

## **Groupe de travail VIII « Défense »**

---

Objet : **Avant-projet du rapport du Groupe de travail 'Défense'**

---

### **A. INTRODUCTION**

1. Le groupe de travail « défense », sous la présidence de M. Michel Barnier, a conduit ses travaux sur la base du mandat qui lui a été confié par le Praesidium de la Convention, ultérieurement développé par le Président du groupe (CONV 206/02 et CONV 246/02) et à partir des questions qui lui ont été posées. La discussion a été menée, en outre, avec l'appui des notes introductives du secrétariat préparées pour chacune des réunions, ainsi que sur la base d'auditions d'experts (liste des experts auditionnés en annexe). En outre, un séminaire sur la PESD fut organisé avec le concours de l'Institut des Etudes de Sécurité de l'UE, lors duquel les membres de la Convention ont pu échanger leurs opinions avec des experts (programme du séminaire, liste des intervenants et compte-rendu du séminaire figurent au document CONV 417/02)
2. Le groupe s'est réuni 9 fois, (dont une réunion conjointe avec le du groupe de travail sur l'action extérieure). Les membres du groupe, ainsi que d'autres conventionnels ont soumis [...] contributions écrites <sup>1</sup>.
3. Le présent rapport présente les résultats des discussions au sein du groupe et un certain nombre de recommandations dans le but de les soumettre à la Convention.

---

<sup>1</sup> La liste provisoire des contributions figure en Annexe II.

## **B. LA PESD AUJOURD'HUI**

4. Pour la première fois, l'objectif d'une 'politique étrangère commune et de sécurité' a été inscrit dans le traité à Maastricht. Les dispositions de la PESC, y compris celles de la PESD, ont été révisées par le traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1er mai 1999.

### **Bases juridiques**

5. Les principales bases juridiques actuelles de la PESD sont contenues à l'article 17 du TUE. Cet article définit à son paragraphe 1, de façon très large, la portée de la PESD : elle inclut « *toutes les questions relatives à la sécurité de l'Union y compris la définition progressive d'une politique de défense commune (...) qui pourrait conduire à une défense commune si le Conseil européen en décide ainsi.* » Le même article, à son paragraphe 2, spécifie que les questions de sécurité incluent les tâches de Petersberg, notamment « *les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises y compris les missions de rétablissement de la paix.* ».

### **Les développements depuis le Conseil européen de Cologne**

6. Le nouveau contexte sur la scène internationale, les insuffisances des Etats membres de l'Union constatées lors de la crise des Balkans ont conduit à une réflexion sur la façon de donner une portée concrète à la PESD.

Le sommet franco-britannique de Saint-Malo, puis le Conseil européen de Cologne en juin 1999 ont donné les impulsions politiques et des termes concrets au renforcement de la politique européenne commune de sécurité et de défense.

7. Au Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999), les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne ont pris la décision de pourvoir l'Union d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, d'avoir les moyens de décider d'y recourir et d'être prêts à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN. Ces conclusions ont continué à être développées par le Conseil européen lors de ses réunions suivantes. Bien que la priorité naturelle de l'Union européenne en ce qui concerne son action de gestion de crises à l'extérieur de l'Union reste relativement proche de ses frontières, ni le traité, ni les conclusions du Conseil européen ne posent de limite géographique à l'action de l'Union.

*a). Capacités militaires*

8. Lors du Conseil européen d'Helsinki, l'objectif politique établi à Cologne a été traduit en des objectifs concrets : création de forces européennes crédibles, disponibles et efficaces. Selon cet objectif (appelé désormais l'objectif global d'Helsinki – "Helsinki headline goal") les Etats membres se sont engagés à être en mesure à partir de l'an 2003, en coopérant volontairement, de **déployer rapidement** (dans un délai de 60 jours), puis de soutenir (pendant au moins une année) **des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg** définies dans le traité d'Amsterdam, y compris celles qui demanderaient des forces importantes allant jusqu'au niveau d'un corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes). En même temps, les Etats membres devraient **être en mesure de déployer des éléments plus réduits de réaction rapide disposant d'un très haut degré de disponibilité**. Ces forces devraient être autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals.
9. Pour les Etats membres qui sont également membre de l'Alliance atlantique, il convient de rappeler que leurs capacités militaires doivent en même temps leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans le cadre d'opérations de l'OTAN.
10. En outre, dès Cologne, et en s'appuyant sur la déclaration du sommet de l'OTAN à Washington en 1999, il est prévu que l'Union puisse conduire des opérations avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Pour la mise en œuvre de ce type d'opération, des modalités devaient être agréées avec l'Alliance.
11. Depuis novembre 2000, deux conférences d'engagement des capacités militaires se sont tenues. Les conférences ont permis de rassembler les engagements nationaux concrets correspondant aux objectifs d'Helsinki. L'analyse du catalogue de forces a permis aux participants d'affirmer qu'à l'horizon 2003 l'Union européenne sera capable de conduire l'ensemble des missions de Petersberg, mais que certaines capacités devaient être améliorées pour optimiser les capacités à disposition de l'Union.
12. A la suite des évaluations entreprises lors des deux conférences d'amélioration des capacités militaires et après analyse de leurs résultats, les Etats membres ont décidé de mettre en place un *Plan Européen d'Action* pour les capacités visant à renforcer les capacités européennes de gestion de crises qui cherche à combler les lacunes par une rationalisation des efforts de

défense des Etats membres et une mise en synergie de leurs projets nationaux et internationaux.

Dans ce cadre, 19 groupes de travail ont été créés qui couvrent la totalité des lacunes significatives identifiées lors des évaluations. Les rapports des groupes de travail seront remis le 1 mars 2003.

Bien que des progrès considérables aient été accomplis pour identifier les lacunes et les combler, force est de constater que les résultats ne sont pas encore satisfaisants. Des efforts restent encore nécessaires.

13. Les lacunes critiques qui nécessitent une action substantielle persistent toujours. Parmi celles-ci, l'on peut mentionner :

- le système de commandement, de contrôle et de communication ;
- le renseignement stratégique et la surveillance et protection des troupes engagées ;
- le transport stratégique ;
- la capacité d'engagement effectif.

*b) Développements institutionnels*

14. Les avancées dans le domaine des capacités ont été accompagnées par des mesures institutionnelles. A commencer par la nomination à Cologne du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, dont l'action dans le domaine de la « diplomatie des points chauds » notamment dans l'ARYM a, à plusieurs reprises, été jugée de très grande valeur. Des structures ont été spécifiquement créées pour assurer la prise de décision et le suivi des actions de gestion de crises : le Comité politique et de sécurité (dont le rôle principal, outre sa contribution à la définition de la politique étrangère, est d'exercer le contrôle politique et la direction stratégique en temps de crise), le Comité militaire qui donne des avis militaires et l'état major militaire qui fournit l'expertise militaire.

*c) Capacités civiles*

15. Il est important de remarquer que, depuis le Conseil européen de Feira, l'approche de l'objectif capacitaire a également été appliquée aux capacités civiles – notamment celles de police, ainsi qu'aux capacités nécessaires pour remplir les objectifs dans le domaine de l'Etat de droit, administration civile et la protection civile. Un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises a également été constitué. Depuis, des conférences d'amélioration des capacités civiles se sont également tenues et un plan d'action a été adopté en matière de capacités de police.

Le 19 novembre 2002, la conférence des capacités de gestion civile des crises a constaté que les objectifs concrets fixés dans les domaines prioritaires (police, Etat de droit, protection civile, administration civile) fixés par le Conseil européen pour être atteints d'ici 2003 ont été dépassés par les engagements volontaires des Etats membres.

*d) Procédures de gestion de crises*

16. Ayant établi ses structures, l'UE a développé des procédures de gestion de crises et un programme d'exercices a été approuvé. Le premier test des procédures a été effectué. Le texte des procédures, endossé au niveau du COPS, reste un texte évolutif.

*e). Déclaration d'opérationnalité*

17. A la suite des progrès accomplis, aussi bien au niveau des structures et des procédures qu'au niveau des capacités, le Conseil européen de Laeken a adopté la "déclaration d'opérationnalité", spécifiant que « le développement des moyens et capacités dont disposera l'Union lui permettra d'assumer progressivement des opérations de plus en plus complexes ».
18. Depuis cette déclaration, l'Union a décidé de mettre en place, à partir du 1 janvier 2003, une mission de police en Bosnie-Herzégovine qui prendra la suite de l'opération de police des Nations-Unies. En outre, l'Union examine la possibilité de reprendre la mission « Amber Fox » en ARYM.

*f). Relations avec l'OTAN*

19. La politique européenne de défense ne peut pas être définie sans une référence à l'OTAN. Onze Etats membres actuels de l'UE sont membres de l'OTAN et au titre de l'article 5 du traité de Washington sont liés par une clause de défense collective (un engagement, par ailleurs reconnu à l'art 17 du traité UE). Parmi les pays candidats à l'adhésion, quatre font partie de l'Alliance et lors du sommet de Prague du 21-22 novembre 2002, d'autres ont été invités à rejoindre les rangs de l'OTAN avant leur adhésion prochaine à l'UE. Pour les Etats en même temps membres de l'UE et de l'OTAN, leurs capacités militaires doivent en même temps leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans le cadre d'opérations de l'OTAN.
20. Il a déjà été rappelé que, dès Cologne, il était prévu que l'Union puisse conduire des opérations avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN (notamment en ce qui concerne la planification). Le développement de ces relations n'a cependant pas encore abouti à la conclusion de l'accord dit « Berlin-Plus » qui assurerait à l'Union européenne l'accès à ces capacités.

*g) Relations avec les Nations Unies*

21. Suite à l'établissement de la PESD, lors du Conseil européen de Göteborg, les chefs d'Etats et de gouvernements des pays membres ont pris également des décisions importantes pour renforcer le dialogue politique et intensifier la coopération entre l'UE et les Nations-Unies, notamment dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion de crises.

La mise en place de la MPUE en Bosnie-Herzégovine a permis un développement concret de l'action avec les Nations-Unies pour assurer une bonne transition entre les deux opérations.

**C. SPECIFICITE DES QUESTIONS DE DEFENSE**

22. La politique de défense est une politique particulière sur le plan national et plus encore sur le plan européen. C'est une politique qui touche au cœur de la souveraineté, qui fait appel essentiellement aux moyens nationaux. Les décisions de participer aux opérations appartiennent aux autorités nationales et celles-ci souhaiteront toujours être associées à toute décision de conduite d'opération, car outre qu'elles ont des conséquences sur la sécurité de l'Etat, elles risquent de mettre également en danger la vie de leurs soldats.

23. Par conséquent, les dispositions relatives à la PESD sont quelques fois distinctes de celles qui s'appliquent au domaine de la PESD. A titre d'exemple, nous pouvons citer les dispositions du traité de Maastricht (art. 23) qui exclut les dispositions relatives à l'abstention constructive du domaine de la défense (*Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut (...) assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. (...) Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.* Une situation particulière est également à noter en ce qui concerne le financement de la PESD (Art. 28 § 3 TUE : *Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre desdites dispositions sont également à la charge du budget des Communautés, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et dans les cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité*).

## **Diversité des situations**

24. Dans ce contexte, il est utile d'examiner la diversité des situations des différents Etats aussi bien sur le plan de leur statut, de leur effort budgétaire, de la structure militaire ou de leurs capacités au sein de l'Union.

### *a) Différence de statut*

25. Onze Etats membres de l'Union européenne (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) sont membres de l'OTAN et sont donc liés par une clause de défense collective qui figure à l'art. 5 du traité de Washington.

Dix Etats (sauf le Danemark) sont également membres de l'UEO et ont par conséquent un engagement analogue, sinon plus large, dans le cadre de l'art. V du traité de Bruxelles.

Quatre Etats membres (Autriche, Finlande, Irlande et Suède) ont le statut de pays non-alignés. Ces pays ont un statut d'observateur au sein de l'UEO.

Il convient également de rappeler le cas particulier du Danemark qui, tout en étant membre de l'OTAN, bénéficie, au niveau de l'Union européenne, d'un régime spécial résultant d'un protocole annexé au traité. Sur la base de ce protocole, le Danemark ne participe pas à

l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense, mais il ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre les Etats membres dans ce domaine.

Cette situation de diversité est également présente au sein des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Quatre d'entre eux (Hongrie, Pologne, République tchèque, Turquie) sont déjà membres de l'OTAN, d'autres le sont devenus lors du sommet de Prague des 21-22 novembre 2002. Les pays candidats qui sont déjà membres de l'OTAN sont également "membres associés" de l'UEO, les autres (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) ont le statut de "partenaires associés" et gagneront certainement le statut de "membres associés" après leur adhésion à l'OTAN. Deux des pays candidats restent non-alignés (Chypre et Malte).

*b) Différences au niveau de l'industrie de défense*

26. A l'heure actuelle, la situation des Etats membres en terme d'industries de défense est également particulièrement diversifiée. Les pays coopérant dans le cadre de l'OCCAR <sup>1</sup> (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) et de la L.O.I. <sup>2</sup> (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume Uni, Suède) couvrent à eux seuls 90% de la production européenne totale dans ce domaine.

*c). Différences budgétaires*

27. Une autre source de diversité est certainement l'effort budgétaire, la structure même du budget de défense, ainsi que la nature des capacités militaires. Le niveau des efforts budgétaires des Etats membres varie fortement au sein de l'Union européenne. Une analyse des budgets de défense des Etats démontre que, dans seulement cinq des quinze Etats membres, les dépenses militaires dépassent 2% du PIB. Seuls deux d'entre eux (la France et le Royaume-Uni) ont récemment annoncé des augmentations sensibles de leur budget militaire dans le domaine de l'équipement. Dans la majorité des Etats membres, les dépenses

---

<sup>1</sup> La mission principale de l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement) est de fournir des accords efficaces pour la gestion et le développement de certains programmes de coopération en matière d'armements entre les Etats membres. Actuellement, l'OCCAR gère plusieurs programmes internationaux.

<sup>2</sup> En 1998 six Etats membres ont signé une Lettre d'Intention (Letter of Intent) dont le but est de parvenir à la définition d'un cadre pour l'accompagnement des restructurations industrielles dans le domaine de la défense.



militaires continuent à diminuer.

28. A ce constat s'ajoute la question de la structure différente des budgets de défense, car le pourcentage des dépenses consacrées à la recherche et au développement et à l'équipement est déterminant. A noter également, dans ce contexte, que certains pays possèdent des forces de police militaires qui sont elles aussi financées du budget défense.

*d) Différences liées à la capacité à déployer les forces*

29. Il existe des différences considérables liées à la capacité des Etats membres à déployer des forces. Cette capacité, bien qu'elle soit, dans une certaine mesure, liée aux budgets de défense nationaux, dépasse la seule question budgétaire. Seul un nombre limité d'Etats membres disposent actuellement de forces conçues pour des opérations de projection à l'extérieur du territoire national.

### **Coopérations développées entre certains Etats membres**

30. Il existe dans différents domaines de la défense des coopérations restreintes entre certains Etats membres. Ainsi :
- certains Etats membres coopèrent dans le cadre de l'OCCAR et de la L.O.I., dans le domaine de l'armement : La spécificité de ces coopérations repose dans le fait que seulement un certain nombre d'Etats membre y participent et s'engagent à mener ensemble des projets
  - dans le domaine militaire, certains Etats membres ont créé des unités militaires multinationales, disposant de quartiers généraux. C'est le cas de Eurocorps (forces terrestres : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg), Eurofor (forces terrestres : Espagne, France, Italie, Portugal), Euromafor (forces maritimes : Espagne, France, Italie, Portugal) .

## D. LES DÉFIS ACTUELS

### La nouvelle menace

31. La PESD avait été définie et développée en fonction de la menace telle qu'évaluée dans les années 1990. Il ne fait aucun doute que cette définition de la menace a été dépassée par les événements sur la scène internationale. Après le 11 septembre, la menace ne se définit plus par le risque de conflits inter-étatiques ou inter-ethniques, nous sommes passés à une situation **d'insécurité globale**, caractérisée davantage par des risques plus diffus liés à des organisations terroristes internationales ou à l'utilisation des armes de destruction massive qui échappent aux moyens prévus pour la gestion de conflits au sens traditionnel du terme.
32. Les événements du 11 septembre font réfléchir **non seulement au besoin de projeter la stabilité à l'extérieur de l'Union, mais également au besoin d'assurer la sécurité à l'intérieur de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la protection de la population civile et des institutions démocratiques**. Le cadre purement national n'est plus pertinent. En même temps, plus que jamais, les opinions publiques demandent sécurité et protection et restent largement favorables à la défense européenne. Il relève donc de la responsabilité de la Convention de surmonter le décalage entre attentes et réalité.

### Crédibilité et efficacité

33. Un des éléments essentiels pour la crédibilité de la politique de défense de l'Union et donc pour la crédibilité de son rôle sur la scène internationale, est la création de capacités militaires adéquates et interopérables. Bien que ce défi ait été posé déjà depuis le sommet de Cologne et que, comme nous l'avons vu précédemment, beaucoup ait été accompli dans ce domaine, il conviendrait d'une part d'assurer la pleine réalisation de l'objectif global d'Helsinki et d'autre part de vérifier si les objectifs de capacités ne doivent pas être revus en fonction des nouvelles menaces. La nécessité de nouveaux efforts dans ce domaine se heurte en particulier à la réticence des Etats à décider d'augmentations de budget défense. Le fait que la sécurité passe par l'utilisation des moyens militaires est parfois perçu comme une contradiction à l'essence même de la tradition de l'intégration européenne, qui se fonde au contraire sur l'abandon de la force et sur un état de paix entre les peuples.

En même temps, il est essentiel de renforcer l'investissement dans la recherche militaire. La faiblesse de l'investissement européen devient frappante lorsqu'on le compare à l'investissement des Etats-Unis dans ce domaine (environ 10 milliards d'euro pour l'UE contre 53 milliards d'euro pour les USA). L'efficacité de ces dépenses paraît également bien moindre en Europe. L'investissement dans la recherche est fondamental tant pour assurer un équipement performant que pour éviter que l'écart se creuse pour l'industrie civile.

34. L'Union doit pouvoir mobiliser rapidement ses capacités civiles et militaires dans le cadre de la gestion de crises. Elle ne peut pas se limiter à des déclarations d'opérationnalité ou des catalogues de force. Elle doit pouvoir prendre des décisions rapidement et efficacement.

## **E. RECOMMANDATIONS**

### **I. La Gestion des crises : cohérence, efficacité**

35. Une opération de gestion de crise doit impérativement répondre à deux caractéristiques : l'efficacité et la cohérence. Tous les membres du groupe sont d'accord pour estimer qu'il convient de disposer de procédures rapides et efficaces pour la gestion de crises, sans que cela affecte le contrôle politique :

- a) L'Art. 25 du traité de Nice prévoit une délégation du pouvoir décisionnel du Conseil au Comité Politique et de Sécurité pour la mise en œuvre d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci.
- b) Un renforcement supplémentaire de l'efficacité de ce processus à travers un renforcement du rôle du Haut Représentant est recommandé. Le Haut Représentant devrait disposer d'un droit d'initiative en matière de gestion de crises. En outre, il est essentiel que, pour la conduite d'une opération de gestion de crise, le commandement soit attribué à une seule personne, qui aurait comme mandat de garantir la cohérence de l'action (aspects civils et militaires). Le Haut Représentant serait habilité, en cas d'urgence, à prendre les décisions nécessaires sous contrôle du Conseil et en contact étroit et permanent avec le Comité Politique et de Sécurité.
- c) Le besoin d'une unité de commandement sur le terrain est essentiel. Ce rôle devrait être attribué aux Représentants Spéciaux qui agissent sur le terrain sous l'autorité du Haut

Représentant ou, à défaut, à une autre personne désignée par le Conseil à cet effet.

- d) Le lancement d'une opération, aussi bien dans ses aspects militaires que civils, nécessite également la possibilité d'un accès rapide au financement. Par conséquent, en ce qui concerne les aspects civils d'une opération de gestion de crises, le groupe recommande l'introduction dans le traité d'une disposition permettant un assouplissement de procédures d'appel au budget communautaire afin de garantir la rapidité nécessaire de l'action.

Il est également nécessaire de prévoir un financement adéquat pour la phase préparatoire de l'opération. Il est donc envisagé l'instauration d'un fond relativement modeste, basé sur les contributions des Etats membres, qui permettrait de financer les démarches préparatoires d'une opération militaire ou d'une opération dont la nature civile ou militaire n'est pas encore déterminée. Un tel fond serait bien évidemment soumis à un contrôle politique et financier adéquat.

36. Il a également été envisagé, afin d'assurer en amont une meilleure interopérabilité, de renforcer la coopération en matière de formation. La suggestion portant sur la création d'une académie militaire commune a suscité un certain intérêt.

## **II. Le cadre institutionnel : un dispositif à renforcer**

### *A. Structures de la PESD*

37. Les structures institutionnelles existantes dans le domaine de la PESD doivent être maintenues. Une adaptation de ces structures serait cependant nécessaire en vue d'augmenter leur cohérence et leur efficacité.
38. Afin d'assurer l'efficacité de la politique de défense, il convient de prévoir auprès du Conseil une personnalité politique qui, agissant sous l'autorité du Conseil, mène l'action de l'Union et coordonne les efforts des Etats membres, (ci-après désignée comme futur H.R. pour ne pas préjuger du futur résultat des discussions en cours dans le Groupe de travail VII concernant la création d'un poste de Secrétaire de l'Union pour la politique étrangère et les relations extérieures).

## *B. Contrôle parlementaire*

39. Le groupe a également discuté de la nécessité d'un contrôle politique adéquat de la politique de défense.

40. Celui-ci s'exerce à travers deux volets :

- Parlement européen :
  - Dans le domaine du développement de la PESD, le Parlement européen est dûment informé par le Président du Conseil européen et du Conseil, ainsi que par le Haut Représentant, des avancées et décisions prises dans ce domaine et des orientations pour l'avenir.
  - Le Parlement détient la prérogative de soumettre au Conseil des résolutions dont celui-ci tient compte lors de ses sessions.
- Parlements nationaux :
  - Il appartient aux parlements nationaux d'exercer un contrôle permanent sur leurs gouvernements respectifs, notamment dans le domaine de la politique de défense
  - Dans la plupart des Etats membres, le Parlement national doit donner son approbation pour l'utilisation des troupes nationales lors d'une opération.

## **III. La réponse à la nouvelle menace : plus de solidarité**

41. Le Groupe a constaté que la menace à laquelle l'Union européenne, comme d'autre pays, doit faire face a évolué depuis les premiers développements de la PESD. Il s'agit à présent de faire face à la menace du terrorisme et à l'utilisation par de groupes terroristes d'armes de destruction massive, qui aurait pour cible les populations civiles et les institutions démocratiques de nos pays. Le Groupe a également convenu que cette menace appelle une réponse qui va bien au-delà des moyens militaires et qui demande l'utilisation en synergie de toute la panoplie d'instruments dont l'Union dispose (notamment coopération policière et judiciaire, protection civile etc.).

42. En application du principe de solidarité entre les Etats membres qui pourrait figurer dans un des premiers articles du traité constitutionnel, une nouvelle clause pourrait être insérée dans le traité qui permettrait **la mobilisation de tous les instruments dont l'Union dispose, y compris les moyens militaires et les structures originellement créées pour les missions de Petersberg, afin de prévenir la menace terroriste, de protéger la population civile et les institutions démocratiques et de porter assistance à un Etat membre sur son territoire pour faire face aux conséquences d'une éventuelle attaque.**

Cette clause ne serait pas une clause de défense de l'intégrité territoriale, elle s'appliquerait à des menaces provenant d'entités non étatiques; par ailleurs, l'assistance dans la gestion des conséquences d'une attaque ne serait fournie qu'à la demande des autorités civiles du pays concerné.

43. Le futur traité devrait prévoir que le Conseil européen adopte une déclaration d'évaluation de la menace et la mette à jour régulièrement.
44. Dans le prolongement de cette solidarité renforcée, on pourrait envisager la création d'un pool de protection civile qui serait constitué d'unités spécialisées identifiées par les Etats membres et qui entreprendrait des programmes de formation et de coordination, de sorte à pouvoir intervenir plus efficacement en cas de catastrophes naturelles ou humanitaires à l'intérieur de l'Union.

#### **IV. Missions de Petersberg : actualisation et flexibilité**

##### **a) Actualiser les missions de Petersberg**

45. Les tâches de Petersberg pourraient être complétées par une mention spécifique des missions suivantes :
- stabilisation
  - prévention de conflit
  - « défense *outrreach* » (soutien aux forces locales pour l'apaisement des hostilités, établissement et maintien de la confiance, assistance au développement de forces armées démocratiques, p.e. à travers la formation, assistance par des programmes de destruction d'armes et de contrôle des armements).

**b) Faciliter la flexibilité dans la prise de décision**

46. Dans la perspective du prochain élargissement de l'Union, il est plus important que jamais que les pays membres acceptent de passer du **consensus** (unanimité) au **consentement**. Cette approche se fonderait sur une culture de solidarité. Le lancement d'une opération se ferait à l'unanimité, avec toutefois l'application des règles de l'abstention constructive, par ailleurs assouplies. Les Etats membres qui ne souhaiteraient pas participer à une opération seraient encouragés à ne pas s'y opposer, mais à s'abstenir. Une fois l'opération lancée, les Etats qui se seraient abstenus ne participeraient pas à la prise des décisions relatives à la mise en œuvre de l'opération.

**c) Reconnaître la diversité des engagements**

47. Les débats au sein du Groupe ont permis de constater les diversités existantes dans les Etats membres au niveau des capacités ainsi qu'au niveau de la volonté de s'engager même dans des missions qui sont déjà inscrites dans le traité (par exemple l'imposition de la paix). Dans ces conditions, comme le traité de Maastricht a créé une forme de coopération particulière pour la mise en place et la gestion de l'euro, il apparaît opportun de donner à ceux des Etats membres qui souhaitent entreprendre un engagement plus ferme, la possibilité de le faire dans le cadre de l'Union plutôt que dans le cadre d'une "Coalition of the Willing" en dehors de l'Union.
48. Ceci impliquerait que dans le nouveau traité une **forme de coopération plus étroite en matière de politique de défense** serait inscrite, ouverte à la participation de tous les Etats membres qui souhaiteraient souscrire un tel engagement et rempliraient les conditions nécessaires pour que cet engagement soit crédible. L'une de ces conditions devrait être une forme de présomption de disponibilité de forces pré-identifiées. Les décisions concernant cette « Eurozone de la défense » seraient prises uniquement par les Etats membres participant à cette forme de coopération. Les modalités précises seraient inscrites dans le traité.

## V. Capacités et Armements: vers une agence européenne

49. Le développement de la PESD implique le renforcement des capacités militaires dont dispose l'Union. Dans ce contexte, le besoin a été constaté d'introduction d'un mécanisme permettant de systématiser les engagements des Etats membres. Une série d'objectifs de convergence, aussi bien quantitatifs que qualitatifs peut être envisagée tels que:

- objectif exprimé en la proportion du budget défense par rapport au PIB
- objectif exprimé en proportion de dépense d'équipement par rapport au budget défense
- objectif de déployabilité des forces

50. Le développement des capacités est lié au développement de l'armement. Dans ce contexte, l'établissement, sur base intergouvernementale, d'une Agence européenne d'Armement et de recherche stratégique est suggéré. Les premières tâches de l'Agence seraient de veiller à l'harmonisation des besoins opérationnels qui se traduirait en une promotion d'une politique d'acquisition harmonisée des Etats membres, ainsi qu'un soutien à la recherche de la technologies de la défense, y compris en matière spatiale. Au sein de cette Agence seraient intégrées, avec un label européen, les coopérations déjà existantes dans le domaine de l'armement entre certains pays membres (OCCAR, L.O.I.). L'agence devrait également reprendre le contenu de la coopération que la plupart des Etats membres développent au sein du GAEO/WEAG <sup>1</sup>.

51. Il serait également possible de concevoir cette **Agence comme une agence des capacités**, dont le rôle consisterait à promouvoir les efforts des Etats membres pour améliorer les capacités. Le chef de l'Agence pourrait p. e. avoir l'autorité de proposer des projets spécifiques à des groupes de pays et de surveiller le respect par les Etats membres des paramètres établis.

---

<sup>1</sup> GAEO/WEAG – groupe pour la coopération en matière d'armements entre 19 pays européens (dont 14 sont membres de l'UE et 16 membres de l'OTAN) dont l'objectif est l'harmonisation des programmes et des standards opérationnels, la coopération en matière de recherche et de technologie et l'ouverture des marchés.



52. Dans ce contexte, les modalités suivantes de participation sont envisagées :

- La participation à l'Agence serait ouverte à tous les Etats membres, et l'objectif serait d'encourager l'adéquation des capacités aux objectifs souscrits par tous.
- Certains Etats membres pourraient constituer des groupes spécifiques fondés sur l'engagement dans la réalisation de projets spécifiques. Ces projets pourraient être dans le domaine de la recherche, du développement et de l'acquisition.
- Des projets spécifiques pourraient être ouverts sur une base ad hoc à des pays en dehors de l'Union européenne, en particulier aux membres du GAEO/WEAG non-membres de l'Union.
- Le chef de cette Agence devrait avoir une autorité lui permettant de surveiller les progrès accomplis par les Etats membres dans le développement des capacités au regard des objectifs agréés et de proposer lui-même à certains pays la participation à des programmes spécifiques. Il pourrait également formuler des recommandations sur les règles spécifiques applicables au secteur de l'armement dans la perspective d'un marché européen qui permettrait de renforcer la base industrielle et d'optimiser la dépense militaire.

53. L'institution d'un **Conseil des Ministres de la Défense** pourrait également être envisagée, ce qui, par ailleurs, ne nécessiterait pas de modification du traité. Ce Conseil agirait dans le domaine des capacités, surveillerait la mise en œuvre des engagements des Etats membres dans ce domaine et adapterait les objectifs capacitaires de l'Union en fonction de l'évolution des besoins et de la situation internationale. Dans le cas de la création de l'Agence mentionnée ci-dessus, le Chef de l'Agence ferait un rapport annuel au Conseil Défense sur le développement des capacités militaires au sein de l'Union.

**Liste des experts auditionnés par le groupe de travail n° VIII « Défense »**

1. M. Javier SOLANA (Haut Représentant à la PESC),
2. Gén Rainer SCHUWIRTH (Chef d'Etat Major UE),
3. M. Corrado ANTONINI (Président du European Defence Industries Group),
4. M. Jean-Louis GERGORIN (EADS),
5. M. Laurent GIOVACCHINI (DGA, Ministère de la Défense français),
6. M. Peter LUNDBERG (Assistant to Director General Defense Equipment Agency, Sweden),
11. M. Anthony PARRY (BAE Systems),
12. Gén. Carlo CABIGIOSU (former KFOR Commander General),
13. M. Alain LE ROY (Envoyé spécial de l'UE dans l'ARYM),
14. Gén Gustav HAGGLUND (Président du Comité militaire UE),
15. Lord ROBERTSON (Secrétaire général de l'OTAN et ancien Ministre de la Défense UK),
16. M. Alain RICHARD (ancien ministre de la défense français),
17. Rt. Hon. PATTEN (Commissaire RELEX)

**Liste des experts ayant participé au séminaire du 7 novembre 2002**

- **GNESOTTO** Nicole, Directeur, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris
- **HATFIELD** Richard, Personnel Director, Ministry of Defence, London
- **HEISBOURG** François, Directeur général, Fondation pour la Recherche stratégique, Paris
- **JOPP** Mathias, Directeur, Institut für Europäische Politik, Berlin
- **SILVESTRI** Stefano, Président, Istituto Affari Internazionali, Rome
- **SMITH** Rupert, General Sir, former DSaceur (1998-2001), Bristol
- **DE WIJK** Rob, Professor, International Relations, Royal Netherlands Military Academy, Breda

**PAPIERS SOUMIS AU GROUPE**

<b><u>DOCUMENT</u></b>	<b><u>REDACTEUR</u></b>	<b><u>OBJET</u></b>	<b><u>DATE</u></b>
WD 2	M. Wim van EEKELEN		19 septembre
WD 4	M. George KATIFORIS	Towards an EU Armaments Strategy	2 octobre
WD 5	Mme Sylvia-Yvonne KAUFMANN	Armaments	4 octobre
WD 7	M. George KATIFORIS	Strategic Direction on EU Crisis Management Operations	11 octobre
WD 8	Mme Marie NAGY	Politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne	30 octobre
WD 9	M. Oğuz DEMIRALP	European Defence	15 octobre
WD 11	M. Liviu MAIOR		29 octobre
WD 13	M. Kimmo KILJUNEN	European Security and Defence policy as an integral part of the CFSP	4 novembre
WD 14	M. Valdo SPINI	European Defence	4 novembre
WD 15	Mme Sylvia-Yvonne KAUFMANN		4 novembre
WD 17	M. Puiu HASOTTI	A New Momentum for the ESDP	12 novembre
WD 18	M. Proinsias DE ROSSA		13 novembre
WD 19	M. Oğuz DEMIRALP	European Armaments Cooperation	18 novembre
WD 20	Mme Danuta HÜBNER	Crisis Management	19 novembre
WD 21	M. Kenneth KVIST	A European Security and Defence Policy aiming for Peace	19 novembre
WD 23	Mme Gisela STUART		21 novembre
WD 24	Mme Marietta GIANAKOU		21 novembre
WD 25	Mme Danuta HÜBNER	Improving the functioning and effectiveness of the ESDP in the service of CFSP	21 novembre