

PROGRAMME DE BOURSE DE RECHERCHE DE L'OTAN 1999-2001

LE RÔLE DE L'UE ET DE L'OTAN DANS LA NOUVELLE
ARCHITECTURE DE SECURITE EUROPEENNE

par

ROSÁRIO BENTO PAIS

Bruxelles, juin 2001

TABLE DES MATIERES

	PAGE
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE – POLITIQUE EUROPEENNE EN MATIERE DE SECURITE	7
TITRE PREMIER – LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE	7
CHAPITRE 1 - DE LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE A LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE	7
CHAPITRE 2 – LA CARACTERISATION DE LA PESC	8
2.1 – Les objectifs et le champ d’application de la PESC	8
2.2 – Les instruments de la PESC	9
2.2.1 – La déclaration	9
2.2.2 – La position commune et l’action commune	9
2.2.3 – La stratégie commune	9
2.3 – Le cadre institutionnel de la PESC	10
2.3.1 – Le Conseil européen	10
2.3.2 – Le Conseil	10
2.3.2.1 – Le Comité politique	11
2.3.2.2 – La Présidence	11
2.3.2.3 – Le Secrétariat général du Conseil	11
2.3.2.4 – Le Secrétaire général du Conseil, Haut représentant pour la PESC	11
2.3.2.5 – La « Troika »	12
2.3.3 – La Commission	12
2.3.4 – Le Parlement européen	12
2.4 – Le processus décisionnel	13
2.5 – Le financement	14
CHAPITRE 3 – LES MOYENS NECESSAIRES AU DEVELOPPEMENT DE LA PESC	14
3.1 – La communautarisation du deuxième pilier	14
3.2 – Un meilleur cadre institutionnel	15
3.3 – Un processus décisionnel plus efficace	15
TITRE II – LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ET DE DEFENSE	16
CHAPITRE 1 – LA COMPOSANTE DE DEFENSE DE LA PESC	16

1.1 – Antécédents	16
1.1.1 – Les premiers pas vers une politique européenne de sécurité et de défense	16
1.1.2 – Le rôle de l'UEO	17
1.2 – La PECSD	20
CHAPITRE 2 – LES OBJECTIFS ET LES STRUCTURES DE LA PECSD	22
2.1 – La prévention des conflits	22
2.2 – La gestion de crises militaires et non-militaires	23
2.3 – Les structures institutionnelles politico-militaires	24
2.3.1 – Le Comité politique et de sécurité	24
2.3.2 – Le Comité militaire de l'UE	25
2.3.3 – L'Etat-major de l'UE	25
CHAPITRE 3 – LA FUTURE EUROPE DE LA DEFENSE	26
DEUXIEME PARTIE – LE RÔLE DE L'OTAN POUR LA SECURITE ET LA DEFENSE EUROPEENNE	29
TITRE PREMIER – L'OTAN	29
CHAPITRE 1 – LA CARACTERISATION DE L'OTAN	29
1.1 – La primauté de la défense collective	29
1.2 – L'OTAN après la fin de la Guerre Froide	29
1.3 – Le nouveau Concept stratégique de l'OTAN	31
1.4 – Les Partenariats	31
1.4.1 – Le Partenariat pour la Paix	31
1.4.2 – Le Partenariat OTAN/Russie	32
1.4.3 – Le Partenariat OTAN/Ukraine	33
1.4.4 – Le dialogue avec la Méditerranée	33
TITRE 2 – LES RELATIONS OTAN/UE	34
CHAPITRE 1 – LE DEVELOPPEMENT DE L'IDENTITE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE AU SEIN DE L'OTAN	34
CHAPITRE 2 – LA COOPERATION OTAN/UE	36
CHAPITRE 3 – LE RÔLE DES ETATS EUROPEENS DE L'OTAN NE FAISANT PAS PARTIE DE L'UE ET D'AUTRES PAYS CANDIDATS A L'ADHESION A L'UE	37

TROISIEME PARTIE – LES FACTEURS QUI PEUVENT INFLUENCER L’AVENIR DE LA SECURITE ET DE LA DEFENSE EUROPEENNE	39
CHAPITRE 1 – L’ELARGISSEMENT DE L’UE ET DE L’OTAN	39
1.1 – L’élargissement de l’UE	39
1.2 – L’élargissement de l’OTAN	41
CHAPITRE 2 – RELATIONS AVEC LES PAYS VOISINS	42
2.1 – La Russie	42
2.2 – L’Ukraine	44
2.3 – La région des Balkans	44
2.4 – Les pays de la Méditerranée	45
CHAPITRE 3 – AUTRES FACTEURS QUI PEUVENT INFLUENCER LA STABILITE ET LA SECURITE EUROPEENNE	46
3.1 – Le terrorisme	47
3.2 – Les flux migratoires	47
3.3 – Les changements environnementaux	47
CONCLUSION	49
BIBLIOGRAPHIE	50

INTRODUCTION

La fin de la Guerre Froide a modifié l'architecture de sécurité européenne. À la bipolarité Est/Ouest a succédé un ordre international plus complexe qui est à la fois plus réconfortant et plus troublant.

D'une part, de nouvelles occasions sont apparues de travailler de manière constructive à la stabilité européenne dans les domaines politique, économique et social. D'autre part, la résurgence de l'ethnocentrisme, du nationalisme et du sectarisme ont provoqué l'éclatement des conflits en Europe.

Vu la nature changeante des nouvelles menaces à la sécurité et entre autres le caractère infranational d'un bon nombre d'entre elles, vu aussi leur diversité et leur imprévisibilité, la politique en matière de sécurité doit être plus englobante et plus flexible. Plus englobante pour répondre à une variété plus grande de menaces à l'échelle mondiale, et plus flexible pour anticiper les défis nouveaux.

À cet égard, l'Union européenne (UE) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN ou Alliance Atlantique) ont un rôle clé à jouer pour la sécurité et la défense européenne.

L'UE est le résultat d'un processus d'intégration continu qui s'est achevé au niveau économique avec l'union économique et monétaire et la mise en place de la monnaie unique. toutes deux importantes pour la stabilité économique. Mais, la stabilité économique va de pair avec la sécurité. C'est pourquoi l'UE a voulu se doter de sa propre politique étrangère et de sécurité commune (PESC) couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, voire à terme une défense commune pour jouer pleinement son rôle sur la scène internationale.

L'OTAN est une organisation défensive et dissuasive, dont l'objectif principal est d'assurer la défense collective de ses Etats membres. Elle est née de la Guerre Froide et de l'affrontement des blocs Est/Ouest. L'éclatement de l'Union soviétique, en 1991, a ouvert la voie au dialogue et à la coopération entre l'Est et l'Ouest. L'OTAN a saisi cette occasion pour s'adapter au nouveau contexte de sécurité. Elle a accueilli des nouveaux membres et a développé des nouvelles formes de partenariat.

La coopération et le dialogue entre l'UE et l'OTAN sont encore en phase embryonnaire. Vu la nouvelle architecture de sécurité européenne, une coopération et un dialogue accrue semble nécessaire pour faire face aux nouvelles menaces à la sécurité et la stabilité européenne.

La sécurité et la stabilité européenne dépendent également de facteurs externes et internes susceptibles d'influencer les rôles respectifs de l'UE et de l'OTAN dans la nouvelle architecture de sécurité européenne.

Le but de cette étude est de démontrer les rôles respectifs de l'UE et de l'OTAN dans la nouvelle architecture de sécurité européenne, ainsi qu'identifier des facteurs internes et externes que celles-ci doivent tenir en compte pour l'avenir.

L'étude est divisée en trois parties. La première partie sera consacrée à la PESC et la politique européenne commune de sécurité et de défense (PECS), la deuxième partie se centrera sur l'OTAN et la troisième partie, finalement, identifiera les facteurs internes et externes que l'UE et l'OTAN doivent tenir en compte pour l'avenir.

PREMIÈRE PARTIE - POLITIQUE EUROPEENNE EN MATIERE DE SECURITE

La politique européenne en matière de sécurité sera étudiée ci-après à travers de deux titres consacrés respectivement à la PESC et à la PECSD. Chaque titre commencera par une brève introduction historique, suivie par une description de la situation actuelle. Ils se termineront par un regard sur l'avenir.

TITRE PREMIER - LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE

CHAPITRE 1 - DE LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE A LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE

L'Europe politique n'existe toujours pas, même après l'institutionnalisation de la PESC dans le Traité de Maastricht. En effet, les contours de la PESC ont été dessinés, pour une large part, par la coopération politique européenne.

La Coopération politique européenne a vu le jour en décembre 1969, à la Conférence de la Haye, quand les chefs d'Etats et de gouvernement des six pays de la CEE, ont demandé à leurs ministres des Affaires étrangères « d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique ».

De cette initiative est sortie le Rapport Davignon, le 27 octobre 1970, où les Etats membres se sont mis d'accord pour la réunion des ministres des Affaires étrangères deux fois par an (puis quatre fois comme suite aux décisions du « Sommet » de Paris d'octobre 1972).

Un peu plus tard, le 23 juillet 1973, les ministres des Affaires étrangères ont présenté une nouvelle proposition en vue d'améliorer la coopération politique – le deuxième rapport Davignon sur la coopération politique – où il y avait déjà une référence aux politiques communes, à l'adoption des positions communes et au Comité politique chargé de transmettre aux ministres des Affaires étrangères des neuf pays de la CEE les priorités au sein de la coopération politique.

En 1976, le Conseil européen de la Haye a assigné, pour la première fois, à la coopération politique « la recherche d'une politique étrangère commune ».

En 1983, avec la Déclaration de Stuttgart, les Etats Membres ont renforcé leur volonté en ce qui concerne les aspects politiques et économiques de la sécurité, en excluant, toutefois, les questions de défense.

La coopération politique européenne fut définitivement institutionnalisée à l'article 30 du titre III de l'Acte unique européen (AUE)¹.

Les bases de l'identité européenne, en matière de sécurité et de défense, ont été créées avec la réactivation de l'UEO et de son insertion dans le processus de construction européenne à la suite de la Plate-forme de la Haye en 1987² et de l'entrée en vigueur de l'AUE.

¹ L'AUE est entrée en vigueur le 27 janvier 1986.

² Le Conseil des Ministres de l'UEO a adopté, en octobre 1987, une « Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité » qui contenait dans son préambule l'engagement suivant : « Nous rappelons notre engagement de construire une union européenne, conformément à l'Acte unique européen, que nous avons tous signé en tant que

Le 14-15 décembre 1990, lors du Conseil européen de Rome, a débuté la Conférence Intergouvernementale (CIG) sur l'Union Politique. Les conclusions du Conseil se référaient à une Communauté européenne (CE) avec des capacités dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité.

Mais, ce furent la fin de l'affrontement Est-Ouest, la libération des pays d'Europe centrale et orientale, la disparition de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie³ qui ont bouleversé l'architecture européenne de sécurité. Au face à face entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie a succédé une situation plus complexe, à la fois moins dangereuse (disparition de la menace majeure, celle d'une invasion ou d'une attaque soviétique), et plus imprévisible (retour des conflits en Europe, symbolisé par des conflits yougoslaves).

La prolifération des conflits violents régionaux et internationaux demandait une action plus importante du plus grand acteur économique au Monde, pour équilibrer la métaphore tant de fois utilisée du « géant économique et nain politique ».

Pour être un acteur actif et influent dans les affaires globales, la CE devait assurer la synergie entre les composantes «politique» et «économique» afin de renforcer les activités externes. A cet égard, l'institutionnalisation de la PESC dans le Traité de Maastricht avait bien comme objectif le renforcement de la composante politique.

CHAPITRE 2 – LA CARACTERISATION DE LA PESC

La PESC peut être caractérisée par ses objectifs et son champ d'application, ses instruments, ses institutions, son processus de décision et son financement.

2.1 - Les objectifs et le champ d'application de la PESC

L'article 11 du Traité d'Amsterdam⁴ (TUE) précise que la PESC couvre « tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité ». Le même article énumère la liste suivante de cinq objectifs fondamentaux de la PESC traduisant l'ambition de celle-ci :

- « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ;
- le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes ;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final de Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris ;
- la promotion de la coopération internationale ;

membres de la Communauté européenne. Nous sommes convaincus que la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense ».

³ L'Alliance militaire autour du bloc de l'Est. Le contrepoids de l'OTAN pendant la Guerre Froide, créée en 1955. Les pays membres du Pacte ont été : l'URSS, Albanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, République Démocrate de l'Allemagne, Roumanie et Tchécoslovaquie).

⁴ Le Traité d'Amsterdam a été signé le 2 octobre 1997 et est entré en vigueur le 1 mai 1999. Le Traité d'Amsterdam est le Traité de l'Union européenne (TUE) actuellement en vigueur. Chaque fois qu'il y a une référence à un article du Traité d'Amsterdam, il est marqué TUE.

- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Il est à noter que ces objectifs sont également cités au premier pilier⁵. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'objectif mentionné à l'article 11, para. 1 dernier tiret, du TUE, et l'article 177, para. 2, du Traité instituant la Communauté européenne (TCE). La conséquence de cette répétition est la juxtaposition et la confusion entre les objectifs, procédures et instruments de la CE et de la PESC respectivement.

2.2 - Les instruments de la PESC

La PESC dispose de quatre instruments qui encadrent son travail et sa politique, à savoir la déclaration, l'action commune, la position commune et la stratégie commune.

2.2.1 – La déclaration

Les moyens classiques hérités de la CPE sont les déclarations. Il s'agit de l'information mutuelle et la concertation au sein du Conseil sur toutes les questions d'intérêt général. Les déclarations, bien que non prévues explicitement dans le traité, constituent l'ordinaire de l'activité de la PESC et s'inscrivent du reste dans le droit fil de la CPE.

2.2.2 – La position commune et l'action commune

L'un des mérites du TUE a été de formaliser deux types d'actes au titre de la PESC. Conformément au mode de pensée juridico-normatif en usage dans la sphère communautaire, le choix a été de recourir à des instruments juridiques. Le TUE a prévu deux bases juridiques spécifiques permettant au Conseil d'adopter des textes à valeur juridique contraignante : la position commune et l'action commune (article 12 du TUE).

La position commune est une décision du Conseil qui s'adresse surtout aux Etats membres. Elle a un caractère contraignant qui se manifeste dans l'obligation pour les Etats membres de conformer leur diplomatie aux positions adoptées et l'obligation de défendre les positions communes au sein des organisations internationales.

L'action commune s'adresse également aux Etats membres en les obligeant à mettre en commun les moyens d'action pour la réalisation et la mise en œuvre des objectifs établis. Elle a néanmoins un champ d'application relativement indéterminé. En effet, les circonstances qui peuvent justifier l'action commune ne sont pas clairement identifiées dans le TUE (« les domaines où les Etats membres ont des intérêts en commun »⁶).

Il y a cependant deux choses qui séparent l'action commune de la position commune ; la première a besoin d'une orientation préalable du Conseil européen tandis que la deuxième n'en a pas. En outre, la mise en œuvre des positions passe par des mesures qui relèvent de l'initiative des Etats

⁵ L'UE est constituée par trois piliers. Le premier est le pilier communautaire composé par les Traités instituant la Communauté européenne (CE), la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), basés sur des procédures communautaires d'intégration. Le deuxième pilier concerne la politique étrangère et de sécurité commune. Et le troisième pilier relatif à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Le deuxième et le troisième pilier sont basés sur des procédures intergouvernementales (de coopération).

⁶ Article J 1 para. 3, du Traité de Maastricht.

membres et de la Commission et non pas par une gestion commune des moyens d'action. Les positions communes ont ainsi une procédure plus simple que les actions communes.

2.2.3 – La stratégie commune

À côté des actions et des positions communes, l'article 13 du TUE a introduit la stratégie commune avec des modalités de décision distinctes. Elle est adoptée par le Conseil européen, le cas échéant sur recommandation du Conseil.

D'après les débats qui ont eu lieu au sein de la CIG de 1996-1997⁷, ce nouvel instrument contribue à renforcer le pouvoir d'orientation et de direction du Conseil européen qui ne se limite plus à fixer des « orientations générales ». La stratégie commune se place ainsi au sommet de la hiérarchie des actes de la PESC, en raison de son auteur, ce qui détermine une claire « obligation de faire » pour le Conseil.

En réalité, sur le fond, la notion de stratégie n'est pas nouvelle. Nous trouvons déjà dans les conclusions des Conseils Affaires générales (CAG), voire dans certaines positions communes adoptées avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, des orientations stratégiques précises assignées à l'action extérieure de l'UE, comme par exemple, dans la position commune relative à l'Ukraine de novembre 1994, les « lignes directrices » sur l'ex-Yougoslavie arrêtée par le Conseil en octobre 1995 ou le document de stratégie à l'égard de la Russie, approuvé en novembre 1995.

Les stratégies communes adoptées après le TUE ont porté sur la Russie (Conseil européen de Cologne), l'Ukraine (Conseil européen de Helsinki) et la région méditerranéenne (Conseil européen de Lisbonne).

2.3 - Le cadre institutionnel de la PESC

Le cadre institutionnel de la PESC est composé par le Conseil européen, le Conseil (soutenu par la Présidence, le Haut Représentant pour la PESC), le Comité politique, la Commission européenne et le Parlement européen.

2.3.1 – Le Conseil européen⁸

Le rôle du Conseil européen est défini à l'article 13, para. 1, du TUE. Cet article stipule que « Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune ». Il a donc un rôle d'impulsion qui a été renforcé avec la responsabilité de définir des stratégies communes pour la PESC. Cette compétence additionnelle augmente le rôle du Conseil européen dans la conduction de la PESC et en augmente aussi le niveau de décisions prises.

Sachant que les décisions du Conseil européen sont prises par consensus et qu'il ne se réunit que quatre fois par année, il s'avère que les décisions dans la PESC seront de plus en plus difficiles à prendre après l'élargissement de l'UE.

⁷ Les résultats de la CIG sont consignés dans le TUE.

⁸ Le Conseil européen réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres, ainsi que le Président et un vice-président de la Commission.

2.3.2 – *Le Conseil*⁹

Le Conseil (Affaires générales) est compétent pour la PESC et la PECSD, le cas échéant accompagné par ses ministres de la défense. Les compétences du Conseil sont indiquées à l'article 13, para. 3, du TUE: « Le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales arrêtées par le Conseil européen ». Le Conseil est donc le seul organe décisionnel qui veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'UE.

2.3.2.1 – *Le Comité politique*

Afin d'être aidés dans la conduite de la politique étrangère, les ministres des Affaires étrangères sont assistés d'un « Comité politique », composé des directeurs des affaires politiques des ministères nationaux des Affaires étrangères. Ses tâches sont identifiées à l'article J.8, para. 5, du Traité de Maastricht¹⁰. Cet article prévoit que le Comité politique « suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative »¹¹.

2.3.2.2 – *La Présidence*

L'article 18, para. 1 et 2, du TUE, définit le rôle de la Présidence comme suit : « La Présidence représente l'UE pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. La Présidence a la responsabilité de la mise en œuvre des actions communes; à ce titre, elle exprime en principe la position de l'UE dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales. »

Cette suprématie de la Présidence dans la représentation de l'UE au titre de la PESC contribue à créer une confusion dans les relations extérieures, étant donné que la représentation de la CE est être assurée par la Commission (voir l'article 14, para. 3, et l'article 19, para. 1 et 2, du TUE). En outre, la confusion est aggravée par le système d'une présidence tournante (tous les 6 mois), ce qui ne favorise pas la continuité et la visibilité nécessaires à la PESC.

2.3.2.3 – *Le Secrétariat général du Conseil*

Le Secrétariat général du Conseil joue un rôle important dans la conduite de la PESC. Il assure une activité de nature logistique (organisation des travaux) et notariale, incluant l'établissement des comptes rendus de la quasi-totalité des réunions (groupes de travail, Comité politique, certains débats ministériels etc.). Il assure également une fonction de conseil et d'aide à la préparation des décisions du Conseil.

2.3.2.4 – *Le Secrétaire général du Conseil, Haut Représentant pour la PESC (SG/HR)*

Pour renforcer sa crédibilité dans les relations internationales, l'UE a créé le Haut Représentant pour la PESC qui est en même temps le Secrétaire Général du Conseil. Ainsi, l'UE dispose d'une voix et d'une autorité pour donner à la PESC la visibilité et la continuité dont elle avait besoin.

⁹ Le Conseil des ministres responsable pour la PESC et la PECSD est composé par les ministres des Affaires étrangères des Etats membres.

¹⁰ Devenu article 25 du TUE.

¹¹ Le travail de ce Comité politique doit se faire « sans préjudice de l'art. 207 du TCE » (article 25 du TUE).

C'était la réponse de l'UE à la question posée par l'extérieur et personnifiée dans la fameuse phrase de M. Kissinger¹², « quand je veux téléphoner en Europe pour des questions de défense et de sécurité à qui devrais-je m'adresser ? »

2.3.2.5 - La «Troïka »

Afin de promouvoir la continuité et la cohérence dans la politique externe de l'UE, le Traité d'Amsterdam a également introduit une nouvelle sorte de « troïka », constituée par le Président du Conseil, le SG/HR et la Commission. Cette « Troïka » assure une continuité avec deux institutions qui sont toujours présentes – le Haut Représentant et la Commission. Cela contribue à identifier les représentants de la PESC (le SG/HR) et de la CE (la Commission, notamment le Commissaire chargé des relations externes) et ainsi à diminuer la confusion entre les domaines respectifs de compétence.

Pour répondre au besoin de prendre des décisions plus rapidement, un « Centre de Planification et d'Alerte Rapide » a été créé au Secrétariat général du Conseil et placé sous la responsabilité du SG/HR. Ce centre devrait jouer un rôle de concertation entre le Conseil et la Commission de manière à assurer une cohérence avec la politique économique extérieure et la politique de développement de l'UE. Cependant, son efficacité doit encore être démontrée.

2.3.3 – La Commission

La Commission est, selon l'article 18, para. 4, du TUE, pleinement associée aux travaux dans le domaine de la PESC et possède un droit d'initiative partagée avec le Conseil. En outre, l'article 22, para. 2, du TUE, stipule que la Commission est autorisée au même titre que les Etats membres et la Présidence, à demander la convocation d'une réunion extraordinaire du Conseil en cas d'urgence. Dans ce cas précis, la Commission a la possibilité d'exercer pleinement sa capacité d'initiative.

De plus, la Commission participe aux réunions des groupes de travail, du Comité politique, du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité des représentants permanents (COREPER), du Conseil et du Conseil européen. De plus, elle est également membre de la nouvelle « Troïka ». Cela veut dire qu'elle est présente à tous les niveaux de la PESC (le planning, la prise de décision et son exécution).

Au niveau de la représentation externe de l'UE, l'article 3 du TUE prévoit que le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer sa cohérence externe et qu'ils « coopèrent à cet effet ». Cette obligation de coopération peut être considérée comme un signal qui indique que les deux institutions doivent combiner leurs activités externes et, ainsi, renforcer les synergies entre le premier et le deuxième piliers. La pratique démontre que cette coopération n'est pas toujours la meilleure et que le Conseil a de plus en plus la tendance d'interférer sur les compétences et prérogatives de la Commission.

2.3.4 – Le Parlement européen

Le rôle du Parlement européen (PE) dans la PESC est décrit à l'article 21 du TUE, qui prévoit que « La Présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune... ». Le PE a une compétence de

¹² M. Henry Kissinger a été le Conseiller de sécurité nationale du Président des Etats-Unis Richard Nixon entre 1969 et 1973. En 1973 il a été nommé Secrétaire d'Etat.

consultation, d'information, d'interpellation, de recommandation et de débat ; il s'agit donc d'une participation du PE réduite à l'essentiel. Cette compétence est très loin de son souhait exprimé au procès-verbal de la séance du 25 octobre 1991, à savoir approuver les intérêts communs essentiels définis par le Conseil européen, être associé à la formulation de la PESC, contrôler son application et disposer d'un droit de veto sur l'emploi de la force¹³.

La participation réduite du PE est cependant compensée par son rôle au titre du financement de la PESC. En effet, l'accord inter-institutionnel¹⁴ sur le financement de la PESC a considérablement augmenté le rôle du Parlement européen en ce qui concerne la consultation et l'information du PE sur tous les aspects financiers de la PESC. Le PE, étant une des branches de l'Autorité budgétaire, peut par ce biais amener le Conseil à lui donner davantage d'informations sur la PESC et à prendre en compte ses avis et recommandations sur la PESC. Il oblige aussi le Conseil à informer le PE sur toute décision relative aux coûts et à faire un rapport annuel sur les développements et options plus importantes de la PESC.

2.4 – Le processus décisionnel

S'agissant du deuxième pilier de l'UE, la PESC a comme règle générale l'unanimité. Toutefois, l'article 23 du TUE a introduit la possibilité d'une « abstention constructive » d'une part et l'extension du vote à la majorité qualifiée d'autre part.

La possibilité d'une abstention dite constructive est possible pour les décisions à l'unanimité. Elle permet à un Etat membre de ne pas s'opposer à une décision sans être pour autant tenu de l'appliquer. Cependant, cette clause est assujettie au principe de solidarité politique qui est partie intégrante de l'intégration européenne. De plus, les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une déclaration formelle ne peuvent pas représenter plus d'un tiers des voix affectées de la pondération prévue à l'article 205, para. 2, du TCE.

Le vote à la majorité qualifiée peut être utilisé pour l'adoption des actions communes et des positions communes ou toute autre décision qui serait basée sur des stratégies communes définies par le Conseil européen à l'unanimité. Ceci dit, le Conseil doit toujours décider à l'unanimité les questions qui peuvent faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée. Toutefois, sont exclues, du vote à la majorité qualifiée, toutes les décisions ayant des implications dans le domaine militaire ou de la défense.

Pour l'avenir, le Traité de Nice¹⁵ prévoit:

- l'extension du vote à la majorité qualifiée dans la désignation des représentants spéciaux PESC (article 23 du TUE) ;

- l'utilisation des « coopérations renforcées »¹⁶, sauf dans le domaine de la défense. Ce mécanisme sera plus opérationnel. En effet, le Traité de Nice a supprimé la possibilité, prévue actuellement dans le TUE, à chaque Etat membre de mettre un veto au déclenchement d'une coopération

¹³ Parlement européen, *Résolution sur la Conférence intergouvernementale sur la politique extérieure et de sécurité commune*.

¹⁴ Accord inter-institutionnel de juillet 1997 entre le Conseil et le PE.

¹⁵ Le Traité de Nice n'est pas encore en vigueur car il doit d'abord être ratifié par les Etats membres. L'Irlande, le premier pays à se prononcer, a voté contre sa ratification lors d'un référendum le 7 juin 2001.

¹⁶ Les « coopérations renforcées » permettent à certains Etats membres de coopérer ensemble, dans l'intérêt de l'Union alors même que tous les Etats ne voudraient pas ou ne pourraient pas le faire dans l'immédiat, étant entendu qu'ils resteraient libres de rejoindre le groupe ultérieurement.

renforcée. Il est exigé maintenant, au moins, la majorité d'Etats membres pour instaurer une coopération renforcée ; et

- la conclusion d'accords internationaux dans le domaine PESC sera décidée à la majorité qualifiée pour l'adoption des décisions ou des mesures internes, en conformité avec la nouvelle rédaction de l'article 24 du TUE. Il est à noter que la possibilité de conclure des accords internationaux n'a jamais été appliquée à ce jour. Nous croyons cependant que les accords futurs entre l'UE et l'OTAN seront négociés sur cette base juridique, permettant ainsi son application effective pour la première fois.

2.5 – Le financement

L'article 28 du TUE stipule que les dépenses opérationnelles sont automatiquement à la charge du budget communautaire. Ceci à l'exception des opérations ayant des implications militaires ou de défense, et chaque fois que le Conseil, à l'unanimité, en décide autrement.

Les dépenses opérationnelles de la PESC sont classées comme des dépenses « non obligatoires ». Le Parlement européen a aussi le « dernier mot » pour ces dépenses dans le cadre de la procédure d'adoption du budget des Communautés européennes. Cependant, cette compétence est limitée au budget annuel de la PESC et non au contrôle du PE à toutes les actions communes.

Dans le but de favoriser l'adoption du budget annuel, un accord inter-institutionnel a été conclu entre le PE, le Conseil et la Commission. L'objectif de l'accord était de promouvoir la concertation entre les branches de l'Autorité budgétaire (le Conseil et le PE) et établir des mécanismes de flexibilité pour répondre rapidement à des demandes financières qui n'étaient pas prévues.¹⁷

Le TUE a ainsi contribué à l'amélioration de la procédure de financement de la PESC, qui auparavant était l'un des sujets les plus conflictuels entre les deux branches de l'Autorité budgétaire.

CHAPITRE 3 - LES MOYENS NECESSAIRES AU DEVELOPPEMENT DE LA PESC

Sur base de la caractérisation de la situation actuelle de la PESC faite au chapitre 2, nous estimons qu'il convient d'améliorer les domaines suivants pour rendre la PESC plus efficace : la communautarisation du deuxième pilier et l'amélioration du cadre institutionnel et du processus décisionnel.

3.1 – La communautarisation du deuxième pilier

La solution idéale pour une PESC plus efficace serait la communautarisation du deuxième pilier. La PESC ferait ainsi partie du premier pilier dans sa totalité ou partiellement (comme cela s'est passé avec l'Accord de Schengen¹⁸). Parmi les avantages de la communautarisation nous pouvons citer l'élimination de la confusion de compétences entre les institutions responsables pour la

¹⁷ Voir également point 2.3.4 ci-dessus.

¹⁸ L'Accord de Schengen a été signé le 14 juin 1985 par cinq Etats membres de la CE : les pays du Benelux, la RFA et la France. Son objectif visait avant tout à supprimer graduellement les contrôles aux frontières communes des Etats signataires. Actuellement, l'Accord est déjà intégré au TCE donc, fait partie du premier pilier de l'UE.

PESC, à savoir la Présidence du Conseil, le SG/HR et la Commission (son Président et son Commissaire chargé des relations externes).

D'inspiration fédéraliste, l'idée de communautarisation de la PESC, ou à tout le moins, la perspective d'une extension des méthodes communautaires à la PESC, est régulièrement défendue par certains Etats membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Grèce, Italie, Pays-Bas). A titre d'exemple, le Chancelier allemand M. Schröder et son ministre des Affaires étrangères M. Fischler ont parlé à plusieurs reprises de la création des «Etats-Unis de l'Europe» en défendant l'idée d'une Union fédérale avec une armée européenne. Il convient cependant d'admettre que cette solution ne semble pas envisageable dans une perspective à court/moyen terme.

3.2 – Un meilleur cadre institutionnel

En attendant une communautarisation éventuelle du deuxième pilier, les améliorations intermédiaires suivantes pouvaient être suggérées :

- préciser l'articulation des compétences entre le COPS, et le COREPER. Le COPS devrait avoir la responsabilité principale pour la préparation du Conseil quand il s'agirait de trancher de questions relevant de la politique étrangère. Il y a aussi les groupes de travail qui se réunissent de façon épisodique quand la Présidence du Conseil en exercice ainsi le décide ;
- préciser les mécanismes institutionnels de coopération. Il existe une panoplie de mécanismes de coopération - plusieurs groupes de travail, le COPS, le COREPER, pour préparer le Conseil - ce qui ralentit fréquemment la prise de décision et cela au détriment de la concertation. Cette particularité liée à l'héritage de la CPE, révèle la primauté donnée à l'intergouvernemental, consacrée dans le cadre du second pilier. La logique intergouvernementale inspire, d'ailleurs, de façon encore plus marquée, l'organisation et le fonctionnement des groupes de travail. Nous espérons que cette situation sera améliorée avec le COPS ;
- avoir une instance de concertation permanente entre les Etats membres. En effet, le temps écoulé pour élaborer une position commune et arriver à un accord entre les Etats membres est, généralement, trop long malgré l'urgence des événements. L'impuissance de l'UE pendant la guerre de l'ex Yougoslavie en est un très mauvais exemple : la concertation au sein des instances de l'UE était trop lente puisque chaque gouvernement devait, dans le secret des cabinets ministériels, prendre des positions parfois difficilement conciliables entre les Etats membres.

3.3 – Un processus décisionnel plus efficace

Le processus décisionnel doit être plus rapide et plus simple. En effet, dans un monde où la nécessité d'agir rapidement et même d'anticiper les événements s'impose avec une acuité particulière, les procédures décisionnelles de la PESC paraissent inadaptées.

Le vote à l'unanimité du Conseil constitue la conséquence directe du caractère intergouvernemental du deuxième pilier avec le droit de veto permanent de chaque Etat membre. A cet égard, le recours au vote à l'unanimité peut être encore plus compliqué par le fait que l'UE est composé par des Etats neutres¹⁹ à côté des Etats avec une conception différente de la sécurité et de la défense.

¹⁹ Le dernier élargissement de l'UE en 1995 s'est fait avec l'entrée de trois pays neutres – la Suède, la Finlande et l'Autriche. L'Irlande, déjà membre depuis 1973, fait aussi partie du groupe des pays neutres. Avec la disparition de la

Certes, même si le TUE prévoit des « dérogations » du vote à l'unanimité, il ne s'agit pas de véritables dérogations. En effet, le recours à la majorité qualifiée est autorisé seulement après un vote à l'unanimité. Il y a donc un besoin d'assouplissement des conditions de vote à la majorité qualifiée pour pouvoir généraliser la mise en œuvre des orientations du Conseil. Une façon de commencer cet assouplissement serait d'inverser la règle des conditions de vote, à savoir le Conseil devrait décider à la majorité qualifiée et uniquement dans des cas exceptionnels à l'unanimité. Ainsi, le vote devrait être étendu à la majorité qualifiée à tous les domaines de la PESC.

Une autre possibilité de contourner la règle de l'unanimité serait le recours aux coopérations renforcées permettant à un Etat de ne pas s'associer à une entreprise commune, sans toutefois en interdire sa mise en œuvre. De plus, l'utilisation de l'abstention constructive serait aussi une possibilité de contourner le vote à l'unanimité.

TITRE II - LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ET DE DEFENSE

La PECSO est la composante de défense de la PESC. Notre analyse commencera par décrire ses antécédents historiques, suivie par une description de ses objectifs et structures. L'analyse se terminera par une appréciation de la future Europe de la défense.

CHAPITRE 1 - LA COMPOSANTE DE DEFENSE DE LA PESC

1.1. – Antécédents

1.1.1 – Les premiers pas vers une politique européenne de sécurité et de défense

La réflexion sur une capacité européenne de défense a commencé immédiatement après la fin de la Deuxième guerre mondiale.

Le Traité de Paris du 27 mai 1952 prévoyait la création d'une Communauté européenne de Défense (CED) entre la France, l'Allemagne, l'Italie et les trois Etats du Benelux. La CED concevait l'Europe avec une structure fédérale ou confédérale comprenant une armée européenne dont les soldats seraient mis à disposition par les Etats membres. Le projet de la CED a cependant échoué à la suite du refus le 30 août 1954 de l'Assemblée nationale française de le ratifier, par crainte d'un éventuel réarmement allemand et de la reconstitution de son armée.

De toute façon, ce projet n'a pas été en vain puisque deux conséquences sont sorties de ce plan : l'intégration de l'Allemagne dans l'OTAN en 1955 et la révision du traité de Bruxelles de 1948

bipolarisation Est-Ouest, la marge de manœuvre et le sens de la neutralité se sont réduits. D'une part, les Etats neutres européens ont perdu leur rôle de « tampons » entre les deux blocs. D'autre part, la notion d'alliance militaire n'a plus le même intérêt. Enfin, la neutralité n'est pas une réponse adaptée aux nouvelles menaces, qu'il s'agisse de la criminalité transnationale, des mouvements massifs et incontrôlés de réfugiés ou encore des dégradations écologiques majeures, qui requièrent tous la mise en œuvre de solutions collectives. C'est pour cette raison que la Suède, la Finlande et l'Autriche ont entrepris aux cours des dernières années de réduire la portée de leur neutralité au principe de non-participation à des alliances militaires et donc au volet défense de la PECSO.

qui a donné à l'Alliance atlantique tous les pouvoirs en matière militaire au détriment de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)²⁰.

Le 31 mai 1960, le Général de Gaulle faisait une conférence de presse où il précisait ses intentions relatives à ce qui s'appelait la « construction de l'Europe occidentale » : « Contribuer à bâtir l'Europe occidentale en un groupement politique, économique, culturel et humain, organisé pour l'action et la défense, c'est à quoi la France veut s'appliquer (...) que la voie suivie soit celle d'une coopération organisée des Etats, en attendant d'en venir un jour à une imposante confédération ».²¹

Le premier et le deuxième plan Fouchet, respectivement du 2 novembre 1961 et du 18 janvier 1962, prévoyaient une union indissoluble d'Etats.

Le premier plan Fouchet, dans son article 2, indiquait que « L'union a pour but : de parvenir...à l'adoption d'une politique étrangère commune...de renforcer...la sécurité des Etats membres contre toute agression grâce à l'adoption d'une politique commune de défense »²². Il s'agissait d'une véritable Union politique européenne basée sur la coopération intergouvernementale. La différence entre ce Plan et le Plan de la CED était que la défense européenne ne s'articulait pas de manière indépendante par rapport à l'OTAN.

Le deuxième Plan Fouchet stipulait dans le même article que « L'Union a pour but de rapprocher, de coordonner et d'unifier la politique des Etats membres dans les domaines d'intérêt commun : politique étrangère, économie, culture, défense ».²³ La contre-proposition des délégations restantes allait plus loin : « ...les objectifs [principaux] de l'union européenne sont : l'adoption d'une politique étrangère commune ; l'adoption d'une politique de défense commune [dans le cadre de l'Alliance atlantique] [contribuant au renforcement de l'Alliance atlantique] »²⁴. Ce libellé est toujours d'actualité. Nous dirions même que ce libellé allait plus loin que les textes actuels.

Le projet de la communauté européenne de défense a échoué. Le désaccord entre la France et les autres délégations de la CEE a suspendu définitivement les négociations le 17 avril 1962. Le Président français de l'époque, le Général de Gaulle, défendait une « Europe des patries » totalement opposée à la vision supranationaliste de Jean Monnet et de Robert Schuman.

1.1.2 – Le rôle de l'UEO

Seule demeurait alors l'UEO.

Son article V prévoit que « au cas où l'une des Hautes Parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaire et

²⁰ L'UEO a été créé par les Accords de Paris du 23 octobre 1954, où le « Traité de Bruxelles Modifié » a été signé par la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les trois principaux objectifs de ce Traité étaient : constituer en Europe occidentale une base solide pour la reconstruction de l'économie européenne ; se prêter mutuellement assistance pour faire obstacle à toute politique d'agression ; promouvoir l'unité et encourager l'intégration progressive de l'Europe.

²¹ « Construção da Europa Política : o relançamento » dans *50 Anos de Europa : os grandes textos da construção europeia*, Parlamento Europeu, Portugal, 1997, pp. 46. Le choix des termes soulignés nous appartient.

²² « Plano Fouchet para uma união política europeia » dans *50 Anos de Europa : os grandes textos da construção europeia*, Parlamento Europeu, Portugal, 1997, pp. 49.

²³ Ibidem, p.50.

²⁴ Ibidem.

autres ». L'UEO demeurerait cependant une organisation de concertation essentiellement politique ne disposant pas des structures opérationnelles.

Dans les années '80, les pays membres de l'UEO²⁵ décidaient de « réactiver » l'organisation en adoptant, en octobre 1987, la « Plate-forme de la Haye sur les intérêts européens en matière de sécurité ». Les Etats membres de l'UEO y affirmaient leur conviction que « la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense ».

Dans la CIG de 1990-91, deux groupes distincts se sont développés au sein des Etats membres de l'UE liés au choix du mode de traitement de la sécurité et de la défense européenne : les « européistes » et les « atlantistes ».

Les « européistes », avec les Allemands et les Français en tête, défendaient une politique de défense européenne autonome de l'OTAN avec l'éventuelle intégration de l'UEO dans l'UE. Ceci pour ne pas être dépendante des Etats-Unis.

Les « atlantistes », avec les Anglais en tête, défendaient un rapprochement de l'UE à l'OTAN dans le domaine de la défense, où le système de sécurité européen serait dépendant de l'OTAN (voire des Etats-Unis).

En 1991, il y a eu deux documents bilatéraux, illustratifs de ces deux groupes :

- la Déclaration Anglo-Italienne du 4 octobre qui concevait la politique européenne de sécurité commune basée sur la relation transatlantique avec l'OTAN ; et
- l'Initiative franco-allemande en matière de Politique étrangère de sécurité et de défense du 16 octobre qui parlait des relations UE/UEO et UEO/OTAN, concevant l'intégration de l'UEO dans l'UE. L'UEO serait donc compétente dans le domaine de la défense de l'UE.

Ces deux documents ont contribué à l'inclusion, dans le Traité de Maastricht de 1992, de la première référence à la défense dans un texte juridico-communautaire. Le Traité de Maastricht parle en effet d'une PESC qui inclura à l'avenir le développement d'une « politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Il y a donc une coopération échelonnée dans le temps : d'abord la sécurité, ensuite la mise en œuvre d'une politique de défense commune et finalement, « le moment venu », vers une « défense commune ». Cette coopération est complétée à son tour par l'article J.1.2., para. 2, du Traité de Maastricht où l'on retrouve parmi les objectifs de la PESC « le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ces formes ».

L'article J.4.2 du Traité de Maastricht précise que « l'Union demande à l'UEO, qui fait partie intégrante du développement de l'UE, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'UE qui ont des implications dans le domaine de la défense ». La possibilité d'évoquer les questions de défense au sein de l'UE a été a priori acquise.

Parallèlement, les pays de l'Union membres de l'UEO ont approuvé une « déclaration sur le rôle de l'Europe occidentale et sur les relations avec l'UE et avec l'Alliance atlantique ». Cette déclaration, annexée au Traité de Maastricht (déclaration n° 30), couvrait les relations entre l'UEO

²⁵ Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni (la Grèce est devenue le 10^e membre de l'UEO en 1992).

et l'UE, les relations entre l'UEO et l'Alliance atlantique et le développement des capacités opérationnelles de l'UEO. Conformément aux vœux des « atlantistes », l'UEO y apparaît comme le moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique et est invitée à agir en conformité avec les positions adoptées dans l'Alliance atlantique.

La Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 a constitué un élément central dans la volonté de doter l'UEO de structures opérationnelles propres, de nature à favoriser la préparation, la conduite et le suivi d'éventuelles opérations militaires et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'OTAN. À l'époque, les États membres de l'UEO se sont déclarés prêts à mettre à la disposition de l'UEO des unités militaires comprenant tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO.

Les différents types de missions militaires pouvant incomber à l'UEO ont été définis dans la Déclaration de Petersberg. Outre une contribution à la défense commune dans le cadre de l'application de l'article 5 du Traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles modifié, les unités des États membres pourraient être utilisées pour :

- des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
- des missions de maintien de la paix ; et
- des missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

La Déclaration de Petersberg impliquait également que l'UEO était prête à soutenir, au cas par cas et conformément à ses propres procédures, la mise en œuvre efficace des mesures de prévention des conflits et de gestion de crises, notamment les activités de maintien de la paix de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU). Parallèlement, la déclaration s'est prononcée en faveur d'un solide partenariat transatlantique et a souligné l'importance d'une mise en œuvre de la déclaration relative à l'UEO annexée au Traité de Maastricht.

Cependant, plusieurs tentatives se sont révélées infructueuses pour de multiples raisons liées à la faiblesse des capacités opérationnelles de l'UEO ou au nombre réduit des décisions de l'UE ayant des implications militaires. De fait, l'UEO n'a jamais été utilisée pour conduire des opérations militaires de maintien ou de rétablissement de la paix, mais s'est trouvée, au contraire, cantonnée à des opérations de police : opération de Sharp Guard de surveillance dans l'Adriatique de l'embargo à l'encontre de l'ex-Yougoslavie (1992), opération relative à l'embargo sur le Danube (1993), détachement de police à Mostar (1994) et mise en place d'un Élément multinational de conseil en matière de police en Albanie (1997).

Pour sa part, lors du Sommet de Bruxelles en 1994, l'OTAN avait reconnu officiellement le renforcement d'un pilier européen de l'Alliance par le biais de l'UEO. Elle s'était aussi déclarée prête à faciliter le recours aux moyens et capacités collectifs de l'Alliance « pour des opérations de l'UEO menées par les alliés européens en application de leur politique étrangère et de sécurité commune ». En 1996, avec l'approbation du concept de « groupes de forces interarmées multinationales » (GFIM), le Conseil de l'Atlantique Nord a décidé que les éléments européens comprenant des positions de commandement, des moyens de planification et de soutien de l'OTAN pourraient être utilisés lors des opérations dirigées par l'UEO.

En 1996, lors de la CIG chargée de la révision du Traité de Maastricht, une large majorité s'est dégagée en faveur de l'affirmation d'une Identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance, de même qu'un resserrement des liens entre l'UE et l'UEO. Ce resserrement comprenait le passage de certains éléments de l'UEO à l'UE, d'une part, et à la dotation à l'UE des capacités militaires autonomes, d'autre part.

1.2 – La PECSO

Pendant la guerre du Kosovo et en Bosnie, les Etats membres se sont rendus compte de leur incapacité opérationnelle. Les opérations de manutention de paix sans mécanismes d'imposition de la paix ne sont pas efficaces. Et, dans des opérations de gestion de crise il faut inclure le risque et le financement.

Il y a eu ainsi quelques avancées dans la volonté politique des Etats membres en ce qui concerne les structures politico-militaires de la PECSO dont nous parlerons au point 2.3 ci-dessous.

Cette volonté politique a été le résultat d'un long processus de maturation qui s'est concrétisé au sommet européen de Pörtlbach, en Autriche, sans caractère officiel des Chefs d'Etat et de gouvernement, les 23 et 24 octobre 1998. En effet, c'est à Pörtlbach que M. Tony Blair, le Premier Ministre britannique, a accepté ce qu'il avait refusé jusqu'alors à cause de sa fidélité pour Washington ; le bien-fondé de l'UE en matière de défense et sa légitimité à disposer de capacités militaires et politiques autonomes afin de pouvoir mener des actions militaires ou non militaires de crises, avec ou sans l'OTAN.

La PECSO était ainsi lancée. Le point culminant de cette révolution a eu lieu en décembre 1998 à Saint-Malo, où la France et le Royaume-Uni ont adopté une déclaration commune affirmant que « L'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale. (...) A cette fin, l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. (...) Pour pouvoir prendre des décisions et, lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, pour approuver des actions militaires, l'Union européenne doit être dotée de structures appropriées. Elle doit également disposer d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement, et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile, en prenant en compte les moyens actuels de l'UEO et l'évolution de ses rapports avec l'UE. A cet égard, l'Union européenne devra pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés (moyens européens pré-identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN, ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN).»

En avril 1999, au sommet de Washington, l'OTAN a pris acte de la résolution de l'UE à se doter d'une capacité d'action autonome, a confirmé son intention d'utiliser le dispositif UEO-OTAN existant en vue de la création d'une relation directe OTAN-UE et s'est déclarée prête « à définir et à adopter les dispositions requises pour permettre l'accès aisé de l'Union européenne aux moyens et capacités collectifs de l'Alliance pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas engagée militairement en tant qu'Alliance. ».

En juin 1999, le Conseil européen de Cologne a mis en œuvre les objectifs de Saint-Malo pour ce qui était de la gestion des crises. Le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 quant à lui a fixé comme objectif global d'être en mesure jusqu'à 2003 de déployer dans un délai inférieur à 60 jours et de soutenir pour une durée d'au moins un an, des forces pouvant aller jusqu'au niveau d'un Corps d'armée (60.000 hommes). « Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et

dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. »²⁶

Le 20 novembre 2000, il y a eu une conférence d'engagement de capacités des Etats membres, à Bruxelles. Cette conférence a permis de rassembler les engagements nationaux concrets correspondant aux objectifs militaires de capacités fixés par le Conseil européen d'Helsinki. Conformément aux décisions de Feira et Helsinki, les Etats membres se sont engagés sur une base volontaire, à des contributions nationales correspondant aux capacités de réaction rapide identifiées pour atteindre l'objectif global défini à Helsinki (« à l'horizon de 2003, l'UE sera capable de conduire l'ensemble des missions de Petersberg »).

La nécessité d'améliorer encore la disponibilité, la « déployabilité », la capacité de durer et l'interopérabilité des forces a cependant été identifiée pour satisfaire pleinement aux besoins des missions de Petersberg les plus exigeantes. Le besoin de développer les équipements militaires, y compris les armes et les munitions, et les services de soutien, y compris dans le domaine médical, ainsi que la prévention des risques opérationnels et la protection des forces, ont été identifiés.

En décembre 2000 au Conseil européen de Nice, le transfert des éléments de l'UEO à l'UE²⁷ a été prévu notamment :

- la gestion de crise dans le cadre des missions de Petersberg ;
- le « centre satellitaire »²⁸ chargé de l'exploitation d'images satellitaires et aériennes et l'Institut d'études de sécurité (IES)²⁹ ; et
- la gestion d'une mission de coopération technique de police en Albanie, qui était confiée à l'UEO sur base de l'article 17 du TUE.

Dans la déclaration annexée à l'acte final du Traité de Nice, il a été prévu que « l'objectif de l'Union européenne est d'être rapidement opérationnelle » et « qu'une décision à cet effet sera prise par le Conseil européen le plus tôt possible au cours de l'année 2001 et, au plus tard, par le Conseil européen de Laeken/Bruxelles ».

Dans cette déclaration, les conclusions suivantes ont été tirées:

- les opérations militaires sous la direction de l'UE dans l'ensemble des tâches de Petersberg n'impliquent pas la création d'une armée européenne ;
- l'OTAN est l'organisation responsable de la défense collective des Etats membres de l'UE et elle continue à jouer un rôle important dans la gestion de crises ;
- le développement de la PECSO contribue à la vitalité d'un lien transatlantique renoué ;

²⁶ Annexe 1 à l'Annexe IV des Conclusions de la présidence, Helsinki, 10 et 11 décembre 1999

²⁷ Il est marqué « transfert » d'éléments et non pas intégration de l'UEO à l'UE, parce que le Traité Modifié de Bruxelles est toujours en vigueur du fait de son article V, de défense collective entre les Etats membres.

²⁸ Ce Centre est situé à Torrejón, près de Madrid et a été inauguré en avril 1993. Il est responsable de l'interprétation et l'analyse des données satellitaires servant à la vérification des accords de maîtrise des armements, au suivi et à la gestion de crises à l'appui d'opérations de l'UEO, et à la surveillance maritime et de l'environnement.

²⁹ L'IES de l'UEO est situé à Paris. Il est né le 1er juillet 1990 et son objectif principal était de faciliter la promotion de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD).

- l'UE reconnaît la responsabilité première du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale ;
- l'UE doit poursuivre le développement des capacités civiles dans les quatre domaines prioritaires fixés par le Conseil européen de Feira : police, renforcement de l'état de droit, renforcement de l'administration civile et protection civile ; et
- la création des organes politiques et militaires permanents (la description de ces organes sera faite ci-dessous dans le développement des structures politico-militaires) dont la décision a été prise au Conseil européen d'Helsinki et au Conseil européen de Feira. Ces organes ont été créés initialement sous la forme intérimaire, mais sont entre-temps devenus permanents.

CHAPITRE 2 – LES OBJECTIFS ET LES STRUCTURES DE LA PECSO

2.1 – La prévention des conflits

La prévention des conflits est une des priorités de la PECSO. Aux Conseils européens de Cologne, d'Helsinki et puis de Feira, il a été décidé que l'UE devait assumer pleinement ses responsabilités en matière de prévention des conflits. L'UE a souligné sa détermination de développer une capacité autonome de décider, et là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. À cette fin, les Etats membres ont décidé de développer des capacités militaires plus efficaces, mais de ne pas créer une armée européenne, donc de ne pas dupliquer inutilement ce qui existe déjà à l'OTAN en montrant aux esprits plus sceptiques que son rôle n'est pas de faire la concurrence à l'OTAN.

En juin 1999, au Conseil européen de Cologne, l'UE s'est engagée à faire le nécessaire pour disposer des capacités et instruments qui lui permettrait de prendre des décisions concernant l'ensemble des missions de prévention de conflit et de gestion de crise (« missions de Petersberg »). Le Conseil européen a chargé le Conseil « Affaires générales » de préparer les conditions et mesures nécessaires pour réaliser ces objectifs, et notamment de définir les modalités de l'inclusion des fonctions de l'UEO qui étaient nécessaires à l'UE pour assumer ses nouvelles responsabilités. A cet égard l'objectif du Conseil européen était d'adopter les décisions nécessaires jusqu'à la fin de l'année 2000. Dans cette éventualité, l'UEO en tant qu'organisation aurait achevé sa mission (comme il a été constaté en effet).

Le Conseil européen de Cologne a défini les causes des conflits violents :

- déséquilibre des opportunités politiques, socio-économiques ou culturelles entre groupes d'identité différente ;
- manque de légitimité démocratique et de gouvernance effective ;
- absence d'opportunités pour la conciliation pacifique de groupes d'intérêts et la démarcation de lignes séparatistes entre groupes d'identité différente ; et
- manque d'une société civile active et organisée.

C'était au Conseil européen d'Helsinki (cf. ci-dessus) que l'UE a établi les conditions nécessaires pour pouvoir assumer la globalité des activités de prévention de conflits et des missions de « Petersberg ».

Le Conseil européen de Feira de juin 2000 avait invité le Secrétaire Général/Haut Représentant et la Commission à soumettre au Conseil européen de Nice des recommandations concrètes sur la manière d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'UE dans le domaine de la prévention des conflits. Un rapport a été présenté avec les principaux défis que l'UE devait relever en vue d'une prévention effective des conflits et des recommandations essentielles à court terme.³⁰

Les moyens utilisés par l'UE dans la prévention des conflits sont les instruments de politique commerciale, les accords de coopération, l'aide au développement et d'autres formes de coopération économique, les politiques sociales et environnementales, l'aide humanitaire fournie par l'EuropeAid et par les Etats membres, les capacités militaires et civiles en matière de gestion de crises, les instruments diplomatiques et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Il ne faut pas oublier que la Communauté est le premier fournisseur d'aide au développement et d'aide humanitaire dans le monde, aussi bien que le partenaire commercial le plus important.

Pour que les politiques menées par l'UE soient efficaces, il faut qu'elle adopte une approche d'anticipation, en cernant les problèmes avant qu'ils ne deviennent graves et en concrétisant l'alerte rapide par une action rapide. Ce passage d'une culture de réaction à une culture de prévention a besoin de la volonté politique des Etats membres, élément essentiel au développement des relations extérieures de l'UE. Et cette volonté politique est toujours dépendante de l'opinion publique européenne qui n'est pas toujours préparée pour comprendre la raison d'une action de prévention avant le début d'un conflit.

L'UE a bien payé politiquement et financièrement l'échec en ex-Yougoslavie. Mais, ce n'est pas seulement d'échecs que l'histoire de l'intervention de l'UE dans la prévention de conflits s'écrit. L'UE a aussi contribué à une meilleure stabilité dans la zone de l'Europe centrale et orientale : la rapidité de l'aide politique et financière apportée au Monténégro, le soutien aux forces démocratiques de Serbie ainsi que le Sommet de Zagreb, y compris dernièrement la Macédoine, par exemple.

2.2 – La gestion de crises militaires et non-militaires

La gestion de crises militaires a été déjà objet de réflexion ci-dessus. Maintenant, nous allons nous pencher sur la gestion de crises non militaires.

Au Conseil européen de Feira, l'UE a identifié les quatre axes d'efforts prioritaires pour lesquels l'UE entend se doter des capacités concrètes, pouvant être utilisés dans des opérations menées par l'ONU, l'OSCE ou dans le cadre des missions autonomes dirigées par l'UE :

- la police ;
- le renforcement de l'état de droit ;

³⁰ « Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits », Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire Général/Haut Représentant et la Commission.

- le renforcement de l'administration civile ; et
- la protection civile.

En ce qui concerne la police, les Etats membres se sont engagés à fournir jusqu'à 2003, dans le cadre d'une coopération volontaire, jusqu'à 5.000 policiers dont 1.000 devront pouvoir être déployés dans un délai de 30 jours, pour des missions internationales couvrant toute la gamme des opérations de prévention des conflits et de gestion de crises.

Pour le renforcement de l'état de droit, il a été créé une base de données, régulièrement mise à jour, visant à recenser la capacité des Etats membres de mettre à disposition du personnel spécialisé en matière judiciaire et pénitentiaire.

En matière de renforcement de l'administration civile et de protection civile, l'UE devra poursuivre sa réflexion sur la base des recommandations du Conseil européen de Feira, en vue de définir des objectifs concrets et de doter l'UE de moyens adaptés lui permettant de faire face efficacement à des crises politiques complexes.

2.3 – Les structures institutionnelles politico-militaires

La structure politique la plus importante dans le cadre de la PESCD est toujours le Conseil des Affaires générales. Lorsque le CAG examine des questions liées à la PECSD, les ministres de la défense y participent, s'il y a lieu, afin de donner des orientations en matière de défense.

Pendant la Présidence portugaise le 1 mars 2000, l'UE a mis en place, au Conseil, des structures politiques et militaires intérimaires. Ces structures chargées du développement de la PECSD sont devenues permanentes après le Conseil de Nice en décembre 2000. Les structures qui feront l'objet de l'analyse ci-dessous sont le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire de l'UE et l'Etat-major de l'UE.

2.3.1 - Le Comité politique et de sécurité (COPS)

Le COPS est composé de représentants nationaux de niveau d'ambassadeurs. Il est chargé de traiter quotidiennement de tous les aspects de la PESC, y compris la PECSD, conformément aux dispositions du TUE et sans préjudice de la compétence communautaire.

Il a été accordé que le SG/HR peut, sans préjudice de l'article 18 et après consultation de la présidence, présider le COPS (qui peut se réunir en formation des directeurs politiques). Cependant, il y a certains Etats qui souhaitent que le SG/HR devienne le président permanent du COPS pour éviter le manque de continuité qui représente le changement à chaque Présidence.

Le COPS joue un rôle central dans la définition et le suivi de la réponse de l'UE à une crise, sans préjudice de l'article 207 du TCE. Mis à part les tâches définies à l'article 25 du TUE, il appartient au COPS :

- d'examiner, pour ce qui le concerne, les projets de conclusions du Conseil Affaires Générales ;
- de donner des orientations pour les sujets relevant de la PESC aux autres comités :
 - être un interlocuteur privilégié du SG/HR et des représentants spéciaux ;

- recevoir des informations, des recommandations et des avis du Comité pour les aspects civils de la gestion de crises et adresser à celui-ci des directives pour les sujets relevant de la PESC ;
 - coordonner, superviser, contrôler les travaux dans le domaine de la PESC des différents groupes de travail, auxquels il pourra adresser des directives et dont devra examiner les rapports ;
- de conduire, à son niveau, et dans les formes prévues par le Traité, le dialogue politique :
- être l'instance privilégiée de dialogue sur la PECS ;
 - assumer, sous l'autorité du Conseil, la responsabilité de la direction politique du développement des capacités militaires, en tenant compte de la nature des crises auxquelles l'Union entend répondre. Dans le cadre du développement des capacités militaires, le COPS bénéficiera de l'avis du Comité militaire assisté de l'Etat-major européen.

En temps de crise, le COPS est l'instance du Conseil responsable d'envisager une réponse de l'UE, dans le cadre institutionnel unique et sans préjudice des procédures de décision et de mise en œuvre de chaque pilier. Dans ce cas précis, le COPS peut agir au nom du Conseil. Ces pouvoirs ne figurent pas expressément dans le Traité ce que laisse douter de la validité et de la rigueur juridique de telle mesure.

2.3.2 - Le Comité militaire de l'UE (CMUE)

Le CMUE est composé des chefs d'Etat-major des armées (CEMA), représentés par leurs délégués militaires (REPMIL).

Le CMUE donne des avis militaires et formule des recommandations destinées au COPS et fournit des directives militaires à l'EMUE. Le président du CMUE (PCMUE) assiste aux sessions du Conseil lorsque celui-ci doit prendre des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense.

Le CMUE est l'organe militaire le plus élevé au sein du conseil.

Dans des situations de gestion de crises, le CMUE :

- adresse une directive initiale au directeur général de l'EMUE (DGEMUE) pour définir et présenter des options militaires stratégiques, à la demande du COPS ;
- évalue les options militaires stratégiques élaborées par l'EMUE et le transmet au COPS ;
- adresse au COPS des avis et des recommandations sur le concept d'opérations (CONOPS), mis au point par le commandement d'opérations et le projet de plan d'opération (OPLAN) élaboré par le commandant d'opérations. Ces recommandations sont faites sur la base de l'évaluation effectuée par l'EMUE ; et
- adresse un avis au COPS sur l'option de fin d'opération.

2.3.3 - L'Etat-major de l'UE (EMUE)

L'EMUE met ses compétences militaires au service de la PECS, notamment dans le cadre des opérations militaires de gestion de crises menées par l'UE. Il est chargé de l'alerte rapide, de

l'évaluation des situations et de planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales.

Dans des situations de gestion de crise, le EMUE :

- sollicite et traite des informations précises provenant d'organismes de renseignement et d'autres informations pertinentes émanant de toutes les sources disponibles ;
- assiste le CMUE dans ses contributions à la directive initiale de planification et aux directives de planification du COPS ; et
- élabore les options militaires stratégiques, organisées par ordre de priorité, qui constitueront la base des avis militaires du CMUE au COPS

CHAPITRE 3 – LA FUTURE EUROPE DE LA DEFENSE

L'Europe de la défense ne semble pas envisageable pour le moment. Ceci puisque, d'une part, les missions de défense collective continuent à être assurées par l'OTAN en vertu de l'article V du traité de Washington (et éventuellement l'article 5 du traité de l'UEO) et, d'autre part, l'UE manque d'une capacité militaire d'action autonome.

En effet, dans l'avenir prévisible, les missions de défense européenne seront de portée limitée et ne comprendront que celles de Petersberg. L'exécution des missions de Petersberg, qui selon le TUE peuvent relever de la future politique européenne de défense commune, exige des structures cohérentes et capables de mener à bien des actions coordonnées. Il n'est pourtant pas envisageable de constituer des forces européennes nouvelles qui deviendraient totalement indisponibles pour l'OTAN³¹. Ceci a été confirmé par une déclaration finale annexée au Traité de Nice qui a précisé qu'il n'y avait pas, pour le moment, l'intention de créer une armée européenne. A cela peut être ajouté le fait que les Américains insistent sur le respect de la règle des trois « D » (pas de discrimination, de découplage et de duplication au sein de l'OTAN)³² et leur souhait que l'UE n'ait pas de planification opérationnelle séparée de l'OTAN.

Pour avoir un jour une véritable Europe de la défense, il faudra doter l'UE des moyens propres et efficaces, y inclus une capacité d'action européenne autonome. Ceci suppose :

- une instance de décision plus simple et plus rapide(1) ;
- une capacité de planification militaire adéquate (2) ;
- une chaîne de commandement européenne (3) ; et
- des moyens de communication et de logistique rendant possible la constitution d'une force européenne projectable et réactive à grande distance (4).

³¹ L'OTAN ne dispose que de moyens propres très limités. Parmi ces moyens, figurent des infrastructures d'une utilité réduite pour des opérations de gestion des crises, un système de détection aéroporté et, surtout, les quartiers généraux de l'organisation militaire intégrée. Pour le reste, les forces de l'OTAN sont d'origine nationale.

³² Les 3 D ont été introduits par l'ancien Secrétaire d'Etat américaine Mme Albright (pas de découplage, ni de duplication entre les deux rives de l'Atlantique, ni de discrimination intra-européenne).

(1) La question d'une instance de décision plus simple et plus rapide a déjà été développée au chapitre 3 intitulé « Les moyens nécessaires au développement de la PESC ».

(2) S'agissant de la capacité de planification militaire, un « Centre de planification et d'alerte rapide » existe déjà au sein du Secrétariat du Conseil, sous la responsabilité du SG/HR, mais dans une forme embryonnaire. La planification stratégique consiste à préparer les décisions d'intervention qui doivent être prises au sein de l'UE. Elle a pour objet de déterminer les objectifs militaires stratégiques poursuivis, le degré d'emploi de la force, les risques encourus, les règles d'engagement et les besoins en moyens militaires.

(3) Quant à la chaîne de commandement de l'intervention européenne, il a été créé par les décisions prises au Conseil d'Helsinki. Le Conseil d'Helsinki a fixé l'objectif global de développer des capacités militaires et des structures politico-militaires. Récemment, ces dernières sont devenues des structures permanentes (le Comité politique et de sécurité est devenu structure permanente le 22 janvier 2001, le Comité militaire de l'UE le 9 avril et le Etat-major de l'UE le 11 juin).

L'efficacité des moyens de commandement et de planification destinés à être mis en œuvre dans un cadre européen, ainsi que celle du dispositif de forces correspondant, doit être vérifiée par des exercices fréquents et d'ampleur suffisante. La politique de l'UE en matière d'exercices ainsi qu'un programme d'exercices de l'UE ont été approuvés au Conseil européen de Göteborg, le 15/16 juin 2001. « Cette politique définit les besoins de l'UE dans ce domaine et la catégorie d'exercices, y compris les exercices conjoints avec l'OTAN, et elle constituera la base pour la mise en œuvre effective de tous les exercices de l'UE. »³³ La participation des membres européens de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE a aussi été prévue ainsi que celle d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE.

(4) Pour ce qui concerne les moyens de communication et de logistique rendant possible la constitution d'une force européenne projectable et réactive à grande distance, il convient de noter que lors d'une conférence d'engagement de forces, en novembre 2000, les Quinze avaient reconnu à nouveaux des lacunes militaires dans les domaines du transport aérien stratégique, du renseignement et des communications. C'est pourquoi les ministres de la Défense ont jugé nécessaire d'organiser une deuxième conférence d'engagement de forces à la fin de l'année 2001 pour « garder l'élan ».

Pour sa part, M. Javier Solana, le SG/HR, a dit le 6 avril 2001 que l'UE « doit combler ses lacunes militaires. Il faut désormais se concentrer sur l'étape suivante : les capacités stratégiques ». Il a ajouté « La politique européenne de défense ne sera pas crédible sans une compréhension plus claire des ressources financières nécessaires ».³⁴

Pour développer ces capacités, il faut que les Etats membres augmentent leurs budgets dans le domaine de la défense. Il faut améliorer quantitativement et qualitativement les capacités existantes. Quantitativement parce que la tendance générale des Etats membres de l'UE dans les 15 dernières années a été de diminuer les dépenses de défense en pourcentage de leur produit intérieur brut³⁵. Qualitativement parce qu'il faut aussi raisonner en fonction des postes de dépenses. « Les Européens dépensent trop en personnel et, dans une moindre mesure, en

³³ Rapport de la Présidence au Conseil européen de Göteborg sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense, p. 6.

³⁴ Communiqués de presse : europa.eu.int

³⁵ Voir tableau 1 dans l'annexe.

équipements conventionnels, mais pas suffisamment en moyens de renseignement comme les satellites et les avions reconnaissance de type Awacs »³⁶ et d'autres systèmes d'armes modernes.

Ainsi, l'UE pourrait disposer d'un groupe de forces interarmées dont elle assurerait le commandement et fournirait la logistique. Ce groupe de forces interarmées européen revêtirait des configurations variables selon les crises et les besoins militaires qui en découleraient. Son ossature pourrait être constituée par la force européenne de réaction rapide à caractère international. Cette force européenne serait destinée à être employée sous commandement stratégique européen dans le cadre du groupe de forces interarmées européen. Mais, elle pourrait aussi être mise à la disposition du DSACEUR (Commandant suprême adjoint des forces alliées en Europe) ou d'un autre commandement d'opération pour être utilisé dans un cadre atlantique.

³⁶ Mme Nicole Gnesotto, Directrice de l'Institut d'Etudes de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), dans une interview à Olivier Guez, avril 2001.

DEUXIEME PARTIE - LE ROLE DE L'ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN) POUR LA SECURITE ET LA DEFENSE EUROPEENNE

L'OTAN est la seule alliance militaire existante en Europe. Son objectif prioritaire est toujours la défense collective de ses membres. Néanmoins, elle doit également s'adapter pour faire face aux nouveaux défis après la Guerre Froide et établir des relations avec l'UE.

Cette partie analysera d'abord les caractéristiques de l'OTAN et ensuite son adaptation aux nouveaux défis. L'analyse se terminera avec une description des relations entre l'OTAN et l'UE, y inclus l'établissement de l'IESD.

TITRE 1 - L'OTAN

CHAPITRE 1 – LA CARACTERISATION DE L'OTAN

1.1 – La primauté de la défense collective

L'OTAN est née avec la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, lorsque les pays d'Europe occidentale et leurs alliées de l'Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada) se sont inquiétés de la politique et des méthodes expansionnistes de l'URSS. Pendant la Guerre Froide l'OTAN était la seule organisation internationale avec des compétences dans le domaine de la sécurité et de la défense européenne, envisagées du point de vue de la défense collective. L'article 5 du Traité de Washington établit comme fonction prioritaire d'apporter aux alliés une garantie d'assistance militaire mutuelle en cas d'agression contre leur territoire dans la zone de l'Atlantique Nord.

Deux autres fonctions de l'OTAN découlent de cette fonction primordiale de défense collective. En raison de la garantie militaire qu'elle apporte à la sécurité de ses membres européens, l'OTAN fournit une des bases de stabilité du continent qu'elle renforce par le dialogue avec les pays d'Europe centrale et orientale non-membres de l'OTAN, la Russie, l'Ukraine et les autres pays de la CEI. En outre, parce qu'elle est l'expression de la solidarité qui unit les Etats-Unis et l'Europe, l'OTAN est une enceinte de consultation transatlantique sur les questions de sécurité affectant les intérêts vitaux des Etats membres. Ce dualisme de stabilité européenne par le dialogue pan-européen et de concertation transatlantique garde toute sa pertinence.

1.2 – L'OTAN après la fin de la Guerre Froide

Avec la fin de la Guerre Froide et la fin de la division de l'Europe, l'OTAN a eu intérêt à s'adapter au nouvel ordre mondial et à se restructurer. Ceci pour permettre sa participation au développement de structures de sécurité coopérative de l'Europe et pour faire face aux nouvelles menaces.

La Déclaration de Londres du 6 juillet 1990 faisait référence à une Alliance Atlantique Nord renouvée. La Déclaration avançait des propositions sur le développement de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale dans une large gamme d'activités politiques et militaires, y inclus l'établissement d'une liaison diplomatique régulière avec l'OTAN.

En novembre 1991, à Rome, l'Alliance a présenté le nouveau Concept stratégique. Lors du Sommet de Washington, le 23-25 avril 1999, les pays de l'OTAN ont adopté une nouvelle version

du Concept stratégique adaptée au XXI^e siècle et guidant son évolution politique et militaire future.

En janvier 1994, à Bruxelles, l'OTAN a lancé l'initiative du Partenariat pour la paix (PPP). Tous les pays partenaires du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) et les Etats de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)³⁷ ont été invités à y participer. Le Concept de Groupes de forces interarmées multinationales et d'autres mesures visant à développer l'Identité européenne de sécurité et de défense ont été approuvés.

En juillet 1997, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont été invitées à entreprendre des pourparlers d'adhésion à l'OTAN, conformément à l'article 10 du Traité de Washington et à la déclaration du sommet de l'OTAN en janvier 1994 à Bruxelles, qui disait comme suit : « Nous escomptons un élargissement de l'OTAN aux Etats démocratiques, à l'Est, et nous l'envisagerions favorablement ».

En 1997 encore, il y a eu la reconnaissance de l'avancée et des engagements représentés par l'Acte fondateur OTAN-Russie³⁸ et la signature de la Charte sur un partenariat spécifique entre l'OTAN et l'Ukraine.

En avril 1999, lors du Sommet de Washington et de la célébration de son 50^e anniversaire, l'Alliance a :

- approuvé une nouvelle version du Concept stratégique ;
- réaffirmé l'attachement au processus d'élargissement de l'Alliance et approuvé un plan d'action pour l'adhésion à l'intention des pays qui souhaitent en devenir membres – « manifestation pratique de la politique de la porte ouverte » ;
- achevé les travaux sur les éléments pris lors des décisions de Berlin relatives à la construction de l'IESD au sein de l'Alliance et décidé d'en accroître l'efficacité ;
- lancé l'initiative sur les capacités de défense ;
- intensifié les relations avec les Partenaires à travers un Partenariat pour la paix renforcé et plus opérationnel ; développé les consultations et la coopération dans le cadre du Conseil de partenariat euro-atlantique ;
- réaffirmé l'importance de l'Ukraine pour la sécurité et la stabilité euro-atlantiques ;
- intensifié le dialogue méditerranéen ;
- décidé d'intensifier les efforts de l'Alliance contre les armes de destruction massive (ADM) et leurs vecteurs ; et
- réaffirmé son attachement à l'Accord de Paix de Dayton, et examiné les tâches prioritaires actuelles de la Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine ainsi que la nécessité d'alléger la force et d'envisager la structure et les effectifs qu'elle aurait à l'avenir.

³⁷ Depuis janvier 1995, elle est devenue l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

³⁸ « Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la fédération de la Russie », Paris, 27 mai 1997.

1.3 - Le nouveau Concept stratégique de l'OTAN

Comme indiqué au point 1.2 ci-dessus, le nouveau Concept stratégique de l'OTAN a vu le jour en novembre 1991 au Sommet de Rome. L'OTAN, en tenant compte des changements du concept de sécurité, a affirmé que la sécurité reposait sur des considérations politiques, économiques, sociales et environnementales aussi bien que sur des considérations relatives à la défense. L'OTAN a également reconnu que les aspects structurels et institutionnels devaient être adaptés. En outre, l'OTAN a affirmé son rôle dans la nouvelle architecture de sécurité européenne en parallèle avec d'autres institutions (OSCE, UE, UEO, et Conseil de l'Europe). Finalement, l'OTAN a réaffirmé le besoin de la coopération et de l'établissement du dialogue avec de nouveaux Partenaires et d'autres institutions, dont le but était de maintenir un dispositif efficace de défense collective et de développer la base indispensable de la gestion de crise et de la prévention des conflits. Donc, la coopération, le dialogue et la défense collective étaient les trois éléments complémentaires de la politique de sécurité de l'Alliance réaffirmés à Rome. Par ailleurs, au niveau structurel, les forces de l'OTAN ont été adaptées en créant des unités plus petites et plus souples. Les forces conventionnelles ont été largement réduites et également plus mobiles. Ceci, d'une part, pour pouvoir réagir à une plus vaste gamme de situations imprévues et plus flexibles et, d'autre part, pour pouvoir intervenir dans la gestion de crises de différents types et façons sans ou avec l'intervention militaire.

En avril 1999, au Sommet de Washington, les Chefs d'Etats et de gouvernement de l'OTAN ont approuvé la dernière version du nouveau Concept stratégique de l'OTAN. Il a réaffirmé la manutention de la défense collective et le renforcement du lien transatlantique aussi bien que le besoin d'assurer un équilibre qui permettra aux Alliés européens de prendre une plus grande responsabilité. Ce Concept stratégique définit la politique de sécurité et de défense de l'OTAN, les concepts opérationnels, le dispositif de forces conventionnelles et nucléaires et les mécanismes de défense, en tenant toujours compte du besoin de se maintenir à jour face à l'évolution de l'environnement de la sécurité. Au sein de l'OTAN, il y a eu des réformes internes incluant une nouvelle structure de commandement. Cette structure comprenait un nouveau concept du GFIM, le développement de mécanismes qui permettaient l'utilisation rapide des forces pour toute sorte de missions de l'OTAN et la construction de l'IESD³⁹. En outre, l'Alliance a réaffirmé son ouverture permanente à de nouvelles adhésions et la continuation de la coopération et du dialogue avec d'autres pays dans le cadre de sa politique coopérative de la sécurité euro-atlantique.

1.4 – Les Partenariats

Toutes ces initiatives de l'OTAN ont caractérisé sa transformation externe au cours des dernières années ainsi que son ouverture à des nouveaux membres et à de nouvelles formes de Partenariats.

1.4.1 - Le Partenariat pour la Paix

Le PPP vise à renforcer la sécurité et la stabilité de la région euro-atlantique à travers la promotion de vastes relations de partenariat, de coopération et de dialogue avec d'autres pays de la région euro-atlantique, ayant en vue l'accroissement de la transparence, de la confiance mutuelle et de la capacité conjointe avec l'Alliance.

Il a été créé en 1994 et il contribue à renforcer la sécurité de diverses manières parmi lesquelles nous relèverons :

³⁹ Le concept des GFIM et le développement de l'IESD ont été approuvés, pour la première fois, lors du Sommet de Bruxelles, en janvier 1994.

- le développement de la coopération entre les pays partenaires et l'Alliance grâce à des activités de planification et de formation et à des exercices communs ce qui contribue aussi à leur capacité à prendre part à des missions de maintien de la paix, à des missions de recherche et de sauvetage et d'autres missions humanitaires ;
- la participation des pays partenaires à un nombre croissant de domaines de coopération dans le cadre de l'Alliance, dont les plans civils d'urgence, les secours en cas de catastrophe et les programmes scientifiques et environnementaux ; et
- le document cadre du PPP qui comprend un engagement de l'OTAN à tenir des consultations avec tout participant actif au Partenariat qui constaterait l'existence d'une menace directe pour son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité.

Quelques exemples de la mise en pratique des actions susmentionnées sont :

- le rôle que le PPP a joué en facilitant la création de la Force de mise en œuvre multinationale (IFOR) chargée d'aider à l'application des dispositions militaires de l'Accord de paix sur la Bosnie ; et
- la contribution directe à la Force de stabilisation (SFOR), dirigée par l'OTAN, à laquelle ont participé dix-neuf pays non membres de l'OTAN.

Le PPP, grâce à son travail sur les missions de Petersberg, ainsi que le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) apportent aussi une contribution importante à la prévention des conflits. Le CPEA a été inauguré à la suite de la dernière réunion ministérielle du CCNA à Sintra le 30 mai 1997. Il offre un cadre général pour des consultations sur des questions politiques et des questions liées à la sécurité, ainsi que pour un renforcement de la coopération dans le contexte du PPP.

1.4.2 - Le Partenariat OTAN/Russie

« L'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie », a été signé le 27 mai 1997.

L'Acte fondateur a institué un nouveau forum, le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie, qui doit servir de cadre aux consultations, à la coordination, à la coopération et à la recherche du consensus entre l'Alliance et la Russie et, dans la mesure du possible, à des décisions et à des actions conjointes sur des questions de sécurité d'intérêt commun.

Le rôle du Conseil conjoint permanent, est de renforcer la coopération entre l'OTAN et la Russie et de trouver des possibilités d'action conjointe. Il se réunit régulièrement au niveau des Ambassadeurs et au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la défense. Il peut aussi se réunir au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement.

Les sujets de consultation et de coopération entre l'OTAN et la Russie sont essentiellement :

- la prévention de la prolifération des armes de destruction massive ;
- l'échange d'informations sur la politique de sécurité et de défense et sur les forces armées ;

- la conversion des industries de défense ;
- les questions d'environnement liées à la défense ;
- la préparation aux situations d'urgence dans le secteur civil ; et
- d'éventuelles actions conjointes, dont les opérations de maintien de la paix.

Un exemple de la mise en pratique de ces activités a été le travail d'équipe entrepris entre les forces de l'OTAN et celles de la Russie, opérant avec d'autres pays et d'autres organisations internationales, pour mettre en application l'Accord de paix sur la Bosnie et stabiliser la situation en Bosnie-Herzégovine.

Cependant, depuis les opérations aériennes menées par l'OTAN dans la République fédérale de Yougoslavie (fin 1998 - début de 1999), la Russie a suspendu les contacts avec l'OTAN et a mis fin à la coopération dans un certain nombre de domaines. Les contacts sont déjà repris sous peine d'être affectés cette fois-ci par le projet américain de bouclier antimissile.

1.4.3 - Le Partenariat OTAN/Ukraine

« La Charte sur un partenariat spécifique entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et l'Ukraine » a été signée le 29 mai 1997. La Charte ouvre des nouvelles possibilités de coopération et de consultation sur des questions politiques et de sécurité entre l'OTAN et l'Ukraine. L'indépendance, la stabilité et la démocratie de l'Ukraine sont très importantes pour le développement de l'Europe dans son ensemble.

Les points de collaboration sont essentiellement :

- l'interopérabilité et la coopération militaire ;
- les aspects économiques de la sécurité ;
- les questions scientifiques et technologiques ;
- les questions de sécurité liées à l'environnement (dont la sûreté nucléaire) ;
- la recherche et les réalisations aérospatiales ; et
- la coordination entre civils et militaires de la gestion et du contrôle de la circulation aérienne.

Un exemple de la mise en pratique a été la participation de l'Ukraine à l'opération en Bosnie destinée à ramener la paix durable dans cette région.

1.4.4 - Le dialogue avec la Méditerranée.

La stabilité dans la région de la Méditerranée est un élément essentiel pour la sécurité en Europe. En 1994, l'OTAN a initié le dialogue avec six pays de la Méditerranée (Égypte, Israël, Jordanie, Mauritanie, Maroc et Tunisie). Ce dialogue vise la transparence, la coopération et la confiance entre l'Alliance et la région méditerranéenne.

Les thèmes de coopération sont surtout :

- le dialogue politique ; et
- possibilité pour les pays méditerranéens de participer aux programmes de l'OTAN dans les domaines de la science, des plans civils d'urgence, de l'information et de l'éducation ; possibilité pour eux aussi d'examiner des activités en matière de maîtrise des armements et de gestion de crise.

Le dialogue méditerranéen est un dialogue évolutif quant à la participation et quant aux sujets traités. Il est un complément à d'autres activités internationales existantes dans la région, comme le Processus de Barcelone de l'UE, le processus de paix au Proche-Orient et les initiatives méditerranéennes qui existaient dans l'UEO et qui existent dans l'OSCE.

TITRE 2 - LES RELATIONS OTAN/UE

CHAPITRE 1 - LE DEVELOPPEMENT DE L'IDENTITE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE AU SEIN DE L'OTAN

Le concept de l'IESD est né au sein de l'UEO en 1987, à la Haye, lors de la déclaration de la Plate-forme mentionnant l'Acte Unique comme son prolégomène et visant à développer une « identité européenne en matière de défense ». En 1990, deux ans avant la déclaration de Petersberg, les Douze Etats membres de la Communauté européenne songeaient à avoir recours à l'IESD. En 1992 à Maastricht, l'UE a demandé à l'UEO, qui « faisait partie intégrante du développement de l'Union européenne d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense »⁴⁰.

Le 19 juin 1992, avec la déclaration de Petersberg, l'UEO mettait en œuvre le Traité de Maastricht. L'UEO était chargée des Missions de Petersberg.

Au Sommet de l'OTAN à Bruxelles, le 10-11 janvier 1994, l'OTAN a confirmé que l'émergence de l'IESD consoliderait le pilier européen de l'OTAN tout en renforçant le lien transatlantique, permettant aux Alliés européens d'assumer une plus grande responsabilité dans leur sécurité et leur défense communes. L'OTAN a envisagé le développement des capacités qui pourraient à la fois répondre aux besoins européens et contribuer à la sécurité de l'OTAN – capacités qui ont été qualifiées de « séparables » mais non « séparées ».

Après les décisions prises à Berlin et à Bruxelles en 1996, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ont adopté une série de mesures visant à préparer des opérations dirigées par l'UEO en mettant sur pied des forces capables d'opérer sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO. L'OTAN et l'UEO se sont régulièrement consultés dans le cadre de leurs réunions semestrielles. Les conseils permanents des deux organisations, qui se réunissent séparément mais aussi conjointement, ont été chargés, ainsi que leurs organes subordonnés, de la mise en œuvre de ces mesures.

Le 23-25 avril 1999, au Sommet de Washington, l'OTAN a bien accueilli le projet de Saint-Malo, en se montrant prédisposée à « transférer » à l'UE ce qu'elle avait déjà accordé à l'UEO.

⁴⁰ Article J.4(2) du Traité de Maastricht et article 17(1) et (3) du TUE.

Dans le nouveau Concept stratégique, l'OTAN a précisé que l'augmentation des responsabilités et capacités des Alliés européens relatives à la sécurité et à la défense permettaient le renforcement de l'environnement de sécurité de l'Alliance. Il a également été affirmé qu'en même temps que le processus de développement de l'IESD se développait au sein de l'OTAN, les Alliés européens renforceraient plus leur contribution à la défense commune et à la paix et stabilité internationales, y compris à travers des forces multinationales. Par ailleurs, l'OTAN a lancé une Initiative sur les capacités de défense destinée à aider les forces militaires de l'OTAN à accroître leur mobilité, leur interopérabilité, leur aptitude à mener les opérations prolongées et leur efficacité. En même temps, l'OTAN a apporté des modifications à la structure de commandement militaire intégrée, de façon à tenir compte de la transformation de l'environnement de sécurité. Ces changements ont été réalisés avec le but de permettre à l'OTAN de mener ses opérations de façon plus efficace.

Mais ce développement se fait lentement faute d'une volonté politique. Les pays neutres et les « européens » contestent le concept de pilier européen au sein de l'Alliance et les pays OTAN, non-membres de l'UE, surtout la Turquie, contestent l'utilisation des moyens et des capacités de l'OTAN par l'UE (voir chapitre 4 de cette Partie).

Le manque de volonté politique mis à part, il faudra aussi résoudre la question de savoir comment, dès lors que l'Europe disposera d'une force militaire autonome, sera exercé le choix entre les trois types d'intervention auxquels une situation de crise pourra désormais donner lieu à :

- soit une intervention menée sous la seule responsabilité de l'OTAN ;
- soit une intervention menée sous la direction de l'UE avec le recours aux moyens de l'OTAN ;
- soit une intervention menée sous la direction de l'UE avec ses propres moyens.

En ce qui concerne la première situation de crise, les Etats-Unis ont une position très ferme : l'OTAN a le droit de « premier refus », c'est à dire la prérogative de décider, face à une situation de crise, si l'Alliance atlantique entend ou non prendre la direction d'une intervention militaire. Il est difficile d'imaginer un conflit au niveau international où l'OTAN serait prête à intervenir militairement mais pas politiquement et où les Etats membres de l'UE seraient dans la situation inverse.

Imaginons, ensuite, dans la deuxième situation de crise, où, dans un contexte précis de conflit international, que les intérêts de l'UE seraient différents de ceux de l'OTAN ; le premier estimant souhaitable une intervention et le dernier, sans s'y opposer, ne voulant pas y être impliqués. Quel serait alors la marge de manœuvre de l'UE pour utiliser les moyens de l'OTAN ? Comme mentionné dans le cadre du nouveau concept stratégique de l'OTAN, l'utilisation des moyens de l'OTAN en faveur de l'UEO (maintenant de l'UE), a été prévue pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas militairement engagée. Mais est-il possible d'imaginer que l'OTAN puisse mettre ses moyens à la disposition de l'UE si les Etats-Unis ne sont pas d'accord ?

Finalement, pour ce qui concerne la dernière situation, à savoir une intervention menée sous la direction de l'UE avec ses propres moyens, la solution serait très proche de la deuxième intervention, au moins à moyen terme. La raison est que l'Europe ne dispose pas actuellement des outils nécessaires à la conduite autonome d'une réponse militaire à une crise. Outre l'insuffisance de ses moyens de transport stratégiques maritime et aérien, elle ne serait pas en mesure de remplir seule les fonctions de renseignement et d'analyse de la situation, si importantes dans un tel contexte. Elle serait contrainte, dans une telle hypothèse, menée par ses propres forces, de faire

appel aux moyens disponibles dans le cadre de l'OTAN, qui, dans le cas d'espèce, sont des moyens américains.

Par ailleurs, qu'il s'agisse d'opérations menées par l'UE avec ou sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, une coordination étroite entre ces deux institutions est nécessaire en particulier aux premiers stades de la crise. Et ceci même avant la décision de s'engager militairement ou non. Une planification stratégique d'urgence pourrait par ailleurs se révéler indispensable.

CHAPITRE 2 – LA COOPERATION OTAN/UE

La coopération et le dialogue entre l'OTAN et l'UE sont essentiels pour assurer une Europe de sécurité et de stabilité. Mais, même si ces deux organisations ont leur siège dans la même ville, Bruxelles, elles n'avaient pas l'habitude de coopérer ou de dialoguer. Il s'agissait de deux organisations avec des structures internes et de modes de fonctionnement très différents, ce qui a contribué à aggraver la situation. De plus, l'UEO assumait le rôle d'intermédiaire pour des questions de sécurité. Toutefois, depuis que l'UE a commencé son processus de développement vers l'IESD et la PECS, la coopération et le dialogue entre l'OTAN et l'UE sont devenus indispensables. Ainsi, au Conseil européen d'Helsinki, l'UE a décidé que sa relation avec l'OTAN allait être caractérisée par une consultation et une coopération transparente et efficace sur la réponse militaire appropriée à donner en cas de crise.

Au Conseil européen de Nice, dans le Rapport de la Présidence, il a été affirmé que l'UE souhaite que l'OTAN réagisse favorablement aux arrangements concernant la consultation, la coopération et la transparence avec l'OTAN, émanant des décisions prises au Conseil européen de Feira de juin 2000 ainsi que aux modalités d'accès de l'UE aux moyens et capacités de l'OTAN.

Les consultations et la coopération entre les deux organisations seront développées sur les questions de sécurité, de défense et de gestion de crise d'intérêt commun en vue de permettre la réponse militaire la plus appropriée à une crise et d'assurer une gestion de crise efficace, dans le respect de l'autonomie de décision de l'OTAN et de l'UE.

Hors période de crise, un dialogue régulier sera maintenu. Le COPS et le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) se réunissent notamment au niveau ministériel, au moins une fois par présidence, avec la possibilité pour chaque organisation de proposer des réunions supplémentaires ; des réunions entre les groupes subsidiaires en format ad hoc UE/OTAN ou en format d'experts sont aussi envisagées. La présence du Secrétaire Général de l'OTAN à l'occasion des réunions ministérielles et du Président du Comité militaire de l'OTAN pour des réunions du Comité militaire, sont aussi envisagées par des dispositions du TUE et sur une base de réciprocité.

La première réunion des deux Comités militaires de l'UE et de l'OTAN a eu lieu le 12 juin 2001 au siège de l'OTAN. Il en est sorti une déclaration où il était dit que l'UE et l'OTAN ont entrepris de continuer à renforcer et à élargir leur coopération dans le domaine de la gestion de crises militaires et que chaque organisation traitera avec l'autre sur un pied d'égalité. Dans le cas d'émergence d'une crise, les contacts et les réunions seront intensifiés, y compris au niveau ministériel.

De ce qui précède suit qu'il y a un rapprochement continu entre les deux institutions. Tant l'OTAN que l'UE ont récemment créés de nouvelles structures politico-militaires pour faciliter la

coopération et le dialogue entre elles. Ce développement récent a déjà montré des résultats positifs, mais il reste encore d'autres efforts à faire, notamment quant à l'accès à l'information et pour les moyens et les capacités mentionnés dans le chapitre consacré à « la future Europe de la défense ».

CHAPITRE 3 - LE ROLE DES ETATS EUROPEENS DE L'OTAN NE FAISANT PAS PARTIE DE L'UE ET D'AUTRES PAYS CANDIDATS A L'ADHESION A L'UE

Au Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, il a été convenu que l'UE assurerait « le dialogue, la consultation et la coopération nécessaires avec les pays membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE (la Norvège, l'Islande, la Turquie, la République Tchèque, la Pologne et la Hongrie), avec d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE, ainsi qu'avec d'autres éventuels partenaires dans la gestion des crises dirigées par l'UE, en respectant pleinement l'autonomie de décision de l'UE, et le cadre institutionnel unique de l'Union. Des structures appropriées seraient mises en place afin de permettre le dialogue et les échanges d'informations avec les membres européens de l'OTAN non-membres de l'UE sur des questions liées à la politique de sécurité et de défense et à la gestion de crises ».⁴¹

Dans les conclusions du Conseil européen de Feira susmentionné, les Etats membres se sont accordés à développer le dialogue, la consultation et la coopération nécessaires avec les pays membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE en ce qui concerne la gestion de crises dirigée par celle-ci. La Présidence française a développé ce dialogue avec ces pays à plusieurs reprises – rencontre ministérielle le 21 novembre 2000 dans le prolongement de la conférence d'engagement de capacités ; au niveau du COPS intérimaire (COPSi) qui a tenu des réunions de la structure inclusive les 27 juillet, le 2 octobre et le 17 novembre, ainsi qu'à travers des réunions en formats d'experts militaires pour préparer les contributions des Etats tiers aux objectifs de capacités.

Au Conseil européen de Nice de décembre 2000, l'UE a agréé de « bénéficier des contributions » de ces Etats, en particulier de ceux qui ont la volonté et la capacité d'engager des moyens significatifs pour participer aux missions de Petersberg, en respectant, toutefois, le principe d'autonomie de décision de l'UE.

Il a été convenu que la fréquence et les modalités des consultations se feront en fonction des besoins. Au moins deux réunions par présidence auront lieu en formation UE+15, portant sur des questions liées à la PECSO et leurs éventuelles implications pour les pays concernés et deux réunions aux moins seront aussi organisées à chaque présidence avec les six pays européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE (15+6). Une rencontre ministérielle associant les 15 et les 6 sera organisée sous chaque présidence. Le COPS jouera un rôle très important dans la mise en œuvre de ce dispositif. Il se réunira au moins deux fois au niveau des représentants au Comité militaire même s'il y aura des échanges au niveau des experts militaires (notamment ceux relatifs à l'élaboration des échanges au niveau des experts militaires) ; il a été aussi prévu, à titre indicatif, la possibilité de convoquer des réunions d'experts en période de crise pour l'information sur les options stratégiques envisagées. D'autres réunions peuvent aussi être organisées si la présidence le souhaite.

⁴¹ Annexe 1 de l'annexe IV des Conclusions de la Présidence – Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, « Rapport de la Présidence sur le renforcement de la politique européenne commune de sécurité et de défense ».

Dans le cas précis d'une période de crise, le dialogue et la consultation sont intensifiés à tous les niveaux pendant la période précédant la décision du Conseil. Ainsi, dès que l'UE s'engage dans l'examen approfondi d'une option faisant appel aux moyens et capacités de l'OTAN, une attention particulière est accordée à la consultation des six Etats européens membres de l'OTAN non-membres de l'UE. Dès que le Conseil approuve le concept d'opération, ces Etats sont formellement invités à participer à l'opération selon les dispositions prévues à Helsinki :

- les membres européens de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'UE participeront à celle-ci s'ils le souhaitent et s'il s'agit d'une opération ayant recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Ils seront invités sur décision du Conseil à participer à des opérations pour lesquelles l'UE n'a pas recours aux moyens de l'OTAN ;

- d'autres pays qui sont candidats à l'adhésion à l'UE pourront être invités par le Conseil à participer à des opérations.

En ce qui concerne la gestion courante d'une opération, les alliés européens non-membres et les pays candidats à l'adhésion déployant des forces militaires significatives dans le cadre d'une opération dirigée par l'UE ont les mêmes droits et obligations que les Etats membres de l'UE participant à l'opération.

Mais, les exigences de certains de ces pays, surtout de la Turquie, sont plus larges qu'une simple contribution. Disposant de la plus grande armée de l'OTAN, candidat à l'UE, géographiquement et politiquement très exposée à des crises éventuelles dans le sud-est de l'Europe, la Turquie demande à être beaucoup plus associée à la politique de défense des Quinze que ne le prévoit le traité de Nice. La Turquie ne veut pas seulement être consultée dans le cadre des groupes de travail, elle souhaite participer à la prise de décision, ce que les Quinze ne veulent pas accepter. La Turquie, par conséquent, refuse aux Européens l'accès automatique aux moyens de l'Alliance.

Pour éviter, par ailleurs, des divisions au sein de l'Europe avec des structures de défense et de planification différentes, il faut que l'UE, dans ce cas précis le COPS, crée les infrastructures nécessaires pour engager ces pays dans les décisions prises lors des « missions de Petersberg ». Ceci peut être fait dans un sous-comité du COPS ou un groupe de travail spécialisé 15+6.

L'intérêt propre de ces pays mis à part, il y a d'autres raisons à leur intégration à part entière dans les opérations UE/OTAN :

- ils ont des forces militaires assez fortes (à l'exception de l'Islande), qui peuvent être intégrées dans les structures militaires utilisées lors d'une gestion de crise ; et

- ils ont une influence politique et régionale qui peut être utilisée dans certaines crises.

TROISIEME PARTIE - LES FACTEURS QUI PEUVENT INFLUENCER LA STABILITE ET LA SECURITE EUROPEENNE

Les deux premières parties ont été consacrées aux contributions de l'UE et de l'OTAN à une Europe de la sécurité et de la défense.

Nous allons nous pencher maintenant sur les facteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OTAN et de l'UE, qui peuvent influencer l'avenir de la stabilité et la sécurité européennes.

S'agissant du domaine interne, le chapitre premier traitera de l'élargissement de l'UE et de l'OTAN. S'agissant du domaine externe, le chapitre 2 abordera les relations avec les pays voisins et finalement le chapitre 3 analysera les autres facteurs susceptibles d'influencer la stabilité et la sécurité européenne.

CHAPITRE 1 - L'ELARGISSEMENT DE L'UE ET DE L'OTAN

1.1 - L'élargissement de l'UE

Le processus d'élargissement de l'UE vise à étendre les avantages de l'Union européenne, à savoir une entreprise réussie de réconciliation, de stabilité et de prospérité, à un cercle plus large d'Etats européens. Préserver la paix, encourager la stabilité et renforcer la sécurité internationale dans le monde constituent un objectif fondamental de l'UE. La prévention des conflits représente l'un de ses défis de politique extérieure les plus importants.⁴²

La politique d'élargissement de la CE/UE a été présente tout au long de son histoire. Quatre élargissements ont été faits depuis sa création et elle est en train de négocier le plus grand élargissement de son histoire. Cet élargissement est unique par le nombre (douze Etats sont en différentes phases de négociation) et par leur situation géographique (Pays de l'Europe centrale et orientale et de la Méditerranée). De plus, la plupart de ces Etats étaient jusqu'à la fin de la Guerre Froide, sous l'autorité de Moscou ou faisait partie de l'URSS.

Il est à noter que, cet élargissement a des implications positives et à risques pour la sécurité européenne.

On commencera par les implications positives. Premièrement, l'article 6 du TUE stipule que les conditions exigées d'un Etat pour qu'il puisse adhérer à l'UE sont le respect des principes de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, aussi bien que de l'état de droit. De l'ensemble des Etats candidats, il y a déjà une majorité qui respecte ces principes.

Deuxièmement, l'élargissement vise à augmenter la sécurité et la stabilité en Europe. L'appartenance à l'UE implique la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance. L'appartenance implique aussi le renforcement de la sécurité de l'UE et de ses Etats membres sous toutes ses formes, comme il est défini à l'article 11 du TUE. À cet égard, il suffit de reprendre l'histoire des Communautés européennes pour voir comment elle a contribué à la stabilité et à la sécurité entre les pays alliés et les ennemis à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale.

⁴² Rapport présenté au Conseil européen de Nice de décembre 2000 par le SG/HR et la Commission, « Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits.

Troisièmement, l'UE est le plus grand marché du Monde. La stabilité économique, la cohésion sociale et régionale et le développement des politiques communes ont déjà atteint un niveau très élevé, ce qui contribue énormément à la stabilité et à la sécurité des pays qui sont membres. Ces éléments seront apportés aux pays candidats après leur entrée dans l'UE.

Quant aux implications à risques, il est probable, premièrement, que l'entrée de certains Etats candidats dans l'UE puisse avoir des implications dans la sécurité « interne » de l'UE. L'entrée de certains Etats ayant des difficultés politiques avec des autres Etats membres peut être dangereux pour la sécurité « interne ». Dès le moment où l'Etat candidat deviendra membre, l'UE ne pourra plus utiliser la dissuasion pour encourager l'Etat à éviter le conflit. Néanmoins, il est à noter que l'UE peut prendre des mesures contre un Etat qui viole les principes de l'UE, tel quel il est énoncé à l'article 7 du TUE.

Deuxièmement, l'élargissement peut aussi « endommager » les relations de l'UE avec la Russie et les anciennes républiques de l'URSS qui ne seront pas candidates à l'UE. L'élargissement peut être vu comme un processus de division de l'Europe. Il faut noter que l'élargissement de l'UE aux pays déjà accueillis par l'OTAN et vice-versa peut provoquer un environnement de méfiance. Cependant, l'UE et l'OTAN ont des dialogues bilatéraux et des partenariats avec ces pays, afin d'éviter des malentendus, en privilégiant le dialogue, la coopération et la consultation.

Troisièmement, l'entrée des pays candidats peut rendre difficile les relations externes de l'UE. En effet, chaque nouvel Etat membre « importe » avec lui sa propre politique extérieure et ses intérêts internationaux. Ainsi, il se peut, par exemple, que les Etats de la CEI puissent faire un grand « lobby » contre la Russie en évitant tout essai de renforcement des relations économiques et politiques entre l'UE et la Russie. Les relations de l'UE avec d'autres pays de l'Europe centrale et orientale pourraient aussi se détériorer, là où il y a déjà eu des problèmes entre eux et les pays de la CEI (comme par exemple, la Macédoine avec la Bulgarie ou la Moldavie avec la Roumanie). Ensuite, et, a contrario, il se peut que la Russie essaye de faire pression sur l'UE et les nouveaux Etats membres, en particulier, avec les pays de la Baltique. Le problème se pose surtout avec l'Estonie avec qui la Russie a du mal à résoudre le problème de ses minorités se trouvant sur le territoire estonien.

Quatrièmement, l'élargissement par étapes peut susciter le mécontentement de ceux qui n'entreront pas dans la première vague. Elargir, en premier, aux pays plus stables de l'Europe centrale et orientale ne va probablement pas aider à stabiliser les pays qui n'entreront pas mais plutôt à les isoler et à les aliéner. Il y a encore le fait que l'augmentation du nombre d'Etats membres rende difficile la prise de décisions ou d'actions. Puisque la prise de décisions dans le domaine de la PESC est faite par consensus, elle prendra encore plus de temps voire, deviendra impossible avec une Union élargie à 27. Comme ce n'était pas prévu à Nice, il faudra, lors de la prochaine CIG repenser la prise de décision dans le deuxième pilier si l'Europe a vraiment l'intention de faire évoluer sa politique de sécurité et de défense, comme il a été déjà référé au chapitre sur « les moyens nécessaires au développement de la PESC ». De plus, les pays qui entreront les premiers influenceront les décisions d'aide et de commerce vis-à-vis des Etats qui étaient exclus dans la première vague et même les décisions relatives à de futurs élargissements.

Afin d'éviter des conflits ou des problèmes entre les candidats à l'élargissement, l'UE doit avoir une politique cohérente vis-à-vis de ces pays en les incitant et en les aidant à atteindre, le plus rapidement possible, les objectifs envisagés, une fois que les négociations d'adhésion auront débuté.

1.2 - L'élargissement de l'OTAN

Le processus d'élargissement de l'OTAN est complémentaire à l'élargissement de l'UE en tant que processus parallèle. Le critérium est similaire, seulement plus extensif.

L'élargissement de l'OTAN est prévu dès la création de l'Alliance au Traité de Washington. Il est dit à l'article 10 « Les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre Etat européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord... ».

Cependant, c'était avec la fin de la Guerre Froide et au Sommet de Bruxelles de janvier 1994, que cette idée s'est réaffirmée avec l'objectif d'améliorer la sécurité et d'étendre la stabilité dans toute la zone euro-atlantique. L'objectif était donc de s'ouvrir aux nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est donnant à ces pays la sécurité venant de l'Occident et donnant à l'Occident la possibilité d'élargir la sécurité et la stabilité à l'Est.

Le premier et dernier élargissement, après le Sommet de Bruxelles, a été en 1999 l'accession de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie. Tous anciens pays du Bloc de l'Est et aussi candidats à l'élargissement de l'UE.

L'adhésion à l'OTAN a eu des effets positifs pour les pays candidats. Cela les a aidés à développer la position économique et sociale des nouveaux membres (indispensable à la sécurité et stabilité des Etats) et à maintenir de bonnes relations entre les membres et à réduire le risque d'une attaque extérieure.

L'Alliance Atlantique a comme objectif la défense collective et la préservation de la paix et de la sécurité des Etats partenaires. Ainsi, l'augmentation d'Etats membres de l'Alliance agrandit la zone de sécurité et de stabilité en Europe, parallèlement à l'élargissement de l'UE (comme il est expliqué ci-dessus). L'OTAN et l'UE ont les mêmes intérêts stratégiques en ce qui concerne la stabilité et la sécurité, qui englobe les aspects politiques, économiques, sociaux, et écologiques, ainsi que la dimension de défense.

En essayant d'élargir les arrangements de coopération avec d'autres pays européens, l'OTAN a aussi développé des relations avec des partenaires, ayant comme objectif la préparation à un élargissement futur de quelques-uns et au renforcement des relations avec d'autres qui ne peuvent pas devenir membres de l'OTAN prochainement – PPP, CCNA, dialogue spécial avec la Russie et l'Ukraine (déjà développés dans la partie consacrée à l'étude de l'OTAN).

Pour les élargissements ultérieurs, l'objectif de sécurité et de stabilité doit primer. Au regard de ce critère, un élargissement vers le Sud de l'Europe apparaît prioritaire. Il pourrait exercer des effets de stabilisation dans la région des Balkans. Il contribuerait à l'atténuation des fractures ethniques et identitaires.

Pour les pays de l'Europe centrale et orientale, la Bulgarie et la Roumanie, par exemple, cela les aiderait à consolider leur démocratie et à développer leur économie, en les rassurant du point de vue militaire.

En ce qui concerne les Etats baltes, la question est naturellement compliquée par la nécessité de préserver, dans toute la mesure du possible, des relations de confiance avec la Russie. Or, étendre l'OTAN jusqu'à quelques dizaines de kilomètres de Saint-Pétersbourg, isoler davantage encore la

région de Kaliningrad, pour ne citer que les deux conséquences géopolitiques de l'adhésion de ces pays à l'OTAN, ne manquerait pas de détériorer sérieusement les relations Russie/OTAN, voire avec l'Europe.

CHAPITRE 2 - RELATIONS AVEC LES PAYS VOISINS

2.1 - La Russie

La Russie est l'acteur principal du maintien de la paix dans la zone de la Communauté des Etats Indépendants (CEI). À l'exception des trois pays baltes, les onze autres ex-républiques de l'URSS semblent suivre plus ou moins la direction russe.

La Russie, sous le couvert d'une nouvelle doctrine de « l'étranger proche » revendique un droit de regard dans les affaires intérieures des ex-républiques soviétiques. Elle n'a d'ailleurs pas hésité à recourir à des moyens de pression économiques, politiques, voire militaires et à déstabiliser les dirigeants hostiles. Il faut se souvenir de ce qui s'est passé dans la Tchétchénie ou en Géorgie (le gouvernement, qui a pris le pouvoir de force en 1992, n'est pas reconnu par la population).

En outre, la Russie et quelques Etats de la CEI traversent une crise économique, aggravée par la criminalité et le trafic d'armes, de drogue et des femmes. Tous ces éléments contribuent de plus, à l'augmentation des mouvements migratoires avec toutes les conséquences négatives que cela entraîne, comme il a déjà été signalé.

Finalement, avec le risque de prolifération d'armes nucléaires, la Russie et les républiques de la CEI sont encore une zone à risque en Europe, où l'UE et l'OTAN ont un intérêt particulier pour des raisons de proximité. Depuis une décennie, elles ont déjà réalisé des progrès indéniables de dialogue et coopération avec la Russie.

En ce qui concerne l'UE, le 1 décembre 1997, l'accord de Partenariat et Coopération est entré en vigueur. Cet Accord inclut une partie relative à la sécurité régionale où l'UE et la Russie jouent un rôle de pouvoir central dans un monde multipolaire.

En outre, le Programme TACIS, d'aide à la Russie et aux pays de la CEI a déjà contribué à :

- améliorer la sécurité de l'énergie nucléaire ;
- aider à la privatisation, à la conversion du secteur militaire et du secteur financier ;
- développer les ressources humaines (principalement des programmes de soutien à l'administration publique, de politiques sociales et de la société civile) ; et
- soutenir des projets relatifs aux infrastructures de transport, aux télécommunications, à l'agriculture et à l'environnement.

Au Conseil européen de Feira de juin 2000, il a été rappelé que la Russie, l'Ukraine et d'autres Etats européens avec lesquels l'UE entretient un dialogue politique pourront être invités à participer aux opérations menées par celle-ci. L'UE s'est proposée de renforcer le dialogue, la coopération et la consultation sur les questions de sécurité et de défense avec les pays concernés dans le cadre des accords existants. Les pays participant à une opération pourront désigner des

officiers de liaison auprès des Etats-majors de planification et siéger avec l'ensemble des membres de l'UE au Comité des contributeurs. Ils auront les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres Etats participant, s'agissant de la gestion courante de l'opération.

Mais, pour créer une zone de stabilité et de sécurité en Europe, il faut donner à la Russie un rôle plus important en matière de sécurité européenne en l'intégrant dans tous les dialogues politiques et de coopération relatifs à la sécurité européenne. La meilleure façon de connaître les intentions d'un Etat est de travailler avec lui, en discutant les solutions à prendre conjointement. L'expérience faite au Kosovo a donné des résultats de coopération entre l'UE et la Russie très satisfaisants. Une façon d'utiliser d'une forme plus large et continue cette coopération serait d'établir, par exemple, une déclaration politique conjointe en matière de sécurité européenne, où les parties auraient des droits et devoirs vis-à-vis de la sécurité européenne.

S'agissant des relations OTAN-Russie, le dialogue et la coopération sont plus délicates. L'OTAN est née pour défendre militairement les pays membres de la menace de l'empire soviétique. Même si l'OTAN s'est adaptée structurellement et institutionnellement après la fin de la Guerre Froide et de la Chute du Mur de Berlin⁴³, elle continue à être un poids militaire menaçant. De plus, la Russie conteste sa raison d'être du fait de la fin de la Guerre Froide et de la dissolution du pacte de Varsovie.

Toutefois, le rapprochement est inévitable pour construire une Europe stable et de sécurité. Ce rapprochement a débuté avec l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles signé à Paris par les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'OTAN et de la Russie, le 27 mai 1997 et postérieurement par le Conseil Conjoint permanent (CCP)⁴⁴.

Dans la région euro-atlantique, l'OTAN et la Russie sont confrontés à des problèmes communs de sécurité, qui vont de l'instabilité au niveau régional à la prolifération d'armes de destruction massive. Il est donc fort envisageable qu'ils cherchent ensemble des solutions communes à des problèmes communs. Un exemple de mise en pratique de ce souhait, a été la participation d'unités russes à la force multinationale de maintien de la paix dirigée par l'OTAN en Bosnie – d'abord l'IFOR (Force de mise en œuvre), puis la SFOR (Force de stabilisation) qui lui a succédé. Cependant, le cadre de coopération et dialogue a changé un peu après les opérations aériennes menées par les Alliés dans la République fédérale de Yougoslavie. Cette décision prise par la Russie vis-à-vis d'une action de l'OTAN, montre la fragilité des relations entre l'OTAN et la Russie. Le dialogue et la coopération ne sont pas assez solides pour éviter ces surprises qui peuvent surgir de part et d'autre.

Actuellement, le scénario n'est pas meilleur compte tenu du projet de bouclier antimissile (NMD) lancé par les Etats Unis. La réaction de la Russie a été l'appréhension en se déclarant toutefois, ouverte à des consultations sur les questions de stabilité stratégique. De toute façon, il est fort probable que, si le NMD est mené à bien, il aura un effet néfaste sur tous les accords internationaux de contrôle des armements et bloquera toutes les négociations en cours ou à venir. Pour les experts en désarmement, les traités START I (limitation des armes stratégiques), de 1991, START II de 1993 et START III, en cours de négociation depuis 1997, n'y résisteront pas. Pas plus d'ailleurs que le Traité de non-prolifération nucléaire (TPN), prolongé indéfiniment en 1995, de même que celui interdisant tous les essais nucléaires (CTBT) de 1996.

⁴³ Voir les sections sur le Nouveau Concept stratégique de l'Alliance dans le Chapitre sur l'OTAN.

⁴⁴ Pour plus de détails, voir le chapitre sur l'OTAN.

Un autre aspect de divergence OTAN/Russie est l'élargissement de l'OTAN à des pays de l'Europe centrale ou orientale. Il y a deux causes principales au mécontentement de la Russie face à l'élargissement de l'OTAN. Premièrement, le fait de voir d'anciens pays du bloc de l'Est et du Pacte de Varsovie faire partie de l'Alliance Atlantique. Deuxièmement, la proximité géographique de ces pays et de la Russie, provoque une situation inconfortable, voire de menace.

Tel a été déjà le cas avec les trois pays qui sont entrés en 1999 dans l'OTAN, à savoir la Pologne, la République tchèque et la Hongrie. Mais, de toute façon, même si l'OTAN a une politique de « porte ouverte » à d'autres pays européens prêts à souscrire aux engagements et aux obligations liés au statut de membre et en mesure de contribuer à la sécurité dans la zone euro-atlantique, il n'y a pas d'autres élargissements prévus prochainement.

Qu'est-ce qui peut aider à améliorer les relations OTAN/Russie ? A l'exemple de ce qui a été fait avec l'acte fondateur OTAN/Russie et la participation d'unités russes aux forces multinationales de maintien de la paix en Bosnie, il faut donner un rôle plus actif à la Russie dans « l'architecture européenne de sécurité ». Une façon de le faire, le développement du dialogue mis à part, est d'engager la Russie dans toutes les décisions qui concernent des actions ou la coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense européenne (en particulier en ce qui concerne des pays de l'ancien bloc de l'Est ou d'ex-républiques soviétiques).

2.2 – L'Ukraine

A part les problèmes identifiés et les solutions proposés au point précédent relatif à la Russie, il convient d'ajouter les considérations suivantes.

Une crise de grande dimension est possible en Ukraine, tant par un collapsus économique ou social dans le pays que par une crise Russie-Ukraine. Une crise significative dans la zone serait très dangereuse pour la sécurité et la stabilité en Europe et pourrait occasionner un effet collapsus ou un démembrement de l'Ukraine. Le collapsus d'un Etat européen comme l'Ukraine qui a 60 millions de personnes provoquerait une crise significative dans toute l'Europe centrale et pourrait avoir des effets dans quelques pays de l'Europe occidentale et du sud.

L'unité ukrainienne est difficile à maintenir à cause des minorités politiquement significatives de polonais, bulgare, et surtout de russes. Nombreuses sont les divergences entre la Russie et l'Ukraine mais la plus importante de toutes est le scepticisme ukrainien vis-à-vis de l'acceptation par la Russie de la souveraineté du nouvel Etat ukrainien. Un autre problème à ajouter aux difficultés de l'Ukraine est sa dépendance aux infrastructures et à l'énergie russes.

Un conflit militaire en Ukraine créerait, finalement, l'instabilité dans les Etats de l'ancien Pacte de Varsovie.

La première solution envisageable pour cette zone est la continuation de l'aide économique de l'Ouest pour permettre l'indépendance économique de l'Ukraine vis-à-vis de la Russie.

2.3 - La région des Balkans

Jusqu'à la fin de 2000, l'estimative de personnes tuées dans la région des Balkans occidentaux s'élevait à 200 000 et à 1.8 millions le nombre de personnes qui sont toujours déplacées après dix ans de conflits.

Les changements démocratiques dans la République fédérale de Yougoslavie ont ouvert de nouvelles perspectives de paix et de stabilité durable dans la région, mais le processus de redressement sera long et coûtera cher.

Actuellement, aucun pays de la région des Balkans n'est capable ni de maintenir ni de gérer la sécurité régionale. Par conséquent, cette zone a toujours besoin de l'aide extérieure, surtout de l'UE et de l'OTAN.

A côté de la question humanitaire, il y a la question de la proximité géographique de cette région. Tout conflit dans la zone aura des conséquences négatives: augmentation de l'instabilité générale, mouvements migratoires vers les frontières externes des Etats membres, augmentation du nombre de réfugiés, besoin de l'augmentation de l'aide financière, de la présence militaire, etc. Tous sont des exemples de ce qui s'est passé dans la zone depuis l'éclatement de la guerre.

Il ne faut pas oublier, en outre, la promesse faite par l'UE lors du Sommet de Zagreb en novembre de 2000 – toutes les nations des Balkans pourront être des membres de l'UE dans le futur. Certainement pas immédiatement mais le jour où ils seront politiquement stables et économiquement régénérés.

L'UE et l'OTAN ont ainsi toutes les raisons d'utiliser les moyens et capacités disponibles, dans le cadre de la prévention des conflits et du maintien de la paix, pour éviter l'éclatement de nouveaux conflits dans la zone.

2.4 – Les pays de la Méditerranée

La Méditerranée, par sa proximité géographique est aussi une zone de préoccupation pour l'UE et pour l'OTAN. Les conflits dans cette zone ont déjà eu et peuvent continuer à avoir des conséquences sur la stabilité et la sécurité en Europe, y compris l'augmentation des mouvements migratoires pour des raisons économiques, sociales et environnementales. Les pays de cette zone ont une chose en commun: ils sont tous des pays en développement avec des tendances conflictuelles.

L'UE a commencé à se préoccuper de cette zone dans les années '90. Le dialogue a été ouvert en 1995 avec le Partenariat EUROMED de Barcelone.

Le rôle de l'UE est surtout de prévenir tout type de conflit violent. Cette prévention doit se faire à travers la mise en pratique des instruments de coopération au développement déjà mis en pratiques par l'UE (cf. chapitre sur la prévention des conflits ci-dessus). Ces instruments visent, entre autres, à :

- attaquer les causes principales de conflit comme la pauvreté, la pression démographique, la concurrence due à la pénurie des ressources naturelles, surtout celle de l'eau et de la terre ;
- aider à combattre des maladies graves, surtout le SIDA ;
- aider à construire la confiance entre les pays voisins à travers le concept de gouvernance régionale ;
- défendre la loi du droit, de la démocratie à travers des élections, créer des institutions et promouvoir le dialogue sur les droits humains ; et

- aider à reconstruire : aide humanitaire et réhabilitation des zones qui étaient en conflit.

Mais la coopération au développement n'est pas suffisante. Nous pouvons voir que les conflits persistent ou se répètent. Dans ce cas l'UE devrait :

- faire usage des capacités civiles et militaires de gestion de crise en intensifiant la coopération avec d'autres organisations comme les Nations Unies (voir le chapitre sur les aspects civils de la gestion de crises) ;
- donner plus d'importance aux situations post-confliktuelles ;
- avancer la séquence de l'action en adoptant une approche progressivement anticipative et moins réactive ; et
- intensifier le dialogue et la coopération économique et politique.

L'OTAN a aussi plusieurs alliés qui se trouvent à la frontière de la zone méditerranéenne ; l'un de ces membres, la Turquie se trouve même dans la zone méditerranéenne. La stratégie de l'OTAN au début des années quatre-vingt-dix et pendant la Guerre du Golfe a été de créer une force navale permanente tout au long de la mer Méditerranée, signe clair que l'OTAN voyait la région comme une menace. En 1995, l'OTAN a adopté une nouvelle approche, en débutant le dialogue avec la Jordanie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie.

L'OTAN devrait développer les moyens suivants pour renforcer ce dialogue dans l'intérêt de tous les parties engagées:

- ouvrir le dialogue à un plus grand nombre de pays de la zone méditerranéenne ;
- promouvoir un dialogue égalitaire avec tous les pays participants ;
- accroître les dimensions politiques et pratiques du dialogue, en ouvrant notamment de nouvelles possibilités de discussion et de coopération dans les domaines où l'OTAN peut apporter une valeur ajoutée, en particulier dans le secteur militaire et où les pays du dialogue montrent un intérêt ;
- renforcer le dialogue avec les partenaires essentiels, y compris les ONG et les communautés universitaires ; et
- réexaminer l'utilisation des instruments diplomatiques de prévention de conflits y compris le rôle des représentants spéciaux et des chefs de mission.

CHAPITRE 3 - AUTRES FACTEURS QUI PEUVENT INFLUENCER LA STABILITE ET LA SECURITE EUROPEENNE

Il y a d'autres facteurs qui peuvent influencer la stabilité et la sécurité européenne, entre autres, le terrorisme, le flux migratoires et les changements environnementaux. Le seul moyen de maîtriser ces facteurs est de développer une politique de prévention.

Comme il a été mentionné au chapitre 2 relatif à la PECSO, les moyens utilisés par l'UE pour la prévention des conflits sont entre autres les politiques sociales et environnementales, l'aide humanitaire et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

En ce qui concerne l'OTAN, elle a réaffirmé lors du sommet de Rome de novembre 1991 son intention de développer une base indispensable à la gestion des crises et à la prévention des conflits.

3.1 - Le terrorisme

Forme extrême de l'action politique, le terrorisme est un préalable ou un substitut à la guerre. Interne à un pays, il peut annoncer la guérilla ou la guerre civile. Au niveau international, il représente en général, une stratégie de pression dirigée contre certains Etats. Les formes de terrorisme utilisées sont diverses : meurtres, chantage, attentats, prises d'otages, détournements d'avion, etc.

Au niveau européen, il existe des groupes terroristes au sein des pays membres de l'OTAN et de l'UE, comme l'ETA en Espagne et l'IRA en Irlande du Nord.

Au niveau mondial, nous pouvons citer le terrorisme d'Etat. La terreur prend des formes « extrajudiciaires » c'est à dire qu'elle est le fait des services secrets, des milices paramilitaires et autres « escadrons de la mort » qui frappent les opposants politiques et les minorités. Les citoyens disparaissent, sont torturés et exécutés sans que l'Etat, en apparence, en soit responsable.

Le terrorisme est aussi touché par une dérive mafieuse. Rompus à la clandestinité, les réseaux peuvent survivre à leurs motivations de départ et glisser vers la criminalité organisée – les armes deviennent objet de commerce et le trafic de drogue une fin en soi.

L'UE a déjà pris des mesures politiques contre le terrorisme, surtout dans le cadre de la coopération judiciaire et policière en matière pénale (troisième pilier de l'UE) et dans le cadre de la prévention des conflits.

3.2 - Les flux migratoires

Des flux migratoires importants et imprévus (migrants, demandeurs d'asile, réfugiés) peuvent avoir des effets déstabilisateurs et conduire à des conflits non seulement à l'intérieur d'un pays, mais également entre des pays. Les flux migratoires avec ses effets secondaires sur la population locale et voisine sont spécialement difficiles pour les pays en voie de développement, qui sont en même temps les principaux pourvoyeurs de réfugiés. L'Europe est aussi concernée ; le conflit yougoslave a entraîné le départ de plus de 3 millions de personnes, dont une majorité de Bosniaques, qui se sont réfugiées surtout dans les pays voisins.

L'UE a déjà pris plusieurs mesures relatives aux réfugiés et aux flux migratoires dans le cadre de la coopération judiciaire et policière en matière pénale (troisième pilier de l'UE). Des mesures ont été prises aussi dans le cadre du titre IV du TCE (premier pilier), sur les visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes.

3.3 - Les changements environnementaux

Les changements environnementaux peuvent contribuer à l'escalade des conflits.

En 1987, dans le Rapport Bruntland, la Commission mondiale pour l'Environnement et le Développement (CMED) a été le premier organe international à évoquer explicitement l'interdépendance entre dégradation environnementale et conflit : « La notion de sécurité traditionnelle, en termes de menace politique et militaire contre la souveraineté nationale, doit être élargie et inclure l'augmentation continue de l'impact du stress environnemental au niveau local, national, régional et global.... Le stress environnemental est rarement la seule cause des conflits majeurs entre nations(...) Le stress environnemental peut ainsi constituer une partie importante du lien de causalité associé avec n'importe quel conflit et peut même parfois jouer un rôle catalytique »⁴⁵.

Plusieurs études existent sur la relation de cause à effet entre les facteurs environnementaux et les conflits grâce à des projets de recherches basés sur des études de cas⁴⁶. Ainsi, il a été démontré que le stress environnemental provoque directement et immédiatement des menaces à la stabilité et la sécurité de l'UE à travers des conflits engendrés par le déclin environnemental aux frontières⁴⁷.

A titre d'exemple, il y a des impacts environnementaux transfrontaliers importants dans les Etats frontières à la Mer Baltique. Les menaces les plus sérieuses sont le manque de sécurité dans des opérations de réactions nucléaires, le transport et le stockage de fuel et des déchets radioactifs, des pratiques peu performantes dans la production, testing, stockage et destruction d'armes nucléaires et dégradation environnementales de grandes opérations militaires. Le manque de structures pour résoudre ces conflits de manière pacifique provoque un risque d'internationalisation des conflits.

En conclusion, le domaine de la sécurité environnementale est encore à l'état embryonnaire et il convient de renforcer la coopération entre les institutions régionales et internationales, comme l'UE et l'OTAN. Dans ce contexte, il est à noter que l'UE a identifié quatre grandes menaces pour la sécurité et la stabilité européenne :

- la capacité de l'UE d'assurer l'accès aux ressources externes, comme le pétrole, par exemple ;
- les conflits générés par manquement (scarcity) environnemental et/ou dégradation dans les frontières ;
- les menaces physiques provoquées par la destruction environnemental dans des zones frontières ; et
- l'impact du changement climatique global.

⁴⁵ CMED 1987 : 19 et CMED 1987 : 291, (traduction non officielle).

⁴⁶ « Projet sur l'environnement, population et sécurité », Thomas Homer-Dixon ; « Projet de l'association américaine pour le progrès scientifique et les conflits environnementaux (ENCOP), dirigé par Günther Baechler de la Fondation suisse pour la Paix et par Thomas Spillman de l'Université technique de Suisse.

⁴⁷ Homer-Dixon, Thomas F., « On the threshold : Environmental Changes as Causes of Acute Conflict », International Security, vol. 16, 43-83, 1991 ; Homer-Dixon, Thomas F. « Environmental Scarcities and Violent Conflict. Evidence from cases », International Security, 1994 ; Baechler, Günther, « Konflikt und Kooperation im Lichte globaler humanökologischer Transformation », Occasional Paper n°5, Zürich/bern : Environment and Conflicts Project (ENCOP), 1993 ; Baechler, Günther et al. « Kriegsursache Umweltzerstörung : Ökologische Konflikte in der Dritten Welt und Wege ihrer friedlichen Bearbeitung », Band 1 Chur/Zürich : Rüegger, 1996 ; Dokken, Karin et Nina Graeger, « The concept of Environmental Security. Political Slogan or Analytical Tool ? », Prio Report, n°2, Oslo, 1995 et Gleditsch, Nils Peter, « Conflict and the Environment », Dordrecht, London, Boston : Kluwer Academic Publishers, 1997.

CONCLUSION

L'UE et l'OTAN ont effectivement un rôle important à jouer dans la nouvelle architecture de sécurité européenne.

Quant à l'UE, la PESC a été créée pour tenir compte des nouvelles menaces à la sécurité et à la stabilité européenne qui sont apparues avec la fin de la bipolarisation Est/Ouest. Cependant, cette politique est toujours en phase de construction. Malgré les efforts réalisés depuis le traité d'Amsterdam, elle manque toujours d'une volonté politique ferme à cause des différents points de vues des Etats membres divisés entre les « atlantistes », les « européistes » et les « neutres ».

En outre, la PESC souffre de faiblesses institutionnelles et d'une dimension de défense non encore achevée. Premièrement, ses faiblesses institutionnelles sont le résultat d'une politique à caractère intergouvernemental. S'il est vrai que l'UE peut améliorer le fonctionnement et la coopération entre ses institutions, la solution idéale serait la communautarisation de la PESC. Deuxièmement, sa dimension de défense ne sera pas achevée tant que l'UE ne disposera pas de la totalité des outils militaires indispensables à l'exécution des missions de Petersberg. Il convient cependant d'admettre que les structures institutionnelles politico-militaires de la PESC sont prêtes à être utilisées.

Quant à l'OTAN, son objectif principal est toujours la défense collective de ses membres. Elle a néanmoins fait des efforts remarquables pour s'adapter aux nouveaux défis. Ceci à travers des partenariats, de son nouveau concept stratégique et de ses nouvelles structures politiques et de commandements.

L'OTAN et l'UE ont créé des nouvelles structures politico-militaires basées sur une configuration suffisamment similaire pour permettre le dialogue et la coopération. Mais, pour arriver à une véritable IESD au sein de l'OTAN il y a encore un grand chemin à parcourir ; il faut, entre autres, trouver une solution pour les pays européens de l'OTAN qui ne font pas partie de l'UE.

Finalement, nombreux sont les facteurs qui peuvent influencer la stabilité et la sécurité européennes et auxquels l'UE et l'OTAN doivent tenir compte. En commençant par les futurs élargissements de l'UE et de l'OTAN, ils auront des conséquences positives et négatives ; une conséquence positive sera que la zone de stabilité et de sécurité augmentera, tandis qu'une conséquence négative sera le risque d'une détérioration des relations entre l'UE/l'OTAN et la Russie. D'autres facteurs susceptibles d'influencer la stabilité et la sécurité européennes sont les relations avec les pays et les régions voisins comme la Russie, la région des Balkans et la Méditerranée. A ceci s'ajoute la menace constante du terrorisme, des flux migratoires et des changements environnementaux.

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES NORMATIVES

Traité de Nice de 2001

Traité d'Amsterdam de 1997

Traité de Maastricht de 1992

L'Acte unique européen de 1986

Traité CE de 1957

Accord inter-institutionnel de 1997 (Conseil/PE)

Accord de Schengen de 1985

Accords de Paris de 1954

Traité de Washington de 1949

AUTRES SOURCES

Conclusions de la Présidence de Göteborg de juin 2001

Conclusions de la Présidence de Nice de décembre 2000

Conclusions de la Présidence de Feira de juin 2000

Conclusions de la Présidence d'Helsinki de décembre 1999

Conclusions de la Présidence de Cologne de juin 1999

Rapport de la Présidence au Conseil européen de Göteborg de 2001 sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense, p. 6

Rapport présenté au Conseil européen de Nice de 2000 par le Secrétaire Général/Haut Représentant et la Commission, « Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits »

Rapport de la Présidence sur le renforcement de la politique européenne commune de sécurité et de défense au Conseil européen d'Helsinki de 1999, annexe 1 de l'annexe IV des Présidence

« Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la fédération de la Russie » de Paris de 1997

Résolution sur la Conférence intergouvernementale sur la politique extérieure et de sécurité commune, Parlement européen, octobre 1991

« Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité » du Conseil des Ministres de l'UEO de 1987

OUVRAGES

Baechler, Güenther et al. « Kriegsursache Umweltzerstörung : Ökologische Konflikte in der Dritten Welt und Wege ihrer friedlichen Bearbeitung », Band 1 Chur/Zürich : Rüegger, 1996

Boniface, Pascal, Atlas des relations Internationales, Hatier, Paris, septembre 1997

Bronstone, Adam, European Union-United States Security Relations, London, MacMillan Press Ltd., 1997

Dumond, Jean-Michel et Setton, Philippe, La politique étrangère et de sécurité commune, La Documentation française, Paris, 1999

Durand, Marie-Françoise et de Vasconcelos, Alvaro, La PESC, ouvrir l'Europe au Monde, Presses de Science PO, Paris, 1998

Howorth, Jolyon et Menon, Anand, The european Union and national Defense Policy, London, Routledge, 1997

Nello, Susan Senior et Smith, Karen E., The consequences of Easter Enlargement of the European Union in Stages, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre, October 1997, pp. 46-49

Pappas, Spyros, et Vanhoonacker, Sophie, The European Union's Common Foreign and Security Policy, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996

Pascallon, Pierre, Quelle politique de sécurité pour l'Europe ?, Paris, Editions Publisud, 1995

Van Eekelen, Willem, Debating European Security, 1948/1998, Centre for European Policy Studies, Brussels, 1998

REVUES ET PERIODIQUES

Baechler, Güenther , « Konflikt und Kooperation im Lichte globaler humanökologischer Transformation », Occasional Paper n°5, Zürich/bern : Environment and Conflicts Project (ENCOP), 1993

Baldwin, David A., The concept of security, Review of International Studies, 1997, 23, 5-26
NATO Handbook, 50th Anniversary Edition, NATO, Brussels, 1998

Crowe, Brian L. , Some reflections on the Common Foreign and security Policy, in European Foreign Affairs Review, vol. 3, issue 3, Autumn 1998, pp. 319-324

Schmalz, The Amsterdam provisions on external coherence : bridging the Union's Foreign Policy Dualism ?, in in European Foreign Affairs Review, vol. 3, issue 3, Autumn 1998, pp. 421-440

Vignes, Daniel, Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien : permettre de réaliser la politique de défense commune ?, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 425, février 1999

The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington, 23-25 April 1999, NATO, Brussels

INTERNET SITES (<http://www.>)

Commission européenne : europa.eu.int

Conseil de l'UE : ue.eu.int

Parlement européen : europarl.eu.int

OTAN : nato.int

UEO : weu.int

Nations Unies : un.org

ANNEX 1

Dépenses de défense des pays de l'UE membres de l'OTAN en % de leur produit interne brut (1980-2000)

(prix courants) moyens

Pays membres	1980- 1984	1985- 1989	1994- 1994	1995- 1999	1996	1997	1998	1999	2000 (EST.)
Belgique	3.2	2.8	2.0	1.5	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4
Danemark	2.4	2.0	1.9	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5
France	4.0	3.8	3.4	2.9	3.0	2.9	2.8	2.7	2.7
Allemagne	3.3	3.0	2.1	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5
Grèce	5.3	5.1	4.4	4.6	4.5	4.6	4.8	4.8	4.9
Italie	2.1	2.3	2.1	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9
Luxembourg	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
Pays-Bas	3.0	2.8	2.3	1.8	1.9	1.8	1.7	1.8	1.6
Portugal	2.9	2.7	2.6	2.3	2.4	2.4	2.2	2.2	2.2
Espagne	2.3	2.1	1.6	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Royaume-Uni	5.2	4.5	3.8	2.8	3.0	2.7	2.7	2.5	2.4

Obs.: Ces valeurs sont relatives aux pays de l'UE membres de l'OTAN. Il n'a pas été possible d'avoir accès aux valeurs des restants pays membres de l'UE.