

## **L'édification de la politique européenne commune de sécurité et de défense depuis 1998**

1998 marque le début d'une nouvelle orientation de la construction européenne dans le domaine de la défense. En moins de quatre ans, l'Europe de la défense a fait des progrès spectaculaires, matérialisés par une série d'initiatives, de déclarations et de plans. Mais la place de l'Europe lors des crises internationales conduit toujours à s'interroger sur les fins et les moyens de cette activité ou de cet activisme politico-militaire. Après des années de débats et d'hésitations, les membres de l'Union européenne sont-ils prêts à se doter d'une politique de défense commune et sont-ils réellement d'accord sur le rôle international que l'Europe doit jouer ?

Durant la guerre froide, la construction européenne s'était développée dans le domaine économique, tandis que la défense de l'Europe occidentale était assurée par l'OTAN sous la direction des États-Unis. Cependant dès les années 1970, les États membres de la Communauté avaient mis en place la coopération politique européenne (CPE) afin d'adopter des positions communes en matière de politique étrangère, et ils avaient tracé la perspective d'une Union européenne. Lors des premiers débats concernant cette Union, il avait été convenu que " la sécurité ne peut être laissée à l'écart de l'Union européenne " et que " l'Union européenne restera incomplète aussi longtemps qu'elle n'aura pas de politique de défense commune " <sup>1</sup>. En attendant le moment d'atteindre cet objectif, la CPE permettait bientôt d'aborder les aspects politiques et économiques de la sécurité, tandis que les questions militaires restaient du ressort de l'OTAN.

Pour aller plus loin et tenter une approche commune des questions militaires, les Européens ont alors exploré deux voies différentes. Tout d'abord, ils ont tenté d'utiliser le cadre offert par l'UEO. La décision prise à Rome en 1984, a été confirmée à La Haye en 1987<sup>2</sup>. Le traité d'Union

---

<sup>1</sup> Rapport de synthèse sur l'Union européenne, présenté par M. Léo Tindemans, Bulletin CE, supplément 1-76. Les traités européens dans leurs versions consolidées et les décisions des Conseils européens cités dans le corps de cette contribution sont aisément accessibles sur le site internet de l'Union européenne à l'adresse "<http://europa.eu.int>".

<sup>2</sup> Voir la Déclaration de Rome de 1984 et la Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité, adoptée par l'UEO le 27 octobre 1987. On trouvera tous les documents intéressant l'UEO sur le site internet de l'université de Perpignan à l'adresse "<http://mjp.univ-perp.fr/défense/ueoindex.htm>". On trouvera sur le même site les traités de Nice et d'Amsterdam.

européenne (TUE) de 1992, puis le traité d'Amsterdam de 1997 ont confirmé cette orientation : “ L'Union aura recours à l'UEO pour élaborer et mettre en oeuvre les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense ” (article 17.3 du TUE modifié). L'UEO devait ainsi servir de charnière entre l'Union européenne, dotée d'une politique étrangère et de sécurité commune, et l'Alliance atlantique, responsable de la défense commune.

Cette position de compromis traduisait les hésitations et les divergences entre les membres de l'Union. Certes ceux-ci souhaitaient “ affirmer leur identité sur la scène internationale ”, mais ils se demandaient comment affirmer cette identité européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense (IESD). Certains considérant “ que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN ” (article 17.1 TUE modifié), la décision de relancer l'UEO se heurtait donc aux atlantistes qui craignaient une duplication des moyens militaires affectés à l'OTAN et une dilution du lien transatlantique.

Une seconde voie était ouverte par les États-Unis lors du sommet de Bruxelles en janvier 1994. La réunion de Berlin (juin 1996) engageait les Européens à développer leur IESD en édifiant un pilier européen de l'OTAN. Le concept commun franco-allemand de Nuremberg (9 décembre 1996) confirmait cette orientation : “ Nos deux pays sont déterminés à pousser d'un commun accord le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance dans le cadre de sa rénovation et à placer le partenariat avec les États d'Amérique du Nord sur une base nouvelle et solide. ” Les moyens collectifs de l'Alliance pourraient être utilisés par les Européens pour des opérations conduites par l'UEO, mais l'allocation des moyens de l'OTAN à l'UEO impliquait évidemment l'accord des États-Unis. La tentative d'europanisation de l'Alliance visant à établir un partenariat mieux équilibré entre Américains et Européens se heurtait rapidement à la volonté des États-Unis de garder les clés de la maison, en refusant notamment une redistribution des commandements demandée par la France, et de contrôler ainsi les éventuelles opérations militaires européennes. Comment d'ailleurs les Européens pourraient-ils conduire une action autonome, s'ils devaient utiliser des moyens logistiques, de communication, de transport et d'état-major empruntés à l'OTAN, et souvent d'origine américaine ?

C'est une troisième voie qui s'ouvre en 1998, lorsque le chef du nouveau gouvernement travailliste, Tony Blair, accepte au sommet de Pörschacht (24-25 octobre 1998) que l'Union se dote d'une capacité militaire (ce qu'il avait refusé lors du sommet d'Amsterdam de juin 1997, quelques jours seulement il est vrai après avoir pris ses fonctions). Le sommet de Saint-Malo (3-4 décembre 1998) confirmait cette orientation et la déclaration commune franco-britannique indiquait : “ L'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. ”

Les instances de l'Union européenne pouvaient alors agir. Le Conseil européen de Vienne (décembre 1998), par un document intitulé “ stratégie de

Vienne pour l'Europe", engageait le processus pour doter l'Union d'une politique européenne commune de sécurité et de défense (PESD). Ce processus devait durer moins de trois ans, marqué notamment par l'intervention de l'OTAN au Kosovo, scandé par les conseils européens de Cologne (3 et 4 juin 1999), Helsinki (10-11 décembre 1999), Lisbonne (23-24 mars 2000), Santa Maria de Feira (5-6 juin 2000), Nice (7-10 décembre 2000), Goeteborg (15-16 juin 2001), Bruxelles (le 21 septembre 2001), à la suite des actions terroristes du 11 septembre).

Finalement le Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) vient d'adopter une "déclaration d'opérationnalité" de la PESD : "Grâce à la poursuite du développement de la PESD, au renforcement de ses capacités, tant civiles que militaires, ainsi qu'à la création en son sein des structures appropriées, et suite aux conférences sur les capacités militaires et de police qui se sont tenues à Bruxelles le 19 novembre 2001, l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise<sup>3</sup>." Ainsi s'achève donc le processus de Maëstricht, qui confiait à l'UEO le rôle d'interface entre l'UE et l'OTAN.

Les institutions européennes ont ainsi mené de front durant cette brève période la définition du concept de politique européenne de sécurité et de défense et d'autre part la définition des procédures et des instruments permettant de la mettre en oeuvre.

## **La définition de la politique européenne de sécurité et de défense**

Le développement de la PESD n'a pas dissipé toutes les incertitudes ni répondu à toutes les questions relatives à la politique de défense et au rôle international de l'Union. La délimitation du champ d'action de la politique européenne de sécurité et de défense affecte nécessairement les intérêts des partenaires de l'Union européenne et pose notamment le problème des rapports de l'Union avec l'OTAN et avec les États-Unis.

### ***1 - Le champ d'action de la PESD***

Les institutions européennes ont dû définir rapidement le cadre, les principes et les objectifs de la politique européenne de sécurité et de défense. La PESD s'inscrit dans le prolongement de la PESC, respectant les principes du deuxième pilier de l'Union européenne. L'objectif actuellement fixé n'est pas de constituer une armée européenne qui se substituerait aux armées nationales, à l'exemple de l'Euro qui a remplacé les monnaies des États membres. Il s'agit simplement de doter l'Union des moyens nécessaires à l'application d'une politique commune, conformément au principe de

---

<sup>3</sup> Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence, point 6 et annexe II.

subsidiarité, afin de lui permettre d'agir si une action commune de l'Union paraît préférable aux initiatives dispersées des États membres.

Après le sommet franco-allemand de Toulouse (28-29 mai), éclairé par l'intervention au Kosovo et les lacunes qu'elle fait apparaître, le Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999) sur la base d'un rapport de la présidence allemande, adopte une déclaration concernant le renforcement de la politique étrangère commune en matière de sécurité et de défense qui en définit les principes directeurs et les modalités institutionnelles<sup>4</sup>. L'objectif est ainsi de renforcer la PESC en dotant l'Union d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Le rapport et la déclaration définissent les principes et les objectifs de cette PESD. L'Union doit être en mesure de prendre des décisions en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Les objectifs sont fixés en des termes voisins de ceux de la déclaration franco-britannique de Saint-Malo et en faisant référence à l'OTAN : " l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN<sup>5</sup>. "

Le Conseil de l'Union doit être ainsi en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des instruments politiques, économiques et aussi militaires pour répondre à des situations de crise. La mise sur pied d'une capacité militaire de gestion des crises doit être considérée comme une activité relevant de la PESC, affirme aussi le Conseil européen, et comme un élément de la définition progressive d'une politique de défense commune, conformément à l'article 17 du traité sur l'Union européenne modifié.

La déclaration du Millénaire adoptée quelques mois plus tard à Helsinki (10 et 11 décembre 1999) insiste sur la contribution de l'Europe à la paix et sur l'objectif humanitaire : " Nous doterons l'Union de capacités militaires et civiles afin de gérer les crises internationales et d'apporter une aide humanitaire à ceux qui en ont besoin<sup>6</sup>. " Le soldat européen accompagne le médecin du monde !

Mais le Conseil européen d'Helsinki insiste aussi sur les compétences de l'OTAN, puisqu'il s'agit de " développer une capacité de décision autonome et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. " L'Union ne se propose donc pas d'assumer la défense de ses membres contre une agression éventuelle, elle ne prend pas en charge une garantie de défense mutuelle, assurée normalement par l'UEO. Elle n'a donc pas besoin d'une armée européenne.

---

<sup>4</sup> Conseil européen de Cologne, Conclusions de la présidence, points 55 et 56.

<sup>5</sup> Conseil européen de Cologne, annexe III : Déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.

<sup>6</sup> Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Déclaration du Millénaire, annexe I aux conclusions de la présidence.

En termes positifs, l'Union doit assumer les missions dites de Petersberg, définies en 1992 pour l'UEO, lorsque celle-ci devait permettre à l'Union d'accéder à une capacité opérationnelle, puis incorporées dans le traité d'Union européenne (TUE) par le traité d'Amsterdam. Ces missions sont ainsi définies : “ Les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix <sup>7</sup>. ”

La limitation du champ d'action de la PESD permet ainsi sa mise en oeuvre sans modification des traités, et bien que le traité de Nice modifie certaines dispositions du titre V du TUE, son entrée en vigueur ne constitue pas un préalable.

Enfin la PESD est une politique intergouvernementale soumise, conformément à l'article 23 du TUE modifié, à l'accord unanime des États membres. Le principe de la coopération volontaire gouverne la PESD. Ainsi les engagements de capacités sont présentés par les États membres sur la base du volontariat et la participation de chaque État aux opérations dirigées par l'UE sera fondée sur sa décision souveraine. Cependant les dérogations consenties au Danemark et la formule de l'abstention constructive prévue à l'intention des plus réticents doivent permettre d'éviter les blocages. L'Union peut décider et agir même si tous les États membres ne sont pas décidés à s'engager et si celui qui s'abstient n'est pas tenu d'appliquer la décision prise. En revanche, des États partenaires mais non membres de l'UE pourront être invités à participer aux opérations décidées et dirigées par l'Union.

## ***2 - La PESD et les partenaires de l'Union***

Le champ d'action de la PESD étant limité aux opérations de gestion de crises, la défense commune reste du ressort des autres organisations de défense, l'UEO et surtout l'OTAN. Mais ces organisations étant nécessairement affectées par le développement de la PESD, les relations de l'Union avec ses différents partenaires devaient être précisées.

L'Union n'a pas (encore) vocation à assurer la défense commune de ses États membres et elle respecte les compétences des autres organisations de sécurité et de défense. Ainsi, elle reconnaît la compétence des Nations unies et plus particulièrement du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle souhaite coopérer avec l'OSCE et le Conseil de l'Europe <sup>8</sup>. Mais surtout elle définit sa compétence compte tenu de l'engagement de ses États membres au sein de l'UEO et de l'OTAN.

---

<sup>7</sup> Article 17.2 du TUE modifié. Voir également la déclaration de Petersberg du Conseil des ministres de l'UEO, 19 juin 1992, 2e partie, paragraphe 4.

<sup>8</sup> Conseil européen de Goeteborg, rapport de la présidence sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense, annexe V : coopération de l'UE avec les organisations internationales pour les aspects civils de la gestion des crises.

## L'UE et l'UEO

L'UEO réunissant 10 États tous également membres de l'UE et de l'OTAN, il semblait facile de modifier son rôle et ses attributions pour tenir compte du développement de la PESD par l'UE. Mais outre le transfert des compétences de l'UEO à l'UE en matière de gestion des crises, l'UE devait aussi tenir compte des engagements pris dans le cadre de l'UEO avec les États associés (membres européens de l'OTAN) et les associés partenaires (candidats à l'adhésion à l'Union).

Le conseil affaires générales de l'UE était chargé par le Conseil européen de Cologne de définir “ les modalités de l'inclusion des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg ”<sup>9</sup>. Et pour que tout soit bien clair, le texte ajoutait : “ L'UEO en tant qu'organisation aura achevé sa mission. ”

Le 13 novembre 2000, le moment était venu pour le Conseil de l'UEO de tirer les conséquences des mesures prises par l'UE<sup>10</sup>. Pourtant si l'UEO est mise en sommeil par la déclaration de Marseille, elle n'a pas complètement disparu puisque selon les termes de cette déclaration : “ Les ministres ont approuvé les fonctions et structures dites résiduelles de l'UEO... qui permettront aux États membres d'assurer les engagements du traité de Bruxelles modifié, et notamment des articles V et IX, auxquels les États membres réaffirment leur attachement ”<sup>11</sup>. ” Ces dispositions appellent trois observations :

- l'article V du traité de Bruxelles modifié concerne “ une agression armée en Europe ” contre l'une des parties contractantes. La garantie d'assistance mutuelle souscrite dans le cadre de l'UEO n'est donc pas reprise par l'Union, et c'est encore l'UEO qui devrait porter “ aide et assistance ” à l'État victime d'une agression, par tous les moyens, y compris militaires ;

- l'article IX concerne le contrôle démocratique exercé par l'assemblée de l'UEO. Cette assemblée est donc maintenue pour contrôler les fonctions résiduelles de l'UEO et entendre un rapport du Conseil des ministres, mais elle prétend maintenir sa compétence sur les fonctions transférées à l'Union et elle s'est transformée en assemblée intérimaire européenne de la sécurité et de la défense, chargée de “ suivre l'élaboration de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense dans un cadre européen de sécurité et de défense élargi ”<sup>12</sup>. Composée en effet de délégations des parlements de 28 pays, membres européens de l'OTAN, membres de l'UE ou candidats à l'adhésion, elle entre ainsi en concurrence avec le Parlement européen qui entend bien élargir sa compétence à la PESD ;

---

<sup>9</sup> Conseil européen de Cologne, Conclusions de la présidence, annexe III, déclaration concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, point 5.

<sup>10</sup> Conseil des ministres de l'UEO, Déclaration de Marseille, 13 novembre 2000.

<sup>11</sup> Conseil des ministres de l'UEO, Déclaration de Marseille, 13 novembre 2000.

<sup>12</sup> Assemblée de l'UEO, communiqué de presse n° 22, | 7 juin 2000. |

- enfin la déclaration est silencieuse sur l'article VIII du traité de Bruxelles modifié, ce qui conduit à poser deux questions : le Conseil de l'UEO qui devait " exercer ses fonctions en permanence ", cesse-t-il d'être permanent ? Le mécanisme de concertation " sur toute situation pouvant constituer une menace contre la paix, en quelque endroit qu'elle se produise, ou mettant en danger la stabilité économique " est-il abrogé ? Il convient de mentionner ici que les opérations de déminage et de contrôle naval de l'UEO dans le Golfe en 1988, étaient fondées sur cet article, tandis que les opérations dans le canal d'Otrante et l'Adriatique en 1992, et sur le Danube en 1993 relevaient déjà des missions de Petersberg.

Par ailleurs l'UEO s'était depuis 1992 transformée en un vaste forum européen sur les questions de défense, élargi selon le cas à 21 ou à 28 pays : membres de l'Union qui n'avaient pas souhaité adhérer pleinement à l'UEO, pays européens membres de l'OTAN et enfin pays candidats à l'adhésion à l'UE devenus des associés partenaires. Le dialogue ainsi institué ne pouvait être rompu. C'est pourquoi des modalités de consultation et de participation ont été prévues pour 15 pays européens, d'une part les membres européens de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE (6 pays) et d'autre part les autres pays européens candidats, leur permettant de contribuer à la gestion militaire des crises par l'UE<sup>13</sup>.

La politique européenne de sécurité et de défense doit être inclusive et faire en sorte que les alliés qui ne sont pas membres de l'UE puissent participer pleinement à la prise de décision dans les cas où l'OTAN ne serait pas engagée dans sa totalité. Des " arrangements permanents de consultation ont été prévus " en dehors des périodes de crise : deux réunions sous chaque présidence en formation UE + 15, deux réunions en formation UE + 6, une réunion générale se tenant au niveau des ministres. En période de crise, les membres européens de l'OTAN participeront s'ils le souhaitent aux opérations de l'UE réalisées avec les moyens et les capacités de l'OTAN ; si l'UE n'a pas recours aux moyens de l'OTAN, ils pourront être invités par décision du Conseil. Les pays candidats pourront aussi être invités à participer à une opération déterminée. Le Canada, la Russie, l'Ukraine et d'autres États européens avec lesquels l'UE entretient un dialogue politique pourront aussi être invités à participer à des opérations menées par l'UE.

#### L'UE et l'OTAN

La relation entre l'UE et l'OTAN est essentielle. D'une part, et c'est en fait le plus important, l'Union respecte les obligations souscrites par onze de ses États membres qui sont également membres de l'Alliance atlantique, dont la plupart " considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de

---

<sup>13</sup> Conseil européen d'Helsinki, conclusions de la présidence, pont 28 ; Conseil européen de Feira, annexe I ; Conseil européen de Nice, rapport de la présidence, III et annexe 6 à l'annexe VI : arrangements concernant les États européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE.

l'OTAN"<sup>14</sup>. L'OTAN, selon le rapport de la présidence finlandaise, et la formule frappe d'autant plus qu'elle est énoncée par un pays qui n'en est pas membre, " demeure le fondement de la défense collective de ses membres et continuera à jouer un rôle important dans la gestion des crises<sup>15</sup>. " Si l'Union doit développer une capacité de décision autonome, c'est afin de lancer et de conduire des opérations militaires en réponse à des crises internationales, " là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée "<sup>16</sup>.

D'autre part, pour conduire certaines opérations, l'UE envisage de recourir aux moyens et capacités de l'OTAN, ce qui suppose, conformément aux décisions du sommet de l'OTAN à Washington en 1999, la garantie d'un accès permanent aux capacités de planification de l'OTAN, la présomption de disponibilité de moyens et capacités pré-identifiés et l'identification d'une série d'options de commandement

Le document adopté lors du Conseil européen de Feira mentionnait quatre domaines et proposait de créer pour les examiner des groupes de travail ad hoc : les questions de sécurité (échange d'informations et accès des fonctionnaires de l'UE aux structures de planification de l'OTAN), la définition des objectifs de capacités (coordination entre l'objectif global de l'UE et l'initiative de l'OTAN sur les capacités de défense), l'accès de l'UE aux moyens et aux capacités de l'OTAN (un accord devrait être conclu conformément aux engagements pris par l'OTAN lors de la réunion de Berlin en 1996 et du sommet de Washington en 1999), mise au point d'arrangements permanents<sup>17</sup>.

L'Union souhaite établir une relation " permanente et efficace " avec l'OTAN. À cet effet dès l'an 2000 des rencontres ont été organisées entre le COPS et le Conseil atlantique, et un accord intérimaire de sécurité conclu entre les deux secrétaires généraux. Un dialogue régulier devrait être entretenu au niveau ministériel (une réunion par semestre), par des rencontres entre le COPS et le Conseil atlantique et d'autre part entre les comités militaires de l'OTAN et de l'UE. Des contacts réguliers devraient avoir lieu entre les secrétaires généraux, entre les experts des états-majors, etc.

En période de crise, les contacts et les réunions seront intensifiés. Si l'UE assure la conduite d'une opération sans utiliser les moyens de l'OTAN ou si l'OTAN conduit une opération, des informations seront échangées. Dans le cas d'une opération conduite par l'UE mais faisant appel aux moyens et capacités de l'OTAN, les capacités de planification de l'OTAN seront utilisées pour préparer l'opération, des experts des deux organisations détermineront les moyens de l'OTAN qui pourraient être utilisés et l'UE transmettra une demande à l'OTAN. Le COPS et le Conseil de l'Atlantique nord se

---

<sup>14</sup> Ces dispositions, selon le traité de Nice, constituent désormais le deuxième alinéa du paragraphe premier de l'article 17 du traité d'Union révisé.

<sup>15</sup> Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Rapport de la présidence concernant le renforcement de ma politique européenne commune en matière de sécurité et de défense et la gestion non militaire des crises par l'Union européenne.

<sup>16</sup> Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la présidence, point 27.

<sup>17</sup> Conseil européen de Feira, Conclusions de la présidence, appendice 2 à l'annexe 1 : principes de consultation avec l'OTAN sur les questions militaires et recommandations sur la mise au point des modalités applicables aux relations entre l'UE et l'OTAN.

concerteront sur les modalités de mise à disposition de ces moyens et l'OTAN sera tenue informée de leur emploi. Le Conseil européen de Nice a proposé un document à l'OTAN concernant cette question et le Conseil européen de Goeteborg a réitéré la volonté de coopération de l'UE<sup>18</sup>. Des arrangements permanents en matière de coopération et de consultation ont été conclus, mais ce n'est pas le cas concernant l'accès de l'UE aux moyens et capacités de l'OTAN. L'Union souhaite conclure rapidement des accords sur la garantie d'accès à la planification opérationnelle de l'Alliance, la présomption de disponibilité des moyens et capacités pré-identifiées de l'OTAN et l'identification d'une série d'options de commandement mis à la disposition de l'UE. La déclaration d'opérationnalité de Laeken est intervenue sans que ces accords aient pu être conclus.

## **Les instruments de la politique européenne de sécurité et de défense**

Pour développer la PESD, il fallait mettre en place des organes de décision politiques et militaires et préciser les moyens civils et militaires nécessaires aux opérations que l'Union pourrait entreprendre.

### ***1 - Les organes de décision politiques et militaires***

Le Conseil européen d'Helsinki a prévu la création de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires pour permettre à l'Union d'assurer, sous l'autorité du Conseil, l'orientation politique et la direction stratégique des opérations. Il a aussi proposé l'institution d'un mécanisme pour la gestion non militaire des crises.

Le Conseil est l'organe central compétent pour arrêter la politique de l'Union concernant la gestion des crises et notamment la décision d'engagement des missions de Petersberg. Lorsque le Conseil affaires générales examine des questions liées à la PESD, les ministres de la défense y participent afin de donner des orientations en matière de défense. La création d'une formation du Conseil composée des ministres de la défense a été proposée par la présidence belge lors de la réunion du 19 novembre 2001, mais elle a été ajournée. Le projet sera repris par la présidence espagnole<sup>19</sup>.

Le 18 octobre 1999, Javier Solana, qui venait d'achever son mandat de secrétaire général de l'OTAN, était nommé secrétaire général du Conseil et haut représentant pour la PESC et il allait aussi devenir secrétaire général de l'UEO. Le Secrétaire général/Haut représentant pour la PESC (SG/HR), en

---

<sup>18</sup> Conseil européen de Nice, Conclusions de la présidence Annexe 7 à l'annexe VI : arrangements permanents sur la consultation et la coopération UE/OTAN et appendice à l'annexe 7 de l'annexe VI : annexe aux arrangements permanents sur la consultation et la coopération UE/OTAN, portant sur la mise en oeuvre du paragraphe 10 du communiqué de Washington.

<sup>19</sup> Federico Trillo, ministre espagnol de la défense, La politique européenne de sécurité et de défense et la présidence espagnole, Défense nationale, février 2002, p. 15.

assistant le Conseil, a une contribution essentielle à apporter à l'efficacité et à la cohérence de la PESD et à la mise au point de la politique commune en matière de sécurité et de défense. Conformément au TUE, le SG/HR contribue à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions.

Cela implique la mise en place de structures appropriées pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations décidées par le Conseil, notamment des sources de renseignement, un dispositif d'analyse des situations, et des moyens permettant d'assurer une planification stratégique.

Le conseil européen d'Helsinki avait décidé la mise en place à titre provisoire, à compter du 1er mars 2000, des instances suivantes :

- un Comité politique et de sécurité permanent intérimaire au niveau des hauts fonctionnaires/ambassadeurs, chargé, d'une part, d'assurer, sous la supervision du Comité politique, le suivi du Conseil européen d'Helsinki, en élaborant des recommandations sur le fonctionnement futur de la PESD et, d'autre part, de traiter de la gestion courante des questions PESD, en relation étroite avec le SG/HR secrétaire général de l'UEO ;

- un organe intérimaire composé de représentants militaires des chefs d'État-major des armées des États membres institué afin de donner au Comité politique et de sécurité intérimaire, en tant que de besoin, des avis militaires ;

- des experts militaires détachés par les États membres auprès du secrétariat du Conseil afin de contribuer aux travaux relatifs à la PESD et de constituer le noyau du futur État-major. Au cours de la période intérimaire, le SG/HR, Secrétaire général de l'UEO, était chargé d'exploiter pleinement les capacités de l'UEO afin de conseiller le Conseil conformément à l'article 17 du TUE.

Les organes intérimaires prévus à Helsinki ont été mis rapidement en place. Le Conseil des ministres de l'UEO, par la déclaration de Marseille (13 novembre 2000), pouvait alors prendre acte de l'achèvement de la tâche de l'UEO en ce qui concerne les missions de Petersberg et convenir des conditions de survie de cette organisation avec des fonctions et structures dites résiduelles devant permettre aux États membres d'assurer les engagements pris au titre des articles V et IX du traité de Bruxelles modifié. Les organes intérimaires préfiguraient les trois organes permanents dont le Conseil européen de Nice, en décembre 2000 a défini la composition, les compétences et le fonctionnement<sup>20</sup> :

- a) - Le comité politique et de sécurité (COPS) a été inscrit par le traité de Nice, à l'article 25 du TUE modifié, en remplacement du comité politique dont il exercera les attributions. Il est devenu une structure permanente dès le 22 janvier 2001. Siégeant à Bruxelles, il est composé de représentants nationaux de haut niveau, il peut s'agir éventuellement des directeurs politiques. Le

---

<sup>20</sup> Conseil européen de Nice, Conclusions de la présidence, annexe VI : rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense : comité politique et de sécurité (annexe III à l'annexe VI), comité militaire de l'Union européenne (annexe IV à l'annexe VI), organisation de l'état-major de l'Union européenne (annexe V à l'annexe VI).

secrétaire général du Conseil/haut-représentant pour la PESC peut le présider, notamment en cas de crise. Il appartient au COPS, comme à l'ancien comité politique, de suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC et d'émettre des avis à l'intention du Conseil. En outre, le COPS est défini comme " la cheville ouvrière " de la PESD, c'est-à-dire qu'il doit jouer un rôle central dans la définition et le suivi de la réponse de l'UE à une crise. Il doit définir les objectifs politiques poursuivis par l'Union et les options pour contribuer au règlement de la crise. Dans le cas d'une opération militaire de gestion de crises, le COPS exercera, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. A cette fin, pour prendre des décisions efficaces et urgentes dans la perspective du lancement d'une opération, il adresse au Conseil une recommandation appuyée sur les avis du Comité militaire. C'est le Conseil qui décide alors du lancement de l'opération dans le cadre d'une action commune. Le COPS a la responsabilité du développement des capacités militaires que l'Union peut employer. Il reçoit des informations et des avis du Comité militaire et du Comité pour les aspects civils de la gestion des crises. Il peut adresser des directives au comité militaire. Il est enfin chargé de conduire le dialogue politique sur la PESD, notamment avec l'OTAN et avec les États tiers concernés, c'est-à-dire les 15 et les 6.

b) - Le Comité militaire (CMUE), mis en place le 9 avril 2001, est composé des chefs d'État-major des armées, représentés par leurs délégués militaires. Le CMUE se réunira au niveau des chefs d'État-major des armées en tant que de besoin. Ce comité donne des avis militaires et formule des recommandations destinées au COPS et fournit des directives militaires à l'État-major de l'Union. Il est présidé par un officier 4 étoiles désigné par le Conseil pour un mandat de trois ans (le général finlandais Hagglund a été désigné le 9 avril 2001), qui en dirige les travaux et assiste aux sessions du Conseil lorsque celui-ci est appelé à prendre des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense. Le CMUE exerce la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'Union. De façon générale, il est notamment chargé de développer le concept général de gestion des crises dans ses aspects militaires, d'évaluer les risques de crise, les aspects militaires d'une situation de crise, les objectifs en termes de capacités. Dans les situations de gestion de crises, sous l'autorité du COPS, il adresse une directive au directeur général de l'état-major, évalue les options militaires élaborées par l'état-major, adresse au COPS des avis et des recommandations sur le concept d'opération et le projet de plan d'opération mis au point par le commandant d'opération.

c) L'État-major de l'Union (EMUE), formé le 11 juin 2001 au sein des structures du Conseil, doit mettre ses compétences militaires au service de la PESD, notamment de la conduite des opérations militaires de gestion des crises menées par l'UE. Il travaille sous la direction militaire du CMUE. Il est dirigé par un officier 3 étoiles. Il est la source de l'expertise militaire de l'Union,

contribue à l'évaluation des objectifs en termes de capacités, contribue à la mise en place et à la préparation (entraînement et exercices) des forces et des moyens mis à la disposition de l'Union. L'État-major doit assurer " l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales ". Dans les situations de gestion des crises, il traite les informations et le renseignement, élabore les options militaires stratégiques, identifie les forces qui pourraient participer à des opérations décidées par l'Union. Pendant celles-ci, il en suit en permanence tous les aspects militaires, effectue des analyses stratégiques et présente de nouvelles options au CMUE, qui serviront de base aux avis militaires fournis au COPS.

d) Pour compléter cette architecture, un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises a été institué par une décision du conseil du 22 mai 2000 et a tenu sa première réunion le 16 juin suivant. En outre, des ressources créées par l'UEO, le centre satellitaire et l'institut d'études de sécurité, ont été mises à la disposition de l'Union. Le conseil européen de Nice a prévu la reprise par l'Union, sous forme d'agences, du centre satellitaire et de l'institut d'études de sécurité en incorporant les éléments jugés pertinents des structures homologues de l'UEO.

Au printemps 2001, les structures permanentes de l'UE étaient donc en place de telle sorte que le Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) a pu adopter la déclaration d'opérationnalité de la politique européenne commune de sécurité et de défense bien que les objectifs de moyens et de capacités ne soient fixés que pour 2003.

## ***2 - Les moyens civils et militaires***

L'Union pour répondre efficacement aux situations de crise et remplir les missions de Petersberg doit se doter de capacités militaires crédibles. Mais elle a rapidement convenu que les moyens civils ne devaient pas être négligés. Enfin les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York ont incité l'Union à se préoccuper davantage de la lutte contre le terrorisme.

### **les capacités militaires**

Le Conseil européen de Cologne insistait sur la nécessité de doter l'Union " des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités " et sur l'objectif d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles. En même temps il chargeait le conseil affaires générales de s'intéresser aux instruments non militaires de réponse aux crises.

Six mois plus tard, Conseil européen d'Helsinki précise qu'il ne s'agit pas de créer une armée européenne, mais de doter l'Union des moyens nécessaires pour la gestion militaire et non militaire des crises, dans le cadre des missions de Petersberg. Un objectif global est fixé qui doit permettre à l'Union de remplir l'ensemble de ces missions en conduisant des opérations pouvant aller

jusqu'au niveau d'un corps d'armée : “ les États membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes<sup>21</sup>. ” Ces forces devraient être militairement autosuffisantes, dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et éventuellement d'éléments aériens et navals. Leur déploiement implique l'existence d'autres unités disponibles pour assurer la relève.

Il était nécessaire d'établir une liste des forces et capacités dont pouvait disposer l'Union, de déterminer des objectifs collectifs de capacités en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de capacité de projection, en tenant compte des résultats de l'audit réalisé par l'UEO sur les capacités et les moyens disponibles. Il faut ajouter que les États européens membres de l'OTAN et non membres de l'Union ainsi que les pays candidats à l'adhésion sont invités à participer à cette amélioration des capacités militaires européennes en vue de leur participation à une opération éventuelle.

Le Conseil affaires générales élargi aux ministres de la défense était chargé de préciser l'objectif global et les objectifs de capacité, puis d'élaborer une “ méthode de consultation grâce à laquelle il sera possible d'atteindre et de tenir ces objectifs et par laquelle chaque État membre pourra définir sa contribution nationale.”

A cet effet, une première conférence d'engagement s'est tenue à Bruxelles le 20 novembre 2000 permettant aux États de proposer leurs offres d'engagement c'est-à-dire les moyens qu'ils entendent mettre à la disposition de l'Union pour participer à une opération. Un catalogue de forces a été constitué. Le résultat était d'abord jugé satisfaisant par la présidence française : “ un réservoir de plus de 100 000 personnes et d'environ 400 avions de combat et 100 bâtiments permettant de satisfaire pleinement aux besoins identifiés<sup>22</sup>. ” Mais six mois plus tard, selon la présidence suédoise : “ une analyse des exigences en matière de capacités a mis en évidence l'insuffisance des contributions<sup>23</sup>. ” Et les États ont été invités à proposer des contributions complémentaires en vue d'une nouvelle conférence qui s'est tenue à Bruxelles le 19 novembre 2001. Le résultat de cette conférence a été jugé satisfaisant par la présidence belge.

Un plan d'action européen doit permettre de combler les lacunes identifiées. La politique de l'Union en matière d'exercices a été approuvée lors

---

<sup>21</sup> Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la présidence, point 28, et annexe 1 à l'annexe IV : Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.

<sup>22</sup> Conseil européen de Nice, rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, annexe 1 à l'annexe VI : déclaration d'engagement de capacités militaires, point 4 et appendice à l'annexe 1 à l'annexe VI : réalisation de l'objectif global.

<sup>23</sup> Conseil européen de Goeteborg, Rapport de la présidence sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense, point 8.

du Conseil européen de Goeteborg et un programme d'exercices a été adopté par le Conseil pour la période 2001-2006<sup>24</sup>.

#### capacités civiles

Dans le domaine de la gestion des crises au moyen d'instruments non militaires, la présidence finlandaise avait aussi formulé des propositions<sup>25</sup>. Un plan d'action devait fixer l'objectif et les mesures que doit prendre l'Union afin de mettre au point un dispositif de réaction rapide. Un inventaire des ressources et des compétences a été entrepris concernant la police civile, l'aide humanitaire, la remise en place de structures administratives et juridiques, les activités de recherche et de sauvetage, la surveillance des élections et du respect des droits de l'homme, etc.

Le rapport propose par exemple en matière de police civile la capacité de déployer rapidement et de soutenir pendant une période donnée une force de police civile d'un volume déterminé dans le cadre de la participation à des missions de police civile ; ou bien la capacité de déployer une force combinée de recherche et de sauvetage pouvant atteindre 200 personnes dans un délai de 24 heures.

Un mécanisme de coordination a été institué au secrétariat du Conseil. Chargé d'inventorier les ressources disponibles pour la gestion non militaire des crises il a créé une base de données. Lors du Conseil européen de Feira, les États membres se sont engagés à fournir d'ici 2003 jusqu'à 5000 policiers pour des missions internationales. Et ils se sont engagés à trouver et déployer jusqu'à 1000 policiers dans un délai de trente jours<sup>26</sup>. Afin de contribuer au renforcement de l'état de droit, ils doivent être capables de proposer une aide au rétablissement d'un système judiciaire et pénitentiaire. Pour renforcer l'administration civile dans les sociétés en transition ou rétablir les systèmes administratifs effondrés, l'Union pourrait fournir des experts et se charger de la formation des fonctionnaires de l'administration locale. Enfin l'Union pourrait intervenir dans le domaine de la protection civile, y compris pour des opérations de secours en cas de catastrophe naturelle. Des objectifs complémentaires ont été retenus lors du Conseil européen de Goeteborg :

- pour contribuer au renforcement des capacités permettant de préserver l'état de droit, les États membres devraient être capables de fournir jusqu'à 200 fonctionnaires notamment pour compléter des équipes de police participant à la procédure pénale ;
- pour participer à des missions d'administration civile, il est décidé de créer un pool d'experts déployables dans un délai très court ;

---

<sup>24</sup> Conseil européen de Goeteborg, Rapport de la présidence sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense, voir l'annexe IV : politique de l'UE en matière d'exercices.

<sup>25</sup> Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, annexe 2 à l'annexe 4 : Rapport de la présidence sur la gestion non militaire des crises par l'Union européenne.

<sup>26</sup> Conseil européen de Santa Maria de Feira, Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, section III, et appendice III : étude des objectifs concrets des aspects civils pour la gestion des crises. Voir également les Conclusions de la présidence au Conseil européen de Nice, annexe 2 à l'annexe VI : renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises.

- dans le domaine de la protection civile, des équipes d'intervention pouvant compter jusqu'à 2000 personnes devraient être disponibles.

Une conférence réunissant les directeurs généraux des polices nationales a eu lieu le 10 mai 2001. Les travaux de la conférence et les contributions des États membres ont permis l'élaboration d'un plan d'action détaillé en matière de police<sup>27</sup>. La conférence sur les capacités du 19 novembre 2001 a permis de progresser vers la réalisation des objectifs fixés.

le lutte contre le terrorisme

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont incité l'UE à réagir rapidement et un plan d'action a été annoncé lors du sommet extraordinaire tenu à Bruxelles le 21 septembre suivant. Des mesures envisagées mais jusqu'ici repoussées ont été jugées urgentes, des objectifs complémentaires ont été approuvés.

Le plan annonce une définition commune du terrorisme, l'instauration d'un mandat d'arrêt européen, l'accélération des procédures d'extradition. Il demande aussi l'identification des terroristes présumés, une meilleure coopération en matière de renseignement et d'échange d'informations, la constitution d'une équipe de spécialistes au sein d'Europol. De façon plus générale, l'Union devrait agir en faveur du développement des instruments juridiques internationaux de lutte contre le terrorisme et pour améliorer les moyens de lutte contre le financement du terrorisme. La convention des Nations unies sur la répression du financement du terrorisme devrait être rapidement ratifiée, la directive sur le blanchiment de l'argent étendue et la décision cadre sur le gel des avoirs adoptée. Enfin des mesures doivent permettre d'améliorer la sécurité aérienne<sup>28</sup>. Des mesures qui se heurtaient aux réticences de certains États membres ont pu ainsi être adoptées dans l'urgence et l'émotion.

On constate à l'énoncé de cet ensemble de dispositions que l'Europe de la défense est en pleine évolution. Avant même l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui maintenait l'UEO dans son rôle de charnière entre l'OTAN et l'UE, les dirigeants européens se proposaient de transférer à l'Union européenne les moyens de réponse aux crises internationales et de doter l'Union de capacités militaires. En trois ans, l'Union a pu définir le cadre de son action, fixer des objectifs et recenser les moyens civils et militaires dont elle dispose pour une opération éventuelle. Le travail est considérable.

---

<sup>27</sup> Conseil européen de Goeteborg, Rapport de la présidence sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense, voir l'annexe 1 : plan d'action en matière de police ; l'annexe 2 : contributions des États non membres de l'UE aux missions de police de l'Union européenne s'inscrivant dans le cadre de la gestion civile des crises ; et l'annexe 3 : Nouveaux objectifs concrets pour les aspects civils de la gestion des crises.

<sup>28</sup> Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, Conclusions et plan d'action.

Mais là n'est pas l'essentiel. Les Européens ont-ils réellement la volonté politique d'agir, ont-ils les moyens de le faire ? Les Quinze de l'Union actuelle, les Trente que l'Union rassemblera à terme veulent-ils réellement constituer une Europe puissance, concurrente en somme des États-Unis, contestant leur hégémonie ?

Les États-Unis sont favorables au développement de la PESD pourvu que celle-ci ne remette pas en cause la primauté de l'OTAN en matière de défense collective ou son rôle en tant que " premier recours " pour la gestion des crises futures. En revanche, ils s'inquiètent d'une division de l'Alliance sur le plan politique et expriment leur préoccupation dès que des États membres de l'UE affirment que la politique européenne de sécurité et de défense devrait les rendre plus " autonomes ", ce qui pourrait constituer un défi aux objectifs et au rôle hégémonique des États-Unis. Pour eux, l'identité européenne de sécurité et de défense doit s'exprimer au sein de l'OTAN.

Le développement de la PESD devrait aussi permettre un partage plus équitable du fardeau entre les deux rives de l'Atlantique et dégager des capacités militaires supplémentaires.

On peut sérieusement en douter, notamment lorsque l'on compare les budgets alloués par les États-Unis et par les États européens à leurs armées. Si la PESD reste limitée à la gestion des crises et à la réalisation des missions de Petersberg, la définition de celles-ci autorise des actions militaires importantes. Cependant des difficultés demeurent comme l'ont montré les conférences d'engagement des capacités ; bien que l'objectif global soit limité à un corps d'armée, la mobilisation des ressources s'est révélée difficile. En fait si les Européens disposent d'un réservoir de personnels considérable, il s'agit de quinze armées formées et équipées pour la défense nationale et dont la coordination et l'interopérabilité posent des problèmes.

Le résultat est là : les États européens disposent de personnels plus nombreux que l'armée américaine, mais beaucoup moins bien dotés, et sans doute moins efficaces : " une armée sur papier " déclarait Lord Robertson, le secrétaire général de l'OTAN. Parmi les membres de l'Union, seules la France (2,7% du PIB) et le Royaume-Uni (2,5 %) conservent une politique militaire assez ambitieuse, alors que l'effort de l'Italie, de l'Espagne et surtout de l'Allemagne (1,6 %) s'est relâché <sup>29</sup>. L'Union économique et la monnaie commune, avec les contraintes budgétaires qui en découlent, condamnent les États à réduire leurs dépenses improductives et en premier lieu les dépenses militaires qui constituent dans la plupart des pays la variable d'ajustement du

---

<sup>29</sup> Voir notre contribution : " L'effort européen de défense et ses implications budgétaires. " Colloque Vers une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense : Défis et opportunités, Panthéon 15-16 juin 2001. Actes à paraître.

budget, à la baisse. Plus que l'absence éventuelle de volonté d'agir ou les oppositions en leur sein, les Européens doivent craindre l'insuffisance des moyens pour réaliser les ambitions affichées par certains Etats membres.

Malgré les efforts réalisés, les Européens ne pourront guère qu'agir dans la dépendance de l'OTAN et sous la direction des États-Unis. Ceux-ci ne doivent pas craindre une Europe puissance qui contesterait leur hégémonie.

Jean -Pierre Maury

Intervention au colloque de l'université  
Jean-Moulin sur La défense européenne, Lyon-3,  
1er février 2002