

Rapport de l'Assemblée de l'UEO sur les relations opérationnelles entre l'OTAN, l'UEO et l'UE (9 novembre 1998)

Légende: Au nom de la commission de Défense, Armand De Decker présente le 9 novembre 1998, devant l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), un rapport détaillé sur l'organisation des relations opérationnelles entre l'Alliance atlantique, l'UEO et l'Union européenne, afin d'encourager le renforcement de la coopération entre ces trois organisations.

Source: Actes officiels. Quarante-quatrième session. Deuxième partie, III. Documents de séance. Paris: Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Novembre-Décembre 1998. 463 p.

Copyright: (c) WEU Assembly - Assemblée de l'UEO

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_l_assemblee_de_l_ueo_sur_les_relations_operationnelles_entre_l_otan_l_ueo_et_l_ue_9_novembre_1998-fr-871ba5b7-6330-41e2-84aa-0b7f9bed6595.html

Date de dernière mise à jour: 10/09/2012

Document 1624

9 novembre 1998

*L'organisation des relations opérationnelles entre l'OTAN, l'UEO et l'UE*RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission de défense²
par M. De Decker, président et rapporteur*

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION

sur l'organisation des relations opérationnelles entre l'OTAN, l'UEO et l'UE

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. De Decker, président et rapporteur

- I. Introduction
- II. L'identité européenne de sécurité et de défense dans l'Alliance atlantique
- III. La coopération entre l'UEO et l'OTAN et le concept de GFIM
- IV. Les forces multinationales et leurs relations avec l'OTAN et l'UEO
- V. Une politique européenne de sécurité et de défense
- VI. L'UE, l'UEO et l'OTAN face à l'identité européenne de sécurité et de défense
- VII. Conclusions

¹ Adopté par la commission à l'unanimité.

² *Membres de la commission* : M. De Decker (président) ; MM. Schloten, Marten (vice-présidents) ; MM. Alloncle, Baumel, Beaufays, Mme Beer, M. Blaauw, Mme Calleja, MM. Cioni, Cox (remplaçant : Lord Judd), Davis, Diaz de Mera (remplaçant : López Henares), Horn, Dhaille, Leers, Lemoine, Mme Lentz-Cornette, MM. Magginas, Mardones Sevilla, McNamara, Medeiros Ferreira, Micheloyiannis, Mitterrand, Mota Amaral, Lord Newall (remplaçant : Townend), MM. Pereira Coelho, Polenta, Robles Fraga (remplaçant : Puche Rodríguez), Lord Russell-Johnston, MM. Selva, Speroni, Valk, Valkeniers, Verivakis, Zierer, N...

Membres associés : MM. Godal, Gul (remplaçant : Akçali), Kiratlioglu, Sungur, Yürür.

N.B. *Les noms des participants au vote sont indiqués en italique.*

Projet de recommandation
sur l'organisation des relations opérationnelles entre l'OTAN, l'UEO et l'UE

L'Assemblée,

- (i) Constatant que l'UEO est aujourd'hui une organisation de gestion de crises pleinement opérationnelle, dotée d'une Cellule de planification, d'un Centre de situation, d'un Centre satellitaire, d'un Comité militaire et de forces relevant de l'UEO, indépendamment des moyens et capacités que l'OTAN peut, au cas par cas, mettre à sa disposition ;
- (ii) Saluant les progrès impressionnants de la coopération entre l'OTAN et l'UEO depuis le sommet tenu par l'OTAN à Berlin en 1996 et sa Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques de juillet 1997 ;
- (iii) Notant néanmoins que l'UE n'a pas encore donné corps à sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC), prévue par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam ;
- (iv) Constatant que l'UE n'a pas encore essayé de définir, de concert avec l'UEO, les ambitions et les objectifs stratégiques de sa politique étrangère, de sécurité et de défense qui doit constituer la base d'une identité européenne de sécurité et de défense (IESD) efficace ;
- (v) Soulignant qu'avec l'élargissement imminent de l'UE, le développement de l'IESD devra tenir compte des intérêts, dans les domaines de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense, des pays aspirants, qui doivent donc être étroitement associés à ce processus même s'ils ne satisfont pas encore aux critères d'intégration économique ;
- (vi) Considérant que, compte tenu de ce qui précède, le Conseil devrait songer à élaborer à 28 une mise à jour de son document de 1995 sur «La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO», qui pourrait constituer le volet sécurité et défense d'un «concept stratégique» européen ;
- (vii) Considérant que, tant que cette politique n'aura pas été clairement définie, l'industrie européenne de défense, qui doit de toute urgence être restructurée, aura du mal à prendre des décisions stratégiques sur les programmes militaires qu'elle devrait élaborer pour l'avenir ;
- (viii) Considérant également que la coopération et la restructuration dans le domaine de l'acquisition d'armements doivent contribuer à l'établissement de bases communes pour une politique d'armements véritablement européenne, garantissant l'indépendance stratégique de l'Europe ;
- (ix) N'ignorant pas que les Etats-Unis considèrent qu'une IESD plus forte serait un moyen de dissiper leur inquiétude face à l'insuffisance des charges assumées par leurs alliés européens, tout en confirmant que les intérêts sécuritaires de l'Europe et des Etats-Unis doivent demeurer liés ;
- (x) Espérant que le développement actuel de l'IESD au sein de l'OTAN servira également de base à un rapprochement progressif entre la France et la structure militaire de l'OTAN ;
- (xi) Soulignant que les membres européens de l'OTAN doivent saisir l'occasion de donner à l'IESD suffisamment de poids sur le plan militaire en augmentant les capacités européennes nécessaires pour assurer la projection et le soutien des forces ;
- (xii) N'ignorant pas que si les alliés européens ne parviennent pas à relever ce défi, les Etats-Unis assureront une fois de plus une part disproportionnée des responsabilités alors que les intérêts et les politiques de l'Europe et des Etats-Unis ne correspondront pas toujours ;
- (xiii) Rappelant qu'il est essentiel pour les Etats-Unis que les membres européens de l'Alliance se donnent des moyens accrus d'entreprendre par eux-mêmes, le cas échéant, des missions de sécurité pour garantir le soutien qu'apportent les Américains à l'ensemble de l'Alliance ;

- (xiv) Considérant de manière générale que, si l'UEO doit être «partie intégrante du développement de l'Union», comme le prévoit l'article J.7.1 du Traité d'Amsterdam, un grand travail de rapprochement des deux organisations doit être réalisé dans les meilleurs délais ;
- (xv) Considérant que la conclusion d'un accord de sécurité entre l'UE et l'UEO constitue un élément déterminant d'une coopération efficace entre l'UE, l'UEO et l'OTAN ;
- (xvi) Considérant qu'en vue d'un bon fonctionnement de l'UEO au profit de la politique étrangère et de sécurité de l'UE, le Secrétaire général de l'UEO devrait être invité à participer aux réunions du Conseil des ministres et de la Commission de l'UE qui traitent des matières de la PESC ;
- (xvii) Considérant qu'il est essentiel, si l'on veut agir rapidement et avec détermination en cas de crise ou de situation de conflit potentiel, d'appliquer au sein de l'UE le principe de l'abstention constructive aux questions de politique étrangère et de sécurité, principe qui permet à la majorité d'agir si la minorité ne veut pas ou ne peut pas participer à cette action ;
- (xviii) Soulignant que les nouvelles possibilités offertes à l'UEO du fait de sa coopération avec l'OTAN ne doivent pas la conduire à renier sa finalité spécifiquement européenne ni à renoncer à l'idée d'agir en utilisant ses moyens propres ;
- (xix) Regrettant qu'en dépit de l'existence de procédures de prise de décision et de capacités militaires opérationnelles européennes, le tandem UE-UEO n'ait toujours pas pu se mettre d'accord sur des positions décisives communes et des actions conjointes dans des situations de crise difficiles nécessitant de mener des opérations de grande envergure, qui sont pourtant du ressort de ces organisations ;
- (xx) Convaincue que l'UE, de par sa position de superpuissance économique, se doit de développer une politique étrangère et de sécurité commune crédible afin de défendre ses intérêts vitaux et de mener des opérations humanitaires et de soutien de la paix, sachant qu'elle ne pourra pas toujours compter sur les Etats-Unis et qu'il lui faudra peut-être agir seule ;
- (xxi) Soulignant que, la Russie et l'Ukraine jouant un rôle important dans l'équation de la sécurité européenne, une attention particulière doit leur être accordée dans le cadre du développement de l'IESD, étant donné que des solutions devront être trouvées à long terme, qui permettront leur intégration en tant que pays libres et démocratiques dans les structures européennes ;
- (xxii) Considérant que l'association entre l'UE et l'UEO peut être un outil de gestion de crise efficace étant donné que l'action commune des deux organisations intègre des instruments diplomatiques, politiques, économiques et militaires dans une stratégie véritablement multidimensionnelle et très souple ;
- (xxiii) Soulignant que l'intégration pure et simple de l'UEO dans l'UE restera impossible tant que certains pays membres de l'UE refuseront de voir celle-ci mener une politique de défense commune ;
- (xxiv) Se demandant si l'évolution actuelle de l'IESD, qui dépend de plus en plus de l'OTAN, engendrera un juste équilibre entre la force indéniable de l'OTAN et un engagement européen crédible et si elle confèrera vraiment à l'Europe le rôle auquel elle aspire ;
- (xxv) Se félicitant de la constitution de forces multinationales étant donné qu'elles ne permettent pas seulement la mise en commun de fonds nationaux, réduisant ainsi la charge financière qui pèse sur chacun des pays, mais qu'elles unissent aussi des pays différents dans une solidarité politique les aidant à surmonter leurs réserves et à partager le risque politique ;
- (xxvi) Constatant qu'à cet égard, les pays membres de l'UEO devront collaborer à la mise en place d'une force multinationale de transport aérien stratégique de l'UEO et au renforcement du programme satellitaire européen de renseignement et de télécommunications ;
- (xxvii) Rappelant qu'à la différence de l'OTAN et de l'UE, l'UEO a offert aux pays d'Europe centrale, à défaut d'une adhésion, le degré le plus élevé d'intégration leur permettant de participer sur un pied d'égalité aux discussions sur la sécurité et la défense ;

(xxviii) Soulignant que souplesse et tolérance sont nécessaires au développement d'une IESD afin de permettre aux différentes catégories de pays non membres ou non alignés de s'intégrer progressivement aux nouvelles structures ;

(xxix) Rappelant que l'Europe ne peut négliger l'importance de la nécessaire composante civile de toute intervention militaire,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De donner une impulsion politique renouvelée au rapprochement entre les organes de l'UEO et les organes de l'UE ;
2. De suggérer au Conseil des ministres de l'UE que le Secrétaire général de l'UEO soit invité aux réunions du Conseil des ministres et de la Commission de l'UE qui traitent des matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ;
3. D'accélérer sa réflexion sur la mise en œuvre du principe de l'abstention constructive au sein de l'UEO et de l'UE ;
4. De conclure au plus tôt un accord de sécurité entre l'UEO et l'UE, afin de faciliter la circulation des informations classifiées entre les deux organisations et de rendre ainsi leur coopération plus efficace ;
5. De permettre à la Cellule de planification de s'engager dans une planification de circonstance plus détaillée en ce qui concerne les crises susceptibles de menacer la paix et la sécurité et d'en tenir informés tant le Conseil permanent de l'UEO que le Conseil des ministres de l'UE ;
6. D'encourager le renforcement de la coopération entre l'UEO et l'UE et entre l'UEO et l'OTAN en ce qui concerne la planification, la logistique et le renseignement, en s'appuyant dans un premier temps sur des structures informelles pour l'analyse de situations de crise déterminées ;
7. De s'assurer que le nouveau concept stratégique de l'OTAN, qui sera adopté lors du sommet de Washington en avril 1999, laissera suffisamment de latitude aux Européens pour entreprendre des actions militaires dans le cadre de l'IESD ;
8. De coopérer étroitement avec l'OTAN afin de mettre au point une définition appropriée des nouvelles tâches de l'adjoint européen au SACEUR – définition qui sera adoptée par l'OTAN – permettant à ce dernier d'accomplir sa mission en tant que représentant clé de l'IESD, responsable des GFIM et agissant en tant que commandant opérationnel pour les missions de l'UEO faisant appel aux moyens de l'OTAN ;
9. De redoubler d'efforts, de concert avec l'Union européenne, pour élaborer un concept stratégique commun à l'Europe, qui englobe les valeurs et les intérêts stratégiques propres à ce continent et intègre tous les instruments dont dispose sa politique étrangère, de sécurité et de défense commune, tout en tirant le meilleur parti de la position unique de l'UEO en tant qu'organisation au sein de laquelle non seulement les membres de plein droit de l'UE, mais aussi les candidats à l'adhésion à cette organisation et les membres européens de l'OTAN qui n'en font pas partie examinent sur un pied d'égalité les questions de sécurité et de défense ;
10. D'intensifier le dialogue, d'une part, avec la Fédération de Russie, qui, comme l'ont démontré les récentes crises dans l'ex-Yougoslavie, demeurera inévitablement un acteur déterminant de l'équation de la sécurité européenne, et, d'autre part, avec l'Ukraine ;
11. D'encourager par la mise en commun de fonds propres à chaque pays la mise sur pied d'une unité multinationale de transport aérien stratégique de l'UEO gérée par l'UEO et mise à la disposition des pays membres ;
12. D'accélérer et de renforcer le programme satellitaire européen de renseignement et de télécommunications ;

13. De poursuivre ses efforts en vue de regrouper à l'échelle européenne les industries d'armements des pays participant à l'UEO.

Exposé des motifs

(présenté par M. De Decker, président et rapporteur)

I. Introduction

1. Après la conclusion du Traité d'Amsterdam en juin 1997 et le sommet de l'OTAN qui s'est déroulé à Madrid en novembre 1997, l'Assemblée de l'UEO, désireuse d'engager une réflexion sur la nouvelle donne, a organisé, avec le soutien de l'OTAN, un colloque sur l'identité européenne de sécurité et de défense, qui s'est tenu à Madrid du 4 au 6 mai 1998.

2. Même si les sommets de Madrid et d'Amsterdam et la réunion antérieure du Conseil de l'OTAN à Berlin semblent avoir défini clairement la voie à suivre pour élaborer une identité européenne de sécurité et de défense (IESD), il faudra encore du temps pour donner corps aux principes établis d'un commun accord et pour surmonter les nombreux obstacles qui se dressent sur notre chemin.

3. En effet, nombre de questions restent encore sans réponse. Tous les Etats membres de l'Union européenne (UE) ont-ils la même conception du développement d'une IESD ? Ont-ils la volonté nécessaire pour assumer leurs responsabilités ? Comment entendent-ils remédier au manque de crédibilité de la politique de sécurité de l'Europe qui s'est révélée inefficace lors des crises survenues en Bosnie, en Albanie et au Kosovo ? Où en sont les relations entre l'UEO, l'UE et l'OTAN ? Dans l'état actuel des choses, on ne saurait élaborer une IESD sans tenir compte de l'attitude des Etats-Unis et des Etats européens non membres de l'UE.

4. Depuis le colloque de Madrid, le débat en cours sur l'IESD a connu de nouveaux rebondissements. Le 12 mai 1998, le Conseil a adopté la Déclaration de Rhodes et, plus récemment, le Premier ministre britannique a suggéré que les pays européens «mènent une réflexion plus audacieuse et plus imaginative» dans le domaine de la défense pour être en mesure de s'exprimer et d'agir avec plus d'efficacité¹. Aucune proposition précise n'a été faite, mais il semble que le débat sur l'IESD ait reçu une nouvelle impulsion.

¹ *International Herald Tribune*, 23 octobre 1998.

Ces développements sont analysés aux chapitres VI et VIII du présent rapport².

II. L'identité européenne de sécurité et de défense dans l'Alliance atlantique

5. M. Perrakis (Secrétaire général, Affaires européennes, ministère des affaires étrangères de la Grèce) rappelle que dans les considérants de la Déclaration de Bruxelles,

«il fut affirmé que le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense, qui transparait à travers le renforcement du pilier européen de l'Alliance par l'intermédiaire de l'UEO, consolide l'intégrité et l'efficacité de l'ensemble de l'Alliance atlantique ; elle renforce le lien transatlantique et permet aux alliés européens d'assumer des responsabilités plus étendues en vue de leur sécurité et de leur défense communes.»

Il fait observer que :

«En juin 1996, à Berlin, la décision prise par le Conseil de l'Atlantique nord marqua la fin d'une problématique qui dura dix ans et qui portait sur la question de savoir

² Lors de la rédaction de ces chapitres, nous avons tenu compte de l'intéressante publication de l'Institut d'études de sécurité de l'UEO intitulée «L'UEO à cinquante ans» (1998) et notamment des contributions suivantes : Martin Ortega : «Quelques questions juridiques» ; Stephan De Spiegeleire : «De la 'débilitation' mutuelle assurée à la réponse flexible : de nouvelles options à la carte pour la gestion des crises européennes» ; Antonio Missiroli : «Coopération renforcée et flexibilité dans le deuxième pilier : un parcours d'obstacles ?» ; Gordon Wilson : «Capacité opérationnelle de l'UEO – illusion ou réalité ?» ; Guido Lenzi : «L'avenir de l'UEO : de la sous-traitance à la chaîne de transmission ?». Nous nous sommes également référés à «WEU and NATO» par Alyson J.K. Bailes dans *NATO's Sixteen Nations*, supplément spécial 1998, et à «What news of European defence ?», du même auteur, dans *RUSI Journal*, octobre 1998, et à «Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union» dans *Europäische Sicherheit*, n° 7, 1998.

si l'Europe allait se doter de ses propres moyens de défense ou si elle allait faire usage de ceux de l'OTAN, en optant pour le développement de l'IESD au sein de l'Alliance. On a finalement choisi cette solution, parce que si l'UEO se dotait de moyens propres, autres que ceux affectés à l'Alliance, ceci impliquerait pour les Européens une énorme charge financière et affaiblirait en même temps le lien transatlantique, ce que les alliés européens ne souhaitent pas.»

Il fait également remarquer que :

«A cet effet, bien que l'on ne puisse méconnaître la nécessité de développer l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance, étant donné qu'elle est directement liée au développement de l'UEO en matière opérationnelle, l'évolution de l'Organisation en tant que composante de défense de l'Union européenne constituée, pour la majorité des Etats membres, entre autres la Grèce, la raison d'être de l'UEO.»

6. M. Grudzinski (Sous-Secrétaire d'Etat, ministère des affaires étrangères de la Pologne) s'interroge sur le type de rôle que «l'Europe», acteur unique, devrait jouer sur la scène internationale. Selon lui, le Traité d'Amsterdam n'a pas ajouté d'objectifs nouveaux à la modeste vision dont témoigne la série d'objectifs plutôt banals fixés à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE par le Traité de Maastricht. L'article J.1.2 mentionne les objectifs suivants :

«la sauvegarde des valeurs communes, le renforcement de la sécurité de l'Union, le maintien de la paix et de la stabilité, la promotion de la coopération internationale, le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.»

7. Le Traité d'Amsterdam ne donne aucune indication permettant de savoir si l'Europe cherche à devenir une «superpuissance», qui embrasse un large éventail d'intérêts et qui a les moyens politiques et militaires de les défendre dans le monde entier, une puissance régionale dotée de moyens limités de gestion de crise et de maintien de la paix dans les régions voisines, ou

bien une puissance civile n'ayant pas l'ambition de développer ses capacités militaires au-delà de ce qu'elles sont actuellement sur le plan national, dans le cadre de l'OTAN et de l'UEO.

8. En l'absence d'ambitions et d'objectifs stratégiques bien définis en ce qui concerne le rôle de l'UE et de l'UEO dans les domaines de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense, il sera difficile aux entreprises européennes de défense de prendre des décisions stratégiques sur les projets militaires à mettre au point.

9. M. Grudzinski fait ensuite observer que le réseau complexe de relations institutionnelles entre l'OTAN, l'UE et l'UEO n'a pas encore été structuré ni organisé de façon satisfaisante.

10. L'élargissement imminent des institutions européennes complique encore le problème du développement de l'IESD. Cette identité doit-elle refléter celle de l'UE dans sa composition actuelle ou future, ou bien celle de l'ensemble de la famille UEO ? M. Grudzinski affirme que le processus de développement de l'IESD doit être un moyen rapide de tendre la main aux pays candidats en les associant aux travaux sur la politique étrangère et de sécurité de l'UE avant qu'ils soient à même de satisfaire aux critères économiques de l'adhésion.

11. Selon lui, l'UE ne manquera pas de jouer un rôle plus important que l'OTAN dans l'élargissement de la «communauté sécuritaire» européenne car, en tant qu'organisation de sécurité «moderne», elle fonde la coopération sur l'étroitesse des relations économiques, poussées jusqu'à l'interdépendance. De par sa nature même, l'UE a créé ce que M. Grudzinski appelle une «sphère d'opulence» qui, loin d'être menaçante, attire de nouveaux candidats.

12. M. Vershbow (Représentant permanent des Etats-Unis à l'OTAN) rappelle quant à lui que le Président Clinton avait embrassé l'idée d'une IESD plus forte, dans laquelle il voyait le moyen d'apaiser les inquiétudes des Américains qui, traditionnellement, estimaient que les membres européens de l'Alliance assumaient une part insuffisante du fardeau de la défense ; l'IESD devrait toutefois être fondée sur le concept de capacités européennes «séparables mais non séparées». Ce faisant, le Président réaffirmait implicitement que les intérêts sécuritaires des Etats-Unis et de l'Europe demeuraient liés. Cependant, dans certaines situations, les intérêts américains pouvaient être moins directement

impliqués et les capacités américaines pouvaient ne pas être essentielles pour le succès d'opérations de faible intensité. Dans de tels cas, il valait la peine de donner aux membres européens de l'Alliance davantage de possibilités d'agir, par le biais de l'UEO, les Etats-Unis jouant un rôle important de soutien. M. Vershbow précise ensuite ce que représente véritablement l'IESD au sein de l'OTAN :

- responsabilités accrues de l'adjoint au SACEUR en ce qui concerne la préparation et le commandement des missions conduites par l'UEO ;
- nombre plus important d'officiers européens à occuper des postes de commandement dans la structure de commandement de l'OTAN ;
- harmonisation de la planification et de la prise de décision afin de faciliter le transfert des moyens de l'OTAN lorsque la décision politique est prise ;
- mise en œuvre du concept de groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) qui accroîtra la souplesse de l'OTAN pour les opérations de gestion de crise et servira pour les missions conduites par l'UEO.

13. M. Vershbow déclare espérer que les travaux menés actuellement pour élaborer l'IESD seront aussi le point de départ d'un rapprochement progressif de la France vis-à-vis de la structure militaire de l'OTAN. Compte tenu des capacités de la France, sa participation accrue renforcera encore l'IESD au sein de l'OTAN.

14. Un point essentiel de l'examen actuel du concept stratégique de l'Alliance est la question de savoir comment développer et utiliser l'IESD. De l'avis de M. Vershbow, «les membres européens de l'Alliance ont progressé de façon significative, ces dix dernières années, en ce qui concerne la création de capacités supplémentaires pour assurer la mobilité et projection de forces – mais il y a encore du chemin à parcourir».

15. Selon lui, il existe toujours, pour les Américains, «un réel danger que les membres européens de l'Alliance ne parviennent pas à saisir l'occasion de donner un contenu militaire suffisant à l'IESD. Si la révision du concept stratégique n'engendrait pas une augmentation des capacités européennes nécessaires pour la projec-

tion de forces et pour une action soutenue, les Etats-Unis finiraient par assumer une part de responsabilité disproportionnée, comme c'est le cas actuellement. L'IESD serait alors, souligne-t-il, une coquille vide, ce qui ne serait bon ni pour l'OTAN, ni pour ceux qui espèrent sincèrement voir l'IESD devenir réalité. Le développement d'une capacité accrue permettant aux Européens d'entreprendre eux-mêmes, en cas de besoin, des missions sécuritaires est essentiel pour que les Etats-Unis continuent à soutenir globalement l'Alliance.»

III. La coopération entre l'UEO et l'OTAN et le concept de GFIM

16. M. Tsohatzopoulos (Ministre de la défense de la Grèce) indique que la Grèce est favorable à la création en Europe d'un troisième cercle concentrique regroupant les structures de sécurité régionales, en plus de ceux constitués par l'OTAN et l'UEO. Ce troisième cercle devrait concourir, selon lui, à résoudre le problème de la sécurité collective des peuples européens dans des régions comme les Balkans ou la Baltique – quelle que soit la date de leur entrée éventuelle dans l'OTAN.

17. L'Amiral Torrente (Directeur général de la politique de défense, ministère de la défense de l'Espagne) examine, entre autres questions, celle de l'état d'avancement des travaux concernant la mise au point de GFIM. Il évoque tout d'abord la décision prise par l'Alliance de se doter d'une nouvelle structure de commandement plus allégée, remplaçant l'ancienne structure militaire rigide et statique par une structure plus souple et plus adaptable, dont l'objectif principal est la capacité de projection de la stabilité.

18. L'Amiral Torrente rappelle qu'un GFIM est une force multinationale dont le caractère n'est pas permanent. C'est un instrument permettant de combiner les forces nécessaires à une opération, forces dont l'apport doit découler d'une décision de chacun des pays alliés, une fois que l'Alliance aura choisi d'intervenir. Selon lui, les GFIM doivent pouvoir agir sans l'infrastructure de l'Alliance et même sans les structures de soutien d'un pays hôte pendant une période prolongée.

19. Un autre élément viendra, à ses yeux, accroître l'efficacité de ce concept : c'est la possibilité d'acheminer les contributions de pays tiers, contributions qui seront facilitées par les rela-

tions de travail établies dans le cadre du programme de Partenariat pour la paix.

20. Le concept de GFIM revêt surtout une importance capitale pour les conflits à venir car il permet de déplacer dans un laps de temps aussi court et sur une distance aussi longue que possible des unités réduites mais efficaces pour résoudre des conflits présentant des risques pour la stabilité et la sécurité.

21. Dans ce contexte multinational au sens large, l'Alliance a acquis une vaste expérience avec les opérations menées dans l'ex-Yougoslavie et lors d'exercices mettant en œuvre le concept de GFIM (Allied Effort 97 et Strong Resolve 98).

22. L'Amiral Torrente recense ensuite les autres éléments susceptibles, outre le concept de GFIM, de faciliter la coopération entre l'UEO et l'OTAN :

«1. *Le Commandement multinational européen.* Des dispositions ont été approuvées qui permettront la désignation d'une chaîne de commandement et de quartiers généraux de l'OTAN chargés de préparer, d'appuyer et de conduire une opération UEO.

Il est également tenu compte des aspects touchant à l'IESD du mandat du SA-CEUR adjoint, lequel incarne le commandement européen au sein de l'OTAN et aura un rôle important dans les opérations menées par l'UEO avec le soutien de l'OTAN, soit en tant que commandant de l'opération, soit en tant que garant d'un soutien stratégique lors de la préparation et de l'exécution de cette opération.

2. *Les fiches descriptives de missions,* élaborées par l'UEO et présentées à l'Alliance, donnent une vision des missions types que l'UEO pourrait entreprendre pour son propre compte et qui découlent toutes du contenu général de la Déclaration de Petersberg faite par les ministres de l'UEO en 1992.

L'Alliance a commencé à étudier trois de ces fiches dont les autorités militaires de l'OTAN ont effectué l'évaluation stratégique nécessaire et qui sont utilisées pour la planification d'exercices et d'éventuelles missions UEO.

L'UEO a mis au point et remis à l'Alliance une réponse à cette évaluation, assortie de sa conception des principes en fonction desquels poursuivre dans cette direction. Les autorités militaires de l'Alliance ont commencé à faire entrer ces exigences dans la planification opérationnelle.

3. *Planification des forces.* Les deux organisations sont actuellement très actives en ce qui concerne la planification des forces et la prise en compte de l'IESD dans ce processus. L'Alliance a entrepris la révision du processus de planification en vigueur, notamment pour s'ouvrir à l'IESD. L'UEO participe à ce processus de révision, auquel elle apporte son point de vue sur les modalités de sa participation à la planification de l'OTAN et notamment sur la délicate question de la participation des pays observateurs de l'UEO non membres de l'Alliance. Un accord est en vue qui leur permettrait de prendre part à la planification en utilisant au maximum les capacités du Partenariat pour la paix dans ce domaine, sans oublier cependant que la visibilité de l'IESD exige d'aller au-delà.

4. *Transfert des moyens et capacités de l'Alliance en vue d'une opération UEO.* Un accord-cadre, qui régira les conditions du transfert provisoire de ces moyens, et notamment ses aspects économiques et juridiques, est en cours d'élaboration. Cet accord régirait certains aspects d'ordre général qui seraient communs à toutes les opérations dirigées par l'UEO et laisserait à des accords particuliers portant sur des cas réels le soin de fixer les détails.

5. *Consultation OTAN/UEO.* Les deux organisations ont établi des documents initiaux sur les mécanismes de consultation OTAN/UEO qui permettraient aux deux organisations de mener une action rapide et coordonnée face à des situations de crise ou de conflit potentiel. Des réunions conjointes des groupes concernés ont eu lieu et les secrétariats collaborent en vue de rapprocher les contenus de ces documents, car certaines divergences sont apparues tant sur le fond que sur la forme, en raison desquelles il est souhai-

table de ne pas adopter un document unique et commun mais d'adapter les documents internes à chaque organisation. Néanmoins, les questions de procédure ne doivent pas faire oublier que le principal objectif de l'opération est de mettre en place des mécanismes de consultation efficaces, grâce auxquels se concrétiserait l'extension des responsabilités données aux Européens dans les situations de crise véritablement européennes.»

23. M. Rentmeister (Directeur adjoint du Département de la planification, ministère de la défense de l'Allemagne) rappelle tout d'abord les décisions prises lors du sommet d'Amsterdam d'octobre 1997 concernant l'élaboration d'une PESC pour l'Europe :

- les missions définies dans la Déclaration de Petersberg ont été incorporées dans le Traité sur l'Union européenne ;
- l'Union européenne devra disposer d'une Unité de planification de la politique et d'alerte rapide ;
- on est parvenu à un accord sur le principe de l'abstention constructive qui permet à la majorité d'agir même si la minorité ne veut pas ou n'est pas en mesure de se joindre à elle ;
- l'Union européenne a désormais compétence pour définir des orientations à l'égard de l'UEO et s'est ainsi dotée d'un instrument de gestion des crises internationales ;
- les conditions ont enfin été créées pour une intégration à long terme de l'UEO au sein de l'UE.

24. Il déclare ensuite attacher une grande importance à la conclusion d'un accord-cadre sur l'utilisation des moyens de l'OTAN pour des opérations conduites par l'UEO car un tel accord éviterait de perdre un temps précieux pour réagir en cas de crise. Il convient en particulier, selon lui, de clarifier les questions juridiques et les modalités de restitution avant que les pays puissent donner le feu vert à une opération conduite par l'UEO en ayant recours aux moyens de l'OTAN.

25. Enfin, M. Rentmeister fait observer que, lorsqu'on envoie des forces d'intervention, il faut leur donner un mandat précis, leur permettant de contribuer à un règlement politique du conflit,

selon un plan clairement établi. Tout engagement doit être, selon lui, conforme à la Charte des Nations unies.

26. Le Capitaine de vaisseau Dufourcq (Relations internationales de l'état-major des armées, représentant le ministre de la défense de la France) reconnaît que «l'UEO a bien acquis, au travers de sa coopération avec l'OTAN, de nouvelles possibilités. Ces nouvelles possibilités ne doivent cependant pas conduire à une renonciation par l'Organisation à agir avec ses moyens propres».

27. La coopération avec l'OTAN, qui a connu une intensification ces derniers temps, a donc aussi ses limites :

«En fait, celles-ci tiennent pour l'essentiel aux vocations différentes des deux organisations : européenne pour l'une, transatlantique pour l'autre, gestion de crise de faible et de moyenne intensité pour la première, défense collective et crises de forte intensité pour la deuxième. Si la disparité entre les moyens des deux organisations explique facilement la différence des moyens susceptibles d'être engagés, donc le niveau des crises susceptibles d'être gérées par chaque organisation, il n'est pas inutile de revenir sur la vocation spécifiquement européenne de l'UEO.»

28. Se référant aux articles J.4.2 du Traité de Maastricht et J.7.3 du Traité d'Amsterdam, le Capitaine de vaisseau Dufourcq fait observer que «la relation UEO-Union européenne constitue un élément dont il ne peut être fait abstraction dans une étude de la relation entre l'Organisation et l'OTAN».

29. Selon lui, la coopération UEO/OTAN doit respecter l'identité et l'autonomie de chaque organisation. Il convient d'éviter les situations de concurrence et de favoriser la complémentarité des deux organisations.

30. Pour M. de Wijk (Institut Clingendael, Pays-Bas), les initiatives de défense européennes, y compris l'élaboration du concept de GFIM, sont le reflet d'une lutte constante entre européens et atlantistes, ce qui a constitué un obstacle, lui semble-t-il, à la coopération entre l'OTAN et l'UEO. Admettant qu'en théorie, rien n'empêche que des opérations crédibles et efficaces soient conduites par des Européens, il estime en revanche que le schéma incroyablement compliqué qui a été établi sur les procédures de prise de déci-

sion associant l'UE, l'OTAN et l'UEO montre que les corrélations entre ces trois organisations sont complexes et que la question ne peut être réglée aisément.

31. L'autre obstacle tient, selon lui, à l'incapacité dans laquelle se trouve l'Europe de prendre des décisions. Elle n'a pas été en mesure de s'entendre sur des positions et des actions communes décisives concernant des crises difficiles qui nécessitaient des opérations de grande envergure. Elle semble avoir attendu que les Etats-Unis prennent l'initiative et fassent appel au Groupe de contact, sans tenir compte des institutions européennes.

32. M. de Wijk revient ensuite à la controverse opposant atlantistes et européistes, qui, à ses yeux, joue un rôle prédominant dans la mise en œuvre du concept de GFIM, de l'IESD et de la PESC. Il lui semble que certains hommes politiques ne veulent pas vraiment d'une PESC ou d'une IESD qui fonctionnent car ils craignent le coût du développement des capacités européennes et redoutent une érosion des relations transatlantiques. D'après lui, certains pays européens estiment, en réalité, que les Etats-Unis jouent un rôle utile dans la politique générale de la balance des pouvoirs.

33. Il distingue deux options qui influenceront considérablement sur l'avenir de la coopération européenne de défense :

- poursuivre l'élaboration d'une PESC crédible, englobant la mise en œuvre du Traité d'Amsterdam.
- Des arguments plaident en faveur de cette option. D'une part, l'UE, en tant que superpuissance économique, a besoin d'une PESC crédible car elle doit être en mesure de défendre ses intérêts vitaux et d'exécuter les opérations humanitaires et de soutien de la paix. D'autre part, l'Europe doit prendre conscience qu'elle ne peut pas toujours compter sur les Etats-Unis et qu'il lui faudra peut-être agir seule.
- mettre au point une architecture de sécurité européenne fondée sur des institutions imbriquées les unes dans les autres, l'OTAN étant l'ossature militaire d'un système de sécurité coopérative. L'OSCE serait la base d'un tel système, l'OTAN effectuant toutes les opérations militaires dans la zone de

l'OSCE sous son commandement. Dans ce cas, il faudrait institutionnaliser le Groupe de contact, qui pourrait être appelé «Conseil de sécurité européen». Dans la zone de l'OSCE, la PESC se limiterait surtout aux sanctions économiques et les pays de l'UE pourraient utiliser l'UEO pour les opérations militaires en dehors de cette zone.

34. Au cours du débat très nourri qui s'est déroulé à la suite de ces interventions, les différents orateurs ont apporté nombre de contributions intéressantes. Votre rapporteur se contentera de mentionner quelques-unes des nombreuses questions évoquées à cette occasion.

35. M. Estrella (Vice-Président de l'Assemblée de l'Atlantique nord et président de la Commission de défense et de sécurité de l'AAN, Bruxelles) souligne la nécessité d'un débat plus théorique et plus politique entre les Européens visant à définir clairement leurs intérêts de sécurité, si l'on veut donner corps à l'IESD. L'Europe doit aussi apporter sa contribution au nouveau concept stratégique de l'OTAN, qui comportera des opérations de soutien de la paix.

36. Selon M. Pascu (Roumanie, associé partenaire), l'Europe doit définir les tâches qu'elle entend assumer pour garantir la sécurité du continent tout entier. Elle doit notamment décider si elle veut surtout faire de la prévention des crises, ce qui suppose une identité d'intérêts et une unité d'action, ou de la gestion de crise, ce qui implique des capacités opérationnelles individuelles.

37. La Russie, selon l'orateur, constitue un paramètre important dans les efforts déployés par l'Europe pour se doter de sa propre identité de sécurité et de défense ; la place et le rôle qui lui reviendront dépendront de l'attitude de chacune des grandes puissances européennes et de l'impact de la tactique de la division pratiquée par la Russie en ce qui concerne les relations transatlantiques et intra-européennes.

38. A plusieurs reprises, des orateurs évoquent l'absence de volonté politique qui empêche les gouvernements européens d'agir de façon indépendante en mettant en œuvre des moyens politiques ou militaires pour la prévention ou la gestion des crises.

39. M. Tsohatzopoulos explique que les conditions ne sont pas encore réunies pour ce faire car l'UE n'est pas prête à assumer le coût d'une

politique étrangère et de sécurité commune. M. de Wijk estime, quant à lui, que cette absence de volonté politique est imputable au fait qu'il y a pléthore d'institutions et que, lorsqu'une crise surgit, on débat sans fin pour savoir quelle organisation devra la régler. La divergence des intérêts nationaux joue également un rôle en la matière.

40. M. Rentmeister affirme que l'absence de volonté politique s'explique par l'histoire de chaque pays. Selon lui, les intérêts nationaux sont légitimes et un consensus doit être trouvé. Des politiques communes sont également nécessaires et les Européens n'ont pas d'autre choix que d'agir ensemble pour défendre leurs intérêts. M. Pastusiak demande si le niveau de participation différent de la France aux activités de l'UEO et de l'OTAN permettrait une coopération efficace entre ces deux organisations et notamment un bon fonctionnement du concept de GFIM. Le Capitaine de vaisseau Dufourcq indique que le rapprochement de la France et de l'OTAN, amorcé en 1995, est pour l'instant interrompu. La France continue d'être étroitement associée aux différentes activités de l'OTAN telles que l'élaboration du nouveau concept stratégique et la mise au point du concept de GFIM. La France considère que le moment n'est pas encore venu où elle pourra s'intégrer complètement dans les nouvelles structures militaires de l'OTAN. Son ambition est de rééquilibrer au sein de l'Alliance l'ensemble de ses intérêts européens et transatlantiques. Les intérêts stratégiques communs des Européens n'ont pas encore été définis et il y a là un travail de réflexion pour les assemblées parlementaires.

41. M. Rentmeister souligne qu'il ne sera pas possible, sans capacité d'action européenne, de garantir les intérêts de sécurité à long terme de l'Europe et qu'il est évident que, sans cette aptitude ou cette disponibilité à assumer la responsabilité, payer les coûts et mettre les structures à disposition, on ne pourra pas compter sur la bonne volonté des Etats-Unis.

IV. Les forces multinationales et leurs relations avec l'OTAN et l'UEO

42. Concernant les relations de l'UEO avec l'OTAN, l'Amiral de Morales (Directeur de la Cellule de planification de l'UEO, Bruxelles) mentionne trois domaines dans lesquels les progrès ont été tangibles : la planification en matière

de défense, la planification opérationnelle et les exercices.

43. S'agissant de la planification en matière de défense, il indique que la collaboration avec l'OTAN devrait s'accroître grâce à une amélioration du dialogue entre l'UEO et les grands commandants de l'OTAN, notamment le SACLANT et le SACEUR, au moment où ils mettent au point leurs propositions de forces. Il conviendrait également de décider de la meilleure manière d'intégrer les profils de missions de l'UEO aux situations planifiées par l'OTAN. Cela permettrait aussi de juger des moyens dont les pays européens ont besoin pour mettre en œuvre les missions de Petersberg.

44. En matière de planification opérationnelle, l'UEO est prête à contribuer aux travaux de suivi de l'OTAN sur les fiches descriptives de missions de l'UEO.

45. La coordination des exercices entre l'UEO et l'OTAN se déroule plutôt bien. Toutefois, il sera nécessaire de mettre sur pied un groupe conjoint de planification des exercices de gestion de crise, qui se consacrerait spécialement aux exercices conjoints UEO/OTAN, tel que celui prévu pour l'an 2000.

46. L'Amiral de Morales fait observer que l'UEO devrait bénéficier en particulier de certaines des ressources de l'OTAN ou des pays de l'OTAN, telles que les transports aériens, les systèmes de communication et d'information, ainsi que de l'expérience de l'IFOR et de la SFOR en matière d'opérations menées en coalition. Il souligne que le quartier général et les forces multinationales qui sont désignées comme forces relevant de l'UEO (FRUEO) constituent l'ossature de la chaîne de commandement militaire de l'UEO. Pour ces forces et ces quartiers généraux nationaux et multinationaux, une coopération étroite avec le secteur militaire de l'UEO et un entraînement régulier sont de la plus grande importance – d'autant plus que ces QG ne sont pas rattachés à une structure de commandement permanente, comme c'est le cas à l'OTAN. L'UEO entretient des relations de travail étroites et vient de tenir récemment la toute première conférence de QG de FRUEO, qui a apporté une contribution précieuse à son travail de planification.

47. A l'occasion des fréquents contacts que la Cellule de planification de l'UEO entretient avec les formations multinationales, elle a concentré

ses efforts sur les sujets suivants : procédures de gestion de crise de l'UEO, structures de commandement et de contrôle, rôle et missions du commandant de l'opération et du quartier général opérationnel, communications, logistique et renseignement.

48. L'Amiral de Morales conclut que l'UEO est désormais prête à mener des opérations militaires et à mettre en œuvre des missions de Petersberg, avec ou sans le soutien de l'OTAN.

49. Selon le Général Oliver (Premier adjoint au Général commandant le Corps européen, Strasbourg), l'UEO se différenciant de l'OTAN à plusieurs égards, elle peut se substituer avantageusement à celle-ci dans les missions de gestion des crises. Les liens étroits qu'elle entretient avec l'Union européenne permettent en effet d'envisager de coordonner les actions militaires de l'UEO et les instruments diplomatiques, politiques et économiques de l'UE et, ce faisant, d'élaborer une véritable stratégie multidimensionnelle en matière de gestion des crises.

50. Les nombreuses mutations intervenues dans la situation de sécurité de l'Europe, la nécessité de mettre en œuvre une politique de défense et de sécurité commune et la réduction des budgets de défense nationaux ont conduit à créer différentes formations bilatérales ou multinationales capables d'accomplir les nouvelles missions. Pour l'heure, l'Europe compte sept formations de ce type. Elles ont toutes été déclarées forces relevant de l'UEO et pourraient également être engagées dans des opérations menées sous le commandement ou la conduite de l'OTAN si d'autres dispositions étaient prises à cet effet.

51. Ces sept formations sont les suivantes :

- le Corps européen (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg), fort de 80 000 hommes au total ;
- la Force amphibie anglo-néerlandaise, force de débarquement d'intervention rapide, comptant environ 6 000 hommes ;
- la Division multinationale (Centre) (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni) composée de deux brigades aéroportées et de deux brigades aéromobiles ;
- la Force opérationnelle rapide européenne (Eurofor), qui regroupe des

unités provenant d'Espagne, de France, d'Italie et du Portugal et qui est dotée de forces légères divisionnaires, faciles à déployer et opérant sous la conduite d'un comité interministériel (CIMIN) ;

- l'Euromarfor (Espagne, France, Italie, Portugal), force maritime non permanente, préstructurée et multinationale, dotée de capacités navales et amphibies ;
- le 1^{er} Corps d'armée germano-néerlandais, dont l'état-major, situé à Münster (Allemagne), s'il est employé par l'UEO pour exécuter des missions de Petersberg, peut appuyer la planification et la préparation des opérations, notamment le déploiement des moyens appropriés de commandement et de conduite ;
- la Force amphibie italo-espagnole, force préstructurée et non permanente au sein de laquelle les capacités amphibies des deux pays conserveront leur propre chaîne opérationnelle et organique de commandement ; le seul élément permanent est constitué par un petit noyau d'officiers.

52. Puis le Général Oliver présente en détail les différentes procédures mises en œuvre pour faire du Corps européen un instrument efficace de l'exécution des missions de Petersberg. Un mémorandum d'entente entre le Corps européen et l'UEO précise les règles générales et les principes de procédure applicables au Corps en tant que FRUEO.

53. Ce mémorandum d'entente stipule, entre autres, que les moyens de planification de l'état-major du Corps européen appuieront la Cellule de planification, en particulier si le Conseil permanent charge la Cellule d'élaborer des plans de circonstance susceptibles d'impliquer le Corps européen.

54. Après avoir décidé de mener une opération, le Conseil permanent de l'UEO fixe la mission et la composition de la force et choisit l'état-major et le commandant de l'opération, ainsi que le pays chargé de désigner le commandant de la force. Le Conseil désigne aussi un point de contact qui exercera la fonction de correspondant permanent du commandant de l'opération au quartier général de l'UEO.

55. S'agissant de la structure de commandement, le Général Oliver indique que, pour les opérations de maintien de la paix et/ou les missions humanitaires menées aux termes d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE, le commandement de l'opération pourrait être assuré soit par un commandement OTAN, soit par un état-major UEO ad hoc. Dans le second cas, le commandant du Corps européen pourrait être nommé commandant de la force.

56. Pour les missions de rétablissement de la paix visant à résoudre une crise de moyenne ou forte intensité et exécutées dans le cadre d'une opération interarmées, le commandant de la force sera dans l'avenir très probablement issu d'un commandement régional ou sous-régional de l'OTAN, le Général commandant le Corps européen pouvant exercer la fonction de commandant de la composante terrestre. Le système de commandement du Corps européen est souple et peut être adapté à tout l'éventail des missions susceptibles de lui être confiées.

57. Le Corps a fait part aux Etats membres de la nécessité de mettre sous abri, de «shelteriser» certains éléments de ses postes de commandement afin de parvenir à une plus grande mobilité, à une protection accrue et à une indépendance plus grande vis-à-vis des infrastructures. Désormais, le poste de commandement avancé Harpon dont le Corps s'est doté peut être déployé par transport aérien tactique en l'espace de 72 heures et offre une soutenabilité de sept jours.

58. En ce qui concerne la structure de la force, deux concepts génériques ont été élaborés pour l'emploi des forces d'intervention. Le premier concept prévoit l'engagement de la Force d'intervention mécanisée (FIM) pour réagir à une crise et mener des opérations de maintien de la paix pouvant aller jusqu'à son rétablissement, conformément au chapitre VII de la Charte des Nations unies. Le second fait appel à la Force d'intervention légère (FIL) pour des opérations de maintien de la paix en cas de crise de faible intensité ou pour des opérations humanitaires.

59. La FIM peut être mise sur pied progressivement sur une période de 20 à 60 jours, autour d'un noyau de cinq brigades. Si elle doit mener des opérations mobiles dans une situation complexe, il est prévu de mettre en place un niveau intermédiaire de commandement sous forme d'un état-major de division.

60. La FIL de base, spécialement liée aux missions de Petersberg, se compose d'un noyau de quatre bataillons de combat spécifiquement adaptés à la mission à accomplir. L'état-major d'une brigade assure le commandement intermédiaire entre le commandant de la composante terrestre et la force déployée.

61. Concernant les rôles et les missions que peut exercer le Corps européen dans le cadre de l'OTAN, le Général précise que, pour ce qui est des forces de défense principales, en vertu de l'article 5 du Traité de Washington, le Corps européen sera mis à la disposition du SACEUR pour des opérations de défense se déroulant essentiellement dans la région centrale, en particulier pour un déploiement rapide à proximité des frontières menacées. Concernant les forces de réaction, le Corps européen est à la disposition du SACEUR pour tout type d'opération menée dans sa zone de responsabilité afin de prévenir une guerre ou de défendre le territoire menacé d'un pays de l'OTAN. Dans les opérations ne relevant pas de l'article 5, le Corps européen pourra être déployé au cas par cas pour des missions de maintien et de rétablissement de la paix, ainsi que pour appuyer des actions humanitaires menées par d'autres organisations.

62. Le SACEUR ou les Etats membres peuvent prendre l'initiative de demander ou de proposer le déploiement du Corps européen. Toutefois, les décisions d'emploi du Corps resteront toujours du ressort de chacun de ses cinq Etats membres. Le Corps européen ne peut être engagé qu'à la suite d'une décision prise à l'unanimité, après délibération, par le Comité commun ; ce comité est composé des chefs d'état-major des armées (CEMA) et des directeurs politiques des ministères des affaires étrangères. Depuis juin 1998, le Corps européen fournit à l'état-major de la SFOR un contingent d'environ 150 hommes composé d'officiers, de sous-officiers et de soldats.

63. Enfin, le Général Oliver souligne que les formations multinationales présentent des avantages considérables car la situation mondiale actuelle exige des forces bien entraînées et bien équipées, disposant d'une grande mobilité, ce qui les rend très coûteuses. La contribution qu'apporte chaque Etat membre à une formation multinationale en lui fournissant des unités d'élite, et la mise en commun de moyens financiers nationaux au profit d'un budget opération-

nel permettant de couvrir les coûts communs allègent considérablement le fardeau économique supporté par chaque pays.

64. Un autre avantage important réside dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une culture européenne de défense commune grâce à la connaissance réciproque et au partage des responsabilités entre des personnels militaires issus de pays différents. Cette coopération multinationale est, aux yeux du Général Oliver, un puissant facteur de stabilité et de sécurité.

65. M. Baumel (Président de la Commission politique de l'Assemblée de l'UEO) déclare qu'il reste à savoir quels sont les objectifs politiques visés à travers ces différentes forces multinationales. Il s'inquiète de constater qu'une IESD est en train de se mettre en place qui n'accorde pas à l'Europe le rôle qu'elle souhaitait jouer. L'UEO est, selon M. Baumel, l'instance où l'on peut examiner les moyens de parvenir à un juste équilibre entre une force indiscutable, qui est l'OTAN, et une participation européenne crédible, qui devrait être l'UEO. Citant Henry Kissinger, il fait observer que le problème essentiel de l'Europe est de savoir si elle a un instinct de puissance.

66. M. van Eekelen (Sénateur, ancien Secrétaire général de l'UEO, Pays-Bas) déclare qu'il ne faut pas attacher une importance démesurée à la question du mandat car il y a, selon lui, trois cas dans lesquels il n'est pas nécessaire d'avoir un mandat : lorsqu'un Etat en situation de légitime défense demande de l'aide aux termes de l'article 51 de la Charte des Nations unies, dans le cas d'un déploiement préventif qui peut être entrepris avec l'accord du pays où sont déployées les troupes et en troisième lieu, lorsqu'il s'agit du maintien de la paix sous son aspect traditionnel, à savoir avec l'accord des parties.

67. Des problèmes se posent lorsqu'il faut en venir aux mesures coercitives car elles exigent que les Etats impliqués procèdent avec une extrême prudence. L'orateur a toujours pensé que l'UEO aurait pu se charger de l'opération en Bosnie, qui n'était pas très complexe et pour laquelle l'Europe aurait pu utiliser ses propres avions et se passer des informations fournies par satellite et plus encore du transport stratégique.

68. M. van Eekelen estime que les forces multinationales constituent pour l'OTAN et surtout pour l'UEO la réponse appropriée pour l'avenir. Elles scellent la solidarité politique entre grands

et petits pays. Elles leur permettent de surmonter leurs réserves et d'agir ensemble car le risque politique est partagé.

V. Une politique européenne de sécurité et de défense

69. L'Amiral Lopez (Commandant en chef de l'AFSOUTH, Naples) affirme que l'instabilité, en particulier dans la région Sud de l'OTAN, constitue le nouveau défi stratégique pour l'Alliance. Les opérations en Bosnie-Herzégovine ont confirmé l'importance des alliances et coalitions militaires pour assurer la stabilité et la capacité de tous les pays impliqués d'agir de concert. La réduction des capacités de défense à laquelle il est procédé presque partout constitue un défi qui exige que les pays coopèrent les uns avec les autres s'ils veulent parvenir à la paix et promouvoir la stabilité. L'orateur fait observer que la zone de responsabilité de l'AFSOUTH couvre plus de quarante pays du pourtour de la mer Noire et de la Méditerranée. La baisse des ressources et la réduction des structures de forces ont contraint de faire des choix et de se concentrer sur les régions troublées où la menace est la plus grande.

70. Après avoir énuméré les nombreux facteurs d'instabilité, bien connus de tous, l'Amiral Lopez évoque un certain nombre de «points chauds» potentiels dans la région de l'AFSOUTH : le Maghreb, l'Egypte, le Moyen-Orient, la mer Noire et la Transcaucasie, et les Balkans. Il estime que, compte tenu de la grande instabilité à laquelle la région méridionale de l'OTAN est confrontée au Sud et à l'Est, l'Alliance devrait diriger son attention et ses ressources dans cette direction, et il espère que l'UEO adoptera une attitude similaire. Ce qu'il appelle l'«engagement en avant» constitue, à ses yeux, l'outil essentiel pour promouvoir la stabilité. Tout en maintenant des capacités de défense, il faut agir préventivement en s'adaptant à l'environnement changeant de la mission à accomplir. Il faut développer des compétences de gestion des crises et être prêts pour de nouveaux types de missions comme les opérations de soutien de la paix.

71. L'Amiral Lopez rappelle que M. Solana a insisté sur l'importance de la coopération et du dialogue dans toute la région Sud, déclarant que le rapport qu'entretiennent la sécurité et la stabilité dans cette région ne dépend pas uniquement de facteurs militaires, mais requiert une stratégie

d'ensemble que toutes les organisations européennes doivent élaborer dans une perspective de complémentarité. Le Partenariat pour la paix et l'initiative méditerranéenne de l'OTAN sont des activités orientées vers la stabilité.

72. Concernant l'élaboration du concept de GFIM, l'Amiral Lopez rappelle qu'un exercice de GFIM a été effectué récemment dans la région Sud, auquel ont participé huit pays. C'est le premier exercice au cours duquel le quartier général de GFIM ait été pleinement activé, dans un premier temps à bord d'un navire, puis à terre. C'est aussi le premier qui ait été spécialement conçu dans l'optique d'opérations de soutien de la paix hors zone. L'année dernière, des observateurs de l'UEO ont participé à plusieurs exercices majeurs organisés par l'OTAN afin de se familiariser avec les procédures OTAN et d'améliorer, de part et d'autre, l'interopérabilité.

73. Au fur et à mesure que l'UEO deviendra une organisation pleinement en mesure de conduire des opérations de GFIM d'envergure, le besoin d'instaurer une étroite coopération entre l'OTAN et l'UEO deviendra essentiel, selon l'orateur. Il est capital qu'elles comprennent mutuellement leurs tactiques, techniques et procédures. Il sera peut-être même encore plus important de réaliser des systèmes de commandement, de contrôle et de communications compatibles. Ce sera indispensable pour l'interaction, la coordination, la synchronisation et, enfin, la synergie entre les deux organisations.

74. Enfin, selon l'Amiral Lopez, il convient de maintenir un dialogue constant entre l'OTAN et l'UEO de façon à ce que celle-ci puisse entreprendre seule des opérations du type de celles définies à Petersberg, sans qu'elles soient doublées par l'OTAN ou une autre organisation. La formation d'une coalition de bonnes volontés est une autre possibilité.

75. M. Björck (Parlementaire, ancien Ministre de la défense de la Suède) rappelle que la division en deux blocs n'a jamais été aussi nette en Europe septentrionale qu'en Europe centrale. Les pays du Nord ont adopté des solutions différentes pour assurer leur sécurité et leur défense, et leurs choix d'adhésion aux différentes organisations reflètent aujourd'hui encore les séquelles de cette scission. Néanmoins, tous les pays nordiques se tournent désormais vers l'Europe, et M. Björck est fermement convaincu que d'ici six ou sept ans peut-être, la Suède demandera à être membre de plein droit de l'OTAN. S'agissant des pays bal-

tes et de leur adhésion à l'UE et à l'OTAN, des questions se posent encore concernant le calendrier et la réaction des Russes.

76. L'orateur précise que, pour forger la nouvelle sécurité de l'Europe, il importe de trouver des solutions qui, à long terme, permettront d'intégrer également une Russie libre et démocratique dans les structures européennes, car si l'Europe n'y parvient pas, elle ne connaîtra jamais la stabilité à laquelle elle aspire.

77. Envisageant la sécurité européenne d'un point de vue nordique, M. Björck fait observer tout d'abord qu'aucune décision majeure concernant des activités militaires en Europe ne peut être prise sans l'approbation et le soutien des Etats-Unis.

78. Si l'Europe veut créer une capacité indépendante de sécurité et de défense, elle doit améliorer la coordination de ses moyens militaires. Si, sur ce plan, une amélioration est nécessaire dans certains domaines, tels que le renseignement, les transports et les télécommunications, l'Europe possède déjà l'essentiel des ressources. Il lui faut aussi une structure de commandement militaire plus indépendante et dotée d'un commandant suprême européen. Une fois que les dirigeants politiques ont donné l'ordre aux chefs militaires de conduire une opération militaire, les commandants doivent disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour mener l'opération sans avoir à attendre encore de nouvelles instructions politiques. Le problème majeur est que l'Europe doit simplifier son processus de prise de décision politique pour pouvoir agir rapidement et efficacement.

79. L'autre problème important à résoudre est celui de l'industrie de défense de l'Europe, qu'il est urgent de restructurer. Les projets de fusion et de coopération ne doivent pas être conçus pour plaire aux dirigeants politiques et satisfaire leurs ambitions, mais pour répondre aux véritables besoins des forces armées, et ce processus doit prendre en compte les aspects commerciaux.

80. Enfin, l'Europe doit se doter d'un système approprié de financement des activités et des opérations de sécurité et de défense.

81. Le Général Raffenne (Adjoint au sous-chef d'état-major chargé des relations internationales de l'état-major des armées, ministère de la défense de la France) déclare que la menace d'une confrontation majeure a certes disparu en Europe, mais que ce continent reste exposé à un

triple faisceau de menaces, à savoir les conflits régionaux, la prolifération d'armes de destruction massive et d'engins balistiques, ainsi que les réseaux financiers et mafieux de la drogue et du terrorisme.

82. La sécurité et la stabilité au cœur de l'Europe ont, il est vrai, été consolidées, mais des crises et des conflits suscitent une grande instabilité dans le sud-est du continent.

83. Le Général pense qu'outre l'Europe elle-même, les Etats-Unis continueront, dans un avenir prévisible, à jouer un rôle prééminent comme facteur structurant d'un nouvel ordre unipolaire. Il note néanmoins que l'incertitude demeure quant à la politique des Etats-Unis, ce qui pourrait se traduire par un rééquilibrage de leurs efforts de défense. La Russie, avec son important arsenal nucléaire, est le troisième acteur en Europe et sa contribution à la sécurité européenne est essentielle. Traversant une phase très délicate de restructuration économique et politique, elle a besoin du soutien du monde occidental. Elle ne doit donc pas être exclue du nouvel ordre international ni des nouveaux dispositifs de sécurité en Europe.

84. Compte tenu de la globalisation des échanges et de l'interdépendance économique, l'espace de sécurité pour l'Europe tend à s'élargir vers le Moyen-Orient, mais aussi vers l'Afrique et l'Asie. Chaque organisation de sécurité a un rôle particulier à jouer en Europe.

85. Les Nations unies sont appelées à conserver leur rôle prééminent et permanent grâce au Conseil de sécurité qui apporte la légitimité politique internationale, préalable indispensable à toute opération militaire multinationale en dehors de l'Europe.

86. L'OTAN s'affirme comme l'instrument privilégié pour gérer les crises, mais aussi pour favoriser la coopération et la stabilité avec des instruments tels que l'Acte fondateur OTAN-Russie, la Charte OTAN-Ukraine et le Partenariat pour la paix. La France soutient toutes ces actions et considère que l'OTAN doit conserver son rôle central en Europe, pour autant qu'elle puisse acquérir une nouvelle légitimité fondée sur un lien transatlantique rééquilibré et prenant en compte son propre processus d'élargissement. La révision du concept stratégique offre l'occasion de redéfinir son rôle et ses missions.

87. L'Union européenne et l'UEO recèlent des possibilités considérables qu'il convient d'ex-

ploiter et le Traité d'Amsterdam a ouvert de nouvelles perspectives permettant de faire progresser la sécurité et la défense européennes. L'introduction de l'euro, premier élément tangible de souveraineté partagée, aura un impact direct sur la construction d'une politique de défense commune.

88. L'OSCE, avec son approche plus globale de la sécurité, doit conserver son rôle de forum plus vaste où s'élabore l'armature juridique de la sécurité européenne, comme le Traité FCE. Elle pourrait donc accroître son rôle de tuteur de certaines initiatives régionales.

89. D'importantes initiatives bi- ou multilatérales jouent un rôle complémentaire du jeu institutionnel actuel. Les forces multinationales ont vocation à participer à des engagements conjoints dans le cadre de l'OTAN ou dans celui de l'UEO. Par ailleurs, les coopérations et les restructurations en matière d'armement doivent donner les outils européens qui font défaut et participent à l'établissement de fondements communs pour une véritable politique européenne de l'armement, garante de l'autonomie stratégique européenne.

90. Selon le Général, la gestion future de la sécurité en Europe nécessitera des réponses adaptées, avec des niveaux d'engagement variables, en volume et en technologie. Les militaires sont confrontés, dans les nouvelles missions, à des actions de police et de sécurité publique, à la gestion des affaires civilo-militaires et à la coordination avec les organisations non gouvernementales.

91. L'engagement multinational est devenu la règle en raison du besoin de légitimité que seule peut apporter la caution internationale, de la logique croissante d'intérêts partagés et de la nécessité de maîtriser les coûts par un partage des capacités.

92. Pour M. Roman (Président du Sénat de Roumanie), la diversité des composantes de l'UEO et la nature de l'objectif poursuivi confèrent à l'Organisation un rôle distinct quant à l'intégration des nouvelles démocraties à l'UE et à l'OTAN. La participation des associés partenaires de l'UEO au dialogue politique et au développement du volet opérationnel de l'Organisation prouvera le bien-fondé du renforcement de la stabilité et de la sécurité, estime l'orateur. A cette fin, les activités liées à la PESC et à l'IESD peuvent être enrichies si l'on fait par-

ticiper les associés partenaires de l'UEO à la conception et à l'élaboration d'une politique européenne de sécurité et de défense.

93. M. Roman considère les nouvelles démocraties comme une source d'inspiration. L'un des moyens essentiels d'améliorer la situation d'ensemble est d'aider les pays de la région à développer leurs relations bilatérales et multilatérales et à rétablir la confiance.

94. En ce qui concerne la mission d'intégration de l'UEO, dans le contexte actuel, sa crédibilité en tant que facteur dynamique de stabilité et de sécurité sur notre continent est tributaire de la nature de ses relations avec l'UE. M. Roman incline plutôt à penser que l'inclusion de l'UEO dans l'UE devra se faire non pas en éliminant la première, mais en utilisant efficacement les ressources existantes et en garantissant une capacité de réaction crédible et rapide. La capacité opérationnelle de l'UEO et l'évolution de la PESC au sein de l'UE sont essentielles si l'on veut dessiner pour l'Union un profil politique correspondant à son poids et à ses responsabilités dans le contexte européen. S'agissant de la PESC, la stratégie commune, le haut représentant et la Cellule de planification prévus par le Traité d'Amsterdam sont les conditions indispensables pour parvenir à un compromis raisonnable sur le rôle et la place de l'UEO au sein de l'UE. Pour être précis, une approche plus souple, dans le cadre de la PESC, en ce qui concerne la clause de «l'intérêt national le plus élevé», alliée à un profil opérationnel bien conçu pour le haut représentant de la PESC et la Cellule de planification, pourraient contribuer de façon décisive à définir ce nouveau rôle et cette nouvelle place.

95. Selon M. Roman, la contribution de l'UEO à la reconstruction d'une Europe unie demeure essentielle. L'Organisation a pour mission d'harmoniser les politiques de sécurité au niveau d'une Europe unie en se fondant à tout le moins sur deux facteurs principaux : la diversité des participants et l'association de la composante de défense de l'UE au rôle central de l'OTAN en Europe. En outre, à la différence de l'OTAN et de l'UE, l'UEO offre aux pays d'Europe centrale et orientale un niveau plus élevé d'intégration. Vue sous l'angle des candidats à l'adhésion aux structures euro-atlantiques, cette approche est conforme aux critères qu'ils souhaitent voir encouragés en faisant acte de candidature dans les différentes structures.

96. Il est d'accord avec M. Björck qu'il conviendrait de mettre en place un système d'alerte lointaine et de réaction rapide pour répondre aux besoins futurs de la région. On pourrait ainsi constituer un centre d'entraînement et de gestion de crise au niveau régional, placé sous les auspices de l'UEO.

97. Dans la discussion qui s'ensuit, M. Colvin (Parlementaire, Royaume-Uni) souligne qu'une politique européenne de sécurité et de défense n'a guère d'utilité si elle ne va pas de pair avec une politique industrielle cohérente. Toutefois, l'idée sous-jacente à la restructuration ne doit pas être la création d'une forteresse Europe car la coopération transatlantique est très importante. La difficulté majeure réside dans le fait que de nombreuses entreprises de défense du continent européen sont publiques et que, pour procéder à de véritables fusions transfrontières, il faut commencer par privatiser les partenaires potentiels. L'UEO a une tâche importante à accomplir afin d'encourager une évolution dans ce sens.

98. M. Katkus (Président de la Commission de défense du Parlement lituanien) note qu'en 1994, la Lituanie a commencé à se préparer à participer aux GFIM en formant un détachement spécial dans le but d'assurer son interopérabilité avec les structures similaires de l'UEO et de l'OTAN. La coopération entre les associés partenaires et l'UEO doit être intensifiée dans tous les domaines possibles.

99. M. Fuentes (Représentant permanent de l'Espagne à l'UEO) souligne qu'il n'est absolument pas possible de marginaliser l'OTAN ou l'UEO au profit de l'OSCE. L'UEO doit avoir son mot à dire en ce qui concerne l'IESD. Selon l'orateur, il importe au plus haut point de définir clairement quels sont les domaines de compétence propres à l'UEO et, si ce sont les missions de Petersberg, celles-ci doivent être reconnues comme étant de son ressort exclusif.

100. M. Antretter (Membre du Bundestag, Allemagne) se demande quel rôle les pays non alignés de l'UEO, qui ont une tradition de neutralité, et les associés partenaires pourront jouer dans l'IESD, dont l'UEO est une composante essentielle, tout en participant au processus de planification de l'OTAN. Les relations entre l'IESD et la PESC de l'UE ne sont pas claires. Si l'UE doit recourir à l'UEO pour une mission donnée, le Conseil de l'UE a-t-il compétence pour définir des orientations destinées aux mem-

bres associés de l'UEO qui ne sont pas membres de l'UE ? Si l'UEO est un simple instrument de gestion de crise, l'OTAN étant chargée de la défense du territoire européen, que restera-t-il de l'IESD en tant qu'incarnation de la défense commune de l'Europe ? Pourra-t-on logiquement conserver l'article V du Traité de Bruxelles modifié ?

101. M. Baumel souligne l'importance des affaires civiles dans le cadre des interventions militaires, domaine dans lequel les Européens sont très en retard sur les Américains. Il propose d'organiser un débat et de rédiger un rapport spécialement consacré à ce thème.

102. M. Björck déclare que les pays actuellement non alignés ne doivent pas être contraints de choisir entre devenir membres à part entière de l'UEO et se conformer à l'article V ou rester à l'écart. Il convient selon lui de faire preuve de souplesse et de tolérance. Si une structure européenne de sécurité et de défense doit se mettre en place, il faudra permettre à certains pays, dont le sien, d'adopter une démarche progressive.

103. Le Général Raffenne reconnaît que les Etats-Unis ont souvent déployé des unités civiles dans le cadre d'une intervention militaire. L'Europe n'est pas encore parvenue à mettre sur pied de telles unités. Il faut pour cela créer un statut juridique spécial permettant de sélectionner le personnel compétent dans les entreprises, dont celles-ci n'accepteront pas volontiers de se séparer pour six mois.

104. M. Roman déclare que le rôle des nouvelles démocraties en Europe dans les institutions euro-atlantiques pour le règlement des crises peut se définir en trois points : (i) l'interopérabilité militaire, processus qui suit son cours et sera achevé d'ici trois ou quatre ans ; (ii) les mesures de confiance, qui progressent elles aussi, comme en témoigne le fait que des parlementaires de ces nouvelles démocraties sont associés à des institutions occidentales ou que l'UEO et l'OTAN s'élargissent ; (iii) la volonté politique, qui est encore loin d'être acquise. Il s'agit désormais de manifester une volonté politique accrue de construire la nouvelle architecture européenne, volonté politique qui doit émaner des dirigeants actuels de l'Europe et des Etats-Unis. L'orateur compare la stabilité à un immense navire en construction, qui a besoin de deux ancres, l'une à l'Est, l'autre à l'Ouest. Il souhaiterait que l'on parle davantage de la contribution fournie par les nouvelles démocraties européennes à cet égard.

VI. L'UE, l'UEO et l'OTAN face à l'identité européenne de sécurité et de défense

105. La question des relations entre l'UE et l'UEO n'a pas été débattue lors du colloque de Madrid, en raison notamment du fait qu'aucun représentant de l'UE n'avait pu y participer.

106. L'Assemblée s'est penchée, dans plusieurs rapports récents³, sur l'évolution des relations entre l'UE et l'UEO depuis la signature du Traité d'Amsterdam et la publication de la Déclaration d'Erfurt.

107. La lecture de la Déclaration adoptée par le Conseil, les 11 et 12 mai 1998 à Rhodes et de la première partie du Quarante-quatrième rapport annuel du Conseil à l'Assemblée sur les activités du Conseil (pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 1998) apporte des éclaircissements sur les récents progrès dans ce domaine. Dans la Déclaration de Rhodes, les ministres ont chargé le Conseil permanent de continuer à élaborer d'autres arrangements visant à renforcer la coopération entre l'UEO et l'UE, en gardant à l'esprit les tâches prioritaires définies au paragraphe 7 de la déclaration de l'UEO du 22 juillet 1997.

108. Les travaux se sont poursuivis sur un modus operandi pour les cas où l'UE aura recours à l'UEO pour élaborer et mettre en œuvre des décisions et des actions de l'Union ayant des implications dans le domaine de la défense (article J.7.3 du Traité d'Amsterdam). Un séminaire de type «exercice» tenu le 18 juin lors d'une réunion ad hoc UEO-UE a confirmé, en termes généraux, l'applicabilité des travaux déjà accomplis concernant un modus operandi pour la mise en œuvre de l'article susmentionné, et celle du modèle concret selon lequel s'articulent les processus de décision des deux organisations lorsque cet article est d'application.

109. Les ministres ont chargé également le Conseil permanent de poursuivre la réflexion concernant l'élaboration d'une politique européenne de défense commune. Les ministres ont considéré que la réflexion sur l'interface entre les aspects civils et militaires de la gestion de crise,

³ La sécurité d'une Europe élargie – Réponse au rapport annuel du Conseil, rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Antretter, rapporteur (Document 1602) et Documents 1581 et 1584.

en tant qu'un de ses éléments constitutifs, pourrait conduire à l'adoption de mesures concrètes de coopération entre l'UE et l'UEO. A la suite des travaux déjà réalisés, une liste des domaines concrets où la coopération à ce sujet pourrait être développée sera examinée dans chaque organisation.

110. Les groupes ad hoc UEO/UE sont considérés comme un instrument utile facilitant la coopération concrète entre les deux organisations. Des progrès ont été faits dans le domaine de la coopération entre le Secrétariat de l'UEO et le Secrétariat du Conseil de l'UE, lesquels ont permis d'améliorer encore les relations de travail entre ces organisations. Les ministres ont chargé le Secrétaire général de présenter des propositions au Conseil permanent pour «une coordination plus étroite des activités des services du Secrétariat général de l'UEO et du Secrétariat général du Conseil de l'UE, en tenant compte des progrès dans la mise en place de l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide de l'Union européenne, notamment par l'échange et le détachement de fonctionnaires». L'UEO, ont-ils ajouté, doit coopérer effectivement avec la future Unité de planification de la politique et d'alerte rapide et lui apporter sa contribution.

111. A Rhodes, les ministres ont réaffirmé également «qu'il importe de conclure des arrangements de sécurité améliorés avec l'Union européenne, en vue notamment de faciliter les échanges d'informations classifiées entre les deux organisations et de rendre ainsi leur coopération plus efficace. Ils ont pris note avec satisfaction de la décision du Conseil de l'UE sur l'habilitation de sécurité des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de l'UE qui sont chargés de traiter des informations classifiées. A cette fin, ils ont chargé le Conseil permanent de suivre la question et d'examiner toutes les options envisageables pour la conclusion rapide d'arrangements de sécurité améliorés entre les deux organisations.»

112. Le Conseil permanent a été chargé également d'élaborer des modalités pratiques pour la coopération de l'UEO avec la Commission européenne. Le Secrétaire général a été invité à préparer rapidement, à l'intention du Conseil permanent, un rapport qui servira de point de départ pour ces travaux.

113. Enfin, la décision du Conseil permanent visant à proposer à l'UE des produits d'interprétation d'images du Centre satellitaire de

l'UEO représente un pas important vers le renforcement des relations avec l'Union européenne.

114. Bien que des progrès soient réalisés dans le domaine institutionnel en matière de coopération, il convient de noter que les relations entre l'UE et l'UEO n'en sont encore qu'aux prémices d'un long processus.

115. La signature du Traité d'Amsterdam, suivie par la publication de la Déclaration de Bruxelles de l'UEO le 22 juillet 1997, a marqué le début d'une nouvelle ère pour les relations UE-UEO.

116. Le diagramme du processus de prise de décision relatif aux opérations précise que l'UE peut non seulement décider d'actions ayant des implications en matière de défense, mais qu'elle peut aussi choisir de mettre fin à des opérations. Trois grandes phases sont distinguées dans l'évolution d'une crise :

- l'émergence d'une crise et l'évaluation initiale ;
- l'adoption de la décision d'agir et la mise au point d'un plan opérationnel ;
- l'exécution, le suivi et, le moment venu, la décision de mettre fin à l'opération.

117. Dans chaque phase, il y aura interaction entre l'UE et l'UEO, celle-ci pouvant notamment fournir une assistance à l'UE dans le suivi d'une situation de crise et l'évaluation des possibilités d'opération militaire. Dans la première phase, la Cellule de planification déterminera également si des moyens de l'OTAN pourraient être nécessaires et s'il convient d'activer les procédures relatives aux GFIM. Dans la deuxième phase, une fois que la décision d'agir aura été prise, le Conseil de l'UEO approuvera les dispositions relatives au commandement et désignera le commandant de l'opération. Pendant la troisième phase, d'intenses échanges d'informations seront nécessaires concernant le plan opérationnel de l'UEO et les actions complémentaires entreprises par l'UE. Le Conseil de l'UEO exercera le contrôle politico-militaire de l'opération militaire, mais pendant les trois phases, c'est l'UE qui demeurera responsable de la politique d'ensemble. Il est clair que l'UE doit choisir une stratégie globale cohérente et efficace, dans le cadre de laquelle l'UEO sera chargée de la mise en œuvre de l'aspect défense.

118. Le Traité d'Amsterdam et la Déclaration de Bruxelles de l'UEO qui y est annexée ne laiss-

sent aucun doute quant au fait qu'une fois que l'UE aura décidé d'avoir recours à l'UEO, cette dernière devra se soumettre à cette décision.

119. Par contre, le Traité de Bruxelles modifié laisse au Conseil de l'UEO la possibilité d'agir de façon autonome. Cet élément, qui fait de l'UEO un précieux atout de la politique européenne de sécurité et de défense, mérite qu'on s'y arrête. Les prémices des crises récentes, tant dans le Sud-Est de l'Europe qu'en Afrique, ont démontré que les pays européens ont du mal à parvenir à un consensus sur les actions à entreprendre. Au stade initial, l'UEO est le seul cadre institutionnel où peuvent se dérouler des discussions politico-militaires entre les pays européens, tandis que l'état-major opérationnel de l'UEO assure la mise au point des options militaires et des plans. La Cellule de planification peut mobiliser ses capacités de planification pour toute opération avant que le Conseil ait décidé d'agir. Il suffit que ce dernier prenne la décision de suivre une crise pour que les composantes opérationnelles de l'UEO commencent à fournir les informations indispensables pour l'évaluation des possibilités d'action.

120. Si le Conseil de l'UEO se prononce en faveur d'une intervention de l'UEO, toute une panoplie de procédures opérationnelles permanentes de l'Organisation peut être mise en œuvre, permettant aux pays européens d'agir militairement s'ils le souhaitent, en faisant appel aux capacités nationales et multinationales existantes relevant de l'UEO.

121. En ce qui concerne les décisions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le Traité d'Amsterdam a introduit une clause dite d'«abstention constructive», qui permet d'assouplir au cas par cas la procédure de prise de décision ; ce mode d'interprétation permet à un Etat membre de s'abstenir lors du vote d'une décision en déclarant officiellement qu'il n'y contribuera pas, tout en acceptant que cette décision engage l'Union européenne tout entière (article J.13). Si, toutefois, «pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité». Il convient de noter néanmoins que l'abstention constructive ne

peut s'appliquer aux décisions ayant des implications militaires et de défense (article J.13.24).

122. On est donc fondé à se demander jusqu'à quel point le principe de l'abstention constructive peut être appliqué sans nuire à la crédibilité de la décision et de sa mise en œuvre.

123. Il convient de souligner une fois de plus que l'IESD n'a de sens que si la PESC est renforcée et effectivement mise en œuvre et si les Européens sont prêts à intervenir dans une crise nécessitant une action militaire.

124. L'IESD ne se confond pas avec l'UEO et elle ne peut fonctionner que si l'UE, l'UEO et l'OTAN assument chacune de leur côté la responsabilité d'élaborer leur part de ce concept.

125. L'UEO, en tant qu'élément essentiel du développement de l'IESD, joue un rôle charnière entre l'UE et l'OTAN de par ses liens politiques avec la première et ses liens opérationnels avec la seconde.

126. La situation actuelle n'est toutefois pas aussi claire qu'on le souhaiterait. L'OTAN élargit son rôle au delà de la mission traditionnelle de défense du territoire de l'Alliance, définie à l'article 5. L'UEO se concentre, de son côté, sur les missions de Petersberg, type d'opération que l'OTAN devrait elle aussi inclure dans son nouveau concept stratégique, qu'elle adoptera en avril 1999. Cela étant, l'UEO a également souscrit, aux termes de l'article V du Traité de Bruxelles modifié, un engagement de défense mutuelle auquel elle entend se conformer, ce qui est d'autant plus logique que le Traité d'Amsterdam fait état de «la définition progressive d'une politique de défense commune, ... qui pourrait conduire à une défense commune».

127. Lorsque l'UE fera appel à l'UEO pour la mise en œuvre de l'aspect militaire de ses décisions, la réponse de l'UEO sera, nous l'avons vu, relativement aisée à fournir, lorsque l'UEO pourra se contenter d'avoir recours à ses moyens propres (FRUEO). Par contre, la réponse opérationnelle de l'UEO sera beaucoup plus complexe dans les cas où l'UEO devra, pour être efficace, faire appel aux moyens de l'OTAN.

128. L'OTAN n'est pas une organisation purement militaire ; elle a aussi son mécanisme politique et son processus de prise de décision. Par conséquent, les dispositions actuelles autorisant l'UEO à utiliser les moyens de l'OTAN ne pourront jamais fonctionner automatiquement.

Toute demande formulée par l'UEO ne fait que déclencher le processus de prise de décision de l'OTAN, qui peut ou non fournir une réponse positive. L'OTAN ne mettra ses moyens à la disposition de l'UEO que si elle est pleinement satisfaite des indications qui lui seront fournies concernant les ressources que l'UEO est prête à mobiliser et les stratégies qu'elle entend poursuivre. Autrement dit, l'OTAN ne saurait être la simple exécutante de décisions prises par une autre instance et, en particulier, elle n'a jamais accepté de déléguer l'élaboration d'une IESD à l'UE ou à l'UEO.

129. En ce qui concerne les missions de défense mutuelle (article V), l'UEO dépend, sur le plan opérationnel, de l'OTAN, et c'est là que réside actuellement l'un des problèmes posés par l'élaboration d'une IESD au sein de l'UE. En effet, les trois pays non alignés membres de l'UE – l'Autriche, la Finlande et la Suède – tiennent à développer le potentiel de l'Union dans le domaine de la sécurité, mais ne sont pas prêts à adhérer à une politique de défense commune, ni, par conséquent, à souscrire aux obligations contenues dans l'article V du Traité de Bruxelles modifié qui implique parallèlement une participation à l'OTAN.

130. L'IESD pourrait à l'avenir permettre une action plus efficace et plus rapide en temps de crise si les décisions prises par l'UE et l'UEO dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense dont la mise en œuvre nécessite l'utilisation de moyens OTAN pouvaient être présentées à l'OTAN par un groupe de pays européens. Jusqu'ici, cette idée a toujours été rejetée catégoriquement par les Etats-Unis, qui tiennent à ce que les positions européennes restent souples et redoutent que l'Europe adopte une attitude non négociable à l'issue d'un débat interne compliqué.

131. On sait que les Européens manquent de moyens stratégiques, notamment dans le domaine des communications, du renseignement et des transports lourds, aériens et autres, ce qui les contraint à solliciter l'aide de l'OTAN ou des Etats-Unis. Il y a néanmoins une tendance à exagérer la nécessité du soutien américain, la plupart des opérations de Petersberg restant à une échelle relativement réduite.

132. Il convient également de noter que, ces dernières années, l'Europe s'est employée à surmonter certaines de ses principales déficiences opérationnelles dans le domaine des missions de

Petersberg. Elle a mis en place le Centre satellitaire de Torrejón, qui a accès aux images satellite commerciales et à Helios 1, satellite militaire européen de collecte de renseignement. Elle a conclu également un accord avec la Rosvooruzhenie qui lui permet de recevoir des images satellite russes. Dans le domaine du transport aérien, elle a passé un accord avec l'Ukraine et espère faire de même avec la Russie pour l'affrètement de gros-porteurs dotés de rampes de chargement. Dans le cadre des fiches descriptives de missions illustratives qu'elle soumet à l'OTAN aux fins de planification, l'UEO planifie des opérations militaires allant d'une modeste mission de soutien humanitaire de la taille d'une brigade à l'envoi d'unités de la taille d'une division ou plus, chargées de séparer les parties belligérantes par la force et comprenant quelque 85 000 hommes au sol, déployés sur une distance de 6 000 km pour une durée allant jusqu'à un an.

133. En ce qui concerne la gestion des opérations de soutien de la paix, les pays européens ont une large gamme d'options à leur disposition :

- *des réponses militaires nationales pour des opérations de Petersberg de très basse intensité* telles que des opérations d'évacuation qui peuvent être soutenues par l'UEO sans que celle-ci exerce un contrôle politico-militaire sur ces opérations ;
- *des opérations multinationales ad hoc* entreprises sans modification des structures de commandement nationales, lesquelles opèrent en parallèle et sont relayées par un centre de coordination unique auquel sont affectés des officiers d'état-major et de liaison des pays participants. Il va sans dire que de telles opérations, bien qu'elles permettent de trouver une solution dans certaines situations de crise, portent atteinte à l'autorité et à la crédibilité de l'IESD, de l'UE et de l'UEO ;
- *les opérations menées sous les auspices d'une « nation-cadre » ou « lead nation »*, définies dans la Déclaration de Paris de 1997. Cette option permet à l'UEO de monter des opérations multinationales à brève échéance en utilisant les états-majors nationaux tout en assurant une large représentation des membres de la coalition au sein de

l'état-major de la nation-cadre, ce qui souligne ainsi le caractère multinational de l'opération ;

- *des opérations UEO autonomes* : cette option permet la mise en œuvre des FRUEO (Eurocorps, Eurofor, Euro-marfor...) et des forces des Etats membres, associés, observateurs et associés partenaires, sous la direction politico-militaire du Conseil de l'UEO et le contrôle du Comité militaire de l'UEO, qui, lui-même, bénéficie des travaux de la Cellule de planification, du Centre de situation et du Centre satellitaire de Torrejón. L'UEO aurait pu, selon cette option, prendre en charge l'opération Alba, tout comme elle pourrait assurer, seule, si nous le voulions, nous Européens, la gestion de la crise au Kosovo ;
- *les GFIM sous la conduite de l'UEO* : de telles opérations sont prévues dans les cas où les alliés transatlantiques de l'Europe au sein de l'OTAN sont disposés à autoriser l'UEO à utiliser les moyens et capacités de l'OTAN pour une opération conduite par les Européens, qui a toutes chances d'être une opération de GFIM entreprise sous la «direction stratégique et le contrôle politique» de l'UEO. Dans le contexte des GFIM, le contrôle politique signifie que le Conseil de l'UEO, avec l'aide des organes pertinents de l'Organisation, fournit à un commandant d'opération issu de la chaîne de commandement de l'OTAN des orientations politico-militaires sur la conduite de l'opération en cours. La direction stratégique consiste à traduire ces objectifs politiques en directives précises, ce qui, dans le contexte des GFIM, implique que le Conseil de l'UEO arrête les décisions stratégiques essentielles conformément à ses procédures courantes (choix d'un QG opérationnel, désignation d'un commandant d'opération qui désigne à son tour le commandant de la force et approbation de son choix, approbation d'un plan opérationnel préparé par le commandant de l'opération ainsi que des règles d'engagement, etc.).

134. L'Europe a bel et bien la capacité et les moyens de déployer une force militaire performante. Pour pouvoir l'utiliser lorsque le besoin s'en fait sentir, il appartient au premier chef à l'UE de mettre maintenant sur pied un mécanisme efficace. Sinon, elle perdra le soutien que les Américains accordent actuellement à l'IESD et abandonnera la place à des Etats-Unis qui se désintéresseront d'une Europe qui refuse d'assumer ses responsabilités et à une OTAN qui, par conséquent, sera moins efficace.

VII. Conclusions

135. L'identité européenne de sécurité et de défense (IEDS) est à la croisée des chemins. Sa réalité opérationnelle et politique dépendra à terme de l'évolution des trois institutions que constituent l'UE, l'UEO et l'OTAN. A plus court terme, elle peut devenir réalité par une imbrication et une coopération, démunie de préjugés, entre ces trois grandes institutions.

136. L'élément nouveau principal est constitué par l'introduction des missions dites de Petersberg dans le Traité de l'Union européenne et par l'article J.7.1 du Traité d'Amsterdam qui stipule que l'UEO, qui fait partie intégrante du développement de l'Union, donne à l'Union «l'accès à une capacité opérationnelle, notamment dans le cadre du paragraphe 2».

137. C'est pourquoi le Secrétaire général de l'UEO a eu raison de dire, lors du colloque de Madrid, que la question de la position de l'UEO est réglée. L'UEO est, selon lui, l'instrument de gestion de crise dont disposent les Européens pour les opérations auxquelles les Nord-américains ne souhaitent pas participer directement. Votre rapporteur ajoutera qu'elle est surtout, à ses yeux, l'instrument qui doit permettre aux Européens de défendre leurs intérêts vitaux.

138. Malgré les réserves exprimées par d'aucuns qui semblent contester le compromis que constitue le Traité d'Amsterdam, avant même qu'il ne soit ratifié et qu'il n'entre en vigueur, il est incontestable qu'il ressort du Traité d'Amsterdam que l'UE et l'UEO constituent, ensemble, pour la politique étrangère et de sécurité, un instrument unique entre les mains des Européens où les capacités économiques, politiques, diplomatiques et humanitaires sont complétées par un accès direct à la capacité politico-militaire de gestion de crise qu'apporte l'UEO.

139. A cet égard, il est important de souligner les efforts considérables que l'UEO a livrés pour être aujourd'hui, six ans après la Déclaration de Petersberg en juin 1992, une organisation de gestion de crise pleinement opérationnelle, dotée d'une Cellule de planification, d'un Centre de situation, d'un Centre satellitaire, d'un Comité militaire et de forces relevant de l'UEO, indépendamment des moyens et capacités que l'OTAN peut, au cas par cas, mettre à sa disposition.

140. Outre sa capacité d'entreprendre toute la gamme des missions dites de «Petersberg», l'UEO a également élargi ses activités à des missions de caractère moins traditionnel, telles que celles qui consistent à faire respecter les blocus et embargos, à assurer le déminage naval ou terrestre ou à assurer des missions de maintien de l'ordre. Tout en soulignant que l'UEO ne doit pas être confinée dans la simple exécution de telles tâches, il convient de noter qu'elle demeure l'une des rares organisations où les aspects militaires et non militaires d'une mission peuvent être examinés sous les auspices d'une seule autorité opérationnelle.

141. Une autre caractéristique importante de l'Organisation est constituée par les relations que l'UEO entretient avec diverses catégories de pays et qui leur permettent de participer à la plupart de ses activités. Les dix pays «associés partenaires» d'Europe centrale participent, une semaine sur deux, aux réunions du Conseil permanent où ils débattent de toutes les questions à l'ordre du jour, allant des opérations éventuelles aux relations avec la Russie, sur un pied d'égalité avec les Etats membres. Les trois membres associés (Turquie, Norvège, Islande) qui n'appartiennent pas à l'UE, mais sont membres de plein droit de l'OTAN, et les cinq observateurs (Irlande, Suède, Finlande, Autriche et Danemark), dont quatre n'appartiennent pas à l'OTAN mais sont membres de plein droit de l'UE, sont désormais associés à toutes les démarches de l'UEO avec l'UE et l'OTAN, au même titre que les membres de l'UEO. Depuis les décisions prises par le Conseil de l'UEO à Erfurt en novembre 1997, les membres associés peuvent participer aux opérations entreprises par l'UEO pour le compte de l'UE, tandis que les observateurs peuvent prendre part aux opérations de l'UEO faisant appel aux GFIM. La Déclaration de Bruxelles de l'UEO du 22 juillet 1997 précise que lorsque l'UE aura recours à l'UEO, elle autorisera les membres de l'UE, qui ne sont pas membres de

plein droit de l'UEO (observateurs) à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la planification, à la prise de décision et aux actions entreprises par l'UEO.

142. Il est important de souligner également qu'au fur et à mesure que l'UEO se transforme ces dernières années en un outil de travail véritablement opérationnel à la disposition des Etats membres, il a semblé logique de rechercher des formules permettant d'éviter les blocages politiques qui ont jusqu'ici empêché l'utilisation de l'UEO pour une véritable gestion de crise. C'est ainsi que le Conseil de l'UEO a accepté, en 1996, le concept de «nation-cadre» qui permet de mettre rapidement une opération sur pied en ayant recours à l'état-major d'une nation particulièrement concernée par la crise en question, tout en assurant une large représentation de la coalition multinationale au niveau de cet état-major.

143. C'est dans le même esprit de recherche d'une plus grande flexibilité politique au niveau de l'Organisation que se poursuit également, depuis le Conseil de l'UEO d'Erfurt, le débat sur «l'abstention constructive» qui permettrait à certains pays de se déclarer solidaires d'une décision prise par d'autres de lancer une opération sans devoir y participer eux-mêmes, mais tout en autorisant les pays de la coalition à utiliser les moyens et les procédures communes de l'Organisation.

144. Comme on le voit, l'UEO a fait d'énormes progrès, tant au plan politique qu'au plan de son organisation opérationnelle. Elle dispose aujourd'hui d'une structure qui lui permettrait de prendre en charge, seule ou en collaboration avec l'OTAN, toute la gamme des missions de Petersberg, depuis une modeste opération humanitaire mettant en œuvre une brigade jusqu'à une large opération de rétablissement de la paix mettant en œuvre jusqu'à 85 000 soldats sur le terrain, déployés à une distance de 6 000 km et pour une durée d'un an.

145. Et pourtant, un malaise subsiste. L'Europe semble hésiter à vouloir se prendre en charge. Le débat sur la sécurité européenne reste confiné dans une atmosphère très politisée où s'opposent souvent, avec passion et émotion, les «atlantistes» et les «européistes». Aux yeux de votre rapporteur, cette querelle est vaine et dénuée d'intérêt.

146. En effet, l'Europe ne peut ignorer qu'elle est et restera confrontée à certaines réalités qui sont :

- les menaces qui persistent à ses frontières ;
- la nécessité dans laquelle elle se trouve d'être capable de défendre ses intérêts vitaux, nécessité d'autant plus impérieuse que l'euro sera prochainement une réalité et devra pouvoir être défendu ;
- l'incapacité, même pour les plus grands pays d'Europe, d'agir encore militairement seuls ;
- la connaissance qu'elle a de la réticence qu'éprouvent les Américains à intervenir encore en Europe tant que la sécurité directe de ses alliés n'est pas en cause ;
- la connaissance qu'elle a, au travers du débat sur le partage du fardeau avec les Etats-Unis, du désengagement américain d'Europe, dans le cadre du nouveau concept stratégique de l'OTAN ;
- le refus exprimé par certains Etats membres de l'Union européenne de voir celle-ci s'engager dans une politique de défense commune ;
- l'impérieuse nécessité de conserver intact l'élément clef de la sécurité européenne, à savoir l'article V du Traité de Bruxelles modifié ;
- l'impossibilité morale et stratégique dans laquelle elle se trouve de confier l'intégralité de sa capacité opérationnelle à l'OTAN, où sa mise en œuvre dépendra toujours de l'issue du dialogue transatlantique et de l'accord de pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

147. Pour l'ensemble de ces raisons, il apparaît comme évident aux yeux de votre rapporteur :

- que l'identité européenne de sécurité et de défense continuera encore longtemps à se développer, à la fois au sein et en dehors de l'Alliance atlantique ;

- que l'UEO est appelée à se rapprocher, au plus près, de l'Union européenne afin de pouvoir, dans la confiance réciproque, agir comme le bras armé de celle-ci ;
- que, plus que jamais, seuls les Etats membres à la fois de l'Union européenne et de l'OTAN peuvent être appelés à devenir membres de l'UEO.

148. Dans ce contexte, l'Assemblée de l'UEO ne peut que se réjouir de voir la France reprendre sa place au sein des structures militaires de l'OTAN et préconiser par ailleurs, par la voix de son Président, une réunion régulière des ministres de la défense des pays membres de l'UE qui facilitera la définition des besoins de l'Europe en matière d'armement.

149. D'autre part, l'Assemblée de l'UEO doit également se réjouir des propos tenus par le Premier ministre britannique lors du sommet européen de Pörschach où il a appelé de ses vœux une plus grande capacité européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense, tout en se déclarant ouvert à toutes les formules institutionnelles facilitant cet objectif.

150. L'Europe a certainement encore beaucoup d'efforts à livrer avant d'atteindre un niveau d'unification politique suffisant pour se faire entendre et respecter dans le monde de plus en plus globalisé que nous connaissons. Elle est cependant sur la bonne voie. Dans les mois à venir, il est indispensable que l'UEO, qui a organisé ses liens opérationnels avec l'OTAN, travaille ardemment à tisser des liens politiques et pratiques étroits avec les organes de l'UE que sont le Conseil des ministres et la Commission. De la qualité de cette collaboration naîtra la volonté de l'Europe d'agir sur la scène internationale en toute «souveraineté européenne».

151. A ceux qui ne veulent pas reconnaître l'apport exceptionnel que constitue l'UEO au dossier de l'IEDS et qui voudraient voir les capacités opérationnelles de l'UEO confiées à la seule OTAN, votre rapporteur voudrait rappeler cette phrase prononcée par Mme Alyson Bailes - Directeur politique de l'UEO - lors d'un séminaire à Riga, le 6 décembre 1997 : «tant que l'UEO existera, l'OTAN n'aura pas besoin de se partager en deux pour répondre au besoin européen d'une identité de défense séparée».