

## INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE

61<sup>e</sup> session nationale (2008-2009)

Rapport présenté par le Comité 5

### L'UNION EUROPEENNE ET L'OTAN : ENTRE CONCURRENCE ET COMPLEMENTARITE



PREMIER MINISTRE

- COMITE 5 -

**Manuel BAMBERGER (R)**

Directeur de projet, ministère de la culture et de la communication

**Charles CLAVREUL (P)**

Directeur juridique et assurances, Ciments Calcia

**Isabelle CORBIER (R)**

Avocat au barreau de Paris

**Hervé DENYS de BONNAVENTURE**

Capitaine de vaisseau

**Philippe FOLLIOT**

Député du Tarn

**Jose FONTECHA**

Colonel de l'armée de l'air, Espagne

**Pierre GILLET**

Colonel de l'armée de terre

**Nicolas HOUËL**

Responsable du centre d'analyse économique et stratégique, Dassault Aviation

**Gilles LAGARDE**

Sous-préfet du Havre, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

**Olivier LANDOUR (R)**

Administrateur civil hors classe, ministère de la défense

**Philippe LOIACONO**

Colonel de l'armée de terre

**Marie-Christine MECHEM (VP)**

Attachée parlementaire, Assemblée Nationale

**Andrej MICHALEC**

Troisième secrétaire d'ambassade, Slovaquie

**Patrick PARENT**

Adjoint au directeur des affaires comptables, Auditeurs des marchés financiers

**Isabelle PORRO**

Responsable des ressources humaines du département d'ingénierie de la RATP

**Jean-Marie VERRANDO**

Colonel de la gendarmerie nationale

*Légende : P-Président, VP-Vice-président, S-Secrétaire et R-Rapporteur*

**L'UNION EUROPEENNE ET L'OTAN :  
ENTRE CONCURRENCE ET COMPLEMENTARITE**

## SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>4</b>
<b>1 - DEUX ORGANISATIONS EN QUÊTE DE DEVENIR</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1. L'OTAN : un outil de défense structuré qui a réussi sa mutation</b> .....	<b>6</b>
1.1.1. Une crise existentielle rapidement maîtrisée .....	6
1.1.2. L'élargissement des missions : vers une alliance globale .....	6
1.1.3. De nouvelles adhésions et de nouveaux partenariats .....	8
1.1.4. Une bien curieuse alliance.....	9
<b>1.2. L'Europe de la défense : une construction indécise et fragile</b> .....	<b>10</b>
1.2.1. Des intérêts divergents qui font obstacle à l'édification d'une vision européenne commune .....	10
1.2.2. La PESD : une politique tardive au bilan mitigé .....	13
1.2.3. L'industrie européenne de la défense : une Europe divisée, fragile, et menacée .....	15
<b>1.3. Le partenariat stratégique OTAN-UE : des relations difficiles</b> .....	<b>16</b>
<b>2 - LA NÉCESSAIRE COMPLÉMENTARITÉ</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1. L'Union Européenne : un acteur stratégique distinct de l'OTAN</b> .....	<b>18</b>
2.1.1. Une intervention européenne qui se légitime peu à peu par l'inadaptation de l'OTAN au règlement de certains types de conflits .....	18
2.1.2. Un acteur plus légitime et mieux accepté que l'OTAN.....	19
<b>2.2. L'Union européenne : un acteur stratégique dont les intérêts peuvent être distincts de ceux des États-Unis</b> .	<b>20</b>
2.2.1. Les conflits aux confins de l'Union européenne et l'impérieuse nécessité d'une intervention de celle-ci....	20
2.2.2. La relation avec la Russie .....	20
<b>2.3. Vers une relation régulée ?</b> .....	<b>22</b>
2.3.1. L'alternative européenne .....	22
2.3.2. Vers un nouveau dialogue transatlantique ? .....	23
<b>3 - 14 RECOMMANDATIONS POUR UNE NOUVELLE COMPLEMENTARITE</b> .....	<b>24</b>
<b>3.1. Première orientation : une volonté politique déterminée</b> .....	<b>26</b>
3.1.1. Le rôle de la France .....	26
3.1.2. Faire de l'Europe de la défense et de sa complémentarité avec l'OTAN une ambition partagée .....	27
<b>3.2. Deuxième orientation : les mesures concrètes que la France pourrait porter auprès de ses partenaires européens</b> .....	<b>30</b>
3.2.1. Premier axe : concrétiser l'idée d'une PESD pour tous en impliquant davantage nos partenaires européens .....	30
3.2.2. Deuxième axe : renforcer l'industrie européenne de la défense .....	32
3.2.3. Troisième axe : la complémentarité opérationnelle avec l'OTAN.....	36
<b>3.3. Troisième orientation : afficher une complémentarité politique nouvelle avec une doctrine claire de l'UE et de l'OTAN</b> .....	<b>38</b>
3.3.1. La préparation du nouveau concept stratégique .....	38
3.3.2. Une déclaration du Conseil Européen rappelant le cadre d'intervention de l'Union européenne.....	39
3.3.3. Les partenariats stratégiques de l'Union européenne.....	40

<b>POUR UNE NOUVELLE COMPLEMENTARITE : SYNTHESE DES 14 RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>42</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>43</b>
<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>44</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>47</b>

## PREFACE

Ce rapport des auditeurs du comité 5 de la 61<sup>ème</sup> session de l'IHEDN, que j'ai eu le grand plaisir de rencontrer à plusieurs reprises, met le doigt sur une question essentielle pour l'avenir de l'Europe et sa sécurité : l'OTAN et la politique de défense de l'UE sont-elles concurrentes ou bien doivent-elles être complémentaires ?

Le président de la République a apporté sa réponse à cette question en prenant la décision de réintégrer le commandement intégré de l'OTAN : elles sont bel et bien destinées à être complémentaires mais sur un pied d'égalité.

Ainsi, il est vital que l'UE continue de développer plus en avant la PESD. Des progrès non négligeables ont été réalisés depuis les accords de Saint-Malo conclus il y a à peine plus de 10 ans et ce mouvement s'est accéléré sous la présidence française de l'UE : mise à jour de la stratégie de sécurité, accord sur la directive sur le marché commun des industries d'armement et « Erasmus militaire » pour ne citer que quelques exemples ! Mais surtout, l'UE s'est affirmé comme acteur mondial lorsque son action a permis de mettre fin au conflit russo-géorgien en août dernier, démontrant à cette occasion que lorsque l'Europe est unie, elle est écoutée. L'Union a également prouvé sa valeur ajoutée dans le cadre d'actions civiles et juridiques en complément d'opérations militaires que ce soit en Indonésie, à Aceh, ou en Irak où des magistrats et des policiers sont formés par l'UE.

Toutefois, le processus reste inachevé, certains Etats membres de l'Union sont encore franchement défavorables à la montée en puissance d'une politique de défense autonome de l'UE. En outre, l'un des défis immédiats que l'UE devra relever sera l'élaboration d'une doctrine définie à l'égard de la Russie afin d'avoir enfin une politique claire vis-à-vis de ce grand voisin imprévisible, comme le conflit russo-géorgien l'a démontré, mais vital pour assurer notre sécurité directe et dont les ressources énergétiques nous sont indispensables.

Ce rapport fournit un éclairage pertinent sur cette question mais surtout il développe des propositions concrètes et innovantes qui méritent d'être étudiées et envisagées.



Alain LAMASSOURE

## AVANT-PROPOS

La construction européenne, tout comme l'OTAN, sont de création à peu près concomitante. Créée après la Seconde Guerre mondiale pour faire face à la menace soviétique, l'OTAN s'est fondée sur la nécessité de défendre les espaces ouest européen et nord américain. Outil puissant, car adossé aux moyens américains, elle présente dès l'origine un cadre unifié qui lui a permis de s'adapter aux changements intervenus dans l'équilibre géopolitique du monde contemporain.

Amorcée au même moment, la construction européenne reste encore inachevée car elle constitue un projet extraordinairement ambitieux après des siècles de conflits armés sur le Vieux continent. Elle a néanmoins réussi à éliminer le spectre de la guerre en Europe, à inventer des instruments de coopération, et à constituer un embryon de destin commun. Elle repose désormais sur une ambition forte, mais doit encore convaincre plusieurs de ses membres de s'inscrire pleinement dans cette dynamique nouvelle et de ne pas réduire l'Europe à un grand marché économique. De la réussite de ce grand projet dépend le maintien de l'influence dans le monde de nos pays.

Le débat sur la concurrence ou la complémentarité entre l'Union européenne (UE) et l'OTAN est cependant récent, puisqu'il remonte à la naissance de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Europe en 1998. Tout a été dit sur ce sujet et l'ensemble des acteurs affirme régulièrement la complémentarité OTAN-UE. Depuis plus de 10 ans, la diplomatie française a recherché une meilleure articulation de l'OTAN avec une Europe développant les éléments de sa propre sécurité de façon autonome ou en lien avec ses Alliés. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008) s'inscrit dans cette logique en plaçant l'ambition européenne au premier plan de notre stratégie de défense et en préconisant, en parallèle, une rénovation transatlantique portant à la fois sur une redéfinition des missions de l'Alliance et sur un partage des responsabilités entre Américains et Européens. Pourtant, le spectre d'une concurrence possible ressurgit entre les deux organisations. Pourquoi ?

En réalité, traduire cette ambition dans les faits ne va pas de soi. La condition essentielle d'une complémentarité UE-OTAN repose sur plusieurs facteurs, dont la constitution de moyens militaires européens autonomes et crédibles. Une politique de sécurité globale correspondant à ses intérêts est nécessaire si l'Europe veut pouvoir continuer à peser dans ce nouveau monde qui se crée sous nos yeux, où de nouvelles puissances émergent rapidement. Or, la lenteur du processus européen fait peser un grave danger sur notre ambition collective.

Dans les défis qui s'annoncent, il ne saurait être question d'une identité de vue complète, prédéterminée, et à tous niveaux, de ce que l'on appelle « le monde occidental » : une telle approche, non seulement nie l'histoire de chaque entité et pays, mais implique également un « suivisme » par rapport à la puissance dominante au sein de l'Alliance Atlantique. Ainsi, l'OTAN ne saurait constituer l'axe cardinal d'une identité euro-américaine, mais un outil commun à utiliser lorsque nos intérêts sont convergents.

C'est donc au renforcement de l'Europe de la défense que ce rapport s'attache, comme condition essentielle d'une complémentarité réelle avec l'OTAN, aux moyens de favoriser son émergence comme puissance, d'assurer la valorisation de son génie commun sur la scène internationale et la mise en exergue de ses propres impératifs de sécurité, souvent similaires à ceux de l'OTAN, mais parfois distincts.

Cet objectif doit être poursuivi, car malgré le dynamisme incontestable de l'OTAN par rapport à

une Europe de la défense qui peine à s'affirmer (1), les changements du contexte international présentent des opportunités nouvelles pour l'Europe (2) qu'elle doit pouvoir saisir par une stratégie réaliste et fédératrice (3).

## **1 - DEUX ORGANISATIONS EN QUÊTE DE DEVENIR**

La relation entre l'OTAN et l'Union européenne est plus complexe qu'il n'y paraît. Certes, il y a depuis l'origine une profonde communauté de vues et d'intérêts entre les deux rives de l'Atlantique. Mais communauté n'est pas identité. Or, le fait que la défense du continent européen repose sur l'Alliance atlantique depuis 1949 contribue à ce que l'Europe ait du mal à émerger comme une puissance autonome et souveraine. Le nouveau champ d'intervention de l'OTAN renforce aujourd'hui cet état de fait alors même que la relance de l'Europe de la défense, certes incontestable, demeure une entreprise laborieuse.

### **1.1. L'OTAN : un outil de défense structuré qui a réussi sa mutation**

L'OTAN est née en 1949<sup>1</sup> pour défendre collectivement l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord face à la menace de l'URSS et de ses satellites. Elle a, sur ce registre, totalement tenu son rôle. Au surplus, elle s'est révélée depuis l'origine un outil remarquablement cohérent grâce au leadership et aux moyens américains. Toutefois, elle s'est perpétuée au-delà de la fin de la menace initiale puisque la défense européenne dépend encore aujourd'hui, dans la pratique, de l'OTAN qui constitue le principal facteur de dissuasion d'une agression étatique classique sur le sol européen.

#### **1.1.1. Une crise existentielle rapidement maîtrisée**

L'OTAN, justifiée par la défense de l'Europe occidentale lors de la Guerre froide, a traversé une crise d'identité à la fin des années 80. Entre 1989 et 1991, le contexte géostratégique change en effet radicalement : avec la disparition de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie, l'Alliance perd son ennemi de 40 ans et sa raison d'être, ainsi qu'une part de sa légitimité.

Cette incertitude sur le devenir de l'OTAN aurait pu être favorable à la relance d'une Europe de la défense, mais le besoin de rééquilibrage et de stabilisation n'a pas été exploité. Qui plus est, la crise en ex-Yougoslavie a mis à jour les faiblesses de l'Union en matière de gestion de crises au profit de l'OTAN, qui y trouvera une nouvelle dynamique pour régénérer ses modes opératoires et s'adapter à un nouvel environnement marqué par l'apparition de conflits plus localisés, y compris en dehors du champ européen.

Cette évolution va engendrer des changements majeurs pour l'Alliance :

- la prise en compte d'une dimension plus globale de la sécurité, non exclusivement militaire, et le développement des opérations de gestion de crise hors zone ;
- au-delà de la poursuite de l'élargissement de l'Alliance, le développement d'une politique de partenariats qui met l'OTAN au cœur d'un réseau de plus en plus étendu d'Etats.

#### **1.1.2. L'élargissement des missions : vers une alliance globale**

Les missions de l'OTAN ont progressivement été adaptées au nouveau contexte géostratégique. Ses activités se sont diversifiées allant de la gestion de crise dans les Balkans aux opérations de

---

<sup>1</sup> Le commandement militaire intégré étant pour sa part créé en 1951 en pleine guerre de Corée

stabilisation en Afghanistan, en passant par la lutte anti-terroriste, la formation, le soutien logistique et l'aide humanitaire. D'alliance défensive, elle se positionne à présent comme outil mondial.

- **Les prémices** : dès 1991, au Sommet de Rome, un nouveau Concept stratégique est adopté. Si la sécurité des Alliés demeure l'objectif central de l'OTAN, elle va de pair avec une approche plus large de la sécurité, concrétisée par l'extension et l'amélioration de la sécurité de l'ensemble de l'espace euro-atlantique au moyen de partenariats et d'une coopération avec les anciens adversaires ;
- **La gestion de crise (1995)** : la prévention et la gestion des crises deviennent au fil des ans une tâche de sécurité fondamentale de l'OTAN, débordant le cadre des territoires alliés tout d'abord dans les Balkans : Bosnie-Herzégovine, Macédoine (ARYM)<sup>2</sup> et Kosovo. De ces opérations, fondatrices dans l'évolution de l'OTAN, seule subsiste la KFOR<sup>3</sup>. La gestion de crise est pleinement reconnue dans le Concept stratégique adopté en avril 1999. Les opérations et missions de l'OTAN se développent ainsi « hors zone » (au-delà des territoires alliés) et plus aucune zone géographique ne semble désormais interdite à l'Alliance atlantique ;
- **La lutte contre le terrorisme (2001)** : les attentats du 11 septembre 2001 amènent pour la première fois les Alliés à invoquer l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord afin d'apporter leur soutien au premier d'entre eux, les Etats-Unis. A compter de cette date, sous l'impulsion des Etats-Unis, l'Alliance intègre dans ses missions la lutte contre le terrorisme. Tous les organes de l'Alliance déclinent cette priorité dans leurs activités : mise en place de l'opération « *Active Endeavour* » de lutte contre le terrorisme en Méditerranée (26 octobre 2001), création d'un programme spécialisé<sup>4</sup> en matière d'armement (lutte contre les explosifs improvisés, réduction des vulnérabilités des avions et hélicoptères...), etc.

En 2003, l'OTAN s'implique en Afghanistan au titre de la gestion de crise : d'abord dirigée par le Royaume-Uni puis par la Turquie, la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) passe en février 2003 sous le commandement conjoint de l'Allemagne et des Pays-Bas, qui demandent le soutien de l'OTAN, laquelle prend, en août 2003, le commandement de la FIAS et le contrôle de la région de Kaboul, avant d'étendre sa zone de responsabilité à l'ensemble du territoire afghan<sup>5</sup>. Depuis lors, elle fait face à un défi majeur.

- **Vers une alliance globale : une diversification et un élargissement des missions consacrées en 2002 par le sommet de Prague.** L'évolution des missions de l'Alliance, désormais davantage conçue comme un instrument de gestion de crise, amène à transformer ses structures et les capacités des Alliés. Cette évolution va se poursuivre et s'accroître à la faveur d'une nouvelle diversification des menaces et, en 2002, le sommet de Prague est dédié à la transformation de l'Alliance. Les structures de commandement sont modifiées pour créer un commandement allié des opérations (*Allied Command for Operations*, ACO) et un commandement de la transformation (*Allied Command for Transformation*, ACT), installé à Norfolk, pour ancrer les Américains dans l'Alliance. La Force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*, NRF) est aussi créée pour servir de véhicule à la modernisation des armées

<sup>2</sup> 1992, intervention de quelques Alliés dans la FRR, puis création de l'IFOR, remplacée en 1995 par la SFOR. Pour la Kosovo, la KFOR est créée en 1999. L'OTAN est aussi intervenue en ARYM en 2001-2003.

<sup>3</sup> Ainsi que l'existence, contestable, de deux quartiers généraux à Sarajevo et Skopje chargés de la réforme de défense.

<sup>4</sup> Programme de travail – Défense contre le terrorisme (POW-DAT, *Programme of Work – Defense against Terrorism*).

<sup>5</sup> Le mandat de la FIAS est cependant limité à l'assistance en matière de sécurité et doit être distingué de celui de l'opération « Liberté immuable » (« *Enduring Freedom* ») de contre-terrorisme, sous commandement américain.

alliées. Un Engagement capacitaire destiné à réviser les capacités militaires est lancé et des objectifs chiffrés de déployabilité des forces sont établis (*Prague Capabilities Commitment*, PCC) ;

- Le conflit en Irak, s'il est source de désaccords entre membres de l'OTAN, ne remet pas en cause cette évolution. En 2004, à la demande pressante des Etats-Unis, les Alliés acceptent de soutenir l'établissement d'une Académie militaire en Irak (*Ar-Rustamiyah*), de mettre en œuvre une **mission de formation** (NTM-I pour *NATO Training Mission in Iraq*) et de mettre en place deux fonds fiduciaires de formation des forces de sécurité irakiennes<sup>6</sup> ;
- Enfin la diversification se poursuit au-delà de la mission militaire première de l'Alliance : l'OTAN apporte son soutien lors des **opérations humanitaires** à la suite du passage de l'ouragan *Katrina* aux Etats-Unis (septembre 2005), puis lors du tremblement de terre du Cachemire (octobre 2005), et apporte aussi un **concours logistique** à l'Union africaine au Darfour. En 2006, l'OTAN intègre dans ses objectifs la sécurité énergétique et la lutte contre la cybercriminalité.

Ces nouvelles missions génèrent une organisation bureaucratique et médiatique, souvent disproportionnée par rapport à la réalité de la contribution de l'organisation et toutes s'empilent pour créer de nouvelles compétences, sans jamais disparaître. On est en droit de se demander quelles autres missions l'Alliance va intégrer demain : lutte contre la piraterie, mentionnée dans le communiqué du dernier sommet<sup>7</sup> ? Changements climatiques<sup>8</sup> considérés par le Secrétaire général de l'OTAN comme le 3<sup>ème</sup> des quatre défis des prochaines années<sup>9</sup>, comme la référence au Grand Nord dans le communiqué de Strasbourg-Kehl (§60) y fait écho, ou les activités du programme scientifique de l'Alliance<sup>10</sup>, qui reste une résurgence historique pourtant dotée du plus important budget civil (12 à 15 M€ sur 125 M€).

### 1.1.3. De nouvelles adhésions et de nouveaux partenariats

- **L'ambiguïté des nouvelles adhésions à l'OTAN : résurgences de la Guerre froide ou adhésion à une logique globale ?**

Avec la fin de la Guerre froide, les pays d'Europe centrale et orientale, anciens membres du Pacte de Varsovie ont souhaité rejoindre les Etats démocratiques et bénéficier de la garantie de sécurité des Alliés. L'OTAN s'est progressivement élargie en 1999, 2004, puis en 2009. L'Ukraine et la Géorgie souhaitent également rejoindre l'Alliance et l'ARYM le fera quand la querelle avec la Grèce sur son nom sera résolue. A chaque occasion officielle, l'Alliance rappelle le succès de sa « politique de la porte ouverte », qu'elle entend bien poursuivre.

---

<sup>6</sup> Français et Allemands, conformément à leur prise de position, proposeront des formations en dehors d'Irak, notamment aux Emirats arabes unis (Allemagne). L'offre française de former 1 500 policiers irakiens dans la Gendarmerie ne sera jamais retenue.

<sup>7</sup> cf. paragraphe 12.

<sup>8</sup> Voir le colloque « L'OTAN en 2020 : quel rôle pour l'Alliance ? », 2 et 3 avril 2009 : propos liminaires de J-F Bureau et de Jaap de Hoop Scheffer.

<sup>9</sup> Discours au colloque organisé à Paris par la FRS : « (...) le changement climatique (...) a déjà des implications sécuritaires. Par exemple en Afrique, où le manque d'eau et la diminution de la surface des terres arables sont directement responsables de certains conflits et de tensions. (...) Sécurité énergétique et changement climatique sont d'ailleurs deux thèmes qui soulignent également la nécessité pour l'Alliance de repenser fondamentalement sa doctrine maritime. »

<sup>10</sup> Voir le projet « Sahara Wind », référencé « *Science for Peace* » SfP-982620.

Cette vague d'adhésions, comme ses motivations, sont sources d'ambiguïtés et de difficultés, tant pour l'OTAN que de façon indirecte pour l'Union européenne :

- **ambiguïté** car l'adhésion s'effectue dans une logique qui relève de l'objectif premier du traité de 1949 (faire face à la menace soviétique) : les nouveaux adhérents en attendent en effet une protection contre ce qu'ils considèrent comme une possible menace russe. Or, l'Alliance qu'ils rejoignent repose aujourd'hui sur une autre logique, celle d'une alliance globale capable de projeter un corps expéditionnaire partout dans le monde face à des menaces nouvelles, et non plus seulement d'assurer la sécurité des territoires européens contre une attaque conventionnelle de masse ;
- ce **processus d'adhésion se nourrit d'ailleurs** de lui-même car, face à ce qui est perçu par eux comme une « menace russe », les nouveaux membres de l'OTAN encouragent de nouveaux candidats qui constitueront autant de territoires tampons entre eux-mêmes et la Russie ;
- **difficultés**, car les conditions de cet élargissement de l'OTAN ont durci les relations avec Moscou, et génèrent des désaccords au sein de l'UE, entre les Etats souhaitant un partenariat stratégique avec la Russie parce qu'ils la considèrent comme un grand pays européen, et ceux que leur proche voisin inquiète. Ce n'est cependant pas le seul sujet de friction entre Européens concernant la Russie (politique énergétique, intérêts économiques, etc.).

De son côté, sorte de clientélisme moderne, Washington soutient les élargissements successifs de l'OTAN, chacun lui faisant gagner des Alliés d'emblée favorables à ses initiatives, car ils pensent bénéficier de sa protection.

- **Une politique de partenariat ambitieuse à vocation internationale et non plus seulement euro-atlantique**

L'OTAN a développé depuis 1991 une politique de partenariat sur deux axes : le premier a pour objet de stabiliser les pays nouvellement indépendants d'Europe centrale et orientale et de mener un dialogue avec la Russie. Il participe ce faisant à la stabilisation européenne et ainsi à sa mission d'origine. Mais, ces partenariats se sont étendus au-delà, vers le Sud (monde méditerranéen) et le Moyen-Orient (sous la pression de Washington soucieuse de vendre le concept de « Grand Moyen-Orient » en 2004), puis vers des pays jugés stratégiques pour les Etats-Unis (Australie ou Japon par exemple).

Aujourd'hui, l'Alliance entretient et développe un réseau de partenaires extérieurs de 70 Etats, soit le tiers des pays membres de l'ONU. L'annexe 1 détaille ces partenariats et leur évolution depuis 1991.

#### **1.1.4. Une bien curieuse alliance**

L'OTAN se révèle donc une équation complexe pour les Européens ; d'un côté elle est aujourd'hui indispensable pour la défense du vieux continent et conserve une attractivité intacte pour les anciens pays du Pacte de Varsovie et de l'URSS. De l'autre, elle s'inscrit aujourd'hui dans une dimension globale et demeure d'abord fonction des aléas de la politique étrangère des États-Unis.

Depuis 1949 jusqu'à aujourd'hui, l'investissement majeur des Etats-Unis dans la défense de notre continent n'a jamais été remis en cause par l'opinion publique américaine, car il a toujours trouvé sa contrepartie. L'Alliance a toujours correspondu aux buts profonds de la politique américaine,

hier dans le cadre de l'antagonisme entre blocs, aujourd'hui dans le cadre d'une puissance souhaitant conserver son influence en Europe et être présente sur les terrains d'opérations multiples, en nombre et en nature.

Sans être dupes de cette situation, les Européens ont un intérêt évident à maintenir l'implication des États-Unis dans l'Alliance pour assurer leur défense. De même, la présence souhaitée de soldats américains sur différents territoires d'Etats membres de l'UE (récemment en Pologne et en République tchèque) constitue un moyen d'équilibrer la tentation isolationniste toujours présente aux États-Unis ou d'un certain désintérêt pour l'Europe au profit de la zone Pacifique.

Cette situation comporte deux inconvénients :

- En premier lieu, l'Europe n'est pas motrice. La politique de l'OTAN dépend d'abord des évolutions de l'administration américaine, favorable à une plus grande prise en compte de la spécificité européenne avec les administrations Clinton et Obama, défavorable au début du mandat de George W. Bush avant que les réalités financières (le coût des conflits en Irak et en Afghanistan) ne contraignent la même administration à appeler de ses vœux une Europe de la défense militairement crédible (*cf. infra*, 3.3) ;
- Simultanément, cette attractivité de l'OTAN à l'égard de pays européens inquiets pour leur sécurité témoigne de la difficulté d'engager une véritable politique européenne de défense. Ces pays continueront de considérer l'OTAN comme une meilleure protection que le traité de Lisbonne, s'il est ratifié, car si ce dernier inclut bien une clause de défense mutuelle (art. 42.7), il s'agit d'un engagement moins contraignant que celui de l'article 5 de l'OTAN. De plus, certains de ces pays ne disposent pas des capacités militaires de base, celles-ci étant directement assurées par l'OTAN (exemples : Slovaquie, Pays baltes).

### **1.2. L'Europe de la défense : une construction indécise et fragile**

L'Europe, qui s'est organisée avec succès pour continuer de peser sur le plan international dans les domaines industriel et monétaire, n'a pu avancer, concernant sa sécurité, que de façon timide.

En matière de défense, attribut de la souveraineté par essence, les divergences demeurent nombreuses et croissantes en proportion de l'élargissement de l'Union. De ce fait, l'Europe de la défense se révèle extrêmement difficile à construire, et ce qui était ardu à six dans les années 50 avec la Communauté européenne de défense (CED), puis lors du plan Fouché (1961), se révèle être une équation complexe dans une Europe élargie à 27. Les positions et les attentes sont si différentes que seule la voie du plus petit dénominateur commun est ouverte, dans le respect de la complémentarité avec l'OTAN.

#### **1.2.1. Des intérêts divergents qui font obstacle à l'édification d'une vision européenne commune**

La principale difficulté du développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) relève des visions différentes des États membres quant à son devenir et à ses ambitions. Il manque encore une vision politique partagée, sans laquelle il est impossible de construire un avenir commun. Si certains veulent avancer rapidement, car ils sont impliqués dans des crises civiles et militaires, avec des objectifs ambitieux et des capacités réelles, les autres ont des objectifs plus restreints et souhaitent focaliser leurs efforts sur des secteurs spécifiques, en privilégiant la composante civile et la coordination civilo-militaire. Ils laissent à l'OTAN les

missions militaires pures. D'autres sont surtout sceptiques et très liés aux Etats-Unis. Cette situation explique le manque chronique de moyens militaires européens et les lacunes capacitaires.

- **Les 3 pays moteurs de la PESD ont des objectifs différents**

- *Le Royaume-Uni : la préférence donnée au "grand large"*

Depuis 60 ans, la politique britannique est d'une très grande stabilité dans ses objectifs. Historiquement, le Royaume-Uni a toujours veillé à éviter l'émergence d'une puissance dominante sur le continent de façon à préserver sa propre puissance relative. Depuis 1945 et jusqu'à aujourd'hui, sa position s'inscrit dans ce continuum historique.

Le Royaume-Uni est depuis l'origine un farouche adversaire de l'Europe intégrée, à laquelle il préfère une simple zone de libre-échange. Le refus de rentrer dans l'euro était également lié à sa volonté de maintenir le rôle international de la City, indépendamment de la stratégie monétaire européenne. Plus globalement, Londres entend être le canal obligé du lien transatlantique, à la fois dans l'Europe et partenaire privilégié des États-Unis. Sur le terrain militaire, cette stratégie s'accommode d'une dépendance technologique et industrielle à l'égard des États-Unis et justifie qu'aucune dynamique forte ne soit recherchée en dehors de l'OTAN. Certes, le sommet de Saint-Malo en 1998 a permis de lancer l'Europe de la défense avec la France, mais cette avancée a été limitée par la priorité donnée au lien privilégié entre les États-Unis (Irak) et l'OTAN.

- *La France : un outil de défense autonome servant l'indépendance nationale et l'ambition européenne*

En France également, la politique conduite traduit une très grande permanence des objectifs depuis l'après-guerre.

Les Etats-Unis avaient démontré à l'occasion de la crise de Suez que la solidarité atlantique ne s'exerçait pas automatiquement aux termes des clauses du traité, mais en fonction des seuls intérêts américains. Ce choc amena la France, à la différence du Royaume-Uni, à s'engager dans la mise en œuvre d'une force stratégique distincte de celle de l'OTAN, puis vers une plus grande autonomie vis-à-vis de celle-ci (sortie de la France de la structure intégrée en 1966) permettant à notre pays de mieux asseoir sa position diplomatique internationale.

La France n'a eu de cesse jusqu'à aujourd'hui de proposer à ses partenaires une montée en puissance diplomatique et militaire de l'Europe, démarche dans laquelle ses moyens pourraient alors s'incorporer. Du plan Fouché au Traité de l'Élysée, de Maastricht au Traité de Lisbonne (texte de compromis avec la reconnaissance de l'OTAN et de la PESD), c'est le même objectif qui a été poursuivi, s'adaptant aux évolutions de l'environnement politique européen et international.

En avril 2009, la France a parachevé son retour dans le commandement intégré de l'OTAN (l'annexe 2 expose l'évolution de la position française à l'OTAN). La stratégie annoncée fait toute sa place aux symboles puisque l'argument mis en avant, et le pari tenté, est le suivant : face au constat de blocage de l'Europe de la défense, cette décision, en prenant à contre-pied le soupçon d'anti-américanisme qui a longtemps imprégné toute déclaration française, permettrait à notre pays de mieux travailler avec ses partenaires et relancer la politique de défense de l'Union. Il est encore trop tôt pour savoir si cette orientation aura davantage d'efficacité que les précédentes pour aboutir à l'objectif poursuivi depuis près de 50 ans, mais la démarche a fait

sortir de l'ère du soupçon.

➤ *L'Allemagne : une position intermédiaire mais en pleine évolution*

Si la politique de défense de l'Allemagne reste marquée par le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale, certaines évolutions ont cours depuis 1989 visant, sans remettre en cause sa doctrine, à recouvrer progressivement des traits de grande puissance.

La politique allemande en matière de sécurité et de défense s'est structurée autour de deux axes : l'opposition à toute intervention armée à l'extérieur de son territoire (refus de l'impérialisme ou doctrine du « *never again* »)<sup>11</sup> et l'attachement au droit international et à l'existence d'un mandat des Nations Unies pour toute opération extérieure à laquelle participent les troupes allemandes<sup>12</sup>.

En 1954, l'échec de la CED entraîne l'adhésion de la République fédérale d'Allemagne à l'OTAN et l'arrimage durable de ses moyens militaires à l'Alliance atlantique. Cette position ne sera jamais démentie, même si les dernières années ont vu l'Allemagne prendre ses distances envers Washington (refus d'intervenir en Irak en 2003, opposition à l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie en 2006).

Si l'Allemagne reste au cœur de la construction européenne, elle se montre soucieuse de préserver la compatibilité entre l'évolution de la politique de sécurité européenne et sa relation privilégiée avec l'OTAN. Simultanément, elle renoue avec les éléments historiques de sa sphère d'influence en Europe centrale et orientale et mène une politique singulière avec la Russie qui préserve ses intérêts nationaux (notamment en matière énergétique).

Enfin, Berlin reste opposé à toute sanctuarisation et, *a fortiori*, à toute augmentation des budgets de défense et à tout engagement contraignant de consacrer au moins 2% de son PIB à la défense.

● **Les autres Etats européens : un faible effort en matière de défense, une organisation privilégiant le recours à l'OTAN, ou une neutralité**

L'UE fait coexister des Etats atlantistes (Danemark, seul pays à ne pas participer à la PESD), des pays de tradition militaire aux moyens non négligeables (Italie, Espagne), des neutres (Autriche, Irlande) dont certains producteurs d'armements (Suède), des Etats sans armée (Luxembourg), des pays en situation de conflit (Chypre) et des nouveaux membres. La plupart des Européens ne consentent qu'un faible effort budgétaire en matière de défense à l'exception de cas particuliers<sup>13</sup>. Faisant souvent reposer leur sécurité sur l'OTAN, ils sont par nature circonspects sur tout développement de l'Europe de la défense qui se traduirait par un effort budgétaire plus important. Parmi ceux-ci, les pays d'Europe centrale et orientale anciennement communistes demeurent, pour des raisons historiques, demandeurs d'une protection contre la Russie. C'est avant tout l'OTAN et les Etats-Unis qui constituent la meilleure sauvegarde, surtout si elle s'accompagne de la présence de soldats américains sur leur sol.

<sup>11</sup> Même si la décision de la Cour Constitutionnelle du 12 juillet 1994 a validé des interventions armées multilatérales autorisées par le Bundestag, la culture politique allemande reste marquée par une morale pacifiste et une défiance envers l'institution militaire.

<sup>12</sup> Des exceptions ont pu être constatées (intervention au Kosovo en 1999 sans mandat des Nations Unies).

<sup>13</sup> Grèce, Bulgarie et Chypre consacraient respectivement en 2006 (périmètre le plus élargi, voir Annexe 4) 2,68% de leur PIB à leur effort de défense, 2,31% et 2,13% (rejoignant France et Royaume-Uni au-dessus des 2%).

### 1.2.2. La PESD : une politique tardive au bilan mitigé

Au vu de ces divergences, le bilan de la politique européenne de sécurité et de défense, née en 1998, est honorable pour ne pas dire inespéré après des décennies de blocage. Il n'en reste pas moins insuffisant tant au regard des ambitions initiales que des défis futurs.

#### ● Des prémices incontestables :

En 1992, le Conseil de l'UEO a défini le type d'opérations militaires que les Européens devraient être en mesure de mener. Ces « missions de Petersberg » ont été insérées dans le traité sur l'Union européenne (titre V, dispositions PESC) par le traité d'Amsterdam signé en février 1997. Les missions, qui devaient limiter les ambitions de la PESD, incluent :

- les missions humanitaires ;
- les missions d'évacuation des ressortissants ;
- les opérations de maintien et de rétablissement de la paix en dehors du territoire de l'UE.

La nécessité de surmonter les clivages européens s'est imposée au moment de la guerre de Bosnie qui a mis en évidence l'incapacité des Européens à agir. Ainsi, à la suite du sommet franco-britannique de Saint-Malo de décembre 1998, l'Europe décide de forcer les feux. Le Conseil européen de Cologne (juin 1999) lance la PESD. Celui d'Helsinki (décembre 1999) décide la mise en place de l'objectif global de capacités notamment à travers l'ambition d'engagement de 60.000 hommes<sup>14</sup>, ainsi que la nomination d'un Haut représentant (dès 1997).

Il s'agit de développer une capacité de décision autonome et, là où l'OTAN n'est pas engagée en tant que telle, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'Union européenne, en réponse à des crises internationales. Au Conseil européen de Séville (2002), les missions de Petersberg sont élargies à la lutte contre le terrorisme.

Les Européens se dotent du corpus doctrinal et des organes politiques et militaires permanents chargés de la PESC et de la PESD (COPS, CMUE, EMUE<sup>15</sup>), structures miroirs de celles de l'OTAN (Conseil européen de Nice, décembre 2000).

Dans le même temps sont adoptés un concept des opérations de gestion de crise (février 2002 révisé en 2006), un concept de « nation cadre » (juillet 2002), la stratégie européenne de sécurité (2003) définissant le cadre d'emploi de l'UE, et les accords de « Berlin + » (voir infra) permettant le recours aux capacités de l'OTAN.

L'Europe s'engage, en 2003, sur le terrain, au travers d'une opération sous format « Berlin + » en Macédoine (opération « *Concordia* »), puis dans le cadre d'une opération autonome en République Démocratique du Congo (« *Artemis* »).

D'un point de vue quantitatif, l'UE dispose à présent d'une vaste expérience dans les missions internationales. Au cours des cinq années suivantes, elle conduit 23 missions, dont six militairement significatives, ainsi que 17 missions civilo-militaires ou civiles de nature policière, judiciaire et de réforme du secteur de sécurité (*Security Sector Reform*). La variété de ces opérations, leur ampleur et leur localisation confirment la dimension globale de l'Europe comme

<sup>14</sup> *Helsinki Headline Goal*, ou HHG.

<sup>15</sup> COPS : Comité politique et de sécurité (voir glossaire).

CMUE : Comité militaire de l'Union européenne (voir glossaire).

EMUE : Etat-major de l'Union européenne (voir glossaire).

acteur de sécurité (cf. Annexe 3). Enfin, l'UE, soucieuse de ses intérêts vitaux, prend part à la lutte contre la piraterie afin de sécuriser ses voies d'approvisionnements dans le golfe d'Aden<sup>16</sup>, complétant l'action de l'OTAN.

Cette complémentarité est rendue possible en raison du haut degré d'interopérabilité des armées européennes, du fait notamment de leur présence concomitante au sein de l'OTAN. Cette convergence UE/OTAN présente des avantages pour l'évolution de l'Europe de la défense.

De même, l'intervention en Géorgie démontre le positionnement complémentaire de l'UE et de l'OTAN puisqu'elle dispose à la fois du volet militaire et du volet civil lui permettant ainsi de mêler réponse flexible et approche globale dans le cadre de résolution de crise.

Enfin, la mise sur pied du concept des Groupements tactiques 1500 (GT 1500 ou *Battle Groups*), puis la décision de créer l'Agence Européenne de Défense (AED) soulignent la volonté de consolider et d'affermir plus avant la PESD.

- **Malgré l'ampleur de ces premiers succès, ils ne constituent pas aujourd'hui l'ossature réelle d'une politique de défense crédible**

- *Une volonté politique insuffisante*

Si la politique de sécurité et de défense de l'Union a connu un progrès soutenu depuis 10 ans, elle demeure un secteur mineur au sein de l'ensemble des politiques européennes. Les résultats de la PESD ont été inférieurs aux ambitions initiales. L'effort moyen de défense des Etats membres plafonne à un peu plus de 1% du PIB (cf. Annexe 4). Seuls atteignent ou dépassent le seuil de 2% la France<sup>17</sup> et le Royaume-Uni (ce dernier étant depuis longtemps réticent au développement d'une politique de défense européenne hors de l'OTAN), alors que les Etats-Unis atteignent 3,92% en 2008.

- *Une insuffisance de moyens capacitaires*

L'objectif d'Helsinki de pouvoir déployer 60 000 hommes en 30 jours pour un an, qui aurait dû se concrétiser en 2003, n'a jamais été atteint et la présidence française du second semestre 2008 a dû le reprendre à son compte, les choses n'ayant guère avancé. Les Etats ont reporté l'échéance (*Headline Goal* 2010 adopté en 2004) et abandonné toute cible chiffrée. Le dernier rapport public (2006) notait que seules 12 des 64 lacunes identifiées avaient fait l'objet de progrès, parfois partiels.

Cette insuffisance limite *ipso facto* les prétentions opérationnelles de l'UE, alors même qu'elle dispose de forces entraînées et certifiées par l'OTAN. Déjà, en 1995, lors du déploiement de la force de réaction rapide en Bosnie-Herzégovine composée de Français, de Britanniques et de Néerlandais, l'option d'un raid hélicoptéré avait été abandonnée face au refus des Etats-Unis de fournir les hélicoptères faisant défaut aux Européens. Ceci se reproduirait sans doute aujourd'hui malgré les avancées intervenues, illustrant la dépendance opérationnelle de la politique étrangère et de sécurité européenne au regard des Etats-Unis.

<sup>16</sup> Opération « *Atalanta* » / EU NAVFOR.

<sup>17</sup> Encore que sur la base de la norme OTAN V2, c'est-à-dire sans les pensions et le budget des anciens combattants et en incluant 5% du budget de la gendarmerie, l'effort de la France ne se monte qu'à 1,58% du PIB en 2008. Seuls RU et Grèce dépassent 2%.

Enfin, la volonté politique exprimée par les États dans certains forums se concrétise rarement dans leurs apports de capacités aux missions. Souvent, à l'UE, comme à l'OTAN, les conférences de génération de forces n'aboutissent pas au résultat escompté, les contributions des États membres aux opérations étant toujours inférieures aux nécessités opérationnelles en personnel et équipements<sup>18</sup>.

Dans ce contexte, les résultats de la présidence française de l'Union européenne (PFUE), tout en constituant de réelles avancées<sup>19</sup> sont encore trop récents pour que l'on puisse mesurer leur capacité à inscrire un véritable mouvement de transformation en Europe. Surtout, ils ne permettent pas aujourd'hui de pronostiquer une adhésion significative de nos partenaires à ces objectifs ambitieux, propres à dépasser rapidement les insuffisances actuelles.

Au total, si l'UE s'est affirmée comme un acteur autonome sur la scène internationale, la PESD reste plus un outil de gestion de crise qu'une force « lourde » dotée d'une puissance de frappe égale à l'OTAN.

### **1.2.3. L'industrie européenne de la défense : une Europe divisée, fragile, et menacée**

L'émergence d'une Politique Européenne de Sécurité et de Défense forte ne peut reposer que sur des capacités militaires autonomes, adaptées et propres à défendre nos intérêts. L'autonomie stratégique de l'Europe repose donc sur sa capacité à entretenir et développer une Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE)<sup>20</sup> satisfaisant les besoins des pays européens, compétitive sur le marché mondial, face aux Etats-Unis et aux pays émergents et apte à développer, produire et soutenir les équipements nécessaires sur le long terme.

Or, le danger existe que la complémentarité avec l'OTAN ne renforce une dépendance à l'égard du matériel américain. L'absence de vision partagée au sein de l'Europe n'a pas seulement pour impact une lenteur dans le processus de montée en charge de la PESD. La divergence des intérêts des membres de l'UE en termes de financement de l'industrie de défense, de sa prise en charge le cas échéant par l'OTAN, ou d'une recherche d'acquisitions aux États-Unis, fait peser un risque réel plus important que par le passé sur le maintien de notre industrie de défense, à l'heure où la diminution des budgets nécessite au contraire un amortissement sur un vaste marché intérieur.

Trois éléments majeurs sont ici à prendre en compte :

- des intérêts nationaux divergents entre trois groupes de pays : le premier, constitué de la France et du Royaume-Uni (qui participent pour 40% à l'effort militaire de l'Union) a développé une compétence technologique de haut niveau, sur l'ensemble du spectre et est à la pointe de la technologie mondiale ; le deuxième (Italie, Espagne, Suède, Pays Bas) a développé une capacité sur plusieurs niches technologiques ; le troisième n'a pas d'industrie de défense, dépend totalement de l'OTAN pour sa sécurité et cherche à moderniser ses équipements à moindre coût. On mesure la difficulté dans ce contexte d'avoir une position commune, voire une préférence communautaire à ce titre. L'exemple le plus emblématique est l'achat par la Pologne, au moment de son entrée dans l'UE, du F16 américain au détriment des

<sup>18</sup> cf. Rapport Kuhne sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité (A6-0186/2008 du 15 mai 2008, Commission des affaires étrangères, Parlement européen, Généralités, C. c.).

<sup>19</sup> cf. rapport de la PFUE sur la PESD (document 16686/08 - COSDP 1129 / PESC 1627 / CICCOCOM 692 du 9 décembre 2008)

<sup>20</sup> cf. Annexe 5 « Environnement de la BITDE »

avons suédois et français présents dans la compétition ;

- Cette désunion aboutit à un non sens économique au niveau européen et à une incapacité à combler partiellement au moins notre écart avec les Etats-Unis pour conserver une capacité de recherche et d'industrie crédible pour l'avenir. Non seulement l'effort américain est près du triple du nôtre en matière de défense (3,92% contre 1,3%), mais surtout leurs dépenses de recherche & développement, qui conditionnent tout le positionnement futur, sont 6 fois supérieures à celles de l'UE. Simultanément, les effectifs militaires européens sont de 25% supérieurs aux effectifs américains et le militaire américain est donc mieux équipé (dans un rapport proche de 1 à 4, voir Annexe 4) ;
- Pour les mêmes raisons, les coopérations européennes, sans empêcher de belles réussites (Breguet Atlantic, Hélios) sont soumises à de vrais obstacles : elles s'organisent le plus souvent, non autour des compétences, mais dans un souci d'acquisition de savoir-faire, voire de protection des patrimoines industriels nationaux. Au résultat, l'utilisateur assiste à une dérive des coûts, du délai et des performances du matériel (A400M, Eurofighter...), et il est souvent impossible de désigner un architecte industriel unique, responsable du programme en coopération. Dans le même temps l'absence de vision commune du rôle de l'Agence Européenne de la Défense empêche toute mutualisation de l'effort de R&D, l'AED devant pour plusieurs pays se cantonner au rôle d'« agence de facilitation ».

### **1.3. Le partenariat stratégique OTAN-UE : des relations difficiles**

L'OTAN et l'UE entretiennent des relations institutionnelles depuis 2001. Le 16 décembre 2002, elles signent une « Déclaration conjointe OTAN-UE sur la PESD » qui confirme l'accès assuré de l'UE aux capacités de planification de l'OTAN pour ses propres opérations militaires et réaffirme les principes politiques sur lesquels se fonde leur partenariat stratégique<sup>21</sup>. Un cadre de coopération est agréé le 17 mars 2003. Décidés en 1999, les arrangements dits « Berlin + » entrent en vigueur en 2003 et posent les fondements de la coopération OTAN-UE dans le domaine de la seule gestion des crises en donnant à l'UE un accès aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'Union (dispositions de commandement, aide à la planification opérationnelle, etc.).

Ces relations ont été entachées de deux difficultés :

- la méfiance traditionnelle des Etats-Unis à l'égard de la PESD<sup>22</sup> : alors que Washington a longtemps défendu le principe des « trois D » (ni découplage, ni duplication, ni discrimination)<sup>23</sup>, ce point, source de tension avec l'administration américaine, a fait l'objet d'un retournement spectaculaire en février 2008, avec les deux discours donnés par Victoria Nuland, alors Représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'OTAN, à Londres et Paris<sup>24</sup>,

<sup>21</sup> Concertation, autonomie de décision et des intérêts de l'UE et de l'OTAN, respect de la Charte des Nations Unies, développement cohérent, transparent et mutuellement profitable en matière de capacités militaires communes.

<sup>22</sup> En 2002, le Pentagone déclarait que le but de la coopération de l'OTAN avec l'UE, au travers des arrangements « Berlin + » était « d'empêcher la création d'un équivalent de l'UE au Commandement suprême des forces alliées en Europe (SHAPE) et d'une armée de l'UE autonome (...) » (*Responsibility Sharing Report*, Juin 2002, Chap. II, page 5). En 2003, le Représentant permanent américain à l'OTAN, Nicolas Burns, déclarait qu'un état-major européen serait « la plus sérieuse menace pour l'avenir de l'OTAN ».

<sup>23</sup> Voir l'article de Laurent Scheeck « Des « trois D » aux « trois C » : l'interdépendance ouverte du rapport UE-OTAN », *Défense nationale et sécurité collective*, février 2009, pages 128-136.

<sup>24</sup> *London School of Economics* (25 février) et Club de la presse (22 février 2008) : « les Etats-Unis, [que] le Royaume-Uni, [que] l'OTAN et le monde démocratique ont besoin d'une capacité de défense européenne plus forte et plus puissante. Une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui ne ferait que de la puissance douce ne

confirmé ensuite par la nouvelle administration Obama ;

- mais surtout le blocage turco-chypriote, qui empêche une véritable coopération entre l'UE et l'OTAN.

Ce blocage reste un obstacle, d'une part au souhait d'adhésion d'Ankara à l'UE, et d'autre part, à une coopération complète entre l'OTAN et l'UE. Ankara use de sa position au sein de l'OTAN pour faire pression sur Chypre et l'UE. Réciproquement, l'UE considère que le règlement de ce différend est l'une des conditions au déblocage de nouveaux chapitres dans le processus d'adhésion de la Turquie<sup>25</sup> : depuis le début des négociations (2005), seuls 10 des 35 chapitres ont été ouverts, 8 chapitres étant gelés depuis 2006 du fait de la non-reconnaissance de Chypre par Ankara<sup>26</sup>.

Chypre, qui n'est pas membre du PPP et n'a pas d'accord de sécurité avec l'OTAN sur l'échange de documents classifiés, ne peut pas prendre part aux réunions officielles OTAN-UE. Celles-ci restent limitées à la seule gestion de crise (Balkans et Afghanistan) et Ankara refuse d'élargir le dialogue de sécurité entre UE et OTAN. Ceci a conduit à la multiplication de réunions informelles et non décisionnelles, avec Chypre. Pour dépasser ce blocage, l'UE a invité les pays alliés non européens au COPS, pour débattre de sujets de sécurité (Géorgie, lutte contre la piraterie, etc.). Une première réunion s'est tenue en format COPS + 7 en octobre 2008<sup>27</sup> puis en mars 2009. Mais, la Turquie a refusé, à l'OTAN, la proposition française de réunions régulières entre les autorités des deux organisations (notamment Secrétaires généraux et présidents des comités militaires).

Les conséquences opérationnelles sont aussi importantes, sinon plus : Ankara a jusqu'à présent refusé d'autoriser la signature des accords techniques UE – OTAN pour assurer la coordination des opérations au Kosovo (EULEX / KFOR) et en Afghanistan (EUPOL / FIAS).

Ceci explique que les arrangements « Berlin + » n'aient été utilisés, à ce jour, qu'à deux reprises, lors de l'opération « *Concordia* » (2003), qui a succédé à l'opération alliée « *Allied Harmony* », puis lorsque l'opération « *Althea* » a pris la suite de la SFOR, en décembre 2004.

---

*suffit pas. (...) il faut améliorer les moyens militaires européens (...)* ».

<sup>25</sup> La Turquie souhaite adhérer à la Communauté européenne dès 1959 et est reconnue candidate pour l'adhésion en 1999, étant pays associé depuis 1963

<sup>26</sup> 5 autres chapitres sont bloqués par la France

<sup>27</sup> Réunissant les 27 membres de l'UE, les Etats-Unis, le Canada, la Norvège, l'Islande, la Turquie, l'Albanie et la Croatie (avant leur adhésion à l'OTAN, le 1<sup>er</sup> avril 2009)

## 2 - LA NÉCESSAIRE COMPLÉMENTARITÉ

L'influence de l'Europe dans le monde décroît. Les différents indicateurs internationaux, qu'il s'agisse de la démographie (en population totale mais également en structure d'âge), du commerce, de la puissance industrielle ou du niveau de formation témoignent de cette perte d'influence. En 1900, l'Europe représentait 1/5<sup>ème</sup> de la population mondiale et l'Afrique 1/20<sup>ème</sup> ; en 2050, la proportion sera inversée. Dans ce monde en pleine recomposition, l'Europe ne maintiendra son influence que si elle est unie et capable de faire jeu égal avec les Etats-Unis et les puissances émergentes.

Nul ne conteste la profonde communauté de vues et d'intérêts entre l'Europe et les Etats-Unis, ni le fait que ces derniers sont aujourd'hui seuls en mesure d'intervenir puissamment si la sécurité européenne était menacée. Pour autant, l'Europe est aujourd'hui confrontée à un triple impératif :

- proposer une alternative militaire et de sécurité quand l'OTAN n'est pas l'outil le mieux adapté à la résolution de certaines crises car perçu comme le bras armé des intérêts américains ;
- prendre en compte les menaces potentielles pesant sur son territoire, qui ne présentent pas pour autant une intensité telle que l'appui américain soit garanti ;
- se doter de moyens de présence dans le monde suffisamment crédibles pour être en mesure de faire prévaloir des intérêts qui peuvent être distincts, voire concurrents, de ceux des Etats-Unis, et être capable de constituer à terme une alternative à la présence américaine.

Sur tous ces sujets, l'Europe ne peut totalement s'en remettre à une OTAN qui ne serait que l'expression de la politique américaine. Il lui faut trouver un mode d'action distinct, souverain, qui lui permette de défendre des intérêts propres et de saisir les occasions de conforter ou d'affirmer sa place dans le monde.

### **2.1. L'Union Européenne : un acteur stratégique distinct de l'OTAN**

L'Union Européenne constitue d'ores et déjà une alternative militaire et de sécurité crédible lorsqu'il s'avère que l'OTAN n'est pas l'outil adapté à la résolution de certaines crises. Cette situation trouve son origine dans une double cause : l'inadaptation de l'outil militaire otanien à certains types de crises et une légitimité mise à mal par le poids des Etats-Unis dans l'Alliance.

#### **2.1.1. Une intervention européenne qui se légitime peu à peu par l'inadaptation de l'OTAN au règlement de certains types de conflits**

La transformation de l'OTAN en une alliance globale se révèle en partie inadaptée aux défis qui se posent aujourd'hui en matière de sécurité internationale. Si l'Alliance s'est rapidement transformée, passant d'une organisation de défense collective territoriale à une alliance expéditionnaire de réponse aux crises, voire de soutien aux opérations humanitaires, cette évolution provoque aujourd'hui certains questionnements sur son évolution future, notamment à la lumière de son implication en Afghanistan, que tous s'accordent à considérer comme un test majeur pour son avenir. L'OTAN reste cependant un outil essentiellement militaire, dépourvu des instruments devenus nécessaires dans les crises complexes. En d'autres termes, l'OTAN est équipée pour gagner la guerre, mais pas la paix.

La lutte contre le terrorisme le montre : cette nouvelle mission n'est que très partiellement assumée par l'OTAN. En effet, elle apporte une réponse militaire, mais ne dispose pas des instruments policiers, judiciaires ou financiers nécessaires, ces moyens restant de la compétence des Etats, voire de l'UE. D'ailleurs, en réponse aux attentats de 2001, les Etats-Unis et certains Alliés ont agi directement contre le régime des Talibans la même année (opération « *Enduring Freedom* », mobilisant notamment les forces spéciales françaises jusqu'en 2007).

A l'inverse, l'UE est mieux à même d'apporter une réponse globale, la partie militaire complétant l'édifice. Ainsi, s'agissant de la lutte contre la piraterie, l'intervention militaire, indispensable, n'a de sens que dans le cadre d'un dispositif global, comme les événements récents l'ont montré. A cet égard, « *Atalanta* » est une opération exemplaire en ce qu'elle complète l'action militaire par un dispositif juridique (prise en compte des suites judiciaires des arrestations de pirates), économique (aide à la formation des forces de sécurité somaliennes) et diplomatique (accords bilatéraux avec les pays riverains de la zone) grâce auquel la résolution du problème présente des gages de pérennité. Or cet arsenal pluriel, militaire, juridique, économique et diplomatique, n'existe que du fait des capacités propres de l'Union européenne. Il en est de même pour la lutte contre le terrorisme, l'UE disposant d'outils financiers (normes bancaires, gels des avoirs, etc.), judiciaires et sécuritaires (accords PNR<sup>28</sup>, normes d'entrée des marchandises entre UE et Etats-Unis). L'annexe 6 présente les principaux outils de politique étrangère de l'UE.

### 2.1.2. Un acteur plus légitime et mieux accepté que l'OTAN

Une intervention de l'OTAN est inévitablement vécue comme impliquant les Etats-Unis et, dans certaines régions (Proche-Orient, voisinage russe), une présence militaire américaine serait source de tensions supplémentaires, allant à l'encontre de la résolution du conflit.

On en prendra ici quelques exemples :

- la Géorgie, à l'été 2008 : pour des raisons évidentes, il eut été impensable de mettre face à face l'armée russe et les forces de l'OTAN sans risquer un embrasement du conflit. Seule une intervention de l'Union européenne était envisageable ;
- la bande de Gaza et le Liban : l'UE a toujours été très impliquée dans les tentatives de médiation engagées pour pacifier la région. Elle est notamment membre du Quartet<sup>29</sup> et le principal bailleur de fonds de l'Autorité palestinienne (près de 300 M€ en 2008). C'est l'Union européenne qui a pu mener la mission « EUBAM » (*EU Border Assistance Mission*) au point de passage frontière de Rafah entre l'Egypte et la bande de Gaza et la mission « EU COPPS » de formation de la police ; au Liban, ce sont les Nations Unies<sup>30</sup> ;
- l'Afrique : l'OTAN n'est pour l'instant intervenue que sur des missions logistiques (transport aérien) ; *a contrario* l'Union européenne a mené récemment, avec le soutien de l'Union africaine, deux missions de surveillance et de prévention avec des troupes militaires en République Démocratique du Congo et au Tchad. Les difficultés américaines à établir AFRICOM en Afrique même témoignent de perceptions locales défavorables. Les anciennes puissances coloniales européennes ont aussi une expérience de ces terrains.

<sup>28</sup> *Passenger Name Records* : échange de données nominatives des passagers des vols transatlantiques.

<sup>29</sup> Groupe rassemblant Nations Unies, Etats-Unis, Russie et UE pour le règlement du conflit israélo-arabe.

<sup>30</sup> La FINUL II est composée d'un fort contingent européen (France, Italie...).

Enfin, l'existence de pays neutres au sein de l'UE est parfois gage de l'impartialité de ses opérations (c'est un général irlandais qui dirige EUFOR Tchad RCA).

## **2.2. L'Union européenne : un acteur stratégique dont les intérêts peuvent être distincts de ceux des États-Unis**

Sur le continent européen, l'Union est confrontée à deux questions majeures : les problèmes de frontières et de nationalités, sources de conflits potentiels ; la relation avec la Russie, qui est autant un facteur d'éventuelles divisions internes que de divergences avec les États-Unis. Dans les deux cas, une réponse par le biais de l'OTAN est soit inadéquate, soit insuffisante.

### **2.2.1. Les conflits aux confins de l'Union européenne et l'impérieuse nécessité d'une intervention de celle-ci**

Le conflit dans l'ex-Yougoslavie a rappelé l'existence d'une menace propre sur le sol européen et l'incapacité des institutions européennes à le résoudre, mais a également montré la nécessité d'actions suivies prolongeant l'intervention de l'OTAN. C'est au travers de la solidarité européenne et de l'existence concomitante d'une mission de maintien de la paix que la sécurité peut être durablement assurée (*cf.* opérations au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine).

L'Union européenne doit pouvoir anticiper ces crises. Les tensions apparues en Moldavie au printemps 2009, le maintien depuis près d'un siècle d'un irrédentisme culturel en Hongrie ou les violences périodiques en Albanie constituent autant d'exemples de foyers de tensions pouvant dégénérer en crises violentes.

La première réponse européenne à ce type de crises tient dans la déclinaison du *soft power* : l'Europe intégrée développe depuis ses origines une approche fortement régulée. De ce point de vue, la solidarité entre les États membres de l'Union au travers des fonds structurels (qui ont toujours permis aux nouveaux adhérents d'accroître leur niveau de vie) constitue une particularité et une forte motivation en faveur de l'adhésion ; cette politique constitue aussi une incitation à mettre en œuvre les changements institutionnels et économiques correspondants, avec le pari qu'une fois intégrés au sein de l'Union, des pays connaissant des tensions de frontières et de nationalités sauront les dépasser en visant d'autres objectifs.

Pourtant, cet « effet vertueux » de l'adhésion n'est pas garanti, et s'il en allait autrement, ce serait à l'Union de trouver une solution, dans le cadre de ses institutions, en proposant au cas par cas des voies de règlement des conflits<sup>31</sup> et en mettant en œuvre des dispositifs de sécurité qui relèveraient alors inévitablement de la PESD. Si le recours à l'OTAN reste possible, rien ne prouve que les États-Unis soient disposés dans cette hypothèse à intervenir comme lors de la crise de l'ex-Yougoslavie.

### **2.2.2. La relation avec la Russie**

La priorité pour l'Europe est de parvenir à définir une position commune de ses membres vis-à-

---

<sup>31</sup> L'UE dispose de plusieurs Représentants spéciaux et est impliquée dans certains des forums de résolution des conflits : par exemple, le Groupe de Minsk pour le règlement du conflit arméno-azerbaïdjanais, ou le cadre « 5 + 2 » concernant la Transnistrie.

vis de la Russie et de s'imposer comme un interlocuteur crédible, en privilégiant des relations bilatérales fortes de ses membres avec Moscou et en intégrant un partenariat à trois aux cotés de l'OTAN et des Etats Unis.

La relation UE / Russie demeure ambiguë avec, côté européen, des tensions et la perception pour certains d'une menace récurrente, mais aussi des intérêts communs évidents qui font de Moscou un partenaire énergétique incontournable pour les Européens (la Russie fournit environ 50% de ses besoins en gaz). De son côté, la Russie a fondamentalement besoin de l'Union européenne en matière économique, qui est son premier partenaire avec 55% de ses échanges extérieurs.

Même s'il existe des mécanismes institutionnels entre l'Union européenne et la Russie, avec par exemple l'Accord de partenariat et de coopération (APC), les relations russo-européennes sont plutôt fondées sur des relations bilatérales très fortes entretenues séparément par chacun des Etats membres de l'Union.

En matière de défense si, dans les années 90, Moscou a tout d'abord montré un intérêt pour la PESD, qui pouvait être un moyen de diminuer l'influence américaine sur la sécurité européenne, cet intérêt s'est très rapidement affaibli : compte tenu du manque de dynamisme et d'unité européens, les Russes ont préféré reprendre un dialogue direct avec les Américains plutôt qu'avec des Européens divisés sur leur politique de défense. Certains observateurs considèrent même que, pour les Russes, la PESD est morte avec le retour de la France en 2009 dans la structure intégrée de l'OTAN, signant par la même la fin de sa spécificité. En clair, les Russes sont convaincus que l'OTAN est le principal acteur de sécurité en Europe et que la relation avec l'Alliance est plus importante qu'avec la PESD.

Les relations avec l'OTAN sont plus tranchées et s'inscrivent dans le cadre du Conseil OTAN Russie (ou COR)<sup>32</sup>. Depuis une dizaine d'années, elles sont fluctuantes, avec des pics comme la crise du Kosovo en 1999 ou celle de l'Ukraine en 2008. Le tournant fut peut être le choc de Beslan en 2004, où la Russie a décidé de revenir à une logique de puissance et de lutte contre le terrorisme à l'égal des Etats-Unis. Dès lors, elle a perçu l'élargissement de l'OTAN dans son environnement comme une démonstration d'hostilité, surtout s'il se traduit par l'installation de bases américaines dans sa zone d'influence (projet de système de défense antimissile balistique), de déclaration sur la renonciation de la Russie à reconnaître l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie<sup>33</sup> ou de manœuvres en avril 2009 en Géorgie dans le cadre du PPP. Si l'élargissement de l'UE a été en revanche bien accepté et n'a pas rencontré d'opposition particulière de la Russie, il n'en est pas de même de la création du Partenariat oriental<sup>34</sup>.

Aujourd'hui, ce sentiment russe de puissance retrouvée face aux divisions et faiblesses des Européens avive les inquiétudes. Pour certains, la Russie ne constitue plus une réelle menace pour l'Europe, son intérêt étant plutôt de se sentir en sécurité à l'ouest. Mais pour d'autres, son affaiblissement économique et démographique pourrait réveiller un sentiment nationaliste et constituer une menace pour ces pays frontaliers. A cet égard, certains comparent la situation russe actuelle à celle de la République de Weimar avec une problématique européenne simple : coopérer avec la Russie pour l'inclure dans une logique de paix et d'échange ; mais simultanément se préparer à une aggravation des tensions si elle devait succomber à des surenchères nationalistes.

<sup>32</sup> Conseil OTAN Russie : voir Annexe 1. Réciproquement, un bureau d'information de l'OTAN a été ouvert à Moscou.

<sup>33</sup> cf. communiqué du sommet de l'OTAN de Strasbourg- Kehl des 3-4 avril 2009.

<sup>34</sup> Partenariat mis en place le 7 mai par l'UE à destination de l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

Face à cette situation, l'Europe pourrait trouver sa place dans un partenariat raisonné à trois. La Russie, l'Union européenne et l'OTAN sont liées mais des partenariats stratégiques restent à consolider, en priorité dans une des deux relations bilatérales UE-Russie ou OTAN-Russie et nul n'est aujourd'hui capable de prévoir celui qui prendra le plus d'importance. Cela dépendra du degré de confiance que chacun des acteurs réussira à établir et de la perception réciproque des menaces exercées l'un envers l'autre. La difficulté pour l'UE est de concilier sa Politique européenne de voisinage (PEV), les actions de l'OTAN et de l'OSCE dans ses relations avec la Russie. L'intérêt de l'UE est avant tout d'éviter la confrontation et, pour cela, d'éviter l'isolement de la Russie. S'il n'est pas envisageable de l'intégrer, il faut au minimum maintenir son arrimage à l'Europe. C'est d'ailleurs ce que souhaiteraient aujourd'hui les Russes, en prônant un nouveau partenariat de sécurité OTAN-UE-Russie, qui pourrait s'établir sur le modèle historique des « ententes<sup>35</sup> » permettant des relations non contraignantes facilitant le dialogue et évitant ainsi l'isolement de la Russie, en réglant le problème du désarmement, des frontières et des minorités (cf. supra, 2.1).

C'est donc vers ce partenariat raisonné avec la Russie que doit s'engager l'Union européenne, en intégrant l'OTAN dans sa démarche. À moyen terme, le vieillissement à la fois de la population et des installations industrielles amèneront la Russie à rechercher un partenariat européen. L'axe bilatéral, souvent privilégié par Moscou, pourrait être une bonne voie ; Berlin s'y emploie activement et remporte quelques succès en matière énergétique notamment. Mais ce rapprochement devra se faire dans le respect de la « spécificité russe », la Russie refusant toute forme d'influence extérieure.

### **2.3. Vers une relation régulée ?**

#### **2.3.1. L'alternative européenne**

La fin de la Guerre froide, puis le dépassement de l'ère de l'hyperpuissance américaine, traduisent aujourd'hui le développement d'un monde multipolaire. On l'a vu, dans certains conflits, une intervention purement américaine, mais également de l'OTAN si elle est comprise comme placée sous contrôle des États-Unis, risque d'être inadéquate.

Dans un contexte multipolaire et suspicieux envers les États-Unis, la mise en valeur d'une autre voie européenne serait profitable à la sécurité européenne comme à l'équilibre mondial, tout comme la singularité de la position française au moment de la guerre d'Irak a probablement évité que cette intervention ne soit perçue comme une guerre occidentale contre la nation arabe.

Plus que jamais, l'UE inscrit ses actions dans le cadre de l'organisation des Nations Unies (ONU). Il est significatif que le Livre blanc français l'ait rappelé, sachant que, depuis les années cinquante, la doctrine allemande d'emploi des forces armées s'exerce dans ce cadre. Il y a là pour l'Union une opportunité : développer sa contribution à la sécurité internationale dans le cadre du renforcement souhaitable du rôle des Nations Unies dans ce domaine.

Mais aujourd'hui, la dépendance de l'Europe à l'égard des moyens de l'OTAN obère sa crédibilité et l'empêche de jouer un rôle qui devrait être recherché dès maintenant. Seule une meilleure cohésion en matière de politique étrangère, qui serait favorisée par la mise en œuvre du traité de Lisbonne, permettrait d'amorcer le processus et de voir si ce rôle peut être rempli.

---

<sup>35</sup> Thèse d'A. Monaghan.

### 2.3.2. Vers un nouveau dialogue transatlantique ?

Les États-Unis, hyperpuissance des années 90, sont aussi confrontés à la diminution de leur poids relatif dans l'économie et la démographie mondiales. Demeurant la première puissance mondiale, ils anticipent la recomposition à l'œuvre en s'appuyant sur un réseau d'alliances où ils conservent une domination relative, cette stratégie devant leur permettre de maintenir une suprématie forte.

Au-delà de son utilité pour les Européens, l'OTAN sert cette stratégie d'influence de l'administration américaine.

Toutefois, les États-Unis pourraient être aujourd'hui plus ouverts à une modification de la gouvernance au sein de l'OTAN, étant demandeurs d'une meilleure répartition de la charge financière et opérationnelle au sein de l'Alliance (« partage du fardeau »).

Le renforcement du pilier européen de l'Alliance présenterait, pour Washington, l'avantage d'un partage financier mieux assumé par les Européens, tout en leur permettant d'espérer (ce sera à l'évidence leur objectif) que le développement de la défense européenne s'exercera dans le cadre des orientations politiques de l'OTAN. Mais il peut également constituer un précieux élément de négociation pour l'UE : la contrepartie d'un fardeau financier mieux réparti pourrait par exemple porter sur un nouveau partage des responsabilités, une renégociation de « Berlin + » offrant une réelle faculté de mise à disposition des moyens militaires au profit de l'Union ou un dialogue de sécurité OTAN-UE élargi et apaisé.

Cette évolution serait cohérente avec le respect de l'autonomie de décision de chaque pays au sein de l'Alliance, comme le refus turc d'utiliser son territoire pour le conflit en Irak l'a montré, ou l'opposition de l'Allemagne et de la France à cette guerre.

L'OTAN connaîtrait alors une nouvelle inflexion. Après avoir été un outil de défense sous parapluie américain contre le Pacte de Varsovie, puis d'évoluer vers un outil international de gestion de crise, elle reviendrait en partie vers sa vocation originelle. Elle permettrait alors aux Européens de puiser davantage dans ses réserves au bénéfice de leurs propres actions. L'Alliance pourrait devenir une « maison commune » du nouveau dialogue transatlantique, au sein d'un triangle stratégique OTAN – UE – États-Unis dépassant tout esprit de concurrence par la recherche d'une authentique complémentarité (cf. Annexe 8).

Le contexte international de 2009 offre une opportunité pour mettre en œuvre cette stratégie. L'Union européenne a déjà donné la preuve de sa pleine complémentarité avec l'OTAN, là où celle-ci est moins légitime ou moins bien outillée pour exercer ses missions. L'Europe sait également qu'elle aura à gérer ses propres problématiques de sécurité. Confrontés à une crise grave, les États-Unis paraissent aujourd'hui disposés<sup>36</sup>, sans pour autant remettre en cause leur *leadership*, à participer à la refondation d'une régulation internationale au sein de laquelle l'Europe peut trouver toute sa place. Encore faut-il que l'Union européenne se dote des orientations politiques et pratiques adaptées. Celles-ci sont, on le verra, à la fois simples et ambitieuses.

---

<sup>36</sup> Voir par exemple les récents articles de Ron Asmus, atlantiste convaincu, appelant à compléter la relation OTAN-UE par un partenariat stratégique UE / États-Unis renforcé sur les questions de sécurité (« *New Purposes, New Plumbing – Rebuilding the Atlantic Alliance* », décembre 2008) ou l'étude du Center for Strategic and International Studies (CSIS) « *Alliance Reborn : An Atlantic Compact for the 21st Century* » (février 2009).

### 3 - 14 RECOMMANDATIONS pour une nouvelle complémentarité

La concrétisation d'une nouvelle ambition est nécessaire, malgré des marges de manœuvre faibles :

- **DES MARGES DE MANŒUVRES FAIBLES**

Les développements qui précèdent témoignent de la capacité d'adaptation de l'OTAN, de son efficacité (Balkans) et de la modestie actuelle de l'effort européen pour se doter d'un outil de défense autonome<sup>37</sup>.

La complémentarité est aujourd'hui un fait : les états-majors respectifs se connaissent bien et les moyens européens et américains ou relevant de l'OTAN ou de l'UE se succèdent dans des opérations (Bosnie-Herzégovine<sup>38</sup>) ou se complètent (Kosovo et Afghanistan<sup>39</sup>).

Rien n'empêche aujourd'hui de se contenter de cette seule complémentarité. Certains estiment d'ailleurs que l'OTAN est là pour « gagner la guerre » l'UE pour « gagner la paix », et que cette distinction entre le *hard power* (qui relèverait de l'OTAN) et le *soft power* (qui relèverait de l'UE) est fonctionnelle : en cas de crise, l'organisation des Nations Unies devrait être saisie et le Conseil de Sécurité désignerait alors l'organisation la plus à même d'intervenir. En Europe, il s'agirait de l'Union européenne, de l'OTAN, voire de l'OSCE ou d'une coalition *ad hoc* selon le type de réponse approprié.

Aujourd'hui, cette orientation est à l'œuvre, car elle correspond au plus petit dénominateur commun des Européens : très peu d'entre eux sont prêts à un effort supplémentaire dans le domaine de défense<sup>40</sup>, *a fortiori* dans un contexte de crise financière, sachant que la garantie de sécurité américaine paraît efficace ; nombre de pays estiment avoir plus intérêt à un *leadership* des Etats-Unis (lointains et puissants) qu'à celui de tel ou tel pays de l'Union européenne, français, britannique ou allemand ; enfin, pour défendre sur la scène internationale des intérêts communs, il est nécessaire d'avoir la vision partagée d'une identité et d'un destin européens communs, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui comme le montrent les débats qui animent plusieurs pays (Irlande, Royaume-Uni, Pologne, République tchèque...).

- **UNE AMBITION RAISONNEE**

➤ *Le risque du statu quo*

Cette situation, incontournable dans l'immédiat, doit être dépassée à moyen terme. En faire le seul horizon de la défense européenne est porteur de risques : ne pas disposer de solutions de substitution en cas de repli des Etats-Unis, mais aussi accroître une dépendance en matière de systèmes d'armes qui, économique à court terme, peut se révéler dramatique pour l'avenir de la

<sup>37</sup> A titre d'exemple, le Général d'armée Bentégeat, président du CMUE, compare la structure militaire intégrée de l'UE (200 personnes) aux 13.000 agents de l'OTAN, la capacité de réponse rapide européenne (3 000 hommes) et la NRF (25 000 hommes), ou encore l'AED (80 personnes) face à SACT et aux agences OTAN, qui comptent 5 000 personnes (revue *Défense Nationale et Sécurité Collective*, avril 2009, page 23) .

<sup>38</sup> EUFOR « *Althea* » a succédé à la SFOR de l'OTAN en décembre 2004.

<sup>39</sup> Respectivement pour l'UE et l'OTAN : EULEX Kosovo et KFOR/EUPOL Afghanistan et ISAF.

<sup>40</sup> cf. sondage du *Financial Times* de septembre 2008 : 49% des Britanniques sont opposés à une augmentation des dépenses de défense, 60% en France, 75% en Espagne, 72% en Allemagne, 68% en Italie.

recherche, de la technologie et du savoir-faire des industries européennes ; enfin, le lien armée - nation reste essentiel à toute identité, notamment européenne, que la délégation exclusive de la défense de l'Europe à l'OTAN tend à distendre.

➤ *Un nouvel objectif pour mieux assurer l'avenir de notre sécurité*

Un autre objectif ambitieux doit être proposé à nos pays et à l'Union.

Pour faire face aux défis mondiaux et aux principales menaces, l'Union européenne doit se doter des capacités militaires et civiles adaptées pour tenir un rôle d'acteur global responsable et autonome. L'Europe ne peut exister sur la scène internationale sans une souveraineté établie, donc sans ses attributs, à savoir une diplomatie forte, ce qui implique nécessairement des moyens militaires. Ceux-ci, dont l'emploi doit rester l'apanage des nations européennes, peuvent être mis à la disposition de l'OTAN. La constitution d'une industrie de défense autonome sera le gage de cette souveraineté. L'Union européenne devrait être capable de garantir sa propre défense et de contribuer à la sécurité du monde pour être un facteur de paix et d'équilibre mondial. Il lui faut désormais, en valorisant son apport spécifique, concevoir ses relations avec l'OTAN dans le cadre d'un dialogue transatlantique entre l'Alliance, l'Europe et les États-Unis et d'une contribution nouvelle à la sécurité internationale.

Une UE forte n'affaiblira pas la relation transatlantique mais, au contraire, la complètera et la renforcera, incarnant d'ailleurs le « partage du fardeau » souhaité depuis longtemps par Washington.

#### • **UNE STRATEGIE REALISTE**

Malgré la faiblesse des marges de manœuvre existantes, ce processus est à la portée de nos pays, et le contexte politique actuel peut offrir une véritable opportunité. Une stratégie réaliste est possible, selon trois orientations.

Pour créer les conditions d'une complémentarité sur un pied d'égalité entre les deux rives de l'Atlantique et défendre nos intérêts propres lorsqu'ils divergent de ceux des États-Unis, il faut d'abord pouvoir **rassembler nos partenaires**, à tout le moins ceux qui y sont prêts, autour d'une nouvelle vision commune et **la première réponse est bien politique (1<sup>ère</sup> orientation)**. Simultanément, **la mise en œuvre de quelques outils** – dont certains sont en projet depuis longtemps – **concrétisera cette ambition nouvelle (2<sup>ème</sup> orientation)** ; enfin, celle-ci doit donner lieu à l'énoncé d'intérêts européens propres dont découlera une **doctrine d'intervention lisible** et une reconnaissance conjointe par l'OTAN et l'Union européenne de leurs axes respectifs d'intervention (**3<sup>ème</sup> orientation**).

### **3.1. Première orientation : une volonté politique déterminée**

#### **3.1.1. Le rôle de la France**

**Recommandation n°1 : Soumettre une initiative française pour rassembler autour d'une ambition politique nouvelle et mieux partagée.**

Pour des raisons historiques, la France est porteuse d'une ambition forte pour l'Europe de la défense. La particularité de son message et de sa voix sur la scène internationale sont reconnues. Nous proposons qu'elle prenne une initiative à l'égard de ses partenaires européens partant de trois idées :

- la nécessité de présenter une vision d'ensemble pour la sécurité et l'ambition européenne dans le monde contemporain ;
- l'importance de le faire maintenant, car ce sera la meilleure réponse à la crainte exprimée dans notre pays que le retour dans le commandement intégré ne préfigure un alignement sur les positions de Washington et la dilution dans l'OTAN de toute perspective de souveraineté européenne dans le domaine de la sécurité ; le consensus national, fondamental sur ces questions, a été ébranlé pour la première fois depuis 40 ans par la décision de réintégrer les structures militaires de l'Alliance et il est crucial de le consolider à nouveau par des initiatives fortes, témoignant de la permanence des grands objectifs de notre politique, au plan européen et international ;
- la nécessité d'inscrire cette relance au sein d'une logique perceptible de plus grand partage avec nos partenaires : c'est une condition du succès car notre pays est souvent perçu, à tort ou à raison, comme arrogant, protectionniste, voulant imposer ses vues en matière de politique de sécurité, avec l'idée de se doter d'un marché supplémentaire au profit de ses seules entreprises ; cette logique du partage et le nécessaire changement de ton de notre diplomatie irriguent les propositions suivantes qui constitueraient le cœur de cette initiative.

Concrètement, il serait proposé aux prochains présidents de l'UE, tous Européens convaincus<sup>41</sup> :

- de réunir un Sommet consacré à l'action extérieure de l'Union, englobant l'ensemble des outils de l'UE, dont la PESD ;
- d'élaborer un Livre blanc sur l'action extérieure de l'Europe<sup>42</sup>, qui permettrait d'adopter une doctrine plus lisible et cohérente de la politique étrangère de l'Union et d'affirmer des intérêts propres. Ce Livre blanc rassemblerait la PESD ainsi que tous les instruments servant l'action extérieure de l'UE, quel que soit le pilier dont ils relèvent. Sa rédaction serait confiée à un groupe de « sages » unanimement reconnus pour leur attachement à la construction européenne, chargés de recueillir l'avis de tous les acteurs, y compris le Conseil, la Commission et le Parlement européen, ainsi que des citoyens (via la création de sites Internet

<sup>41</sup> La Suède (producteurs d'armements, membre de la LoI, attachée aux GT 1500), l'Espagne (intéressée par la sécurité en Méditerranée, etc.) et la Belgique (dont le rôle historique dans la construction européenne n'est plus à démontrer)

<sup>42</sup> Cette recommandation va plus loin que celles du Rapport Kuhne (§4 à 7) et du rapport du groupe de travail du CARA/IHEDN (avril 2008), limitées à la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité.

nationaux dédiés et de débats)<sup>43</sup>.

### **3.1.2. Faire de l'Europe de la défense et de sa complémentarité avec l'OTAN une ambition partagée**

#### **A / LA RATIFICATION DU TRAITE DE LISBONNE : UNE ETAPE ESSENTIELLE QU'IL FAUT ANTICIPER**

**Recommandation n°2 : Sans attendre la ratification du Traité de Lisbonne, mettre en œuvre les dispositions du texte dans le cadre de coopérations entre pays intéressés.**

L'application du traité de Lisbonne est la condition première d'une gouvernance et d'une identité européennes : en réduisant les domaines de prises de décision à l'unanimité, en donnant une identité juridique à l'Union européenne, en l'incarnant par un président de l'Union élu pour cinq ans, en donnant des pouvoirs plus importants au Parlement européen, le traité introduit un nouvel équilibre des pouvoirs qui renforcera la cohérence de l'action extérieure de l'UE. De nouveaux instruments permettant de renforcer la PESD sont aussi prévus, telles par exemple les Coopérations structurées permanentes (CSP, voir Annexe 8).

Cependant, ce traité ne sera sans doute pas ratifié avant un an du fait des prochaines échéances électorales dans plusieurs pays européens clefs et de la crise actuelle, qui ne sera pas favorable à la reconduction des majorités au pouvoir. Le règlement de la crise risque d'être la priorité, repoussant la ratification à plus tard. Or, une attente supplémentaire risque d'être fatale au mouvement amorcé.

Il faut donc sans attendre créer une dynamique politique forte et ne pas prendre le risque d'un blocage tenant au veto de fait exercé par certains Etats.

Une initiative de fond permettant de renforcer la PESD sans attendre l'adoption du traité devrait être prise

Il s'agirait de mettre en place des groupes d'Etats « pionniers » ouverts à tous, en dehors des institutions européennes : cette idée, avancée par le premier directeur de l'AED, le Britannique Nick Witney<sup>44</sup>, est à suivre. Il conviendrait de situer cette coopération dans le droit-fil d'autres avancées comme l'espace Schengen ou la zone euro. Des orientations seraient ainsi prises ayant vocation à concerner tous les pays européens et ceux qui ne rejoindraient pas le dispositif aujourd'hui auraient toujours la possibilité de le faire ultérieurement. Sur un plan technique, des critères transparents devraient être définis par les Etats (par exemple, le pourcentage du PIB consacré à la défense selon le périmètre OTAN V2, l'investissement par soldat et le pourcentage de soldats déployés, etc.), puis des groupes spécialisés créés (NRBC, transport stratégique, etc.) et, enfin, un « noyau dur » d'Etats devrait regrouper ceux qui figurent dans l'ensemble des groupes spécialisés. Le sommet précédemment mentionné permettrait de lancer la définition d'indicateurs partagés par tous pour constituer de tels groupes. L'AED pourrait en être chargée.

Les multiples forces multinationales européennes pourraient aussi faire l'objet, chacune, d'une

<sup>43</sup> On combinerait ainsi les méthodologies d'élaboration du Concept stratégique de l'OTAN (groupe de sages) et du Livre blanc français (sites Internet et débats publics).

<sup>44</sup> Rapport du *European Council on Foreign Relations* (ECFR), « *Re-energizing the ESDP* », juillet 2008.

coopération structurée permanente<sup>45</sup>.

Ces orientations constitueraient un axe politique fort et lisible.

## **B / MOBILISER L'OPINION ET MIEUX COMMUNIQUER**

La réintroduction du lien entre la défense et la nation, cette fois au plan européen, constitue un élément indispensable pour l'avenir et c'est bien à l'IHEDN et à ses homologues européens d'intégrer ce type de préoccupation.

### **• La situation actuelle présente de profondes faiblesses**

L'Union européenne peine à valoriser son action extérieure, tiraillée entre des Etats prompts à mettre en avant leur seule contribution nationale, et les différents organes européens responsables de la PESD (Haut Représentant, Secrétariat du Conseil), de l'aide humanitaire ou au développement (Commissaire aux relations extérieures), souvent concurrents.

L'action extérieure de l'Union européenne est méconnue<sup>46</sup>. Qui sait aujourd'hui que le premier pourvoyeur d'aide en Afghanistan est l'UE, ou encore que l'Autorité palestinienne dépend entièrement de l'Europe pour fonctionner ? De même, qui sait que les contributions des membres de l'Union sont majeures, y compris dans les opérations de l'OTAN ? En termes d'effectifs, les Européens représentent, en avril 2009, 48,9% de l'ISAF (les Etats-Unis 40,3%) et 80,7% de la KFOR (les Etats-Unis 10,5%). L'opinion publique européenne, et les opinions nationales, ne sont aujourd'hui pas sensibilisées aux questions de sécurité et de défense.

Quand bien même les sondages témoignent qu'une majorité d'Européens est favorable à une Europe de la défense<sup>47</sup>, d'autres sondages prouvent qu'une même majorité est opposée à une augmentation des dépenses en matière de défense<sup>48</sup>.

A l'inverse, force est de constater que la politique de communication de l'OTAN est plus agressive et plus efficace, puisqu'elle laisse le sentiment que l'action de l'Alliance est en fait bien plus importante qu'elle ne l'est en réalité, et il y a bien une concurrence médiatique entre organisations internationales, y compris dans des circonstances les moins appropriées (catastrophes naturelles par exemple).

---

<sup>45</sup> Rapport Kuhne, §3.

<sup>46</sup> « Le point X. Visibilité de la PESD » jette un voile pudique sur les insuffisances de la communication sur les actions de la PESD, se contentant de renvoyer à la prochaine présidence le soin de « *développer les activités d'information et de communication dans le domaine de la PESD afin de conférer davantage de visibilité à cette politique au sein de l'UE et à l'extérieur* ».

<sup>47</sup> L'Eurobaromètre de septembre 2007 montrait un soutien de 73% des Européens à une politique de sécurité et de défense commune (pourcentage constant depuis les années 1990) et une opposition réduite à 16%. Près d'un Européen sur deux (49%) estime que les décisions concernant la politique européenne de défense devraient être prises par l'UE (contre 21% par les gouvernements nationaux et 17% par l'OTAN). Voir aussi l'article de Cyrille Thiébaud sur l'ambiguïté du soutien apporté à l'Europe de la défense (dans *Défense Nationale et Sécurité Collective*, février 2009, pages 91-98).

<sup>48</sup> cf. supra.

- **Des axes d'interventions variés et envisageables à court terme**

**Recommandation n°3 : informer et débattre de l'action extérieure de l'UE et notamment de la PESD aux niveaux national et européen.**

Comptables de leur action devant leurs citoyens, les Etats membres devraient s'obliger à communiquer systématiquement sur l'action de l'Union, tant globalement qu'au titre de la PESD.

*Au plan national, il est proposé que la France :*

- inclue un module dédié à l'action extérieure globale de l'Union, y compris l'Europe de la défense, dans les programmes scolaires, dès le primaire, étoffé ensuite ;
- profite de la rénovation de la Journée d'appel à la préparation de défense (JAPD) pour inclure aussi une partie valorisant ces aspects ;
- prévoit dans les cahiers des charges des chaînes publiques que les médias nationaux relaient systématiquement les contributions de l'Europe avec celles de la France.

*Au niveau européen :*

- le futur Livre blanc (*cf. supra*) devrait porter sur la nécessaire transmission d'un esprit de défense européen et assortir cet objectif de propositions de modules et de kits d'enseignements à diffuser dans tous les pays membres ;
- un site Internet dédié à l'ensemble de l'action extérieure de l'Union devrait être créé, avec identification de la contribution PESD : ce site serait commun à la Commission et au Secrétariat du Conseil qui devraient travailler ensemble pour valoriser leurs actions de manière cohérente et non concurrente ;
- la PESD devrait se doter d'un porte-parole, homologue de celui de l'OTAN ;
- à terme, un service de communication commun de l'UE pourrait être créé ;
- le cas échéant, une campagne de communication devrait être adaptée à certaines des propositions de ce rapport.

Enfin, le Parlement européen devrait débattre chaque année, sans vote, de la politique européenne de sécurité et des enjeux dans le monde sur la base du rapport de la commission des affaires étrangères, les parlements nationaux ayant en aval des débats similaires<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Par exemple, rapport Kuhne, §7.

### **3.2. Deuxième orientation : les mesures concrètes que la France pourrait porter auprès de ses partenaires européens**

#### **3.2.1. Premier axe : concrétiser l'idée d'une PESD pour tous en impliquant davantage nos partenaires européens**

- **La création d'un état-major de commandement et de planification autonome (OHQ, *Operational Headquarters*) :**

**Recommandation n°4 : mettre en place un état-major de planification et de commandement (OHQ) européen permanent avec les pays qui le souhaitent, tout en multipliant les coopérations au cas par cas avec le Royaume-Uni.**

Cette question est un véritable « serpent de mer » de la défense européenne (ce projet fut, au pire moment de la crise avec les Etats-Unis sur l'Irak en 2003, le principal objet du sommet dit des « chocolatiers » à Bruxelles).

L'OHQ constitue un objectif à atteindre pour disposer d'un outil de planification européen, mais est-il urgent ? Les avis divergent. Par le biais de la capacité civile (CCPC), l'Union dispose déjà d'une structure *ad hoc* efficace, fournissant le modèle de ce qui pourrait être effectué au plan militaire. La récente initiative de fonder deux des directions générales du Secrétariat général du Conseil pour constituer un directorat unique de planification civile et militaire va dans le même sens et permettra de donner plus de cohérence à une réponse globale de l'UE.

Il paraît nécessaire d'aller plus loin. L'intérêt d'une telle structure est avéré au plan opérationnel (le retour d'expérience d'EUFOR Tchad a montré les difficultés de commandement d'une opération en l'absence d'un OHQ permanent<sup>50</sup>) et un tel état-major préfigurerait la capacité européenne de planifier de manière autonome une opération, y compris majeure, avec la CCPC existante.

Aujourd'hui, cette proposition, toujours soutenue par la France<sup>51</sup>, est au point mort en raison de l'opposition de Londres<sup>52</sup>. La participation britannique étant indispensable pour l'Europe de la défense, la démarche actuelle consiste à rechercher des partenariats pragmatiques, opération par opération, qui aboutissent de fait à un renforcement de la PESD<sup>53</sup>, là où la condition d'un OHQ européen comme pré-requis empêcherait toute avancée.

<sup>50</sup> L'absence d'une telle structure pose des problèmes connus : chaque nouvelle opération implique de composer dans l'urgence un nouvel état-major, constituant un coût non nul pour la nation cadre, parfois dissuasif ; les rotations des planificateurs introduisent une instabilité, l'adaptation aux procédures UE nécessite une formation ; les retours d'expérience prennent trop de temps (ceux de l'opération EUFOR RDC, terminée en 2006, ont été demandés en 2007 et ne sont pas finalisés).

<sup>51</sup> Déclaration de Bruno Le Maire, Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, le 15 avril 2009, sur Radio Classique : « *Nous aurons besoin à terme, même si c'est un objectif difficile, d'avoir un commandement militaire unique de l'Union européenne, un état-major européen qui pourrait être installé par exemple à Bruxelles (...) plus logique, plus raisonnable, plus économe (...) d'avoir un seul état-major de conduite des opérations* ».

<sup>52</sup> Le Parlement européen « *réclame la création (...) de capacités permanentes pour la planification et les opérations, afin de conduire les opérations militaires PESD* » (rapport Kuhne, §38).

<sup>53</sup> Voir par exemple la coopération franco-britannique en matière aéronavale ou encore le premier commandement britannique d'une opération de l'UE (« *Atalanta* »).

Toutefois, cette orientation pragmatique néglige la force du symbole et de la visibilité par le monde et nos propres opinions publiques. De plus, l'histoire des relations avec le Royaume-Uni sur la PESD n'incite aucunement à l'optimisme et si le sommet de Saint-Malo a bien marqué le début de la PESD, les réalisations ultérieures ont été en-deçà des ambitions initiales françaises.

Dès lors, deux options s'offrent aux décideurs politiques :

- poursuivre la seule voie de la coopération au cas par cas ;
- parallèlement à cette action pragmatique et de terrain, mettre en place l'OHQ européen avec les pays qui le souhaiteront, sous la forme d'une coopération multinationale ouverte (sur le modèle des CSP) et d'y donner le maximum de résonance politique. La formalisation de cet OHQ européen pourrait intervenir avec ceux de nos partenaires qui souhaiteraient rejoindre cette proposition (selon une construction similaire aux accords de Schengen ou à l'euro). Si chaque opération de l'UE fait l'objet d'un retour d'expérience, cet OHQ pourrait rassembler et capitaliser sur l'ensemble de ceux-ci, pour mieux former les personnels européens.

C'est cette dernière option qui est proposée car combinant opérabilité et signe politique fort et visible.

Il resterait à déterminer si un tel OHQ<sup>54</sup> aurait vocation à se substituer aux OHQ nationaux « multi-nationalisables » actuels ou à les compléter. A terme, la substitution est souhaitable mais elle n'est pas envisageable dans l'immédiat car politiquement inacceptable. Elle constituerait une économie non négligeable.

- **Mettre en place un programme d'« Erasmus des unités militaires », bénéficiant de financements communautaires**

**Recommandation n°5 : proposer le financement d'implantations de défense par une partie des fonds structurels, pour répondre à des objectifs stratégiques et intéresser de nouveaux pays au succès de la PESD par des implantations sur leur sol.**

Pour nombre de nos partenaires, la politique de défense européenne est coûteuse et sert les seuls intérêts de quelques pays. Concrètement, il s'agirait de renverser le processus et de les intéresser, en termes économiques et d'emplois, à la défense européenne.

Près d'un tiers du budget communautaire est affecté aux fonds structurels dont le FEDER (Fonds européen de développement régional) destiné à aider les régions défavorisées dans leurs projets de développement. Ces fonds sont dotés de 308 Mds € pour 2007-2013<sup>55</sup>. Deux des nouveaux objectifs (« convergence » et « compétitivité régionale et emploi ») devraient permettre de financer des projets d'amélioration ou de création d'infrastructures militaires dans des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, notamment les régions ultra-périphériques.

<sup>54</sup> Les effectifs estimés de cette structure varient de 80 à 200-250 personnes.

<sup>55</sup> Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006.

L'affectation d'une part de ces fonds à des travaux sur des implantations militaires répondrait à plusieurs critères (détaillés en Annexe 9) et permettrait une labellisation « base européenne de défense », *conditionnant* l'attribution des fonds. Ces bases accueilleraient des unités multinationales européennes (par exemple les GT 1500), en permanence ou selon un système de rotation (permettant des formations) et se situeraient dans les régions éligibles. Un maillage d'une vingtaine de bases serait créé à la périphérie des Etats de l'UE (par ex. Pays baltes, Malte, Bulgarie, Groenland – Danemark – Kourou). Ces bases pourraient par ailleurs accueillir les troupes de l'OTAN ou des Alliés, à titre complémentaire, pour des exercices ou des formations.

Cette initiative aurait plusieurs avantages :

- aller au-delà de l' « Erasmus militaire » concernant les seuls officiers, pour mettre en place un système de formations spécialisées au profit des unités militaires européennes, en fonction des expertises de chaque Etat (« Erasmus des unités ») ;
- démontrer que l'Europe de la défense existe et que la défense territoriale n'a pas été oubliée au profit du tout expéditionnaire (comme pourrait le laisser penser la transformation de l'OTAN) ; il y a là un champ à réinvestir pour l'UE ; communiquer, pour valoriser cette initiative et diffuser l'idée que l'Union européenne se préoccupe de la défense des territoires européens ;
- inciter les Etats et régions à lancer des travaux, qui plus est effectués par la main d'œuvre locale, contribuant à la relance et au développement régional (affectation de nouveaux personnels, voire avec leurs familles).

Les obstacles ne sont cependant pas à négliger, comme l'a montré l'installation d'une unité allemande en France : sensibilités politiques évidentes, attractivité variable des régions d'affectation, nécessité de trouver un juste équilibre entre besoins opérationnels, symbole politique et aménagement du territoire, etc.

### **3.2.2. Deuxième axe : renforcer l'industrie européenne de la défense**

Aujourd'hui, les intérêts nationaux et les craintes pour l'emploi incitent à la désunion ; celle-ci est un danger à court terme. Rien ne serait plus dangereux que de se contenter de participer aux principaux programmes américains pour réaliser à court terme des économies, et de menacer ce faisant l'ensemble de la filière du savoir-faire industriel et des bureaux d'études européens. Cette question nécessite un traitement urgent au plan politique, avec une coordination et une incitation européenne.

Une orientation politique forte et durable est indispensable pour réussir cette réforme, qui pourrait être impopulaire sans dispositif d'accompagnement solide.

Ces décisions seront difficiles à prendre. Il faudra obtenir de la plupart des pays de l'Union qu'ils jouent la carte européenne. Ces transformations s'effectueront dans un contexte de concurrence acharnée, et s'appuieront sur un large marché intérieur. Cet élargissement conduira à une consolidation industrielle en Europe et pourrait avoir des répercussions importantes en termes économique et politique.

Pour y parvenir, plusieurs mesures sont proposées : optimiser l'usage de financements communautaires, donner un rôle pivot à l'AED (notamment dans la mise en œuvre des directives sur les marchés de défense et les transferts intra-communautaires), encourager la logique entrepreneuriale pour faire émerger des « champions européens », enfin instaurer une préférence

communautaire et élaborer un *Buy European Act*.

- **Mieux financer la recherche duale en tirant parti des fonds communautaires affectés au 7<sup>ème</sup> PCRD**

**Recommandation n°6 : Accroître le financement communautaire de la recherche pour la filière.**

Le 7<sup>ème</sup> Programme cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (PCRD) pour 2007-2013 est doté de 53,2 Md€. Il s'articule autour de quatre programmes prioritaires, dont « Coopération » (32,4 Md€), qui comporte dix domaines<sup>56</sup>, dont la sécurité (1 400 M€).

Les projets bénéficiant d'un financement du 7<sup>ème</sup> PCRD sont purement civils, y compris pour la sécurité. Néanmoins, les recherches duales civilo-militaires constituent cependant une part importante des entreprises d'armement<sup>57</sup> et pourraient ainsi être financées en collaboration avec l'AED. Dans le domaine « Espace », ces financements servent aux programmes Galileo et GMES (*Global monitoring for environment and security*). Le domaine de la sécurité recouvre le terrorisme, les catastrophes naturelles et la criminalité. La décision du Parlement européen et du Conseil n°1982/2006/CE précise les activités entrant dans le cadre du programme « sécurité » : sécurité des citoyens / sécurité des infrastructures et des services d'utilité publique / surveillance intelligente et sécurité des frontières / rétablissement de la sécurité et de la sûreté en cas de crise. Ces domaines ouvrent de nombreuses possibilités.

Si les fonds du 7<sup>ème</sup> PCRD peuvent être alloués de différentes manières, la principale reste la subvention accordée aux acteurs de la recherche sur la base d'appels à proposition lancés par la Commission européenne. Il est possible de suggérer à cette dernière des besoins à couvrir, afin qu'ils soient repris dans un appel à proposition. Pour les projets relevant de la sécurité, c'est la DG ENTR qui est compétente.

Il conviendrait donc :

- de placer des experts nationaux détachés (END) sélectionnés dans cette DG afin de relayer les priorités françaises servant le renforcement des capacités militaires de l'UE ;
- d'identifier les projets prioritaires répondant à des lacunes capacitaires européennes (connues via son processus capacitaire<sup>58</sup>), pouvant bénéficier d'un financement à ce titre.

- **Donner un rôle pivot global à l'AED**

**Recommandation n°7 : Donner un rôle pivot global à l'AED.**

<sup>56</sup> Parmi les 10 domaines, on trouve aussi les biotechnologies, les technologies de l'information, les nanotechnologies, les matériaux et nouvelles technologies, les transports, l'espace.

<sup>57</sup> Chez Thalès et EADS, les activités civiles sont plus importantes que dans les groupes comparables aux Etats-Unis ou au RU, et l'activité des principaux motoristes est en général soutenue par les programmes civils.

<sup>58</sup> cf. « Vision de long-terme » de l'AED, adoptée en 2006, et le catalogue des besoins : le dernier rapport public (2006) notait que seuls 12 des 64 domaines identifiés comme des lacunes avaient fait l'objet de progrès, parfois partiels.

Le rôle de l'Agence européenne de défense (AED) devra être renforcé, pour en faire :

- l'organe centralisant et validant l'ensemble des données relatives aux forces armées de l'Union européenne ;
- le cadre naturel de toute coopération armement entre membres de l'UE (voire au-delà, comme l'a montré l'A400M), sous la forme de sous-groupes autonomes pour chaque coopération : la Lettre d'intention (LoI<sup>59</sup>) serait ainsi intégrée, comme d'autres initiatives multinationales européennes ;
- le lieu de préparation des bilans réguliers adressés aux ministres de la défense : par exemple, le Plan de développement des capacités devrait être assorti de plans d'actions pour chaque secteur déficitaires, et de rapports aux ministres de la défense. L'AED devrait évaluer périodiquement les efforts des Etats pour mettre en commun et mutualiser leurs ressources (transport stratégique, soutien à l'A400M, etc.) ;
- le responsable de la mise en œuvre des directives communautaires sur les marchés de défense et les transferts intra-communautaires : l'article 296 du TCE permet aux Etats de s'exempter du droit communautaire pour les approvisionnements de défense. Cette situation a cependant conduit à un marché de l'armement éclaté au sein de l'UE, chaque Etat préférant ses producteurs, les autres ayant tendance à recourir aux produits américains. Deux directives ont été adoptées afin de pallier ces abus : une directive sur les marchés de défense qui vise à ouvrir ceux-ci en limitant les cas de recours à l'article 296<sup>60</sup> et introduit plusieurs innovations<sup>61</sup> et une directive sur les transferts intra-communautaires de biens de défense qui permettra de revenir sur l'interdiction des transferts de biens de défense<sup>62</sup>. Ces directives sont en cours de traduction pour publication pendant la présidence suédoise, avec 2011 comme date butoir pour leur transposition. Les modalités de mise en œuvre doivent être définies et font l'objet d'une lutte d'influence entre la Commission et les Etats. Il s'agit en particulier de coordonner les systèmes de certification des Etats et les listes de matériels correspondant aux différentes licences. Si la Commission l'emportait, ce serait une première « ingérence » dans les questions de défense. A l'inverse, confier cette concertation à l'AED permettrait un système plus souple laissant aux Etats leur marge de manœuvre ;
- un interlocuteur crédible de l'OCCAR, des planificateurs nationaux et des agences nationales de l'armement (DGA pour la France).

La désignation d'une personnalité politique de premier plan à la tête de l'AED contribuerait à renforcer son rôle.

---

<sup>59</sup> Coopération intergouvernementale entre la France, leur, l'Allemagne, l'Italie, la Suède et l'Espagne (voir glossaire)

<sup>60</sup> Si le droit des marchés n'est pas assez souple, si des intérêts vitaux son menacés, etc.

<sup>61</sup> La procédure négociée devient la règle, une meilleure protection du secret par une procédure de certification des industriels et sous-traitants, une sécurité des approvisionnements accrue puisque la fiabilité devient un critère de choix des industriels

<sup>62</sup> Autorisation préalable pour toute exportation ou importation (procédures CIEEMG en France). Cette directive introduit trois systèmes de licences (globale, générale, individuelle) pour faciliter les transferts entre Etats membres et entreprises européennes

- **Consolidation industrielle en Europe : la logique entrepreneuriale doit s'imposer**

**Recommandation n°8 : encourager la logique entrepreneuriale pour faire émerger des « champions européens ».**

A la différence des Etats-Unis<sup>63</sup>, l'Europe ne dispose pas d'un acteur capable d'imposer aux industriels de se regrouper en pôles de compétences de taille mondiale. Qui plus est, la nature différente des industries européennes concernées interdit des fusions brutales et décidées par le niveau politique (seule les autorités publiques françaises conservent des intérêts dans les industries d'armement, à la différence, par exemple, des groupes allemands). Cependant c'est là une nécessité, qui permettra aux industries européennes de se renforcer et d'atteindre une taille critique pour être plus compétitives au niveau international.

Fondée sur une logique de partage des compétences, de performance et de réussite, la constitution de groupes rassemblant les industries autour de projets européens structurants (programmes de drone, d'hélicoptère de transport, etc.) devrait permettre d'atteindre le même résultat de manière plus fluide et *in fine* de faire émerger des « champions européens ». Le renforcement de l'AED pourrait y aider, si celle-ci arrive à fédérer les différents besoins nationaux autour de cahiers de charges communs.

Les difficultés ne sont cependant pas à négliger : intérêts économiques, voire politiques, divergents à court terme, concurrences entre industriels pour conserver les compétences « nobles » des programmes (bureaux d'études ou maîtrise d'ouvrage par exemple).

- **Instaurer une préférence communautaire et élaborer un *Buy European Act* :**

**Recommandation n°9 : instaurer une préférence communautaire.**

Lors d'échanges préliminaires à la PFUE, il avait été envisagé d'élaborer un système de préférence communautaire pour l'achat d'armements, similaire à la législation américaine *Buy American Act*, qui permet de fermer certains marchés stratégiques au profit des producteurs nationaux.

Cette idée s'est heurtée à l'opposition de plusieurs Etats et de la Commission.

L'établissement d'une parité avec les Etats-Unis et le renforcement de la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne semble passer par un tel système, qui ne serait que le reflet d'une réelle souveraineté européenne. De plus, la Commission (DG Trade) participe à un cercle permanent de négociation à l'OMC pour le compte des Etats de l'UE ; or les textes de l'OMC font obligation d'ouvrir tous les marchés, sauf la défense. Un tel système apparaît donc, en première analyse, techniquement possible.

<sup>63</sup> En 1993, le Secrétaire à la défense américain Aspin invitait une quinzaine de chefs des industries de l'armement à un « dernier souper » pour leur fixer un ultimatum : consolidez vos entreprises ou liquidez-les. Depuis, l'industrie militaire américaine « a fait sa mue » autour de trois pôles (Lockheed Martin, Northrop Grumman et Boeing).

Il est proposé de mettre en œuvre un *Buy European Act* en matière de biens et services de défense et d'instaurer ainsi une préférence communautaire. Cette solution est préférable à l'ouverture du marché américain en la matière, qui semble illusoire aujourd'hui. En revanche, la mise en place d'une préférence communautaire, si elle réussit, constituera un puissant levier pour amener les Etats-Unis à revoir leur législation vers une plus grande ouverture et un réel marché de défense transatlantique.

Ainsi, si les réticences politiques existent, les avantages économiques ne sont pas négligeables.

### **3.2.3. Troisième axe : la complémentarité opérationnelle avec l'OTAN**

- **Une politique capacitaire redéfinie**

<b>Recommandation n°10 : mettre en commun et rationaliser les capacités militaires européennes.</b>
---

Le défi principal des Européens est de démontrer qu'ils sont devenus une puissance militaire crédible. Leurs capacités militaires doivent être renforcées. Or, le processus capacitaire au niveau européen n'est pas satisfaisant et manque d'ambition : l'Union européenne comptait 1,83 million de soldats en 2007 (contre 850.000 aux Etats-Unis) et pourtant l'objectif des forces déployables n'a été fixé qu'à 60.000 hommes soit moins de 3%. Un niveau plus élevé devrait être décidé, se situant entre 180.000 hommes (10%) et 200.000 (portée symbolique) ; il ne faut cependant pas méconnaître les efforts requis pour faire des armées conçues pour la Guerre froide des forces expéditionnaires.

Pour y remédier, il est proposé :

- concernant les équipements et les effectifs, d'opérer une mutualisation des moyens pour parvenir à une meilleure efficacité. Cette rationalisation sera un premier pas pour combler les lacunes capacitaires existantes (hélicoptères, renseignements, communications et transmissions, ravitaillement, transports) ;
- d'utiliser l'AED comme outil d'amélioration, qui rendrait compte périodiquement aux ministres de la défense.

- **Intégrer la réflexion sur la réforme structurelle de l'OTAN dans le cadre d'une réflexion conjointe sur les perspectives de l'Alliance et de l'UE en termes de sécurité :**

A l'occasion de sa réintégration dans les structures militaires intégrées, la France va occuper au sein de l'OTAN une fonction stratégique, à savoir le Commandement allié pour la transformation (ACT), chargé de l'adaptation de l'Alliance et des forces armées. Elle doit donc être en situation de contribuer à une réforme de l'OTAN nécessaire à l'établissement de ce dialogue transatlantique d'une part, d'un meilleur positionnement européen d'autre part. Le pari est risqué car lié à la disponibilité des autres Alliés, et notamment des Américains, à s'engager dans cette réforme.

**Recommandation n°11 : Rationaliser les structures militaires et civiles de l'OTAN, incluant la réforme de la chaîne de commandement.**

À l'heure où les budgets de la défense diminuent, il est nécessaire de réduire les coûts de fonctionnement de l'Alliance et si possible d'utiliser les économies ainsi réalisées pour combler les manques constatés dans d'autres domaines. La crise actuelle offre paradoxalement une opportunité. Ceci n'ira pas de soi, car une telle entreprise aboutira à remettre en cause des avantages acquis de nombre de nos partenaires présents depuis longtemps à l'OTAN, dont certains ont souvent manifesté leur opposition à une réforme trop radicale (Allemagne, Turquie). Elle peut donc créer des dissensions avec nos partenaires européens, tout en étant soutenue par Washington.

Il n'en faut pas moins faire valoir cette démarche qui est appliquée à l'intérieur des pays membres et dans toutes les organisations internationales (à l'exception de l'UE que nous souhaitons développer, ce qui posera un évident problème d'image et de crédibilité de notre message).

Depuis longtemps, les structures militaires de l'OTAN se réforment, mais elles restent encore largement héritées de la Guerre froide. Les effectifs cibles affectés sont de 15 000 personnes et l'OTAN ne dispose d'aucun état-major déployable. Des marges de progrès évidentes existent. La prochaine revue des effectifs (*Peace Establishment Review*) devrait descendre l'effectif cible à 13.000 personnes, tenant compte des postes non remplis. Il faudra aller plus loin pour adapter les structures au nouveau contexte géopolitique. Pour la France la position sera délicate puisque cette rationalisation sera concomitante à l'arrivée de 1 250 personnels français qui viendront s'intégrer dans ce schéma : viendront-ils en plus (faisant « gonfler » les effectifs), ou en substitution d'autres personnels alliés ? Ce renforcement contraste par ailleurs avec les 9 postes supplémentaires qui pourraient être affectés à l'EMUE sur 2010-2017.

S'agissant du Secrétariat international, il devrait être réformé, autour d'un nombre resserré de divisions : une fusion des aspects liés aux partenariats présents dans différentes divisions<sup>64</sup> pourrait être proposée. La France avait proposé une telle réforme sans être suivie. Cependant, les incertitudes liées aux concessions obtenues par les Turcs<sup>65</sup> en contrepartie de la nomination du Danois Rasmussen comme prochain Secrétaire général de l'OTAN constituent une hypothèque de taille.

• **Une réflexion à mener concernant la chaîne de commandement**

La France s'est retirée en 1966 du commandement intégré, faute d'avoir pu obtenir pendant les huit années antérieures une réforme du fonctionnement de l'organisation (en 1958, la France avait demandé une cogestion de l'Alliance avec le Royaume-Uni et les Etats-Unis, formule qui fait écho à l'espoir actuel de l'exécutif français, au premier semestre 2009, d'une co-direction de l'OTAN par les Américains et les Européens).

L'établissement d'un réel pilier européen à l'OTAN, voire d'une co-direction américano-européenne, ne sera pas l'aboutissement d'une réforme institutionnelle, mais le résultat d'une implication croissante sur le terrain. Il sera plus facile de négocier avec les Etats-Unis le principe

<sup>64</sup> Affaires politiques et questions régionales, diplomatie publique, politique de plans de défense.

<sup>65</sup> Sous toutes réserves, Ankara aurait obtenu de poste d'Adjoint du SG OTAN (DSG, *Deputy Secretary General*, actuellement occupé par l'Italie), la direction d'une division dévolue aux partenariats, dont celui entre l'Alliance et l'UE, le poste de Représentant spécial en Afghanistan et un certain nombre de postes de responsabilité militaires.

d'une telle co-direction quand les moyens (militaires ou autres, notamment sous couvert de l'Union européenne) équilibreront leur effort national. Il importe donc avant tout de renforcer la crédibilité et le niveau de nos moyens.

Aujourd'hui, les Etats-Unis contrôlent les opérations puisque le SACEUR est par tradition toujours un Américain et c'est bien là une « chasse gardée ». Son adjoint est Britannique et Londres n'est pas disposé à laisser ce poste à d'autres, même de façon temporaire. Pour autant, la chaîne de commandement ne saurait être exclue de la réflexion sur la transformation de l'Alliance. En prenant la responsabilité d'ACT, la France doit mener une réflexion large, incluant la réforme d'ACO y compris l'existence de postes de commandement attribués de façon permanente.

### **3.3. Troisième orientation : afficher une complémentarité politique nouvelle avec une doctrine claire de l'UE et de l'OTAN**

#### **3.3.1. La préparation du nouveau concept stratégique**

**Recommandation n°12 : intégrer dans le nouveau Concept stratégique de l'OTAN et dans les textes de l'Union la reconnaissance réciproque des missions des deux organisations et le concept de nécessaire redondance en vue d'améliorer la réponse aux crises.**

Lors du sommet Strasbourg-Kehl d'avril 2009, les Alliés ont décidé d'approuver un nouveau Concept stratégique en 2010<sup>66</sup>. Une déclaration sur la sécurité de l'Alliance a été agréée pour fixer le cadre des travaux. Son paragraphe 7 traite de l'UE : « *L'OTAN reconnaît l'importance d'une défense européenne plus forte et plus capable et se félicite des efforts de l'UE pour renforcer ses capacités (...)* ».

L'Union européenne a d'ores et déjà inscrit la complémentarité avec l'OTAN dans le traité de Lisbonne (art. 42§7). S'il ne faut pas attendre trop d'un Concept stratégique, document de compromis entre les 28 Alliés, ce texte pourrait constituer un test utile des effets de la rénovation du lien transatlantique par la France. A ce titre, le nouveau Concept pourrait permettre d'inscrire cinq principes novateurs :

- pleine reconnaissance de la PESD par l'OTAN avec, de façon réciproque lors de la révision de la Stratégie de sécurité de l'UE (via le Livre blanc européen proposé), la prise en compte dans les textes de l'Union du rôle de l'OTAN dans la défense européenne<sup>67</sup> ;
- abandon de l'expression « pas de duplications non nécessaires » au profit du concept de « nécessaire redondance » : face à la multiplicité et à la complexité des crises, les Alliés et les Européens doivent s'assigner comme objectif de disposer des capacités militaires suffisantes pour faire face à l'ensemble des crises, voire pallier le défaut de l'un d'eux. L'OTAN et l'UE doivent sortir d'une logique d'inhibition, qui a jusqu'à présent empêché l'émergence des moyens militaires européens qui permettraient de réaliser le « partage du fardeau » souhaité

<sup>66</sup> §1 du communiqué et §10 de la déclaration sur la sécurité de l'Alliance donnant mandat au Secrétaire général.

<sup>67</sup> Il est à noter que tel est déjà le cas dans le traité de Lisbonne en cours de ratification à la date de rédaction de ce rapport.

par les Etats-Unis. Entrerait dans cette catégorie l'accroissement des capacités militaires européennes clefs (avions de transport, hélicoptères, etc.) ;

- rappel du rôle militaire de l'OTAN qui ne saurait se confondre avec un rôle de nature politique ;
- rappel de la portée géographique de l'Alliance qui doit demeurer conforme au champ du Traité de 1949 ; l'OTAN n'a pas vocation à se transformer en une « communauté de démocraties » par le biais d'une extension du nombre de partenariats, qui entraînerait immanquablement une dilution de la relation transatlantique, et la création d'un antagonisme entre pays occidentaux et pays du Sud ;
- le refus de tout partage des rôles *a priori*. L'UE est apte à remplir des missions militaires de haute intensité, en fonction de ses intérêts propres, qu'elle doit pouvoir organiser avec ses seules ressources ou par la mobilisation des capacités en application des accords de « Berlin + ». Les Alliés européens devraient refuser tout partage des rôles entre l'OTAN et l'Union européenne qui reviendrait à cantonner cette dernière aux phases post-conflits (reconstruction, aide au développement...), la transformant en agence financière pour l'Alliance, ou qui assignerait certaines zones géographiques à l'Europe (Afrique par exemple). Aucune logique prédéterminée ne saurait s'imposer à l'Union qui rappelle qu'elle intervient dans le cadre de la légitime défense ou d'un mandat de l'organisation des Nations Unies (proposition en cohérence avec la doctrine allemande sur l'emploi des forces armées et du Livre blanc français).

### **3.3.2. Une déclaration du Conseil Européen rappelant le cadre d'intervention de l'Union européenne**

**Recommandation n°13 : élaborer une doctrine lisible de l'intervention européenne en matière de sécurité, positionnant l'action militaire de l'Union en lien avec les autres outils, civils, de sécurité d'une part, avec le rôle de l'ONU d'autre part.**

Même s'il convient de s'interroger sur l'opportunité de présenter un cadre rigide d'intervention, l'ambition européenne doit être perceptible à travers une doctrine, résumée ci-dessous de manière schématique et qui aurait vocation à être explorée et précisée dans le Livre blanc européen proposé. Il s'agit d'un effort de lisibilité d'autant plus indispensable que l'Union européenne interviendra parfois de manière conjointe avec l'OTAN et a tout intérêt à ce qu'elle soit bien perçue comme un partenaire, et non une simple composante.

- **Les interventions de l'UE se situent toujours, sauf lorsqu'elle est elle-même en état de légitime défense, dans le cadre d'un mandat de l'Organisation des Nations Unies.**  
Cela a été le cas de la plupart des interventions récentes au titre de la PESD (exception de l'intervention de 1999 au Kosovo, qui entache cette doctrine pour certains des Européens). De plus, en dehors de l'opération EUFOR RDC, toutes ont été potentiellement des opérations de guerre, puisque prévues sous le chapitre 7 de la charte des Nations Unies autorisant le recours à la force.

- **Elles se placent dans une logique globale : à ce titre, les Européens devraient veiller à ce que l'OTAN ne déborde pas de sa mission militaire, ce point étant un axe capital du partenariat OTAN-UE.**

Le mode d'intervention de l'Union est global, et non limité à une logique militaire, ce que doit être à l'inverse l'OTAN<sup>68</sup>. L'UE intervient dans le cadre de ses objectifs de politique étrangère et en utilisant divers moyens : coopération, formation civile, aides gouvernementales, sans dissocier les unes des autres et sans déléguer *a priori* à l'OTAN les interventions militaires.

Concrètement, le concept « d'approche globale » dans la résolution des crises doit être un critère discriminant des opérations de l'Union. Cette singularité de l'approche européenne, affirmée au Conseil européen de Santa Maria de la Ferra (juin 2000), a été rappelée par le rapport de décembre 2008 sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité : « *nous devons renforcer notre aptitude à combiner les compétences civiles et militaires, depuis la conception de la mission jusqu'à sa mise en œuvre, en passant par la phase de planification* ».

- **Elle conditionne son aide financière à la reconstruction dans les zones dévastées à une logique de contrôle, par ses institutions et celles de l'ONU, pour éviter corruption et détournement au profit d'autres objectifs.**
- **L'Europe gère elle-même ses interventions armées, hors du cadre tutélaire des États-Unis ou de l'OTAN.**

Au-delà de l'expression de l'identité et de la souveraineté européennes sur la scène internationale, cet aspect est important également parce que les différences de doctrine militaire entre l'Union européenne et l'OTAN (celle-ci fondée sur le modèle américain) rejaillissent sur la manière dont les interventions sont perçues. Les pays européens s'appuient pour la plupart sur le concept de « violence maîtrisée », alors que les États-Unis conçoivent la guerre comme une montée aux extrêmes qui ne s'arrête que lorsque l'ennemi est vaincu, conception qui explique l'absence d'hésitation à employer la force de manière massive, ce que les Européens s'interdisent pour des raisons historiques. C'est bien la culture militaire américaine qui irrigue durablement l'OTAN par le biais des officiers généraux qui y sont affectés<sup>69</sup>.

### 3.3.3. Les partenariats stratégiques de l'Union européenne

**Recommandation n°14 : renforcer les partenariats stratégiques de l'Europe dans le monde pour y inclure les aspects de sécurité et faire de l'UE un partenaire indispensable aux États-Unis, complémentaire de l'OTAN.**

L'Union européenne a développé des partenariats stratégiques avec les États clefs de l'ordre international : Russie, Canada, Inde, Chine, Japon, Brésil et bien sûr États-Unis.

L'Union devrait optimiser ces partenariats, afin de faire notamment de la relation Europe - États-Unis un pendant nécessaire à celle entre l'Union européenne et l'OTAN. Bon nombre de questions de sécurité doivent désormais se traiter, non à l'OTAN, mais dans un dialogue renforcé

<sup>68</sup> Ce point soulèvera des divergences avec nos partenaires car la plupart des Alliés, y compris membres de l'UE, ne sont pas convaincus par un tel discours et adoptent une démarche pragmatique qui consiste à utiliser les outils existants.

<sup>69</sup> cf. « *Relire De la guerre de Clausewitz* » par Benoît Durieux.

entre Washington et Bruxelles : lutte contre le terrorisme, sécurité énergétique (politique commerciale de diversification des approvisionnements, financement des infrastructures...), changements climatiques, etc. Certains cercles de réflexion américains, jusqu'alors atlantistes, appellent aujourd'hui de leurs vœux le renforcement de la coopération Europe - Etats-Unis en complément de celle entre l'OTAN et l'Union<sup>70</sup>. Ceci permettrait en outre de sortir du blocage généré par le différend turco-chypriote.

A cet égard il est proposé :

- de renforcer les partenariats stratégiques de l'UE, notamment vers les Etats-Unis, mais aussi le Canada, la Turquie, la Norvège, l'Islande (tous Alliés), la Russie, l'Inde, le Brésil, en donnant aux aspects sécuritaires une nouvelle importance. Ceci permettrait d'établir un triangle stratégique UE – Etats-Unis – OTAN où chaque pôle serait complémentaire des autres (cf. Annexes 7 et 10) ;
- de créer un cercle de partenaires à l'OTAN reconnu comme un 1<sup>er</sup> cercle bénéficiant de mécanismes de consultation privilégiés à élaborer (pays de l'UE non membres de l'OTAN (Autriche, Chypre, Finlande, Irlande, Malte, Suède), comme pendant des réunions COPS + 7 de l'UE ; l'obstacle turc sera cependant difficile à surmonter ;
- réciproquement, poursuivre les consultations menées par le COPS (format UE + 7), comme cela a été le cas à deux reprises depuis octobre 2008.

---

<sup>70</sup> Voir Ron Asmus et le CSIS cités *supra*

## POUR UNE NOUVELLE COMPLEMENTARITE : SYNTHESE DES 14 RECOMMANDATIONS

### 1. Première orientation : une volonté politique déterminée

- **Recommandation n° 1** : soumettre une initiative française pour rassembler autour d'une ambition politique nouvelle et mieux partagée ;
- **Recommandation n° 2** : sans attendre la ratification du Traité de Lisbonne, mettre en œuvre les dispositions du texte dans le cadre de coopérations entre pays intéressés ;
- **Recommandation n° 3** : informer et débattre de l'action extérieure de l'UE et notamment de la PESD aux niveaux national et européen ;

### 2. Deuxième orientation : les mesures concrètes que la France pourrait porter auprès de ses partenaires européens

- **Recommandation n° 4** : mettre en place un état-major de planification et de commandement (OHQ) européen permanent avec les pays qui le souhaitent, tout en multipliant les coopérations au cas par cas avec le Royaume-Uni ;
- **Recommandation n° 5** : proposer le financement d'implantations de défense par une partie des fonds structurels, pour répondre à des objectifs stratégiques et intéresser de nouveaux pays au succès de la PESD par des implantations sur leur sol ;
- **Recommandation n° 6** : accroître le financement communautaire de la recherche pour la filière ;
- **Recommandation n° 7** : donner un rôle pivot global à l'AED ;
- **Recommandation n° 8** : encourager la logique entrepreneuriale pour faire émerger des « champions européens » ;
- **Recommandation n° 9** : instaurer une préférence communautaire ;
- **Recommandation n° 10** : mettre en commun et rationaliser les capacités militaires européennes ;
- **Recommandation n° 11** : rationaliser les structures militaires et civiles de l'OTAN, incluant la réforme de la chaîne de commandement.

### 3. Troisième orientation : l'affichage d'une complémentarité politique nouvelle avec une doctrine claire de l'UE et de l'OTAN

- **Recommandation n° 12** : intégrer dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN et dans les textes de l'UE la reconnaissance réciproque des missions des deux organisations et le concept de nécessaire redondance en vue d'améliorer la réponse aux crises ;
- **Recommandation n° 13** : élaborer une doctrine lisible de l'intervention européenne en matière de sécurité, positionnant l'action militaire de l'Union en lien avec les autres outils civils de sécurité d'une part, avec le rôle de l'ONU d'autre part ;
- **Recommandation n° 14** : renforcer les partenariats stratégiques de l'Europe dans le monde pour y inclure les aspects de sécurité et faire de l'UE un partenaire indispensable aux Etats-Unis, complémentaire de l'OTAN.

## CONCLUSION

L'Union européenne inscrit l'ensemble de ses actions en matière de politique de sécurité et de défense dans le cadre des Nations Unies. En matière de sécurité, il lui appartient également de développer des partenariats.

Dans le même temps, confrontée à la contradiction entre le champ de ses missions, désormais extrêmement vaste, et son incapacité à atteindre les objectifs à travers la seule réponse militaire, l'OTAN et surtout les Etats-Unis demandent un partenariat complémentaire avec l'UE, appelé à renforcer ses moyens militaires, d'autres forces civilo-militaires, et avec des organisations internationales.

Ces orientations sont convergentes. Elles interviennent également dans un contexte de retour en force de la régulation internationale et de la nécessité de s'appuyer sur les Nations Unies pour disposer d'un cadre juridique légitimant les interventions.

L'ONU peut également être le lieu créant le cadre d'une coopération entre l'Union européenne et l'OTAN et il n'est pas exclu dans ce cas que pour une opération de stabilisation portée politiquement par l'Union européenne, l'OTAN puisse par ce biais être mise à contribution, et pourquoi pas, en coopération avec des autres organisations régionales ; l'Union pourrait ainsi davantage contribuer à la prévention et à la résolution des conflits dans le monde en appliquant son savoir faire et ses relations au niveau politique.

Le changement d'administration américaine, les réflexions en cours sur un nouvel horizon politique de l'Europe qui souhaite trouver sa place dans un monde multipolaire, et l'accord de l'OTAN pour modifier son concept stratégique constituent un contexte favorable pour atteindre cette complémentarité souvent évoquée, mais qui peine à se concrétiser face aux obstacles actuels, sources de concurrence exacerbée.

En 2010, aura lieu le prochain rendez-vous entre les deux organisations pour réaliser un exercice de gestion de crise conjoint (CMX/CME). Cette échéance peut être saisie pour rechercher un cadre de coopération, une complémentarité réelle et non subordonnée, au service d'un partage d'efforts permettant que la sécurité dans le monde soit ainsi renforcée.

## Glossaire

**ACO** : *Allied Command for Operations*, Commandement allié des opérations à l'OTAN, situé à Mons, Belgique (SHAPE)

**ACT** : *Allied Command for Transformation*, Commandement allié de la transformation de l'OTAN, situé à Norfolk, Etats-Unis

**AED** : Agence européenne de défense

**APC** : Accord de partenariat et de coopération de l'UE

**ARYM** : Ancienne République Yougoslave de Macédoine

**BITDE** : Base industrielle et technologique de défense européenne

**CCNA** : Conseil de coopération nord atlantique

**CED** : Communauté européenne de défense

**CIEEMG** : Comité interministériel d'examen des exportations de matériels de guerre

**CMUE** : Comité militaire de l'Union européenne. Il est composé des chefs d'état-major des armées (CEMA) des Etats membres, représentés à Bruxelles, au Secrétariat du Conseil, par leurs représentants militaires (REPMIL). Enceinte de consultation et de coopération militaire entre les Etats membres, il est chargé de fournir au COPS des avis et recommandations et assume la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'UE

**CMX / CME** : *Crisis management exercise*, exercice de gestion de crise

**COPS** : Comité politique et de sécurité, mis en place au sein du Conseil de l'Union européenne, pour suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC et contribuer à la définition des politiques en politiques convenues. C'est cet organe qui a assuré le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crises menées par l'UE. Cette mission de contrôle consiste selon les textes à évaluer, sur la base des avis du CMUE, les options militaires stratégiques (incluant la chaîne de commandement, le concept d'opération et le plan d'opération) avant de les soumettre au Conseil

**COR** : Conseil OTAN-Russie

**COU** : Commission OTAN-Ukraine

**CPEA** : Conseil de partenariat euro-atlantique (OTAN, *Euro-Atlantic Partnership Council*) rassemblant 22 pays et les 28 Alliés

**DM** : Dialogue méditerranéen (OTAN) regroupant 7 Etats du pourtour méditerranéen

**DPC** : *Defence Planning Committee*, Comité des plans de défense

**EMUE** : Etat-major de l'Union européenne mis en place au sein du Secrétariat général du Conseil pour exécuter les tâches confiées par le CMUE et fournir l'expertise militaire dont peuvent avoir besoin les différents organes de l'Union, au premier rang desquels le SG/HR. C'est cet organe qui est chargé de la planification stratégique des opérations de gestion de crise de l'UE (évaluation de la situation, définition du cadre politico-militaire), ainsi que de l'identification des moyens au sein des différents Etats membres

**EUBAM** : *EU Border Assistance Mission*, Mission d'assistance de l'UE sur la frontière

**EU COPPS** : *EU Coordinating Office for Palestinian Police Support*, Bureau de coordination de l'UE pour le soutien à la police palestinienne

**FEDER** : Fonds européen de développement régional

**FIAS** : Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF, *International Security Assistance Force*)

**FRR** : Force de réaction rapide

**GT 1500** : Groupements tactiques 1500 (*Battle groups 1500*)

**HHG** : *Helsinki Headline Goal*, niveau d'ambition d'engagement fixé au Conseil d'Helsinki en 1999, revu en 2004 par le *Headline Goal 2010*

**ICI** : Initiative de coopération d'Istanbul (OTAN), rassemblant quatre pays du Golfe persique

**IFOR** : *Implementation Force*, Force de mise en œuvre des accords de Dayton-Paris sur la Bosnie-Herzégovine

**JAPD** : Journée d'appel à la préparation de défense

**JSF** : *Joint Strike Fighter*, avion d'attaque multirôle

**KFOR** : *Kosovo Force*, Force de l'OTAN chargée de maintenir la paix au Kosovo

**LoI** : *Letter of Intent*, Lettre d'intention, groupe rassemblant les six principaux producteurs d'armements européens (RU, Allemagne, France, Italie, Espagne et Suède) et ayant fait l'objet d'un accord international

**MAP** : *Membership action plan*, Plan d'action pour l'adhésion

**NTM-A** : *NATO Training Mission in Afghanistan*, Mission de formation de l'OTAN en Afghanistan

**NTM-I** : *NATO Training Mission in Iraq*, Mission de formation de l'OTAN en Irak

**NPG** : *Nuclear Planning Group*, Groupe de plans nucléaires

**OCCAr** : Organisation conjointe de coopération en matière d'armement

**OHQ** : *Operational Headquarters*, état-major de commandement et de planification

**ONU** : Organisation des Nations Unies

**OTAN** : Organisation du traité de l'Atlantique Nord

**PCC** : *Prague Capabilities Commitment*, Engagement capacitaire de Prague

**PCRD** : Programme cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration

**PESC** : Politique européenne de sécurité commune

**PESD** : Politique européenne de sécurité et de défense

**PEV** : Politique européenne de voisinage

**PFUE** : Présidence française de l'Union européenne

**PNR** : *Passenger Name Records* (échange de données nominatives personnelles des passagers sur les vols transatlantiques)

**POW-DAT** : *Programme of Work – Defense against Terrorism*, Programme de travail – Défense contre le terrorisme

**PPP** : Partenariat pour la Paix (*Partnership for Peace*), regroupant 22 Etats autour des Alliés

**SFOR** : *Stabilisation Force*, Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine

**SHAPE** : *Supreme Headquarters for Allied Powers in Europe*, Quartier général suprême des

forces alliés en Europe

**TCP** : *Tailored cooperation programme*, Programme de coopération « sur mesure »

**UE** : Union européenne

**UEO** : Union de l'Europe Occidentale

## ANNEXES

<b>ANNEXE 1 : L'EXTENSION DES MEMBRES ET DES PARTENARIATS DE L'OTAN.....</b>	<b>48</b>
<b>APPENDICE A L'ANNEXE 1 : PAYS MEMBRES DES DIFFERENTS PARTENARIATS DE L'OTAN.....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXE 2 : L'EVOLUTION DE LA POSITION DE LA FRANCE VIS-A-VIS DE L'OTAN .....</b>	<b>52</b>
<b>ANNEXE 3 : OPERATIONS PESD .....</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXE 4 : CHIFFRES CLEFS UE – ETATS-UNIS .....</b>	<b>56</b>
<b>APPENDICE 1 A L'ANNEXE 4 : BUDGETS DE DEFENSE DES PAYS DE L'UE EN 2007 .....</b>	<b>58</b>
<b>APPENDICE 2 A L'ANNEXE 4.....</b>	<b>59</b>
<b>APPENDICE 3 A L'ANNEXE 4 : LES DEPENSES DE DEFENSE EN % DU PIB EN 2008 DANS L'UE .....</b>	<b>60</b>
<b>APPENDICE 4 A L'ANNEXE 4 : EFFECTIFS DES FORCES ARMEES ALLIEES (OTAN) .....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE 5 : ENVIRONNEMENT DE LA BASE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE DE DEFENSE EUROPEENNE .....</b>	<b>62</b>
<b>ANNEXE 6 : LES OUTILS DE LA POLITIQUE ETRANGERE DE L'UNION EUROPEENNE ....</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXE 7 : LE TRIANGLE STRATEGIQUE UE – ETATS-UNIS – OTAN OU COMMENT RENFORCER LA .....</b>	<b>70</b>
<b>RELATION UE / US EN COMPLEMENT DE LA RELATION OTAN / UE.....</b>	<b>70</b>
<b>APPENDICE A L'ANNEXE 7 : UNE « UNION TRANSATLANTIQUE » .....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE 8 : APPORTS DU TRAITE DE LISBONNE EN MATIERE DE DEFENSE .....</b>	<b>72</b>
<b>ANNEXE 9 : DETAILS DE LA RECOMMANDATION N° 5.....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXE 10 : LES PARTENARIATS STRATEGIQUES DE L'UNION EUROPEENNE.....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE 11 : COUTS INDICATIFS DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>80</b>
<b>ANNEXE 12 : PERSONNALITES AUDITIONNEES .....</b>	<b>82</b>

## **Annexe 1 : L'extension des membres et des partenariats de l'OTAN**

### A/ L'élargissement des membres de l'OTAN

Le nombre des pays non membres avec lesquels l'Alliance coopère s'est considérablement accru depuis sa fondation.

Depuis 1949, l'OTAN a connu un élargissement continu de ses membres : aux 12 membres fondateurs s'ajoutent progressivement la Grèce et la Turquie (1952), la République fédérale d'Allemagne (1955), l'Espagne (1982), puis les vagues d'élargissements post-Guerre froide en 1999 (Hongrie, Pologne et République tchèque), 2004 (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) et mars 2009 (Albanie et Croatie).

### B/ Une extension des partenariats pour stabiliser les marches des Alliés

Depuis la fin de la Guerre froide, c'est surtout le dynamisme et l'extension, continus, des partenariats de l'OTAN qui frappe. Dès 1991, l'Alliance adopte une conception plus large de la sécurité, qui repose sur le partenariat et la transparence (sommet de Rome de 1991) : il implique de coopérer, en matière de sécurité et de défense, avec les adversaires d'hier pour stabiliser de nouveaux pays fragiles, les aider à se réformer, et en faire les partenaires de demain.

Dès 1991 est créé un Conseil de coopération nord atlantique (CCNA), qui se réunit pour la première fois le 20 décembre, jour de la dissolution de l'URSS. En 1994, le **Partenariat pour la Paix** (PPP) lui succède et un **Dialogue méditerranéen** (DM) est établi à destination de sept pays.

Le PPP a essentiellement pour vocation de stabiliser les pays nouvellement indépendants d'Europe centrale et orientale et les ex-républiques soviétiques du Caucase et d'Asie centrale, en leur faisant bénéficier d'un vaste programme de coopération destiné à moderniser leur défense et à les sensibiliser à certains principes (contrôle démocratique des forces armées par exemple). C'est pourquoi, outre ces pays, le Partenariat pour la Paix inclut les Alliés et certains pays d'Europe occidentale, neutres (Autriche, Finlande, Irlande, Suisse) ou ne souhaitant pas adhérer à l'Alliance (Suède), qui participent à ces actions de coopération et de formation.

Le Dialogue ouvre l'Alliance à la rive sud de la Méditerranée, toujours dans le souci d'étendre la sphère de sécurité des Alliés (sans pour autant empiéter sur des formats restreints chargés de la résolution de certains dossiers, comme le Quartet pour le conflit israélo-arabe). Le Dialogue méditerranéen s'adresse au Maroc, à la Mauritanie, à l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, la Jordanie et Israël. Il sera renforcé au sommet d'Istanbul de 2004 par une batterie de mesures concrètes.

En 1997, l'Alliance atlantique formalise davantage ses liens avec des partenaires extérieurs (établissement du Conseil de Partenariat Euro-Atlantique, CPEA) et les complète par un **Conseil OTAN-Russie** (COR) et une **Commission OTAN-Ukraine** (COU), qui singularisent les relations avec ces deux pays, par ailleurs également membres du CPEA.

Le COR regroupe les 28 pays alliés pour travailler comme partenaires égaux : il offre un cadre pour des consultations régulières (au moins mensuelles) sur des questions sécuritaires d'actualité et des coopérations pratiques dans des domaines d'intérêt commun. Son programme s'appuie sur le cadre de coopération bilatérale défini dans l'acte fondateur OTAN-Russie de 1997. Afin de faciliter cette coopération, la Russie a établi une mission diplomatique auprès de l'OTAN et

ouvert des antennes militaires à ACO et ACT. Le COR est un lieu de dialogue privilégié avec la Russie sur tous les sujets de sécurité qu'ils fassent ou non l'objet d'un consensus afin de rechercher des solutions aux problèmes et d'instaurer une coopération pratique. Ce dialogue OTAN – Russie a déjà permis dans le passé des échanges de vues sur la situation dans les Balkans, en Afghanistan, en Géorgie, en Ukraine, au Belarus (Biélorussie), en Asie Centrale, au Moyen-Orient et en Irak et sur des questions telles que la transformation de l'OTAN, la sécurité énergétique, la défense anti-missile et le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). Dans certains cas, ce dialogue a débouché sur l'adoption de positions conjointes à propos du contrôle des frontières dans les Balkans (février 2003), de la réforme de la défense en Bosnie-Herzégovine (juillet 2003) et de l'élection présidentielle en Ukraine (décembre 2004). Pour compléter le Conseil, un bureau d'information de l'OTAN a été ouvert à Moscou.

Jouissant d'un traitement particulier, Serbie et Bosnie-Herzégovine ont chacune fait l'objet d'un Programme de coopération sur mesure (*Tailored Cooperation Programme*, TCP), avant de rejoindre le PPP/CPEA en 2006.

En 2004, les Alliés, sous la pression de Washington décidée à décliner le nouveau concept de Grand Moyen-Orient dans l'ensemble des enceintes internationales, décident d'inviter les pays du Golfe persique à coopérer avec l'OTAN en matière de sécurité : c'est l'**Initiative de coopération d'Istanbul** (ICI), qui agrandit encore le cercle des partenaires. Sur les six pays visés, seuls quatre ont répondu : Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït et Qatar (à l'exception notable de l'Arabie saoudite et d'Oman).

#### C/ Des coopérations plus lointaines : Alliance globale ou visées opérationnelles ?

En dehors de ces partenariats structurés, l'Alliance entretient des relations plus distendues avec des pays plus lointains, initialement baptisés « Triples nons »<sup>71</sup>, devenus en 2004 les « **Pays de contact** » : il s'agit surtout de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Japon et de la Corée du Sud. Ces coopérations tendent à se formaliser de plus en plus et à gagner en visibilité (adoption de TCP en 2007, visites ministérielles, etc.). Le Secrétariat général de l'OTAN y voit la preuve de l'adaptation de l'Alliance à un monde global et Washington y confirme des alliances nouées à titre bilatéral.

Au-delà, les opérations de l'OTAN ont conduit à un effet de contagion : l'Afghanistan était le prétexte d'un dialogue avec New Delhi et Pékin, voire avec Téhéran (tous voisins) et d'une coopération croissante avec le Pakistan, qui bénéficie lui-même d'un TCP (2006).

Le Secrétariat international de l'OTAN a favorisé ces relations, allant parfois jusqu'à les susciter sans réelle justification (voyage en Chine, tentative de dialogue avec l'Autorité palestinienne, avortée à la suite de l'élection du *Hamas*). Il en est de même à la faveur des exercices : le contournement de l'Afrique par une flotte mise sous pavillon OTAN est le prétexte à une coopération avec l'Afrique du Sud, un exercice à distance stratégique avec le Cap Vert (*Livex* 2007) donne lieu à des coopérations ponctuelles avec les autorités capverdiennes.

\*

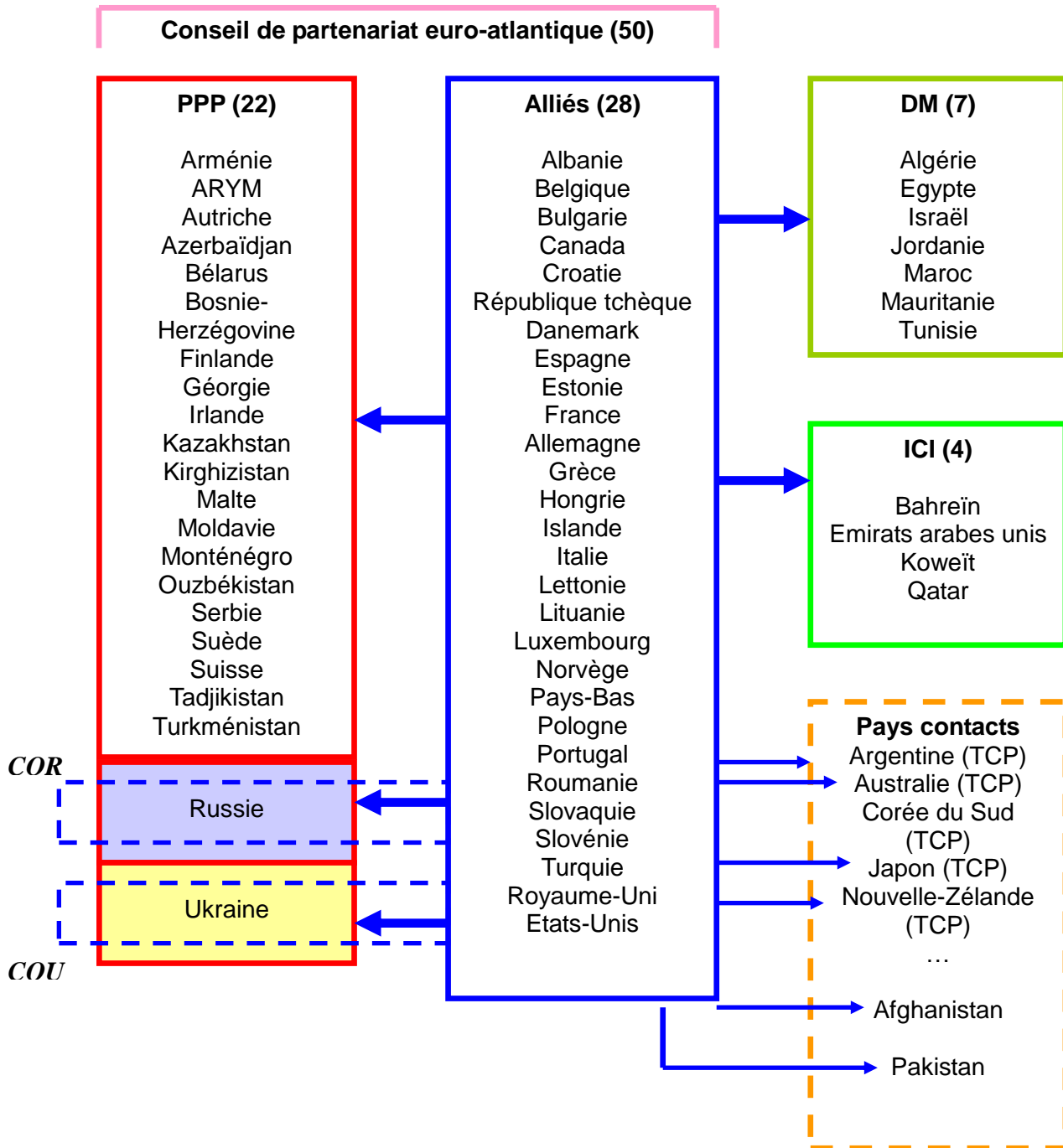
Le CPEA regroupe aujourd'hui vingt-deux Etats, le DM sept, l'ICI quatre. Ajoutés aux Alliés, cela fait 61 Etats. Si l'on compte les Pays de contact et quelques autres exemples, l'Alliance entretient et développe un réseau de partenaires extérieurs d'environ 70 Etats, soit plus du tiers des membres des Nations-Unies.

<sup>71</sup> Car non-Alliés, non-Partenaires, non-Dialogue méditerranéen



**Appendice à l'Annexe 1 : pays membres des différents partenariats de l'OTAN**

Les Alliés au cœur d'un réseau de plus en plus étendu d'Etats partenaires.



**NB 1 :** l'ARYM est candidat à l'adhésion et participe à ce titre au plan d'action pour l'adhésion (MAP, *Membership Action Plan*)

**NB 2 :** Géorgie et Ukraine sont aussi candidats à l'adhésion mais ne disposent pas du MAP

## **Annexe 2 : L'évolution de la position de la France vis-à-vis de l'OTAN**

### **1 – La période 1949-1995**

Membre fondateur de l'Alliance atlantique, et signataire, le 4 avril 1949, avec 11 autres Etats, du Traité de l'Atlantique Nord, la France tente après la crise de Suez (1956), sous l'impulsion du Général de Gaulle, d'obtenir de Washington un rééquilibrage des responsabilités entre Américains et Européens au sein de l'OTAN. Elle propose un *triumvirat* des puissances nucléaires Royaume-Uni / Etats-Unis / France (mémoire de 1958), rejeté par les autorités américaines.

Après huit ans de vaines tentatives, la France tire ses conclusions de Suez (où Washington a mis un coup d'arrêt aux opérations franco-britanniques) et du rejet américain et annonce son retrait de la structure militaire intégrée.

Ceci permettait à la France de tenir une place singulière au sein du concert des nations, à la fois Alliée, mais conservant toute sa liberté de parole et disposant d'une autonomie militaire totale, notamment en matière de dissuasion nucléaire.

Les structures de l'OTAN situées en France sont démantelées, et les forces étrangères stationnées sur le territoire national partent. Les autorités françaises ne sont plus représentées au Comité des plans de défense (DPC, *Defence Planning Committee*), au Groupe des plans nucléaires (NPG, *Nuclear Planning Group*), au Comité militaire, et les ministres Affaires étrangères et défense ne viennent plus aux réunions. La France retire son personnel des structures OTAN. Le représentant permanent de la France reste en fonction et siègera sans interruption au Conseil de l'Atlantique Nord.

### **2 – Un rapprochement progressif depuis 1995**

L'année 1995 marque un tournant dans la relation de la France avec l'Alliance atlantique. Concrétisant une volonté de rapprochement avec l'OTAN datant du début des années 90, les autorités françaises décident de participer à nouveau aux réunions des ministres de la défense et des chefs d'état-major (au sein du Comité militaire où elles disposaient depuis 1966 d'un statut d'observateur). La France ne réintègre cependant ni le DPC, ni le NPG. La question d'une réintégration « pleine et entière » (hors NPG) achoppera sur la question d'un rééquilibrage au profit des Européens des commandements de l'Alliance, sans qu'il soit possible de savoir si Paris a réellement souhaité obtenir le commandement en charge de la Méditerranée (CINCSOUTH situé à Naples), stratégique pour les Etats-Unis qui y contrôlent aussi leur VI<sup>ème</sup> flotte nationale, garant de la sécurité d'Israël.

Parallèlement, Paris, impliqué dans le règlement de la crise de Bosnie-Herzégovine depuis 1992, accepte de mettre ses troupes sous le commandement de l'OTAN au sein de l'IFOR<sup>72</sup>, puis de la SFOR. Cette participation aux opérations « hors article 5 » consacre *de facto* une extension du rôle de l'OTAN et amène la France à insérer un certain nombre d'officiers, notamment au Grand quartier général des forces alliées en Europe (SHAPE, *Supreme Headquarters for Allied Powers in Europe*). La France sera, en 1999, le premier contributeur européen à l'opération « Force alliée » et prend en charge, depuis lors, le secteur le plus difficile au sein de la KFOR au Kosovo (secteur Nord, situé dans la zone de contact des deux communautés serbe et albanophone). La France participera aussi aux opérations en ARYM (2001-2003), en favorisant la transition entre

<sup>72</sup> Respectivement Force de mise en œuvre, *Implementation Force*, et Force de stabilisation, *Stabilisation Force*

l'OTAN et l'Union européenne, et en Afghanistan (à compter de 2003). Des généraux français ont commandé les forces OTAN au Kosovo et en Afghanistan.

Depuis la fin de la Guerre froide, la France est donc devenue un contributeur régulier et substantiel de toute opération de l'Alliance, oscillant entre le 3<sup>ème</sup> et le 5<sup>ème</sup> rang, mais reconnu pour la qualité de ses troupes. Sur le plan financier, la France est le 4<sup>ème</sup> contributeur au budget civil (avec 25,5 M€, soit 13,75%) et le 3<sup>ème</sup> au budget militaire (113 M€, soit 12,87%). Au total, avec 138 M€ en 2007, la France est le 5<sup>ème</sup> contributeur financier (avec 7,5%). Jusqu'à présent, la position singulière de la France lui permettait de n'abonder qu'une partie du budget militaire<sup>73</sup>.

Ce rapprochement avec l'Alliance a mené à la mise en place de 110 officiers français « insérés » dans les structures OTAN, soit une représentation française bien loin de refléter sa contribution au budget et aux opérations alliées (les Britanniques et les Allemands en ont plus de 2.000 chacun, les Italiens 1.200).

### **3 – La rénovation de la relation entre la France et l'OTAN**

La rénovation de la relation entre la France et l'OTAN, concrétisée par l'organisation à Strasbourg-Kehl du Sommet du 60<sup>ème</sup> anniversaire, emporte un certain nombre de conséquences, qui ne sont pas sans portée sur les ressources françaises.

Ainsi, elle implique une participation à l'ensemble des budgets et une dotation en personnels, lui permettant de reprendre toute sa place : Paris aurait obtenu 25 étoiles, soit l'équivalent de 1.250 personnels. Le rapport parlementaire du Sénateur Poncet soulignait en 2007 : « *un retour plein et entier dans l'ensemble des structures de commandement exigerait (...) une forte augmentation de notre participation financière et une contribution massive en personnels (...). Une telle perspective ne paraît pas raisonnablement envisageable aujourd'hui.* ». Le contexte économique et budgétaire était autrement plus favorable à celui de 2009, or ces exigences demeurent. Le coût du retour serait évalué à 85 M€ par an (430 M€ sur la période 2009-2013), pris sous enveloppe sur le budget Défense, donc au détriment d'autres missions. Ceci exigera des arbitrages.

De plus, tenir toute notre place au sein de l'Alliance atlantique aura un coût non neutre sur les moyens affectés à l'Union européenne : de 110 personnels insérés, nous devrions passer à 1.250, soit une multiplication par plus de 10 et plus qu'un doublement des postes de Défense à l'étranger<sup>74</sup>. Ceci devrait entraîner une facture de 100 M€, à laquelle il faudra ajouter notre participation à l'ensemble des budgets de l'OTAN (soit 430 M€).

Ces personnels et ces budgets ne seront pas consacrés aux progrès de l'Europe de la défense (ni même aux équipements de défense français) et seront pris sous enveloppe budgétaire constante. Mais, il est possible d'envisager, si la réforme de l'OTAN (à laquelle Paris demeure attachée) aboutit, que les personnels passent par l'OTAN avant de rejoindre les structures de l'Union européenne. La construction de tels parcours de carrière permettrait aux individus d'acquérir formation et habitudes de travail en commun, dans une structure déjà rodée à ces pratiques.

S'agissant des attentes politiques afférentes à cette rénovation, la lucidité s'impose. Si l'ère du soupçon semble levée sur nos initiatives, ceci ne crée pas d'emblée une adhésion des Européens à

<sup>73</sup> Environ 920 M€ sur un total de 1690 M€, comprenant en plus le financement de la flotte des avions AWACS supportée par 14 Etats et le budget militaire à 25

<sup>74</sup> A ce jour, il y a 984 postes permanents à l'étranger (PPE), auxquels s'ajouteraient la grande majorité des 1.250 personnels affectés à l'OTAN, même si la plupart des missions militaires françaises (MMF) placées auprès des organes OTAN basculeraient dans ceux-ci.

celles-ci. De même, notre capacité d'influence à l'OTAN ne devrait pas fondamentalement changer. Aucune nation n'a jamais pu influencer Washington à l'OTAN, pas même les Britanniques, aussi peut-on espérer le faire, notamment sur la réforme de l'organisation ? Or, celle-ci ne sera réelle que si, et seulement si, Washington y met tout son poids pour convaincre les plus réticents (Allemagne, Turquie, Grèce...).

Par ailleurs, la position française originelle, qui assortissait notre « retour » à l'OTAN de progrès substantiels de la PESD, est aujourd'hui diversement appréciée : si la Présidence française de l'UE (PFUE) a constitué un certain progrès permettant de justifier cette décision, quel lien sera maintenu entre l'un (reprendre toute notre place à l'OTAN) et l'autre (consolider la PESD) ?

\*

Aussi, pour nos partenaires, une clarification du discours s'impose : dans la constitution d'un pré-requis politique, il est indispensable de développer un changement d'attitude et de communication et de ne pas donner le sentiment que nous entendrions simultanément peser sur l'avenir de l'Alliance et n'y retrouver notre pleine place que progressivement. D'autant plus si les effets combinés de notre « retour » et de la réforme doivent mener à une réduction des postes de l'Alliance (au détriment des Alliés historiques)...

**Annexe 3 : opérations PESD**

<b>Nom</b>	<b>Dates</b>	<b>Pays</b>	<b>Personnel déployé</b>
<i>Mission de police de l'UE</i>	01/2003 –	<i>Bosnie-Herzégovine</i>	525
<b>Concordia*</b>	03/2003 – 12/2003	ARYM	400
<b>Artémis</b>	06/2003 – 09/2003	République démocratique du Congo (RDC)	1.800
<b>Proxima</b>	12/2003 – 12/2005	ARYM	200
<b>EUJUST Thémis</b>	07/2004 – 07/2005	Géorgie	10
<b>EUFOR Althea*</b>	12/2004 –	<i>Bosnie-Herzégovine</i>	7.000 – 2.500
<b>EUJUST Lex</b>	02/2005 –	<i>Irak</i>	20
<b>EUPOL Kinshasa</b>	04/2005 – 06/2007	RDC	30
<b>EUSEC RD Congo</b>	06/2005 –	<i>RDC</i>	40
<b>AMIS</b>	06/2005 – 06/2006	Soudan (Darfour)	20
<b>Aceh MM</b>	09/2005 – 03/2006	Indonésie (Aceh)	130
<b>EUBAM Rafah</b>	11/2005 –	<i>Territoires palestiniens</i>	75
<b>EUBAM Moldavie – Ukraine</b>	11/2005 –	<i>Ukraine / Moldavie</i>	200
<b>EUPAT</b>	12/2005 – 06/2006	ARYM	30
<b>EUPOL COPPS</b>	01/2006 –	<i>Territoires palestiniens</i>	75
<b>EUFOR RD Congo</b>	06/2006 – 12/2006	RDC	2.000
<b>EUPOL Afghanistan</b>	06/2007 –	<i>Afghanistan</i>	195
<b>EUPOL RD Congo</b>	07/2007 –	<i>RDC</i>	40
<b>EUFOR Tchad – RCA</b>	03/2008 –	<i>Tchad</i>	3.700
<b>EUSSR Guinée-Bissau</b>	03/2008 –	<i>Guinée-Bissau</i>	15
<b>EU LEX</b>	06/2008 –	<i>Kosovo</i>	1.900
<b>EUMM Géorgie</b>	09/2008 –	<i>Géorgie</i>	352
<b>EUNAVFOR Somalie « Atalanta »</b>	11/2008 –	<i>Océan Indien (Somalie)</i>	1.200 (estimations)

\* Opérations effectuées dans le cadre des arrangements « Berlin + »

 Opérations militaires

## Annexe 4 : Chiffres clefs UE – Etats-Unis

### 1 – Les périmètres à prendre en compte

Plusieurs définitions de "l'effort de défense" sont possibles. Elles peuvent être plus ou moins pertinentes lorsqu'il s'agit de procéder à des comparaisons internationales.

Il existe, au moins, quatre chiffres différents pour mesurer l'effort français en 2008 :

- l'ensemble du périmètre du ministère de la défense : 48,1 milliards d'euros (Md€), soit 2,5% du PIB ;
- le périmètre OTAN (c'est-à-dire défense hors anciens combattants), pensions et gendarmerie comprises (dit V1) : 44,8 Md€, soit 2,3% du PIB ;
- le périmètre OTAN, avec gendarmerie mais pensions non comprises (dit V1 HP) : 35,7 Md€, soit 1,8% du PIB ;
- le périmètre OTAN, hors pensions et en ne comptabilisant la gendarmerie qu'à hauteur de ses activités militaires, évaluées à 5% du total (dit V2) : 30,9 Md€, soit 1,58% du PIB (soit 484 € / habitant). Ce dernier périmètre est sans doute celui qui rend le mieux compte de l'effort réel en matière de défense au sens strict. Comparativement, l'effort des Etats-Unis (3,92%) ou du Royaume-Uni sont plus importants (2%).

Pour mieux apprécier l'activité strictement militaire et pour faciliter les comparaisons internationales, nous avons retenu pour le tableau suivant le périmètre le plus restreint pour tous les pays européens (déduction des pensions et des activités non militaires des forces de sécurité dit V2).

### 2 – Les chiffres clefs (évolution 1999/2008)

	Etats-Unis	Allemagne	France	Royaume-Uni	Italie	Espagne
<b>Budget de défense (Md€ - V2)</b>						
<b>1999</b>	<b>308,3</b>	<b>26,5</b>	<b>29,9</b>	<b>36,3</b>	<b>13,6</b>	<b>9</b>
<b>2008</b>	<b>508,5</b>	<b>26,8</b>	<b>30,9</b>	<b>39,4</b>	<b>14,4</b>	<b>13</b>
<b>Pourcentage du PIB consacré à la défense (%)</b>						
<b>1999</b>	<b>2,94</b>	<b>1,16</b>	<b>1,82</b>	<b>2,3</b>	<b>0,92</b>	<b>0,90</b>
<b>2008</b>	<b>3,92</b>	<b>1,03</b>	<b>1,58</b>	<b>2</b>	<b>0,88</b>	<b>0,98</b>
<b>Dépense de défense par habitant (€)</b>						
<b>1999</b>	<b>1 104</b>	<b>322</b>	<b>496</b>	<b>618</b>	<b>239</b>	<b>224</b>
<b>2008</b>	<b>1 680</b>	<b>326</b>	<b>484</b>	<b>646</b>	<b>244</b>	<b>292</b>
<b>Dépense en capital par habitant (€)</b>						
<b>1999</b>	<b>308</b>	<b>77</b>	<b>168</b>	<b>208</b>	<b>62</b>	<b>40</b>
<b>2008</b>	<b>502</b>	<b>85</b>	<b>177</b>	<b>182</b>	<b>57</b>	<b>88</b>
<b>Effectifs totaux (y compris appelés)</b>						
<b>1999</b>	<b>2 216 000</b>	<b>454 700</b>	<b>409 134</b>	<b>332 900</b>	<b>338 980</b>	<b>199 900</b>

<b>2008</b>	<b>2 055 800</b>	<b>352 155</b>	<b>332 182</b>	<b>263 800</b>	<b>227 500</b>	<b>159 300</b>
<i>Effectifs militaires (y compris appelés)</i>						
<b>1999</b>	<b>1 486 000</b>	<b>331 100</b>	<b>330 488</b>	<b>217 600</b>	<b>296 380</b>	<b>155 200</b>
<b>2008</b>	<b>1 325 600</b>	<b>251 600</b>	<b>252 988</b>	<b>173 200</b>	<b>195 400</b>	<b>129 300</b>

### 3 – L'asymétrie de l'effort de défense : quelques exemples

#### *a) Avec les Etats-Unis (voir appendice 2)*

Quelques exemples, parmi d'autres, illustrent le différentiel croissant entre l'effort de défense américain et celui de l'UE :

- sur la période 2002-2008, les Etats-Unis ont accru leur effort de défense de 62%, contre 22% en Europe, soit une quasi stagnation hors inflation ;
- les Européens consacrent 55% de leur budget de défense à maintenir 1,83 millions de soldats (2007), alors que les Américains destinent 20% de leur ressources financières à leurs 850 000 hommes ;
- les cinq grands pays européens (Allemagne, France, Italie, Espagne et Royaume-Uni) consacrent 70% de leur budget aux dépenses de fonctionnement, contre 42% aux Etats-Unis ;
- les Etats-Unis consacrent 29% du budget à l'investissement (achats et R&D agrégés), contre 19% en Europe ; en volume, Washington dépense trois fois plus que tous les Européens réunis ;
- l'investissement par soldat est supérieur à 100.000 € aux Etats-Unis, contre 79.000 € en Suède, 65.000 € au Royaume-Uni (RU), 28.000 € en France... et une moyenne européenne (sur 26 Etats, hors Danemark) de 20.000 € ;
- les Etats-Unis dépensent 6 fois plus que les Européens sur la R&T de défense ; le budget européen de recherche est dépassé par celui d'une seule agence américaine, la DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) ;
- la dispersion de l'effort est aussi visible dans l'éclatement des programmes d'armement : en Europe se concurrencent 23 programmes terrestres (contre 5 aux Etats-Unis), 37 programmes aériens (contre 18) et 29 programmes navals (face à 4 américains) ;
- résultat : en 2008, l'UE a consacré 30 Md€ à 89 programmes, alors que les Américains dépensaient 83 Md€ sur seulement 27 programmes.

#### *b) Au sein même de l'Union (voir appendices suivant)*

- en 2006, les 26 Européens<sup>75</sup> déployaient en moyenne 5% de leur personnel militaire, les Etats les plus performants étant le RU (19,2%), l'Estonie (8,6%), les Pays-Bas (8%), l'Irlande (7,7%), l'Allemagne (5,3%), la Suède (5,3%) et la France (4,9%) ;
- en 2006, l'UE (à 26) dépensait 201 Md€ pour sa défense, sachant que quelques Etats représentaient la majeure partie de cet effort : RU (47,3 Md€), France (43,4 Md€), Allemagne, Italie, Espagne.

<sup>75</sup> Hors Danemark

**Appendice 1 à l'Annexe 4 : Budgets de défense des pays de l'UE en 2007**

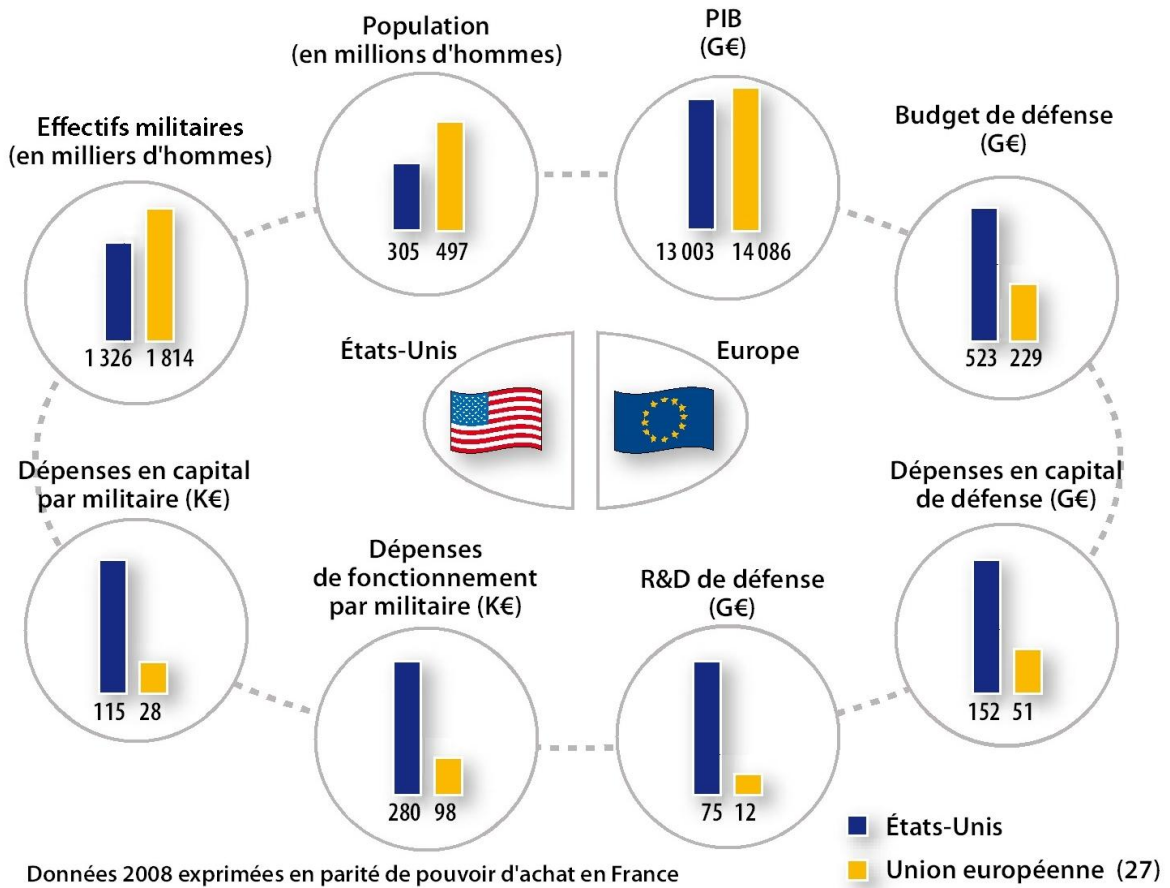
Pays	Budget de défense 2007 (M€)
Royaume-Uni	39 635
France	30 548
Allemagne	25 330
Italie	13 275
Espagne	12 253
Pologne	8 414
Pays-Bas	7 178
Grèce	5 923
Suède	4 061
Roumanie	3 426
République Tchèque	2 989
Belgique	2 939
Portugal	2 127
Danemark	2 034
Autriche	1 968
Finlande	1 731
Bulgarie	1 606
Hongrie	1 603
République Slovaque	1 480
Slovénie	681
Lituanie	603
Lettonie	571
Irlande	537
Estonie	401
Chypre	295
Luxembourg	208
Malte	31
<b>Ensemble de l'UE</b>	<b>171 847</b>

40% de l'effort européen

*Source : Mémorandum OTAN décembre 2007, retraitement OED*

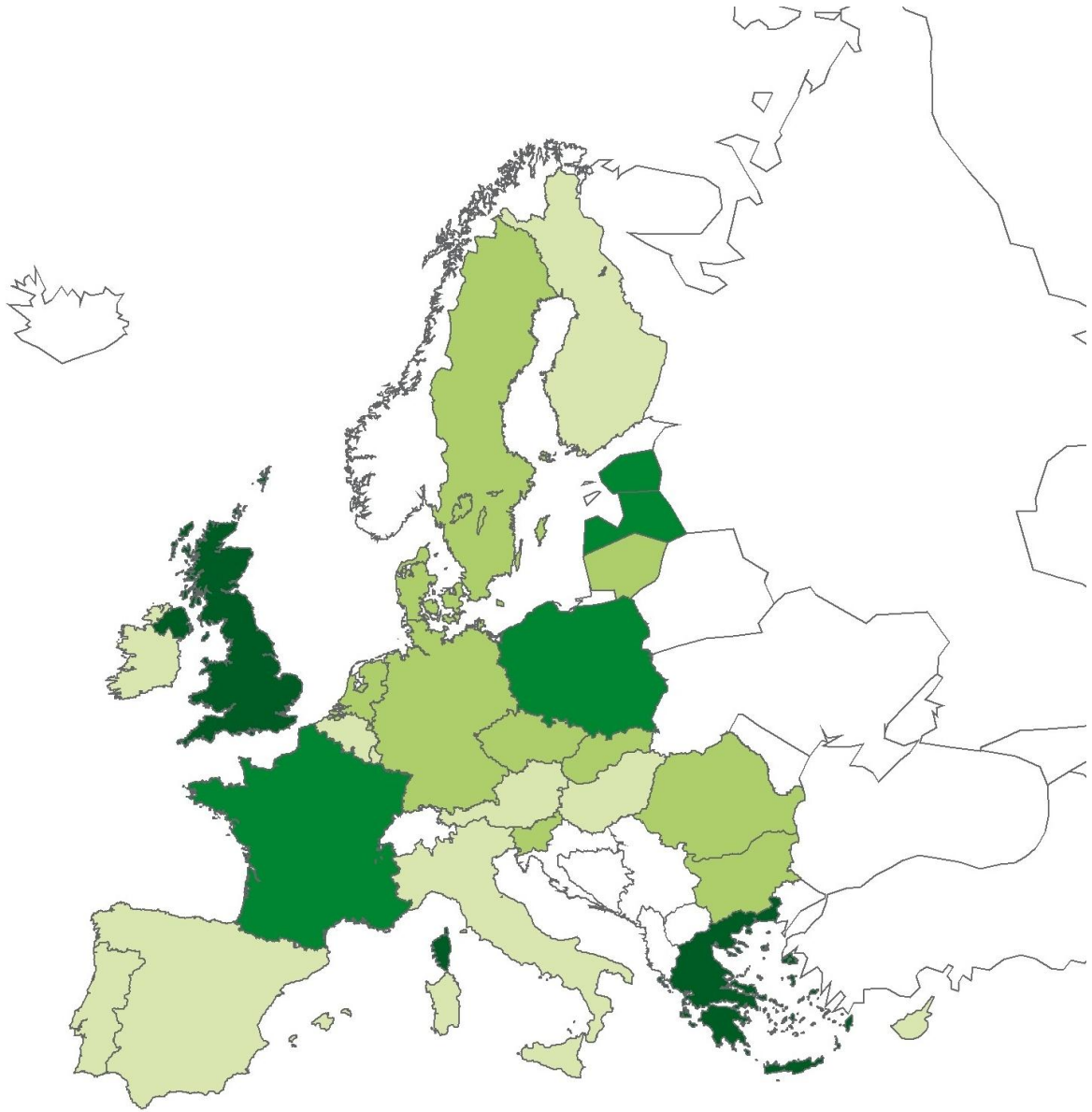
## Appendice 2 à l'Annexe 4

### L'asymétrie de l'effort de défense entre l'Union européenne et les États-Unis








Source : Annuaire statistique du Ministère de la défense, 2008-2009

**Appendice 3 à l'Annexe 4 : les dépenses de défense en % du PIB en 2008 dans l'UE**



Dépenses de défense du PIB (en %)

-  Hors Union européenne
-  moins de 1
-  de 1 à moins de 1,5
-  de 1,5 à moins de 2
-  2 et plus

Source : Annuaire statistique du Ministère de la défense, 2008-2009

**Appendice 4 à l'Annexe 4 : effectifs des forces armées alliées (OTAN)**

			GLOBAL	% PAYS/ TOTAL	TERRE	AIR	MARINE	TOTAL "BLOC"	% BLOC/ TOTAL
AMERIQUE DU NORD	CANADA	P	41 700	1,53%	21 000	11 700	9 000	890 900	32,64%
	ETAS-UNIS	P	849 200	31,11%	389 600	228 200	231 400		
PAYS DE L'UE	ALLEMAGNE	C	159 600	5,85%	98 000	43 500	18 100	1 339 800	49,09%
	BELGIQUE	P	23 000	0,84%	14 200	7 200	1 600		
	BULGARIE	P	23 900	0,88%	13 800	6 600	3 500		
	DANEMARK	C	15 600	0,57%	9 300	3 500	2 800		
	ESPAGNE	P	116 600	4,27%	74 800	20 300	21 500		
	ESTONIE	C	3 400	0,12%	2 900	200	300		
	FRANCE	P	216 200	7,92%	121 100	55 200	39 900		
	GRECE	C	133 700	4,90%	86 000	27 200	20 500		
	HONGRIE	P	11 900	0,44%	7 600	4 300	/		
	ITALIE	P	186 800	6,84%	109 700	43 900	33 200		
	LETONIE	P	2 000	0,07%	1 100	300	600		
	LITUANIE	P	5 500	0,20%	3 700	1 100	700		
	LUXEMBOURG	P	500	0,02%	500	/	/		
	PAYS-BAS	P	32 100	1,18%	17 400	7 600	7 100		
	POLOGNE	P	117 900	4,32%	77 800	27 600	12 500		
	PORTUGAL	P	34 900	1,28%	19 500	6 900	8 500		
	REP. TCHEQUE	P	18 300	0,67%	13 400	4 900	/		
ROUMANIE	P	48 800	1,79%	35 000	8 200	5 600			
ROYAUME UNI	P	173 200	6,35%	97 800	40 800	34 600			
SLOVAQUIE	P	10 500	0,38%	6 900	3 600	/			
SLOVENIE	P	5 400	0,20%	5 400	/	/			
AUTRES	ALBANIE	C	7 800	0,29%	5 900	1 000	900	498 800	18,27%
	CROATIE	P	13 700	0,50%	10 800	1 600	1 300		
	ISLANDE	/	/	/	/	/	/		
	NORVEGE	C	12 900	0,47%	7 300	2 500	3 100		
	TURQUIE	C	464 400	17,01%	357 200	63 400	43 800		
<b>TOTAUX</b>			<b>2 729 500</b>		<b>1 607 700</b>	<b>621 300</b>	<b>500 500</b>		

## **Annexe 5 : Environnement de la Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne**

L'émergence d'une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) forte, prônée par la France, ne peut reposer que sur des capacités militaires autonomes, adaptées et propres à défendre nos intérêts. Or, ces capacités militaires n'existeront que si la Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne est apte à développer, produire et soutenir les équipements nécessaires sur le long terme. L'autonomie stratégique de l'Europe repose donc sur sa capacité à entretenir et développer une BITDE satisfaisant les besoins des pays européens, compétitive sur le marché mondial et en ordre de bataille pour rivaliser avec les États-Unis et les pays émergents.

Le Parlement européen en est convaincu, puisqu'il s'est félicité des conclusions du comité directeur de l'AED du 14 mai 2007, « qui réclament une réduction de la dépendance à l'égard des sources non européennes pour ce qui est des technologies fondamentales et soulignent la nécessité que l'UE soit autonome et souveraine pour ses opérations » (Rapport Kuhne, §44).

Cet objectif ambitieux semble aujourd'hui bien lointain, la situation actuelle, tout autre, est caractérisée par :

- un marché de la défense marqué par la préférence nationale,
- une carence de cohésion et d'ambition politique,
- des budgets de défense (et de R&D) déséquilibrés et peu adaptés,
- une Agence européenne de défense en quête de reconnaissance,
- des coopérations industrielles tributaires des politiques nationales
- une faiblesse de la réflexion stratégique européenne sur l'indépendance capacitaire et sur les domaines de souveraineté technologique,
- une absence de préférence européenne,
- une industrie en danger face aux pays émergents,
- une industrie américaine en embuscade, prête à profiter des ambiguïtés européennes.

### **1 – Un marché de la défense marqué par la préférence nationale**

L'industrie européenne de défense est aujourd'hui le reflet des politiques nationales conduites depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Parmi les pays de l'Union, trois catégories émergent :

- 1) Les pays qui ont fait le choix de la souveraineté dans tous les domaines capacitaires et qui revendiquent une indépendance stratégique (France et Royaume-Uni). Ces pays sont bien évidemment ceux dont les efforts de défense sont les plus élevés (environ 2% du PIB<sup>76</sup>).

La base industrielle de ces pays a la particularité d'être présente sur l'ensemble des segments ou milieux : Terre, Air, Mer et Spatial. Sur ces segments, ses compétences lui permettent d'assurer encore la fonction majeure d'architecte industriel sur les grands programmes de plates-formes, d'armements ou de systèmes d'armes.

Ces compétences sont le résultat de la volonté politique et des efforts d'investissement faits au cours des 50 dernières années. Grâce à ces choix, cette industrie de défense est à la pointe de la technologie mondiale.

La baisse progressive des budgets nationaux de recherche et développement (R&D) et la raréfaction des grands programmes ne permettent plus d'assurer, sur les seuls marchés nationaux, le maintien des compétences dans l'ensemble de ces domaines et donc de garantir la capacité future des industriels à développer et produire des équipements pour leur Défense

---

<sup>76</sup> Voir l'annexe 4

Nationale respective ;

- 2) Les pays qui ont entretenu une base industrielle dans certains domaines et disposent de capacités de maîtrise d'œuvre industrielle ou de niches technologiques (Allemagne, Italie, Espagne, Suède, Pays Bas...). L'effort de défense de ces pays se situe entre 1 et 1,5% du PIB ;
- 3) Les pays plus petits, en particulier les nouveaux adhérents à l'UE, qui n'ont pas d'industrie de défense, dont la politique de défense repose intégralement sur l'OTAN et qui recherchent dans leurs acquisitions de matériels des compensations économiques auprès des pays fournisseurs. L'effort de défense de ces pays est variable, il dépend pour certains des mises à niveau de leur outil de défense nécessaires à leur intégration dans l'OTAN.

## **2 – Une carence de cohésion et d'ambition politique**

La principale difficulté du développement de la PESD relève bien des visions différentes des États membres quant à son devenir et à ses ambitions. Si certains veulent avancer rapidement, car ils sont impliqués dans des crises civiles et militaires, avec des objectifs ambitieux et des capacités réelles, les autres ont des objectifs plus restreints et souhaitent focaliser les efforts sur des secteurs spécifiques, en privilégiant la composante civile et la coordination civilo-militaire. Ils laissent à l'OTAN les missions militaires pures.

Cette carence de cohésion et d'ambition politique est également pour beaucoup dans le manque chronique de moyens militaires européens et les lacunes capacitaires. Sans cohésion et ambition politique partagée, il est vain de vouloir construire un avenir commun.

## **3 – Des budgets de défense (et de R&D) déséquilibrés et peu adaptés**

Les efforts budgétaires sont l'expression de la politique de défense des États, la comparaison des budgets au sein de l'Europe<sup>77</sup> reflète le déséquilibre intracommunautaire et les divergences de politique de défense. A eux seuls, les budgets de défense cumulés de la France et du Royaume-Uni représentent 40% du budget total de l'UE, 44% des dépenses en capital et 67% de l'effort de R&D. Derrière on trouve quelques pays qui comptent pour la défense européenne, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne qui consacrent chacun de 25 à 12 Md€ à leur défense.

Au-delà, c'est aussi l'agrégat budgétaire européen comparé<sup>78</sup> au budget américain qui permet de mesurer le fossé qui nous sépare et le chemin que nous avons à parcourir pour nous mettre à un niveau proche des États-Unis. Cette comparaison démontre la désunion actuelle dans ce domaine qui aboutit à un non sens économique au niveau européen.

Quelques chiffres clés (2007) pour comprendre la situation :

- le budget de défense des États-Unis (3,92% du PIB en 2008) est 2,6 fois supérieur à celui de l'UE (1,3% du PIB) or les effectifs militaires européens sont supérieurs aux effectifs américains de 25%. Le militaire américain est donc bien mieux équipé (dans un rapport proche de 1 à 4) ;
- le chiffre le plus inquiétant correspond au budget de R&D qui conditionne l'avenir et le maintien des compétences industrielles, la comparaison est là sans appel, le budget de R&D de défense des États-Unis est plus de 6 fois supérieur à celui de l'UE.

## **4 – Une Agence européenne de défense en quête de reconnaissance**

<sup>77</sup> Voir l'annexe 4

<sup>78</sup> Voir l'annexe 4

L' Agence européenne de défense (AED), créée en juillet 2004 pour développer les capacités de défense, la R&T (*Research and Technology*) et les acquisitions d'équipements militaires en coopération, tarde à produire des résultats concrets.

La montée en puissance de l'agence rencontre deux difficultés. La première est d'ordre budgétaire et structurel, entre 2005 et 2007 l'agence est passée de 25 personnes à une centaine de personnes pour un budget de l'ordre de 20 millions d'euros, la majorité du budget couvrant les dépenses de fonctionnement :

En K€	2007	2006	2005
<b>Total revenues</b>	22.374	22.727	20.670
<b>Personnel and functioning expenses</b>	17.013	14.923	10.282
<b>Operational projects &amp; studies</b>	<b>4.485</b>	<b>3.887</b>	<b>2.495</b>
<b>Accounting surplus</b>	876	3.917	7.893

La deuxième est d'ordre politique, des tensions provoquant régulièrement des querelles budgétaires. La France défend une augmentation significative du budget de l'AED alors que le Royaume-Uni et quelques pays s'y opposent formellement et sont réticents à toute mutualisation de l'effort de R&D, voyant seulement dans l'AED « une agence de facilitation ». Au résultat, tout engagement pluriannuel paraît bien difficile.

Le budget de l'AED est en augmentation pour atteindre 30 M€ en 2009. Malgré les efforts de la France pour tirer l'agence vers le haut, le contexte communautaire et la nature intergouvernementale de l'AED conduisent à penser qu'il sera difficile de la sortir du périmètre de la réflexion capacitaire et de lui donner les moyens correspondant à ces objectifs.

### **5 – Des coopérations industrielles tributaires des politiques nationales**

Malgré quelques exemples de belles réussites (Bréguet Atlantic, Hélios...), le manque de cohésion et les intérêts nationaux rendent difficile et complexe la gestion des coopérations industrielles.

Les spécifications divergent d'un pays à l'autre et les coopérations s'organisent le plus souvent, non autour des compétences, mais plutôt dans un souci d'acquisition de savoir faire, voire de protection des patrimoines industriels nationaux. Le plus souvent, l'utilisateur final assiste à une dérive des coûts, du délai et des performances du matériel (A400M, *Eurofighter...*).

De plus et toujours en raison des intérêts nationaux, il est difficile voire impossible de désigner un leader ou un architecte industriel unique, responsable du programme en coopération. Cette absence de responsabilité marquée et le fait que chaque industriel soit financé par son propre État rendent toute dérive difficilement contrôlable.

L'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAr) a été créée par la convention de Farnborough, en 1998, signée par la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni. La Belgique et l'Espagne l'ont rejointe respectivement en 2003 et 2005. Les autres pays sont invités à participer aux différents programmes.

L'OCCAr assure les gestions des programmes qui lui sont confiés par les pays membres mais

n'est pas une agence de l'Union européenne. L'OCCAr à ce jour assure la gestion de 6 programmes (Terre, Air, Mer : A400M, BOXER, ESSOR, FREMM, FSAF et TIGER).

Sur proposition de la PFUE, les 27 membres de l'UE ont décidé de faire de l'OCCAr le bras exécutif de l'AED afin de garantir la continuité du développement des projets capacitaires, de la phase de conception à celle de production.

### **6 – Une faiblesse de la réflexion stratégique européenne sur l'indépendance capacitaire et sur les domaines de souveraineté technologique**

La France a toujours privilégié l'autonomie nationale pour ces équipements militaires. Cette autonomie est stratégique (évidente sur la dissuasion mais tout aussi valable sur les plates-formes majeures : sous-marin, bâtiments de guerre, avions de combat, hélicoptères, véhicule de combat et satellite d'observation). Elle est justifiée par la conservation de la maîtrise nationale des technologies et des capacités de concevoir, fabriquer et soutenir les équipements nécessaires aux domaines de souveraineté.

La volonté politique française actuelle, exprimée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, confirme ce choix mais l'État, bien conscient de son incapacité à financer et pérenniser l'ensemble, voit dans la PESD un moyen de fédérer et consolider l'industrie de défense au niveau européen et par là préserver la richesse industrielle (technologique, humaine et financière).

La France a bien compris l'enjeu, celui de la survie de son industrie. Mais elle est bien seule à vouloir porter cette autonomie stratégique au niveau européen.

### **7 – Une absence de préférence européenne**

Même si la présidence française de l'UE a permis la mise en place d'un véritable espace européen d'échange d'équipements de défense, au travers du paquet défense (adoption fin décembre 2008 des directives communautaires sur les marchés publics de défense et les transferts intracommunautaires), il n'existe pas de préférence européenne dans les acquisitions de matériel de défense au sein de l'Union. L'exemple le plus emblématique est l'achat par la Pologne, au moment de son entrée dans l'Europe, du F16 américain au détriment des avions suédois (Gripen) et français (Rafale) présents dans la compétition.

La compétition internationale étant particulièrement rude, cette absence de préférence européenne est un facteur de dégradation de la BITDE. Inversement, les Etats-Unis disposent d'un arsenal juridique leur permettant, pour des raisons stratégiques, de fermer certains marchés au profit des seuls producteurs nationaux.

### **8 – Une industrie en danger face aux pays émergents**

Les exportations<sup>79</sup> jouent un rôle déterminant pour l'industrie et le dynamisme de l'économie, et constituent une dimension majeure de la politique extérieure. Ces opportunités, devenues vitales face aux baisses des budgets nationaux, peuvent contribuer dans certains secteurs critiques au maintien des compétences stratégiques, en préservant une charge minimum pour les équipes de R&D et de production.

<sup>79</sup> Pour mémoire, la France peine à maintenir ses positions dans un secteur où la concurrence est extrêmement rude, elle occupe le 4<sup>ème</sup> rang mondial des exportateurs de défense (5,9% de part de marché) derrière les États-Unis (55%), le Royaume-Uni (13%) et la Russie (9,5%)

La concurrence<sup>80</sup> est de plus en plus vive face à nos concurrents traditionnels mais voit aussi apparaître de nouveaux venus comme le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et le Pakistan, qui devraient prendre, dans les prochaines décennies, une place prépondérante sur le marché mondial. Face à ces futurs géants, une BITDE désordonnée et entretenue par des budgets de R&D anémiques risque fort de perdre son avance technologique, voire d'être totalement balayée par ce probable raz de marée.

Une BITDE forte, capable d'affronter les menaces industrielles et économiques de demain, est la garantie de l'autonomie stratégique de l'Europe.

### **9 – Une industrie américaine qui profite du marché européen**

Les États-Unis, bien conscients du manque de cohésion en Europe, profitent de la situation :

L'OTAN reste le vecteur de la suprématie américaine tant dans le domaine militaire que technologique. Les États-Unis imposent le plus souvent leurs standards et leurs matériels aux pays de l'Alliance ;

Les États-Unis voient aussi dans l'Europe des ressources budgétaires conséquentes aptes à compenser leurs difficultés de financement et soutenir leur industrie. Sur certains domaines stratégiques (dont l'industrie aéronautique), la volonté américaine est encore plus forte, avec l'objectif de garder une suprématie totale sur ces marchés (activisme forcené sur les marchés export, claire volonté hégémonique). L'exemple flagrant de cette stratégie est le programme *Joint Strike Fighter* (JSF), décidé par l'administration américaine, développé par Lockheed Martin et proposé en coopération à certains pays européens (Royaume-Uni, Pays-Bas, Italie, Norvège, Danemark). Avec beaucoup d'habileté, les États-Unis ont réussi à « capter » près de 8 milliards de dollars sur les budgets européens pour le développement et l'industrialisation de leur avion. Pour mémoire, ces montants approchent la moitié du budget du programme A400M.

---

<sup>80</sup> Certains pays ne sont pas liés par la convention de lutte contre la corruption signée dans le cadre de l'OCDE (Inde, Israël, Russie)

## **Annexe 6 : Les outils de la politique étrangère de l'Union européenne**

Si l'UE cherche encore les voies de la construction de sa politique de sécurité et de défense, elle a su trouver dès le début des années 2000 un consensus pour bâtir les outils susceptibles d'asseoir ses actions en faveur de la préservation de la stabilité et de la paix dans le monde. Cette annexe traite des outils communautaires de l'action extérieure de l'UE et non de la PESC relevant du 2<sup>ème</sup> pilier, intergouvernemental.

Qu'il s'agisse de sa politique d'aide publique au développement (APD), dont les fonds mobilisés pour l'aide humanitaire, de sa politique « de voisinage » (PEV), l'UE affirme sa présence aux côtés de pays fragilisés politiquement, socialement ou économiquement. L'objectif est de contribuer à réduire les risques de dégradation potentiellement générateurs de tensions et/ou de conflits.

### ***1. L'aide publique au développement de l'UE***

L'UE – Etats membres et communauté confondus – **fournit 55 % du total mondial de l'APD**, ce qui en fait le premier donateur au profit des pays en développement. Cette aide, initialement concentrée sur les anciennes colonies des Etats membres, s'est élargie au monde. Son objet correspond aux « objectifs du millénaire » fixés en 2000 par les Nations Unies : promotion de la démocratie et de la sécurité, équité sociale, prospérité économique et défense de l'environnement.

L'APD inclut des formes de coopération novatrices qui s'appuient sur plusieurs instruments :

- Le **Fonds européen de développement (FED)** bénéficie aux 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) et fait l'objet d'un financement spécifique assuré par des contributions des Etats membres (hors budget) de 2,9 Md€ en 2008. Le 10<sup>ème</sup> FED se monte à 22,7 Md€ sur la période 2008-2013, soit une augmentation de 9 Md par rapport au 9<sup>ème</sup> FED. La France est le 2<sup>nd</sup> contributeur au FED après l'Allemagne, avec une part de 19,5 % (contre 24,3 % dans le 9<sup>ème</sup> FED) ;
- les **programmes géographiques** diffèrent en fonction de grands ensembles régionaux. Ils concernent les pays de la Méditerranée (instrument MEDA), de l'Asie et de l'Amérique latine (PVD-ALA), de l'Afrique du Sud (instrument Perd), de certains des nouveaux Etats indépendants de l'ex-URSS et des Balkans (instruments TACIS et CARDS)<sup>81</sup> ;
- les **lignes budgétaires thématiques** concernent le cofinancement d'activités mises en œuvre par les ONG, l'aide humanitaire gérée par l'Office ECHO<sup>82</sup>, l'aide alimentaire, les initiatives de promotion des droits de l'homme et de la démocratie (EIDHR), l'intégration de la dimension environnementale, etc. Elles représentent 1,5 Md€. Ainsi, **l'aide humanitaire européenne**, provenant à la fois de la Commission et des Etats membres, **représente plus de 50% de l'aide humanitaire mondiale**. L'UE intervient en faveur des populations de pays tiers victimes de la guerre ou de catastrophes naturelles. ECHO finance les secours nécessaires aux victimes de crises. Cette aide est directement dirigée vers les populations en détresse, sans distinction de race, de religion ou d'affinité politique. L'assistance fournie par ECHO est mise en œuvre par des organisations partenaires : les agences humanitaires des

<sup>81</sup> L'aide communautaire aux pays de l'Est en transition bénéficiant du programme PHARE n'est pas comptabilisée dans l'aide au développement telle que calculée par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), compte tenu du niveau de revenu par habitant dans ces Etats

<sup>82</sup> Office humanitaire de l'Union européenne ou ECHO (*European Community Humanitarian Office*)

Nations Unies, des organisations internationales comme la Croix-Rouge et les Organisations non gouvernementales (ONG).

L'Aide coordonnée aux pays en voie de développement sera de 2,3 Md€ en 2008.

Depuis 2000, l'aide communautaire s'est profondément réformée, suite à des critiques sur la lenteur de la mise en œuvre de l'aide, la complexité des procédures, l'insuffisante coordination avec les aides des Etats membres et le défaut de stratégie qui réduisaient la visibilité de l'aide communautaire, tant aux yeux des citoyens européens que des pays partenaires.

Pour pallier ces difficultés, un processus de réforme de l'aide extérieure européenne a été lancé, à la fois par le Conseil des ministres et la Commission européenne. Ce processus combine une révision stratégique de la politique de développement de la Communauté et un vaste programme de réformes internes de gestion, afin d'adapter les moyens aux nouvelles priorités.

La France a joué un rôle déterminant dans l'engagement de ces réformes. Ainsi, une nouvelle définition de la stratégie européenne d'aide au développement a-t-elle été adoptée sous l'avant dernière Présidence française de l'Union européenne, lors du Conseil des ministres « Développement » du 10 novembre 2000.

Cette nouvelle stratégie se fonde sur :

- des objectifs clarifiés (lutte contre la pauvreté, intégration à l'économie mondiale et développement durable) ;
- des activités recentrées sur une liste limitée de domaines (intégration régionale, commerce et développement, transports, appui aux politiques macro-économiques et accès aux services sociaux, sécurité alimentaire, appui institutionnel dans le domaine de l'Etat de droit).

La réforme des instruments a été engagée en janvier 2001 avec la création de l'Office **EuropeAid**, chargé du suivi de l'ensemble du cycle du projet (de l'identification à l'évaluation) pour tous les programmes communautaires. Cette réforme s'est accompagnée d'une déconcentration des pouvoirs vers les délégations de la Commission sur le terrain et d'une simplification des procédures. Un nouveau système de programmation pluriannuelle permet d'associer les pays partenaires et les acteurs non étatiques et assure une flexibilité maximale. Un mécanisme d'évaluation régulier met à jour la stratégie de soutien par pays et les ressources.

## ***2. La politique européenne de voisinage (PEV)***

L'UE a bâti une politique à l'égard de ses voisins, visant à construire une zone élargie de stabilité, de sécurité et de prospérité. Cette politique européenne de voisinage (PEV) s'adressait aux nouveaux voisins de l'est et a ensuite été étendue aux pays du sud de la Méditerranée, complétant le processus de Barcelone et l'Union pour la Méditerranée (UPM). Elle a pour but de renforcer la coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle au sein de cet ensemble. Au fur et à mesure des élargissements successifs, l'UE s'est en effet rapprochée de zones appauvries et conflictuelles, ou dans lesquels se développent certains risques (pays de transit d'immigration clandestine, crime organisé, etc.) : Balkans, confins de l'Europe orientale (Moldavie), Caucase, Proche-Orient (conflit israélo-palestinien...).

Les modalités de mise en œuvre de cette politique sont simples et reposent sur des accords par lesquels les partenaires s'engagent conjointement à mener à bien des réformes touchant un large éventail de domaines tels que la politique et la sécurité, le développement économique, les relations commerciales, la mobilité des personnes, l'environnement, l'intégration des réseaux de

transport et d'énergie ou la coopération culturelle et scientifique. L'UE apporte son assistance technique et financière en soutien des efforts réalisés par les partenaires eux-mêmes.

Aujourd'hui, la PEV repose sur un ensemble d'accords conclus entre l'UE et ses membres, d'une part, et les pays voisins, d'autre part. La notion de voisinage s'entend au sens terrestre ou maritime. Ces accords constituent le socle juridique de la relation entre l'UE et ses partenaires au nombre de 16 (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne<sup>83</sup>, Syrie, Tunisie et Ukraine).

Un « Partenariat oriental » a été lancé le 6 mai 2009 par la présidence tchèque de l'UE, pour assister l'Ukraine, le Bélarus, la Moldavie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et Arménie. Il sera doté de 600 M€ d'ici à 2013.

Le document de stratégie de mai 2004 définit les modalités de travail de l'UE avec ces pays : définition d'engagements mutuels en faveur de valeurs communes (démocratie et droits de l'homme, Etat de droit, bonne gouvernance, économie de marché et développement durable), mise en œuvre des plans d'actions bilatéraux définissant un programme de réformes économiques et politiques avec des priorités à court et moyen terme, évaluation par des sous-comités.

Le financement de ces programmes de réforme, pour la période budgétaire **2007-2013**, s'élève à **12 Md€ (dont 1,6 Md pour 2008)**, soit une augmentation de 75% en valeur réelle par rapport à 2000-2006. Les fonds alloués aux programmes des différents pays dépendent de leurs besoins, de leur capacité d'absorption et de la progression des réformes convenues. En 2008, l'assistance aux pays candidats et pays voisins comportera 1,4 Md€ d'aide de pré-adhésion.

Avant 2007, l'aide européenne à ces pays était fournie dans le cadre de différents programmes géographiques : TACIS pour les pays de l'Est et la Russie et MEDA pour les pays du Sud de la Méditerranée, ainsi que des programmes thématiques tels que le programme IEDDH (Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme).

Depuis le 1er janvier 2007, les programmes MEDA et TACIS, ainsi que d'autres programmes, ont été remplacés par un instrument unique - l'**Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP)**. Cet instrument politique est plus flexible et a été conçu pour favoriser le développement durable et le rapprochement avec les normes et politiques européennes, en soutenant les priorités convenues dans les plans d'action PEV. L'IEVP améliorera aussi sensiblement la coopération transfrontalière le long des frontières maritimes et terrestres de l'UE avec ces pays.

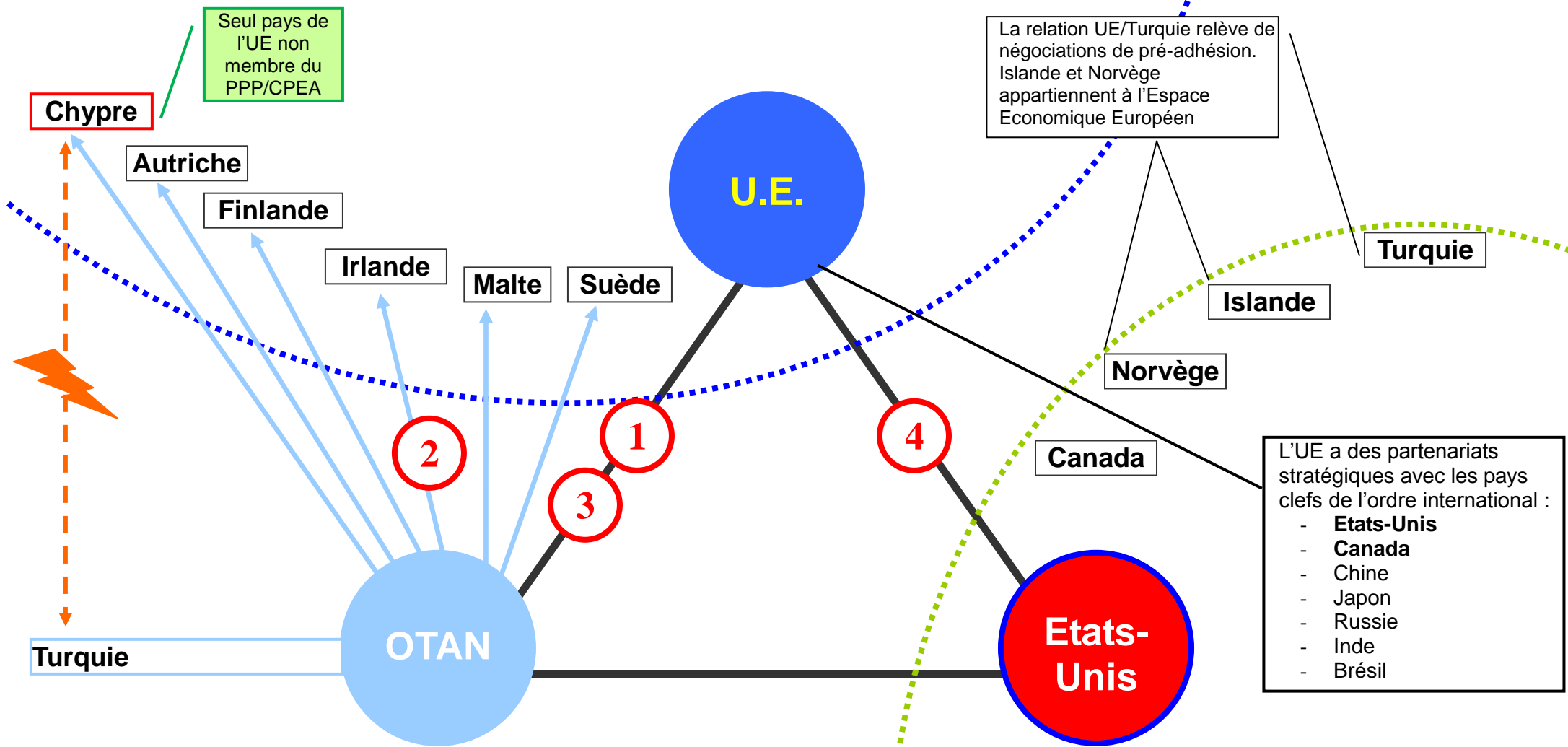
\*

Enfin, la cohérence de l'action extérieure de l'UE reste à réaliser pleinement : le traité de Lisbonne devrait y aider, mais certaines initiatives ont déjà démontré leur pertinence, comme la tenue d'une réunion commune des ministres de la défense et du développement, le 19 novembre 2007, permettant de coordonner actions de court terme en matière de sécurité et actions de long terme concernant le développement.

---

<sup>83</sup> Celle-ci devrait recevoir en 2008 près de 300 M€ pour ses institutions

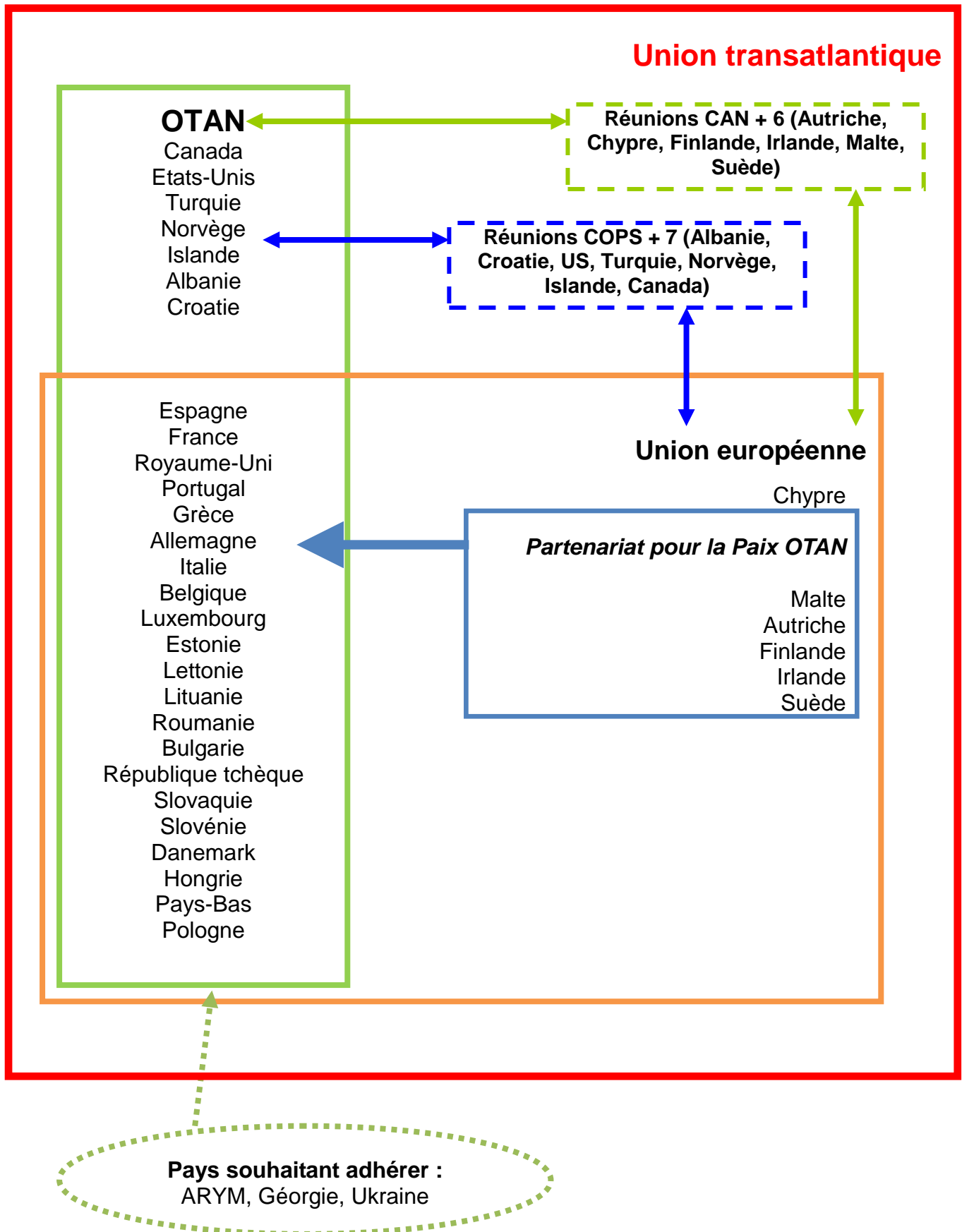
**Annexe 7 : Le triangle stratégique UE – Etats-Unis – OTAN ou comment renforcer la relation UE / US en complément de la relation OTAN / UE**



**Propositions :**

- (1) pérenniser les réunions COPS + 7 (Etats UE + Alliés non membres)
- (2) créer un forum similaire à l'OTAN : CAN + 6 (Alliés + Etats UE non Alliés)
- (3) reconnaître les membres de l'autre organisation comme le 1<sup>er</sup> cercle naturel de consultation sur les sujets de sécurité
- (4) faire de la relation UE - US le complément nécessaire sur les questions de sécurité non traitées à l'OTAN

Appendice à l'Annexe 7 : une « Union transatlantique »



## **Annexe 8 : Apports du traité de Lisbonne en matière de défense**

Le **Traité de Lisbonne a été adopté lors du Conseil européen du 13 décembre 2007** comme « traité modificatif » révisant le Traité sur l'UE (TUE) et renommant le Traité instituant les Communautés européennes (TCE) en Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). Il a été ratifié par la France le 14 février 2008.

Il comporte deux évolutions juridiques majeures :

- la **reconnaissance d'une personnalité juridique unique de l'Union**, liée à la suppression de la structure en trois piliers de l'UE (disparition de la CE au profit de l'UE) : nouvel art. 47 du TUE ;
- la **reconnaissance de la spécificité de la PESC** : le champ de la PESC est préservé d'éventuelles intrusions d'actes communautaires (par ex. le pouvoir d'initiative de la Commission ne pourrait s'exercer que par l'intermédiaire du Haut Représentant, HR) : nouvel art. 40 TUE. La Politique de sécurité et de défense commune (**PSDC**) est le nouvel acronyme couvrant les opérations PESD.

### **1 – Un nouvel équilibre institutionnel qui influera sur les activités de défense de l'UE**

#### **A/ Un schéma institutionnel revu pour une plus grande efficacité en matière de défense**

- Élection du Président de la Commission par le Parlement européen : nouvel art. 17§7 TUE ;
- Réduction du nombre de commissaires à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2014 (deux tiers des Etats-membres) ;
- **Nouvelle majorité qualifiée au sein du Conseil de l'UE pour faciliter la prise de décision** : pondération des voix par Etat supprimée au profit d'un système de double majorité (60% de la population et 55% des Etats) : nouvel art. 16§4 TUE<sup>84</sup> ;
- **Minorité de blocage fixée à 4 Etats** (nouvel art. 16§4 alinéa 2 TUE) et **système d'abstention constructive prévoyant que les Etats « bloquant » doivent représenter au moins un tiers de la population de l'UE**. Cependant, les actes pris à la majorité qualifiée dans le cadre de la PESC sont limités : décisions de mise en œuvre d'une action ou position commune de l'UE / nomination de représentants spéciaux de l'UE / etc. **Pour les questions ayant des implications militaires ou de défense, l'unanimité reste la règle, sauf disposition contraire expresse** (nouvel art. 31§4 TUE : majorité qualifiée pour mettre en place des CSP, le fonds de lancement ou pour établir le statut de l'AED) ;
- Pouvoirs élargis pour le Parlement européen en matière législative et budgétaire (possible blocage par le PE du financement de l'aspect civil des actions PESC/PSDC / selon la distinction actuelle, qui sera supprimée par Lisbonne, les dépenses de la PESC relèvent du domaine des dépenses non obligatoires, alors que celles obligatoires permettent au Conseil d'avoir le dernier mot sur le PE...) ;
- Renforcement des pouvoirs de la CJCE.

#### **B/ Création de nouveaux acteurs dédiés à la PESC/PSDC**

<sup>84</sup> Quand il s'agit de statuer sur une proposition de la Commission ou du HR, sinon 72% des membres du Conseil représentant des Etats membres réunissant au moins 65% de la population (art. 238 TFUE)

- Conseil européen élevé au rang d'institution de l'UE (nouvel art. 13 TUE), chargée notamment d'identifier les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union (nouvel art. 24§1 TUE) et de coordonner les actions des Etats membres au niveau international (**obligation d'information des Etats de toute question de pol. Étrangère et de sécurité présentant un intérêt général** : nouvel art. 32 TUE), et qui peut enfin adopter des décisions (nouvel art. 22 TUE) ;
- Un nouveau président pour le Conseil européen (nouvel art. 15§5 et 6 TUE) pour incarner l'UE, élu pour 2,5 ans renouvelable une fois, pour assurer la représentation extérieure de l'Union, sans préjudice des attributions du HR de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité (qui présidera le Conseil affaires étrangères) ;
- Un **HR assurant la cohérence de l'action extérieure** (exécute les décisions du CE et du Conseil, nouvel art. 24§1 TUE / soumet propositions au Conseil, nouvel art. 30 TUE / représente l'UE au niveau international, nouvel art. 43 TUE). Nommé pour 5 ans sur vote à la majorité qualifiée du CE, avec accord du président de la Commission. Devient vice-président de celle-ci et préside CAE (nouvel art. 18§4 TUE). Permettra d'influer sur la PESC et aussi l'aide humanitaire et les aides au développement, combinant mieux les outils de l'action extérieure de l'UE.
- **Nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE)** assistant le HR (nouvel art. 27 TUE).

2 – De nouveaux instruments sont créés pour l'Europe de la défense et d'autres sont institutionnalisés

#### A/ Les pratiques engagées en marge du traité sont institutionnalisées

- **Extension des missions PSDC** : actualisation des missions de Petersberg = aux 4 missions (humanitaire / évacuation / maintien paix / forces de combat pour la gestion de crise dont rétablissement paix : actuel art. 17 TUE) sont ajoutées des possibilités d'action en matière de désarmement, de création de missions de conseil et d'assistance en matière militaire, de prévention de conflits, et d'opérations de stabilisation en fin de conflits, pouvant notamment contribuer à la lutte contre le terrorisme (nouvel art. 43 TUE) ;
- **Obligation de solidarité des Etats membres confirmée** (nouvel art. 222 TFUE) en cas d'attaques terroriste, de catastrophe naturelle ou du fait de l'homme (reprise de la déclaration du Conseil adoptée suite aux attentats de Madrid, 25 mars 2004). Création d'un nouveau comité pour assister le Conseil, promouvoir et renforcer la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (art. 71 TFUE) ;
- L'**AED**, créée par action commune 2004/551/PESC du 12 juillet 2004 (nouvel art. 45 TUE) **se voit pérennisée par Lisbonne**, il sera quasi impossible de supprimer cette agence, la seule reconnue par le Traité ;
- **Financement facilité pour les opérations de l'UE** : en principe, les dépenses militaires ne relèvent pas du budget de l'Union, mais de nouvelles opportunités sont introduites : mécanisme d'accès rapide aux crédits du budget de l'UE destinés au financement d'initiatives d'urgence (nouvel art. 41§3 TUE) / pour le financement des opérations de gestion de crise, création d'un fonds de lancement pour les activités préparatoires des missions art. 42§1 et 43 TUE, non mises à la charge du budget de l'UE (= dépenses militaires) = contributions des Etats membres. Conseil adopte à la majorité qualifiée les modalités de l'institution, du financement, de la gestion et du contrôle. Mécanisme ATHENA<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> Décision 2007/384/PESC d Conseil du 14 mai 2007 dite ATHENA modifiant la 2004/197/PESC du 23 février 2004

B/ Création de nouveaux outils de coopération utiles à la PSDC

- Les **coopérations renforcées (CR) sont étendues au domaine de la défense** (actuel art. 27B TUE exclut la possibilité de recourir aux CR pour les opérations de l'UE ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense). 9 Etats minimum, hors des compétences exclusives de l'Union (nouvel art. 20 TUE). La demande d'autoriser une CR est adressée au Conseil qui statue à l'unanimité ;
- La **coopération structurée permanente (CSP) comme moteur de la PSDC** (nouvel art. 46 TUE) : ne peuvent y participer que les Etats qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes. Mais pas de critères précis ou exhaustifs, y compris dans le protocole 10 sur les CSP : le Conseil devra définir les critères lors de la création de la CSP (à la majorité qualifiée) ou avant (unanimité). Décision création CSP à majorité qualifiée sans nombre minimal d'Etats requis. Ensuite décisions prises à l'unanimité des Etats participant à la CSP. Si le lancement d'une opération sera toujours décidé l'unanimité des Etats membres, le Conseil pourra confier l'exécution d'une mission à un groupe d'Etats membres (art. 42§5 TUE), donc via une CSP ;
- **Clause d'aide et d'assistance en cas d'agression armée** (nouvel art. 42§7 TUE) comparable à une clause de défense collective.

---

créant le mécanisme de financement des coûts en commun des opérations de l'UE ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Les modifications d'ATHENA seront à la majorité qualifiée

## Annexe 9 : Détails de la recommandation n° 5

### **Recommandation n° 5 : Des bases européennes de défense financées par les fonds structurels, pour intéresser de nouveaux pays au succès de la PESD**

Plusieurs **constats** peuvent aujourd'hui être faits :

- l'effort budgétaire des membres de l'UE en matière de défense est collectivement insuffisant ;
- la défense territoriale (et son corollaire la profondeur stratégique) semble délaissée au profit de forces armées plus souples et plus mobiles (« expéditionnaires »), et ceci est mal perçu par une partie des pays européens qui recherchent des garanties de sécurité américaines par l'implantation d'unités sur leur sol ;
- un certain nombre d'unités militaires multinationales européennes ont vu le jour depuis la fin de la Guerre froide<sup>86</sup> dont le Corps européen, l'EUROMARFOR, les Groupements tactiques 1500 (GT 1500<sup>87</sup>), etc. ;
- la PESD souffre d'un déficit d'image dans les populations européennes ;
- les implantations de défense participent de la vie économique et de l'aménagement du territoire dans certains Etats ;
- la Communauté européenne dispose de budgets conséquents en matière de développement régional.

De ces constats, il est possible d'envisager une **articulation** entre différents éléments.

Près d'un tiers du budget communautaire (1<sup>er</sup> pilier) est affecté aux fonds structurels dont les fonds de cohésion régionale (FEDER, Fonds européen de développement régional) destinés à aider les régions défavorisées dans leurs projets de développement économique.

Ces fonds représentent un total de 308 Md€ pour la période 2007-2013<sup>88</sup>. Trois nouveaux objectifs ont été définis pour cette période : « convergence », « compétitivité régionale et emploi » et « coopération territoriale ».

Sous réserve d'examen approfondi, les deux premiers (respectivement dotés de 251 Md€ et de 49 Md€) devraient permettre de financer des projets d'amélioration d'infrastructures militaires dans des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, notamment les régions ultra-périphériques, ou dans les régions non couvertes par le 1<sup>er</sup> objectif.

Il serait sans doute nécessaire de modifier les documents nationaux (« cadres de référence stratégiques nationaux ») pour y intégrer de nouveaux projets concernant les implantations militaires.

L'affectation d'une part de ces fonds à des travaux sur des implantations militaires serait conditionnée à l'octroi d'un label « Base européenne de défense » avec plusieurs **conséquences** :

- une base acceptant d'accueillir, à titre temporaire sous forme de rotations ou à titre

<sup>86</sup> Corps européen, Brigade franco-allemande, EUROFOR, EUROMARFOR, etc.

<sup>87</sup> Ou BG 1500 pour *Battle groups* 1500 ; à titre d'exemples, le BG nordique comprend la Suède, la Finlande, l'Estonie, l'Irlande et la Norvège (seul Etat non membre de l'UE), le BG des Balkans est composée de la Grèce, de la Bulgarie, de Chypre, de la Roumanie et de la Slovaquie, etc.

<sup>88</sup> Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006

permanent, une unité multinationale européenne, serait labellisée « Base européenne de défense » et pourrait bénéficier à ce titre de fonds communautaires destinés à réhabiliter ou agrandir les infrastructures accueillant ces troupes ;

- aucune base de serait, dans un premier temps, créée *ex nihilo* ;
- pourrait ainsi être créé un maillage d'une vingtaine de « Bases européennes de défense » à la périphérie des Etats de l'UE (par ex. dans un des Pays baltes, en Pologne, à Malte, en Bulgarie, en Roumanie, en Irlande, au Groenland<sup>89</sup>, à Kourou en Guyane, etc.) ;
- chaque Etat pourrait proposer une implantation ;
- chaque base pourrait être spécialisée afin de former les unités accueillies dans certains domaines, valorisant aussi l'expertise de chaque pays : des modules de formations pourraient être organisés aux périodes de rotations (par ex. formation en matière NRBC en République tchèque, guerre des mines en Baltique, etc.) ;
- ces bases pourraient par ailleurs accueillir les troupes de l'OTAN ou des Alliés, à titre complémentaire, pour des exercices ou des formations.

En accueillant des troupes composées de personnels d'autres Etats membres, ce projet s'inscrirait dans la logique de « l'Erasmus militaire », adopté sous PFUE, qui vise à renforcer « l'interopérabilité culturelle » des officiers européens. Tous les personnels seraient ici concernés, créant une sorte d' « Erasmus des unités ».

Cette initiative aurait plusieurs **avantages** :

- le levier financier ne serait pas neutre dans la décision des Etats et des régions, et les travaux, effectués par la main d'œuvre locale, participeraient de la nécessaire relance actuelle et au développement régional (affectation de nouveaux personnels, voire avec leurs familles) ;
- démontrer par l'exemple que l'Europe de la défense existe et que la défense territoriale n'a pas été oubliée au profit du « tout expéditionnaire » (comme pourrait le laisser penser la transformation de l'OTAN). Il y a là un champ à réinvestir pour l'UE ;
- une communication adaptée permettrait de valoriser cette initiative et de diffuser l'idée que l'Union européenne se préoccupe de la défense des territoires européens.

Les **obstacles** sont cependant nombreux, comme l'ont montré les récentes négociations pour accueillir une unité allemande près de Strasbourg. Si certaines régions seront plébiscitées, d'autres risquent de ne faire l'objet d'aucune candidature spontanée. Par ailleurs, les considérations d'aménagement local, si elles participent de la décision, ne doivent pas occulter l'intérêt opérationnel de ces affectations. Il y aura là un juste équilibre à trouver. Par ailleurs, les sensibilités ne seront pas à négliger : il pourrait s'avérer délicat d'accueillir certaines unités militaires du fait de l'histoire.

\*

Concrètement, un groupe de travail devrait être réuni, présidé par le Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE), afin d'étudier la faisabilité technique et l'opportunité politique de proposer au niveau européen l'utilisation de fonds structurels cette initiative.

Une telle initiative pourrait ensuite être proposée aux prochaines présidences de l'UE.

---

<sup>89</sup> Danemark

## **Annexe 10 : Les Partenariats stratégiques de l'Union européenne**

En tant qu'« acteur global », l'Union européenne développe des partenariats stratégiques avec certains pays clés de la scène internationale, mais également des pays présentant un intérêt stratégique évident en terme de sécurité. Ce sont des coopérations renforcées à sujets variables selon l'environnement politique, économique, social et géostratégique.

Le partenariat stratégique est un outil central de la politique étrangère de l'Union européenne. Il permet de définir comment l'Union coopère et interagit dans le monde avec d'autres nations et groupements régionaux de nations déjà existants ou en constitution. Ces coopérations sont indispensables, notamment parce qu'elle permettent de prévenir certains conflits d'intérêt.

L'Union européenne a développé des partenariats stratégiques avec plusieurs pays ou groupes de pays, depuis sa création pour certains et au fil de l'émergence de leur puissance pour d'autres. Ainsi des « relations renforcées » ont été nouées avec les **Etats-Unis**, la **Russie**, la **Chine**, le **Canada**, le **Japon**, l'**Inde**. Les relations tendent à être toujours plus étroites avec ces pays partenaires. Les accords sont tous différents, adaptés à la politique que l'Union souhaite développer avec chaque pays ou groupe de pays. On peut y trouver des dispositions relatives au dialogue politique, à la culture, aux relations commerciales, au libre-échange, au dialogue stratégique, à l'énergie, à la sûreté nucléaire... ainsi que des outils de programmation stratégique à long terme.

L'Union européenne souhaite développer sa politique de partenariats stratégiques avec de nouveaux pays comme le **Brésil**, l'**Afrique du sud**, des pays de l'Asie, des groupes de pays tels l'Amérique latine.

L'idée est d'instaurer un dialogue durable sur des mesures à prendre au bénéfice de la communauté internationale et de la stabilité mondiale, au travers d'un dialogue nourri et d'une coopération étroite.

L'UE pourrait, dans les années à venir, développer sa politique de partenariats stratégiques vers d'autres pays particulièrement sensibles pour la sécurité et la stabilité mondiale tels le Pakistan, l'Afghanistan, l'Iran, l'Irak. Ainsi, la présidence tchèque de l'Union prévoirait d'organiser le 1<sup>er</sup> Sommet UE – Pakistan le 17 juin 2009, afin de démontrer le soutien apporté par l'Europe aux autorités pakistanaises.

### **1 – Le renouveau des relations avec les Etats-Unis, une nécessité et une opportunité**

Les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis sont anciennes et substantielles. Ils sont chacun pour l'autre le premier partenaire commercial. Sur le plan politique, ils partagent les mêmes valeurs démocratiques et les mêmes objectifs : la stabilité dans le monde.

En 1995, un agenda transatlantique a été mis en place prévoyant un dialogue politique dense : un sommet par an (l'UE est représentée par la troïka européenne constituée, selon le Traité d'Amsterdam, du président du Conseil de l'Union européenne, accompagné de l'ancien et du suivant), des réunions ministérielles bisannuelles, des rencontres fréquentes des politiques et des hauts fonctionnaires.

Mais la crise irakienne et le refus de plusieurs pays européens de participer à cette guerre ont provoqué des tensions entre l'Union européenne et les Etats-Unis. En février 2005, la visite du Président Bush à Bruxelles au cours de laquelle il a rencontré les présidents des institutions

européennes mais également des 27 pays membres a détendu les relations. Le sommet Union européenne – Etats-Unis de Vienne en 2006 a permis de parler des prisonniers de Guantanamo et du respect des droits de l’homme dans la lutte contre le terrorisme.

Sur les sujets importants pour la sécurité et la stabilité mondiale, comme l’Iran, le Moyen-Orient, les Balkans, les relations entre l’Union et les Etats-Unis sont fortes et étroites.

L’enjeu pour la diplomatie européenne est de faire coexister la coopération avec les Etats-Unis et le respect de ses convictions et valeurs.

L’élection de Barack Obama comme président des Etats-Unis est sans doute l’occasion pour l’Union européenne de refonder les relations transatlantiques et de renforcer le partenariat stratégique. Le Parlement européen souhaite qu’un nouvel élan soit donné. Il rappelle que la relation avec les Etats-Unis est essentielle et propose au Conseil de l’Union dans une récente résolution de mars 2009 qu’un **Conseil politique stratégique** soit créé. Il serait un « **organe de consultation et de coordination systématique de haut niveau pour la politique étrangère et de sécurité** ». Il serait co-présidé par le Haut responsable ou un vice-président de l’Union européenne et le Secrétaire d’Etat américain et se réunirait tous les trois mois. Des sommets Union européenne / Etats-Unis auraient lieu deux fois par an pour donner « une orientation stratégique et dynamique au partenariat ».

Un grand nombre de sujets de sécurité se traitent entre l’UE et les Etats-Unis : lutte contre le terrorisme (élaboration et coordination de « listes noires », normes bancaires et gel d’avoirs financiers, coopération judiciaire et échange de renseignements, accord PNR), sécurité énergétique, changements climatiques, etc. Le renforcement de la participation des Etats-Unis aux opérations de la PESD devrait aussi être envisagé : les Etats-Unis participent d’ores et déjà à EULEX Kosovo avec 80 personnels, sur le fondement d’un Plan de travail conjointe agréé fin 2007<sup>90</sup>. UE et Etats-Unis coopèrent aussi sur les opérations PESD EUPOL COPPS et EUPOL Afghanistan.

Le sommet informel de Prague, du 5 avril dernier, réunissant, après le sommet du 60<sup>ème</sup> anniversaire de l’OTAN, le nouveau président des Etats-Unis et les 27 chefs d’Etats et de gouvernements de l’Union européenne, a donné une nouvelle dynamique à la relation transatlantique. A cette occasion, Barack Obama a fixé comme objectif commun le désarmement et la non-prolifération des armes nucléaires, il a justifié le projet d’une défense antimissile installée en Europe de l’Est et a demandé à l’Union européenne de faciliter l’adhésion de la Turquie. En revanche, il n’a pas évoqué d’agenda commun entre son pays et l’Union européenne.

Parmi les sujets qui devraient être prochainement abordés avec Washington :

- les prisons américaines hors du territoire des Etats-Unis ;
- la ratification par les Etats-Unis du Statut de Rome de la Cour pénale internationale ;
- le désarmement et la non-prolifération des armes nucléaires ;
- la promotion d’une paix durable au Moyen-Orient (UE et Etats-Unis faisant partie du *Quartet* sur le conflit israélo-palestinien) ;
- la lutte contre le terrorisme ;
- la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (notamment en Afrique) ;
- la réalisation d’un marché transatlantique unifié d’ici 2015 avec l’aide du Conseil économique transatlantique (CET), ainsi que les obstacles à surmonter pour atteindre cet objectif ;

---

<sup>90</sup> Work Plan EU-US Technical Dialogue and Increased Cooperation in Crisis Management and Conflict Prevention

- le renforcement de la coordination entre les institutions monétaires européennes et américaines et une coopération macro-économique.

## 2 – Les relations avec la Russie, une absolue nécessité

Les relations entre l'Union européenne et la Russie sont fondées sur un accord de partenariat et de coopération conclu en 1994. En 2003, ce partenariat a vu son ambition politique rehaussée en partenariat stratégique et la création de quatre espaces communs de coopération : un **espace économique** visant la création d'un marché ouvert et intégré et un dialogue approfondi sur les questions énergétiques ; un **espace de liberté, de sécurité et de justice** permettant la libre circulation des personnes, la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et le respect des droits de l'homme ; un **espace de sécurité extérieur** permettant une intensification du dialogue sur les questions politiques et de sécurité et la gestion des crises ; un **espace de recherche, d'éducation et de culture** afin de renforcer la coopération dans le domaine des sciences et de la technologie. Un nouvel accord devrait être négocié pour fournir un cadre global et durable à ce partenariat stratégique qui apparaît aujourd'hui essentiel dans le contexte de suite de la crise géorgienne, de la crise du gaz et de l'annonce faite par la Russie de se « réarmer massivement ».

## 3 – Les partenariats stratégiques avec d'autres pays

**La Chine** : les relations entre l'UE et la Chine datent d'un accord de coopération et de commerce signé en 1985. Un dialogue stratégique a été établi en 2005 avec l'adoption d'une déclaration sur la non-prolifération. L'embargo sur les armes à destination de la Chine est toujours en vigueur car aucun accord entre les Etats membres de l'Union européenne n'a pu être trouvé pour le lever.

**Le Canada** : les relations entre le Canada et l'Union européenne datent du tout début de l'intégration européenne. Les valeurs partagées sont nombreuses, le dialogue politique est nourri et il existe une coopération étroite dans les affaires internationales. Trois accords ont été signés pour que le Canada participe à la gestion des crises (participation aux opérations de la PESD), pour la coopération entre le Canada et Europol et pour le traitement des données relatives aux voyageurs (accord PNR).

**Le Japon** : il est un partenaire historique de l'Union européenne en Asie. Les points de vue sont identiques sur les grands enjeux internationaux. Le dialogue est dense. En 2005, un dialogue stratégique sur la sécurité en Asie orientale a été lancé qui structure les champs de relations avec l'Union européenne.

**L'Inde** : institutionnalisées depuis 1993, les relations entre l'Union européenne et l'Inde se sont développées ces dernières années en s'orientant vers un partenariat stratégique en 2004 et l'adoption d'un plan d'action assorti d'objectifs concrets.

**Annexe 11 : Coûts indicatifs des recommandations**

Recommandation		Surcoût estimé	Commentaire
1	Soumettre une initiative française pour rassembler autour d'une ambition politique nouvelle et mieux partagée	Nul	Pris en charge par la/les présidence/s de l'UE en charge
2	Sans attendre la ratification du Traité de Lisbonne, mettre en œuvre les dispositions du texte dans le cadre de coopérations entre pays intéressés	Nul	Les coopérations auraient lieu, qu'elles s'inscrivent ou non dans une CSP
3	Informers et débattre de l'action extérieure de l'UE et notamment de la PESD aux niveaux national et européen	Nul <i>Sauf éléments de pédagogie : à expertiser</i>	Frais de fonctionnement des assemblées
4	Mettre en place un état-major de planification et de commandement (OHQ) européen permanent avec les pays qui le souhaitent, tout en multipliant les coopérations au cas par cas avec le Royaume-Uni	<i>A expertiser</i>	Frais de personnels affectés sur un lieu commun (Bruxelles), frais immobiliers, matériels. Générateur d'économies à terme.
5	Proposer le financement d'implantations de défense par une partie des fonds structurels, pour répondre à des objectifs stratégiques et intéresser de nouveaux pays au succès de la PESD par des implantations sur leur sol	Nul	Ligne budgétaire existante sur 2007-2013 (308 Md€)
6	Accroître le financement communautaire de la recherche pour la filière	Nul	Ligne budgétaire existante sur 2007-2013 (53 Md€)
7	Donner un rôle pivot global à l'AED	<i>A expertiser</i>	Générateur d'économies à terme.
8	Encourager la logique entrepreneuriale pour faire émerger des « champions européens »	Nul	Générateur d'économies à terme.
9	Instaurer une préférence communautaire	Nul	
10	Mettre en commun et rationaliser les capacités militaires européennes	<i>A expertiser</i>	Générateur d'économies à terme.
11	Rationaliser les structures militaires et civiles de l'OTAN, incluant la réforme de la chaîne de commandement	Nul	Générateur d'économies à terme.

<b>12</b>	Intégrer dans le nouveau Concept stratégique de l'OTAN et dans les textes de l'Union la reconnaissance réciproque des missions des deux organisations et le concept de nécessaire redondance en vue d'améliorer la réponse aux crises	<b>Nul</b>	
<b>13</b>	Elaborer une doctrine lisible de l'intervention européenne en matière de sécurité, positionnant l'action militaire de l'Union en lien avec les autres outils, civils, de sécurité d'une part, avec le rôle de l'ONU d'autre part	<b>Nul</b>	
<b>14</b>	Renforcer les partenariats stratégiques de l'Europe dans le monde pour y inclure les aspects de sécurité et faire de l'UE un partenaire indispensable aux Etats-Unis, complémentaire de l'OTAN	<b>Nul</b>	Frais pris en charge par le Secrétariat général du Conseil, les services de la Commission, frais inhérents au futur SEAE

**Annexe 12 : Personnalités auditionnées**

Monsieur Jacques Attali

Monsieur Benoît d'Aboville, Conseiller maître de la Cour des comptes en service extraordinaire, ancien Ambassadeur

Monsieur Jacques Audibert, Directeur des affaires stratégiques et de sécurité du MAEE

Monsieur Patrick Boissier, Président Directeur Général, DCNS

Monsieur Yves Boyer, Directeur adjoint FRS, Professeur à l'Ecole Polytechnique

Monsieur l'ingénieur général de l'armement Christophe Burg, sous directeur des affaires industrielles à la DGA

Monsieur Etienne de Durand, Directeur à l'IFRI,

Madame Muriel Domenach, Directrice adjointe du Centre d'analyse prospective (CAP) du MAEE

Monsieur Ben Fender, deuxième conseiller à l'Ambassade du Royaume-Uni à Paris

Monsieur Thomas Gomart, Directeur à l'IFRI

Monsieur Alain Lamassoure, ancien ministre des Affaires Européennes

Monsieur Jean-Christophe Merchet, journaliste à Libération

Amiral Païtard, Directeur du cabinet militaire du Ministre de la défense

Amiral Raffaëlli

Monsieur François Richer, conseiller politico-militaire à la Présidence de la République

Monsieur B. Szombati

Monsieur Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères