵ voir Laurence Martin, John Roper (réd.), *Towards a Common Defence Policy*, The Institute for Security Studies of WEU, Paris 1995.

²⁶ voir Nicole Gnessotto, « Lessons of Yugoslavia », *Chaillot Paper 14*, March 1994.

²⁷ WEU Council of Ministers, WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996, Madrid, 14 November 1995.

²⁸ Treaty Amending the Treaty on European Union, ..., *op.cit.*

²⁹ La plupart des missions ont été entreprises par les avions américains B-2 et F-117, les seuls à pouvoir agir par tout temps et la nuit, en évitant la défense anti-aérienne. Les Américains ont conduit deux tiers de missions de transport aérien, de ravitaillement au vol et de reconnaissance. Discours de Strobe Talbott, Secrétaire d'État adjoint américain « America's Stake in a Strong Europe », Londres, 7 octobre 1999, dans : « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne », réunis par Maartje Rutten, *Cahier de Chaillot* n° 47, mai 2001, pp. 58-63.

sans créer « une armée européenne ». ³⁰ L'objectif primordial de cette initiative était le renforcement des capacités militaires européennes disponibles aussi bien pour l'UE que pour l'OTAN et l'acquisition d'instruments nécessaires pour la prise de décisions sur l'usage des forces armées (instruments analytiques, de renseignement et de planification stratégique). ³¹ Les éléments clés de la position britannique vis-à-vis de l'IESD sont restés les mêmes : attachement au lien transatlantique, perception du rôle de l'OTAN comme « pierre angulaire » de la sécurité européenne, préservation du caractère intergouvernementale de la coopération européenne en matière de sécurité, l'usage des moyens de l'OTAN et des GFIM par l'UE. L'un des postulats britanniques était l'engagement des pays membres de l'OTAN, non membres de l'UE dans cette coopération, afin de préserver la solidarité entre les alliés.

Lors du sommet franco-britannique à Saint-Malo, les 3-4 décembre 1998, le président Jacques Chirac et le premier ministre Tony Blair ont présenté une position commune sur le développement de la coopération européenne en matière de défense, devenue le fondement des discussions au sein de l'UE. Leur „Déclaration sur la défense européenne” définit quatre principes communs :

- l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, afin de répondre aux crises internationales.
- L'OTAN constitue le fondement de la défense collective de ses membres. L'UE doit pouvoir entreprendre des actions militaires lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée.
- La coopération dans ce domaine doit sauvegarder le caractère intergouvernemental, en prenant en compte la variété des positions et de statut des pays européens au regard de l'OTAN.
- l'Union européenne doit être dotée de structures et moyens appropriés d'évaluation des situations, de renseignement et 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 de l'OTAN ou autres moyens nationaux et multinationaux. ³²

³⁰ « Sommet européen informel, Pörtschach, 24-25 octobre 1998, La conférence de presse du Premier ministre britannique, Tony Blair » dans : « De Saint-Malo à Nice ... », *op. cit.* pp. 8-9. Les premiers signaux au sujet des changements jugés nécessaires dans la politique étrangère du Royaume Uni sont apparus dans la presse britannique en été 1998, après la présentation par Centre for European Reform des thèses d'un rapport interne préparé au ministère des affaires étrangères. Une activité dans le domaine de la PESC devait limiter les conséquences de l'exclusion de Londres de la « zone Schengen » et de la « zone euro », voir Sven Biscop, « The UK's Change of Course: A New Chance for ESDI », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 4, Issue 2, Summer 1999, p.256; Antonio Missiroli, « CFSP, defence and flexibility », *Chaillot Paper* 38, February 2000, pp. 24-25 ; Richard G. Whitman, « Amsterdam's Unfinished Business ? The Blair Government's Initiative and the Future of the WEU », *Occasional Paper* 7, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, January 1999.

³¹ Secrétaire d'Etat à la Défense britannique, futur Secrétaire Général de l'OTAN, soulignait lors de la session de l'Assemblée Parlementaire de l'UEO qu'il ne faut pas commencer un faux débat au sujet des forces multinationales européennes pour savoir si elles devaient servir en premier lieu les intérêts de l'OTAN ou ceux de l'UE. Selon lui le développement de ces forces serviraient dans les deux cas les intérêts européens. *Atlantic News* nr 3063, 4.12.1998, voir aussi „Speaking Notes of the Right Honourable George Robertson MP, Secretary of State for Defence, for the Informal Conference of Defence Ministers of the EU, Vienna, 3-4 November 1998”, dans : *European Foreign Affairs Review*, Vol. 4, Issue 1, Spring 1999, pp. 121-123.

³² « Sommet franco-britannique de Saint-Malo, 3 et 4 décembre 1998, Déclaration sur la défense européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 8-9. Le premier ministre britannique Tony Blair a qualifié cette déclaration d'historique. Les commentaires français soulignaient l'échauffement des relations franco-britanniques mais montraient les défaillances d'un document signé en parallèle sur la coopération entre les états majors des deux armées: restrictions dans l'échange d'informations classifiées, manque de rapprochement en matière des doctrines nucléaires et manque de support du Royaume-Uni pour le projet franco-allemand de transmission satellitaire pour les besoins militaires. Voir : *Le Monde*, 5-6 décembre 1998.

En dépit des démarches britanniques, la discussion s'est concentrée sur des solutions institutionnelles possibles: renforcer l'UEO, mettre fin à son fonctionnement, transmettre certains éléments de l'UEO à l'UE, intégrer l'UEO avec le deuxième pilier de l'UE ou créer un quatrième pilier, renforcer le pilier européen de l'OTAN. Finalement l'idée de la PESD est née parallèlement aux décisions de suspendre l'activité de l'UEO d'intégrer ses fonctions dans le cadre de la PESD.³³

Les documents de sommet de Cologne, les 3-4 juin 1999, pour la première fois comprennent un terme nouveau: «politique européenne commune en matière de sécurité et de défense». Le Conseil Européen a confirmé l'objectif de préparer l'UE à mener des opérations de Petersberg et l'intention de reprendre à cette fin les fonctions de l'UEO. La base juridique de l'UEO - le Traité de Bruxelles modifié - devait rester en vigueur. A l'origine de ce concept il y a eu le constat que la politique étrangère de l'Union doit disposer des moyens politiques, économiques et en cas de besoin également militaires pour avoir une influence sur la scène internationale. L'Union disposait à ce moment-là d'une gamme de moyens non-militaires de stabilisation de situation de crises, qui devaient être élargis par d'instruments militaires. Les documents adoptés à Cologne soulignaient entre autres: 1) que l'Union européenne doit disposer des capacités et des structures lui permettant de prendre des décisions effectives en matière de gestion des crises dans le cadre des missions dites de Petersberg, alors que l'Alliance atlantique reste le fondement de la défense collective de ses membres et les engagements pris au titre de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles seront maintenus, 2) que l'Union européenne devra déterminer, en fonction des circonstances, si elle opte pour une opération conduite avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN ou autonome, 3) que les membres européens de l'OTAN non membres de l'UE seront 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.³⁴

Les documents de Cologne sont devenu la source de réserves du côté des Etats-Unis et des Etats membres de l'OTAN n'étant pas membres de l'UE en ce qui concerne le champ d'activité de l'Union, les moyens de coopération avec l'OTAN et avec les alliés non membres de l'UE. Les formulations adoptées pouvaient être interprétées comme une suggestion de partage de tâche entre l'UE et l'OTAN: le rôle fondamental de l'OTAN pour la défense collective y a été souligné, à côté de la nouvelle responsabilité de l'UE dans le domaine de gestion des crises. Cependant, conformément au nouveau Concept Stratégique de l'Alliance les missions de gestion des crises devaient être l'une des fonctions principales de l'OTAN en XXI siècle (ang. *non-Art.5 operations*), à la suite des appels de plusieurs pays européens. Le renvoi à l'OTAN en tant que surtout une alliance de défense collective nourrissait les craintes d'une rivalité politique entre les organisations. D'autres réserves concernaient la possibilité, soulignée dans les documents de Cologne, des opérations que l'UE mènera sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Les formulations sur la nécessité de renforcer la capacité des forces européennes multinationales et nationales, y compris des structures de commandement suggéraient le risque de duplications au sein de l'UE des moyens et capacités à la disposition de l'OTAN. Finalement, les dispositions au sujet d'élaboration des modalités de l'inclusion des fonctions de l'UEO avant la fin de l'an 2000,

³³ La France et l'Allemagne étaient les plus fervents partisans de l'idée d'une fusion de l'UEO (y compris de son article V sur les engagements de défense mutuelle) avec l'UE, qu'ils ont postulé lors du sommet bilatéral de Potsdam, le 1 décembre 1998. Voir dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 4-7.

³⁴ „Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense”; „Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense”, dans : *Politique étrangère*, n° 2, été 1999, pp. 214-215.

n'ont pas été accompagnées de solutions précisant les moyens d'engagement des alliés européens non membres de l'UE dans les travaux sur la PESD et dans les opérations de gestion de crises de l'UE.

Le Conseil européen de Helsinki, les 10-11 décembre 1999, fixa un objectif concret en matière des capacités militaires, appelé l'objectif global européen (ang. *European Headline Goal*). Dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les Etats membres doivent être en mesure jusqu'à 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 ». Les forces terrestres doivent être renforcées par 300-350 avions de combat et 80 bâtiments de guerre. Les opérations sous l'égide de l'UE sont envisageable là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée (en pratique quand les Etats-Unis ne voudraient pas s'engager). L'OTAN devait rester le fondement de la défense collective des alliés et continuer à jouer un rôle important dans la gestion des crises.³⁵ Le sommet suivant, celui de juin 2000 à Santa Maria da Feira, a permis de commencer les premiers travaux *ad-hoc* entre l'UE et l'OTAN sur la formule de la prochaine coopération entre les deux organisations et entre l'UE et les alliés européens non membres de l'Union.³⁶

A la Conférence d'engagement des capacités, les 20-21 novembre 2000, tous les pays membres, à l'exception du Danemark³⁷, ont déclaré leur contributions, dont le volume a dépassé les objectifs numériques établis à Helsinki : 110 000 personnes, 400 avions de combats, 100 bâtiments de guerre. D'importants fossés sont toutefois restés, entre autres dans le domaine de transport stratégique aérien et maritime, reconnaissance, commandement, contrôle et communication, soutien logistique, armes de précision, protection des forces, moyens de sauvetage. Les forces déclarées avaient besoin d'améliorer la mobilité, la déployabilité, l'interopérabilité, la soutenabilité et l'efficacité opérationnelle.³⁸

Une année plus tard, la Conférence d'amélioration des capacités (*Capabilities Improvement Conference*), les 19-20 novembre 2001, a adopté un Plan d'action européen sur les capacités (*European Capabilities Action Plan*) invitant les pays membres volontaires à générer d'efforts additionnels pour combler les fossés concernant les capacités stratégiques. Sans cela l'UE serait capable de mener des opérations moins compliquées parmi les missions de Petersberg (surtout humanitaires).³⁹

Les institutions spéciales, établies provisoirement en mars 2000 pour la gestion de coopération dans le domaine de la PESD, ont pris leur forme finale dans la première moitié de 2001, conformément aux décisions du Conseil Européen de Nice, le 7 décembre 2001 : Le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité Militaire (CMUE) et l'Etat-major Militaire

³⁵ Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la présidence, Partie II : Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, Annexe IV : Rapports de la présidence sur « Le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense » et sur « la gestion non militaire des crises par l'Union européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 88-98 (URL : http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm).

³⁶ Conseil européen, Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Conclusions de la présidence, Partie I.C : PECSD, Annexe I : Rapport de la présidence sur le renforcement de la PECSD, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 130-151.

³⁷ Dans le Traité de Maastricht, le Danemark a obtenu la clause de non-participation à toute coopération européenne ayant trait à la défense (« opting out » clause).

³⁸ Conférence d'engagement des capacités, Bruxelles, 20-21 novembre 2000, « Déclaration d'engagement de capacités militaires », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 170-175.

³⁹ Conférence sur l'amélioration des capacités militaires de l'UE, Bruxelles, 19 novembre 2001, Déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes, dans : « De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne », Volume II, réunis par Maartje Rutten, *Cahier de Chaillot* n°51, avril 2002, pp.100-105.

(EMUE).⁴⁰ Le COPS se réunit au niveau des ambassadeurs (ou plus rarement au niveau des directeurs politiques des États membres) pour discuter des questions relatives à la politique étrangère et de sécurité et préparer les décisions du Conseil. Après l'autorisation du Conseil il exerce le contrôle politique et la direction stratégique des missions de l'UE. Le CMUE, composé des chefs d'état-major des États membres (qui sont représentés sur place par leurs délégués militaires), donne des avis militaires et formule des recommandations destinées au COPS, assure la direction militaire de toutes les activités militaires et fournit des directives à l'État-major militaire. L'EMUE exerce les trois grandes fonctions opérationnelles, l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique. Ces institutions sont assisté dans leur travaux par de groupes de travail: groupe politico-militaire, comité des aspects civils de gestion de crises, groupe de travail du Comité Militaire. Au sein du Secrétariat du Conseil, un Centre de Situation a été créé, composé d'experts civils et militaires, avec la tâche de réunir les informations sur le développement de crises. Depuis juin 2001, le Secrétariat du Conseil comprend une unité de police chargée de planifier et de mettre en œuvre des opérations de police sous la conduite de l'UE et associée à la réalisation des objectifs en matière de police. L'Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR), prévue par le Traité d'Amsterdam, joue le rôle d'un centre d'analyse auprès du Haut Représentant de l'UE pour la Politique Etrangère et de Sécurité Commune.

L'activité politique de l'UEO fut achevée à la fin de 2000.⁴¹ La dernière session ministérielle a eu lieu à Marseille le 13 novembre 2000. Pourtant en 2001 l'UEO continuait encore deux missions dans les Balkans, menées à la demande de l'UE : une mission d'assistance au déminage en Croatie (MADUEO, ang. WEUDAM), terminée le 30 novembre 2001, et une mission policière en Albanie (l'Élément multinational de conseil en matière de police EMCP, ang. MAPE), terminée le 31 mai 2001. L'Institut d'Etudes de Sécurité à Paris et le Centre Satellitaire à Torrejon en Espagne sont restés au cours de l'année 2001 sous la responsabilité de l'UEO et ils sont devenu des agences de l'UE à partir du 1 janvier 2002. L'Institut a reçu la tâche de continuer l'activité du Forum Transatlantique (avec la pleine participation de tous les membres de l'OTAN). Les Eurogroupes (EUROLONGTERM, WELG ET EUROCOM) ont suspendu leurs activités et elles ont offert à l'UE et à l'OTAN la possibilité d'utiliser les résultats de leur travaux. L'état major de l'UEO, après une période de finalisation de travaux a cessé de fonctionner à partir du 1 juillet 2001. Au printemps 2001 il a été encore engagé dans un exercice de gestion de crise « *Joint Exercise Study 2001* » mené ensemble avec l'OTAN, dont les conclusions ont été transmises plus tard à l'UE. La dernière session du Comité Militaire de l'UEO a eu lieu les 14-15 juin 2001 et il est passé dans un statut « dormant » à partir du 1 juillet 2001. Parmi les anciennes structures de l'UEO seul le secrétariat fut maintenu durablement avec des effectifs réduits pour gérer l'accès à la documentation de l'UEO, servir de support aux fonctionnements des foras de coopération en matière d'armement: le Groupe d'Armement de l'Europe occidentale et l'Organisation d'Armement de l'Europe occidentale et assurer les fonctions prévues par le Traité de Bruxelles modifié.

Le Conseil Européen de Feira a décidé de doter l'Union des capacités civiles de gestion des crises dans le domaine de police, de renforcement de l'Etat de droit, de l'administration civile et de la protection civile. L'UE souhaite pouvoir déployer deux types de mission de

⁴⁰ Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2000, Conclusions de la présidence, Partie IV : PECSO, Annexe VI : Rapport de la présidence sur la PESD, Traité de Nice amendant le TUE : Articles 17, 25 et 27 modifiés, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 180-226.

⁴¹ Le Conseil des Ministres de l'UEO a décidé de transmettre à l'Union européenne l'ensemble de concepts politico-militaires de l'UEO - fruit de dix années d'expérience, voir : Réunion du Conseil des Ministres de l'UEO, Porto 15 et 16 mai 2000, Déclaration de Porto, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.*, pp. 121-127.

police différents des opérations pour renforcer les forces de police locales (conseil, formation, surveillance) et des opérations comprenant des pouvoirs exécutifs pour compléter ou pour remplacer les forces de police locales.⁴² Les ministres des affaires intérieures, les 19-20 novembre 2001, ont présenté des déclarations nationales excédant les objectifs prévus: une force de 5000 policiers disponible à partir de 2003, dont 1400 capables de se trouver sur le terrain en moins de 30 jours. La première mission de l'UE est une mission policière, entamée le 1 janvier 2002 en Bosnie, en remplacement d'une mission de l'ONU. Le Conseil européen de Göteborg qui s'est tenu au mois de juin 2001, a précisé d'autres objectifs civils: mise à disposition d'un maximum de 200 experts dans le domaine de l'État de droit (juges, procureurs, agents en matière pénitentiaire), formation d'un pool d'experts en administration civile, une équipe de protection civile comprenant jusqu'à 2000 personnes pour des missions à court terme.⁴³

Le Conseil européen de Nice, en décembre 2000, a décidé de rendre la PESD opérationnelle à l'horizon 2001. En 2001 les structures permanentes de la PESD ont commencé à fonctionner et à élaborer un certain nombre de documents normatifs, liés au concept de planification stratégique, aux procédures de gestion de crises, à la politique d'exercices. Des initiatives concrètes, concentrées sur le renforcement des capacités (dans le cadre du Plan d'action européen sur le renforcement des capacités), lancées en automne 2001, n'ont pas pu donner des effets immédiats. La déclaration de capacité opérationnelle de l'UE à conduire des opérations de gestion de crise, faite par le Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, a donc provoqué certaines voix critiques. Sans avoir réglé les arrangements avec l'OTAN, l'UE n'était pas en mesure d'entreprendre des opérations plus exigeantes. Afin de mener des opérations plus difficiles il fallait combler les fossés existant en matière des capacités et assurer l'accès de l'UE aux moyens et capacités de l'OTAN.⁴⁴ Cependant en automne 2001 le Royaume-Uni et les États-Unis ont vainement recherché une solution au problème de participation, qui soit acceptable pour la Turquie.

Les arrangements l'UE-l'OTAN (décrits en Chapitre II) ont été finalisés formellement le 17 mars 2003, en permettant à l'Union d'entreprendre sa première mission militaire (opération « Concordia » qui a remplacé le 31 mars 2003 l'opération de l'OTAN à l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine).⁴⁵ Lors de la Conférence des Capacités à Bruxelles, les 19-20 mai 2003, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ont déclaré que l'Union européenne dispose d'une capacité opérationnelle pour mener tout la gamme de missions de Petersberg, malgré les lacunes existantes qui restent à combler dans le moyen et long terme.⁴⁶ Peu après, le 12 juin 2003, le Conseil a adopté le plan d'opération et la décision de lancer une deuxième opération militaire, l'opération ARTEMIS en République démocratique du Congo (une force multinationale intérimaire d'urgence), menée

⁴² L'UE peut contribuer aux missions conduites par des organisations internationales (Nations Unies, OSCE) ou entreprendre des opérations autonomes. Actuellement, le nombre de policiers déployés par les États membres de l'UE pour participer à des missions à l'étranger est d'environ 3 500. (URL : http://www.auswaertiges-amt.de/www/fr/eu_politik/gasp/esvp_html).

⁴³ Conseil européen, Göteborg, 15-16 juin 2001, Rapport de la présidence sur la politique européenne en matière de Sécurité et de Défense, Annexe I-III, dans : « De Nice à Laeken... », *op. cit.* pp. 43-55

⁴⁴ Conseil européen, Laeken, 14-15 décembre 2001, Conclusions de la présidence, Annexe II Déclaration d'opérationnalité de la Politique européenne commune de sécurité et de défense, *Press Release*: Laeken - Brussels (14/12/2001) Nr: 00300/1/01.

⁴⁵ Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, *NATO Press Release* (2003)025, 17 March 2003, (URL : <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-025e.htm>); General Affairs & External Relations Council (GAERC), 18 March 2003, ESDP – Operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia – Council conclusions, (URL : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm#sd180303); Des informations générales sur l'opération „CONCORDIA” sont présentées à l'adresse URL : <http://ue.eu.int/arym/index.asp?lang=FR>.

⁴⁶ General Affairs & External Relations Council (GAERC), 19 May 2003, Declaration on EU Military Capabilities (URL : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm#sd190503f).

conformément à la résolution adoptée le 30 mai 2003 par le Conseil de sécurité des Nations Unies.⁴⁷

L'avancement de la PESD nécessitait une coopération entre les ministres de la Défense qui se sont rencontrés au moins tous les six mois, mais dans un cadre informel, depuis la présidence autrichienne en 1998. Le Conseil européen de Cologne, de juin 1999, a décidé que les ministres de la Défense devaient se rencontrer dans le cadre du Conseil des Affaires Générales (les décisions des ministres de la défense sont ensuite „validées” par les ministres des Affaires étrangères).⁴⁸ Le 13 mai 2002, les ministres de la Défense ont tenu une première session formelle dans le cadre du CAG. Le Conseil européen à Seville en juin 2002, a décidé de dénommer le CAG le Conseil "Affaires générales et relations extérieures" qui depuis tient des sessions distinctes consacrées respectivement : à la préparation et au suivi du Conseil européen et à la conduite de l'ensemble de l'action externe de l'Union, à savoir la politique étrangère et de sécurité commune, la politique européenne de sécurité et de défense, le commerce extérieur ainsi que la coopération au développement et l'aide humanitaire.⁴⁹ Les ministres continuent à tenir deux fois par an des réunions informelles.

En réponse à des opinions concernant le manque de contrôle démocratique de la PESD, la présidence belge a convoqué deux premières rencontres de parlementaires nationaux. Ce forum n'a pas été maintenu. Actuellement, l'Assemblée Parlementaire de l'UEO (transformée en *Western European Union Assembly – Interim European Security and Defence Assembly*) répond de fait au besoin d'associer les représentants de parlements nationaux à la réflexion sur le progrès et l'avenir de la PESD.⁵⁰ L'Assemblée, dans un format composé des représentants de tous les pays de l'UE et de l'OTAN, donne lieu également à un débat sur le lien transatlantique et les relations UE-OTAN. Son influence reste toutefois limitée – elle joue le rôle de source d'inspiration, en laissant à ses membres la tâche de contrôler les politiques de gouvernements nationaux dans le domaine de la PESD. L'Union européenne n'a pas encore tranché la question d'une mise en place éventuelle d'une structure qui lui soit propre. Dans les propositions du texte de la Constitution européenne, transmis par la Convention, il y a, en annexe, un Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne qui renforce la transparence des travaux de l'UE et la capacité des parlements nationaux à exprimer leur point de vue sur des propositions législatives discutées au sein de l'UE. Le Protocole stipule que la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission et qu'elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune.⁵¹

⁴⁷ Opération militaire de l'Union européenne en République Démocratique du Congo, URL : <http://ue.eu.int/pesd/congo/index.asp?lang=FR>.

⁴⁸ Conseil européen, Cologne, 3-4 juin 1999, Déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la politique européenne commune de sécurité et de défense, Rapport de la Présidence sur le renforcement de la PESD, dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.*, p. 47. La première réunion commune des ministres des affaires étrangères avec les ministres de la défense de l'UE dans le cadre du Conseil Affaires générales a eu lieu le 15 novembre 1999, à Bruxelles.

⁴⁹ Conseil européen de Seville, 21-22 juin 2002, Annexe II aux conclusions de la présidence espagnole, *Press Release*: Sevilla (22/6/2002) Nr: 200/02. Voir aussi : *Bulletin UE 6-2002* ; Annexes aux conclusions de la présidence (2/8), (URL : <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/200206/i1028.htm>).

⁵⁰ Au sujet de la discussion sur les possibilités de contrôle parlementaire de la PESD et du rôle de l'Assemblée de l'UEO voir notamment : « The parliamentary dimension of the ESDP. Report submitted on behalf of the Political Committee by Mr Eyskens, Rapporteur. Assembly of Western European Union, The interim European Security and Defence Assembly, Forty-seventh session », *Document C/1752*, 18 October 2001.

⁵¹ La Convention européenne, Texte de la Partie I et de la Partie II de la Constitution, Bruxelles, le 12 juin 2003, CONV 797/1/03 REV 1 (URL : <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00797-re01.fr03.pdf>). Auparavant, quelques pays

4. Conclusions

La revue des initiatives visant à renforcer le poids des pays européens dans le domaine de sécurité et de défense, ainsi que le rappel des origines de la mise en place de l'IESD et de l'apparition de la PESD permettent de formuler des constats suivants :

1) Les idées d'une intégration dans le domaine de sécurité et de défense remontent aux origines de l'intégration européenne, dans les années quarante et cinquante. L'échec de la plupart d'initiatives entreprises jusqu'aux années 80 n'empêche que le besoin d'une coopération européenne ait été ressenti au cours de toute cette période.

2) Les événements internationaux à la charnière des années 70 et 80 (l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique et la révolution islamique en Iran) et encore plus ceux des années 90 (démantèlement du bloc soviétique, les guerres dans les Balkans) ont provoqué que les États membres prirent conscience de l'impuissance grandissante de la Communauté européenne, puis de l'Union européenne sur la scène internationale. L'intégration dans d'autres domaines n'allait pas de paire avec le renforcement des liens entre les États membres dans le domaine de politique de sécurité et défense. Les solutions ont été recherchées en parallèle entre les États membres des CE (la CPE) au sein de l'OTAN (Eurogroupe) et au sein de l'UEO rénovée. Le concept de l'IESD essayait de relier les activités de ces trois organisations, ce qui favorisait la coopération transatlantique et la transparence des travaux des alliés européens pour les États-Unis. Les discussions dans le format de 21 et 28 pays permettaient aux autres pays européens volontaires de se joindre aux travaux de dix membres de l'UEO. Tout ceci conférait un caractère ouvert au concept de l'IESD, mais rendaient les processus décisionnels relativement compliqués. Qui plus est, l'IESD dégageait des plus-values en capacités militaires à la disposition des pays européens relativement restreints.

3) La PESD est limitée à l'engagement des États membres de l'UE et renoue implicitement aux concepts fédéracionnistes de l'intégration européenne. Il faut la percevoir comme un complément à l'intégration dans le domaine économique et à la coopération accrue dans le domaine de sécurité intérieure. C'est un projet plus visible que l'IESD. Il a aussi une dynamique plus importante qui lui donne plus de chance de succès.

L'évolution de l'IESD et la mise en place de la PESD ont été à l'origine de nouvelles relations dans le triangle OTAN-UEO-UE. L'UEO, mise en statut dormant à partir de l'année 2001, a cédé la place à l'UE dans le domaine de gestion de crises militaire et civile. La différence fondamentale entre l'UEO (une organisation de défense) et l'UE (un ensemble en grande partie supranational, impliqué dans presque tous les domaines d'activités d'un État) a mis en question la conformité des relations UEO-OTAN comme exemple pour les relations UE-OTAN. La condition des relations transatlantiques se trouvait confrontée aux nouveaux défis liés à la duplication, non seulement des capacités et des moyens, mais également de la coopération politique développée par les alliés européens et nord atlantiques dans le cadre de l'OTAN. Ainsi, la mise en place des relations institutionnelles entre l'UE et l'OTAN et une nouvelle définition de leurs rôles respectifs pour la sécurité européenne influencent dans une large mesure la condition du lien transatlantique dans les années à venir.

(e.a. l'Allemagne et le Royaume-Uni) ont soutenu l'idée d'une deuxième chambre parlementaire de l'UE, composée des représentants de parlements nationaux. Dans le cadre des discussions au sein de la Convention, son Président, Valéry Giscard d'Estaing, a proposé des rencontres annuelles des représentants du Parlement Européen avec des parlementaires nationaux, pour un débat d'orientation. L'Assemblée de l'UEO n'a pas participé pas à la discussion au sein de la Convention, malgré les démarches de son présidium pour obtenir le statut d'observateur (voir David Cronin, „*Defence assembly likely to be excluded from Convention*”, *European Voice*, 7.02.2002).

CHAPITRE II

Mise en place des relations institutionnelles UE-OTAN

Sur un fond du développement dynamique de la PESD au sein de l'Union européenne, la mise en place difficile des relations institutionnelles UE-OTAN constitue une marque importante de l'état des relations entre les Alliés européens et les Etats-Unis. Le partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE constitue une première condition du succès de la PESD. La comparaison entre les mécanismes de coopération et de consultation entre l'UEO et l'OTAN et les difficultés à mettre en place des solutions semblables avec l'UE constituaient une source d'inquiétude pour le maintien du lien transatlantique et de la solidarité entre tous les alliés.

1. Règles générales

Le sommet de l'OTAN à Berlin, en juin 1996 a jeté les bases pour les relations UEO-OTAN, en décidant de mettre à disposition de l'UEO de capacités, de moyens et de moyens de soutien séparables mais non séparés qui seraient nécessaires pour commander et conduire des opérations dirigées par l'UEO, et d'attribuer une "double casquette" au personnel approprié dans la structure de commandement de l'OTAN.⁵² Les solutions développées à la base des décisions adoptées à Berlin ont été en partie utilisées lors de la mise en place des arrangements UE-OTAN.

Le sommet de Washington, en avril 1999 a donné le premier signe de la disposition de l'OTAN d'aider l'Union Européenne à se doter d'une capacité d'action autonome, de manière à pouvoir prendre des décisions et, lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, approuver des actions militaires. Pour ceci certaines conditions ont été décrites:

- l'OTAN et l'UE doivent établir une consultation, d'une coopération et d'une transparence effectives, en mettant à profit les mécanismes qui existent déjà entre l'OTAN et l'UEO ;
- l'accent a été mis sur la détermination des membres de l'Union européenne comme des autres Alliés européens à renforcer leurs capacités de défense, en évitant les doubles emplois inutiles ;
- les Alliés européens non membres de l'UE devaient être associés aussi pleinement que possible à des opérations de réponse aux crises dirigées par l'UE, sur la base des arrangements de consultation existant au sein de l'UEO. Les modalités d'une participation du Canada à de telles opérations devaient être également envisagées.

En même temps l'OTAN s'est engagé à aller plus loin dans le sens des décisions de Berlin de 1996 pour permettre l'accès aisé de l'Union européenne aux moyens et capacités collectifs de l'Alliance pour des opérations dans lesquelles l'Alliance dans son ensemble ne serait pas engagée militairement en tant qu'alliance. Ce paquet de dispositions, dit « le Berlin Plus », devait porter sur les éléments suivants :

⁵² Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle à Berlin le 3 juin 1996, *Communiqué de presse M-NAC-1(96)63* (URL : <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063f.htm>).

- la garantie de l'accès de l'UE à des capacités de planification de l'OTAN pouvant contribuer à la planification militaire d'opérations dirigées par l'UE;
- la présomption de disponibilité au profit de l'UE de capacités et de moyens communs de l'OTAN pré-identifiés en vue de leur utilisation dans des opérations dirigées par l'UE;
- l'identification d'une série d'options de commandement européen pour des opérations dirigées par l'UE, qui renforceraient le rôle de l'Adjoint au Commandant suprême des forces alliées en Europe (DSACEUR) en lui permettant d'assumer pleinement et de manière effective ses responsabilités européennes;
- la poursuite de l'adaptation du système de planification de la défense de l'OTAN, d'une manière qui intègre plus complètement la disponibilité de forces pour des opérations dirigées par l'UE.⁵³

Le sommet prenait en compte le rôle diminuant de l'UEO et les ambitions exprimées par l'UE dans la perspective de la mise en place de la PESD.

La secrétaire d'Etat américaine Madeleine K. Albright a déclaré déjà en décembre 1998 que les Etats-Unis allait prêter leur appui aux ambitions des Européens à condition que ceux-ci évitent de provoquer de partages au sein de l'Alliance, de dupliquer les moyens et les capacités et de discriminer les membres de l'OTAN, n'étant pas membres de l'UE (le fameux principe des trois „D” : *decoupling, duplication, discrimination*).⁵⁴ Cette déclaration a été reçue en Europe comme de facto une rhétorique destructive, qui souligne les risques et met tous les trois « D » sur une même ligne de possibles effets négatifs pour la sécurité transatlantique. Alors que le « *decoupling* » était indéniablement négatif, les experts européens jugeaient qu'une certaine duplication était nécessaire (dans les transports stratégiques, ravitaillement au vol, munitions de précision, etc.) et une certaine discrimination inévitable (à cause de la nature quasi-constitutionnelle de l'intégration européenne).⁵⁵ Le président George W. Bush qui a formulé un message positif au sujet de la PESD lors de sa première rencontre officielle avec le premier ministre britannique Tony Blair, en février 2001, l'a assorti des conditions que la PESD n'allait remplir : qu'elle soit subordonnée ou au moins ne soit pas indépendante de l'OTAN.⁵⁶

Les principes des relations UE-OTAN ont été définies du côté de l'Union Européenne par le Conseil Européen à Helsinki, 10-11 décembre 1999 : volonté de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE « là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée », intention d'éviter d'inutiles doubles emplois et ne pas créer une armée européenne, engagement d'assurer une consultation, une coopération et une transparence « pleines et entières » entre l'UE et l'OTAN, en tenant compte des besoins de tous les Etats membres de l'UE.⁵⁷ En même temps le Conseil a souligné sa détermination de développer une capacité autonome de décider et de lancer les opérations militaires.

Les règles générales qui devaient gérer les relations entre les deux organisations ont été définies lors du sommet de l'UE à Feira, les 19-20 juin 2000. Ces règles comprenaient : consultation, coopération, transparence « complètes et réelles », égalité et partenariat, usage

⁵³ « Communiqué du Sommet de Washington publié par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington le 24 avril 1999, Une Alliance pour le XXIe siècle », *Communiqué de Presse* NAC-S(99)64, 24 avril 1999 (URL: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064f.htm>).

⁵⁴ Madeleine K. Albright, « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 December 1998.

⁵⁵ François Heisbourg, „European defence takes a leap forward”, *NATO Review*, Spring/Summer 2000, pp. 9-10.

⁵⁶ David E. Sanger, « Bush Tells Blair He Doesn't Oppose New Europe Force », *New York Times*, 24 Feb. 2001, p.1.

⁵⁷ Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence, dans : « De Saint-Malo à Nice..., op. cit. p. 88.

des règles de coopération UEO-OTAN en prenant en compte le caractère différent de l'OTAN et de l'UE.⁵⁸ Les documents de Feira ont souligné la nécessité de « respect total de l'autonomie de l'UE en matière de prise de décision ». Les contacts UE-OTAN devaient avoir comme objectif de déterminer quelle est la réponse militaire la plus appropriée en cas de crise et d'assurer une gestion efficace des crises. Par la suite, la question s'est posée si les contacts UE-OTAN peuvent comprendre tous les sujets importants concernant la sécurité (p.ex. le désarmement ou la coopération des deux organisations avec la Russie), ou seulement ceux qui visent la gestion de crise. Le sommet de Feira a ouvert la voie aux travaux officiels sur les arrangements qui devaient gérer les relations UE-OTAN. Quatre groupes de travail ad-hoc UE-OTAN ont été instaurés afin de discuter les questions suivantes: la sécurité d'échange d'informations⁵⁹, les objectifs collectifs de capacités, les modalités permettant l'accès de l'UE aux moyens et aux capacités de l'OTAN, les arrangements permanents pour la consultation UE-OTAN. Les contacts techniques et le recours à l'expertise de l'OTAN pour l'élaboration des objectifs de capacité de l'UE ont été possibles grâce à l'élargissement du format de la *task force* sur l'objectif global de l'UE (composée d'experts nationaux des pays membres de l'UE et appelée *Headline Goal Task Force - HTF*) à des experts de l'OTAN (*HTF Plus*).⁶⁰ Le sommet de Feira a décidé également de la mise en œuvre des arrangements intérimaires avec les pays tiers (voir point 3 du présent chapitre). Tous ces travaux devaient être conduits en parallèle, étant entendu que tous ces éléments devaient être agréés de façon concomitante.⁶¹

2. Développement du dialogue politique

Pendant les neuf mois à partir du sommet de l'UE à Helsinki, l'UE et l'OTAN n'ont pas noué de dialogue politique. Seuls les deux secrétaires généraux, Javier Solana et George Robertson, se rencontraient de temps en temps pour des déjeuners informels et ils rapportaient des effets de ces entretiens aux Conseils respectifs. Cette situation provoquait des soupçons au sujet de réelles intentions de l'UE. A ceci s'ajoutaient les inquiétudes concernant le manque de concertation dans le domaine de planification de défense alors que les mêmes forces devaient être déclarées par les Etats membres dans l'OTAN et dans le cadre des forces de réaction rapide de l'UE.⁶² Une première rencontre des instances politiques des deux organisations : le Conseil de l'Atlantique nord et le Comité Politique et de Sécurité intérimaire (au niveau d'ambassadeurs), a eu lieu le 19 septembre 2000.

En automne 2000 les travaux UE-OTAN se sont concentrés sur des arrangements permanents entre l'Union européenne et l'OTAN d'une part et les « pays tiers » (candidats et alliés européens) d'autre part. Sans attendre le consensus sur ce sujet entre tous les membres de l'UE et de l'OTAN, les solutions concrètes ont été incluses au document du sommet européen de Nice, 7-9 décembre 2000 : rencontres des ministres des Affaires étrangères,

⁵⁸ Le caractère différent des deux organisations s'est avéré par la suite un argument utilisé par certains pays de l'UE pour expliquer l'impossibilité de nouer un dialogue politique régulier à certains niveaux ou d'établir des contacts directs entre les secrétariats et les états-majors des deux organisations.

⁵⁹ Le groupe sur la sécurité en deux mois a préparé un accord intérimaire sur les modalités provisoires d'échange d'informations classifiées.

⁶⁰ Le groupe HTF Plus a commencé les travaux en juillet 2000 et a élaboré le catalogue des forces nécessaires pour atteindre l'objectif global de l'UE décidé à Helsinki. Le catalogue a été adopté lors d'une réunion informelle des ministres de la Défense des Etats membres de l'UE à Chateau d'Écouen, le 22 septembre 2000. "EU/ESDP : At Chateau d'Écouen on Friday, EU defence ministers should approve catalogue of forces allowing to achieve in 2003 «Headline Goal» set in Helsinki", *Nouvelles Atlantiques / Atlantic News* n° 3231, Brussels, 20 September 2000, p. 1.

⁶¹ Conseil européen, Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Conclusions de la présidence, dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 130-151.

⁶² Jacek Pawlicki, « NATO i UE. Pogadamy, zobaczymy », *Gazeta Wyborcza*, 20 septembre 2000.

réunions entre le Comité Politique et de Sécurité (COPS) et le Conseil de l'Atlantique nord (CAN), ainsi que entre Comités Militaires (au moins une réunion de chacune de ces trois formations par présidence), réunions des groupes subsidiaires, tels que le Groupe de Coordination de Politique de l'OTAN (ang. PCG) et le Groupe Politico-Militaire de l'UE ou les groupes de travail des Comités militaires, invitations réciproques de représentants des deux organisations (Secrétaires Généraux, Présidents de Comités militaires, DSACEUR), continuation de travaux de groupes ad hoc et de HTF Plus.⁶³ Un échange de lettres entre la présidence suédoise de l'Union et le Secrétaire Général de l'OTAN du 24 janvier 2001, communiquant les résultats du Conseil européen, fut interprété comme un accord des deux organisations à ce sujet. L'adoption des arrangements permanents a ouvert la voie à des consultations régulières entre l'UE et l'OTAN.

Au cours des années 2000-2002, les deux organisations ont mené des consultations au sujet de politique de sécurité et de défense et de gestion des crises. Elles ont coopéré efficacement dans les Balkans (p. ex. elles ont entrepris des efforts de médiation communs dans le sud de la Serbie et en Macédoine).⁶⁴ Pendant ce temps il y a eu des réunions ministérielles, du CAN et du COPS, des Comités Militaires. En 2002 le Groupe de Coordination de Politique de l'OTAN et le Groupe Politico-Militaire de l'UE ont tenu de premières réunions en commun. Tous ces contacts n'ont pas été réguliers. Les groupes ad-hoc se réunissaient en fonction des possibilités d'avancer les travaux. L'OTAN et l'UE ont observé mutuellement les exercices de gestion de crises en 2002 (respectivement CMX'02 et CME'02). Le groupe HTF Plus a travaillé au cours de certaines périodes, son mandat étant renouvelable par le Conseil de l'Atlantique nord à la demande de l'UE tous les six mois (au début de chaque présidence de l'UE). A part ceci, les contacts entre le personnel des secrétariat et des états majors des deux organisations n'ont pas été autorisés, tant que le problème de participation n'aie pas été résolu.

Les sujets de difficulté pendant cette période comprenaient: l'échange de documents classifiés, le paquet «Berlin Plus» (accès garanti de l'UE aux capacités de planification opérationnelle de l'OTAN, présomption de disponibilité de moyens et capacités pré-identifiés de l'OTAN pour des opérations menées par l'UE, identification des options de commandement européennes qui devait permettre l'accès de l'UE aux structures de commandement de l'OTAN et qui impliquait une adaptation de ces structures et la définition du rôle de l'adjoint au SACEUR), l'harmonisation de planification de forces entre l'UE et l'OTAN, la participation des pays membres de l'OTAN, n'étant pas membres de l'UE aux travaux sur la PESD. La règle utilisée pendant cette période de travaux sur les arrangements l'UE – l'OTAN disait que rien n'est adopté tant que tout n'est adopté. Ceci permettait d'avancer certains travaux, tout en maintenant le caractère conditionnel de leur résultats.

En réalité les problèmes « techniques » dans les relations UE-OTAN se laissent regrouper en problèmes liés à l'analyse de duplications inutiles/nécessaires (voir chapitre III) et ceux liés à la discrimination/inclusion des alliées non membres de l'UE dans les opérations de l'UE (voir chapitre II). A ceci s'ajoutaient deux craintes plus générales: que certains Etats membres

⁶³ Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2000, Conclusions de la présidence, Annexe VII à l'Annexe VI « Arrangements permanents sur la consultation et la coopération UE/OTAN », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 218-223.

⁶⁴ Les représentants de l'UE (F. Léotard), des Etats-Unis (J. Pardew) et de l'OTAN (P. Feith) en ARYM ont coopéré sur place pour assurer un dialogue constructif des représentants du gouvernement macédonien et de la minorité albanaise et le désarmement des groupes armées albanaises. Ensuite, l'opération de l'OTAN « Amber Fox », déployée le 26 septembre 2001, a eu pour but de renforcer la sécurité d'observateurs de l'UE et de l'OSCE qui surveillent la mise en place des accords d'Ohrid en ARYM.

de l'UE refusent de nouer un dialogue substantiel entre l'UE et l'OTAN et que les activités de l'UE ne finissent par un échec dans le domaine de renforcement des capacités.⁶⁵

Les préparatifs de l'UE pour prendre relais de l'opération militaire de l'OTAN en Ancienne République Yougoslave de Macédoine (*Amber Fox*, dénommée ensuite *Allied Harmony*) ont joué le rôle catalyseur de la finalisation des arrangements UE-OTAN. Le Conseil Européen, réuni à Barcelone le 16 mars 2002, a exprimé la volonté de l'UE de remplacer l'opération de l'OTAN en ARYM à partir d'automne 2002 si les arrangements Berlin Plus était en place.⁶⁶ Il était important que la première opération militaire de l'UE soit un succès. Le choix portait tout naturellement sur l'opération en ARYM dont la taille (700 personnes) et les tâches assignées (aide aux observateurs civils de l'UE et de l'OSCE en Macédoine surveillant la mise en oeuvre de l'accord d'Ohrid de 2001) répondaient bien aux capacités de l'Union. La reprise de l'opération de l'OTAN nécessitait cependant que soient réglées les relations de l'UE avec l'OTAN pour assurer une bonne coopération sur place avec la KFOR (notamment dans le domaine de renseignement et de logistique) et pour pouvoir utiliser les capacités de planification opérationnelle alliées. Certains pays, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne exigeaient expressément que la première opération de l'UE soit menée à l'aide de moyens et de capacités de l'OTAN pour confirmer le caractère stratégique des relations UE-OTAN et montrer la volonté de ne pas dupliquer les moyens de l'Alliance. Les propositions formulées entre autre par la présidence grecque, la France et le Haut Représentant de l'UE pour la PESC, d'utiliser des solutions ad-hoc pour la reprise de l'opération militaire de l'OTAN en Macédoine n'ont pas trouvé de support au sein de l'OTAN.⁶⁷ Dans la deuxième moitié de 2002 les Etats membres de l'UE, y compris la présidence grecque, ont été déterminés à résoudre le problème de participation et assurer en contrepartie la mise en place de l'accès de l'UE aux moyens et capacités de l'OTAN.

3. Question de participation

La question de participation concernait un groupe d'alliés de l'OTAN hétérogène: les pays qui ne veulent pas adhérer à l'Union européenne (Islande, Norvège), les candidats à l'Union européenne ayant commencé des négociations d'adhésion (Hongrie, Pologne, République Tchèque) et la Turquie, dont la statut vis-à-vis de l'UE était spécifique pour plusieurs raisons. La Turquie aspirait à commencer les négociations d'adhésion de l'UE, ou au moins à obtenir une promesse de date de commencement de telles négociations. Les négociations d'adhésion menées par la partie grecque du Chypre et le désaccord gréco-turque concernant le statut de l'île compliquaient davantage la situation. Des solutions complexes étaient nécessaires pour assurer non seulement la participation des alliés non membres de l'UE aux travaux de l'UE dans le cadre de la PESD, mais en même temps satisfaire aux aspirations européennes de la Turquie de manière acceptable pour la Grèce.

A ceci s'ajoutaient trois questions : 1) Quel devrait être le statut des « six » alliés européens non membres de l'UE vis-à-vis des candidats à l'Union ? Certains pays de l'UE

⁶⁵ George Robertson, "Speech by the Secretary General to the Security Studies Workshop 2000, Europeanists and Atlanticists – Does There Have to be a Choice?", Genvat, 15 September 2000.

⁶⁶ Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002, Conclusions de la Présidence, *Press Release*: Barcelona (16/3/2002) Nr: 100/02

⁶⁷ De telles suggestions ont été formulées par le ministre de la Défense grec Y. Papantoniou, le 6 juin 2002 après la session des ministres de la Défense de l'OTAN à Bruxelles, voir M. Agüera, «Despite Hurdles, Spain Advances EU Force », *Defense News*, 17-23 Juin, 2002, p. 8.

optaient pour ne pas privilégier les « six » au détriment de groupe des pays candidats qui ont la vocation de devenir membres à plein gré de l'Union dans un avenir proche ou un peu plus éloigné (dans le cas de la Bulgarie et la Roumanie); 2) A quel point faut-il assurer la réciprocité des solutions retenues pour la participation des « six » aux travaux de l'UE et la participation des « quatre » pays membres de l'UE n'étant membres de l'OTAN (Autriche, Finlande, Irlande, Suède) aux travaux de l'Alliance sur l'IESD; 3) Quelles règles doivent s'appliquer à la coopération de l'UE avec le Canada dans le domaine de la PESD, le Canada ayant exprimé l'intérêt à instaurer une telle coopération.

Le Conseil européen d'Helsinki a annoncé que l'objectif global serait réalisé par les quinze Etats membres de l'UE, mais que «des dispositions adéquates seront définies pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des États européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE, ainsi qu'à d'autres États concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'UE».⁶⁸ Le Conseil européen de Feira a tranché la première des questions énumérées ci-dessus en instituant un cadre unique de dialogue, de consultation et de coopération entre l'UE et les pays tiers, au sein duquel deux formats étaient possible «UE + 15» (tous les pays candidats et les alliés européens non membres de l'UE) et «UE + 6» (les alliés européens non membres de l'UE). Pendant la période intérimaire, jusqu'à la mise en place des structures permanentes, le mécanisme de dialogue régulier devait comprendre : deux réunions au moins en formation UE + 15, portant sur des questions liées à la PESD (dans ce cadre, deux réunions au moins en formation UE + 6) et une réunion au niveau ministériel associant les 15 et les 6, sous chaque présidence. Le Conseil a prévu la possibilité des échanges supplémentaires sur décision du Conseil ou du COPSI. Lorsque l'UE devait envisager sérieusement de recourir à des moyens de l'OTAN, elle accorderait une attention particulière à la consultation des six États européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE. En cas d'opération menée par l'UE, la participation des « six » devait être automatique, s'ils le souhaiteraient, dans le cas d'une opération nécessitant un recours aux moyens et capacités de l'OTAN, ou conditionnelle (à l'invitation du Conseil de l'UE) dans le cas d'une opération autonome (sans recours aux moyens de l'OTAN). Le déploiement de forces militaires considérables permettrait aux pays tiers d'accéder aux mêmes droits et obligations que les États membres participants de l'UE, quant à la gestion courante de l'opération.⁶⁹ Le cadre unique de consultations de l'UE avec des pays tiers ne répondait pas tout à fait aux attentes des « six ». En plus certaines formulations n'étaient pas précises : « attention particulière accordée au « six », « forces considérables », « gestion courante ». Ces arrangements ont cependant ouvert la voie à la transmission de certaines informations concernant la PESD aux pays tiers et à la contribution de ces pays aux capacités réunies pour répondre à l'objectif global d'Helsinki. Les 15 pays tiers ont été invité le deuxième jour de la Conférence d'engagement des capacités, où ils ont présenté des offres insérées par la suite dans un supplément au Catalogue de forces (*Helsinki Force Catalogue*).

Les arrangements permanents, décidés par le Conseil européen de Nice ont apporté certaines précisions aux solutions de Feira, notamment sur l'implication des pays tiers dans la gestion courante d'une opération de l'UE qui doit se faire à travers leur participation au Comité des contributeurs. Le Comité est dans ce cas-là le principal forum de discussion de

⁶⁸ Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* p. 88 (URL : http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm).

⁶⁹ Conseil européen, Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Conclusions de la présidence, Annexe I Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, Appendice I Arrangements devant être conclus par le Conseil en ce qui concerne les modalités de consultation et/ou de participation qui permettront aux Etats européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE, et à d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE, de contribuer à la gestion militaire des crises par l'UE, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 138-141.

tous les problèmes relevant de la gestion courante en vue des mesures prises par le COPS dans ce domaine. Les délibérations du Comité des contributeurs constituent une contribution positive à celles du COPS. Le cadre du dialogue en dehors de périodes de crise a été élargie par deux réunions au moins au niveau des représentants au Comité militaire, ainsi que des échanges au niveau des experts militaires (notamment ceux relatifs à l'élaboration des objectifs de capacités se poursuivront afin de permettre aux États européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE et autres pays candidats, de contribuer au processus d'amélioration des capacités militaires européennes). Les pays tiers ont été autorisés à désigner, au sein de sa mission auprès de l'UE, un représentant pour assurer le suivi de la PESD et servir d'interlocuteur au COPS, et un officier accrédité auprès de l'État-major de l'Union européenne qui servira de point de contact. Au moins deux réunions d'informations doivent être organisées au cours de chaque présidence au profit de ces officiers des 15 et des 6. En outre, des arrangements de liaison spécifiques sont envisageables, notamment pour la durée des exercices OTAN/UE.⁷⁰

Les solutions adoptée par le Conseil européen de Nice ne se sont pas avérées satisfaisantes pour les « six ». Le ministre des Affaires étrangères polonais, Wladyslaw Bartoszewski, a estimé en mai 2001 que les règles adoptées par l'UE vis-à-vis des pays tiers n'assurent pas la possibilité de coopération dans le domaine de la PESD et que le dialogue et les consultations ne peuvent pas remplacer une réelle coopération.⁷¹ L'appréciation de la Turquie a été encore plus sévère, car le rôle du Comité de contributeur ne garantissait pas une participation à la prise de décision (*decision making*) au sein de l'UE au sujet des opérations de crise mais seulement une influence sur le processus d'élaboration de décisions dans ce domaine (*decision shaping*).

La solution définitive au problème de participation semblait être trouvé en automne 2001, quand l'engagement du Royaume-Uni et des États-Unis a permis d'élaborer le « document d'Ankara ».⁷² Pourtant la Grèce a rejeté le compromis lors du Conseil européen de Laeken pour l'accepter finalement dix mois plus tard, en octobre 2002.⁷³ Les éléments principaux de ce compromis concernent :

- La perspective de l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie. Le Conseil européen de Laeken a précisé que la Commission européenne effectuera une évaluation des efforts de la Turquie visant à remplir les critères de Copenhague (respect des droits de l'homme, fonctionnement de l'Etat de droit, etc.) et la présentera en décembre 2004. Dans le cas d'une opinion positive les négociations d'adhésion pourrait ainsi commencer en 2005.
- Les modalités visant à mettre en œuvre les dispositions de Nice, des dispositifs détaillés au sujet entre autres de préparation de rencontres, leurs sujets et fréquence. Il a été précisé que « les arrangements existant dans le cadre de l'OTAN pour les membres de l'UE n'appartenant pas à l'OTAN serviront de modèle pour élaborer des

⁷⁰ Conseil européen, Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, Conclusions de la présidence, Annexe VI à l'Annexe VI Arrangements concernant les États européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE, dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 213-218.

⁷¹ Allocution du ministre des Affaires étrangères, prof. Wladyslaw Bartoszewski, « Europejska polityka bezpieczeństwa – polski punkt widzenia » [Politique européenne de sécurité - point de vue polonais], Université de Varsovie, le 11 mai 2001. Une analyse approfondie de la position polonaise au sujet de la PESD et des relations UE-OTAN est présentée (en polonais) dans : Olaf Osica, *Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (CESDP) w perspektywie Polski*, *Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych* nr 5/01.

⁷² Voir : « Turkey largely satisfied over European defence project: Ecevit », *Agence France Press*, Ankara, 2 December.

⁷³ Conseil européen de Bruxelles, 24 et 25 octobre 2002, Conclusions de la Présidence, Annexe II PESD : Mise en œuvre des dispositions de Nice sur la participation des Alliés européens non membres de l'UE, *Press Release*: Brussels (25/10/2002) Nr: 300/2.

arrangements appropriés pour les Alliés européens non membres de l'UE au sein des structures militaires de l'UE en tenant compte des différences entre les structures militaires des deux organisations ».

- L'engagement de l'UE de ne pas entreprendre « aucune action susceptible de violer les principes de la Charte des Nations unies » et la déclaration „qu'en aucun cas, et dans aucune crise, la PESD ne sera utilisée contre un Allié, étant entendu que, réciproquement, la gestion militaire des crises par l'OTAN ne comportera aucune action dirigée contre l'UE ou ses États membres. » Cet engagement devait rassurer la Turquie que la PESD ne servirait pas de régler le différent gréco-turque au sujet du Chypre.
- L'exclusion du Chypre de la coopération UE-OTAN (échange d'information, participation à des opérations avec recours aux moyens de l'OTAN), à la base d'une décision du Conseil précisant les arrangements Berlin Plus seront applicables seulement à ces membres de l'UE qui sont membres de l'OTAN ou qui participent au programme du Partenariat pour la Paix et qui ont conclu avec l'Alliance les accord sur l'échange d'informations classifiées. En pratique cette décision concernera uniquement Chypre et Malte.

Les relations UE-Canada en matière de la PESD n'entrent pas directement dans le cadre du problème de participation. Cette question a été au début un peu négligée par l'UE qui mettait le Canada en même ligne avec la Russie, l'Ukraine et tous les autres Etats, en dehors du cadre des « 15 » et « 6 ». Le Conseil européen de Feira stipulait que la Russie, l'Ukraine, d'autres États européens avec lesquels l'Union entretient un dialogue politique et d'autres États intéressés tel que le Canada, pourront être invités à participer aux opérations menées par l'UE (...) ⁷⁴. A Nice, le Conseil a ajouté que « l'Union européenne s'est déjà félicitée de l'intérêt manifesté par le Canada. Des consultations intensifiées auront lieu avec le Canada en temps de crise. La participation du Canada revêtira un intérêt particulier en cas d'opération de l'UE faisant appel aux moyens et capacités de l'OTAN. À cet égard, lorsque l'Union s'engagera dans l'examen approfondi d'une option faisant appel aux moyens et capacités de l'OTAN, une attention spéciale sera accordée à la consultation avec le Canada. » ⁷⁵. Finalement, les règles de coopération bilatérale entre l'UE d'une part et la Russie, l'Ukraine et le Canada de l'autre sont similaires, mais contiennent dans le cas du Canada, quelques stipulations additionnelles au sujet de participation du Canada aux opérations de l'UE menées avec le recours aux moyens de l'OTAN.

4. Finalisation des arrangements UE-OTAN

La solution apportée à la question de participation en octobre 2002, ainsi que la perspective ouverte par le Conseil de Copenhague en décembre 2002, de commencer les négociations d'adhésion à l'Union européenne par la Turquie en 2005, ont débloqué le compromis entre deux organisations. Déjà en automne 2002, au sommet de Prague, l'OTAN a autorisé les travaux de planification d'un exercice commun prévu pour novembre 2003. Dans une déclaration commune du COPS et du CAN du 16 décembre 2002, les deux organisations se sont engagés d'achever les négociations avant le 1 mars 2003. Cette date a été légèrement

⁷⁴ Conseil européen, Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Conclusions de la présidence, Annexe I Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* p. 135.

⁷⁵ Conseil européen Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, Conclusions de la présidence, Annexe VI Rapport de la Présidence sur la Politique européenne de sécurité et de défense, dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* p. 186.

dépassée : une finalisation officielle a eu lieu le 17 mars par l'échange de lettres entre les deux Secrétaires Généraux. Le 14 mars, le Secrétaire Général de l'OTAN, lord Robertson et le ministre des Affaires étrangères de la Grèce ont signé l'accord entre l'UE et l'OTAN sur la sécurité d'informations qui était indispensable, à côté des arrangements sur Berlin Plus, pour que l'UE commence sa première opération militaire.⁷⁶ Les arrangements adoptés jusqu'à là concernent tous les principaux domaines de coopération UE-OTAN.

Le 31 mars la mission „Concordia” de l'Union Européenne a remplacé celle de l'OTAN. L'adjoint au SACEUR (l'Amiral allemand Rainer Feist) fut nommé le commandant d'opération et son quartier général SHAPE est devenu le commandement opérationnel. Le Commandant de la force est le Général Pierre Maral (France). Au total, 350 militaires de treize Etats membres de l'UE et de quatorze pays ne faisant pas partie de l'UE, sont engagés dans cette opération. L'opération permet de mettre en oeuvre une coopération pratique entre l'UE et les pays tiers dans le cadre de mission militaire gestion de crise et en particuliers de tester les arrangements concernant le fonctionnement de comité des contributeurs, institué pour la première fois pour cette opération.⁷⁷

5. Conclusions

Les blocages mutuels de la Turquie et de la Grèce ont provoqué un prolongement des travaux sur le paquet des arrangements entre l'UE et l'OTAN. Chacun de ces pays trouvait un support plus ou moins nuancé de certains autres membres de l'OTAN ou de l'UE dans des périodes différentes et pour des questions différentes (France et Belgique dans le cas de la Grèce, les Etats-Unis, la Norvège, la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque, l'Islande dans le cas de la Turquie). Tout ceci a mis au jeu l'idée de la PESD, pensée comme un mécanisme d'engagement de l'UE dans le cas où l'OTAN ne voudrait pas agir, à l'aide des moyens et des capacités de l'Alliance et en consultation avec tous les alliés. Les arrangements UE-OTAN devait permettre à la PESD de ne pas dupliquer les structures et moyens de l'OTAN. Ceci signifiait que l'UE ne devait pas prévoir la nécessité de développer les moyens d'actions autonomes, surtout dans le cas des opérations plus difficiles. Cependant, pendant les premières années de la mise en place de la PESD, jusqu'au printemps 2003, le support de l'OTAN à l'UE n'a pas été d'assurer, en raison du manque des arrangements nécessaires. Cette situation porta l'atteinte à l'image publique de l'OTAN et de l'UE qui n'arrivaient pas à confirmer en pratique le partenariat stratégique déclaré. Elle a contribué également au renforcement de la pression de certains pays en vue de la mise en place des solutions remplaçantes, autonomes au sein de l'UE (p.ex. d'états-majors opérationnels). Finalement, la plupart de documents adoptés au début de 2003 ont gardé le contenu longtemps jugé inacceptable par une grande partie des alliés pour le manque des garanties de cohérence d'activités entre l'UE et l'OTAN.⁷⁸ Le lien transatlantique a souffert suite à une impasse politique prolongée d'une part et à cause de certaines solutions finales de l'autre. Il semble que beaucoup dépend actuellement de la mise en place et de l'interprétation en pratique de ces solutions.

⁷⁶ Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, *NATO Press Release* (2003)025, 17 March 2003, (URL : <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-025e.htm>)

⁷⁷ Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, *op. cit.*; General Affairs & External Relations Council (GAERC), 18 March 2003, : [ESDP - Operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia - Council conclusions](http://www.esdp.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm#sd180303), (URL : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm#sd180303); Des informations générales sur l'opération „CONCORDIA” sont présentées à l'adresse URL : <http://ue.eu.int/arym/index.asp?lang=FR>

⁷⁸ Ceci concerne surtout le mécanisme de coopération en matière de planification de forces.

Chapitre IV. Défis liés aux capacités militaires

La PESD est pensée comme un élément de renforcement de l'intégration européenne et en même temps une impulsion à l'amélioration des capacités européennes. L'amélioration des capacités militaires des alliés européens constitue l'un des éléments cruciaux du maintien du lien transatlantique. Selon Javier Solana, le Haut Représentant pour la PESC, l'amélioration des capacités militaires des Etats membres de l'UE est au coeur du projet de la PESD et constitue une condition fondamentale de son succès. Il estime en même temps que c'est un domaine où les réalisations n'ont pas été suffisantes.⁷⁹

Egalement du côté de l'OTAN la nécessité de renforcer les capacités de défense qui concerne surtout les Alliés européens, est devenue une priorité depuis au moins cinq dernières années. Le Secrétaire Général de l'OTAN, Lord Robertson estime que la volonté de rebalancer les relations transatlantiques est au coeur de la coopération de l'Alliance, et il a fait de l'évolution de l'IESD et du succès des initiatives de renforcement des capacités les deux principales ambitions pour la durée de sa fonction.⁸⁰

1. Entre duplication nécessaire et inutile

Les Etats membres de l'Union européenne ont déclaré à plusieurs reprises qu'ils n'ont pas l'intention de créer une armée européenne, ni concurrencer l'OTAN dans le domaine de défense collective. Ils se sont engagés également à ne pas dupliquer les structures et les instruments de l'Alliance. La France et le Royaume-Uni, lors du sommet à Londres, en 1999, ont souligné : « Notre priorité première doit être de renforcer les capacités militaires européennes, sans duplication inutile »⁸¹ Le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, a déclaré la volonté de l'UE 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 en réponse à des crises internationales ». Il a donc volontairement limité son champ de décision aux situations dans lesquelles l'Alliance ne voudrait pas s'engager et il a désigné les opérations de gestion de crises comme le domaine de son activité. Les documents d'Helsinki précisent clairement que « ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une armée européenne ». En même temps l'Union européenne a besoin de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires « pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations » et « des capacités européennes plus efficaces (...) développées sur la base de capacités nationales, binationales et multinationales existantes ». Le Conseil a prévu que ces capacités « 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 ».⁸² Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC,

⁷⁹ Summary of the intervention of Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy Defence Ministers Meeting (General Affairs and External Relations Council), Brussels, 19 November 2002, *S0216/02* (URL : <http://ue.eu.int.pressdata/EN/discours/73271.pdf>)

⁸⁰ Préface du Secrétaire Général de l'Otan dans *NATO Handbook*, Brussels 2001, pp. 12-13. Lepiej znalezc francuska wersje.

⁸¹ Sommet franco-britannique, Londres, 25 novembre 1999, « Déclaration sur la défense européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 83-85.

⁸² Conseil Européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 88-98 (URL : http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm).

répétait en novembre 2000, que l'UE n'a pas l'intention de développer la défense collective, ni de créer une armée européenne et que la PESD vise le renforcement et non l'affaiblissement des liens transatlantiques.⁸³ De même la déclaration de la Conférence d'engagement des capacités, à Bruxelles, les 20 et 21 novembre 2000, annonce que «les États membres ont décidé de développer des capacités militaires plus efficaces. Ce processus, conduit sans duplications inutiles, n'implique pas la création d'une armée européenne. Ces développements font partie intégrante du renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune».⁸⁴

La PESD n'envisage pas de créer une armée européenne, puisque les forces armées restent placées sous leurs commandements nationaux respectifs et ne seront placées sous l'autorité du commandant en chef de l'opération que pour une mission conduite par l'UE. Le but est plutôt de créer une capacité d'action commune en matière de gestion des crises internationales. L'adjectif « inutile » a provoqué tout de même une discussion sur ce qui peut être inutile double emploi ou « nécessaire » double emploi. Deux types d'opérations envisagées : avec ou sans l'appui des moyens et des capacités de l'OTAN, sans préciser lequel de ces types répondrait à quel scénario d'opération, donne lieu à un débat sur ce qui soit le degré de l'autonomie de l'Union nécessaire ou souhaitable. De point de vue de l'OTAN, la PESD donne davantage de flexibilité à son action, en laissant décider l'Alliance si elle veut s'engager ou céder la place aux actions de l'UE. Mais la flexibilité est liée avec un certain degré de duplication.

Les ambitions de l'UE concernant les capacités militaires à sa disposition ont été définies lors du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999. Les États membres de l'UE se sont fixé pour objectif global (Headline Goal) de déployer, dans un délai de 60 jours, et de soutenir, pendant au moins un an, des forces pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (50 000 à 60 000 hommes) qui soient capables de mener à bien les missions de Petersberg. Ces forces doivent être dotées, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. Le Conseil a décidé également de fixer des objectifs collectifs de capacités (*Collective Capability Goals*) en matière de commandement, de renseignement et de transport stratégiques. Pour remédier aux lacunes existantes dans ces domaines critiques les efforts collectifs des États membres ont été jugés nécessaires.⁸⁵

Selon le général Rainer Schuwirth, Directeur de l'état-major européen, les objectifs de l'Engagement de capacités ont, quantitativement du moins, été atteints en termes d'offres des pays membres. Il n'empêche que les informations continuent à faire défaut quant à la qualité de ces offres, en particulier en ce qui concerne l'interopérabilité des éléments de forces à assembler pour garantir une structure et une composition efficaces. L'une des raisons réside dans l'approche mécanique des pays membres en vue de satisfaire l'Engagement de capacités: définition et établissement de la liste des différents éléments de forces requis, acceptation des offres des pays membres à leur valeur affichée et non intrinsèque, et mises en concordance

⁸³ "The EU is not in the business of collective defence. Nor is it in the business of creating a European army. The creation of a European Security and Defence Policy is aimed at strengthening, not weakening transatlantic ties." Discours de Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik Berlin, 14 novembre 2000, "Where does the EU stand on Common Foreign and Security Policy?" dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 163-169.

⁸⁴ Conférence d'engagement des capacités, Bruxelles, 20 et 21 novembre 2000, « Déclaration », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* p. 170.

⁸⁵ Conseil Européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 88-98 (URL : http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm).

individuelles des exigences et des offres.⁸⁶ En somme, les Etats membres ont fourni lors des conférences : d'engagement des capacités (en novembre 2000) et d'amélioration des capacités en novembre 2001), les contributions permettant à remplir 104 de 144 objectifs de capacités. Dans les 40 domaines restants, il y a des contributions insuffisantes soit au niveau quantitatif, soit au niveau de rapidité de déploiement.

Le plan d'action français, présenté en été 1999, énumère les démarches nécessaires suivantes: 1/ L'amélioration des capacités de commandement et de conduite d'opération européenne, au niveau du théâtre, qui doit se faire à deux niveaux : d'une part par la constitution d'une chaîne européenne au sein de l'Alliance (Berlin plus), d'autre part, en développant les capacités de commandement européennes, (multinationalisation des Quartiers Généraux nationaux interarmées existants, transformations des Q.G. de l'EUROCORPS, d'EUROFOR et d'EUROMARFOR en Q.G. de composante terrestre et mer), 2/ Le développement, au niveau central, des capacités de renseignement autonome, de projection de forces, de C3 (contrôle, commandement, communication), 3/ La constitution effective d'une base technologique et industrielle d'armement, 4/ La modernisation des forces armées européennes (forces multinationales et forces nationales) doit être poursuivie pour les amener aux normes de modularité, de flexibilité et d'adaptabilité qu'exige la gestion de crises. Elle devra s'accompagner d'une politique d'exercices européenne afin d'améliorer l'interopérabilité des forces nationales et multinationales.⁸⁷

Parmi les lacunes significatives, on cite les moyens de recherche et de sauvetage, les moyens de défense contre les missiles sol-sol, les munitions de précision, le soutien logistique et les outils de simulation.⁸⁸ Dans certains domaines présentant des insuffisances - tels que la collecte de renseignements et les systèmes de reconnaissance, les hélicoptères, la suppression de la défense aérienne ennemie, les munitions guidées avec précision, le ravitaillement en vol ou le transport stratégique - de nombreuses initiatives et projets nationaux et multinationaux existent déjà et ces capacités devraient donc être disponibles à plus ou moins long terme. Le général Schuwirth rappelle tout de même qu'il n'est pas évident si ces projets sont d'abord destinés à mettre à niveau les capacités des pays impliqués ou s'ils pourront également être utilisés dans un environnement multinational plus large.⁸⁹

En effet, dans la discussion sur le problème de duplication deux constats se répètent:

- la duplication n'est pas un problème spécifiquement transatlantique, puisqu'ils existent de nombreux exemples de duplications entre les membres de l'UE (p.ex. la taille des armées européennes et le nombre de leurs chars de bataille sont largement excessif) ;
- la duplication dans certaines domaines doit même être recherchée pour assurer une certaine redondance de systèmes les plus complexes. Dans ce sens toute amélioration par les Européens de la mobilité aérienne, du ravitaillement en vol, des capacités de guerre électronique offensive, munitions à guidage précis sera profitable également

⁸⁶ Gén. Rainer Schuwirth, «Atteindre l'Engagement de capacités d'Helsinki », *NATO Review*, automne 2002, (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/art.4).

⁸⁷ Plan d'action français : lettre de M. Jacques Chirac, président de la République française à la présidence finlandaise de l'Union européenne, 22 juillet 1999, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 52-57.

⁸⁸ Conférence d'engagement des capacités, Bruxelles, 20 et 21 novembre 2000, Discours d'ouverture prononcé par M. Alain Richard, Ministre français de la Défense, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 176-179.

⁸⁹ Gén. Rainer Schuwirth, «Atteindre l'Engagement de capacités d'Helsinki », *op. cit.*

pour les Etats-Unis, même s'ils sont capables d'assurer eux-mêmes tout l'éventail de capacités opérationnelles nécessaires à l'OTAN.⁹⁰

Une duplication inutile entraîne un gaspillage de ressources déjà limitées. Une solution raisonnable serait d'établir des critères techniques de degré de duplication nécessaire. Le problème se pose toutefois qu'une partie de duplications sont fondées sur des arguments ressortant d'une motivation politique. L'argument politique le plus important est la question de sincérité d'engagement américain à fournir par le biais de l'OTAN les capacités et moyens nécessaires pour une opération de l'UE. Il y a également une possibilité de blocage de l'aide de l'OTAN à l'UE par un autre allié, en principe un pays n'étant pas membre de l'Union. Il y a donc deux types de duplications envisagées par l'UE: ceux qui visent l'accroissement des performances militaires de l'ensemble de l'Alliance et ceux qui ont pour l'objectif la mise sur pied d'une capacité permettant à l'UE d'agir de manière autonome. De point de vue du maintien du lien transatlantique et de la vitalité de l'OTAN, ce deuxième groupe de duplications rentrent dans la catégorie « inutiles » ou moins utiles. Comme contre-argument on évoque dans ce cas l'attractivité du projet européen et dans son cadre d'un système européen commun de défense qui est le seul à pouvoir mobiliser les fonds nécessaires et gagner un appui dans la discussion interne dans les Etats membres pour l'attribution de ressources accrues au secteur de la défense.

Dans certains domaines les duplications seraient incontestablement inutiles : p.ex. de créer en Europe des structures parallèles au système de commandement et de contrôle aériens (ACCS) de l'OTAN, à l'organisation OTAN de gestion du système de commandement et de contrôle aériens (NACMO) et à l'organisation de gestion du programme du système aéroporté de détection lointaine et de contrôle de l'OTAN (NAPMO).⁹¹

Parmi les domaines qui provoquent des malentendus ou des tensions il y a certains moyens d'appréciation d'une situation de crise, de décision et de conduite politique et de direction stratégique considérés par l'UE comme étant nécessaires pour effectivement gérer une crise, tels que p. ex. les moyens de reconnaissance stratégique ou les moyens de planification stratégique.⁹² D'autre part le développement de services de renseignement, de surveillance et de reconnaissance (ISR) européens communs, ainsi que d'une capacité de commandement, de contrôle, de communication et de calcul (C4) destinée à l'Union européenne, sont considéré comme des domaines critiques où les Etats membres de l'Union devraient procéder à des efforts communs tout en renforçant en même temps le pilier européen de l'OTAN. Pour éviter les doubles emplois inutiles, il n'est pas question de créer, en plus des quartiers généraux nationaux (des quatre pays membres de l'UE) et multinationaux (éléments de la structure de commandement intégrée de l'OTAN) existants, de nouveaux QG à des fins européennes. Cependant les quartiers nationaux déclarés pour les besoins des opérations de l'UE doivent être multinationalisés et préparés aux futures opérations.⁹³

⁹⁰ Voir François Heisbourg avec les contributions de Nicole Gnesotto, Charles Grant, Karl Kaiser, Andrzej Karkoszka, Tomas Ries, Maartje Rutten, Stefano Silvestri, Alvaro Vasconcelos et Rob de Wijk, « Défense européenne : la mise en oeuvre », *Cahier de Chaillot* n° 42, Septembre 2000, p. 49 ; François Heisbourg, „European defence takes a leap forward”, *NATO Review*, Spring/Summer 2000, pp. 8-11.

⁹¹ François Heisbourg avec les contributions de Nicole Gnesotto, Charles Grant, Karl Kaiser, Andrzej Karkoszka, Tomas Ries, Maartje Rutten, Stefano Silvestri, Alvaro Vasconcelos et Rob de Wijk, „Défense européenne...”, *op. cit.*, p. 52.

⁹² L'UE utilise le terme planification stratégique pour désigner cette partie de la planification opérationnelle qui comprend l'évaluation de la situation, la définition d'un cadre politico-militaire et l'élaboration d'options militaires stratégiques, et qui prend fin lorsque les autorités politiques de l'UE approuvent une option militaire stratégique.

⁹³ La France et le Royaume-Uni ont annoncé leur volonté de mettre à la disposition de l'Union européenne le *Permanent Joint Headquarters* britannique et le Centre opérationnel Inter-Armées français et leurs capacités de planification, comme option pour commander des opérations conduites par l'Union européenne. Voir : Sommet franco-britannique, Londres, 25

La réduction des duplications à l'intérieur de l'Europe renforcerait la rentabilité des dépenses européennes en matière de défense. Différentes mesures y sont envisageable : planification collective, identification des besoins communs, préférence donnée à l'acquisition de systèmes communs, entraînement commun, gestion commune des programmes et des moyens. Un bon exemple d'une approche multinationale d'amélioration de capacités européenne est la création de la Cellule de coordination du transport aérien dépendant du Groupe aérien européen.⁹⁴ Dans le domaine du combat, des recherches et du sauvetage, une amélioration serait possible par l'association des capacités de plusieurs pays pour au sein d'un organe européen. Le système de planification choisi par l'Union (déclaration nationales volontaires) limite le rôle de cet instrument dans l'harmonisation de développement des forces. Le système de planification de l'OTAN, bien que beaucoup plus restrictif (négociations d'objectifs de forces armées avec chaque pays membre à la base des propositions préparées par les secrétariats de l'OTAN, un système de suivi d'engagement remplis) n'élimine pas les duplications inter-européennes, même s'il les identifie.

Dans la discussion sur le degré souhaitable de renforcement des capacités européennes, une question fondamentale concerne le type de partenariat avec les Etats-Unis, envisagé par les Alliés européens. Il s'agit de répondre à la question s'ils souhaitent devenir partenaires à part entière, disposant de l'éventail complet des capacités de combat pour les conflits de haute intensité ou s'ils décident de développer des moyens de gestion des crises et de maintien de la paix plus modestes (et moins onéreux). Il faut noter que certains experts européens mettent en question la nécessité du traitement prioritaire de l'amélioration de capacités européennes, en argumentant que les Européens doivent inventer un modèle d'intervention militaire qui soit spécifiquement conçu pour les besoins de l'Union européenne, et qui mettra probablement beaucoup moins l'accent sur la technologie que son équivalent américain. De ce point de vue, les progrès technologiques sont devenus un substitut à une menace identifiée, afin de promouvoir une intégration militaire plus approfondie au sein de la zone atlantique et de renforcer l'effort financier des alliés européens, qui bénéficiera considérablement aux sociétés américaines et s'effectuera au détriment des capacités européennes.⁹⁵ Robert G. Bell, Secrétaire général adjoint de la Division de l'OTAN pour le soutien de la défense, responsable de la promotion des politiques et programmes de coopération de l'OTAN en matière d'armements, estime cependant que les Etats-Unis ont besoin d'alliés puissants militairement, et pas uniquement au niveau politique et économique. L'axe transatlantique, sur lequel repose l'OTAN, devrait être un axe équilibré sur toute sa longueur alors que l'équilibre et la force sont inextricablement liés. Pour parvenir à cet équilibre, beaucoup plus d'Alliés devront accroître de manière substantielle leurs dépenses de défense.⁹⁶

2. ECAP – PCC, RRF – NRF – cohérence ou concurrence?

novembre 1999 , « Déclaration sur la défense européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 83-85. L'UE pourra disposer également des quartiers généraux allemand (*Einsatzführungskommando* in Potsdam) et italien.

⁹⁴ Réunion du Groupe aérien européen, Berlin, 7 juin 2001, „Agreement on European Air Transport Coordination Cell”, dans: « De Nice à Laeken., *op. cit.* p. 11.

⁹⁵ Voir Yves Boyer, dans : Yves Boyer , Burkard Schmitt, Débat « L'Europe peut-elle et doit-elle combler le fossé des capacités? », *NATO Review*, automne 2002, (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/debate.html).

⁹⁶ Robert G. Bell, « Renforcer les capacités de l'Alliance », *NATO Review*, été 2002, (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue2/french/military.html).

2.1 Plan d'action européen en matière des capacités de l'UE - l'Initiative des capacités de défense de l'OTAN et les Engagements de Prague en matière de capacités

En réponse à des exigences établies par l'objectif global et les objectifs de capacités, à la suite de l'initiative hollandaise, reprise par la présidence belge, le Plan d'action européen sur les capacités (*European Capabilities Action Plan - ECAP*) fut annoncé lors de la Conférence d'amélioration des capacités (*Capabilities Improvement Conference*) par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, le 19 novembre 2001 à Bruxelles. Sa première étape, de novembre 2001 au mars 2003, a compris les travaux de réflexion au sein de 19 groupes d'experts. La participation des pays membres était volontaire (selon le principe "*bottom up*") avec un statut au choix : pays présidant les travaux du groupe, participant actif ou observateur. Le plan a permis de passer en revue les projets nationaux dans le domaine de renforcement des capacités militaires et de réfléchir sur d'initiatives communes de toutes sortes : de l'utilisation en commun de moyens déficitaires (e.a moyens de transport stratégique, logistique, centres d'entraînement) par l'harmonisation des besoins, jusqu'aux plans de développement et d'achat de nouveau matériel et armement.

En somme dix-neuf groupes s'occupaient d'élaboration de concepts permettant de combler vingt-cinq « fossés » parmi quarante énumérés dans le Catalogue de Progrès (*Helsinki Progress Catalogue 2001*). Une coordination générale des travaux a été confié au Comité Militaire de l'UE et une coordination quotidienne est assurée par le groupe d'experts nationaux (*Headline Goal Task Force – HTF*).

Les fossés peuvent être comblés par des moyens différenciés: 1) La modification des exigences opérationnelles, originaires prévues pour répondre aux scénarios exemplaires des missions de Petersberg; 2) Les nouvelles contributions des pays membres; 3) La recherche des solutions innovatrices d'usage, de développement ou d'achat en commun de certaines capacités.

Les travaux dans le cadre de l'ECAP ont été divisés en dix-neuf sous-groupes⁹⁷ :

Groupe	Allemagne	Autriche	Belgique	Espagne	Finlande	France	Grèce	Italie	Irlande	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède
hélicoptères d'attaque (<i>attack helicopters</i>)			P	PR	P	P	P			P		P	
protection contre les armes de destruction massive (<i>NBC protection</i>)	P	P	P	P	P	P	O	P	O	P	P	PR	P
forces spéciales (<i>special operations forces</i>)			P		P				P		PR	P	
unités de protection médicale (<i>Medical Role 3/Medical Collective Protection Role 3</i>)		O	O	PR						P		P	
porte-avions (<i>carrier based air power</i>)				PR		P		P				P	
munitions guidées de précision (<i>precision guided munitions - PGM</i>)	P			O	P	PR		P		P		O	
ravitaillement au vol (<i>air to air refuelling</i>)	P		P	PR	P	P		PR		P		O	P
suppression de la défense anti-aérienne de l'ennemi (<i>suppression of enemy air defence</i>)	P		O	P	O	PR	P			P		O	
défense contre les missiles ballistiques (<i>theatre ballistic missile</i>)	P			P		P	P	P		PR		O	

⁹⁷ M. Agüera, «Despite Hurdles, Spain Advances EU Force », *Defense News*, 17-23 Juin, 2002, p. 8. et les informations contenues à la page web du ministère de la Défense du Royaume-Uni (www.mod.uk).

defence - TBMD)													
capacités de recherche et de sauvetage (<i>combat SAR</i>)	PR		O	O		P	O	PR		P		P	
modules mobiles de systèmes de communication (<i>deployable communications modules</i>)	P	O				P		PR					O
états-majors d'opérations (<i>operations headquarters - OHQ</i>)	P			P	P	P	O	P	O	P		PR	P
UAV HALE/MALE (<i>High- and medium-altitude, long-endurance unmanned aerial vehicles</i>)	P	O	O	P		PR		P		PR	P	P	P
STA/UAV (<i>surveillance and target acquisition units</i>)	PR	P	O	P	P	P	O	O	O	PR	P	P	PR
renseignement, surveillance et reconnaissance satellitaire (ISR) (<i>strategic intelligence, surveillance, reconnaissance and collection of intelligence images ISR-Imint</i>)	P		P	P		PR						P	
Imagerie de surveillance et reconnaissance de théâtre (<i>theatre surveillance and reconnaissance air picture TSR/AP</i>)												PR	PR
transport stratégique aérien (<i>outsized transport aircraft</i>)	P		P	O		O		P				PR	
transport maritime (<i>Roll-on/roll-off general cargo shipping</i>)	P		P	O		O	PR	P		P		P	
alerte rapide et détection à distance (<i>early warning and distant detection strategic level</i>)						PR						O	

*PR – présidence du groupe, P – pays participant, O – pays observateur

Le Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures, réuni le 19 novembre 2002 à Bruxelles a estimé que les groupes de travaux devaient permettre de remédier aux 24 des 42 insuffisances identifiées.⁹⁸ Le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, a souligné l'importance de cette initiative pour une meilleure visibilité de la PESD, mais il a constaté en même temps ses importantes faiblesses : malgré les déclarations en faveur de solutions multinationales, spécialisation, mise en commun de ressources, il y a trop peu de projets concrets ; l'approche volontaire doit être complétée par un meilleur mécanisme de suivi par les ministres de la Défense et par des directives politiques qui montrerait la détermination des Etats membres à atteindre les objectifs communs. Il a appelé à mettre en oeuvre avant la fin de 2003 au moins quelques projets concrets et « visibles », de préférence dans les domaines cruciales pour l'autonomie stratégique de l'UE. Plusieurs groupes recommandent des acquisitions qui sont une solution pour moyen et long terme. Il faudrait cependant assurer les contrats multinationaux de pooling/leasing ou autres initiatives commerciales afin de remédier à certaines insuffisances le plus vite possible.⁹⁹ Dans les rapports présentés par les groupes de l'ECAP il y a eu des options concernant l'amélioration ou le renforcement des structures, et le développement des procédures et des doctrines.

Les groupes de travail du de l'ECAP ont fini leur activité le 1 mars 2003 et ont ouvert la voie à la deuxième étape de travaux : l'application des propositions élaborées par des groupes. A ces fins, conformément aux propositions de la présidence grecque, les « groupes de projet » de l'ECAP doivent être instaurées, dont l'activité sera supervisé par un « Groupe de Conseillers informel » (*Informal Advisory Group*), composé des représentants des ministres de la Défense des pays membres. Lors de la Conférence des Capacités à Bruxelles, les 19-20 mai 2003, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ont décidé de lancer les premiers groupes de projet. Ils ont déclaré que l'Union européenne dispose d'une capacité

⁹⁸ Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures, 14184/02, Bruxelles, 19 Novembre 2002.

⁹⁹ Summary of the intervention of Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy Defence Ministers Meeting (General Affairs and External Relations Council), Brussels, 19 November 2002, S0216/02 (URL : <http://ue.eu.int.pressdata/EN/discours/73271.pdf>).

opérationnelle pour mener tout l'éventail de missions de Petersberg, avec certaines limitations. Les lacunes existantes ont des conséquences pour la période de déploiement possible et pour le risque élevé des opérations les plus difficiles, surtout s'il devait y avoir des opérations concurrentielles.¹⁰⁰

Lors de la Conférence les Etats membres se sont engagés de participer à des groupes de projet suivants:

- ravitaillement au vol (*air to air refuelling*) – les options présentées concernent l'acquisition de moyens multinationaux ou nationaux, modifications d'équipement existant et contrats commerciaux ou leasing;
- capacités de recherche et de sauvetage (*combat search and rescue CSAR*) - les options présentées comprennent le développement de l'équipement, des concepts et doctrines, la formation et l'amélioration de l'interopérabilité de l'équipement;
- état-majors d'opérations (*operations headquarters – OHQ*) - les options présentées concernent la mise en place de plans des état-majors nationaux, désignation et formation des renforts, mise en place de l'infrastructure communicationnelle;
- protection contre les armes de destruction massive (*nuclear, biological and chemical (NBC) protection*) – les options concernent le développement des doctrines et concepts et la formation en commun;
- forces spéciales (*special operations forces*) ;
- défense contre les missiles ballistiques (*theatre ballistic missile defence TBMD*) – les options concernent l'acquisition de moyens multinationaux ou nationaux, la formation et la multinationalisation des quartiers généraux;
- drones (*Unmanned Aerial Vehicles UAV*) – les options concernent le concept opérationnel, et les directives pour l'acquisition (*guidelines for procurement*);
- transport stratégique aérien (*strategic air lift*);
- renseignement, surveillance et reconnaissance satellitaire (*space based assets*)
- interopérabilité et procédures de travail pour les opérations d'évacuation et humanitaires (*interoperability issues and working procedures for evacuation and humanitarian operations*).

Les Etats membres ont été invités à établir d'autres groupes de projets, dans les domaines tels que : hélicoptères d'attaque (*attack helicopters*), hélicoptères de support (*support helicopters*), munitions guidées de précision (*cruise missiles and precision guided munitions*), transport stratégique maritime (*strategic sea lift*), Intelligence Surveillance Target Acquisition and Reconnaissance (ISTAR).

Le Ministre de la Défense espagnol explique le fonctionnement des groupes de l'ECAP à l'exemple de travaux présidés par l'Espagne qui visent à créer une flotte composée de dix à quinze avions-citernes multirôles et aéronefs de transport acquise au niveau multinational et exploitée conjointement. Toutes les options d'acquisition possibles - incluant le leasing, la location, l'achat et le financement privé - seront examinées. Les modalités de contribution, le partage des coûts, le type d'appareils, la conception de la force et les exigences opérationnelles feront l'objet de prochaines études. A l'heure actuelle cependant, l'Airbus 310, l'Airbus 330 et le Boeing 767 semblent, en principe, constituer les appareils les mieux adaptés. Les travaux de l'Espagne au sein de l'UE constituent un prolongement des travaux de l'OTAN. Lors de sommet de l'OTAN à Prague, les neuf pays participants ont décidé de

¹⁰⁰ General Affairs & External Relations Council (GAERC), 19 May 2003, Declaration on EU Military Capabilities (URL : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm#sd190503f).

fonder une organisation de gestion appropriée pour acquérir les moyens et recruter la force multinationale nécessaires à l'exploitation des aéronefs. La flotte essentiellement destinée à bénéficier à l'OTAN, serait également à la disposition de l'Union européenne.¹⁰¹

Le succès des initiatives d'amélioration des capacités européennes est crucial pour le maintien du lien transatlantique. Ce succès dépend entre autres de la coordination des initiatives entreprises dans un but pareil au sein de l'UE et de l'OTAN : le Plan d'action pour les capacités européennes (ECAP) d'une part et l'Initiative sur les Capacités de Défense, suivie par les Engagements de Prague en matière de capacités de l'autre. Les « fossés » européens étant connus déjà depuis longtemps, les deux initiatives : la DCI et l'ECAP visaient largement les mêmes objectifs, alors que leur calendrier et les méthodes de travail différaient.

L'Initiative sur les Capacités de Défense (*Defence Capabilities Initiative* – DCI) de l'OTAN, lancée lors de sommet de Washington en 1999, avait pour but de stimuler la coopération entre les Alliés dans cinq domaines principales: déployabilité, soutenabilité, efficacité opérationnelle, capacité à survivre, ainsi que commandement, contrôle et communications. Dans le cadre de la DCI 58 objectifs ont été désignés concernant des capacités spécifiques nécessaires pour assurer la compatibilité opérationnelle des Alliés européens et du Canada avec les Etats-Unis. Les Etats membres ont été priés de prendre des engagements qui diminueraient les „fossés” constatés (une méthode „top down” contraire à la méthode volontaire « *bottom up* » de l'ECAP). Malgré la méthode adoptée la DCI n'a pas atteint tous ses objectifs. Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont cependant provoqué un tournant vers les besoins des opérations anti-terroristes. L'OTAN n'était pas préparée pour former une coalition du type de celle qui a agit dans le cadre de l'opération „*Enduring Freedom*” en Afghanistan. Les Engagements de Prague en matière de capacités (*Prague Capabilities Commitment* – PCC), lancés en novembre 2002, lors du dernier sommet de l'OTAN, ont ciblé un nombre de fossés de capacités limité avec le but de renforcer le contrôle de la réalisation des engagements pris par les Etats membres et renforcer la pression sur la mise en place d'une coopération multinationale en quelques domaines concrets. La nouvelle initiative doit encourager l'acquisition en coopération d'équipements, ainsi qu'un financement commun et multinational. Les PCC visent quatre domaines essentiels : la défense contre les attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, l'assurance de la supériorité au niveau du commandement, de la communication et de l'information, l'amélioration de l'interopérabilité des forces déployées et des aspects essentiels de l'efficacité au combat, ainsi que l'assurance du déploiement rapide et du soutien des forces. L'un de leurs objectifs doit être le renforcement mutuel avec l'activité de l'Union européenne dans le domaine de développement des capacités militaires.¹⁰²

Le lancement de l'ECAP pouvait renforcer les efforts de certains pays membres de l'OTAN et de l'UE. Le ministre de la défense français, Alain Richard, a précisé cependant que les projets de l'UE et de l'OTAN en matière de renforcement des capacités ont des objectifs cohérents et compatibles, sans que ces deux processus puissent être confondus ou que les efforts à mener pour l'un puisse suffire à satisfaire l'autre. Il a souligné : « nous nous sommes donné pour ambition d'agir au sein de l'Union européenne en ayant ou non recours

¹⁰¹ Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, L'amélioration des capacités européennes de ravitaillement en vol, *Revue de l'OTAN* (URL : www.nato.int/docu/review/2003/issue1/french/military.html).

¹⁰² Voir Edgar Buckley, « Des objectifs réalistes », *NATO Review*, automne 2002 (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/art.2)

aux moyens de l'Alliance, le champ d'application de nos projets est donc forcément plus large que celui de la DCI (*Defence Capabilities Initiative*) ».¹⁰³

Il n'empêche que les Engagements capacitaires de Prague, dont première idée a été annoncée par les autorités américaines en moitié 2002, ont provoqué des inquiétudes du côté de certains observateurs européens. Les engagements au sein de l'OTAN étant plus contraignants (lorsque gérés dans le cadre du système de planification de défense) que ceux au sein de l'UE, ils pouvaient prévaloir sur les besoins spécifiques de l'Union. Le Secrétaire Général de l'OTAN, Lord Robertson, calmait les esprits en soulignant, en octobre 2002, que les deux initiatives, ECAP et PCC, doivent être cohérentes. L'OTAN et l'UE ne sont pas en situation de compétition, elles doivent coopérer, en totale transparence, pour atteindre les objectifs complémentaires dans le domaine des capacités. L'échec d'une d'elles entraînerait l'échec de l'autre.¹⁰⁴ La mise en place des arrangements permanents UE-OTAN facilite certainement les contacts entre les secrétariats et les états-majors de l'UE et de l'OTAN. Les représentants de l'OTAN participent à certaines réunions de l'ECAP.¹⁰⁵ Ainsi les pays membres ne sont pas les seuls à trouver des synergies entre les deux programmes et à veiller si les doubles emplois sont effectivement évités.

2.2. Force de Réponse de l'OTAN - force de réaction rapide de l'UE

Dans le cadre des force de gestion de crises, l'Union Européenne a besoin d'un contingent de forces de réaction rapide, voir immédiat: projetable dans le terrain de l'opération en quelques heures jusqu'aux trente jours. Ces forces doivent être capable d'agir ponctuellement dans des situations d'urgence ou de préparer l'arrivée de contingent plus robuste. Les premières dispositions à ce sujet ont été contenues dans les documents du sommet de Helsinki, en décembre 1999.¹⁰⁶ L'esquisse du concept de cette force a été présenté par la présidence espagnole au début de 2002.

Seulement quelque mois plus tard, en été 2002, l'initiative américaine de Force de Réponse de l'OTAN (*NATO Response Force* – NRF) semblait désigner les mêmes caractéristiques pour une force de 21 000 soldats à créer dans le cadre de l'OTAN, parfaitement intéropérable avec l'armée américaine et prête à entreprendre des actions dans le cadre des coalitions de volontiers (*coalitions of the willings*)¹⁰⁷. Face aux défaillances de l'initiative DCI, les deux nouvelles initiatives américaines pour le sommet de l'OTAN à Prague, en novembre 2002, PCC et NRF devaient permettre de développer le minimum des

¹⁰³ Conférence d'engagement des capacités, Bruxelles, 20 et 21 novembre 2000, Discours d'ouverture prononcé par M. Alain Richard, Ministre français de la Défense, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* p. 176-179. Par ailleurs, l'idée d'organiser une réunion ministérielle de l'OTAN consacrée à la DCI dans le contexte de la Conférence d'amélioration de capacités de l'UE, en novembre 2001, n'a pas gagné de support nécessaire.

¹⁰⁴ Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson at the EU Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Defence Policy and Common Security, Brussels, 8 October 2002 (URL : www.nato.int/docu/speech/2002/s021008a.htm).

¹⁰⁵ Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, L'amélioration des capacités européennes de ravitaillement en vol, *Revue de l'OTAN* (URL : www.nato.int/docu/review/2003/issue1/french/military.html).

¹⁰⁶ La France et le Royaume-Uni, encore avant le sommet de Helsinki, ont formulé le postulat aux États membres de l'UE à fournir quelques éléments plus réduits de réaction rapide disposant d'un très haut degré de disponibilité pour déployer à avant le délai de 60 jours. Voir : Sommet franco-britannique, Londres, 25 novembre 1999 , « Déclaration sur la défense européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 83-85.

¹⁰⁷ La NRF doit disposer des moyens de défense contre les armes de destruction massive et être prête à se déployer en 5 à 30 jours pour mener une opération autonome pendant 30 jours au maximum, de façon indépendante ou en préparant le théâtre de l'opération pour les forces de l'OTAN.

capacités nécessaires pour la lutte contre le terrorisme et de sauvegarder l'intérêt des Etats-Unis à agir militairement ensemble avec des Alliés européens.

L'impact de ces initiatives pour la PESD était potentiellement très important et son effet positif ou négatif dépendait de solutions trouvées aux plusieurs questions : mise en place d'un mécanisme efficace de coordination et d'harmonisation de planification de défense de l'OTAN et de l'UE, possibilité de partage de tâches entre la NRF et la force de réaction rapide de l'UE, possibilité d'emploi de la NRF ou de sa partie sous l'égide de l'Union Européenne (à l'exemple d'autres moyens et capacités qui peuvent être mis à la disposition de l'UE dans le cadre des arrangements concernant le paquet « Berlin Plus »). Il est évident que les pays européens doivent faire un réel effort pour préparer en commun avec un support américain une force de réaction rapide de la taille de NRF. Il n'en est pas question d'en créer deux pour les besoins de chaque organisation: l'UE et l'OTAN. Le général Rainer Schuwirth, Directeur de l'Etat-major militaire de l'UE, admit que le fait que les programmes de NRF et de force de réaction rapide de l'UE sont menés en parallèle contribue à une confusion sur leur nature parmi les commentateurs, dont certains spéculent sur la possibilité de concurrence entre deux organisations.¹⁰⁸ Le cycle de relève prévu pour la NRF: six mois d'entraînement et de préparatifs, six mois de service et six mois de repos, laisse peu de possibilité d'utiliser les forces assignées à la NRF en dehors de son cadre, p.ex. pour une opération de l'UE. Le Secrétaire Général de l'OTAN, Lord Robertson, assurait avant le sommet de l'OTAN à Prague qu'il n'y a pas de rivalité entre la NRF et la Force de réaction rapide de l'UE. Les deux initiatives étant complémentaires, d'autant plus que la NRF vise des missions de combat de haute intensité, non pas les missions de Petersberg. En plus la NRF ne serait pas constituée de nouvelles capacités, mais proviendrait de réorganisation de forces déjà existantes ou planifiées.¹⁰⁹

Les opinions sur un effet mutuellement mobilisateur des initiatives de l'OTAN et de l'UE sont fondées à condition de régler positivement les problèmes énumérés ci-dessus. Le premier ministre grecque, Costas Simitis, au nom de la Présidence de l'UE et le Secrétaire Général de l'OTAN, George Robertson, ont déclaré publiquement en février 2003 qu'ils allaient veiller à la cohérence des deux initiatives.¹¹⁰ Par rapport au problème primordial aussi bien pour l'OTAN que pour l'UE qui est une réallocation des budgets de défense européens et un réel renforcement des capacités militaires, la question de coordination entre l'OTAN et l'UE de leur emploi ne revient qu'en deuxième lieu.¹¹¹ Le Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, a déclaré que l'Union est capable de mener des opérations de gestion de crises, telles que les opérations humanitaires civiles et les opérations militaires menés par une coalition avec un Etat leader (*lead nation*), p.ex. la France ou le Royaume-Uni. La conclusion des accords l'UE-l'OTAN permet d'ores et déjà à l'Union de mener des opérations plus complexes de la gamme entière de missions de Petersberg, malgré les lacunes qui restent à

¹⁰⁸ gén. Rainer Schuwirth, «Atteindre l'Engagement de capacités d'Helsinki », *NATO Review*, automne 2002 (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/art.4).

¹⁰⁹ Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson at the EU Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Defence Policy and Common Security, Brussels, 8 October 2002 (URL : www.nato.int/docu/speech/2002/s021008a.htm).

¹¹⁰ « Lord Robertson meets Greek EU presidency », *NATO Update*, 16 Jan. 2003 (URL : <http://www.nato.int/docu/update/2003/01-january/e0116a.htm>).

¹¹¹ Aux yeux de l'administration britannique la NRF donne la chance d'accélérer dans les ministères de Défense sur le continent „des changements culturels » attendus depuis longtemps, en poussant à créer des éléments clés des forces de réaction disponibles aussi bien pour l'OTAN que pour l'UE, voir E. Foster, « Sharing the rains », *Janes Defence Review*, 8 January 2003, p. 20.

comblent dans le moyen et long terme.¹¹² La réalisation de l'ECAP et des PCC fournira aux Européens les capacités nécessaires pour les mener à l'aide de leurs propres moyens.

3. Coopération UE-OTAN en matière de renforcement des capacités

L'avancement de travaux sur l'ECAP et les Prague Capabilities Commitment d'une part et sur les concepts de forces de réaction rapide de l'OTAN et de l'UE ont mis en relief la nécessité de coordonner les initiatives des deux organisations en matière de planification de forces. En effet, tout au long du développement de la PESD trois questions primordiales, à côté du problème de participation, réapparaissent dans les relations entre l'UE et l'OTAN : le paquet Berlin Plus, la possibilité d'échange d'informations et l'harmonisation des activités des deux organisations dans le domaine d'amélioration des capacités. Dans un contexte des relations généralement difficiles entre l'UE et l'OTAN, cette dernière question constituait un élément d'une discussion plus générale sur le degré d'autonomie de l'Union dans la planification des forces. Sans avoir réglé le cadre général de la coopération des deux organisations il était difficile de trouver une solution à des problèmes particuliers d'harmonisation des initiatives concrètes, telles que le Plan d'Action de Capacités Européennes de l'UE et l'Initiative sur les Capacités de Défense suivie par les Engagements capacitaires de Prague de l'OTAN, ainsi que la Force de Réaction Rapide de l'UE et la Force de Réponse de l'OTAN.

Il n'était pas possible de reprendre dans ce domaine l'exemple de coopération OTAN-UEO. Le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, expliquait que l'Union ne peut pas copier les arrangements UEO-OTAN, car il lui faut des solutions plus sophistiquées. Il argumentait par le fait que l'Union vise une approche complexe à la gestion de crise, avec un grand choix d'instruments, militaires et non-militaires, qui doivent être combinés de manière efficace.¹¹³ Deuxième argument, à la fois technique et politique, était l'absence de la France au système de planification de défense de l'OTAN. Dans ce domaine les pays neutres, membres de l'UE, sont dans une situation différente de celle de la France, puisqu'ils participent dans un mécanisme de planification dans le cadre du Processus de Planification et de Révision (ang. PARP). François Heisbourg considérait que l'harmonisation de planification de l'UE et de l'OTAN était impossible sans pleine participation de la France. Il prévoyait (en 2000) que la PESD peut provoquer un nouveau rapprochement de la France avec l'OTAN, après l'échec de la diplomatie française dans des années 1996-1997 au sujet du commandement sud de l'OTAN quand la France a décidé finalement de rester en dehors de la structure militaire intégrée de l'Alliance.¹¹⁴ La France n'a pas reconsidéré cette position ce qui en effet a largement influencé les rapports UE-OTAN dans le domaine de planification de défense. Les idées, apparues en 2000-2001, d'utiliser un seul mécanisme de planification basé sur un questionnaire de planification de défense (ang. DPQ) recensé au sein de l'Alliance pour les besoins des deux organisations, ont été vite rejetées. La nécessité d'assurer

¹¹² General Affairs & External Relations Council (GAERC), 19 May 2003, Declaration on EU Military Capabilities (URL : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm#sd190503f).

¹¹³ Les propos exacts de Javier Solana: "It is important to register that the EU aims to take a global approach to crisis management: our greatest asset is the range of crisis management instruments that we have at our disposal. Our challenge is to combine them in an effective way. So while we have looked to NATO and the WEU for ideas, they do not provide all the answers. We cannot simply replicate the arrangements of the WEU, we have to craft something much more sophisticated that combines military and non-military approaches to a crisis." Intervention de Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, Première réunion conjointe COPSi/CAN Bruxelles, 19 septembre 2000, dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 152-154.

¹¹⁴ François Heisbourg, „European defence takes a leap forward”, *NATO Review*, Spring/Summer 2000, pp.10.

l'harmonisation des processus de planification et de développement des forces menés par les deux organisations, mais les références de l'Union à ce sujet soulignaient surtout la tâche qui incombait aux Etats membres concernés d'assurer la cohérence entre ces processus.¹¹⁵

L'Union européenne ne dispose pas d'un Concept stratégique lui permettant de concrétiser la décision politique adoptée à Helsinki en 1999 et qui vise à développer des capacités militaires spécifiques. Il en résulte que les exigences en matière de capacités ont été identifiées par la simulation de scénarios génériques couvrant l'éventail complet des missions humanitaires et de sauvetage et des opérations de maintien de la paix et de gestion des crises (dites "tâches Petersberg") et les ont incorporées dans un "catalogue de forces". Les lacunes proviennent de la différence entre ces exigences et les diverses contributions nationales.¹¹⁶ Lors de la Conférence d'engagement des capacités, en novembre 2000, les États membres ont convenu de l'importance de définir un mécanisme d'évaluation permettant d'assurer le suivi et de faciliter des progrès vers la réalisation des engagements pris en vue d'atteindre l'objectif global, en termes à la fois quantitatifs et qualitatifs. Ce mécanisme devait être fondé sur les travaux de HTF - *Headline Goal Task Force*) et sur la base d'une méthode de consultation entre les États membres. Les principes régissant le fonctionnement du mécanisme comprennent :

- la préservation de l'autonomie de décision de l'UE, en particulier dans la définition, l'évaluation, le contrôle et le suivi des objectifs de capacités;
- la reconnaissance du caractère politique et volontaire des engagements pris, ce qui implique que les États membres sont responsables des ajustements éventuels des engagements au vu de l'évaluation réalisée;
- la transparence, la simplicité et la clarté afin notamment de permettre des comparaisons entre les engagements des États membres;
- la permanence et le caractère régulier de l'évaluation des progrès réalisés, sur la base de rapports permettant aux ministres de prendre les décisions appropriées;
- la souplesse nécessaire pour adapter les engagements aux nouveaux besoins identifiés. Afin d'éviter une duplication inutile, ce mécanisme devait pouvoir, pour les États membres concernés, s'appuyer sur des données techniques issues de mécanismes existants de l'OTAN, tels que la planification de défense et le Processus de Planification et de Révision (PARP). En outre, l'information et la transparence devaient être assurées de façon appropriée entre l'UE et l'OTAN par le groupe sur les capacités mis en place entre les deux organisations.¹¹⁷

Avant même d'adopter un mécanisme de planification des forces, l'Union Européenne s'est doté successivement des procédures qui permettent d'évaluer le décalage entre les objectifs et les forces disponibles et en tirer des indices pour les modifications éventuelles des contributions militaires volontaires de pays membres. Ces procédures comprennent l'élaboration de trois types de documents principaux : un catalogue d'exigences (présenté en automne de l'an 2000 sous le nom de *Helsinki Headline Goal Catalogue* – HHC, une nouvelle version a été issue en novembre 2002), un catalogue de forces déclarées par les Etats membres (*Helsinki Force Catalogue* de 2001 et une nouvelle version de l'année 2003), un catalogue de « fossés de capacités » répertoriés entre les capacités et les moyens nécessaires et

¹¹⁵ Conseil européen, Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Conclusions de la présidence, Annexe I: Rapport de la présidence sur le renforcement de la PECS, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* p. 135 : « Il importerait, pour les États membres concernés, d'assurer la cohérence avec le processus de planification et d'examen et le processus d'établissement des plans de défense de l'OTAN. »

¹¹⁶ Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, L'amélioration des capacités européennes de ravitaillement en vol, *Revue de l'OTAN* (URL : www.nato.int/docu/review/2003/issue1/french/military.html).

¹¹⁷ Conférence d'engagement des capacités, Bruxelles, 20-21 novembre 2000, Déclaration d'engagement de capacités militaires", dans : « De Saint-Malo à Nice..., pp. 170-175.

ceux qui sont disponibles (*Helsinki Progress Catalogue*, HPC de 2002). Le HHC a précisé davantage les objectifs décidés à Helsinki en définissant le réservoir des forces exigées au niveau en somme plus proche de 80.000 hommes, entre 300 et 350 avions de combat et 80 bâtiments.¹¹⁸ La Conférence d'engagement des capacités, à Bruxelles, les 20 et 21 novembre 2000, a permis de rassembler les engagements nationaux concrets, recueillies dans le « Catalogue de forces », qui constituent un réservoir de plus de 100.000 personnes et d'environ 400 avions de combat et 100 bâtiments. Selon la déclaration de cette conférence le catalogue de forces permet d'affirmer qu'à l'horizon 2003 l'Union européenne sera capable de conduire l'ensemble des missions de Petersberg, mais que certaines capacités ont besoin d'être améliorées. La conférence a également permis d'identifier « un certain nombre de domaines dans lesquels un effort de mise à niveau des moyens existants, d'investissement, ou de développement et de coordination sera fait pour acquérir ou améliorer progressivement les capacités nécessaires à une action autonome de l'Union Européenne. »¹¹⁹ Le HPC a mis en évidence de sérieuses lacunes, constatées déjà dans l'inventaire de l'UEO effectué après la guerre au Kosovo : l'état de préparation, la mobilité, la déployabilité, l'interopérabilité, la soutenabilité et l'efficacité opérationnelle, le besoin concernant les états-majors opérationnels conjoints, notamment en matière de C3 (commandement, contrôle et communications).¹²⁰ Un simple constat de 54 lacunes n'étant pas suffisant, il a fallu inventer un mécanisme mobilisant les efforts des pays membres afin de les combler, tout en préservant le caractère volontaire de cette coopération.

En février 2000, les ministres de la défense des Etats membres de l'UE, réunis à Sintra en Portugal, ont déclaré qu'il faut partir du principe que l'opération menée par l'UE avec un corps d'armée, visée dans l'objectif global, ne vient pas s'ajouter aux hypothèses de simultanéité figurant dans la directive ministérielle de l'OTAN pour 1998. Ils ont précisé l'envergure du possible engagement de l'UE : l'UE devrait être en mesure d'assurer la gestion d'une crise avec un seul corps d'armée, tout en conservant des moyens limités pour conduire une opération de petite envergure, telle qu'une opération non combattante d'évacuation (NEO), ou soutenir une opération à plus long terme en dessous du niveau maximum tout en étant capables, dans le même temps, d'en conduire une autre d'une durée limitée.¹²¹ Ainsi les planistes de l'OTAN n'avaient pas à craindre qu'une opération additionnelle engage les forces armées des alliés européens destinées à assurer l'engagements prévus par l'Alliance.

Les principes d'un mécanisme de développement ont été adoptés par le Conseil européen de Nice, en automne 2000.¹²² Le mécanisme devait être indépendant de celui de l'OTAN. La transparence et l'harmonisation des travaux des deux organisations devait être assurée par l'intermédiaire de coopération au sein du groupe UE-OTAN sur les capacités et par les contacts dans le cadre du HTF Plus. Dans le cadre de l'OTAN, les Etats membres soumis à une revue par les autres alliés de leur engagements, ont décidé une ouverture unilatérale de certains foras de planification alliés (réunions dans le cadre de revues multilatérales) aux

¹¹⁸ Réunion informelle des ministres de la défense Ecouen, 22 septembre 2000, Conclusions de la Présidence, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 155-158.

¹¹⁹ Conférence d'engagement des capacités, Bruxelles, 20 et 21 novembre 2000, « Déclaration », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* p. 171.

¹²⁰ Conseil des Ministres de l'UEO, Luxembourg, 22 et 23 novembre 1999, « Inventaire des moyens et capacités disponibles pour des opérations de gestion de crise à mener par les Européens. Recommandations pour renforcer les capacités européennes pour les opérations de gestion de crise », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 72-82.

¹²¹ Réunion des ministres de la défense de l'UE à Sintra (Portugal) le 28 février 2000, « Food for Thought » Paper, Procédure d'élaboration de l'objectif global et des objectifs en termes de capacités, Annexe « Élaboration de l'Objectif global. Document de réflexion », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 111-116.

¹²² Conseil européen, Nice, 79 décembre 2000, Conclusions de la présidence, Appendice à l'Annexe I à l'Annexe VI, Réalisation de l'objectif global. Mécanisme d'évaluation des capacités militaires, dans : p. 193.

observateurs de la France, l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède. Ceci cependant n'a pas changé la préférence de la France pour un système autonome au sein de l'UE, dont les résultats peuvent être consulté avec l'OTAN. Cette approche est devenu prédominante lorsqu'elle a été appuyé par les autorités britanniques en 2001, qui par la suite ont déployé des efforts pour négocier au sein de l'UE d'une part et de l'OTAN de l'autre des règles de consultation UE-OTAN à chaque étape de planification de défense, même si les processus devaient rester séparés.

La plupart des règles du mécanisme de développement des capacités (*Capabilities Development Mechanism*) a été prête à la fin de la présidence espagnole en première moitié de 2002. Il s'agissait des règles définissant les procédures internes de l'UE (partie 1-3), alors que l'adoption de la partie 4 qui assurait la liaison avec le processus de planification de défense de l'OTAN, dépendait d'une solution finale de problème de participation.¹²³ Les problèmes concernant notamment le rôle du groupe UE-OTAN sur les capacités, ont été pratiquement résolus au niveau technique mais attendaient un accord politique. Le mécanisme de l'Union n'as pas d'agenda fixe de processus de révision, à par les rapports habituels des présidences successives, issues tous les six mois. Le mécanisme est basé sur la pratique de constitution de trois types de catalogues : de capacités requises, de forces, et de progrès. A l'occasion d'élaboration de catalogues de forces successives, une revue des engagements nationaux est prévue. Il faut noter que le mécanisme de l'UE, comme les initiatives de renforcement des capacités dans le cadre de l'ECAP, respecte le caractère volontaire des engagements des Etats membres, ce qui limite son influence sur les décisions nationales dans ce domaine.¹²⁴

Au début de 2003 la partie « interne » du CDM a été complétée par un mécanisme de coopération UE-OTAN en la matière et il est successivement mis en oeuvre. Les solutions retenues pour garantir que les engagements contractés par les États membres concernés de l'UE dans le cadre de la PESD soient compatibles avec les engagements acceptés par rapport à la planification de l'OTAN, observent les principes de consultation, coopération et transparence. Elles comprennent notamment des consultations à tous les sujets liées à l'amélioration des capacités, menées au sein du groupe UE-OTAN sur les capacités à chaque étape de processus de planification. Ces consultations peuvent porter sur des documents planistiques, avant même qu'il soient approuvés au sein d'organisations respectives. En outre des contacts entre les experts techniques dans le cadre du groupe HTF Plus sont prévus pour assurer non seulement une aide des experts de l'OTAN à l'UE mais également favoriser la transparence et réduire le risque d'établissement d'objectifs concurrentiels. Les Etats membres des deux organisations et les membres de l'UE, n'étant pas membres de l'OTAN ont la possibilité de remplir un seul fichier de documents pour les besoins des deux organisations (respectivement le Questionnaire de planification de défense, ang. DPQ, et le PARP Survey). La normalisation dans la présentation d'engagements capacitaires nationaux assurera le même type de données à la disposition de l'OTAN et de l'UE et facilitera les comparaisons et la coopération.

Dans les contacts entre l'UE et les pays tiers (candidats à l'adhésion et membres de l'OTAN n'étant pas membres de l'UE), ces derniers postulaient l'accès aux travaux des pays

¹²³ Enrique Pérez Ramírez, "Balance of the Spanish Presidency of the European Union in the area of the European Security and Defence Policy (ESDP)", Conference "The Spanish Presidency of the European Union", Supported by the Real Instituto Elcano, UACES (University Association for Contemporary European Studies), EWC (Europe in the World Centre) and the Instituto Cervantes Foresight Centre, University of Liverpool, 12 October 2002.

¹²⁴ En automne 2002 le ECAP a eu des difficultés à générer des résultats concrets, puisqu'il divergeait des priorités des politiques de défense des Etats membres. Voir: Gerrard Quille, « Making European Defence Work: Copenhagen, Berlin Plus and ECAP », *European Security Review*, Number 15, December 2002, p.3.

membres de l'UE sur le renforcement des capacités. Les opinions des pays membres variaient : le Pays-Bas, l'Allemagne, la Grande-Bretagne semblaient être favorables à l'ouverture des groupes aux participants de pays tiers, d'autant plus que les travaux étaient menés au niveau intergouvernemental et de manière non formalisée. Selon les représentants de ces pays l'accord des participants d'un groupe concret devrait être suffisant pour inviter des pays tiers aux travaux communs. D'autres pays comme la France, la Belgique ou la Grèce considéraient l'accord de tous les pays membres comme préalable nécessaire pour l'ouverture des groupes et ils refusaient leur consentement au nom de l'autonomie de l'UE et en invoquant le manque de régulations concernant l'accès de ces pays aux informations classifiées. Finalement pour certains de pays tiers cette question est résolue par leur adhésion aux travaux de l'UE, en tant qu'observateurs, à partir de la signature des traités d'adhésion le 16 avril 2003 à Athènes. Toutefois les pays comme la Turquie ou la Norvège qui ont le plus de potentiel militaire dans les domaines déficitaires au sein de l'UE n'ont toujours pas de chance de participer aux travaux de l'Union. Il faut souligner que l'objectif global de d'Helsinki et les objectifs de capacités doivent être atteints par les pays membres, sans additionner les contributions de pays tiers. Les contributions de ces derniers sont compris parmi les forces disponibles en tant que forces « supplémentaires » et ne sont pas pris en compte dans le calcul des capacités.

Le processus d'amélioration des capacités européennes comprend également l'entraînement et les exercices communs. Le premier exercice de l'Union européenne (*Crisis Management Exercise CME'02*) a eu lieu les 22-28 mai 2002. L'exercice a eu pour but d'évaluer les procédures et les structures dans le domaine de gestion de crise dans la phase pré-décisionnelle du processus de la prise de décision au sein de l'UE. Il s'agissait de tester la coordination entre les Etats membres et les institutions de l'UE, ainsi qu'entre les instruments civils et militaires. Le personnel de l'OTAN a été invité à observer les travaux de planification et le déroulement de l'exercice.

En novembre 2003 l'Union et l'OTAN organiseront leur premier exercice commun, dont le scénario sera une continuation de celui du CME de 2002. L'exercice commun UE-OTAN CME/CMX03, prévu initialement pour février 2003 a dû être repoussé vers la fin de l'année. La décision du sommet de l'OTAN à Prague, en novembre 2002, de commencer les préparatifs pour cet exercice fut le premier signe d'un tournant dans les négociations des arrangements UE-OTAN. L'exercice permettra d'évaluer les procédures de coordination entre l'UE et l'OTAN dans le contexte d'une opération militaire menée par l'UE avec l'aide de moyens et de capacités de l'OTAN (Berlin Plus) et en utilisant d'instruments civils de gestion de crise. Il est prévu d'organiser des exercices communs UE-OTAN au moins une fois tous les trois ans.

4. Conclusions

La coopération dans le cadre du Plan d'action sur les capacités européennes revêt non seulement une importance militaire, mais également politique (l'élargissement de la coopération des pays membres sur un domaine clé pour la réalisation de l'objectif global) et technologique (l'intensification de coopération en matière d'armement). Cette coopération accroît les chances d'obtenir le support des parlements nationaux pour le financement des projets du domaine d'armement, surtout dans les pays où le souci de défense de territoire est plus faible que le soutien à l'intégration européenne. Les leçons tirées de la mise en oeuvre de l'Initiative des Capacités de Défense montrent qu'il est difficile de convaincre les élites

politiques européennes de la nécessité de renforcer les capacités européennes. Les activités menées sous l'égide de l'UE donnent une nouvelle impulsion politique qui devrait renforcer l'impact politique des activités parallèles de l'OTAN.

Aussi bien l'ECAP de l'UE que l'Initiative des Capacités de Défense et maintenant les Engagements de Prague en matière de capacités de l'OTAN visent l'amélioration de l'efficacité des opérations multinationales futures. Or le caractère de ses opérations ne diffère pas énormément. L'évolution de la stratégie de l'OTAN et la perception des risques à la sécurité des alliés a provoqué le tournant vers des concepts de forces plus mobiles, destinés à des missions de gestion de crises plutôt qu'à la défense du territoire contre un risque majeur. Dans ce contexte il est possible de dire que les initiatives en matière de capacités des deux organisations ne devraient pas être concurrentielles mais avoir le caractère complémentaire.

Il est dans l'intérêt des futurs membres de l'Union européenne de s'intégrer dans ces initiatives de l'UE le plus vite possible et par une contribution ou un engagement concret. Pour ceux qui sont membres de l'OTAN, le choix des domaines d'activités doit être cohérent avec leurs engagements au sein de l'Alliance. La mise en oeuvre du Plan d'action de l'UE aura un impact sur la mise en place future d'une politique européenne d'armement et sur l'intégration des industries de défense. L'approche de ces pays aux activités de l'UE dans le domaine de renforcement des capacités militaires sera l'un des éléments constituant la position de ces pays dans ce champ de l'intégration européenne. Vu l'attachement de futurs nouveaux membres de l'UE au lien transatlantique, la condition des relations transatlantiques dépendra en partie de leur poids et de leur habilité à proposer des solutions consensuelles au sein de l'Union.

Chapitre V

Défis liés à une politique européenne de l'armement

La politique d'armement des pays européens et le rôle futur de l'Union Européenne dans ce domaine revêtent une grande importance pour le lien transatlantique. Premièrement la concurrence ou la coopération des industries de défense des deux côtés de l'Atlantique génère des puissants échos dans le dialogue politique, dont l'exemple éminent est le cas du système européen de positionnement par satellite Galiléo.¹²⁵ Deuxièmement, une politique européenne d'armement constitue un élément significatif du processus d'amélioration des capacités militaires européennes. La coordination des efforts européens dans ce domaine constitue le seul moyen de rationaliser les dépenses et de renforcer la base technologique. Or, le décalage entre les budget de défense des pays européens dans leur ensemble et le budget de défense des Etats-Unis s'agrandit depuis quelques années. Une politique européenne d'armement doit donc comprendre deux aspects : une coopération intergouvernementale accru et une ouverture de marchés nationaux du matériel et d'armement.

La nécessité de renforcer la coopération en matière d'armement, aussi bien en Europe, qu'entre les alliés de l'OTAN, est liée aux changements sécuritaires en Europe et les nouveaux besoins pour les forces armées qui en ressortent : passage du modèle de défense du territoire au modèle de défense des intérêts de sécurité loin du territoire national demande des forces projetables, disposant des moyens de transport stratégiques, moyens de communication par satellite, missiles à longue portée, etc. ; les opérations menées en coalition demandent un degré élevé d'interopérabilité ; l'avancement technologique provoque la hausse des coûts de recherche et de développement et des coûts d'acquisition. Ces défis ne peuvent être affrontés que par une double approche: du côté des gouvernements par coordination du financement des R&D et d'acquisitions (pour abaisser le coût unitaire) et par l'instauration d'un cadre légal propice à la création d'un marché d'armement libéralisé ; du côté des industries de défense par un processus de consolidation qui réduit en parti les duplications.

1. Coopération des pays européens en matière d'armement

1) La coopération entre les Etats se réalise soit dans le cadre d'initiatives bi- ou multilatérales, soit au sein des organismes internationaux gérant plusieurs types de programmes. La coopération par programme a l'avantage de souplesse et ne demande pas de moyens structurels compliqués mais dépend de processus décisionnels nationaux qui souvent mettent en avant des objectifs contradictoires : baisse des coûts et préférence pour l'industrie nationale de chaque pays participant.¹²⁶

¹²⁵ Voir Gustav Lindström, Giovanni Gasparini, The Galileo satellite system and its security implications, *Occasional Paper* 44, European Union Institute for Security Studies, April 2003.

¹²⁶ On estime que selon le nombre « n » de participants les coûts augmentent vn fois, les délais de réalisation de programmes 3vn fois et les difficultés à l'exportation du produit n^3 . Franck Brunet « Vers une politique européenne de l'armement ? », Séminaire „La Politique étrangère et de sécurité commune », Centre des Etudes européennes de Strasbourg, 21-25 octobre 2002, Dubrovnik.

Les principaux fora de coopération dans le domaine d'industrie de défense ont été par le passé affiliés soit à l'OTAN, soit à l'UEO. L'organisation FINBEL, créée en octobre 1953 par cinq pays européens, tout en gardant une formelle autonomie avait de facto le statut d'une agence régionale de l'Alliance.¹²⁷ Elle s'occupait davantage des études sur l'emploi des forces, l'entraînement et l'équipement que des problèmes d'armement.¹²⁸ Le Comité Permanent d'Armement (*Standing Armaments Committee*), créée en 1955 par le Conseil de l'UEO, fut incorporé dans l'Agence III de l'UEO en 1986, intégrée à son tour dans l'Institut des Etudes de Sécurité de l'UEO en 1989 (celui-ci ne s'occupait pas de questions d'armement).¹²⁹

Douze ministres de défense des pays européens membres de l'OTAN, qui se réunissaient à partir de 1968 dans le cadre d'un groupe informel – l'Eurogroupe, ont lancé dans les années 1970-1975 le Programme d'Amélioration de Défense Européenne (*European Defence Improvement Programme* – EDIP) qui a contribué au développement de l'infrastructure de défense, des moyens de communication et à la coopération en matière d'acquisition d'armement.¹³⁰ L'Eurogroupe instaura également des sous-groupes spécialisés : EUROCOM (interopérabilité des systèmes de communications), EUROLOG (logistique), EUROLONGTERM (concepts opérationnels), EUROMED (coopération médicale), EURONAD (armements). Dans les années 1993-94 trois d'entre eux ont été transféré à l'UEO: EUROCOM, EUROLOG (transformé en Groupe Logistique de l'Europe Occidentale – Western European Logistics Group WELG) et EUROLONGTERM. La coopération dans le cadre de l'EURONAD a été à l'origine de la création du Groupe européen indépendant du programme (GEIP) en 1976.¹³¹ Le GEIP n'a pas contribué à l'ouverture du marché d'armement européen, contrairement à ses objectifs, mais il a mené des travaux conceptuels, des échanges d'informations sur les programmes d'armements, la revue de procédures nationales d'acquisition et il a lancé un programme de recherche commun EUCLID (*European Cooperative Long-term Initiative for Defence*) en 1990.¹³² A la suite de décisions des ministres de la défense réunis à Bonn en décembre 1992 et à Rome en mai 1993, le GEIP a changé de nom pour le Groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO) et a été incorporé de façon informelle dans les structures de l'UEO, tout en continuant la coopération avec l'OTAN.¹³³ Tous les membres de l'ancien GEIP (et non seulement les dix membres de l'UEO) ont gardé le pouvoir de décision au sein du GAEO. Le GAEO s'occupe de l'harmonisation de besoins opérationnels, de recherche technologique et d'analyses sur les moyens de créer un marché européen d'armement et au sujet d'une mise en place éventuelle d'une Agence Européenne d'Armement. Le GAEO a été élargi aux nouveaux membres de l'OTAN : la Hongrie, la Pologne et la République tchèque, ainsi qu'aux membres de l'UE : l'Autriche, la Finlande et la Suède lors de la réunion des ministres de la défense à Marseille, le 13 mai 2000. Avec l'ouverture de l'Organisation d'Armement de l'Europe occidentale (OAE) à la participation des pays énumérés ci-dessus, en mai 2002, le GAEO et l'OAE restent les seules fora européennes de coopération en matière d'armement qui réunissent presque tous les membres de l'UE (sauf l'Irlande) et de l'OTAN (sauf l'Islande). L'OAE

¹²⁷ Z. Waligóra, *Zachodnioeuropejska współpraca w dziedzinie przemysłu obronnego*, Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2001, p. 29. FINBEL a été créée par la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, le Pays-Bas. L'Allemagne est devenu observateur en 1956. Le Royaume-Uni y adhéra en 1973.

¹²⁸ WEAG: The course to be followed, report submitted on behalf of the Technological and Aerospace Committee by Mrs. Guirado and Lord Dundee – co-rapporteurs, 1483, the Assembly of the WEU, 6th November 1995., points 5-9.

¹²⁹ *Op. cit.* point 13

¹³⁰ Notamment du matériel américain: obus tactics Lance et chasseurs F-16, voir : Z. Waligóra, *op. cit.* p. 30.

¹³¹ Le GEIP, créée par les membres de l'Eurogroupe et la France, était indépendant de l'OTAN et de l'Eurogroupe. Voir également Revue de l'OTAN n° 4, août 1989.

¹³² WEAG: The course to be followed..., *op. cit.* point 28, 31.

¹³³ WEU Council of Ministers, Rome Ministerial Declaration, Rome, 19 May 1993. points 17-18.

étant formellement l'organe de l'UEO assure le cadre juridique pour l'activité du GAEO et joue le rôle de son agence exécutive. Elle a été créée suite aux décisions du Conseil de l'UEO d'Ostende, de novembre 1996. L'OAEO a pour but de stimuler l'intégration de l'industrie d'armement européenne, réaliser des programmes de recherches, coordonner les acquisitions des pays membres.¹³⁴ Elle a le droit de passer des contrats avec l'industrie au nom de ses membres. Sous les auspices de l'OAEO fonctionne le programme de recherche EUCLID, l'arrangement en matière de coopération de laboratoires de recherches THALES (*Technology Arrangement for Laboratories for Defence European Science*), les arrangements de type *Memorandum of Understanding – MoU*: SOCRATE (*System of Cooperation for Research and Technology in Europe*) permettant d'associer d'autres pays aux projets développés dans le cadre du THALES et EUCLID, un arrangement sur l'accès mutuel aux installations servant à tester les technologies militaires (*Mutual Use of Government Test Facilities*) et un arrangement EUROPA (*European Undertakings for Research, Organisation, Programmes and Activities*) qui met en place un cadre juridique nouveau pour les activités de recherche et développement au sein de l'OAEO. L'OAEO gère à peu près 2,5-3 % des moyens consacrés aux recherches et développement par les pays européens. Son rôle reste donc relativement restreint.¹³⁵ Le rôle du GAEO a diminué également, suite à la suspension d'activité de l'UEO, le développement de la PESD au sein de l'UE et le lancement d'autres initiatives européennes en matière d'armement (telles que OCCAR) qui ont provoqué l'échec de la discussion au sein du GAEO sur la mise en place d'une Agence Européenne d'Armement.¹³⁶

La coopération en matière d'armement fait l'objet de travaux de la Conférence des Directeurs Nationaux d'Armement au sein de l'OTAN. Leur activité est centrée sur des domaines suivants : l'harmonisation des besoins entre les alliés, l'amélioration de l'interopérabilité, l'identification des possibilités de coopération, y compris de renforcer la coopération transatlantique, le développement et le partage des hautes technologies de défense. En 1994 les DNA ont adopté des mécanisme de coopération pratique avec le GAEO, ce qui renforce le dialogue transatlantique sur les questions d'armement. Il faut noter que l'OTAN a développée une planification collective de la défense et des forces mais ne possède pas de système de planification comparable pour les armements. Ce domaine reste entièrement une responsabilité nationale.¹³⁷

Actuellement le forum de coopération en matière d'armement le plus efficace en Europe est l'Organisation conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) créée en novembre 1996 par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Elle a obtenu la personnalité juridique à partir de janvier 2001. L'OCCAR constitue une sorte d'agence d'acquisition qui gère les programmes communs des pays membres. L'OCCAR gère notamment les programmes suivants: depuis sa création les missiles Milan, Hot et Roland,

¹³⁴ Ostend Declaration, WEU Council of Ministers: Ostend, 19 November 1996, point 33.

¹³⁵ Les activités de l'OAEO se soldent par le chiffre de 500 million euros pour 120 projets de recherches au total. (voir Rome Declaration on WEAG, 16 May 2002).

¹³⁶ La présidence néerlandaise du GAEO pour les années 2003-2004 prévoit de continuer l'activité du Groupe, en développant des contacts avec les autres fora européen en matière d'armement : OCCAR, LoI, POLARM, DNA de l'UE. Voir Programme of the Netherlands WEAG Chairmanship 2003-2004 (URL : www.defensie.nl/nieuws/media/content/100303_program.html).

¹³⁷ Robert G. Bell, Secrétaire général adjoint de la Division de l'OTAN pour le soutien de la défense, responsable de la promotion des politiques et programmes de coopération de l'OTAN en matière d'armements, déplore que les tentatives pour mettre un tel système sur pied ont échoué. Selon lui, « l'adhésion à l'OTAN entraîne des responsabilités et il est extraordinaire que, tout en appuyant ces responsabilités collectivement dans le domaine de la planification globale de la défense, les responsables des armements des pays membres cherchent à y échapper. Cette approche doit être réformée. Nous avons besoin d'un système garantissant que les exigences militaires des commandants de l'OTAN influencent de manière appropriée les plans et les intentions nationaux en matière d'armements. Robert G. Bell, « Renforcer les capacités de l'Alliance », *NATO Review*, été 2002, (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue2/french/military.html).

hélicoptère Tigre (programmes franco-allemands), depuis 1999 le radar de contre-batterie Cobra (programme franco-germano-britannique), la famille de missiles sol-air futurs FSAF (programme franco-italien), le véhicule blindé MRV-GTK (programme germano-britannique), depuis décembre 2001 l'avion de transport A400M (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Royaume-Uni, Portugal, Turquie), depuis 2002 le système de missiles anti-aériens PAAMS (France, Italie, Royaume-Uni).¹³⁸ L'efficacité des activités de l'OCCAR est renforcée par une approche novatrice au problème de concurrence entre les entreprises européennes (une mise en concurrence ouverte à l'échelle européenne est assurée), ainsi qu'à la question de juste retour industriel (le juste retour a été abandonné sur chaque programme, il est pris en compte sur plusieurs années et sur plusieurs programmes).

Six pays européens ont décidé de faciliter la consolidation des industries de défense en signant une lettre d'intention (*Letter of Intent - LoI*) en juillet 1998, qui a pris la forme d'un accord international (*Framework Agreement*), adopté à Farnborough, le 27 juillet 2000. La France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la Suède se sont obligés dans le cadre du LoI à : 1) garantir mutuellement la sécurité des approvisionnements, 2) faciliter les exportations vers des pays tiers (en gardant la conformité avec le Code de Conduite de l'UE) et simplifier la circulation des biens et services de défenses entre elles, 3) faciliter l'échange d'informations classifiées, 4) coordonner les politiques de recherche et de développement (les directeurs nationaux d'armement se réunissent régulièrement dans ce cadre), 5) adapter les règles de propriété intellectuelle concernant les informations techniques (pour faciliter aux industries de défense d'en disposer), 6) harmoniser les besoins opérationnels. Les parties du LoI ont accepté d'abandonner de capacités industrielles de défense et se retrouver dans une situation de mutuelle dépendance, pour favoriser la restructuration et l'intégration des industries de défense et la constitution des Sociétés Transnationales dans le domaine de la Défense (STD).¹³⁹

2. Consolidation des industries de défense

La consolidation des industries de défense passe par deux étapes: constitution de leader nationaux forts et fusions internationales. Ce processus est le plus avancé dans le cas des industries aéronautiques et électroniques. Une bonne partie d'elles est privatisée et souvent cotée en bourse. Leur atout est également la production à des fins civiles et militaires (p.ex. satellites, avions de transport). Actuellement, il existe trois pôles principaux constitués autour de : EADS (résultat de fusions d'industries françaises et allemandes), Thales (résultat de fusions d'industries françaises et britanniques) et BAE Systems (fusions d'industries britanniques). Les industries navales et surtout les industries terrestres restent très fragmentées et fonctionnent le plus souvent sur des bases nationales. La condition de l'industrie de défense qui est en baisse depuis plusieurs années s'ajoute aux enjeux de l'autonomie technologique des Etats membres de l'UE en mettant au centre d'intérêt des gouvernements et des institutions de l'UE la réflexion sur des moyens de stimuler la consolidation et le renforcement de ce secteur industriel.

¹³⁸ « Annuaire stratégique et militaire – 2002 », Paris, Ed. Odile Jacob.

¹³⁹ Letter of Intent between six Defence Ministers on Measures to facilitate the Restructuring of the European Defence Industry, SIPRI, (URL : <http://www.sipri.se>); Explanatory Memorandum for an Agreement to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry (URL : <http://www.mod.uk/issues/edi/index.htm>).

Il convient de noter que la consolidation des industries de défense européennes conduit à la réduction de la concurrence sur le marché européen d'équipements de défense. Pour les gouvernements européens il est donc parfois intéressant d'avoir le choix entre l'euro-péen et l'américain et améliorer ainsi leur position dans les négociations avec les industriels.¹⁴⁰

Du côté de l'industrie européenne d'armement, une association des représentants de fora nationaux de différents secteurs industriels des Etats membres du GAEO (EDIG) mène des travaux d'études et sert d'instrument de lobbying vis-à-vis des gouvernements, des institutions de l'UE, du GEAO, de l'OCCAR et du LoI.¹⁴¹

3. Perspectives d'une politique d'armement au sein de l'UE

La mise en place d'une politique d'armement au niveau européen passe par deux sortes d'activités: le rapprochement des politiques nationales dans le cadre de la coopération intergouvernementale et l'implication des structures communautaires dans le processus d'acquisition d'armements.¹⁴² Pour l'instant, il n'y a pas de coopération institutionnalisée dans ce domaine au sein de l'UE. La discussion actuelle sur le concept général et les modalités pratiques de la mise en oeuvre successive d'une politique européenne en matière d'armement se déroule ces derniers mois sur le forum de la Convention européenne, au sein des comités de l'Union Européenne et du groupe informel des directeurs nationaux d'armements qui se rencontrent régulièrement tous les six mois depuis automne 2001.

L'industrie de défense est exclue des règles communautaires relatives au marché unique, conformément à l'article 296 du Traité sur la Communauté européenne. La Commission gagne de l'importance. Les institutions de l'Union ont toutefois une influence sur les questions de recherche et du développement dans le secteur d'armement et sur les questions de concurrence. En juillet 1995, le Conseil a instauré un groupe de travail POLARM (*Ad Hoc Working Party on a European Armaments Policy*) qui a la tâche de présenter des propositions dans le domaine de politique d'armement pour le premier ou le deuxième pilier de l'UE. Le Groupe a étudié surtout les possibilités de transfert d'armements et d'ouverture d'appels d'offre au sein de l'UE. Les travaux du Groupe COARM (*Conventional Arms Export Working Group*) concernent l'harmonisation de l'export d'armements vers les pays tiers et la mise en oeuvre du mécanisme de consultation dans le cadre du Code de conduite pour l'export d'armements, adopté par l'UE en 1998.

La Commission européenne joue un rôle de plus en plus important dans le contrôle des fusions dans le secteur d'armement, y compris sur le marché américain (avec des décisions de blocage des fusions des potentats américains: Lockheed Martin et Northrop Grumman en 1998 et General Electric et Honeywell en 2001). Par ailleurs, la Commission influence le développement des recherches et technologies, notamment dans le secteur aéronautique et spatial. Les représentants de la CE participent aux travaux sur le projet Galiléo et GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*). La Commission a élaboré des documents importants contenant des propositions concernant la restructuration de l'industrie de défense,

¹⁴⁰ Le gouvernement britannique a obtenu des conditions plus favorables dans le cadre de l'acquisition de missiles Meteor, grâce à la pression concurrentielle de l'américain Raytheon. Burkard Schmitt, «De la coopération à l'intégration: les industries aéronautique et de défense en Europe», *Cahiers de Chaillot* n°40, juillet 2000, p. 80.

¹⁴¹ EDIG fonctionne depuis 1976 à Bruxelles. En 1990 il a reçu le statut d'une association internationale.

¹⁴² Voir Burkard Schmitt, dans : Yves Boyer , Burkard Schmitt, Débat « L'Europe peut-elle et doit-elle combler le fossé des capacités? », *op. cit.*

et en particulier le secteur aérospatial : "Implementing European Union strategy on defence-related industries" en 1997 et "Strategic Aerospace Review for the 21st Century" (STAR21) en 2002. La Commission européenne qui cherche à rapprocher le fonctionnement de l'industrie d'armement des règles du marché unique. De nouvelles propositions en la matière ont été présentées en mars 2003 et concernent les domaines suivants¹⁴³ :

- Standardisation – conception d'un manuel communautaire est prévue jusqu'à la fin de 2004 ;
- Les transferts du matériel et d'armement au sein du marché intérieur des Communautés Européennes pourrait être facilité par un système de licences modifié. La Commission voudrait commencer les travaux sur un instrument juridique approprié à la fin de 2004;
- Politique de concurrence – la réflexion sur ce sujet sera continué ;
- Procédures d'achat – la Commission prendra en compte les arrêts de la Cour européenne de justice pour préciser le champ d'application de l'art. 296 et limiter l'usage abusif de cet article par les Etats membres. A la base des présentes régulations, la Commission a déjà engagé une procédure devant la Cour européenne de justice vis-à-vis de dix Etats membres pour le non respect des tarifs douaniers communes appliquées aux biens à double usage.¹⁴⁴
- Contrôle d'exportations vers les pays tiers – la Commission réfléchira sur les moyens d'être associé à l'application des règles adoptés par les Etats membres dans le cadre de différents régimes de contrôle d'exportations de biens à double usage;
- Recherche et développement - des consultations seront menées au sujet d'un programme consacré spécifiquement aux recherches ayant trait à sécurité.

La discussion au sein de la Convention laisse supposer que la Conférence intergouvernementale pourra adopter au moins deux éléments suivants:¹⁴⁵

1. L'application du mécanisme de coopération renforcée dans le domaine de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, y compris vraisemblablement aux initiatives de renforcement des capacités et en matière de politique d'armement. Ces propositions constituent l'écho des aspirations de certains pays de créer un « noyau dur » au sein de l'Union européenne élargie. Ceci permettrait aux pays volontaires de renforcer la coopération militaire sans attendre aux autres membres et de poursuivre des critères de capacités plus exigeants.

2. Mise en place d'une Agence Européenne d'Armement de Recherche et de Capacités militaires. Ce projet a été bien reçu lors des discussions au sein de la Convention, mais certaines ambiguïtés (soulevées entre autres par le Royaume-Uni) concernent notamment les possibilités et l'opportunité d'ouverture sur la coopération transatlantique.¹⁴⁶ L'Agence promouvrait l'élargissement de la coopération européenne en matière d'armement et la conception de projets multinationaux. Elle devrait baisser les coûts d'acquisition du matériel et d'armement grâce aux économies d'échelle. L'administration des pays membres ne serait plus chargée du contrôle de réalisation des commandes. Il serait également possible de créer un fonds commun pour les recherches et le développement. Cette idée renoue aux tentatives

¹⁴³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "European Defence – Industrial and market Issues. Towards an EU Defence Equipment Policy", Commission of the European Communities, Brussels 11 march 2003, COM(2003)113 final.

¹⁴⁴ Erkki Liikanen, member of the European Commission, responsible for Enterprise and the Information Society, "Remarks at the European Parliament on Defence Policy and Industry", European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 9 April 2002, EU Institutions press releases SPEECH/02/144.

¹⁴⁵ La Convention européenne, Projet de Constitution, Volume II, Projet de texte des Parties II, III et IV CONV 725/03 Bruxelles, le 27 mai 2003, (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00725.fr03.pdf>).

¹⁴⁶ Claire Piana, "The European Convention and Defence", *European Security Review*, Number 15, December 2002, pp.2-3.

entreprises depuis 1991 de mettre en place une telle Agence Européenne.¹⁴⁷ Il reste à établir si l'Agence devrait incorporer les formes de coopération déjà existantes, telles que OCCAR ou LoI, ou seulement s'inspirer des solutions adoptés dans leur cadre. Le Conseil européen de Bruxelles, en mars 2003, a décidé d'entreprendre une analyse des possibilités d'une mise en place au sein de l'UE d'une agence intergouvernementale de développement et d'acquisition de capacités de défense.¹⁴⁸

4. La coopération transatlantique

Les Etats-Unis pourraient faciliter le processus d'amélioration des capacités européennes. Selon Robert G. Belle, ils pourraient : procéder à la révision de la Liste des munitions et équipements qui doivent être fabriqués aux Etats-Unis ; accorder une plus haute priorité au traitement et à la prise en charge spéciale et accélérée des licences destinées aux agences de l'OTAN surtout sur des articles à acquérir dans le cadre des Engagements capacitaires de Prague ; exempter tous les Alliés des restrictions prévues par leurs *International Trafficking in Arms Regulations* (non seulement le Canada et bientôt probablement le Royaume-Uni) ; négocier un accord cadre avec les six pays européens signataires de la "Lettre d'intention" afin de promouvoir une plus grande coopération intereuropéenne en matière d'armements.¹⁴⁹ Burkard Schmitt met l'accent sur l'importance de l'accès des industries européennes au marché américain, considérant qu'une partie des entreprises européennes est déjà capable d'agir en partenaire avec des géants américains. Il regroupe les multiples contraintes politiques et réglementaires qui limitent les perspectives transatlantiques en cinq points principaux : 1) manque de coordination de planifications militaires et d'harmonisation des besoins ce qui limite le nombre de programmes communs, 2) les possibilités de ventes directes aux Etats-Unis très limitées, entre autres pour des raisons législatives, 3) la réglementation américaine s'oppose à la prise de contrôle d'une entreprise américaine liée à la défense par un investisseur étranger, 4) les restrictions concernant le transfert technologique vers l'étranger, 5) attitude négative du Congrès et de certaines branches de l'Administration vis-à-vis de levée des barrières politiques et juridiques.¹⁵⁰

Certes, il y a des progrès dans les relations transatlantiques dans ce domaine : la *Defence Trade and Security Initiative* (DTSI), qui constitue le nouveau régime révisé de contrôle des exportations des Etats-Unis, l'intention des Etats-Unis de procéder à une révision semestrielle

¹⁴⁷ La création d'une Agence Européenne d'Armement a été postulée déjà dans la déclaration de l'UEO, annexée au Traité de Maastricht en décembre 1991. Voir : Declaration on the Role of the Western European Union and Its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance, dans: 'WEU related texts adopted at EC Summit, Maastricht, 10 December 1991', WEU Press & Information Service, Brussels. Cette idée a été l'objet de réflexion et de propositions au sein du GAEO à partir de 1993. Le Groupe d'experts nationaux, a travaillé sur le concept de l'AEA dans le cadre du Panel I de GAEO, à la suite des décisions des ministres de la défense réunis en novembre 1998 à Rome et conformément à la déclaration de l'UEO annexée au Traité d'Amsterdam (WEU Ministerial Council : *Declaration of the WEU on the Role of Western European Union and its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance*, Amsterdam, 22 July 1997). Les travaux du Groupe ont été suspendus lors de la réunion des ministres de la Défense à Rome, le 15 mai 2002, est la décision de mettre en place l'AEA a été repoussé dans l'attente de meilleurs circonstances.

¹⁴⁸ Conseil européen de Bruxelles, 20 et 21 mars 2003, Conclusions de la présidence, *Press Release*: Brussels (5/5/2003) Nr: 8410/03, Paragraphe 35 : « Le Conseil européen reconnaît le rôle que les activités de R&D dans le domaine de la défense et de la sécurité pourraient jouer pour promouvoir les technologies de pointe et stimuler ainsi l'innovation et la compétitivité; se félicite de la communication de la Commission intitulée "Vers une politique de l'UE en matière d'équipements de défense"; invite le Conseil à analyser le rôle des contrats de R&D dans le domaine de la défense dans le cadre des activités générales de R&D dans l'Union, y compris la création éventuelle par le Conseil d'une agence intergouvernementale de développement et d'acquisition de capacités de défense ».

¹⁴⁹ Robert G. Bell, « Renforcer les capacités de l'Alliance », *op. cit.*

¹⁵⁰ Burkard Schmitt, « De la coopération à l'intégration: les industries aéronautique et de défense en Europe », Cahiers de Chaillot n°40, juillet 2000, p. 86.

complète des politiques de contrôle des exportations d'armes américaines. Le processus d'Autorisation de projet global pour le chasseur d'attaque conjoint, qui pourrait fournir un important modèle pour l'avenir, et l'approbation par les Etats-Unis de la vente de véhicules aériens sans pilote Predator à l'Italie signalent une ouverture de la position des Etats-Unis.¹⁵¹

5. Financement de défense

Il y a d'énormes disproportions dans ce domaine parmi les pays européens. Il est possible d'identifier trois approches au financement de défense selon le partage des fonds entre l'équipement et le fonctionnement des forces armées : seulement deux pays européens consacrent à peu près 30 % de leur budgets de défense à l'équipement – la France et le Royaume-Uni (une part pareille est consacrée dans le budget de défense des Etats-Unis) ; l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas atteignent le niveau de 10 à 15 % ; la plupart des autres pays investissent 5 à 10 % dans l'équipement. Les cinq premiers pays, selon la hauteur de budgets de défense, financent 80 % des fonds européens consacrés à l'équipement. Les six pays signataires du LoI représentent 90 % du potentiel industriel européen. Si on prenait en compte les dix futurs membres de l'UE, les relations ne changeraient pas beaucoup. Il existe en effet un groupe de pays producteurs et un groupe de pays principalement acheteurs de produits à l'étagère.

Les alliés européens dépensent collectivement des sommes considérables pour la défense : plus de 150 milliards de dollars par an. Certains pays, comme le Royaume-Uni, la France et l'Italie ont augmenté leur budgets de défense pour 2003. Le gouvernement français de Jean-Pierre Raffarin décida d'accroître le budget de défense de 7.5 %, en réservant 11.2% de plus (soit 5,5 billion euro additionnels) pour investissements. Les programmes prioritaires concernent : munitions de précision, moyens de commandement, contrôle, communication et surveillance et un deuxième porte-avion nucléaire. Les budgets de défense prévus pour les années 2003-2008 s'élèveront au total à 89 billion euro. Le budget de défense de l'Italie doit être augmenté de 300 million euro en 2003 (à partir de 13.67 billions en 2002).¹⁵² Tout au long de la dernière décennie les dépenses de défense de l'Europe se sont situées à environ 60 pour-cent de celles des Etats-Unis, alors qu'en termes d'effectifs, les forces américaines ne représentent que la moitié de celles de tous les autres alliés. Le problème principal réside dans les sommes allouées à l'investissements en recherche et technologie (le quart du niveau américain) et dans la fragmentation et duplication de l'effort européen dans ce domaine.¹⁵³

Il convient de rappeler dans ce contexte l'idée d'une sorte de critères de convergence qui réapparaît de temps en temps dans la discussion sur les moyens de mobiliser l'effort des Etats membres de l'UE en vue de renforcer les capacités européennes. Les mesures visant à définir des « critères de convergence » qui permettraient de dégager des objectifs communs pour l'ensemble des pays européens ou des objectifs plus ambitieux pour les pays désireux de les atteindre, sont énoncées dans le « plan d'action français », qui fut envoyé à la présidence

¹⁵¹ James Appathurai, « Comblent le fossé des capacités », *NATO Review*, automne 2002 (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/art.1).

¹⁵²E. Foster, « Sharing the rains », *Janes Defence Review*, 8 January 2003, p. 21, "German defence budget cuts", *European Security Review*, Number 15, December 2002, p. 8, European Defence Industries Group Bulletin (URL : www.czech-aop.cz/edig027.doc), "Francuzi wydaja wiecej na wojsko" RadioZet, 15.01.2003.

¹⁵³ L'écart entre les budgets de recherche de défense en Europe et aux Etats-Unis est désormais de 1 à 8, et même de 1 à 15 dans le domaine de la recherche militaire spatiale, et il a tendance à s'accroître.

finlandaise de l'UE, avec une lettre du président Jacques Chirac, le 22 juillet 1999.¹⁵⁴ Ces idées ont trouvé leur écho dans les propositions franco-allemandes à la Convention européenne en automne 2002. La France et l'Allemagne ont proposé de joindre au nouveau Traité un annexe dans lequel les pays volontaires pourraient entre autres s'engager à consacrer un pourcentage de dépenses budgétaires à la défense, introduire la spécialisation, assurer l'harmonisation de planification de défense et la mise en commun de certaines capacités déficitaires. Le rapport du Michel Barnier, président du Groupe VIII, qui discutait les questions liées à la PESD, contient également l'idée de critères de convergence basés sur le pourcentage du PIB consacré à la défense. Ces propositions ont été reprises dans le projet du Traité, présenté par le Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, en mai 2003, sous une forme plus générale admettant la possibilité d'un annexe au Traité dans lequel les pays volontaires pourraient s'engager à remplir des critères de capacités plus exigeant dans le cadre du mécanisme de coopération renforcée.¹⁵⁵ Par ailleurs, la France propose d'atténuer les rigueurs des critères de Maastricht dans le cadre de l'Union économique et monétaire, afin de pouvoir augmenter les déficits budgétaires et allouer des sommes additionnelles à la défense.¹⁵⁶

6. Conclusions

La coopération en matière d'armement au sein de l'Union européenne est en voie de constitution, mais tout laisse croire que le nouveau Traité instaurera des mécanismes qui la faciliteront (Agence européenne d'armement, coopération renforcée). La coopération au sein de l'UE aura, au moins dans un premier temps, moins de liens avec l'OTAN et la discussion transatlantique que l'actuel forum du GAEO. Elle peut avoir cependant une dynamique beaucoup plus grande, surtout avec l'implication de la Commission européenne dans certains domaines (politique de concurrence, règles d'acquisition et d'exportations, recherche et technologie).

Le lien transatlantique est en jeu dans ce processus pour deux raisons :

- Sans un fondement technologique solide et sans une coordination d'effort financier des pays européens dans le domaine de développement des capacités, il sera difficile de parler d'un vrai partenariat entre les Alliées. La PESD confère une nouvelle dynamique aux activités des Etats membres visant à se doter des capacité à conduire des opérations conjointes avec les Etats-Unis.

¹⁵⁴ « Plan d'action français : lettre de M. Jacques Chirac, président de la République française à la présidence finlandaise de l'Union européenne, 22 juillet 1999 », « Plan d'action sur la défense européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 52-57.

¹⁵⁵ Voir : Propositions communes des Ministres des Affaires étrangères de la France et de l'Allemagne, Dominique de Villepin and Joschka Fisher, à la Convention européenne, 22 novembre 2002, CONV 422/02 (URL : <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00422en2.pdf>); Rapport final du Groupe VIII- Défense de la Convention européenne, présenté le 16 décembre 2002, CONV 461/02 (URL : <http://european-convention.eu.int/docs/wd8/6013.pdf>) ; La Convention européenne, Projet de Constitution, Volume II, Projet de texte des Parties II, III et IV CONV 725/03 Bruxelles, le 27 mai 2003, (http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00725_fr03.pdf). Voir également les propositions conjointes d'établir des critères pour les capacités européennes de défense améliorées et renforcées présentées lors du Sommet italo-britannique Londres, 19 et 20 juillet 1999, « Joint Declaration launching European Defence Capabilities Initiative », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp.50-51.

¹⁵⁶ Les propos de la ministre de la Défense française, Michèle Alliot-Marie, à l'occasion de la réunion informelle des ministres de la Défense de l'UE, les 45 octobre 2002 à Crète, dans : « Defence : In Rethymnon, Defence Ministers Undertake To Swiftly Activate EU Rapid Reaction Force – Ministers Want An Extension Of NATO Mission In Macedonia To End-2002 – Agreement On Berlin + Semms To Be On Right Track », *Atlantic News*, No.3420, Brussels, 10 October 2002, p. 3.

- L'engagement des Etats membres se traduira en matière d'acquisitions, par la protection de la base technologique et industrielle de défense en Europe, comme c'est le cas aux Etats-Unis vis-à-vis de leur propre industrie.

Il est dans l'intérêt des Etats-Unis que ce processus soit couronné de succès. L'entrave principale peut être cependant la volonté politique des Etats membres de l'UE d'abandonner leur autonomie nationale en matière d'armement au profit d'une autonomie européenne. Les industriels européens déclarent qu'ils ne redoutent pas un écart de compétences techniques et industrielles, mais qu'ils ont besoin du soutien sans faille de leurs gouvernements européens pour préparer et financer le développement de capacités futures dans l'intérêt d'une coopération transatlantique harmonieuse dans les domaines de la sécurité et de la défense. Ils estiment que ce qui manque à présent, c'est l'engagement d'aboutir à des résultats concrets en renforçant les efforts budgétaires, en harmonisant les besoins et en intégrant les forces opérationnelles européennes.¹⁵⁷ Burkard Schmitt constate de nombreux exemples de l'absence de volonté politique de parvenir à des solutions communes (l'absence de création d'entreprises de référence en matière de chantiers navals ou d'armements terrestres, les retards enregistrés par les projets majeurs en coopération ou l'impossibilité de mettre sur pied une Agence européenne des armements) ce qui le mène à la conclusion que le vrai problème réside dans la faiblesse de l'Europe et son manque d'ambition, plutôt que dans la puissance et la recherche d'hégémonie des Etats-Unis.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Philippe Camus, Rainer Hertrich, Denis Ranque et Mike Turner, « Défense européenne : il est grand temps d'agir ! », *Le Monde*, 28 avril 2003.

¹⁵⁸ Voir Burkard Schmitt dans : Yves Boyer, Burkard Schmitt, Débat « L'Europe peut-elle et doit-elle combler le fossé des capacités? », *op. cit.*

Conclusion générale

Il faut être conscient que la PESD s'inscrit dans la vision de l'Europe de plus en plus fédéralisée. L'Union européenne constitue un ensemble sui generis, mais déjà dans plusieurs domaines un organisme supranational. Joschka Fischer, ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne, a présenté en 2000 son concept de l'UE en tant que fédération des Etats nationaux. Javier Solana dans un discours en novembre 2000 a constaté qu'il y avait un fort engagement à présenter une seule volonté politique au reste du monde, à compléter la puissance économique de l'Europe par une influence politique.¹⁵⁹ Les capacités militaires et civiles en matière de gestion des crises développées dans le cadre de la PESD complètent d'autres activités et moyens d'action à la disposition de l'Union : les instruments de politique commerciale, les accords de coopération, l'aide au développement et d'autres formes de coopération économique, les politiques sociale et environnementale, l'aide humanitaire fournie par ECHO et par les États membres, les instruments diplomatiques et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. L'influence exercée par l'Union dans nombre de ces domaines est considérable.¹⁶⁰ Premier fournisseur d'aide au développement et d'aide humanitaire dans le monde, elle est également le partenaire commercial le plus important pour les autres pays européens et les régions limitrophes.

Le processus du développement de la PESC / PESD est donc cohérent de point de vue de l'intégration européenne, du développement de l'Union européenne. Qui plus ce processus semble être irréversible. Encore plus irréversibles paraissent les processus qui prennent la voie de communautarisation, qui sont animés par la Commission européenne. Dans le domaine PESC / PESD la coopération intergouvernementale sera maintenue dans les années à venir. Cependant, la Commission est ou sera de plus en plus impliquée dans la restructuration et la consolidation de l'industrie d'armement européenne, dans le financement des recherches et technologies, dans le financement de certains coûts d'opérations. La Commission joue déjà un rôle considérable dans ce qui ressort de la prévention des conflits et de la reconstruction après la fin de conflit.

De point de vue du maintien du lien transatlantique, il faut répondre à la question, si ce processus est également cohérent avec les transformations au sein de l'OTAN qui prend ces dernières années de plus en plus de traits systémiques, un rôle accru dans la politique de sécurité des Etats membres, en développant des relations avec les pays de l'Europe centrale, balkanique, la Russie, les pays méditerranéens, les pays de Caucase et de l'Asie centrale. L'OTAN n'est plus uniquement le garant de la sécurité de ses membres. Elle est un immense forum de coopération en matière de sécurité, pas seulement transatlantique, mais comprenant aussi tous les acteurs énumérés ci-dessus. Le concept stratégique de l'OTAN de 1999 et en pratique la planification de défense de l'OTAN reflètent la disposition de l'Alliance à mener des opérations de gestion de crise, alors que les opérations à la base de l'article V semblent de

¹⁵⁹ Discours de Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik Berlin, 14 novembre 2000, « Where does the EU stand on Common Foreign and Security Policy? », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* p. 164.

¹⁶⁰ Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, Nice, 8 décembre 2000, Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits, Synthèse, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 229-230.

moins en moins probables. L'engagement de l'OTAN en Afghanistan sera également une marque de ce tournant. Cette évolution provoque nécessairement un certain parallélisme des activités de l'OTAN et de l'UE. L'activité croissante de l'UE qui se traduit par le lancement des opérations en ARYM, à Congo, peut-être dans l'avenir en Bosnie, en Transnistrie ou au Proche-Orient, mènera à la diminution du rôle de l'OTAN dans la gestion de crises en Europe et à ses alentours. L'engagement de l'OTAN dans des régions tellement lointains de point de vue des intérêts des pays européens que l'Afghanistan ne devrait pas constituer l'essence de son activité si son rôle en Europe doit être maintenu.

Il est actuellement encore difficile d'évaluer le fonctionnement du dialogue politique UE-OTAN, des mécanisme qui doivent assurer la cohérence des initiatives d'amélioration des capacités et les conséquences possible d'une politique européenne en matière d'armement. Les arrangements permanents sont en vigueur depuis seulement trois mois. Des liens de coopération complexes se mettent en place. Un groupe permanent du dialogue en matière des capacités (*Capability Group*) vient d'être instaurée au printemps de cette année. L'Union mène sa première opération militaire avec recours aux moyens de l'OTAN. Les préparatifs pour le premier exercice commun, prévu pour novembre de cette année, sont en cours. Il faut constater que les solutions adoptées n'éliminent pas tous les risques de duplication ou de concurrence entre l'UE et l'OTAN. La mise en oeuvre et l'interprétation pratique des arrangements permanents UE-OTAN sera décisive pour la complémentarité de leur rôles respectifs.

Le risque primordial pour le lien transatlantique serait l'échec de la PESD qui se traduirait par la stagnation dans le domaine des capacités militaires. Les exigences de la PESD semblent être actuellement principale force motrice de l'amélioration des capacités des Etats membres dans le cadre d'efforts entrepris aussi bien au sein de l'UE qu'au sein de l'OTAN. Ainsi l'échec de la PESD nuirait aux initiatives de l'OTAN (DCI, PCC).¹⁶¹

D'autre part le succès de la PESD cache certains défis au lien transatlantique : A) une détérioration de l'atmosphère politique, due aux malentendus, à une rhétorique imprudente ou provocatrice, à une présentation de la PESD comme un élément de constitution d'un bloc rival vis-à-vis des Etats-Unis et non comme un élément inhérent au renforcement du rôle et des potentialités de partenaires viables et de plus en plus unis et interdépendants entre eux au sein de l'UE. Les évènement autour de la guerre en Iraq ont démontré que le maintien des divergences entre les pays de l'UE a des conséquences néfastes aussi bien pour l'UE que pour le lien transatlantique. B) des difficultés pour le processus décisionnel au sein de l'Alliance dans la situation où les Etats membres de l'UE voudraient d'abord prendre des décisions sur un sujet semblable ou initiative parallèle au sein de l'Union. C) d'inutiles doubles emplois et surtout une duplication des structures et capacités développées à coût d'un effort financier et organisationnel considérable.

Il est possible d'énumérer quelques moyens et chances à remédier à ces défis :

- l'amélioration de l'atmosphère interne au sein de l'UE au fur et à mesure du renforcement de la PESD et du rapprochement des politiques de sécurité des Etats membres. La mise en place prévue d'un concept stratégique de l'UE pourrait peut-être clarifier le concept de la PESD et remédier aux certaines ambivalences nuisibles ou au

¹⁶¹ Voir aussi les résultats de la conférence sur les questions de sécurité transatlantique et européenne, organisée à Harvard en mars 2001, dans : Stephen Blank, *The Transatlantic Security Agenda : A Conference Report and Analysis*, *European Security*, Volume 11, Number 2, Summer 2002, p. 1-32.

moins présenter une argumentation concrète qui pourrait être débattue dans le cadre des relations transatlantiques

- le renoncement aux égoïsmes nationaux en matière de politique étrangère, du développement des capacités et du maintien de la base industrielle, ainsi qu'aux tendances à subordonner le développement de la PESD à des intérêts nationaux.¹⁶²
- l'amélioration des capacités et l'élimination des duplications, en premier lieu celles qui subsistent entre les alliés européens. La cohérence d'efforts des pays européens constitue le principal facteur du renforcement des capacités militaires européennes. Certaines duplications entre l'UE et l'OTAN seraient moins critiquables si le solde général des efforts européens en matière de renforcement des capacités était manifestement positif.

Les perspectives du développement de la PESD cachent quelques risques additionnels, liés surtout à une formulation à terme de politique de défense collective au sein de l'UE. L'appellation de la PESD ne reflète pas les activités actuelles de l'UE (politique de sécurité et gestion des crises, sans éléments de politique de défense proprement dite). La discussion autour de la reprise des fonctions de l'UEO par l'UE, et l'actuelle discussion autour de travaux sur la Constitution européenne montrent la volonté de certains pays de l'UE d'insérer des éléments de défense commune aux activités de l'Union par de différents moyens: élargissement des missions de Petersberg à la lutte contre terrorisme, y compris sur le territoire des Etats membres, clause de solidarité, possibilité d'utiliser le mécanisme de coopération renforcée pour créer une Union européenne de sécurité et de défense.¹⁶³

Enfin, il peut être intéressant de réfléchir sur la portée de l'article 17 du Traité sur l'Union européenne: «Le présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'OTAN, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue au présent titre ni ne l'entrave.» On peut en tirer conclusion que ces stipulations peuvent mener à la situation où la coopération dans le cadre de l'OTAN pourrait être jugée contraire au Traité, si elle était en conflit avec la coopération au sein de l'UE.¹⁶⁴

Par ailleurs, le lien transatlantique se voit confronté à des nouvelles tendances dans la politique des Etats-Unis, caractérisées par l'intention de privilégier les coalitions des volontaires "capables à agir", au lieu de profiter de mécanismes otaniens. Ceci touche à un problème qui dépasse l'objet de cette recherche: le rôle aussi bien de l'UE que de l'OTAN

¹⁶² Burkard Schmitt note que «Certains pays de l'Union préfèrent simplement demeurer en dehors des affaires mondiales. D'autres essaient d'empêcher l'"hégémonie" de partenaires de plus grande ampleur, plutôt que de renforcer le projet commun. Et les grands Etats membres continuent à penser qu'ils pourront jouer un rôle plus important sur la scène internationale s'ils agissent en dehors du contexte européen. Toutefois, en l'absence de a) l'ambition de jouer un rôle international et b) la reconnaissance honnête que ce rôle ne peut être joué que de concert, les obstacles techniques, militaires et financiers à une politique de défense commune ne pourront être surmontés», dans: Yves Boyer, Burkard Schmitt, Débat «L'Europe peut-elle et doit-elle combler le fossé des capacités?», NATO Review, automne 2002, (URL: www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/debate.html).

¹⁶³ Voir notamment les propositions franco-allemandes à la Convention européenne du 22 novembre 2002 (CONV 422/02, URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00422en2.pdf>); les résultats du sommet franco-allemand en janvier 2003 (40^{ème} Anniversaire du Traité de l'Elysée, Conférence de presse conjointe du Président de la République, M. Jacques Chirac, et du Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne, M. Gerhard Schroeder, à l'issue du Conseil des ministres franco-allemand – propos du Président de la République, Paris, 22 janvier 2003, URL: <http://www.diplomatie.fr/>) et les résultats du «mini-sommet» des quatre Etats membres de l'UE: France, Allemagne, Belgique et Luxembourg le 29 avril à Bruxelles («Les "Quatre" proposent un noyau militaire européen autonome de l'OTAN», Le Monde, 29 avril 2003).

¹⁶⁴ Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2000, «Traité de Nice modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes», dans: «De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* p.224.

dans la politique de défense et de sécurité des Etats-Unis et l'incertitude au sujet du poids de l'OTAN pour les partenaires d'outre-Atlantique. Les principaux partages et divergences de vues entre les alliés européens et américains ne trouvent pas leurs origines dans les ambitions nouvelles de l'UE dans le domaine de sécurité, mais sont liées davantage à une nouvelle approche des Etats-Unis à leur propre sécurité et leur rôle dans les affaires mondiales.¹⁶⁵ Du point de vue des Etats-Unis, le renforcement des capacités européennes nationales peut faciliter la mise en place des coalitions ad hoc privilégiées par l'administration américaine. D'autre part l'acquisition des moyens et capacités en commun par plusieurs Etats européens renforcera la nécessité d'agir en commun et de trouver un consensus.

¹⁶⁵ Voir: Tony Judt, „Its Own Worst Enemy”, *New York Review of Books*, 15 September 2002; “2003 Transatlantic Conference: The EU and the U.S.: Partners in Stability?”, EU Institute for Security Studies Paris, 22-23 April 2003 (URL : <http://www.iss-eu.org/activ/content/rep10.pdf>).

Bibliographie

Documents

Accords de Paris, signés le 23 octobre 1954, Protocole modifiant et complétant le traité de Bruxelles, (URL: <http://weu.int>).

« Annexe au Traité de Maastricht sur le rôle de l'UEO et ses relations avec l'Union Européenne et avec l'Alliance atlantique, 10 décembre 1991 », ainsi que « Annexe au Traité de Maastricht, II Déclaration », dans : *Construction de l'architecture européenne de sécurité. Dernières évolutions*, vol. 1: *Niveau européen*, Paris: Institut des Hautes Études de Défense Nationale, Juin 1995, pp. 59-63.

Conférence d'engagement des capacités, Bruxelles, 20-21 novembre 2000, « Déclaration d'engagement de capacités militaires », dans : « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne », réunis par Maartje Rutten, *Cahier de Chaillot* n° 47, mai 2001, pp. 170-175.

Conférence sur l'amélioration des capacités militaires de l'UE, Bruxelles, 19 novembre 2001, Déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes, dans : « De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne », Volume II, réunis par Maartje Rutten, *Cahier de Chaillot* n°51, avril 2002, pp.100-105.

Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures, 14184/02, Bruxelles, 19 Novembre 2002.

Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle à Berlin le 3 juin 1996, *Communiqué de presse* M-NAC-1(96)63 (URL : <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063f.htm>).

Conseil des Ministres de l'UEO, Luxembourg, 22 et 23 novembre 1999, « Inventaire des moyens et capacités disponibles pour des opérations de gestion de crise à mener par les Européens. Recommandations pour renforcer les capacités européennes pour les opérations de gestion de crise », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 72-82.

Conseil européen, Cologne, 3-4 juin 1999, Déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la politique européenne commune de sécurité et de défense, Rapport de la Présidence sur le renforcement de la PECSD, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.*, p. 47.

Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002, Conclusions de la Présidence, *Press Release*: Barcelona (16/3/2002) Nr: 100/02.

Conseil européen de Bruxelles, 24 et 25 octobre 2002, Conclusions de la Présidence, Annexe II PESD : Mise en œuvre des dispositions de Nice sur la participation des Alliés européens non membres de l'UE, *Press Release*: Brussels (25/10/2002) Nr: 300/2.

Conseil européen de Bruxelles, 20 et 21 mars 2003, Conclusions de la présidence, *Press Release*: Brussels (5/5/2003) Nr: 8410/03.

Conseil européen de Nice, 79 décembre 2000, Conclusions de la présidence, Partie IV : PECSD, Annexe VI : Rapport de la présidence sur la PESD, Traité de Nice amendant le TUE : Articles 17, 25 et 27 modifiés, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 180-226.

Conseil européen de Seville, 21-22 juin 2002, Annexe II aux conclusions de la présidence espagnole, *Press Release*: Sevilla (22/6/2002) Nr: 200/02. Voir aussi : *Bulletin UE 6-2002* ; Annexes aux conclusions de la présidence (2/8), (URL : <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/200206/i1028.htm>).

Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la présidence, Partie II : Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, Annexe IV : Rapports de la présidence sur « Le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense » et sur « la gestion non militaire des crises par l'Union européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 88-98 (URL : http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm).

Conseil européen, Göteborg, 15-16 juin 2001, Rapport de la présidence sur la politique européenne en matière de Sécurité et de Défense, Annexe III, dans : « De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne », Volume II, réunis par Maartje Rutten, *Cahier de Chaillot* n°51, avril 2002, pp. 43-55

Conseil européen, Laeken, 14-15 décembre 2001, Conclusions de la présidence, Annexe II Déclaration d'opérationnalité de la Politique européenne commune de sécurité et de défense, *Press Release: Laeken - Brussels* (14/12/2001) Nr: 00300/1/01.

Conseil européen, Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Conclusions de la présidence, Partie I.C : PECSD, Annexe I: Rapport de la présidence sur le renforcement de la PECSD, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 130-151.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "European Defence – Industrial and market Issues. Towards an EU Defence Equipment Policy", Commission of the European Communities, Brussels 11 march 2003, *COM(2003)113 final*.

« Communiqué du Sommet de Washington publié par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington le 24 avril 1999, Une Alliance pour le XXI^e siècle », *Communiqué de Presse NAC-S(99)64*, 24 avril 1999 (URL: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064f.htm>).

Communiqué Final, Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle à Berlin, le 3 juin 1996, *Communiqué de presse M-NAC-1(96)63* (URL : <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063f.htm>).

"Déclaration de Petersberg du Conseil des Ministres de l'UEO, 19 juin 1992", dans: *Construction de l'architecture européenne de sécurité. Dernières évolutions*, vol. 1: *Niveau européen*, Paris: Institut des Hautes Études de Défense Nationale, Juin 1995, pp. 65-68.

« Déclaration de Rome, 27 octobre 1984 », dans *Construction de l'architecture européenne de sécurité. Dernières évolutions*, vol. 1: *Niveau européen*, Paris: Institut des Hautes Études de Défense Nationale, Juin 1995, pp. 43-44.

„Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense”; „Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense”, dans : *Politique étrangère*, n° 2, été 1999, pp. 214-215.

"Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Held at NATO Headquarters, Brussels, on 10-11 January 1994", *NATO Press Communiqué M-1(94)3*, 11 January 1994. (URL : <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940111a.htm>).

Declaration on the Role of the Western European Union and Its Relations with the European union and with the Atlantic Alliance, dans: 'WEU related texts adopted at EC Summit, Maastricht, 10 December 1991', WEU Press & Information Service, Brussels.

Explanatory Memorandum for an Agreement to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry (URL : <http://www.mod.uk/issues/edi/index.htm>).

General Affairs & External Relations Council (GAERC), 18 March 2003, ESDP – Operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia – Council conclusions, (URL : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm#sd180303);

General Affairs & External Relations Council (GAERC), 19 May 2003, Declaration on EU Military Capabilities (URL : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm#sd190503f).

« Kirchberg Declaration », WEU Ministerial Council, 9 May 1994. (URL : <http://weu.int>).

La Convention européenne, Projet de Constitution, Volume II, Projet de texte des Parties II, III et IV CONV 725/03 Bruxelles, le 27 mai 2003, (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00725.fr03.pdf>).

La Convention européenne, Texte de la Partie I et de la Partie II de la Constitution, Bruxelles, le 12 juin 2003, CONV 797/1/03 REV 1 (URL : <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00797-re01.fr03.pdf>).

« Le Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle à Berlin, le 3 juin 1996, Communiqué Final » *Communiqué de presse M-NAC-1(96)63*, le 3 juin 1996. (URL : <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063f.htm>).

Letter of Intent between six Defence Ministers on Measures to facilitate the Restructuring of the European Defence Industry, SIPRI, (URL : <http://www.sipri.se>).

Ostend Declaration, WEU Council of Ministers: Ostend, 19 November 1996.

« Plan d'action français : lettre de M. Jacques Chirac, président de la République française à la présidence finlandaise de l'Union européenne, 22 juillet 1999 », « Plan d'action sur la défense européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 52-57.

Programme of the Netherlands WEAG Chairmanship 2003-2004 (URL : www.defensie.nl/nieuws/media/content/100303_program.html).

Propositions communes des Ministres des Affaires étrangères de la France et de l'Allemagne, Dominique de Villepin and Joschka Fisher, à la Convention européenne, 22 novembre 2002, CONV 422/02 (URL : <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00422en2.pdf>).

Rapport final du Groupe VIII- Défense de la Convention européenne, présenté le 16 décembre 2002, CONV 461/02 (URL : <http://european-convention.eu.int/docs/wd8/6013.pdf>).

Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, Nice, 8 décembre 2000, Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits, Synthèse, dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 229-230.

Réunion des ministres de la défense de l'UE à Sintra (Portugal) le 28 février 2000, « Food for Thought » Paper, Procédure d'élaboration de l'objectif global et des objectifs en termes de capacités, Annexe « Élaboration de l'Objectif global. Document de réflexion », dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 111-116.

Réunion du Conseil des Ministres de l'UEO, Porto 15 et 16 mai 2000, Déclaration de Porto, dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.*, pp. 121-127.

Réunion du Groupe aérien européen, Berlin, 7 juin 2001, „Agreement on European Air Transport Coordination Cell”, « De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne », Volume II, réunis par Maartje Rutten, *Cahier de Chaillot* n°51, avril 2002, p. 11.

Réunion informelle des ministres de la défense, Ecouen, 22 septembre 2000, Conclusions de la Présidence, dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 155-158.

« Rome Declaration on Peace and Cooperation », NATO press Communiqué S-1(91)86, 8 November 1991.

« Sommet européen informel, Pörschach, 24-25 octobre 1998, La conférence de presse du Premier ministre britannique, Tony Blair » dans : « De Saint-Malo à Nice ... », *op. cit.* pp. 8-9.

Sommet franco-allemand, Potsdam, 1 décembre 1998, Déclaration finale. Voir dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 4-7.

« Sommet franco-britannique de Saint-Malo, 3 et 4 décembre 1998, Déclaration sur la défense européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 8-9.

Sommet franco-britannique, Londres, 25 novembre 1999 , « Déclaration sur la défense européenne », dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp. 83-85.

Sommet italo-britannique Londres, 19 et 20 juillet 1999, « Joint Declaration launching European Defence Capabilities Initiative », dans : « De Saint-Malo à Nice... », *op. cit.* pp.50-51.

« The parliamentary dimension of the ESDP. Report submitted on behalf of the Political Committee by Mr Eyskens, Rapporteur. Assembly of Western European Union, The interim European Security and Defence Assembly, Forty-seventh session », *Document C/1752*, 18 October 2001.

Treaty Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Amsterdam 2 October 1997 (source URL : <http://ue.eu.int/Amsterdam/en/amsteroc/en/treaty/treaty.htm>).

“Traité sur l'Union Européenne”, Titre V: „Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune”, 10 décembre 1991, dans *Construction de l'architecture européenne de sécurité. Dernières évolutions*, vol. 1: *Niveau européen*, Paris: Institut des Hautes Études de Défense Nationale, Juin 1995, pp. 53-58.

WEAG: The course to be followed, report submitted on behalf of the Technological and Aerospace Committee by Mrs. Guirado and Lord Dundee – co-rapporteurs, 1483, the Assembly of the WEU, 6th November 1995.

WEU Assembly Report, Rapporteurs Mr Henares and Mr Tummers, WEU Information Report, Paris, February 1993.

WEU Council of Ministers, Rome Ministerial Declaration, Rome, 19 May 1993.

WEU Council of Ministers, WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996, Madrid, 14 November 1995.

WEU Ministerial Council, *Platform on European Security Interests*, The Hague, 27 October 1987.

WEU Ministerial Council : Declaration of the WEU on the Role of Western European Union and its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance, Amsterdam, 22 July 1997.

40^{ème} Anniversaire du Traité de l'Elysée, Conférence de presse conjointe du Président de la République, M. Jacques Chirac, et du Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne, M. Gerhard Schroeder, à l'issue du Conseil des ministres franco-allemand – propos du Président de la République, Paris, 22 janvier 2003, URL : <http://www.diplomatie.fr/>

Ouvrages

Annuaire stratégique et militaire – 2002, Paris, Ed. Odile Jacob.

Barcz Jan red ., Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2002.

Gebhard Paul R.S., « The United States and European Security », *Adelphi Paper 286*, February 1994.

Gnessotto Nicole, « Lessons of Yugoslavia », *Chaillot Paper 14*, March 1994.

Heisbourg François avec les contributions de Nicole Gnesotto, Charles Grant, Karl Kaiser, Andrzej Karkoszka, Tomas Ries, Maartje Rutten, Stefano Silvestri, Alvaro Vasconcelos et Rob de Wijk, « Défense européenne : la mise en oeuvre », *Cahier de Chaillot n° 42*, Septembre 2000.

L'Alliance atlantique. Données et structures, Service de l'Information de l'OTAN, Bruxelles 1989.

Laurence Martin, John Roper (réd.), *Towards a Common Defence Policy*, The Institute for Security Studies of WEU, Paris 1995. Lindström Gustav, Giovanni Gasparini, The Galileo satellite system and its security implications, *Occasional Paper 44*, European Union Institute for Security Studies, April 2003.

Missiroli Antonio, « CFSP, defence and flexibility », *Chaillot Paper 38*, February 2000;

NATO Handbook, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.

Osica Olaf, Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (CESDP) w perspektywie Polski », *Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych nr 5/01*.

Rees G. Wyn, *The Western European Union at the Crossroads : Between Trans-Atlantic Solidarity and European Integration*, Boulder CO: Westview Press 1998. Schlör Wolfgang F., „German Security Policy”, *Adelphi Paper 277*, June 1993.

Rutten Maartje, « De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne », Volume II, réunis par Maartje Rutten, *Cahier de Chaillot n°51*, avril 2002.

Schmidt Peter, « The special Franco-German security relationship in the 1990s”, *Chaillot Paper 8*, June 1993.

Schmitt Burkard, «De la coopération à l'intégration: les industries aéronautique et de défense en Europe”, *Cahiers de Chaillot n°40*, juillet 2000.

Waligóra Ziemowit, Zachodnioeuropejska współpraca w dziedzinie przemysłu obronnego, Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2001.

Whitman Richard G., « Amsterdam's Unfinished Business ? The Blair Government's Initiative and the Future of the WEU », *Occasional Paper 7*, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, January 1999.

Zieba Ryszard, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000.

Zieba Ryszard, Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego, Warszawa 2001.

Articles, discours, interviews

Agüera M., « Despite Hurdles, Spain Advances EU Force », *Defense News*, 17-23 Juin, 2002, p. 8.

Albright Madeleine K., « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 December 1998.

Appathurai James, « Comblent le fossé des capacités », *NATO Review*, automne 2002 (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/art.1).

Bartoszewski Wladyslaw, Discours du ministre des Affaires étrangères, prof. Wladyslaw Bartoszewski, « Europejska polityka bezpieczeństwa – polski punkt widzenia » [Politique européenne de sécurité - point de vue polonais], Université de Varsovie, le 11 mai 2001.

Bell Robert G., « Renforcer les capacités de l'Alliance », *NATO Review*, été 2002, (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue2/french/military.html).

Biscop Sven, « The UK's Change of Course: A New Chance for ESDI », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 4, Issue 2, Summer 1999.

Blank Stephen, The Transatlantic Security Agenda: A Conference Report and Analysis, *European Security*, Volume 11, Number 2, Summer 2002, p. 1-32.

Boyer Yves, Burkard Schmitt, Débat « L'Europe peut-elle et doit-elle combler le fossé des capacités? », *NATO Review*, automne 2002, (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/debate.html).

Brunet Franck « Vers une politique européenne de l'armement? », Séminaire „La Politique étrangère et de sécurité commune », Centre des Etudes européennes de Strasbourg, 21-25 octobre 2002, Dubrovnik.

Buckley Edgar, « Des objectifs réalistes », *NATO Review*, automne 2002 (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/art.2)

Camus Philippe, Rainer Hertrich, Denis Ranque et Mike Turner, « Défense européenne : il est grand temps d'agir ! », *Le Monde*, 28 avril 2003.

Cronin David, „Defence assembly likely to be excluded from Convention”, *European Voice*, 7.02.2002.

« Débat: la France et l'Otan », *Relations internationales et stratégiques*, n° 7, automne 1992, pp. 39-155 ;

« Defence : In Rethymon, Defence Ministers Undertake To Swiftly Activate EU Rapid Reaction Force – Ministers Want An Extension Of NATO Mission In Macedonia To End-2002 – Agreement On Berlin + Semms To Be On Right Track », *Atlantic News*, No.3420, Brussels, 10 October 2002, p. 3.

“EU/ESDP : At Chateau d'Écouen on Friday, EU defence ministers should approve catalogue of forces allowing to achieve in 2003 « Headline Goal » set in Helsinki”, *Nouvelles Atlantiques / Atlantic News* n° 3231, Brussels, 20 September 2000, p. 1.

Foster E., « Sharing the rains », *Janes Defence Review*, 8 January 2003, p. 20.

“German defence budget cuts”, *European Security Review*, Number 15, December 2002, p. 8,

Heisbourg François, „The European-US alliance: valedictory reflections on continental drift in the post-Cold War era”, *International Affairs*, Vol. 68, No. 4, October 1992, pp. 665-678 ;

Heisbourg François, „European defence takes a leap forward”, *NATO Review*, Spring/Summer 2000, pp. 8-11.

Judt Tony, „Its Own Worst Enemy”, *New York Review of Books*, 15 September 2002; “2003 Transatlantic Conference: The EU and the U.S.: Partners in Stability?”, EU Institute for Security Studies Paris, 22-23 April 2003 (URL : <http://www.iss-eu.org/activ/content/rep10.pdf>).

« Les "Quatre" proposent un noyau militaire européen autonome de l'OTAN », *Le Monde*, 29 avril 2003).

Liikanen Erkki, member of the European Commission, responsible for Enterprise and the Information Society, “Remarks at the European Parliament on Defence Policy and Industry”, European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 9 April 2002, EU *Institutions press releases* SPEECH/02/144.

Llamby Charles de, « Les perspectives d'une politique de défense européenne », *Défense nationale*, juillet 1992, pp. 25-36 ;

« Lord Robertson meets Greek EU presidency », NATO Update, 16 Jan. 2003 (URL : <http://www.nato.int/docu/update/2003/01-january/e0116a.htm>). Pawlicki Jacek, « NATO i UE. Pogadamy, zobaczmy », *Gazeta Wyborcza*, 20 septembre 2000.

Piana Claire, "The European Convention and Defence", *European Security Review*, Number 15, December 2002, pp.2-3.

Pérez Ramírez Enrique, “Balance of the Spanish Presidency of the European Union in the area of the European Security and Defence Policy (ESDP)”, Conference “The Spanish Presidency of the European Union”, Supported

by the Real Instituto Elcano, UACES (University Association for Contemporary European Studies), EWC (Europe in the World Centre) and the Instituto Cervantes Foresight Centre, University of Liverpool, 12 October 2002.

Quille Gerrard, «Making European Defence Work: Copenhagen, Berlin Plus and ECAP», *European Security Review*, Number 15, December 2002, p.3.

Richard Alain, Discours d'ouverture prononcé par M. Alain Richard, Ministre français de la Défense, Conférence d'engagement des capacités, Bruxelles, 20 et 21 novembre 2000, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 176-179.

Robertson George, Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson at the EU Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Defence Policy and Common Security, Brussels, 8 October 2002 (URL : www.nato.int/docu/speech/2002/s021008a.htm).

Robertson George, "Speech by the Secretary General to the Security Studies Workshop 2000, Europeanists and Atlanticists – Does There Have to be a Choice?", Genval, 15 September 2000.

Robertson George, „Speaking Notes of the Right Honourable George Robertson MP, Secretary of State for Defence, for the Informal Conference of Defence Ministers of the EU, Vienna, 34 November 1998”, dans : *European Foreign Affairs Review*, Vol. 4, Issue 1, Spring 1999, pp. 121-123.

Robertson George, Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson at the EU Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Defence Policy and Common Security, Brussels, 8 October 2002 (URL : www.nato.int/docu/speech/2002/s021008a.htm).

Robertson George, Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, *NATO Press Release* (2003)025, 17 March 2003, (URL : <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-025e.htm>)

Sanger David E., « Bush Tells Blair He Doesn't Oppose New Europe Force », *New York Times*, 24 Feb. 2001, p.1.

Schuwirth Rainer Gén., «Atteindre l'Engagement de capacités d'Helsinki », *NATO Review*, automne 2002, (URL : www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/art.4).

Solana Javier, Discours de Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik Berlin, 14 novembre 2000, « Where does the EU stand on Common Foreign and Security Policy? », dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* p. 163-169.

Solana Javier, Intervention de Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, Première réunion conjointe COPSI/CAN Bruxelles, 19 septembre 2000, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 152-154.

Solana Javier, Summary of the intervention of Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy Defence Ministers Meeting (General Affairs and External Relations Council), Brussels, 19 November 2002, *S0216/02* (URL : <http://ue.eu.int.pressdata/EN/discours/73271.pdf>)

Talbott Strobe, Discours de Strobe Talbott, Secrétaire d'État adjoint américain « America's Stake in a Strong Europe » Londres, 7 octobre 1999, remarques présentées à la conférence sur l'avenir de l'OTAN à Royal Institute of International Affairs, dans : « De Saint-Malo à Nice..., *op. cit.* pp. 58-63.

Trillo-Figueroa Martínez-Conde Federico, L'amélioration des capacités européennes de ravitaillement en vol, *Revue de l'OTAN* (URL : www.nato.int/docu/review/2003/issue1/french/military.html).

« Turkey largely satisfied over European defence project: Ecevit », *Agence France Press*, Ankara, 2 December.

Sites internet

Union européenne, URL : <http://www.europa.eu.int>, <http://www.ue.eu.int>

Union de l'Europe occidentale, URL : <http://www.weu.int>

OTAN, URL : <http://www.nato.int>

Des informations générales sur l'opération „CONCORDIA” sont présentées à l'adresse URL : <http://ue.eu.int/arym/index.asp?lang=FR>.

Opération militaire de l'Union européenne en République Démocratique du Congo, URL : <http://ue.eu.int/pesd/congo/index.asp?lang=FR>.

Ministère de la Défense du Royaume-Uni, URL : <http://www.mod.uk>.

Ministère des Affaires étrangères de la République Fédérale de l'Allemagne, URL : <http://www.auswaertiges-amt.de>.

Ministère des Affaires étrangères de la République Française, URL : <http://www.diplomatie.gouv.fr>

Abrégé du rapport final: Le lien transatlantique et le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense"

Le projet de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) et l'actuel concept de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) développé au sein de l'Union européenne renferment un potentiel d'irritations au niveau des relations transatlantiques. Il est donc important d'étudier les facteurs positifs et négatifs du développement de ces projets européens de manière la plus objective possible.

Le but de la présente recherche est d'évaluer l'impact du développement de l'IESD sur le lien transatlantique. Une des sources directes des évolutions du lien transatlantique était une nouvelle approche des alliés européens à leur propre sécurité: d'abord au sein de l'OTAN (l'idée de l'IESD) et par le biais de l'Union de l'Europe Occidentale, ensuite dans le cadre de l'Union européenne (la PESD), les alliés européens cherchent les modalités d'un tel "partage du fardeau" qui soit au même temps un "partage de responsabilité". Dans l'hypothèse adoptée au début, le lien transatlantique est surtout soumis à l'épreuve des relations UE-OTAN, donc à une interaction entre les concepts de l'IESD et de la PESD, perçus comme des initiatives distinctes, développées au sein des organismes différents. L'évolution des relations entre les deux concepts fait l'objet de l'étude au chapitre I.

Il est possible d'identifier trois dimensions principales des défis liés à l'influence de l'IESD / PESD sur le maintien du lien transatlantique: politique (la qualité du dialogue UE-OTAN, décrite au chapitre II), militaire (l'enjeu lié au succès ou l'échec des initiatives de l'UE dans le cadre de l'ECAP, et des activités de l'OTAN dans le cadre de l'Initiative sur les capacités de défense et des Engagements capacitaires de Prague, analysé au chapitre III), économique et commerciale (la mise en place de la politique européenne d'armement et la coopération des industries de défense des deux côtés de l'Atlantique, étudiés dans le chapitre IV).

Les recherches ont permis de tirer des conclusions suivantes: 1) Le processus du développement de la PESD / PESD est cohérent de point de vue de l'intégration européenne et il semble irréversible. 2) De point de vue du maintien du lien transatlantique, ce processus n'est pas toujours cohérent avec les transformations au sein de l'OTAN et il peut mener dans l'avenir à la diminution du rôle de l'OTAN dans la gestion de crises en Europe et à ses alentours. Les arrangements permanents UE-OTAN n'éliminent pas tous les risques de duplication ou de concurrence entre l'UE et l'OTAN et leur mise en oeuvre pratique sera donc décisive. 3) Cependant le risque primordial pour le lien transatlantique serait l'échec de la PESD qui se traduirait par la stagnation dans le domaine de renforcement des capacités militaires européennes.

D'autre part le succès de la PESD cache également certains défis au lien transatlantique: A) une détérioration de l'atmosphère politique, due aux malentendus, à une rhétorique imprudente ou provocatrice, B) des difficultés pour le processus décisionnel au sein de l'Alliance dans la situation où les Etats membres de l'UE voudraient d'abord prendre des décisions sur un sujet semblable ou initiative parallèle au sein de l'Union. C) d'inutiles doubles emplois et surtout une duplication des structures et capacités développées à coût d'un effort financier et organisationnel considérable. Un risque additionnel peut être lié à une formulation à terme d'une politique de défense collective au sein de l'UE.

Le lien transatlantique est soumis à d'autres facteurs potentiellement négatifs, outre les projets de l'IESD/ la PESD, qui n'entrent pas dans le champ du présent travail (p.ex. les tendances dans la politique étrangère des Etats-Unis).