

CONV 246/02

WG VIII 1

NOTE

de	M. Barnier
aux	membres de la Convention
Objet :	Mandat du groupe "Défense"

Veillez trouver ci-joint une note établie par M. Barnier, Président du groupe "Défense", précisant le mandat figurant au doc. CONV 206/02 dans le but de faciliter les travaux du groupe.

GROUPE DE TRAVAIL "DEFENSE"

Question 1.

1. La portée de la PESD est définie par l'article 17 paragraphe 1 du traité. 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".
Cette portée est dès lors très large et l'objectif d'une défense commune est inscrit comme une possibilité qu'une délibération du Conseil européen suffirait pour concrétiser, sans nécessité de convoquer pour cela une CIG. Cette délibération devrait toutefois être transposée dans les Etats membres selon leurs exigences constitutionnelles respectives.
2. Le paragraphe 2 du même article prévoit que les questions de sécurité incluent "les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion de crises, y compris les missions de rétablissement de la paix". Le nouveau contexte géopolitique, le constat que la sécurité de nos États était menacée par une série de conflits dans les régions autour du territoire de l'Union, la conscience acquise de façon aiguë dans la crise des Balkans que les États membres de l'Union ne disposaient pas de capacités militaires suffisantes et adaptées pour gérer des crises qui les affectaient directement et que par conséquent la voix de l'Union au plan international ne disposait pas de l'appui militaire nécessaire, ont conduit le Conseil européen à Cologne en juin 1999 à engager un processus de développement de la capacité de gestion des crises.
3. Néanmoins, les "missions de Petersberg", telles que définies au paragraphe 2 de l'article 17, n'épuisent pas la portée de la PESD. Ainsi, à la suite de l'attaque du 11 septembre, la question s'est posée de savoir si certaines actions, et dans ce cas lesquelles, pourraient être entreprises par les autres Etats membres dans le cadre du traité, au cas où une attaque similaire ou avec des armes biologiques ou chimiques était portée contre un Etat membre.

Par ailleurs, onze des Etats membres sont déjà liés entre eux par un engagement mutuel d'assistance au titre de l'article 5 du traité de Washington (OTAN) et dix d'entre eux également au titre de l'article V du traité de Bruxelles (UEO).

4. *Le groupe devrait se pencher sur la question de savoir si un engagement de défense collective doit être inscrit dans le traité ou dans un protocole annexé à celui-ci, éventuellement avec une clause d' "opting in" pour les Etats qui ne souhaiteraient pas dès à présent souscrire à cet engagement ou n'en auraient pas encore les capacités.*

Question 2.

5. Le Conseil européen, réuni en juin 1999 à Cologne, a décidé que l'Union serait dotée des moyens et des capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités ; en particulier il a indiqué que l'Union devrait avoir des "forces militaires crédibles". Lors de sa réunion à Helsinki, en décembre 1999, le Conseil européen a établi le "Headline Goal", à savoir l'objectif global, qui devrait être atteint en 2003 : l'Union devrait être en mesure, sur base d'une coopération volontaire des Etats membres, de déployer rapidement, puis de soutenir, des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg. Cela veut dire la possibilité de déployer jusqu'à quinze brigades (50.000 à 60.000 hommes) dans un délai de 60 jours et dans ce cadre de fournir des éléments plus réduits de réaction rapide disposant d'un très haut degré de disponibilité. Ce déploiement de forces devrait pouvoir être soutenu – avec des roulements estimés nécessaires – pendant au moins une année. Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui au combat ainsi qu'en cas de besoin, d'éléments aériens et navals.
6. Depuis lors, des conférences d'amélioration des capacités militaires se sont tenues à Bruxelles, au niveau des Ministres de la Défense, afin de superviser le processus qui devrait permettre d'atteindre l'objectif global fixé à Helsinki.

Une analyse attentive de ce processus montre que, si les lacunes ont été bien identifiées, il n'y a pas encore de mesures prises suffisantes pour les combler. Les capacités que les États membres mettent à la disposition de l'Union sont celles déjà recensées et il n'y a pas d'accroissement ou d'amélioration substantiels pour l'instant. Seuls deux États membres ont récemment annoncé des augmentations sensibles de leur budget d'équipement. Les lacunes critiques sont :

- 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.

Le comblement de ces lacunes demande des investissements et ceux-ci peuvent être obtenus grâce d'une part à une augmentation des budgets de défense, et d'autre part à une meilleure utilisation des ressources (voir question 6. ci-après).

7. Des capacités militaires suffisantes sont un réel test de crédibilité pour la capacité de l'Union européenne de conduire des opérations de gestion de crise et, plus largement, pour la capacité des États membres d'assurer leurs obligations en matière de défense.

Il convient donc d'identifier des mécanismes qui assurent le respect par les États membres de leurs engagements en matière de capacités militaires. Une possibilité serait celle de s'inspirer de ce qui a été fait pour l'Union monétaire : il s'agirait d'établir des critères stricts auxquels les États membres devraient répondre afin d'être admis à participer à la politique de défense de l'Union européenne ainsi qu'un "pacte" auquel ils devraient se conformer par la suite. Les États membres qui ne seraient pas en mesure de participer à ce mécanisme ou ne le souhaiteraient pas pourraient s'y joindre par la suite lorsqu'ils rempliraient les conditions nécessaires pour ce faire.

Question 3.

8. Les éléments développés sous les points I. et II. montrent que le degré de disponibilité des États membres à progresser dans le domaine de la défense n'est pas nécessairement uniforme. Certains conventionnels se sont interrogés sur les moyens de gérer cette diversité des volontés et des capacités à l'intérieur de l'Union européenne.
9. *En matière de gestion de crises, on pourrait envisager des formes spécifiques de coopération plus développée entre certains États membres qui permettraient à certains États membres d'entreprendre une opération qui bénéficierait de l'appui implicite ou de l'abstention constructive des autres et qui serait considérée comme opération de l'Union européenne.*

En matière d'assistance mutuelle et de capacités militaires, des mécanismes devraient permettre aux États qui en ont la volonté et les moyens d'approfondir leurs engagements.

Question 4.

10. La décision de lancer une opération de gestion de crises ne peut, aux termes du traité, être prise que par le Conseil. Ainsi, la décision du Conseil relative aux activités de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine a pris la forme d'une action commune. Une telle décision devrait normalement définir le ou les objectifs de l'opération, un certain nombre de paramètres à respecter au cours de sa mise en œuvre et les conditions dans lesquelles le Haut Représentant, qui présiderait alors le Comité politique et de sécurité, serait chargé de la mise en œuvre des aspects politiques, militaires et policiers. En ce qui concerne ces mesures, le Haut Représentant agirait ainsi avec l'assentiment du Comité politique et de sécurité, qui exerce, conformément aux conclusions du Conseil européen de Nice, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération.

11. Les dispositions actuelles du traité prévoient que les décisions liées à la conduite des opérations de gestion de crise ne peuvent être prises que par le Conseil, qui doit dès lors soit être convoqué d'urgence, soit adopter les décisions par procédure écrite. L'article 25 du traité de Nice prévoit une délégation de pouvoir de décision du Conseil au COPS pour la durée de l'opération. Cependant, dans certaines circonstances, le besoin d'adopter des décisions de manière très rapide pourrait se faire sentir, notamment pour répondre à des exigences transmises par le commandant de l'opération.
12. *Le groupe de travail devrait s'interroger sur les moyens d'assurer que des décisions puissent être prises rapidement et efficacement pendant la mise en œuvre d'une opération et comment faire en sorte que les responsables militaires de l'opération puissent identifier une chaîne de commandement claire.*

Question 5.

13. Si l'opération de gestion de crises est une opération militaire, sa planification est assurée par le commandant de l'opération et l'État-major de l'opération sous l'autorité du Comité militaire. Celui-ci est assisté par l'État-major de l'Union européenne. En cas de recours aux moyens et capacités de l'OTAN, la planification de l'opération serait assurée par les structures de l'Alliance.
14. L'Union européenne disposant d'une panoplie d'instruments de gestion de crises (police, renforcement de l'état de droit, renforcement de l'administration civile, protection civile, sans compter l'aide humanitaire), il est probable que l'opération militaire constitue un élément d'une approche plus globale qui comporterait d'autres éléments en parallèle ou en séquence. Il apparaît dès lors primordial d'assurer une planification cohérente des différents éléments composant l'initiative de l'Union européenne.

15. *Le groupe devra examiner comment faire en sorte que la planification d'éléments militaires et civils (ceux-ci pouvant relever d'ailleurs du titre V ou du traité CEE, et devant donc être planifiés respectivement par les nouvelles structures politico-militaires du Secrétariat général du Conseil et par les services de la Commission) soit coordonnée.*

Question 6.

16. Selon l'article 17 paragraphe 1 dernier alinéa, "la définition progressive d'une politique de défense commune est étayée, dans la mesure où les États membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armements".

En fait, il n'existe pas à l'heure actuelle pas de coopération en matière d'armement au niveau de l'Union. Certains États membres participent à des formes de coopération purement intergouvernementales, qui ne couvrent toutefois que quelques aspects de la politique d'armement. Il s'agit notamment de l'OCCAR, dont sont membres le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie, et de la LOI dont sont membres les quatre pays ci-dessus ainsi que l'Espagne et la Suède.

Un forum pour la coopération en matière d'armement, le GAEO/WEAG, existe également entre 19 pays européens, dont 14 sont membres de l'Union et 16 membres de l'OTAN. Dans ce cadre, un "master plan" a été agréé pour progresser vers l'établissement d'une agence européenne de l'armement, mais uniquement lorsque les "conditions appropriées seront remplies". Il existe aussi des arrangements coopératifs entre plusieurs gouvernements européens et les industries de leurs pays, pour certains grands projets d'équipements militaires (p. ex. EUROFIGHTER).

17. Or, les budgets de défense des quinze États membres additionnés représentent 170,754 milliards d'euros (contre 285,257 milliards de dollars pour le budget de défense des États-Unis). Pour que des progrès réels soient possibles en termes de capacités militaires, des efforts doivent être faits non seulement au niveau des budgets de défense mais également au niveau des acquisitions pour réaliser des économies d'échelle, ainsi qu'au niveau de la recherche et du développement en matière d'armement.

Le groupe pourrait examiner la question de savoir si des formes de coopération en matière d'armement pourraient être inscrites dans le traité : coopération entre tous les États membres ? Coopération volontaire avec critères d'adhésion ?

Le groupe pourrait également examiner la possibilité de créer une agence d'armement dont les missions (recherche, développement, acquisitions) et les modalités de fonctionnement devraient être approfondies.
