Contribution de l'UEO à la Conférence intergouvernementale de l'Union européenne de 1996 (Madrid, 14 novembre 1995)

Légende: Le Conseil des ministres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), réuni à Madrid le 14 novembre 1995, apporte sa contribution aux travaux de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 pour la révision du traité sur l'Union européenne. Le document analyse notamment les relations de l'UEO avec l'Union européenne et l'Alliance atlantique et présente des propositions pour le développement futur de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD).

Source: Union de l'Europe occidentale. Contribution de l'UEO à la Conférence intergouvernementale de l'Union européenne de 1996, Conseil des Ministres de l'UEO. Madrid, 14 novembre 1995. Bruxelles: Service de Presse et Information, 1995. 36 p. p. 1-7; 16-36.

Copyright: (c) WEU Secretariat General - Secrétariat Général UEO

URL:
http://www.cvce.eu/obj/contribution_de_l_ueo_a_la_conference_intergouvernementale_de_l_union_europeenne_de_1996_madrid_14_novembre_1995-fr-38375bab-4a1c-4d94-a713-03c9b5fe8c95.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

Contribution de l'UEO à la Conférence intergouvernementale de l'Union européenne de 1996

Conseil des Ministres de l'UEO
Madrid, 14 novembre 1995

PRESS AND INFORMATION SERVICE *DE PRESSE ET INFORMATION*
UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE, RUE DE LA RÉGENCE 4, 1000 BRUXELLES

CONTRIBUTION DE L'UEO
À LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

INTRODUCTION

1. Dans la "Déclaration sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique" du 10 décembre 1991, les États membres de l'UEO ont convenu "de la nécessité de former une véritable identité européenne de sécurité et de défense et d'assumer des responsabilités européennes accrues en matière de défense". La Déclaration indique également que "cette identité sera élaborée progressivement selon un processus comportant des étapes successives".

2. Conformément au principe d'élaboration progressive, la Déclaration de l'UEO évoque en son paragraphe 8 la possibilité de revoir en 1996, comme prévu à l'article J.4(6) du Traité sur l'Union européenne (TUE), les dispositions du traité relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et indique également que "l'UEO procédera en 1996 à un réexamen des présentes dispositions".

3. La procédure définie à l'article N(2) du TUE pour l'examen des dispositions du traité pour lesquelles une révision est prévue comprend la convocation d'une conférence intergouvernementale en 1996. Par conséquent, il appartient à ladite conférence d'examiner également les dispositions de l'article J.4 relatives à la PESC en vue de promouvoir les objectifs énoncés à l'article B du TUE et notamment "la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune".

4. L'UEO a décidé d'apporter sa propre contribution aux travaux de la conférence de 1996, qui portera sur les aspects la concernant. Le paragraphe 16 de la déclaration du Conseil des Ministres réuni à Noordwijk le 14 novembre 1994 indique que "Évoquant le réexamen de l'article J.4 du Traité sur l'Union européenne qui aura lieu lors de la conférence intergouvernementale de 1996, (les Ministres) décident que l'UEO devra contribuer, le moment venu, aux travaux de cette conférence, en faisant fond sur son propre réexamen des termes de sa Déclaration de décembre 1991 concernant son rôle et ses relations avec l'UE et l'Alliance atlantique".

5. Après avoir rappelé cette décision, la Déclaration du Conseil des Ministres de Lisbonne du 15 mai 1995 indique au paragraphe 26 que "les Ministres ont chargé le Conseil permanent de leur soumettre un rapport à leur prochaine réunion, en novembre, à Madrid. Ils se félicitent à cet égard de l'intention exprimée par la future Présidence espagnole de l'UEO de présenter sur la contribution de l'UEO à la CIG un document de réflexion devant servir de base au rapport du Conseil permanent". La Présidence espagnole a présenté au Conseil permanent, au début de juillet 1995, une première version du présent document.

6. Le paragraphe 8 de la Déclaration faite à Maastricht par l'UEO en décembre 1991 indique que le réexamen de ses dispositions "tiendra compte des progrès et expériences acquises, et s'étendra aux relations entre l'UEO et l'Alliance atlantique". Cette référence spécifique à l'Alliance est conforme à la définition du rôle de l'UEO "en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique".

7. Il va de soi que l'UEO, qui fait partie intégrante du processus de développement de l'Union européenne, doit tenir compte dans sa contribution à la CIG des intérêts de sécurité de l'UE pris au sens large, tels qu'ils sont définis dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Ces intérêts devront donc être pleinement pris en compte lorsque la CIG examinera les arrangements institutionnels pour la coopération européenne en matière de défense. Le préambule du traité sur l'Union européenne donne également une indication des considérations sur lesquelles cet examen devra s'appuyer. Il indique clairement que l'objectif de la mise en oeuvre d'une PESC, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune est de "promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde".

8. Par ailleurs, les arrangements institutionnels relatifs à la coopération en matière de défense au cours de la prochaine phase du développement européen devront être en accord avec la forme que cette coopération est susceptible de revêtir à l'avenir et avec l'évaluation de ce que les pays européens réaliseront ensemble dans ce domaine. Dans ce contexte, il conviendra de tenir compte des perspectives du développement opérationnel de l'UEO et des relations avec l'OTAN.

9. Dans ce contexte, le présent document comprend à la fois une évaluation des progrès réalisés concernant les trois aspects principaux de la Déclaration — relations de l'UEO avec l'Union européenne, relations de l'UEO avec l'Alliance atlantique et rôle opérationnel de l'UEO — et une analyse sous forme d'options du cadre futur de la sécurité et de la défense européennes. Ces trois éléments sont examinés chacun dans une section séparée, mais il est évident que tous les aspects de la Déclaration sont étroitement liés.
En particulier, les relations de l'UEO avec l'Union européenne et avec l'OTAN sont complémentaires et se renforcent mutuellement, et les rapports qui existent entre ces deux types de relations seront fondamentaux pour les décisions incombant à la CIG.

10. Partant de ce principe, la première partie de cette contribution est consacrée à une évaluation des progrès réalisés à ce jour en ce qui concerne la mise en oeuvre des dispositions de la Déclaration. À cet effet, elle analyse en premier lieu l'évolution des relations entre l'Union européenne et l'UEO depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, en évaluant les résultats obtenus et en identifiant les insuffisances rencontrées, puis en deuxième lieu les relations de l'UEO avec l'OTAN, en procédant à une évaluation analogue. Enfin, sont étudiés les progrès réalisés et les insuffisances rencontrées pour le développement du rôle opérationnel de l'UEO.

11. À la lumière de cette analyse critique, la deuxième partie de la contribution de l'UEO présente et analyse des propositions pour le développement futur de l'identité européenne de sécurité et de défense en vue d'avancer dans la réalisation des objectifs énoncés dans le TUE; ces propositions sont compatibles avec les intérêts de sécurité de l'Union et tiennent compte des autres considérations de défense exposées ci-dessus. Cet exercice étant une contribution au processus de révision de la CIG prévu dans le traité de Maastricht, ces propositions traitent de la question des relations institutionnelles entre l'Union européenne et l'UEO, en tenant dûment compte de la dimension atlantique et des aspects opérationnels.

12. Toute option retenue par l'UEO pour le réexamen du cadre institutionnel de ses relations avec l'Union européenne aura bien entendu des conséquences pour ses autres dimensions, à savoir ses relations avec l'Alliance atlantique et son rôle opérationnel. Ces conséquences seront prises en compte lors de l'examen de chaque option.

13. Offrant un moyen approprié d'engager le débat interne sur la contribution de l'UEO à la CIG, le présent document contient un certain nombre d'options. L'UEO est prête à contribuer pleinement à la CIG en tant que de besoin en ce qui concerne les aspects liés à la sécurité et à la défense et a décidé de continuer à suivre cette question de près.

I. ÉVOLUTION DE L'IDENTITÉ EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE DEPUIS MAASTRICHT

A) RELATIONS DE L'UEO AVEC L'UNION EUROPÉENNE

14. Comme énoncé dans la Déclaration faite par l'UEO le 10 décembre 1991, l'objectif de ces relations est "d'édifier par étapes l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne". Le Traité sur l'Union européenne, après avoir indiqué que la PESC "inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune" (article J.4(1)), indique à l'article J.4(2) que l'UEO "fait partie intégrante du développement de l'Union européenne" et que l'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) "d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense". À cette fin, ledit article prévoit également que "le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires".

15. Rappelant ces dispositions du TUE, la Déclaration de décembre 1991 indique dans le même esprit au paragraphe 3 que "l'UEO est prête à élaborer et à mettre en oeuvre, sur demande de l'Union européenne, les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense".

16. À cette fin, la Déclaration prévoit en outre que l'UEO instaurera "d'étroites relations de travail avec l'Union européenne" et qu'elle prendra à cet effet, en accord avec les institutions compétentes de l'Union européenne, les mesures pratiques suivantes :

"- de manière appropriée, synchronisation des dates et lieux de réunion ainsi qu'harmonisation des méthodes de travail ;

- établissement d'une étroite coopération entre le Conseil et le Secrétariat général de l'UEO, d'une part, et le Conseil de l'Union et le Secrétariat général du Conseil, d'autre part ;

- examen de l'harmonisation de la succession et de la durée des présidences respectives ;

- mise au point de modalités appropriées afin de garantir que la Commission des Communautés européennes soit régulièrement informée et, le cas échéant, consultée sur les activités de l'UEO, conformément au rôle de la Commission dans la politique étrangère et de sécurité commune, telle que définie dans le Traité sur l'Union européenne ;

- encouragement d'une coopération plus étroite entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO et le Parlement européen."

17. À Maastricht également, les États membres de l'UEO ont adopté une autre déclaration (deuxième partie de la Déclaration 30 annexée à l'Acte final) selon laquelle :

"Les États qui sont membres de l'Union européenne sont invités à adhérer à l'UEO dans les conditions à convenir conformément à l'Article XI du Traité de Bruxelles modifié, ou à devenir observateurs s'ils le souhaitent. Dans le même temps, les autres États européens membres de l'OTAN sont invités à devenir membres associés de l'UEO d'une manière qui leur donne la possibilité de participer pleinement aux activités de l'UEO".

18. Une évaluation de la mise en oeuvre à ce jour des dispositions du traité de Maastricht fait apparaître d'importants progrès ainsi que certaines insuffisances :

- Suite aux décisions adoptées par le Conseil européen le 29 octobre 1993 et par le Conseil des Ministres de l'UEO le 22 novembre de la même année, on peut constater, dans l'ensemble, une progression dans la mise en oeuvre des dispositions relatives à l'établissement d'une coopération entre les Conseils et les Secrétariats de l'UEO et de l'Union européenne, qui a débuté en automne 1994. Il en va de même en ce qui concerne la mise au point des modalités liées à l'échange d'informations et au processus de consultation entre la Commission des Communautés européennes et l'UEO, et l'harmonisation de la durée des présidences des deux organisations depuis le 1er juillet 1994.

- L'invitation à participer aux activités de l'UEO a été acceptée par tous les pays de l'Union européenne qui n'étaient pas encore membres de l'UEO. Cependant, seule la Grèce est devenue membre de plein droit. Le Danemark et l'Irlande (1992) ainsi que les nouveaux membres de l'Union européenne, à savoir l'Autriche, la Finlande et la Suède (1995), sont devenus observateurs. La souplesse qu'offrent ces différents statuts (ainsi que les statuts de membre associé et d'associé partenaire de l'UEO) renforce la capacité de l'UEO à rassembler les idées, les efforts et les ressources des pays européens au bénéfice de la stabilité et de la sécurité en Europe. Toutefois, ces différences de statut accentuent aussi l'asymétrie entre les deux organisations, rendant ainsi plus complexe le plein développement de l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne, étant donné que deux groupes de pays partiellement différents participent au processus décisionnel relatif aux décisions et aux actions de l'Union européenne que l'UEO doit élaborer et mettre en oeuvre.

- Aucun accord n'a encore pu se faire sur la synchronisation des dates de réunion ni sur l'harmonisation des méthodes de travail ou de l'ordre de succession des deux présidences. En outre, le renforcement de la coopération entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO et le Parlement européen n'a pas reçu d'impulsion.

19. Néanmoins, la mise en oeuvre des mesures énoncées à Maastricht suit toujours son cours. D'éventuelles réponses aux insuffisances ont également été examinées au sein de l'Union européenne sur la base du document relatif aux "Relations entre l'Union européenne et l'UEO" approuvé en mai 1995 par le Groupe de travail Sécurité de la PESC, dont le Comité politique a pris note par la suite. Ce document, qui a été transmis à l'UEO, contient certaines propositions:

- promouvoir le rôle de l'UEO dans l'élaboration d'une politique européenne de sécurité et de défense commune, en faisant de l'Organisation un forum pour l'analyse des questions de sécurité ayant des implications dans le domaine de la défense (ou des questions de sécurité qui impliquent le recours à des moyens militaires) et pour les consultations sur les questions de sécurité entre les membres de l'Union et les autres participants de l'UEO (en particulier en temps de crise) ;

- dynamiser le rôle de l'UEO dans l'élaboration et la mise en oeuvre des décisions et des actions de l'Union européenne qui relèvent de missions humanitaires ou de missions de gestion des crises, en prévoyant des sessions coordonnées des organes des deux organisations et des réunions renforcées par des experts de l'autre organisation, et en définissant les modalités de financement des opérations susceptibles d'être effectuées par l'UEO à la demande de l'Union;

- parvenir à une interaction plus grande entre l'Union européenne et l'UEO par le biais de modalités pratiques telles que l'harmonisation de l'ordre de succession de leurs présidences (en veillant à ce qu'elles soient assumées par le même pays pour autant que le permette la composition différente des deux organisations), l'harmonisation des calendriers de réunions, la coordination des programmes de travail respectifs, l'échange d'informations, le renforcement de la coopération entre les Secrétariats, etc.

20. Toutefois, malgré les progrès que la mise en oeuvre de ces mesures permettra de réaliser, il semble évident qu'il est possible de développer le mécanisme préconisé par le traité de Maastricht. Les modalités devant permettre à l'UEO de s'acquitter plus facilement de la mission "d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense" supposent en particulier l'existence d'un mécanisme UE/UEO de gestion des crises, qui reste à élaborer, car il s'agit là d'un élément essentiel du cadre des relations entre ces deux organisations. Il est dès lors nécessaire :

- de mettre au point des modalités pour l'élaboration et la mise en oeuvre des décisions et des actions de l'Union européenne qui ont des implications dans le domaine de la défense, et de prévoir ensuite une évaluation de leur efficacité;

- de conduire des exercices de gestion des crises en vue de faciliter l'élaboration de procédures souples permettant à l'UEO de réagir de façon véritablement opérationnelle à une demande de l'UE ; les scénarios de simulations d'exercices permettraient d'étudier les problèmes de commandement et de contrôle suivant les domaines de compétence respectifs;

- d'instaurer des échanges d'informations aussi libres que possible entre l'UE et l'UEO;

- de conclure un accord de sécurité entre l'UEO et l'UE ainsi que d'adapter les normes de sécurité des deux organisations.

21. Il convient d'encourager une coopération plus étroite entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO et le Parlement européen.

B) RELATIONS DE L'UEO AVEC L'ALLIANCE ATLANTIQUE

22. D'après le paragraphe 4 de la Déclaration du 10 décembre 1991 relative à l'UEO, l'objectif de ces relations est "de développer l'UEO en tant que moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique".

23. Dans ce contexte, la deuxième partie déjà évoquée de la Déclaration n°30 jointe en annexe à l'Acte final de Maastricht invite également les autres États européens membres de l'Alliance à devenir membres associés de l'Organisation afin de faciliter ainsi le rôle de l'UEO comme moyen de renforcer le pilier européen.

24. Afin de parvenir à cet objectif, le paragraphe 4 de la Déclaration de l'UEO propose deux lignes d'action à suivre en parallèle "sur la base de la transparence et de la complémentarité nécessaires entre l'identité européenne de sécurité et de défense, telle qu'elle se dégage, et l'Alliance". La première vise à "renforcer le rôle, les responsabilités et les contributions des États membres de l'UEO au sein de l'Alliance", ce qui est à l'évidence conforme au rôle de l'UEO dans le renforcement du pilier européen et au principe de complémentarité entre les deux organisations. Cette question sera examinée de façon plus détaillée lorsque sera abordé le développement opérationnel de l'UEO.

25. La deuxième ligne d'action consiste à "développer les étroites relations de travail entre l'UEO et l'Alliance". Il s'agit d'une tâche plus immédiate, visant à faciliter la réalisation de la précédente. À cette fin, la Déclaration énonce trois mesures concrètes pour avancer dans la direction proposée:

"- Les États membres de l'UEO intensifieront leur coordination sur les questions au sein de l'Alliance qui représentent un important intérêt commun, afin d'introduire des positions conjointes concertées au sein de l'UEO dans le processus de consultation de l'Alliance (...).

- Lorsqu'il y a lieu, les dates et lieux de réunion seront synchronisés et les méthodes de travail seront harmonisées.

- Une étroite coopération sera établie entre les Secrétariats généraux de l'UEO et de l'OTAN".

26. Au Sommet des Chefs d'État et de gouvernement des Alliés qui s'est réuni en janvier 1994, l'OTAN a officiellement reconnu et pleinement appuyé le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense ainsi que le renforcement du pilier européen de l'Alliance par le biais de l'UEO et s'est dite prête à faciliter le recours aux moyens et capacités collectifs de l'Alliance, ainsi qu'aux structures qui seront établies dans le cadre du concept des groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) pour des opérations de l'UEO.

27. À ce jour, si l'on fait le bilan de la mise en oeuvre des décisions prises à Maastricht, quelques questions restent encore à résoudre mais des progrès sensibles ont été accomplis, en particulier depuis le Sommet de l'OTAN de 1994 déjà évoqué. En réalité, c'est à cette occasion que l'Alliance a décidé qu'à l'avenir, lorsque les circonstances l'exigent, l'OTAN et l'UEO se consulteraient, au besoin dans le cadre de réunions conjointes de leurs Conseils respectifs, pour examiner la façon de faire face à la situation; de même, l'engagement qu'a pris l'Alliance d'adapter ses structures politiques et militaires ainsi que son organisation et ses ressources facilitera la réalisation, entre autres, des objectifs susmentionnés ; enfin, l'adoption par le Sommet du concept de GFIM apportera des moyens importants, au service également des opérations conduites par l'UEO.

28. La réponse positive de l'Islande, de la Norvège et de la Turquie à l'UEO à l'invitation formulée à Maastricht de devenir membres associés de l'UEO avec la possibilité de participer pleinement aux activités de l'UEO, a revêtu une importance particulière. Désormais, tous les membres européens de l'Alliance participent au développement de l'identité européenne de sécurité et de défense dans le cadre de l'UEO, en fonction de leur statut. Depuis Maastricht, le "pilier européen" de l'Alliance a ainsi acquis une configuration plus solide et plus rationnelle.

29. La mise en oeuvre de la première des trois mesures concrètes susmentionnées, qui concerne la coordination entre les États membres de l'UEO sur les questions relatives à l'Alliance, s'est traduite de la manière suivante:

- La possibilité d'introduire des positions conjointes concertées dans le processus de consultation de l'Alliance, conformément aux dispositions de Maastricht, a été utilisée notamment pour la question de l'emploi par l'UEO des moyens et capacités de l'OTAN, y compris des GFIM. Il conviendrait d'étudier les possibilités de recourir plus fréquemment à de telles positions conjointes concertées, en ayant à l'esprit le principe de transparence et le maintien de l'esprit de consultation au sein de l'Alliance, qui restera le forum essentiel de consultation entre les alliés et l'enceinte où ceux-ci s'accordent sur des politiques touchant à leurs engagements de sécurité et de défense au titre du Traité de l'Atlantique Nord.

- S'agissant des consultations UEO-OTAN sur la façon de faire face dans le futur aux situations de crises, il n'y a pas encore eu d'occasion de mettre en oeuvre cet arrangement bien qu'il existe un précédent antérieur au Sommet: l'accord entre l'UEO et l'OTAN sur la coordination des opérations navales menées dans le cadre de la surveillance de l'embargo dans l'Adriatique.

- Suite aux décisions de 1993 et 1995 sur la coopération entre l'OTAN et l'UEO, la coopération pratique entre les deux organisations s'est améliorée, notamment par la tenue régulière de réunions conjointes des deux Conseils, dont la fréquence augmente constamment. Parmi les autres mesures de coordination en ce qui concerne les questions d'intérêt commun, on peut citer: l'envoi de documents approuvés par l'UEO aux organes et comités OTAN concernés et réciproquement ; une participation croisée à certaines réunions, au cas par cas ; des réunions conjointes d'experts ; des réunions de liaison entre les deux Secrétariats, etc. Il s'agit de mesures souples et simples qui permettent d'assurer la présence du point de vue de chaque organisation dans les mécanismes de travail de l'autre et qu'il faudra développer encore à l'avenir.

30. Le développement de cette coopération a également une incidence sur la question d'une éventuelle répartition des tâches entre l'UEO et l'OTAN.

- En cas d'opérations de défense du territoire contre une agression armée (article V du Traité de Bruxelles modifié et article 5 du Traité de Washington), les États membres de l'UEO interviendront dans le cadre de l'Alliance atlantique.

- La Déclaration de Petersberg de l'UEO de juin 1992 décrit un certain nombre de nouvelles missions, notamment des opérations de maintien de la paix au sens large du terme. Suite aux décisions ministérielles de 1992, l'OTAN a elle aussi étendu son domaine de compétence aux opérations de gestion des crises.

  En ce qui concerne la répartition des tâches liées à ce type de missions, un point de vue informel se dessine, selon lequel l'attribution d'une opération à l'OTAN ou à l'UEO dépendra fréquemment du fait que les alliés nord-américains y participent ou non.

- Selon toute probabilité, la responsabilité des nouvelles missions sera, à l'avenir, décidée au cas par cas par les deux organisations en veillant à tirer pleinement parti de leur complémentarité.

31. La mise en oeuvre de la deuxième des mesures concrètes énoncées au paragraphe 4 de la Déclaration faite par l'UEO à Maastricht a également progressé :

- La synchronisation des dates et lieux des réunions a fait l'objet d'un arrangement selon lequel les réunions ordinaires des Conseils permanents se tiennent à des jours différents de la semaine et le Conseil des Ministres de l'UEO a lieu avant ceux de l'OTAN. Cependant, la synchronisation parfaite des réunions ministérielles reste une question difficile à régler car la participation et les lieux de réunion sont différents.

- S'agissant de l'harmonisation des méthodes de travail, il convient de noter que l'OTAN et l'UEO ont des structures différentes : il n'y a pas de Présidence à l'OTAN, les deux Secrétaires généraux n'ont pas les mêmes responsabilités et les procédures de décision civiles et militaires sont différentes (notamment pour les aspects politico-militaires et opérationnels). Ces divergences imposeront toujours des méthodes différentes dans le détail mais très similaires dans leurs caractéristiques essentielles. Il est utile de noter que la planification et la conduite d'opérations en ex-Yougoslavie ont conduit à certaines modifications dans les méthodes de travail de l'OTAN. En tout cas, il est probable que le processus d'adaptation des structures de l'OTAN aux nouvelles missions renforcera sa coopération avec l'UEO.

32. La coopération entre les Secrétariats de l'UEO et de l'OTAN, envisagée dans la troisième des mesures concrètes prévues au paragraphe 4 de la Déclaration de Maastricht, a également enregistré certains progrès, encore qu'il soit possible de faire bien davantage. Lorsqu'il aura été conclu, l'Accord de sécurité entre les deux organisations permettra une coopération plus intense (échange d'information, utilisation commune des systèmes de communications, contacts entre les organes militaires respectifs, coopération pour la mise en oeuvre du concept des GFIM, etc.).

33. En conclusion, les progrès réalisés dans les relations UEO-OTAN peuvent être évalués de façon positive. Toutefois, il reste d'importantes questions à régler pour parvenir à une coopération plus efficace et plus souple entre les deux organisations.

C) RÔLE OPÉRATIONNEL DE L'UEO :

34. Le paragraphe 2 de la Déclaration de l'UEO du 10 décembre 1991 prévoit que "l'UEO sera développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. À cette fin, elle formulera une politique de défense européenne commune et veillera à sa mise en oeuvre concrète en développant plus avant son propre rôle opérationnel".

35. Ce développement opérationnel permettra à l'UEO de mieux remplir le rôle qui lui a été confié par l'Article J.4 (2) du TUE, d'après lequel l'UE demande à l'UEO d'"élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense" et donnera à l'UEO la possibilité d'apporter au renforcement du pilier européen de l'Alliance une contribution plus constructive.

36. À cette fin, La Déclaration de décembre 1991 indique également que "le rôle opérationnel de l'UEO sera renforcé en examinant et en déterminant les missions, structures et moyens appropriés, couvrant en particulier :

- une cellule de planification de l'UEO ;

- une coopération militaire plus étroite complémentaire à celle de l'Alliance, notamment dans le domaine de la logistique, du transport, de la formation et de la surveillance stratégique ;

- des rencontres des chefs d'état-major des armées de l'UEO ;

- des unités militaires relevant de l'UEO.

D'autres propositions seront étudiées plus avant, notamment :

- une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une agence européenne des armements ;

- la transformation de l'Institut de l'UEO en une Académie européenne de sécurité et de défense".

37. Pour évaluer la mise en oeuvre des décisions prises à Maastricht en ce qui concerne le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO, il convient en premier lieu de se référer à l'objectif général — précisé dans la Déclaration du 10 décembre 1991 — qui était d'examiner et de définir les missions, structures et moyens nécessaires à cet égard :

- S'agissant des missions de l'UEO, sur un plan général, la définition des missions intéressant plus spécifiquement l'UEO, axées en substance sur la gestion des crises, a été précisée dans la Déclaration de Petersberg de juin 1992 déjà citée. Depuis quelques années, l'UEO a accompli, avec succès, plusieurs missions qui s'inscrivent, pour l'essentiel, dans le cadre des missions définies à Petersberg (Opération conjointe de l'UEO et de l'OTAN dans l'Adriatique, imposition du respect de l'embargo sur le Danube et opération de police UEO à Mostar).

- En ce qui concerne les structures et les capacités de l'UEO, d'importantes mesures concrètes ont été prises depuis Maastricht, comme l'indique le paragraphe suivant. D'un point de vue général, les "Conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune (PEDC)", approuvées par le Conseil des Ministres de l'UEO à Noordwijk en novembre 1994, ont donné une impulsion importante à la poursuite des travaux dans les domaines clés du développement opérationnel de l'UEO. Les décisions adoptées par le Conseil des Ministres de l'UEO à Lisbonne le 15 mai 1995 représentent une nouvelle étape importante dans cette évolution, notamment pour ce qui concerne l'établissement de nouvelles structures politico-militaires et de soutien qui permettront d'assurer comme il se doit le suivi des situations de crise et des missions que l'UEO pourrait entreprendre.

38. La plupart des mesures concrètes proposées dans la Déclaration de Maastricht de 1991 en vue du renforcement du rôle opérationnel de l'UEO ont été mises en oeuvre :

- La Cellule de planification a été mise en place en octobre 1992.

  * Elle effectue déjà un important travail d'élaboration de plans génériques et d'études.

  * Le document sur la PEDC prévoit que la Cellule doit, en priorité, élaborer des plans et procédures appropriés pour les opérations humanitaires et de sauvetage, y compris les opérations d'évacuation, et l'invite à se préparer à la possibilité d'entreprendre des analyses militaires pour le compte de l'UE.

  * Comme suite à la décision prise à Lisbonne, une Section Renseignement est actuellement mise en place au sein de la Cellule de planification.

- Un Centre de situation est actuellement mis en place, qui opérera sous l'autorité du Secrétaire général, par l'intermédiaire du Directeur de la Cellule de planification, conformément aux instructions du Conseil et/ou du Groupe politico-militaire. Il s'appuiera sur les informations fournies par les pays de l'UEO, le Centre satellitaire, l'état-major d'opération de l'UEO, l'Union européenne, l'OTAN et d'autres sources à considérer.

- Une intensification de la coopération militaire a pu intervenir, grâce :

  * au transfert à l'UEO de plusieurs organes de l'ancien EUROGROUPE[1] qui traitent des questions logistiques (EUROLOG), des communications (EUROCOM) et des études à long terme des besoins opérationnels (EUROLONGTERM) ;

  * à la réalisation d'études préliminaires sur le transport stratégique;

  * au développement d'une politique en matière d'exercices.

- Des réunions UEO des Chefs d'état-major des armées (CEMA) se tiennent deux fois par an. Par ailleurs, un Groupe des délégués militaires (GDM), composé de délégués militaires représentant leurs CEMA respectifs, a été mis en place afin de préparer les réunions des CEMA et d'exécuter leurs mandats, de fournir un soutien au Conseil et d'exécuter ses mandats, de formuler et de communiquer une évaluation et un avis collectifs sur les aspects militaires de tous les plans - y compris les plans opérationnels - ou modifications de plans déjà approuvés qui sont soumis au Conseil, d'assumer des responsabilités liées aux activités de la Cellule de planification et de communiquer à cette dernière les points de vue militaires nationaux, harmonisés s'il y a lieu.

---

1 Groupement informel des Ministres de la Défense de 13 pays européens appartenant à l'OTAN.

- Le concept des forces militaires relevant de l'UEO (FRUEO) a été défini et est en cours de mise en oeuvre.

  * Après la désignation comme FRUEO des capacités nationales, le fait que des forces multinationales aient aussi été mises à la disposition de l'UEO (Corps européen, force amphibie britannico-néerlandaise, Division multinationale (Centrale) (DMN (C)), EUROFOR et EUROMARFOR) est de toute première importance.

  * Les membres associés de l'UEO ont pleinement le droit de nommer des FRUEO, et les associés partenaires ont été invités à communiquer des informations sur des forces et à proposer des forces pour des opérations spécifiques.

  * Le Conseil des Ministres de Lisbonne a décidé d'apporter quelques améliorations aux procédures de désignation des FRUEO. À cette réunion, les Ministres ont confié à la Cellule de planification un mandat définissant les différents éléments qu'elle devait prendre en compte pour affiner ses travaux sur l'identification des FRUEO et l'ont chargée de mettre à jour la liste des FRUEO pour la fin du mois d'octobre de chaque année.

- À Lisbonne, les Ministres ont également entériné un document intitulé "Réactions d'urgence aux crises humanitaires : un rôle pour une force d'intervention humanitaire de l'UEO", pleinement compatible avec la décision qu'ils ont prise sur le développement opérationnel de l'UEO. Conformément au mandat donné par les Ministres, le Conseil permanent a mené à bonne fin en priorité les travaux sur cette question et la Cellule de planification poursuit à titre d'urgence l'élaboration de plans génériques dans ce domaine.

- La coopération s'est accrue dans le domaine de l'armement, ce qui a permis d'aboutir à une rationalisation des structures et à la création dans le cadre de l'UEO du Groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO), suite au transfert des fonctions précédemment assumées par le Groupe européen indépendant de programmes (GEIP). De même, les travaux portant sur l'analyse d'une future politique européenne de l'armement (groupe informel d'experts gouvernementaux de l'UEO/GAEO et des États membres de l'UE) et sur une future Agence européenne de l'armement ont bien progressé.

- Par ailleurs, les mesures ci-après ont été arrêtées par les Ministres à Lisbonne :

  * Renforcement des structures politico-militaires et des mécanismes de décision de l'UEO, et en particulier mise en place d'un nouveau groupe politico-militaire à l'appui du Conseil, qui exercera en particulier des fonctions d'interface entre le Conseil et le commandant de l'opération et assurera le suivi des opérations menées par l'UEO.

* Mise au point de capacités de renseignement dans le domaine spatial, avec la décision de faire du Centre satellitaire de Torrejón un organisme permanent de l'UEO ; trois approches sont actuellement à l'étude en ce qui concerne le développement de la capacité de l'UEO à exploiter l'imagerie satellitaire à des fins de sécurité, à savoir : la mise en place d'un système satellitaire UEO, la participation à un programme multinational en cours de développement et l'acquisition d'images.

* Modalités de financement des opérations de l'UEO, adoptées pour une période transitoire de deux ans et fondées sur la contribution au budget ordinaire de l'Organisation, qui permettront la mise en oeuvre de ses autres décisions opérationnelles.

- L'Institut d'études de sécurité de l'UEO se renforce ; les séminaires, études et conseils relatifs aux travaux de l'Organisation témoignent de l'importance de ses activités. Sa transformation en une Académie européenne de sécurité et de défense est abordée progressivement, la première étape ayant été approuvée au début de cette année.

39. Pour l'heure, un grand nombre des questions encore non résolues font l'objet d'un débat, sur la base des recommandations concernant les Conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune approuvées par les Ministres à Noordwijk et des décisions du Conseil des Ministres de Lisbonne. À cet égard, le programme de la Présidence espagnole pour le second semestre de 1995 a mis l'accent sur la création des nouvelles structures politico-militaires dont il a été décidé à Lisbonne et sur leur mise à l'essai au moyen d'exercices de gestion de crise qui serviront à évaluer l'efficacité des procédures et à perfectionner le concept des FRUEO.

40. Si d'importants progrès ont été accomplis dans la mise en oeuvre des mesures visant à renforcer le rôle opérationnel de l'UEO, il reste beaucoup à faire.

- En ce qui concerne les opérations UEO, la volonté politique de tous les membres de l'UEO demeurera essentielle à l'instauration d'une participation appropriée de l'Europe dans ce domaine. De même, une plus grande coordination, dans le cadre de l'UEO, des contributions que les pays européens apportent ou apporteront, à titre individuel, aux missions des Nations Unies pourrait aussi conférer à l'Organisation une visibilité politique accrue. Il conviendrait que l'UEO réfléchisse également à cette question.

- Au stade actuel, l'UEO devrait se fixer comme objectif d'être en mesure d'assurer la planification et le contrôle d'une opération de type Petersberg jusqu'au niveau du corps d'armée, en tenant compte de certains facteurs, tels que sa complexité, son intensité et sa durée. Un tel niveau de capacité nécessite, entre autres, le développement d'un programme UEO en matière d'exercices, en vue d'assurer la coordination des forces et le contrôle politico-militaire lors des opérations, ainsi que l'utilisation des moyens et capacités de l'Alliance, en particulier la mise en oeuvre satisfaisante du concept des GFIM.

- En ce qui concerne les moyens nécessaires pour mener à bien ses missions, l'UEO a, d'évidence, bien progressé mais il lui reste beaucoup à faire pour se doter des capacités nécessaires à l'accomplissement de ses missions. À cet égard, elle doit poursuivre sa réflexion sur les moyens opérationnels dont elle pourrait avoir besoin pour ses opérations, en sus des moyens et capacités alliés, y compris le concept des GFIM.

- L'adoption de modalités de financement permanentes à la lumière de l'expérience acquise avec les dispositions transitoires actuelles revêtira une importance particulière pour le développement opérationnel de l'UEO et l'efficacité de ses procédures de décision. Il importe de définir des modalités de financement appropriées pour les opérations menées à la demande de l'UE.

- Les budgets de défense sont soumis à des contraintes de plus en plus importantes dans toute l'Europe. Il est probable que ces restrictions se poursuivront. Il sera d'autant plus important d'éviter tout double emploi inutile avec les ressources et les structures qui existent déjà au sein de l'OTAN.

- Le concept des FRUEO n'a pas encore été mis en pratique d'une façon propre à confirmer l'existence d'une capacité UEO à constituer réellement des groupements de forces. L'adoption du document "Création et rassemblement de forces" représente une avancée importante pour le concept de FRUEO — nationales et multinationales — et celui du groupement de forces. Ces concepts pourraient être encore affinés à la lumière de l'expérience acquise en matière d'exercices et d'opérations.

- Des progrès significatifs devraient être réalisés en ce qui concerne une éventuelle mise en commun des ressources à l'avenir ou une répartition des tâches entre les forces armées des pays européens grâce aux études qu'EUROLONGTERM mènera dans ce domaine à la demande du Conseil permanent.

- Le développement des relations entre l'UEO et l'OTAN revêtira une importance particulière de par son impact sur l'utilisation par l'UEO des moyens de l'Alliance.

D) AUTRES MESURES

41. La Déclaration de l'UEO du 10 décembre 1991 institue également deux mesures complémentaires d'ordre organisationnel :

- "Le siège du Conseil et du Secrétariat de l'UEO sera transféré à Bruxelles" (paragraphe 6).

- "La représentation au Conseil de l'UEO doit être telle qu'il puisse exercer ses fonctions en permanence, conformément à l'Article VIII du Traité de Bruxelles modifié" (paragraphe 7).

42. Ces mesures ont été mises en oeuvre comme prévu :

- Le transfert du siège du Conseil et du Secrétariat de l'UEO de Londres à Bruxelles s'est effectué début 1993, ce qui a permis à ces deux organes (ainsi qu'à la Cellule de planification installée au siège même de l'UEO) de forger, comme souhaité, des liens plus étroits avec l'UE et l'OTAN. Actuellement, les implications de la décision de principe visant à augmenter les effectifs du Secrétariat afin de lui permettre de faire face à la multiplication des tâches sont également en cours d'examen.

- L'objectif visant à organiser le Conseil permanent de l'UEO de manière à ce qu'il puisse exercer ses fonctions en tant qu'instance centrale de haut niveau, ayant un rôle de décision, capable de traiter en permanence les grandes questions politiques, de sécurité et de défense qui sont du ressort de l'UEO est parfaitement atteint. La présence d'un nombre croissant de pays ayant des statuts divers (10 membres de plein droit, 3 membres associés, 5 observateurs et 9 associés partenaires) a enrichi les débats du Conseil, tout en soulignant la nécessité d'améliorer encore ses méthodes de travail. La capacité de suivi des opérations par le Conseil se renforce actuellement de manière considérable.

II. LE CADRE FUTUR DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ EUROPÉENNES

43. Il y a accord sur la nécessité de développer une véritable identité européenne de sécurité et de défense (IESD); cet accord a été officiellement marqué à Maastricht, et est repris en outre dans la Déclaration du Sommet de l'Alliance de 1994. À cet égard, les États membres de l'UEO sont convenus, dans la Déclaration de Maastricht, que "cette identité sera élaborée progressivement selon un processus comportant des étapes successives" et "de renforcer le rôle de l'UEO dans la perspective à terme d'une politique de défense commune au sein de l'Union européenne, qui pourrait conduire à terme à une défense commune compatible avec celle de l'Alliance atlantique".

44. La préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996 offre l'occasion de réfléchir à la prochaine phase de ce développement. En effet, comme cela a déjà été mentionné, il incombera à cette Conférence de réexaminer les dispositions du Traité sur l'Union européenne relatives à la PESC et, partant, le cadre institutionnel actuel de l'IESD, qui repose sur le développement de l'UEO en tant que composante de défense de l'Union et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. Il va de soi que cette réflexion doit être conduite à la lumière des réalités militaires d'aujourd'hui et du contexte de sécurité actuel en Europe. Par ailleurs, comme le Traité de Maastricht lui-même l'indique, ce réexamen devra s'effectuer dans la perspective de 1998, dans le contexte de l'Article XII du Traité de Bruxelles, date à partir de laquelle il sera possible de dénoncer le Traité de Bruxelles modifié.

45. En tout état de cause, la nécessité de réexaminer le cadre institutionnel actuel de l'IESD n'est pas liée aux seules échéances fixées dans les traités. Le réexamen du cadre actuel doit aussi considérer les objectifs fondamentaux que doivent servir les structures institutionnelles en matière de défense et de sécurité ainsi que les contraintes existantes. L'opinion publique des Etats membres exige des dispositions de défense qui soient crédibles et qui puissent effectivement fonctionner dans la pratique. Pour de nombreux pays européens, le maintien d'une Alliance atlantique forte et efficace est fondamental pour la défense de leur territoire et leur politique de sécurité nationale. D'autres ont choisi de ne pas prendre part ou ne participent pas aux engagements de défense collective. En cette ère de l'après-guerre froide, tous ces pays se trouvent confrontés en matière de sécurité à de nouveaux défis, dont certains pourraient appeler des interventions militaires menées sous l'égide de l'UE/UEO sous la forme de missions de maintien de la paix, d'opérations humanitaires ou d'autres opérations de gestion des crises. Compte tenu du fait que ces nouvelles missions doivent être menées dans un contexte de restrictions des budgets de défense, il convient de continuer d'éviter les doubles emplois inutiles dans les structures.

46. Ces nouveaux défis forment le contexte dans lequel l'UE développe actuellement une PESC comprenant toutes les questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. Des exemples de ces nouveaux défis, comme le conflit en ex-Yougoslavie, pour lequel l'Union européenne et ses pays membres jouent un rôle de gestion de crise important à tous les niveaux, suscitent dans l'opinion publique des attentes qu'il n'est pas facile de concilier dans le cadre institutionnel existant. Ces défis confirment la nécessité d'instaurer "des responsabilités européennes accrues en matière de défense", comme les États membres de l'UEO en sont convenus à Maastricht, ce qui exige de l'Union qu'elle veille à "la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement" mentionnée dans l'Article C du TUE. Il est de toute évidence indispensable de parvenir à une meilleure cohésion des différents instruments — politiques, économiques, humanitaires et militaires — de gestion des crises pour assurer l'efficacité et la continuité des initiatives européennes dans ce domaine.

47. La Conférence intergouvernementale devra mettre pleinement à profit les diverses contributions que les pays européens sont en mesure d'apporter en matière de sécurité et de défense. Dans ce contexte, et quelle que soit l'évolution institutionnelle de l'UEO et de l'UE, les possibilités de participation des membres associés, observateurs et associés partenaires de l'UEO au développement de l'IESD devront être maintenues et développées. Comme indiqué plus haut, l'élargissement a eu pour double effet d'accentuer l'asymétrie de la composition des deux organisations et d'augmenter le nombre des pays qui contribuent, par l'intermédiaire de l'Union européenne et de l'UEO, à la sécurité régionale et mondiale, notamment dans le cadre des missions de Petersberg :

- La récente adhésion à l'UE de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, également observateurs à l'UEO, a renforcé le rôle des deux organisations en tant qu'éléments de stabilité en Europe centrale et dans la région de la Baltique ; le fait que ces États ne partagent pas d'engagements de défense collective avec d'autres membres de l'Union devra être pris en considération lors de la mise au point de mécanismes appropriés pour des actions futures dans le contexte du développement de l'IESD.

- Bien qu'elle crée un nouvel ensemble d'asymétries dans les relations institutionnelles entre l'UE et l'UEO, l'arrivée à l'UEO, en tant que membres associés, de membres européens de l'OTAN ne faisant pas partie de l'Union européenne donne à ceux-ci la possibilité de participer au développement de l'UEO en tant que moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance et d'apporter ainsi une contribution positive à la sécurité et à la stabilité en Europe.

- Par ailleurs, la création du statut d'associé partenaire pour les pays d'Europe centrale et orientale est un important facteur de stabilité en Europe, même si elle ajoute à la complexité structurelle de l'Organisation. Elle est en outre un élément du tissu de relations que ces pays entretiennent avec les institutions occidentales auxquelles ils souhaitent adhérer et les aide entre-temps à renforcer leur sécurité et leur stabilité.

- Enfin, le processus d'élargissement qui prend forme également à l'OTAN (mais qui ne se déroulera pas forcément au même rythme, ni avec les mêmes pays qu'à l'Union européenne) aura des répercussions sur le lien institutionnel UE/UEO et sur les relations de ces deux organisations avec l'OTAN.

  Un processus d'élargissement parallèle de l'UE, de l'UEO et de l'OTAN est souhaitable et atténuerait les difficultés liées aux différences de composition de ces organisations.

48. La sécurité atlantique est indivisible et constitue un principe fondamental du développement de l'IESD. Parce qu'elle assure la défense collective de ses membres et qu'elle assume ses nouvelles fonctions, l'Alliance atlantique restera un élément essentiel de la sécurité européenne. De ce point de vue, il est manifeste que les décisions relatives au développement futur des relations entre l'UEO et l'UE ne pourront être prises indépendamment de leurs incidences sur les relations entre l'UEO et l'OTAN et sur l'Alliance elle-même. Quelle que soit la forme institutionnelle que l'IESD pourrait revêtir à l'avenir, l'institution européenne chargée des questions de défense devra continuer à agir en tant que moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance. Dans le même temps, les décisions prises à la CIG devront également viser au renforcement de la défense commune et de la coopération dans le nouveau domaine de la gestion des crises dans le cadre de l'Alliance atlantique.

49. Plusieurs possibilités sont théoriquement envisageables pour le futur développement institutionnel de l'IESD. Trois grandes options ont pu être dégagées. Chacune d'entre elles permet logiquement un certain nombre de variantes et a des incidences spécifiques sur les questions qui concernent le statut juridique, les membres et le fonctionnement des différents organes, les procédures de décision, les relations avec l'Union européenne et l'OTAN, le développement opérationnel, le financement, etc.

A) PARTENARIAT RENFORCÉ ENTRE UNE UEO AUTONOME ET L'UNION EUROPÉENNE

50. Si cette option était retenue, la relation institutionnelle entre l'UE et l'UEO demeurerait telle que définie dans le traité de Maastricht, et serait complétée par les dispositions relatives au partenariat renforcé décrites ci-après. L'UEO serait maintenue en tant qu'organisation autonome, avec son traité propre. Le principe de souveraineté nationale continuerait de régir les relations entre les pays européens pour les questions de défense. Le caractère intergouvernemental du processus de décision en matière de défense serait préservé et reposerait sur la règle du consensus. En conséquence, le Traité de Bruxelles modifié resterait en vigueur tel quel et sans qu'il soit fait usage de la possibilité de le dénoncer après 1998 comme le prévoit son Article XII.

51. Dans cette option, la priorité serait donnée à la poursuite du développement de la capacité de l'UEO à mener à bien les missions définies dans la Déclaration de Petersberg plutôt qu'à de nouvelles modifications du cadre juridique et institutionnel. À cette fin, les relations entre les deux organisations seraient développées dans le domaine opérationnel en ce qui concerne les opérations militaires menées à la demande de l'Union. L'objectif serait de parvenir à une cohérence plus grande qu'elle ne l'est aujourd'hui de l'action européenne en matière de sécurité et de défense, et de permettre, dans le domaine opérationnel et militaire, une élaboration plus rapide et plus efficace qu'aujourd'hui des décisions et des actions.

52. La souplesse de la relation actuelle serait mise à profit pour établir un cadre dans lequel seraient encouragées les contributions d'un grand nombre de pays européens. Les différences de composition devront être prises en considération pour définir les liens entre les deux Organisations. Les membres associés, les observateurs et les associés partenaires de l'UEO conserveraient la possibilité de participer aux opérations de l'UEO conformément à leur statut. Dans un partenariat renforcé, les dispositions relatives au statut des observateurs seraient interprétées de façon à permettre à ces pays de participer le plus pleinement possible aux activités de l'UEO. Ces dispositions devraient être réexaminées en conséquence, à la fois pour tenir compte de cet objectif et pour consolider les documents appropriés concernant le statut des observateurs.

53. S'agissant de la procédure de décision sur les questions ayant des implications dans le domaine de la défense, le principe fondamental devra être celui du consensus, tant dans le cadre de la PESC que dans celui de l'UEO. La Commission européenne et le Parlement européen ne participeraient pas aux décisions touchant à la défense. L'UEO conserverait la possibilité de décider de façon indépendante d'une action éventuelle, sans devoir se borner à agir à la demande de l'Union conformément à l'article J.4(2) du Traité sur l'Union européenne.

54. Cette option supposerait en outre le maintien des organes UEO qui existent aujourd'hui, et qui resteraient totalement indépendants de ceux de l'Union européenne. En particulier, le Conseil des Ministres, le Conseil permanent et l'Assemblée parlementaire conserveraient leur rôle. Toutefois, le partenariat renforcé se concrétiserait, au plus haut niveau politique, par la création d'un "Sommet UEO" dont les réunions pourraient être synchronisées avec celles du Conseil européen. Ce dernier, auquel le Secrétaire général de l'UEO pourrait être invité à assister pour les questions relatives à la PESC, pourrait faire des propositions à la nouvelle instance de l'UEO. Pour sa part, le Sommet de l'UEO serait chargé de définir des orientations générales pour les actions militaires européennes menées collectivement, s'inscrivant dans le cadre du rôle de l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne. Les pays auraient, à ce Sommet, des droits et responsabilités identiques à ceux qu'ils ont aujourd'hui dans les autres instances de l'Organisation.

55. La mise au point de cette option nécessiterait qu'il y ait accord entre l'UE et l'UEO sur la coordination des orientations pour chaque opération, la formulation, le cas échéant, d'évaluations conjointes après acceptation par l'UEO d'une demande de l'UE, un accord sur les compétences des différentes instances, y compris celles qui se trouvent sur le terrain, et une coopération entre le Secrétariat de la PESC et les organes UEO pour le suivi des opérations concernées.

56. Ces impératifs suggère la nécessité d'instaurer des relations de travail plus étroites entre l'UE et l'UEO aux niveaux inférieurs à celui du Sommet, selon les besoins propres à chaque opération :

- Le Conseil des Ministres de l'UEO pourrait se réunir, si nécessaire, en même temps que le Conseil "Affaires générales" de l'UE, qui pourrait demander à l'UEO d'entreprendre une action à l'appui de la PESC.

- Des réunions pourraient être organisées au niveau des hauts fonctionnaires pour examiner des questions relatives à une opération, par exemple entre le Comité politique de l'UE et le Conseil permanent de l'UEO, avec l'assistance d'experts diplomatiques et militaires des capitales.

- Des équipes de travail UE/UEO pourraient être créées pour la durée de chaque opération. Outre une représentation croisée systématique dans les instances de travail des deux organisations, cette solution permettrait d'assurer une coordination permanente dans le domaine politico-militaire pour les opérations menées à la demande de l'UE.

- Il conviendrait de créer, dans le cadre d'une coordination étroite entre les deux organisations, des mécanismes de suivi des crises, d'analyse et de planification au sein du Secrétariat de l'UEO et de la Cellule de planification d'une part, et de l'Unité PESC du Secrétariat du Conseil de l'UE d'autre part, en vue de la mise en place de mécanismes conjoints UE-UEO.

57. L'UEO devrait être encore renforcée dans le domaine opérationnel par l'adjonction de capacités à la fois efficaces et crédibles, compatibles avec celles de l'OTAN plutôt qu'en concurrence avec elles, de façon à éviter les doubles emplois inutiles et à répondre à un besoin confirmé. Dans ce contexte, les aspects ci-après seraient à examiner :

- Poursuite de l'amélioration des mécanismes de décision et de gestion des opérations UEO.

- Renforcement des ressources humaines et financières du Secrétariat, de la Cellule de planification et du Centre satellitaire conformément aux procédures budgétaires établies.

- Décisions relatives aux propositions de développement de la capacité de l'UEO à exploiter l'imagerie satellitaire et à la création d'une future Agence européenne de l'armement ainsi que d'une Académie européenne de sécurité et de défense.

- Décision visant à accroître les ressources — actuellement insuffisantes — de l'IESD dans des domaines tels que le renseignement ou la mobilité stratégique.

- Mise en oeuvre du concept de GFIM, défini en termes suffisamment généraux pour permettre à l'UEO de mieux accomplir les missions de Petersberg et à l'IESD d'apporter sa contribution propre à la défense collective, au sein de l'Alliance atlantique, tout en préservant un lien transatlantique solide.

58. Un partenariat renforcé soulignerait la nécessité d'examiner plus avant les modalités de financement des opérations UEO. Il pourrait s'agir notamment de dispositions concernant la participation de l'UE au financement des coûts communs pour les opérations menées à la suite de demandes adressées par elle à l'UEO.

B) OPTIONS INTERMÉDIAIRES EN VUE D'UN RAPPROCHEMENT INSTITUTIONNEL ENTRE L'UE ET L'UEO :

59. Entre le strict maintien de l'autonomie institutionnelle de l'UEO et une fusion avec l'Union européenne, plusieurs options intermédiaires sont envisageables qui, tout en respectant la distinction actuelle et le Traité de Bruxelles, permettraient le développement de liens encore plus étroits entre les deux organisations et une continuité d'action, grâce au rapprochement des deux organisations dans la perspective d'une intégration future de l'UEO à l'UE. L'UEO et l'UE seraient liées par des engagements à caractère politique et/ou juridique ; le cadre de l'IESD s'en trouverait plus structuré, car ces engagements conféreraient à l'une des deux organisations sur lesquelles elle repose une certaine autorité vis-à-vis de l'autre pour certaines activités. Le rapprochement entre l'UE et l'UEO pourrait figurer dans le texte révisé du Traité sur l'Union, afin d'ouvrir plus clairement la perspective sur les changements organisationnels.

60. Il importerait de maintenir la souplesse requise pour mettre pleinement à profit les différentes contributions que les membres de l'Union européenne et de l'UEO élargies peuvent apporter à la sécurité européenne. Les différences de composition devront être prises en considération pour définir les liens entre les deux Organisations. Les membres associés, les observateurs et les associés partenaires de l'UEO conserveraient la possibilité de participer aux opérations de l'UEO conformément à leur statut. Les dispositions relatives au statut des observateurs seraient interprétées de façon à permettre à ces pays de participer le plus pleinement possible aux activités de l'UEO. Ces dispositions devraient être réexaminées en conséquence, à la fois pour tenir compte de cet objectif et pour consolider les documents appropriés concernant le statut des observateurs. Les éventuelles répercussions défavorables qu'aurait sur la situation et le statut des membres associés la mise en oeuvre de l'option B devraient être abordées au sein de l'UE comme de l'UEO. En ce sens, la CIG pourrait devoir étudier des moyens permettant de resserrer les relations des membres associés avec la PESC pour les questions liées à la sécurité et à la défense.

61. Dans le cadre de cette option, l'UEO conserverait la possibilité de décider en toute autonomie comme actuellement des actions qu'elle pourrait entreprendre, sans préjudice de la nécessité d'élaborer et de mettre en oeuvre à partir de ce moment-là les décisions de l'Union. S'agissant des procédures de décision, de nombreux pays estiment que le principe de souveraineté nationale doit continuer de régir les relations entre les pays européens pour les questions de défense et que le caractère intergouvernemental du processus de décision sur ces questions doit être préservé et reposer sur la règle du consensus, sans remettre en cause le fait qu'une décision finale devra être prise dans le cadre de la CIG, où toutes les options possibles, y compris le vote à la majorité, doivent être étudiées. En tout état de cause, il serait nécessaire d'améliorer les procédures d'adoption des décisions de l'Union européenne adressées à l'UEO, afin de rendre le lien UE/UEO plus effectif et opérationnel.

Au cas où les procédures de décision de l'UE seraient maintenues, elles devraient être compatibles avec l'établissement d'un engagement politique ou juridique ferme de l'UEO d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'UE. Cet objectif pourrait être atteint grâce à une formule souple et non contraignante juridiquement qui rendrait plus difficile d'un point de vue politique le blocage des décisions:

- Ce type d'engagement politique existe déjà dans le cadre de la PESC, sous la forme de la Déclaration 27, annexée à l'Acte final de Maastricht, et relative aux votes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ("la Conférence convient que, pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les États membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision"). Le réexamen du Traité sur l'Union européenne devrait être, au minimum, une occasion de rappeler cette déclaration (qui s'applique, à l'évidence, aux décisions de l'UE concernant des demandes à l'UEO) et de souligner la volonté de la mettre en pratique.

- Un pas supplémentaire dans cette direction consisterait à adopter, dans le cadre du réexamen du TUE, un engagement politique particulier qui s'inspirerait de la Déclaration 27 susmentionnée, par lequel tous les pays de l'UE déclareraient leur intention de ne pas bloquer, dans la mesure du possible, l'adoption des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense (et, par conséquent, adressées à l'UEO) pour lesquelles il y aurait une majorité qualifiée.

- De même, un principe non contraignant pourrait être établi, afin que les pays qui ne participent pas à une opération demandée par l'UE et mise en oeuvre dans le cadre de l'UEO par un groupe de pays disposés à agir s'abstiennent de bloquer le consensus sur les décisions opérationnelles susceptibles d'être prises par la suite dans le contexte d'une opération en cours.

62. La décision de participer à une action militaire en application d'une décision de l'UE demeurerait du ressort national, conformément au statut des pays au sein de l'UEO.

63. Si ces options intermédiaires étaient retenues, elles maintiendraient la structure actuelle des organes de l'UEO. La plus grande harmonisation possible et la coordination la plus étroite seraient indispensables, dans ce contexte, entre tous les organes de l'UE et de l'UEO, compte tenu de l'incidence accrue des décisions de l'Union européenne sur le fonctionnement de l'UEO. On pourrait envisager, entre autres, les mesures suivantes :

- Réunions synchronisées et/ou conjointes de groupes de travail de l'UEO et de l'UE

- Tenue de réunions conjointes du Comité politique et du Conseil permanent de l'UEO, en tant que de besoin, afin de préparer les travaux du Conseil européen et du Conseil "Affaires générales" portant sur les questions de gestion des crises.

- Participation du Secrétaire général de l'UEO et des Ministres de la Défense à certaines parties des réunions du Conseil "Affaires générales" portant sur la gestion de crise.

- Il conviendrait de créer, dans le cadre d'une coordination étroite entre les deux organisations, des mécanismes de suivi des crises, d'analyse et de planification au sein du Secrétariat de l'UEO et de la Cellule de planification d'une part, et de l'Unité PESC du Secrétariat du Conseil de l'UE d'autre part, en vue de la mise en place de mécanismes conjoints UE-UEO.

- Harmonisation de l'ordre des présidences de l'UEO et de l'UE, compte tenu des différences de composition et de la nécessité de traiter les États membres sur un pied d'égalité.

- Liaison permanente entre les Secrétariats des deux organisations.

64. Ces options souligneraient la nécessité d'examiner plus avant les modalités de financement des opérations UEO, notamment la possibilité d'une contribution de l'UE aux opérations qu'elle confie à l'UEO. S'agissant de la mise en oeuvre de décisions ayant des implications dans le domaine de la défense et prises dans le cadre de la PESC de l'UE, la participation d'organes supranationaux ne doit pas être exclue a priori.

65. Les relations avec l'OTAN seraient maintenues et renforcées. L'élaboration de modalités souples en vue de l'utilisation des moyens et capacités de l'Alliance et, dès sa mise au point, du concept des GFIM, faciliteront l'exécution des missions confiées par l'UE à l'UEO.

66. Le renforcement des liens institutionnels entre l'UEO et l'UE implique parallèlement le renforcement des capacités opérationnelles de l'UEO pour que celle-ci devienne véritablement le bras armé de l'UE. L'adjonction de capacités à la fois efficaces et crédibles doit être compatible avec celles de l'OTAN et éviter les doubles emplois inutiles.Dans ce contexte, les aspects ci-après seraient à examiner :

- Poursuite de l'amélioration des mécanismes de décision et de gestion des opérations UEO.

- Renforcement des ressources humaines et financières du Secrétariat, de la Cellule de planification et du Centre satellitaire.

- Décisions relatives aux propositions de développement de la capacité de l'UEO à exploiter l'imagerie satellitaire et à la création d'une future Agence européenne de l'armement ainsi que d'une Académie européenne de sécurité et de défense.

- Décision visant à accroître les ressources — actuellement insuffisantes — de l'IESD dans des domaines tels que le renseignement ou la mobilité stratégique.

- Mise en oeuvre du concept de GFIM, en termes suffisamment généraux pour permettre à l'UEO de mieux accomplir les missions de Petersberg et à l'IESD d'apporter sa contribution propre à la défense collective, au sein de l'Alliance atlantique, tout en préservant un lien transatlantique solide.

67. La possibilité pour l'UEO non seulement d'agir à la demande de l'UE, mais de décider d'une action en toute indépendance, conformément à l'article J.4.2., serait maintenue. La principale différence entre ces options intermédiaires et celle qui préserverait intégralement l'autonomie institutionnelle de l'UEO réside, bien évidemment, dans l'établissement d'engagements juridiques et/ou politiques fermes entre les deux organisations. Selon la forme que revêtiraient de tels engagements, les trois solutions ou variantes ci-après peuvent être définies :

(B.1) ORIENTATIONS GÉNÉRALES DU CONSEIL EUROPÉEN

68. Selon cette solution, le réexamen du Traité sur l'Union européenne conférerait à l'Union un rôle politique plus important pour les questions de défense, en lui permettant de définir le cadre des actions militaires de l'UEO, en particulier en situation de crise. À cette fin, le Conseil européen serait chargé de formuler des orientations générales sur les questions ayant des implications dans le domaine de la défense. Ces orientations s'adresseraient donc aussi à l'UEO, en tant qu'organisation chargée de mettre en oeuvre, par des actions militaires appropriées, les décisions de suivi adoptées par l'UE au niveau ministériel. Les gouvernements des États européens afficheraient ainsi clairement leur volonté politique de faire face aux nouveaux défis qui se posent en matière de sécurité européenne, en ayant recours à tous les instruments de réaction aux crises dont ils disposent, y compris les moyens militaires.

69. Tant que l'UEO n'assume à cet égard aucune obligation définie par traité, ces orientations générales ne peuvent être juridiquement contraignantes pour l'Organisation. Toutefois, l'UEO pourrait prendre un engagement politique tenant compte des dispositions révisées du TUE, dans le cadre du réexamen de sa Déclaration du 10 décembre 1991, soulignant qu'elle est prête à suivre les orientations du Conseil européen relatives aux questions de défense afin d'assurer la cohérence de l'action européenne en matière de gestion des crises.

(B.2) INSTRUCTIONS DE L'UE À L'UEO :

70. Une autre étape pourrait être franchie en vue d'un rapprochement entre l'UEO et l'UE à la Conférence intergouvernementale : il s'agirait de remanier l'Article J.4 (2) du TUE afin d'indiquer clairement que l'UEO est subordonnée à l'UE, d'un point de vue à la fois politique et opérationnel, et qu'il lui incombe de mettre en oeuvre les décisions prises par l'Union. À cette fin, le verbe "demande", dans la première phrase de cet article, pourrait être remplacé par "charge".

71. De même, la deuxième phrase du paragraphe 3 de la Déclaration de l'UEO de décembre 1991 serait modifiée ou complétée de façon à indiquer que l'UEO est prête à mener une action sur instruction de l'Union et en se conformant aux orientations générales définies par cette dernière. L'UEO déclarerait ainsi plus clairement — sans qu'il y ait pour autant d'engagement juridique — qu'elle se considère comme un organe de mise en oeuvre de décisions de l'UE.

72. Conformément à cette approche, le réexamen du Traité sur l'Union européenne pourra souhaiter envisager la possibilité que l'UE prenne des décisions concernant des actions communes ayant des implications dans le domaine de la défense. Leur mise en oeuvre — après acceptation officielle de l'UEO — pourrait être confiée à des coalitions de pays décidés à agir.

(B.3) LIEN JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT ENTRE L'UE ET L'UEO:

73. Une autre option intermédiaire consisterait en un accord juridiquement contraignant entre l'UE et l'UEO, par lequel cette dernière s'engagerait à élaborer et à mettre en oeuvre les décisions et les actions ayant des implications en matière de défense qui pourraient lui être confiées par l'Union européenne. Cette variante maintiendrait elle aussi la séparation entre l'UE et l'UEO et partant, la validité du Traité de Bruxelles modifié. Elle modifierait toutefois la forme juridique du cadre institutionnel UE-UEO dans la mesure où elle introduirait entre l'UE et l'UEO des engagements juridiques contraignants (qui viendraient probablement, mais pas obligatoirement, s'ajouter aux modifications du TUE déjà évoquées) visant à renforcer le rôle de l'UEO en tant qu'organe d'application de décisions de l'UE.

74. L'accord comblerait un vide juridique entre l'UEO et l'UE, émanant du fait que le Traité de Bruxelles modifié ne mentionne pas cette dernière. Il définirait entre autres les aspects suivants:

- Les conditions dans lesquelles une décision de l'UE serait contraignante pour l'UEO et celles dans lesquelles cette obligation prendrait fin. Il s'agit là du point le plus important car il établirait un certain élément de subordination dans la relation de l'UEO avec l'UE. Dans les conditions qui seraient définies aux termes de l'accord UE-UEO, l'UEO serait juridiquement obligée de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union ayant des implications en matière de défense.

- Les types de mission (ceux qui sont définis dans la Déclaration de Petersberg) et les conditions dans lesquelles l'UEO les mettrait en oeuvre.

- Le caractère facultatif des contributions des pays à ces opérations; en effet, l'accord serait juridiquement contraignant pour l'UEO en tant qu'organisation, mais il ne pourrait jamais contraindre les États membres pris individuellement à fournir des forces s'ils ne le souhaitaient pas.

- Les aspects financiers (voir paragraphe 64).

Il serait en outre nécessaire de conclure des arrangements avec l'OTAN afin de permettre à l'UEO d'exécuter les décisions et les actions faisant l'objet d'une demande de l'Union.

75. Selon ces modèles, un avis militaire serait déjà nécessaire pour la prise de décision par l'UE. À cette fin, il conviendrait d'établir des mécanismes appropriés pour que ces compétences militaires puissent être apportées en temps voulu aux groupes de travail, aux hauts fonctionnaires et au Conseil "Affaires générales", par l'intermédiaire, éventuellement, d'une liaison avec les organes correspondants de l'UEO.

C) INTÉGRATION DE L'UEO DANS L'UE :

76. La "définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune" figure parmi les objectifs du TUE. Dans cette perspective, les États membres de l'UEO sont convenus dans la Déclaration de Maastricht qu'une identité européenne de sécurité et de défense doit être élaborée "progressivement selon un processus comportant des étapes successives", que le rôle de l'UEO doit être renforcé à cet égard et que l'UEO "fera partie intégrante du développement de l'Union européenne". Il n'a pas été précisé à Maastricht de calendrier pour ce processus progressif ni de modèle final à adopter. Dans le même temps, les concepts de politique de défense commune et de défense commune au sein de l'UE laissent toutefois clairement entrevoir la possibilité que l'Union reprenne un jour toutes les fonctions actuellement assumées par l'UEO en matière de sécurité et de défense. Dans ce contexte, la Conférence intergouvernementale devrait étudier l'option consistant à intégrer l'UEO dans l'UE (suivant certaines des variantes décrites ci-après), en supprimant ainsi la situation institutionnelle maintenue à Maastricht afin de lui substituer un cadre institutionnel unique pour la sécurité et la défense européennes. L'objectif serait de parvenir à une cohérence plus grande qu'elle ne l'est aujourd'hui de l'action européenne dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de défense ainsi qu'à une élaboration et à une mise en oeuvre plus efficaces et plus rapides des décisions et des actions.

77. Sur le plan juridique, la première conséquence de cette option serait la disparition du Traité de Bruxelles modifié. À cet égard, les États membres pourraient invoquer la clause de l'article XII permettant la dénonciation du Traité après 1998. De ce fait, l'Union de l'Europe occidentale cesserait également d'exister en tant qu'organisation internationale.

78. La deuxième conséquence juridique de cette option serait la mise en place, au sein de l'Union européenne, pour les questions de défense, d'un cadre fournissant un fondement juridique aux fonctions et aux capacités héritées de l'UEO. Les dispositions correspondantes — qui pourraient être choisies parmi les variantes proposées ci-après — seraient insérées au cours de la révision du TUE confiée à la Conférence intergouvernementale. La CIG devra prendre une décision concernant les mécanismes appropriés de prise de décision pour les modalités adoptées.

79. La conclusion que tire cette option, d'un point de vue institutionnel, de la continuité et de l'étroite interdépendance qui existent entre les politiques étrangère, de sécurité et de défense, consiste à intégrer l'UEO à l'UE.

Compte tenu de ce principe, la participation des membres associés à la poursuite du développement de l'IESD devrait, dans cette option, être maintenue, voire améliorée par rapport à leur statut actuel, par des dispositions appropriées visant à assurer leur participation et association à la PESC.

De même, le statut actuel des associés partenaires dans le cadre de l'IESD se traduirait dans les nouvelles relations qu'ils établiraient avec l'UE afin de faciliter leur coopération avec l'Union sur les questions de défense, conformément aux relations de coopération qu'ils entretiennent aujourd'hui avec l'UEO dans ce domaine.

Selon cette option, il ne serait pas nécessaire d'avoir un débat sur le statut des actuels observateurs à l'UEO.

Par ailleurs, il ne serait pas nécessaire de définir des mécanismes et procédures pour la coordination et la coopération entre l'UEO et l'UE, tels que la tenue de réunions se succédant, la synchronisation des dates, l'harmonisation des Présidences, une représentation croisée aux réunions, etc.

80. Sur le plan opérationnel, l'intégration de l'UEO à l'UE permettrait d'éliminer dans le processus de décision les redondances susceptibles de retarder l'action lorsque différentes organisations sont impliquées. Les actions conjointes ayant des implications en matière de défense (y compris la gestion des crises et le maintien de la paix) seraient plus faciles à réaliser et présenteraient les avantages d'un financement conjoint dans le cadre du budget communautaire ou d'arrangements particuliers. Les décisions relatives aux contributions en troupes resteraient certes du ressort national mais la participation de tous les États membres de l'UEO aux autres aspects de l'action conjointe et à son financement commun ou à d'autres formes de soutien renforcerait l'efficacité des opérations européennes de gestion des crises. Pour que cette intégration présente d'autres avantages, il faut que les capacités opérationnelles nécessaires à ce type d'action soient mises à disposition, d'une part au moyen d'arrangements permettant l'utilisation des moyens et capacités de l'OTAN, y compris les GFIM, et d'autre part grâce au développement de capacités UE complémentaires.

81. L'UEO, y compris ses compétences militaires et ses organismes subsidiaires, feraient partie des structures appropriées de l'UE. Le GAEO et les groupes transférés de l'Eurogroupe pourraient, s'ils n'ont pas encore été fusionnés avec l'UEO/UE, conserver au sein de l'UE la position qu'ils ont actuellement dans le cadre de l'UEO. Les dépenses administratives seraient financées par l'UE mais des formules particulières seraient arrêtées pour les dépenses opérationnelles.

82. Dans le cadre de cette option, les relations actuelles de l'UEO avec l'OTAN seraient remplacées par une relation directe entre l'Union européenne et l'Alliance faisant fond sur celle qui existe actuellement entre l'OTAN et l'UEO, compte tenu de l'évolution de la configuration institutionnelle du pilier européen. Par ailleurs, une déclaration concernant les relations avec l'OTAN pourrait être envisagée et, parallèlement à la déclaration faite à Maastricht par l'UEO, être annexée aux conclusions de la CIG.

83. On peut envisager pour le nouveau cadre juridique de l'IESD que nécessiterait cette option plusieurs variantes, suivant le domaine de l'UE dans lequel s'inscrirait l'engagement de défense collective. La variante adoptée dépendrait aussi, en toute logique, des positions nationales et des décisions prises par la Conférence intergouvernementale sur les autres aspects de la construction européenne. Dans ce contexte, si cette option était retenue, les deux variantes suivantes pourraient être prises en considération :

(C.1) LA DÉFENSE EUROPÉENNE DANS LE CADRE DE LA PESC

84. Il s'agirait ici d'intégrer les dispositions pertinentes du Traité de Bruxelles modifié au texte même du nouveau Traité sur l'Union européenne, notamment l'article V (engagement de défense collective) mais peut-être aussi les articles IV (relations avec l'OTAN), VI (Nations Unies) et VII (visant à interdire les alliances dirigées contre une autre Partie Contractante), ainsi que les dispositions relatives aux tâches définies à Petersberg.

85. Cette intégration pourrait se faire dans le cadre du réexamen de l'article J.4 du texte actuel du Traité sur l'Union européenne en indiquant, dans la politique de défense commune, que ces questions de défense relèveront également de la PESC et en supprimant les mentions de l'UEO (paragraphes J.4.2 et J.4.6). En revanche, le paragraphe J.4 3 actuel, qui exclut l'application à ces questions des procédures définies pour les actions conjointes, serait maintenu.

86. Cette dimension de défense serait ouverte à tous les États membres de l'UE. Il faut cependant éviter une divergence des engagements pris en matière de défense dans le cadre de l'UE et de l'OTAN, qui affaiblirait le lien transatlantique. Les membres qui ne pourraient ou ne souhaiteraient pas participer à un engagement de défense collective pourraient être exemptés de s'associer à cet arrangement particulier. Cela reviendrait à une "option de non-participation" portant sur une partie de la dimension de défense, analogue à celle déjà appliquée par certains pays pour la politique monétaire.

87. Les organes seraient en principe ceux qui existent actuellement pour la PESC. Pour les questions de défense, toutefois, il pourrait être utile de recourir à la double formation en vigueur à l'UEO, par exemple pour le Conseil des Ministres, qui comprendrait alors les Ministres des affaires étrangères et les Ministres de la Défense, ainsi que pour d'autres organes de la PESC. Le Conseil permanent et ses groupes de travail cesseraient d'exister et leurs fonctions seraient reprises par les structures et groupes de travail correspondants du deuxième pilier. Les fonctions de l'Assemblée parlementaire seraient assumées par le Parlement européen conformément aux dispositions qui régissent la PESC. La Commission serait associée aux travaux sur ces questions comme elle l'est actuellement aux travaux de la PESC (articles J.8.3 et J.9 du TUE), mettant ainsi à disposition les compétences qu'elle possède pour les autres aspects des relations extérieures ainsi que pour les questions financières et budgétaires.

(C.2) ADOPTION D'UN PROTOCOLE SUR LA DÉFENSE ANNEXÉ AU TUE

88. Suivant cette variante, la défense s'inscrirait dans le cadre de l'UE de façon qu'aucun pays ne soit contraint de prendre un engagement de défense collective ou de recourir expressément à une option de non-participation dans ce domaine. Il faudrait pour cela faire appel à un double mécanisme :

- insérer dans le texte même du nouveau Traité sur l'UE, des dispositions pour une politique européenne de défense commune auxquelles participeraient tous les membres;

- ajouter, en annexe au Traité, un protocole pour la défense collective, ouvert à tous les membres de l'UE qui pourraient souhaiter y accéder. Il faut cependant éviter une divergence des engagements pris en matière de défense dans le cadre de l'UE et de l'OTAN, qui affaiblirait le lien transatlantique.

89. Dans ce cas, les questions de sécurité ayant des implications militaires (à l'exception de celles qui touchent à la défense collective) seraient traitées dans le cadre de la PESC, comme dans la variante précédente. Il faudrait donc modifier l'article J.4 du traité de la façon déjà évoquée et y faire figurer les éléments suivants :

- une définition de la politique de défense commune opérant une distinction entre les missions de gestion des crises définies à Petersberg (auxquelles, en principe, tous les membres de l'UE participeraient sur un pied d'égalité) et la défense collective;

- de ce fait, les organes nécessaires seraient les mêmes que pour la précédente variante de la présente option, mais ils n'auraient pas, dans la présente solution, de responsabilités pour les questions liées à la défense collective;

- comme dans la variante précédente, les capacités et les organes opérationnels appropriés qui sont nécessaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions ou des actions ayant des implications militaires dans le cadre des missions de Petersberg seraient intégrés à l'UE ou créés en son sein;

- afin de faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre des opérations de l'UE, il faudrait en outre prévoir des arrangements adéquats pour les relations UE-OTAN et permettre l'utilisation des moyens et capacités de l'Alliance, y compris les GFIM, pour des opérations conduites par les Européens.

90. Parallèlement, un protocole annexé au Traité sur l'Union européenne reprendrait les principales dispositions d'assistance mutuelle pour la défense collective figurant dans le Traité de Bruxelles modifié actuel et ses protocoles (principalement dans les articles IV à VII déjà évoqués). Ce protocole comprendrait notamment la définition, en vue de la défense collective, du "pilier européen" de l'Alliance, ainsi que des relations entre les deux organisations dans ce domaine.

91. Accéderaient à ce protocole, en toute logique, les États parties au Traité de Bruxelles modifié, c'est-à-dire les membres de plein droit actuels de l'UEO (puisque cette organisation cesserait d'exister lors de la dénonciation du Traité après 1998). Il ne s'agirait donc pas d'une option de non-participation comme dans la variante précédente mais plutôt d'une option de participation pour les pays qui pourraient le souhaiter.

92. Dans le cadre de cette variante, il y aurait, d'une part, un lien direct entre la PESC et sa mise en oeuvre dans le domaine militaire, notamment pour les opérations de gestion des crises (pour lesquelles l'apport de forces resterait facultatif, comme c'est le cas à l'UEO). En même temps, les politiques actuelles de sécurité et de défense de tous les membres de l'Union seraient respectées (y compris celles des pays qui ne participent pas actuellement aux engagements de défense collective), puisque la garantie de défense mutuelle serait un engagement facultatif, auquel ils consentiraient de leur plein gré, en dehors du fait que sa mise en oeuvre s'effectuerait dans le cadre de l'OTAN.

CONCLUSIONS

93. Le présent document évalue l'expérience acquise dans la mise en oeuvre des dispositions et mesures pratiques adoptées à Maastricht en matière de défense et définit un certain nombre d'options envisageables pour le développement futur de la relation institutionnelle entre l'UE et l'UEO en vue de parvenir à l'objectif agréé, à savoir la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune compatible avec celle de l'Alliance atlantique. L'analyse qui y est faite permet d'aboutir à certaines conclusions sur les nouvelles mesures à prendre à cet égard sur le plan aussi bien opérationnel qu'institutionnel.

A) RENFORCEMENT OPÉRATIONNEL DE L'IESD

94. Quel que soit le résultat du débat institutionnel sur la défense européenne à la CIG, il y a un large consensus sur la nécessité de mettre à disposition les capacités opérationnelles nécessaires aux actions militaires européennes, notamment dans le domaine des nouvelles missions définies à Petersberg. Les mesures, pour la plupart structurelles, décidées à cet égard à Maastricht n'ont pas encore été pleinement mises en oeuvre et il convient d'intensifier les efforts pour obtenir des moyens et capacités militaires adéquats, qui soient à la fois efficaces et crédibles. Les travaux récemment menés à l'UEO, notamment en ce qui concerne les structures politico-militaires, les capacités de renseignement (y compris l'utilisation d'images satellitaires) et le concept de forces relevant de l'UEO (à la fois nationales et multinationales), vont tous dans la bonne direction.

95. Dans le même temps, il faut prévoir des arrangements appropriés pour l'utilisation des moyens et capacités de l'OTAN, y compris des GFIM. Il convient de renforcer les relations avec l'OTAN et le lien transatlantique, une Alliance atlantique solide étant une condition du renforcement opérationnel de l'IESD.

96. Ces mesures opérationnelles s'imposent si l'on veut développer l'UEO en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. Sinon, l'établissement de liens plus étroits entre l'UE et l'UEO et la poursuite de l'adaptation des structures de l'Alliance n'aboutiront pas aux résultats souhaités. À cet égard, la présente réflexion devrait également être l'occasion de souligner la nécessité de renforcer l'UEO en tant qu'instrument militaire efficace d'une manière qui permette de l'utiliser à la demande de l'UE pour apporter notamment les moyens nécessaires aux nouvelles missions définies dans la Déclaration de Petersberg.

97. À cette fin, une attention particulière devrait être accordée à la poursuite du processus de développement des FRUEO nationales et multinationales et au développement de la coopération dans le domaine de l'espace, de l'armement et de la défense aérienne ainsi qu'à de nombreuses autres initiatives utiles. Dans le même temps, l'UEO devrait continuer à développer des structures politico-militaires adéquates ainsi que des capacités dans le domaine du renseignement militaire, du suivi des crises, de la planification opérationnelle, etc. afin de pouvoir employer efficacement les moyens nationaux et multinationaux à sa disposition.

B. RENFORCEMENT DU CADRE INSTITUTIONNEL

98. Il y a consensus parmi les Etats membres de l'UEO sur les principes et orientations devant assister la CIG en ce qui concerne les dispositions relatives à la défense européenne :

- L'objectif doit être de développer une Union européenne tournée vers l'extérieur ayant les moyens et la volonté de contribuer à la sécurité régionale et mondiale, grâce à une contribution plus importante des Européens en matière de défense qui conduira à une capacité de défense européenne améliorée renforçant le pilier européen de l'Alliance atlantique, donc l'Alliance elle-même.

- L'identité européenne de sécurité et de défense devrait se développer en prenant en considération les réalités de sécurité et conformément aux objectifs agréés dans le Traité sur l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune compatible avec celle de l'Alliance atlantique.

- Quelle que soit la forme que revêtiront à l'avenir les arrangements européens en matière de défense, la garantie de sécurité collective que représente l'Article V du Traité de Bruxelles modifié doit être préservée. En cas d'opérations de défense collective de leur territoire, les États membres de l'UEO interviendront dans le cadre de l'Alliance atlantique.

- Conformément à la décision prise par les Ministres à Petersberg, il importe que l'UEO s'attache surtout à permettre, notamment grâce à une capacité opérationnelle croissante, une contribution militaire plus efficace des Européens aux nouvelles missions définies dans leur déclaration.

- Comme il en a été convenu à Maastricht, les États membres de l'UEO intensifieront leur coordination sur les questions au sein de l'Alliance qui représentent un important intérêt commun, afin d'introduire des positions conjointes concertées au sein de l'UEO dans le processus de consultation de l'Alliance, sur la base de la transparence et de la complémentarité nécessaires entre l'identité européenne de sécurité et de défense, telle qu'elle se dégage, et l'Alliance.

- L'Alliance restera le forum essentiel de consultation entre les Alliés et l'enceinte où ceux-ci s'accordent sur des politiques touchant à leurs engagements de sécurité et de défense au titre du traité de Washington. L'OTAN peut être appelée à se charger de missions autres que la tâche traditionnelle et fondamentale que constitue la défense collective de ses membres.

- Il convient de renforcer les relations avec l'OTAN et le lien transatlantique, une responsabilité accrue des Européens en matière de défense et une Alliance atlantique solide étant des facteurs de la sécurité européenne qui se renforcent mutuellement. Par conséquent, les États membres de l'UEO soutiennent les efforts actuellement déployés par l'UE pour développer son futur programme transatlantique en complétant le lien de sécurité transatlantique par un nouveau plan de coopération politique et économique.

- Les capacités opérationnelles de l'UEO (et les mécanismes permettant à l'OTAN de mettre ses moyens et capacités, y compris les GFIM, à disposition pour des opérations de l'UEO) doivent être développés plus avant afin de permettre à l'Organisation d'assumer ses tâches avec efficacité, comme cela est indiqué dans la section précédente relative aux conclusions opérationnelles. Les forces multinationales européennes existantes mises à la disposition de l'UEO sont également à la disposition de l'OTAN. Il faut continuer à suivre la pratique de mise à disposition de l'UEO et de l'OTAN des forces multinationales européennes.

- Actuellement, le processus de décision en matière de défense est intergouvernemental et repose sur la règle du consensus. Quels que soient les résultats de la CIG, la décision de participer aux nouvelles missions définies à Petersberg restera du ressort national. Ce type d'action pourrait être entrepris par des coalitions de pays disposés à agir.

- Les arrangements de défense européens ne doivent pas limiter la liberté d'agir pour satisfaire aux engagements de défense nationaux.

- Les décisions souveraines des États observateurs à l'UEO relatives à leurs arrangements de défense seront respectées. La CIG devrait favoriser les arrangements européens permettant à tous les pays de l'UEO et de l'UE de contribuer à l'accomplissement des tâches définies à Petersberg. Les arrangements européens en matière de défense doivent encourager un partage des charges équitable entre les pays.

99. Nonobstant les éléments communs exposés précédemment, deux points de vue se dégagent parmi les États membres de l'UEO quant à la voie à suivre en ce qui concerne le développement futur des arrangements et structures européens en matière de défense, et en particulier les relations futures entre l'UEO et l'UE :

I Un point de vue préconise le maintien de l'UEO en tant qu'organisation autonome. Il est développé dans l'option A (partenariat renforcé entre une UEO autonome et l'UE). Cette option est fondée sur la conviction que le principe de souveraineté nationale doit continuer de régir les relations entre les pays européens pour les questions de défense, que le caractère intergouvernemental du processus de décision en matière de défense doit être préservé et que ce processus reposera sur la règle du consensus. Cette option donne la priorité au développement de la capacité de l'UEO à mener à bien les missions définies dans la Déclaration de Petersberg plutôt qu'à de nouvelles modifications du cadre juridique et institutionnel. Dans le même temps, l'UE et l'UEO exploiteraient la possibilité, prévue dans les dispositions du Traité actuel, d'instaurer une relation plus étroite à tous les niveaux, y compris au plus haut niveau politique, grâce à la création d'un Sommet de l'UEO, qui pourrait avoir, en tant que de besoin, des réunions synchronisées avec celles du Conseil européen. Selon ce point de vue, le maintien de la relation actuelle entre l'UEO et l'UE fournirait le cadre adéquat pour le développement des capacités opérationnelles de l'UEO, permettant notamment, dans le domaine opérationnel et militaire, une élaboration plus rapide et plus efficace qu'aujourd'hui des décisions et des actions, et pour encourager les contributions d'un grand nombre de pays européens. La Conférence pourrait encourager la poursuite du développement des relations de travail entre l'UE et l'UEO, ainsi que les efforts déployés par l'UEO pour développer ses capacités opérationnelles afin d'améliorer son efficacité en tant qu'instrument européen de gestion de crise dans le but de parvenir à une cohérence plus grande qu'elle ne l'est aujourd'hui de l'action européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense. Elle pourrait favoriser en même temps le resserrement des liens opérationnels avec l'OTAN, afin de permettre aux pays européens d'agir de concert en utilisant des capacités et des moyens disponibles au sein de l'Alliance atlantique.

Cette option ne préjugerait en rien du développement futur d'arrangements de défense européens. Sa mise en oeuvre pourrait se faire dans le cadre de dispositions maintenant l'UEO en tant qu'organisation autonome, mais elle est également compatible avec la perspective, à plus long terme, d'une intégration plus étroite.

II Le point de vue d'une majorité de pays souhaite comme le premier tirer le meilleur parti des dispositions actuelles du traité pour le renforcement opérationnel de l'IESD et l'intensification de la coopération entre l'UE, l'UEO et l'OTAN mais préconise, en outre, une intégration progressive de l'Organisation dans l'UE, dans le but de parvenir à une cohérence plus grande qu'elle ne l'est aujourd'hui de l'action européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Dans ce contexte, deux approches différentes ont été suggérées pour définir les étapes devant permettre d'atteindre cet objectif :

- soit une décision de la CIG sur les mesures à prendre afin de favoriser un rapprochement entre les deux Organisations, l'intégration complète étant alors l'objectif ultime (Option B);

- soit une décision de la CIG sur l'objectif et le calendrier à adopter pour l'intégration de l'UEO à l'UE à court/moyen terme (Option C).

Les différentes modalités définies dans ce contexte peuvent être considérées comme des mesures complémentaires et peuvent être examinées séparément ou comme les phases successives d'une approche chronologique.

- L'"Option B" (options intermédiaires en vue d'un rapprochement institutionnel entre l'UE et l'UEO), tout en maintenant la possibilité pour l'UEO de décider en toute autonomie des actions qu'elle pourrait entreprendre, apporterait certaines modifications à l'autonomie institutionnelle actuelle. S'agissant des procédures de décision, de nombreux pays estiment que le principe de souveraineté nationale doit continuer de régir les relations entre les pays européens pour les questions de défense et que le caractère intergouvernemental du processus de décision sur ces questions doit être préservé et reposer sur la règle du consensus, sans remettre en cause le fait qu'une décision finale devra être prise dans le cadre de la CIG, où toutes les options possibles, y compris le vote à la majorité, doivent être étudiées. L'objectif que se fixe cette option serait de faciliter, sur les plans opérationnel et militaire, une élaboration et une mise en oeuvre plus rapides et plus efficaces qu'aujourd'hui des décisions et des actions de l'UE, de souligner le rôle de l'UEO comme organe chargé de cette mise en oeuvre et de donner un objectif précis au développement de la relation entre l'UE et l'UEO.

  Si cette option était retenue, la CIG pourrait aboutir à une ou à plusieurs des mesures suivantes:

  * (B.1) Dispositions permettant au Conseil européen d'émettre des orientations générales pour les actions de l'UEO.

  * (B.2) Dispositions permettant à l'UE de donner des instructions à l'UEO.

  * (B.3) Création d'un lien juridiquement contraignant entre l'UE et l'UEO au moyen d'un accord par lequel celle-ci s'engagerait à élaborer et à mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'UE.

- L'"option C" reviendrait à intégrer l'UEO dans l'UE, éliminant ainsi les différences institutionnelles qui subsisteraient dans le cadre des autres options. Selon ce point de vue, ce serait la conclusion adéquate de la disposition du Traité sur l'Union européenne relative au développement d'une PESC, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. Ce point de vue considère également que l'intégration de l'UEO à l'UE améliorerait, par rapport à la situation actuelle, la cohérence et l'efficacité du processus de décision des Européens en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. Par ailleurs, avec cette option, le développement des capacités opérationnelles se poursuivrait également avec

intensité. Dans le même temps, des relations de travail étroites seraient forgées entre l'OTAN et l'UE et les autres alliés européens seraient associés à la PESC. Lors de l'examen des procédures de décision de la PESC (y compris la possibilité de vote à la majorité), la question d'une exception pour les questions de défense devrait être abordée par la CIG. La mise en oeuvre de cette option pourrait s'effectuer selon l'une des deux formules ci-après :

* (C.2) Intégration des aspects gestion des crises de la défense dans la PESC (en établissant ainsi un lien direct entre la PESC et sa mise en oeuvre dans le domaine militaire), et adoption pour la défense d'un Protocole annexé au TUE et comprenant l'engagement de défense collective, pour lequel pourraient opter les États membres selon des conditions à déterminer.

* (C.1) Intégration de tous les aspects de la défense dans la PESC et le texte même du TUE, en permettant aux pays qui ne sont pas en mesure de souscrire à l'engagement de défense collective de recourir à une option de non-participation.

100. Quelles que soient les options envisagées, et sans préjuger des décisions qui seront prises par la CIG, tous les États membres de l'UEO réaffirment leur décision de poursuivre sans délai le renforcement des relations, tant opérationnelles qu'institutionnelles, entre l'Union européenne et l'UEO. L'objectif consiste à donner à l'action européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense une cohérence plus grande qu'elle ne l'est aujourd'hui, notamment grâce à la mise en oeuvre effective et rapide des décisions de l'UE ayant des implications dans le domaine de la défense. Le principe d'un partenariat renforcé (option A) a pour objet de poursuivre l'intensification des relations. La plupart des Etats membres souhaiteraient aller plus loin lors de la CIG, soit en favorisant un rapprochement plus important entre l'UE et l'UEO (option B), ou en définissant dans un Traité modifié les objectifs et le calendrier d'une intégration complète entre l'UE et l'UEO (option C).

101. À l'occasion de la Conférence intergouvernementale, le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense doit recevoir une impulsion nouvelle et, dans ce contexte, tous les États membres de l'UEO réaffirment leur volonté de parvenir à "des responsabilités européennes accrues en matière de défense". L'objectif est d'apporter une réponse plus efficace et cohérente aux risques et aux défis auxquels les pays européens sont aujourd'hui confrontés dans le domaine de la sécurité.

À ce titre, comme le montrent les différentes options analysées ci-dessus, tous les États membres marquent leur accord sur la nécessité de renforcer les capacités opérationnelles de l'UEO pour contribuer effectivement au développement de l'identité européenne de sécurité et de défense.

S'agissant des aspects institutionnels, tous les États membres de l'UEO réaffirment, pour conclure, leur accord sur l'opportunité de renforcer les liens entre l'Union européenne et l'UEO.

L'objectif est de permettre à l'UEO de contribuer à l'édification progressive de l'identité européenne de sécurité et de défense mentionnée dans la Déclaration faite à Maastricht par l'UEO, afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde.