
***LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE
SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE À LA
LUMIÈRE DES TRAVAUX DE LA
CONVENTION SUR L'AVENIR DE
L'EUROPE***

*Daniela Manca**

* Diplômée en sciences politiques de l'Université de Bologne (Italie), Daniela Manca a travaillé sur l'état de l'opinion publique en matière de défense après le 11 septembre 2001, pour la Commission des relations parlementaires de l'UEO, ainsi que sur le dossier de la coopération en matière d'armement pour le Bureau des études de l'UEO. Ayant récemment complété son cursus universitaire en diplomatie à la Faculté Jean Monnet (Université Paris-Sud XI), elle participe à présent aux travaux de la délégation italienne auprès du COPS, à Bruxelles.

Plan

Introduction

I. La PESD face au nouveau contexte géostratégique

II. Les enjeux politiques et institutionnels

III. L'enjeu opérationnel

Conclusion

Après l'impulsion du sommet franco-britannique de Saint-Malo, en décembre 1998, la défense européenne semble à nouveau dans une impasse. L'« age d'or » de la PESD – caractérisé par un fervent optimisme qui s'est traduit notamment par l'élaboration des objectifs globaux en matière de capacités civiles et militaires, et par la mise en place de structures institutionnelles – s'est achevé avec la déclaration d'opérationnalité de la PESD, lors du sommet de Laeken en décembre 2001. Néanmoins, au cours de ce même sommet, une déclaration sur l'avenir de l'Union européenne mettant en exergue les attentes des citoyens européens pour une « *Europe démocratique et engagée dans le monde* » appelait à ouvrir une large réflexion visant à définir le rôle de l'Union dans un environnement mondialisé et en mutation rapide. A cet égard, la même déclaration mentionnait deux nouveaux défis pour l'Union impliquant une réforme urgente de l'architecture européenne en matière de sécurité et de défense :

Le premier défi est d'ordre interne. Il résulte de la perspective d'élargissement de l'Union européenne à certains pays de l'Europe centrale et orientale, avec le risque de paralysie chronique d'une politique étrangère commune gérée sur le mode intergouvernemental.

Le second défi d'envergure auquel l'Union doit faire face est d'ordre *externe* : les attentats du 11 septembre et l'apparition de menaces « asymétriques » à la sécurité globale ont contribué à le rendre plus visible. Il implique, d'une part, une redéfinition du rôle que l'Europe élargie entend occuper dans la nouvelle configuration stratégique internationale, et d'autre part, une adaptation des concepts et des moyens à partir desquels la politique de sécurité et de défense commune avait été conçue tout au long des années 1990.

Chargée d'élaborer des recommandations concrètes qui seront soumises aux Etats lors de la prochaine Conférence intergouvernementale qui doit commencer dès octobre 2003 pour s'achever début 2004, à Rome, ainsi que de rédiger un projet de Constitution européenne, la Convention sur l'avenir de l'Europe a confié le dossier de la PESD au Groupe de travail présidé par le Commissaire Michel Barnier. Les premières conclusions des travaux de ce groupe, parues en février 2003, ont suscité de nombreuses critiques quant au manque d'ambition des propositions formulées. Pourtant, les propositions conjointes de la France et de l'Allemagne, celles de la Commission et du Président du Groupe de travail précité, ont multiplié les initiatives en faveur d'une impulsion décisive dans le domaine de la sécurité et de la défense. Cependant, la question de l'intervention américaine en Irak a révélé la fracture existante entre la « vieille » et la « nouvelle » Europe. Certes, la PESD n'a jamais constitué le domaine le plus consensuel de l'Union. Pourtant, il existe en Europe une relative convergence d'intérêts dans l'idée que la politique de défense ne peut plus être menée dans un cadre strictement national. A ce titre, il semble que le renforcement de la solidarité mutuelle soit considérée comme la meilleure formule pour aplanir les

divergences et répondre aux attentes des citoyens pour davantage de sécurité, à l'extérieur comme à l'intérieur de l'Union.

C'est en réaffirmant les intérêts communs tout en prenant soin de préserver les intérêts particuliers et fondamentaux des Etats membres, que le projet de traité officiellement remis par le Praesidium de la Convention à la présidence actuelle de l'Union, à Thessalonique en juin 2003, a apporté de nouveaux aménagements pour l'avenir de la PESC/PESD. C'est pourquoi, sans préjuger des résultats de la prochaine CIG ou de la concrétisation des efforts antérieurs, il s'agit d'examiner la portée des innovations proposées par la Convention en matière de PESD.

I. La PESD face au nouveau contexte géostratégique

Les attentats du 11 septembre ont provoqué autant aux Etats-Unis qu'en Europe, une prise de conscience quant à la vulnérabilité face à la menace du terrorisme international. En outre, la prolifération d'armes de destruction massive et les progrès technologiques dans le domaine de l'armement représentent un défi supplémentaire pour la sécurité des pays européens. Ainsi l'Europe doit s'efforcer de parvenir à une approche globale de sa sécurité, du fait de la nature imprévisible des actions de la criminalité transnationale organisée. La réponse adéquate implique sans doute la mise en commun de tous les efforts et de tous les moyens, de prévention comme de réaction, dont l'Union dispose pour répondre à de telles menaces.

Les gouvernements des Etats membres de l'Union se sont entendus sur une série de mesures visant à renforcer la coordination de leurs efforts dans la lutte anti-terroriste. A cet effet, les attentats du 11 septembre ont ouvert la voie à une plus étroite coopération en matière de justice dans la lutte contre le terrorisme¹, et la PESD devrait à présent bénéficier des aménagements nécessaires à la mise en place d'une véritable politique pour la sécurité et la défense de l'Europe.

Le Groupe de travail VIII de la Convention s'est demandé comment élargir le champ d'application de la Politique européenne de sécurité et défense au-delà de la prévention et du règlement des conflits. Il s'agit là de l'extension du cadre des «missions de Petersberg» - élaborées en fonction des défis et menaces identifiés au cours des années 1990 - en fonction de l'apparition de nouvelles menaces liées à la sécurité et en considération des moyens et instruments dont l'UE doit pouvoir disposer pour mener à bien la lutte contre le terrorisme.

¹ L'adoption le 6 décembre 2001 par le Conseil des Ministres de la Justice et des Affaires Intérieures, dans un délai de deux mois et demi, de la décision-cadre définissant les infractions terroristes illustre la détermination des Etats membres de l'UE à lutter contre ce phénomène.

Au travers des propositions soumises par les membres de la Convention, l'élargissement des missions de Petersberg s'est traduit par une référence spécifique au recours à des moyens militaires dans les cas suivants : la prévention des conflits, les actions conjointes en matière de désarmement, le conseil et l'assistance militaire, les opérations de stabilisation à la fin des conflits et le soutien à la demande des autorités d'un pays tiers dans la lutte contre le terrorisme.

Dors et déjà, l'engagement d'une assistance mutuelle en cas d'attaque terroriste a été proposée par l'introduction d'une *clause de solidarité* dans le futur traité. Celle-ci prévoit également le recours à l'ensemble des instruments et des moyens de l'Union (militaires, coopération policière et judiciaire) pour la protection des populations civiles et des institutions démocratiques. Toutefois, il ne faut pas dans aucun cas confondre cette clause avec un système de sécurité collective : en témoigne l'accueil largement favorable que la clause de solidarité a reçu de l'ensemble des Conventionnels qui, sans doute et pour une partie d'entre eux, se seraient opposés à la création d'une clause de sécurité collective 'communautarisée'. En effet, cette dernière option, évoquée par certaines contributions² n'a pas suscité un véritable enthousiasme, notamment auprès des Etats atlantistes.

Dès lors que l'Union européenne n'est pas destinée à se muer en une alliance militaire de sécurité collective, il faut considérer, comme le souligne le rapport final du Groupe de travail VIII, que la portée de la clause de solidarité est limitée aux cas d'attaques provenant d'entités non-étatiques. Cette clause implique une réponse de la part des Etats « solidaires » et se déclarant comme tels, faisant appel à l'ensemble des moyens disponibles, qu'ils soient militaires, civils ou financiers. Tant pour des raisons politiques qu'économiques, et malgré la crise qu'elle traverse, l'OTAN restera probablement le cadre privilégié dans le domaine de la lutte contre le terrorisme pour un grand nombre de pays membres de l'Union³. Consciente de cette réalité, les travaux de la Convention ont permis d'échafauder d'autres formes de coopération afin de permettre aux Etats qui le désirent, de s'engager dans une forme d'assistance mutuelle.

II. Les enjeux politiques et institutionnels

² CONV 422/02, 22.11.2002 : contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, membres de la Convention, présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense.

³ En invoquant l'article 5 du Traité de Washington en réponse aux attaques terroristes du 11 septembre, l'Alliance atlantique a élargi le champ d'application de la défense collective à la lutte contre le terrorisme. Or, il est vrai que le refus des Etats-Unis d'utiliser les structures de l'Otan dans le cadre de l'action menée en Afghanistan, ainsi que l'hésitation de certains alliés face aux demandes de la Turquie pour une assistance en cas de menace irakienne sur son territoire, remettent en cause la crédibilité de l'OTAN et la solidarité transatlantique.

Depuis les Sommets d'Amsterdam et de Nice, le mécanisme intergouvernementale avait connu certains aménagements concernant les questions relatives à la PESC, censés faciliter la prise de décision, tandis que, pour les questions relevant du domaine de la défense, l'unanimité restait rigoureusement en vigueur : ainsi, les décisions ayant des implications militaires demeuraient exclues du champ d'application de l'article 23⁴. Néanmoins, au risque de condamner la PESD à la paralysie, l'élargissement à 10 nouveaux Etats membres a renouvelé la nécessité d'introduire un certain degré de flexibilité dans le processus décisionnel. De même, afin de renforcer la cohérence des activités de la PESC relevant du Premier pilier et les actions communes en matière de PESD, autorisées par le Deuxième pilier, une réorganisation du dispositif institutionnel et une rationalisation des différentes fonctions s'imposaient⁵. Ces deux éléments réunis constituent l'enjeu politique et institutionnel de la PESD.

a) Une flexibilité accrue dans la prise de décision

Concernant l'assouplissement de la procédure décisionnelle, le rapport final du groupe de travail VIII recommandait de « *passer de l'unanimité à d'autres modalités de décision faisant davantage appel au consentement et à une culture de solidarité entre les Etats* », notamment par un recours au mécanisme de l'abstention constructive introduit dans le Traité d'Amsterdam pour les décisions relevant de la PESC. Ce mécanisme permet aux Etats membres qui ne souhaitent pas participer à une opération de ne pas s'opposer à ce que d'autres puissent la mener à terme. Une fois la décision prise – non plus sur la base d'un consensus mais du « consentement » de chacun – les Etats qui se sont abstenus ne participent pas aux décisions relatives à la mise en œuvre de ladite opération, mais de manière à ne pas refermer définitivement les portes de la coopération, ils conservent néanmoins la possibilité de s'y joindre à un stade ultérieur.

Toutefois, le degré de flexibilité introduit par cette disposition ne doit pas être surestimé : en considération, par exemple, des situations où il existe des divergences d'intérêts insurmontables, ledit

⁴ L'article 23 du Traité UE introduit deux formes de flexibilités: a) l'« abstention constructive », qui permet à un Etat membre, au moment de l'adoption d'une décision, d'assortir son abstention d'une déclaration formelle, afin de se désengager de l'application de la décision tout en acceptant que celle-ci engage l'Union. b) le recours à la majorité qualifiée est prévu dans deux cas :
- lorsque le Conseil adopte une décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune ;
- lorsqu'il met en œuvre une stratégie commune, élaborée à l'unanimité par le Conseil européen.

Le recours à la majorité qualifiée est toutefois assorti d'un droit de veto : pour des « raisons de politique nationale importante » un Etat peut bloquer une décision devant être prise à la majorité qualifiée.

⁵ L'objectif global de la réorganisation des Traités serait justement de se débarrasser de la structure en piliers, et doter l'Union d'un cadre institutionnel unique assurant la cohérence et la continuité des politiques et actions menées.

« consentement » à engager l'Union dans une opération déterminée ayant des implications stratégiques vitales pour certains Etats membres, pourrait se heurter violemment à la volonté de quelques-uns : les dissensions sérieuses apparues sur la question irakienne ne constituent qu'une illustration des difficultés d'engager une opération au nom de l'Union.

C'est pourquoi le Praesidium de la Convention a considéré opportun d'introduire dans le projet de traité constitutionnel trois niveaux distincts de différenciation en matière de politique de sécurité et de défense. Pour schématiser, la PESD serait organisée en plusieurs « cercles » concentriques : ainsi, le premier « cercle » inclut les missions de Petersberg « élargies », auxquelles tous les pays ont souscrit, suivi par des « anneaux » dits de « coopération structurée » plus restreint en termes d'Etats membres participant, et destinés aux pays qui remplissent des critères capacitaires élevés qui souhaiteraient souscrire des engagements plus contraignants avec d'autres partenaires pour des missions plus exigeantes. La « coopération structurée » se distingue de la « coopération renforcée » – introduite par le Traité de Nice pour les décisions relevant de la PESC – par l'établissement d'accords *ad hoc* annexés au futur traité sous forme de déclarations. Au sein d'une coopération structurée, seuls les Etats participants prendraient alors part à l'adoption des décisions relatives tant à son évolution qu'aux modalités d'éventuelles opérations, pour la conduite desquelles ils devraient pouvoir s'appuyer sur les structures de l'Union, telles que le COPS ou le Comité Militaire (CMUE).

Un dernier cercle constitue le noyau de la structure de différenciation précitée : il s'agit des Etats membres souhaitant mener une « coopération plus étroite » concernant cette fois, une défense mutuelle. Celle-ci serait ouverte à tous les Etats membres de l'Union. En définitive, il s'agit de reprendre l'engagement souscrit par dix Etats dans le cadre de l'article V du Traité de Bruxelles instituant l'UEO, et de l'ancrer dans la Constitution par le biais d'une déclaration annexée au futur traité.

Ainsi, cette clause, si elle devait être retenue dans la version finale de la Constitution et effectivement utilisée par les Etats membres de l'UEO, aurait trois conséquences majeures :

- 1) la création d'une sorte d'« Eurozone de la défense », telle qu'elle avait été proposée par le Commissaire et Président du groupe de travail, Michel Barnier, sur le modèle de la zone Euro ou de l'espace Schengen.
- 2) l'UEO cesserait d'exister en tant qu'organisation distincte et le transfert des structures de l'UEO vers l'UE initié avec le Traité d'Amsterdam s'en trouverait achevé. Ceci impliquerait également une définition du rôle de l'Assemblée interparlementaire, qui pourrait être maintenue en tant que

promotrice d'un débat impliquant les parlements nationaux en matière de défense, comblant le « vide démocratique » parfois critiqué pour ce qui concerne la défense européenne.

3) des mécanismes d'*opting-in* devront être garantis afin de permettre aux cinq pays partenaires associés ou observateurs de l'UEO, qui restent pour le moment en-dehors de l'Union – Bulgarie, Islande, Norvège, Roumanie et Turquie – d'être associés, dans la mesure où ils le souhaitent, aux activités menés par les Etats appartenant à l'Eurozone de défense.

Il est vrai que cette différenciation introduit dans la PESD un degré élevé de complexité et consacre l'affirmation du principe d'une « Europe à plusieurs vitesses » ou « à la carte ». Toutefois, ce scénario ne doit pas être dramatisé : le fait que les futurs vingt-cinq Etats de l'Union ne marchent pas tous à la même vitesse est un simple constat. Par conséquent, seulement une approche réaliste, tenant compte du caractère unique de la politique de défense et des spécificités de chaque Etat dans ce domaine, permettra, à terme, la réalisation d'une politique de défense commune, résultat de la somme des politiques nationales au service de la réalisation d'objectifs définis en commun.

b) Le renforcement du dispositif institutionnel

Si le sommet franco-britannique de Saint-Malo, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités opérationnelles, a ouvert la voie au processus d'Helsinki de mise en place d'une Force de Réaction Rapide européenne, force est de constater que les progrès réalisés au cours de ces dernières années dans le domaine de la PESD ont été favorables à la dimension institutionnelle de celle-ci.

Ainsi, parallèlement à la création de nouveaux organes politiques et militaires⁶, suivant les dispositions du Traité d'Amsterdam, la Commission a lancé un processus de réforme interne visant à mieux coordonner les missions de gestion de crises et à contribuer aux initiatives prises en matière de PESC/PESD. L'interaction entre les différentes structures est assurée à plusieurs égards, et notamment par la participation de fonctionnaires de la Commission aux organes subsidiaires créés par le Conseil, ce qui permet d'améliorer la cohérence des aspects militaires et civils de la gestion de crises. Ces derniers, notamment, qui incluent la plupart des

⁶ Les structures politiques et militaires de l'UE incluent le Comité Politique et de Sécurité (COPS) qui suit la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC et, en temps de crise, exerce le contrôle politique et la direction stratégique de la réponse militaire de l'UE à la crise. Il est composé de représentants des Etats membres au niveau ambassadeur ; le Comité Militaire (CMUE), chargé de fournir au COPS des recommandations sur toutes les questions militaires au sein de l'UE, et qui exerce la direction militaire de toutes les activités militaires menés dans le cadre de l'Union. Il est composé des Chefs d'Etat-major des Armées. Il est assisté par l'Etat-major de l'UE (EMUE).

instruments civils destinés à traiter les racines potentielles d'un conflit - prévention des conflits - relèvent du Premier pilier de l'Union et relèvent de la Commission, tandis que la dimension opérationnelle de la PESC/PESD, civile comme militaire, se situe de toute évidence dans la sphère intergouvernementale du Deuxième pilier.

La complexité de l'organisation de la PESC/PESD, qui rend extrêmement lent le processus décisionnel et retarde la capacité réactionnelle – a conduit la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing, à tenter de simplifier le paysage institutionnel de l'Union en évitant, autant que possible, les double-emplois.

La réflexion et les débats ont notamment porté sur la rationalisation du poste du Secrétaire Général/Haut Représentant de la PESC, occupé par Javier Solana, et de celui de Commissaire aux Relations extérieures de Chris Patten, afin de parvenir à une fusion des deux fonctions. Cela permettrait d'éviter la juxtaposition de certaines responsabilités et de mieux relier les compétences de la Commission et du Conseil en matière de PESC/PESD. Les débats menés au sein de la Convention sur la réforme institutionnelle dans les domaines précités s'inscrivent, en définitive, dans une réflexion plus vaste portant sur la réforme du système de présidence semestrielle du Conseil européen, considéré *in fine* comme responsable du manque de cohérence dans la gestion de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

En proposant la création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union – dénomination qui dévoile toute l'ambition du projet visant à doter l'Union d'une seule voix en matière de politique étrangère et de défense - le Praesidium de la Convention semble avoir trouvé l'équilibre entre l'exigence de préservation des légitimités nationales dans les domaines les plus « sensibles » et la nécessité d'assurer la clarté et la stabilité de la représentation externe de l'Union. Aussi, l'idée d'un ministre à double-casquette, initialement avancée par le représentant du Sénat italien, Lamberto Dini, en juillet 2002, avait été reprise dans la proposition franco-allemande du 15 janvier 2003, sur l'architecture institutionnelle de l'Union. Alors que les visions franco-allemande et italienne divergent quant au contenu de la réforme de ladite présidence, chacune d'entre elles met en exergue la nécessité de renforcer le rôle du futur ministre par rapport à la mission actuelle de « Monsieur PESC ». Nommé par le Conseil européen, en accord avec le Président de la Commission, ce nouvel acteur serait doté d'un droit d'initiative formel en matière de PESC/PESD, il présiderait le Conseil des ministres des Affaires étrangères et participerait, en tant que membre de la Commission doté d'un statut spécial, aux réunions de celle-ci. Par ailleurs, il aurait recours à son droit d'initiative pour les questions relevant de la PESC en sollicitant le soutien de la Commission et en présentant des propositions conjointes avec celle-ci.

Toutefois, sans négliger les avantages d'une telle solution, la nature même du mandat du ministre des Affaires étrangères suscite

quelques interrogations. En effet, des réserves existent quant à la capacité de celui-ci d'empêcher que les divisions internes à l'Europe ne compromettent l'action de l'Union sur la scène internationale. Il ne sera pas toujours aisé pour la personnalité désignée à ce poste de prétendre incarner l'Union, d'une seule voix. Cette difficulté sera d'autant plus manifeste tant que les Etats-Unis – envers lesquels les pays européens nourrissent des sentiments mitigés – poursuivront leurs tendances unilatéraliste et hégémonique.

Par ailleurs, il est intéressant pour l'Union d'avoir « un seul numéro de téléphone » – pour reprendre la célèbre formule d'Henri Kissinger – auquel les alliés de l'Europe pourront se référer ; pourtant, cela sera moins intéressant lorsque la ligne unique servira à recoudre les fractures et dissensions entre les chancelleries européennes et encore moins utile lorsqu'ils s'agira d'offrir un semblant d'unité par l'affirmation de *principes* et de *valeurs* généraux. Dans ce type d'hypothèses, la crédibilité de la politique de défense commune risque de s'en trouver largement compromise.

Mais accroître la visibilité et la cohérence de l'action extérieure de l'Union ne signifie pas nécessairement l'amélioration de son efficacité. Or, l'Union a une fois de plus privilégié les réformes institutionnelles aux dépens du traitement des véritables lacunes qui nuisent à sa politique de défense commune, notamment quant à l'insuffisance des moyens militaires.

III. L'enjeu opérationnel

L'ensemble des efforts entrepris par la Convention sur l'avenir de l'Europe visant à élargir les missions de Petersberg, à assouplir les procédures décisionnelles en matière de PESC/PESD ainsi qu'à améliorer la visibilité et la cohérence de l'action extérieure de l'Union, risquent de s'avérer inutiles à moins que celle-ci ne parvienne à donner une impulsion décisive au développement de ses capacités militaires.

A cet égard, la relance du processus de « *Berlin plus* », lors du sommet de Copenhague de décembre 2002, qui permet à l'Union un accès à certains moyens capacitaires de l'OTAN, n'enlève rien au fait qu'un degré relatif de duplication s'avère nécessaire dans la construction du modèle européen de défense et de sécurité. Cela apparaît d'autant plus manifeste que l'opérationnalité de la PESD n'englobe pas encore la gamme entière des missions de Petersberg, et que les capacités européennes de projection de forces restent à maints égards insuffisantes. De même, en raison du désengagement progressif des Etats-Unis du théâtre européen, le développement des moyens opérationnels de l'Union doit permettre aux Européens de défendre de façon autonome leurs propres intérêts dans le monde.

Or, il existe au sein des membres de l'Union des interprétations nuancées quant au champ d'application desdites missions⁷ et quant au niveau d'autonomie que l'UE devrait atteindre en matière de gestion de crises. Là encore, la possibilité – envisagée par le projet de Traité constitutionnel du Praesidium – de recourir à une approche « différenciée » pourrait contribuer à surmonter les divergences de visions, et surtout, à prévenir la tentation de certains pays de sortir du cadre de l'Union pour poursuivre un niveau de coopération plus étroit.

Ainsi, l'Union devrait concentrer ses efforts en matière de capacités dans trois principaux domaines :

- dans le cadre de l'extension des missions de Petersberg, la panoplie des moyens mise à la disposition de la PESD doit être adaptée aux nouvelles catégories d'opérations envisagées ;
- des efforts supplémentaires devront être consacrés au traitement des lacunes déjà constatées, notamment en matière de renseignement, commandement et contrôle, et de mobilité stratégique ;
- compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent sur les gouvernements nationaux, une Agence Européenne de l'Armement (AEA) doit être mise en place, afin de favoriser les économies d'échelle en promouvant une harmonisation des politiques d'acquisition des Etats membres.

Chacune de ces considérations mérite d'être approfondie, afin de mieux définir la nature complexe de l'enjeu actuel en matière de capacités opérationnelles.

a) adaptation des capacités aux missions de Petersberg élargie

En déclarant la lutte contre le terrorisme international comme un objectif supplémentaire de sa politique de sécurité et de défense, l'Union doit d'ores et déjà réfléchir à adapter les moyens opérationnels consacrés à la réalisation des objectifs traditionnels de la PESD à ce nouveau défi. A titre d'exemple, la mise en place d'unités multinationales de forces spéciales pourrait représenter une option à ne pas négliger. Par ailleurs, la menace d'utilisation d'armes non-conventionnelles (biologiques, chimiques) lors d'attaques terroristes devrait également être envisagée.

⁷ Cf. Antonio Missiroli, "ESDP after september 11", *Internationale Politik* n.7, juillet 2002. Dans cet article, M. Missiroli constate que « pour la Suède et l'Allemagne, la limite supérieure d'une opération relevant de l'article 17 coïncide avec l'IFOR/SFOR ou la KFOR (maintien de la paix proprement dit). Pour la France et l'Italie, la référence est l'opération Tempête du désert de 1991 (rétablissement de la paix, étant entendu toutefois que l'Italie ne concevrait une telle opération que dans le cadre de l'OTAN). Pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas la limite supérieure serait l'opération Force Alliée de 1999 (gestion de crise proprement dite) ». Egalement le Rapport de l'Assemblée de l'UEO, « Une politique de défense européenne : contribution à la Convention », DOCUMENT A/1798, 3 décembre 2002.

b) Les lacunes persistantes et l'autonomie d'action

Si les menaces asymétriques des réseaux terroristes et criminels transnationaux constituent à cette heure le danger le plus immédiat pour la sécurité de l'Union, les crises qui risquent d'éclater dans la périphérie de l'Europe ne peuvent être sous-estimées. De ce fait, les carences existantes dans certains domaines, notamment militaires nécessitent d'être comblées d'urgence, de manière à ne pas creuser davantage le fossé technologique qui existe entre les deux rives de l'Atlantique.

Nombre de ces lacunes – notamment en matière de capacités préalables essentielles telles que C3I (contrôle, commandement, communication et renseignement), ISTAR (renseignement, surveillance, acquisition d'objectifs et reconnaissance), mobilité stratégique et logistique – ont fait l'objet d'un Plan d'action sur les capacités européennes (ECAP)⁸. Sans doute, cette initiative a contribué à la rationalisation des efforts nationaux et multinationaux, mais la mise en place d'un système d'acquisitions européennes est encore loin d'être accomplie.

De même, l'absence d'une chaîne de commandement autonome conditionne la capacité de l'Union à conduire des opérations sous sa propre égide. Le concept de « nation-cadre » a permis jusqu'à présent de remédier à cette carence et de mener à bien certaines opérations, telle que l'Opération Alba conduite par l'Italie en Albanie. Néanmoins, la mise en place d'une chaîne de commandement permanente et autonome au sein de l'état-major de l'UE – telle qu'elle a été envisagée par la Contribution de l'Assemblée de l'UEO à la Convention – offrirait des avantages importants en terme d'autonomie d'intervention⁹. La même contribution de l'Assemblée de l'UEO met en exergue l'exigence d'améliorer la rapidité d'intervention des forces européennes, en soulignant les limites du délai de 60 jours prévu pour le déploiement de la Force de Réaction Rapide de l'UE. En effet, dans le cadre de certaines opérations de gestion de crise, une intervention immédiate pourrait être requise, ce qui a conduit l'Assemblée à envisager et proposer la mise en place d'une « Force de Réaction Immédiate » disponible sous un très court préavis et en état d'alerte permanent.

⁸ L'ECAP a été approuvé par les ministres de la Défense des Quinze lors de la Conférence sur l'amélioration des capacités, qui a eu lieu à Bruxelles le 19 novembre 2001. Dix-neuf groupes de travail en été mis en place dans ce cadre, portant notamment sur les drones, le transport stratégique, les missiles de croisière. Les quinze Directeurs nationaux de l'Armement (DNA) sont chargés d'élaborer le processus d'acquisition et de financement correspondant, et de veiller à l'implication des industriels dans ce processus.

⁹ DOCUMENT A/1798, Assemblée de l'UEO – «*Un politique de défense européenne: contribution à la Convention*», Rapport de la Commission de défense, 3 décembre 2002.

c) *Vers une Agence Européenne de l'Armement*

Avant même l'élaboration du *headline goal*, les lacunes existantes en matière de capacités européennes ont été attribuées aux budgets insuffisants que les pays européens destinaient au secteur de l'armement. Mais, s'il est vrai que par rapport aux budgets de la superpuissance américaine les dépenses militaires européennes paraissent minces, le véritable obstacle réside plutôt dans une meilleure rationalisation de la ventilation des ressources et dans la définition des priorités d'allocation de crédits.

Au cours de ces dernières années, des tentatives timides de coopération dans le domaine de l'armement ont été lancées par les principaux pays producteurs dans le cadre d'instances multiples créées en-dehors de l'Union et incluant un nombre variable de membres et un degré d'ouverture variable. Cela s'est traduit par une dispersion des efforts et par une absence de progrès significatifs dans le développement du secteur de l'armement européen.

En outre, bien que la participation des pays non membres aux activités menées dans le cadre de ces organismes – notamment l'OCCAR – peut s'effectuer dans le cadre de programmes spécifiques, ces structures sont souvent accusées de constituer des « clubs fermés » destinés aux seuls pays disposant d'une industrie de défense performante.

A cet égard, la clause inscrite dans l'article 296 du TUE, et malgré l'application assez floue et flexible qu'en font la Commission et les Etats membres, illustre les difficultés de parvenir à une réglementation européenne relative aux restructurations et aux concentrations industrielles, ainsi que le manque de compétitivité du secteur industriel européen de défense¹⁰. La création d'une Agence Européenne de l'Armement constitue un élément fondamental afin de mieux cerner les objectifs d'acquisition des pays européens dans un contexte de restrictions budgétaires et pour consolider la base industrielle et de technologie de défense européenne.

Ces trois lacunes nécessiteraient d'être traitées conjointement. Mais si un ordre de priorité devait être établi, celui-ci devrait privilégier la création d'une Agence Européenne de l'Armement, sans laquelle aucun progrès significatif dans le développement des capacités européennes n'est envisageable à court terme.

¹⁰ L'article 296 du TUE dispose, dans son alinéa (b) que « *tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre, ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires* ».

En disposant à l'article 30, §2, alinéa 2, que « *les Etats membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires* » par la mise en place d'une Agence européenne d'armement et de recherche stratégique¹¹, le projet de traité élaboré par la Convention semble finalement s'intéresser au traitement de l'insuffisance capacitaire européenne.

Ouverte à tous les Etats souhaitant y participer, la mission de cette agence, telle que définie par l'article 23, serait – outre la proposition et la gestion des programmes multilatéraux et le soutien aux activités de recherche en matière de technologies de défense – de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des Etats membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par ceux-ci.

Encore faudrait-il déterminer dans quelle mesure l'Agence disposera d'un pouvoir de « sanction » pour les pays qui ne respecteraient pas leurs engagements dans un domaine de coopération qui demeure, de toute évidence, intergouvernemental.

Conclusion

L'élan qui avait accompagné la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne semble s'être essoufflée, à la suite d'une série d'événements externes à la construction européenne. Le contexte international a fortement pesé sur l'activité des conventionnels en donnant à l'Europe le visage de la désunion sur les questions internationales. De ce fait, si l'initiative des huit pays européens, au lendemain de la position commune adoptée par le Conseil Affaires générales du 27 janvier 2003, a été jugée par la « vieille Europe » comme contraire à l'article 11 du Traité sur l'Union européenne, le mini-sommet de Bruxelles organisé par quatre pays d'« avant-garde » pourrait faire l'objet de critiques symétriques. En effet, cette dernière initiative, destinée à donner une impulsion politique décisive au projet de défense européenne, semble en réalité introduire des facteurs de divisions et creuser le fossé entre pro-atlantistes et pro-européens, que la question irakienne n'a pas aidé à combler¹².

¹¹ Selon le projet de Traité constitutionnel, la décision définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence relève du Conseil, statuant à la majorité qualifiée. Des groupes spécifiques seraient ainsi créés au sein de l'Agence rassemblant ceux des Etats membres qui mènent des projets conjoints.

¹² Le 'mini-sommet' organisé à Bruxelles entre l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg, le 29 avril 2003, était destiné à poser les jalons de la défense européenne : les Quatre se sont entendus sur la création d'un *commandement commun*, d'un *collège européenne de défense*, et l'adoption d'une "clause générale de solidarité et de sécurité commune liant tous les Etats membres de l'UE et permettant de faire face aux risques de toute nature envers l'UE".

Cependant, au cours de ces derniers mois, force est de constater que des concrétisations majeures ont eu lieu concernant les domaines de la PESD, engageant plus à l'optimisme. A ce titre, il convient de mentionner la relève par l'UE de l'opération de police en Bosnie-herzégovine (MPUE) et la conclusion du partenariat avec l'OTAN à l'issue d'un long processus de négociation avec la Turquie. Cela permet d'affirmer que la PESD est un projet concret, qui ne se limite pas uniquement à des communiqués communs ou à une simple participation financière de la part de l'Union européenne.

Ainsi, dans la nouvelle Europe à vingt-cinq membres, au vu de la nécessité d'adapter les mécanismes de la PESD à différents niveaux de coopération possibles et souhaitables, la voie indiquée par la Convention, dont notamment la reconnaissance du caractère unique de la politique européenne de sécurité et de défense mais aussi l'instauration de mécanismes de différenciation, constitue une avancée supplémentaire dans la réflexion et la construction de la politique européenne de sécurité et de défense.