

NOTE

du	Secrétariat
au	Groupe de travail VIII « Défense »
Objet :	Note de synthèse de la réunion tenue le 4 novembre 2002

I. Outres les missions de Petersberg - suite de la discussion

La suite de la discussion sur ce sujet a été reprise dans le document CONV 399/02.

II. Diversité des situations et des capacités à l'intérieur de l'Union européenne

Audition de M. Alain Richard, ancien Ministre français de la Défense.

1. M. Richard, qui est intervenu à titre personnel¹, a souligné les points de faiblesse qui freinent la réalisation des objectifs de la PESD : le problème financier aggravé par la dispersion des moyens ; la méthode de décision basée sur le consensus et sur des procédures qui ralentissent les projets de renforcement des capacités ; la dispersion des priorités causée par les Présidences tournantes. Concernant les éventuelles avancées pour préparer l'avenir, M. Richard a évoqué deux possibilités distinctes : a) le perfectionnement de la méthode intergouvernementale; b) la mise en commun des capacités et de leur emploi.

¹ Le texte intégral de son intervention est annexé.

2. Dans le cadre de l'hypothèse a), il faudrait améliorer chaque outil de la PESD : fournir au Haut Représentant un droit formel d'initiative ; instituer un Conseil Défense ; introduire un Adjoint auprès du HR chargé du développement des capacités ; encadrer la procédure de décision des deux Conseils et du COPS dans un système de date-butoir.
3. Dans l'hypothèse b), certains Etats membres pourraient avancer : en mettant en commun leurs capacités et leur emploi ; en constituant un "Groupe européen de défense" autorisé par le traité; en adoptant un livre blanc énonçant les types d'engagements mutuels et la charte selon laquelle des matériels communs pourraient être utilisés par certains d'entre eux. Les priorités établies seraient rendues crédibles par une contribution financière et un engagement juridique portant sur les forces de combat et les équipements. Mais en aucun cas un Etat ne serait forcé d'engager ses unités dans une action à laquelle il ne voudrait pas participer ; cette décision resterait strictement nationale. D'après M. Richard, les objectifs assignés à la PESD en 1999 restent encore valables. Leur éventuelle extension pourrait être considérée dans deux cas : le renforcement des moyens de protection intérieure au cas où un Etat membre serait frappé par une crise grave (qui ne demanderait pas de remaniements dans l'organisation institutionnelle de l'UE) ; l'introduction d'un engagement de défense commune, qui serait souhaitable seulement à condition de spécifier dans le texte que les états contractants ont choisi de confier à l'Alliance Atlantique les moyens effectifs de réalisation de cet engagement de défense commune.
4. Les membres du Groupe ont remercié M. Richard pour son intervention, demandé son avis sur les coopérations renforcées, souligné l'opportunité de mettre en place des systèmes réalistes, demandé des éléments supplémentaires concernant le rôle de l'Adjoint du HR, rappelé la difficulté d'augmenter les budgets défense dans des périodes de difficultés budgétaires. D'autres ont demandé si les structures actuelles de la PESD sont adéquates pour combattre le terrorisme, insisté pour que l'approche de l'Union soit toujours fondée sur des décisions communes et sur le bon fonctionnement du mécanisme d'abstention constructive, souligné que les délibérations du Conseil européen devraient faire l'objet d'une préparation adéquate à un niveau inférieur.

D'autres, enfin, ont souligné l'importance du développement des capacités, de donner à l'action de l'Union plus de flexibilité, d'appliquer aussi le mécanisme de coopération renforcée à la défense en baissant le seuil minimal de participation (à moins de 8 Etats), d'inscrire dans le traité (éventuellement, dans un protocole) une référence aux coopérations déjà existante entre certains Etats membres.

5. M. Richard a répondu que le recours à des coopérations renforcées sera d'autant plus important à l'avenir que le nombre des pays membres augmentera ; si l'on veut que l'UE avance dans le domaine de la défense, il faut encourager cet instrument. L'enjeu de la Convention est de créer un cadre juridique approprié pour réaliser des progrès, éventuellement dans quelques années, car le traité constitutionnel ne devrait pas être soumis à des révisions fréquentes. Le développement des capacités est essentiel, car les menaces évoluent rapidement, et il faut être en mesure d'y répondre. La préparation de grandes options politico-militaires et la planification peuvent être réalisées par l'Etat Major Militaire, par l'OTAN ou par les Etats membres. Pour lutter plus efficacement contre le terrorisme international, il faudrait augmenter la coopération en matière de renseignements (actuellement seulement sur base bilatérale). Les nouvelles menaces terroristes risquent de provoquer de graves conséquences à l'intérieur du territoire des Etats membres ; l'Union doit donc améliorer ses capacités pour contribuer à la défense civile de son propre territoire et développer des capacités autonomes. L'abstention constructive peut permettre un bon fonctionnement du système, mais il faut considérer le risque d'un échec dans le cas où un large consensus serait bloqué par l'opposition d'un ou deux Etats. Il est alors nécessaire de prévoir des mécanismes qui permettraient aux autres d'agir ; une fois la décision prise par le Conseil, elle impliquerait seulement les pays participants. Les nouvelles menaces et les responsabilités qui en découlent devraient être mieux expliquées à l'opinion publique. Le rôle de l'Adjoint du HR se placerait dans la structure intergouvernementale de la politique de défense européenne.

6. Le Président du Groupe a conclu que la réunion a permis de dégager un accord sur la nécessité de donner à l'Union plus de flexibilité, celle-ci pourrait être fondée sur des engagements volontaires. Cette flexibilité permettrait aux Etats membres qui le désirent d'approfondir leur coopération. La réflexion doit être poursuivie concernant les conditions précises que les Etats membres devraient remplir pour que cet engagement soit crédible.
-

**Intervention d'Alain Richard, ancien Ministre de la Défense de France, devant le groupe
« Défense » de la Convention Européenne 4 novembre 2002**

Mesdames, Messieurs,

Je suis honoré de m'adresser au groupe de la Convention Européenne dédié aux questions de Défense. C'est pour moi une double satisfaction, parce que c'est au sein de cette Convention que s'élaborent, j'en suis convaincu, des propositions permettant à notre Union de jouer tout son rôle intérieur et international ; et aussi parce que, en formant ce groupe, les conventionnels ont déjà identifié l'importance du thème de la défense pour la politique globale de l'Union Européenne.

Votre groupe a déjà reçu une information substantielle et entendu de nombreux responsables. J'éviterai donc de revenir sur les éléments essentiels qui vous sont devenus familiers. Je préfère vous présenter un éclairage tiré de l'expérience pratique d'une construction européenne particulière, en recherchant des orientations durables pouvant faciliter vos choix de définition politique.

I - Où en sommes-nous aujourd'hui quant aux buts ?

Une première observation est nécessaire pour mieux situer l'état de développement de la défense au sein de l'Union : c'est son caractère très récent. Il y avait eu un premier commencement dans les années suivant le 2^{ème} Guerre Mondiale ; mais devant la menace massive du bloc soviétique, les Européens avaient concentré leur effort de défense au sein de l'Alliance Atlantique.

Aujourd'hui, en restant fidèles à leurs engagements, nos pays travaillent sur la base d'un nouveau commencement, qui s'est esquissé après la chute du Mur, devant le défi politique et éthique des multiples conflits régionaux non maîtrisés. Ce n'est que dans le traité d'Amsterdam, il y a 5 ans, que les Européens se sont donné la possibilité d'une politique de défense commune, par un simple article qui avait été jugé décevant par sa modestie. Et c'est il y a 3 ans qu'ils ont posé les principes de cette politique aux Conseils Européens de Cologne et d'Helsinki. Alors que d'autres projets européens se construisent depuis 30 ou 40 ans, celui-ci n'est engagé que depuis quelques années et on doit s'en souvenir quant on évalue ses progrès.

Une seconde réflexion me paraît utile au moment où votre groupe travaille : nous devons vérifier si les objectifs assignés en 1999 à notre politique commune de sécurité et de défense sont toujours valables. Très sommairement, l'orientation adoptée par l'Union est de pouvoir employer la force comme un outil indispensable pour résoudre des crises régionales donnant lieu à des affrontements violents entre des Etats ou des groupes communautaires, en suivant les principes de la Charte de l'ONU et en veillant à la sauvegarde des populations civiles. C'est pourquoi nous avons réitéré notre engagement sur les « missions de Petersberg » dont la définition datant de 1992 s'harmonise avec cette orientation ; et c'est sur cette base que nous avons conçu un dispositif de capacités militaires.

D'autres défis sont maintenant mis au premier plan : la lutte contre le terrorisme, relancée par la tragédie du 11 septembre 2001, et la menace des armes de destruction massive illustrée par la crise irakienne. La nouvelle administration américaine les met au centre de sa stratégie. Une partie des doutes émis quant au rôle et au poids de l'Europe – doutes que je crois amplifiés par le jeu des médias – revient à se demander si nos options de base seraient fausses et si les outils que nous construisons seraient inadaptés.

Ma conviction est que les choix de 1999-2000 restent les bons et que l'Europe doit persister dans sa volonté de traiter efficacement les crises régionales violentes. D'abord, le terrorisme se manifeste essentiellement par des groupes criminels préparant et réalisant des attentats contre des citoyens pacifiques ; ces groupes agissent clandestinement au sein de nos Etats de droit : ils ne peuvent pas faire l'objet d'une action militaire. L'outil pour les détecter et les neutraliser est l'investigation policière aidée par le renseignement. L'Europe est déjà la région du monde la plus engagée dans la coopération policière et judiciaire, et prépare de nouveaux progrès. Elle ne peut pas, en revanche, militariser l'action anti-terroriste sur son propre sol. Les Etats-Unis, victimes de l'attaque du 11 septembre, ne l'ont pas fait non plus.

Certains centres de commandement et d'appui de réseaux terroristes peuvent être installés dans un Etat complice ou être abrités dans une zone sous contrôle d'un groupe armé ; cela a été le cas avec Al Qaida, protégé par le pouvoir taliban. Mais alors une action armée nécessaire pour éliminer cette menace est du même type que celle visant à maîtriser un Etat agresseur dans un conflit régional. C'est justement la finalité de l'objectif global d'Helsinki de rendre l'Union Européenne capable de mener une action de ce type même de forte intensité avec ses propres moyens. En mettant à part le renseignement, déjà pris en compte mais dont la priorité devrait s'élever, la menace terroriste n'invalide donc pas le choix fondamental de la PECSD.

Quant à l'action contre la menace des armes de destruction massive, elle se place, pour nous Européens, dans l'application des règles internationales. L'Irak est aujourd'hui mis en cause, comme pourrait l'être demain la Corée du Nord, parce qu'il est soupçonné de développer des armes en infraction avec la légalité internationale. Face à un tel cas, même s'il est jugé grave, l'Union Européenne ne peut pas trouver un accord en son sein sur une action préventive et unilatérale. Elle ne peut se rassembler que sur une action de contrainte internationale déclarée indispensable par le Conseil de Sécurité. Et là aussi, une possible décision d'engagement de l'Union ferait appel aux moyens définis par le Conseil Européen depuis 1999. La participation au rétablissement de la paix sous mandat de l'ONU est une des missions de Petersberg, qui habilite déjà l'Union à engager des forces loin de notre continent.

Voilà, résumées à grands traits, les raisons qui selon moi justifient de poursuivre la construction des capacités militaires conjointes, appuyées sur un système efficace de décision politico-militaire, qui forme depuis bientôt 4 ans notre choix politique commun. Il m'apparaît plus certain que jamais que des crises régionales continueront à se manifester, du fait de trois réalités essentielles qui vont durer longtemps :

- les oppositions entre groupes communautaires et religieux traversant des frontières définies par les règles et les influences du XX^{ème} siècle ;
- les heurts multiples de la transition vers l'Etat de droit et l'économie de marché contre les intérêts et autorités dominants issus des sociétés traditionnelles, disposés à recourir à la force armée et à s'allier avec la criminalité organisée ;
- les stratégies de dirigeants nationalistes prêts à exploiter ces contradictions dans leur région pour étendre ou préserver leur pouvoir.

Et je pense également que de multiples motifs, tirés de nos valeurs fondamentales et de nos intérêts collectifs concrets, conduiront l'Union Européenne à agir pour traiter ces crises plutôt que de les contempler passivement, et cela avec l'assentiment de ses citoyens. Elle devra donc continuer à compléter ses autres outils d'intervention par un potentiel crédible d'action militaire, pour éviter le dilemme de laisser jouer sur chaque théâtre la loi du plus fort ou de demander au partenaire américain d'agir seul face à la violence. Cette perspective me paraît fournir le fondement stratégique solide pour la poursuite déterminée de notre politique commune de sécurité et de défense. Elle permet en outre de réaffirmer la constance des Européens dans leur choix, ce qui en matière stratégique est un avantage, surtout pour un nouvel acteur.

Certains Européens recommandent de porter plus loin les ambitions de l'Union et, rappelant que l'article 17 d'Amsterdam permet d'« aller jusqu'à une défense commune », ils soulèvent la question d'autres objectifs à retenir, « au-delà de Petersberg ». Je ne souhaite pas éluder cette question politique majeure mais je préfère y revenir après vous avoir soumis mes suggestions sur la manière dont l'Europe pourrait mieux réaliser ses objectifs avec une organisation politique renouvelée.

II - Quels sont nos points faibles dans la réalisation de notre politique ?

J'ai indiqué en commençant que la mise en œuvre de la PECSD se mesurait sur une courte période. J'impliquais par là que les progrès réalisés sont substantiels et autorisent à avoir confiance dans une dynamique positive. Aujourd'hui chacune de nos nations, en développant sa politique de défense, tient compte attentivement de l'objectif global européen dans beaucoup de ses décisions. La constitution des capacités, en particulier concernant l'adaptation des ressources humaines, les qualifications, l'entraînement, les systèmes de commandement, progresse réellement. Ce sont des réalités concrètes, trop souvent passées sous silence dans une Europe qui reste le haut-lieu de l'esprit critique dans le monde et qui l'applique vigoureusement à ses propres accomplissements.

Ces éléments encourageants ne peuvent dissiper les faiblesses qui freinent la réalisation de nos objectifs, qui réduisent les choix de nos dirigeants dans le cas d'une épreuve de force possible, et qui affectent notre influence politique en mettant en doute notre détermination. J'en distingue trois : l'esprit de défense incertain, le problème financier avec ses effets sur l'armement, la cohérence de décision. Aucune de ces faiblesses ne condamne la PECSD, toutes doivent et peuvent être surmontées.

Le sujet le plus complexe concerne notre esprit de défense vacillant. C'est l'effet du succès historique de la construction européenne : les Européens n'ont presque plus peur de la guerre. C'est une expérience frappante quand on parle de politique de défense avec des partenaires étrangers : dans les cinq premières minutes on « sent » si on est ou non dans un pays où l'affrontement armé est une menace réelle pour les citoyens. Cette perception de menace a lentement disparu du paysage mental des Européens.

Bien sûr, ils n'ignorent pas le risque de la guerre, les médias le leur représentent souvent. Mais leur vision du conflit est celle de l'émotion et de la compassion, pas celle de la crainte pour leur famille ; c'est la vie des autres qui est en jeu. A mon avis, ni les horreurs des crises balkaniques tout près de nous, ni le rappel tragique de la vulnérabilité des nations pacifiques par le 11 septembre, n'ont vraiment bouleversé ce sentiment de sécurité. C'est un fait politique majeur, qui prive de consensus toute contrainte collective en faveur des capacités de défense.

Je ne connais aucun moyen de lever magiquement cette barrière trompeuse ; je crois seulement que c'est un devoir pour les dirigeants d'Europe d'informer les opinions des conflits en cours et des menaces concrètes, avec gravité et clarté. Javier Solana exerce ce rôle mais est-il assez relayé ? Les occasions de le faire ne manquent pourtant pas. Et nos médias, qui certes ont tendance à sortir une crise de l'écran quand elle n'est pas dans une phase sanglante (ou quand elle y est depuis longtemps ...), « répondent » positivement quand le politique exerce sa mission de vigilance. Nos opinions sont réceptives au devoir de maîtriser la violence dans le monde, le pacifisme traditionnel est peu influent. Cette action d'explication et d'avertissement contribue aussi au poids de l'Europe vers l'extérieur, là où le risque vital est ressenti.

La deuxième faiblesse, celle du financement des capacités militaires et de l'efficacité de l'armement, résulte évidemment de la première. L'Union n'a pas de budget de défense, et dans la plupart de nos pays les crédits votés montrent une absence de priorité. Il serait trop complexe de définir ici les critères d'un niveau « suffisant » de défense pour la défense ; et je souligne que la comparaison souvent faite avec les Etats-Unis est discutable, parce que l'étendue de nos engagements internationaux de sécurité est différente, et parce que le Pentagone finance des projets à fort impact civil que les Européens financent autrement, comme on le voit avec le GPS et Galiléo.

Je crois d'ailleurs que ce serait précieux pour l'Union Européenne de réunir des « sages » d'horizons divers pour l'éclairer sur cette question-clé du niveau nécessaire d'effort financier pour la défense. Mais en tout cas on note deux symptômes clairs de l'état actuel : d'abord beaucoup de nos pays ont un texte officiel programmant le renouvellement de leurs capacités militaires et constatent durablement un retard de réalisation de ce programme, ou bien ils le révisent de temps à autre en forte baisse ; ensuite, nous avons fait la liste de certaines carences précises après nos derniers engagements du Kosovo et d'Afghanistan, et pourtant nous avons du mal à fixer des dates crédibles pour combler ces carences.

Cette insuffisance de notre financement, néfaste pour notre influence globale car elle est fortement commentée ailleurs, est amplifiée par la dispersion des moyens, puisque les politiques de préparation des forces sont pleinement nationales et que leur convergence est facultative. Il y a deux correctifs : les projets conjoints souscrits par certains de nos Etats-Membres et les engagements de beaucoup d'entre nous dans l'OTAN. Même si nous faisons des avancées réelles sur certains programmes multinationaux d'armement que vous connaissez, et sur la préparation de forces multinationales, ces projets restent vulnérables car soumis à chaque étape aux difficultés financières de chaque Etat participant. Les progrès de méthode récents dans la gestion de programmes conjoints, comme l'OCCAR, et la LOI, n'ont pas éliminé ce facteur d'hésitation qui, à chaque incident, affecte l'image extérieure de l'Union.

Quant aux améliorations des forces et des équipements décidées au sein de l'Alliance, qui heureusement sont en convergence avec notre objectif global, elles sont aussi freinées par l'absence d'un engagement formel des Etats qui seul permettrait une réalisation efficace, comme le dit souvent avec force George Robertson. Cela nous remémore que l'OTAN, avec tous ses acquis et sa forte influence, fonctionne aussi sur un mode intergouvernemental et bute sur le même obstacle que l'Union pour mener à bien des projets communs. On y relève un effet inattendu de cet engagement « élastique » des nations : les trois membres entrés en 1999 dans l'OTAN suivent une règle d'effort financier pour leur défense que 8 sur 11 des autres Européens sont loin d'atteindre, bien qu'ils aient un PIB par tête deux à trois fois supérieur.

Les insuffisances financières de notre défense viennent contrarier l'effort de convergence et de modernisation accompli par les industries de défense européenne, qui ont réalisé la plupart des transformations souhaitées par nos gouvernements. Faute d'un volume et d'une régularité suffisants des commandes européennes, ces industries inscrites dans le marché mondial doivent envisager des rapprochements plus profonds et dissymétriques avec leurs concurrents américains ; cela peut devenir contradictoire avec notre volonté affirmée d'une base industrielle de défense propre à l'Europe, et les effets sur l'accès aux technologies-clé de l'avenir peuvent être considérables.

La troisième faiblesse de l'Union Européenne face à ses responsabilités de sécurité est l'imperfection de ses mécanismes de décision, tant pour la préparation des capacités que pour la conduite de l'action dans les crises. Cette faiblesse est naturelle puisque ces objets de décision sont « intimement » nationaux depuis des siècles et deviennent européens depuis deux ou trois ans. Mais si nous ne voulons pas que l'Europe retarde dans ses progrès politiques, il faut regarder de près ces insuffisances.

A la base, notre organisation actuelle est rationnelle et progresse selon le procédé européen classique, en fabriquant de l'homogénéité par l'acquisition de routines communes. Elle contient deux vulnérabilités naturelles : le degré variable de conviction des gouvernements sur la nécessité de l'Europe de la Défense, et l'habitude ancrée dans l'Union de la négociation prolongée conclue par un compromis laborieux. Ces réalités inévitables, venues de l'histoire, sont aussi des handicaps pour un système qui doit produire des outils de sécurité et prendre parti sur des situations de crise.

Notre méthode de décision est le consensus, nécessaire dans une politique intergouvernementale. Cette méthode fonctionne assez efficacement au sein de l'OTAN qui suit le même principe, mais avec deux facteurs propres de succès : la présence d'un pays reconnu comme leader naturel de l'Alliance et un degré profond d'attachement de tous les pays à l'organisation pour son apport essentiel de sécurité. Dans ces conditions la possibilité de blocage par l'opposition d'un seul pays est très atténuée. On l'a vu dans la crise du Kosovo avec la position de la Grèce, défavorable à l'emploi de la force contre le pouvoir yougoslave mais disposée à laisser agir les autres Alliés, qui a pratiqué une abstention constructive non formellement inscrite dans le Traité.

Les Conseils chargés de la PECS, Conseil Européen, Conseil Affaires Générales et COPS, n'ont pas ces deux facteurs d'efficacité. Le leadership est obligatoirement partagé, les incitations à bloquer un projet pour négocier un point sensible pour un Etat sont beaucoup plus fortes. Ces réalités inhérentes au développement actuel de notre politique de sécurité et de défense pèsent à la fois sur sa fonction permanente d'organiser des capacités conjointes efficaces et sur sa fonction exécutive de piloter une situation de crise violente que l'Union aura choisi d'assumer.

Dans le premier cas, la construction des capacités, le fonctionnement des conseils tend à ralentir les projets de renforcement. Des accords se réalisent pour préciser les étapes de l'objectif global, mais ils laissent dans l'ombre la répartition pratique des contributions ; ils ne prévoient ni date-butoir ni disposition en cas de non-réalisation de l'engagement. En outre, les priorités sont dispersées par les présidences tournantes ; actuellement chaque pays exerce sa première présidence en matière de PECS avec la tentation naturelle de « personnaliser » son bref mandat dans ce domaine emblématique.

Deux éléments nous aident à dominer ces problèmes : une certaine émulation entre pays pour entraîner la dynamique de la PECSD – et pour l’influencer – par des propositions utiles, et le souci pragmatique de presque tous d’être participant à un processus perçu comme politiquement important. D’où les avancées que nous connaissons. En revanche subsiste une divergence latente sur le degré d’autonomie de l’Union vis-à-vis de l’OTAN. Nous avons à Saint-Malo proposé un principe pour résoudre cette divergence : l’Union construirait ses capacités « sans duplications inutiles ». La finesse de la formule diplomatique n’empêche pas la discussion de rebondir, dans un contexte de rareté budgétaire et dans la crainte encore présente d’affaiblir l’Alliance par la PECSD. Notons du reste que l’Union est aidée par la position de principe des Etats-Unis favorable à la PECSD, motivée surtout par l’espoir d’une contribution accrue de l’Europe aux charges de la sécurité internationale. Si les Etats-Unis avaient choisi, depuis 1998, de faire obstacle à l’Europe de la Défense, celle-ci ne serait déjà plus qu’un souvenir.

Quant au fonctionnement des conseils intergouvernementaux dans la conduite de crise, il subit les mêmes facteurs défavorables, faisant craindre une lenteur et une imprécision dommageables dans des situations dangereuses. On ne peut pas en faire de bilan concret, faute d’application réelle. Mais là aussi on voit des éléments permettant une efficacité acceptable. Si une opération est engagée, cela impliquera que le Conseil Européen aura atteint une convergence réelle sur l’objectif politique de sortie de crise ; les principes politiques seront assez clairs pour conduire une stratégie cohérente. Pour les décisions opérationnelles, la pratique de toute action militaire multilatérale est de pondérer l’influence des pays selon leur niveau de contribution aux forces dans le combat : cela concentrera la discussion quotidienne entre un nombre plus réduit de pays. De plus, nos nations ont acquis une expérience dans l’OTAN et les coalitions de la décennie passée. Il faut donc rester optimiste pour la capacité effective de l’Union d’assurer une gestion de crise, dans un premier engagement qui portera sûrement sur une situation de conflit d’intensité décroissante. Mais l’interrogation reste ouverte face au risque d’une aggravation imprévue.

On peut donc établir un « bilan d’étape » balancé sur la PECSD en cours de développement, avec des points faibles produits par l’histoire, la géopolitique et l’état des mentalités, mais qui comportent des antidotes et laissent des marges de progrès. Le moment de la Convention Européenne est donc privilégié : sa réflexion et ses propositions peuvent offrir à l’Europe une perspective de responsabilités étendues et crédibles, bénéfiques à la paix et la justice dans le monde.

III - Quelles avancées préparer pour demain ?

Sur la base de ces réflexions, je souhaite tenter quelques suggestions pratiques qui peuvent alimenter le travail de votre groupe. Je le fais à titre personnel, n’exerçant pas aujourd’hui de fonction officielle. Je le fais en souhaitant par conviction que l’Europe acquière une capacité accrue d’influer sur les situations de tension ou de conflit dans le sens de ses valeurs et de ses intérêts. Je le fais aussi en espérant que la Convention, en ce début de siècle, pourra préparer des avancées marquantes dont la réalisation s’étalera dans la durée. J’évoquerai deux possibilités distinctes : poursuivre la méthode intergouvernementale en la perfectionnant, ou franchir un cap nouveau dans la mise en commun des capacités et de leur emploi.

A/ En restant dans la continuité de la méthode intergouvernementale, on peut estimer que la coordination des politiques nationales s’intensifiera et que les synergies s’accroîtront. Ce sera en particulier le cas si les accords de coopération entre l’UE et l’OTAN sont enfin adoptés, ce qui permettra aux deux organisations d’agir parallèlement pour la convergence des défenses européennes.

Mais pour renforcer la crédibilité de la PECS, nous devons améliorer chaque outil de sa cohérence : le haut-représentant, son intervention sur les capacités, l'équilibre des conseils, les décisions en temps de crise, l'information parlementaire.

A¹ - Le haut-représentant est déjà devenu une pièce essentielle du dispositif « sécurité-défense » de l'Union et l'autorité acquise par Javier Solana a aidé l'institution. Quelle que soit sa position précise dans l'architecture future de l'Union, il conservera (dans la logique intergouvernementale que je retiens) ses compétences pour la PECS et il est très souhaitable que les gouvernements lui fournissent tout le renseignement utile par les canaux appropriés.

Pour faciliter la prise de décisions efficaces par le Conseil, il faut selon moi donner au haut-représentant un droit formel d'initiative, pour présenter des propositions structurées sur lesquelles le COPS et le CAG auront à se prononcer.

A² - Selon les règles d'Amsterdam, le haut-représentant développe son action dans le domaine « affaires étrangères » et dans le domaine « sécurité-défense ». Le lien entre ces deux domaines doit être conservé, mais les engagements qui en résultent sont énormes et obligent à des contacts internationaux intenses. Or le travail d'amélioration des capacités demande aussi de fréquentes interventions politiques de haut niveau pour pousser à la réalisation des accords intergouvernementaux et aider au nécessaire travail d'opinion publique. Il est donc utile que soit institué un adjoint du haut-représentant chargé du développement des capacités, ce qui concilierait l'unité de la PECS et le besoin d'une intervention politique spécifique pour le potentiel militaire de l'Union.

Le haut-représentant et son adjoint devraient établir un rapport annuel, d'inspiration politique et non technique pour favoriser le débat public, rendant compte de la réalisation des projets d'amélioration de capacités. Ce rapport devrait être examiné par le Conseil Européen.

A³ - Dans la méthode intergouvernementale, le fonctionnement des conseils est la clé de la marche de l'Union. La défense n'a pas de conseil formel ; les décisions sont renvoyées au CAG avec une participation des ministres de la défense, ce qui en fait un organisme lourd. Il me paraît nécessaire de créer un Conseil Défense, compétent pour les questions de capacités tandis que l'analyse de situations et la conduite de crise resteraient au Conseil Affaires Générales ou à un Conseil spécifique Affaires Etrangères. Ce dernier conseil devrait accueillir les ministres de la défense lorsqu'est discutée la possibilité d'emploi de la force ; l'expérience démontre qu'il faut confronter les deux problématiques. Le COPS assurerait la permanence des deux conseils, Affaires Etrangères et Défense, pour contribuer à leur cohérence. Il devrait aussi être l'outil de la coordination avec les autres politiques de l'Union touchant les relations extérieures.

La procédure de décision du Conseil Affaires Etrangères, du Conseil Défense et du COPS devrait être encadrée par un système de date-butoir sur des propositions formant une synthèse des débats, présentées conjointement par la présidence et par le haut-représentant (par ce dernier seul en temps de crise). Seule une opposition formelle exprimée par un chef d'Etat ou de Gouvernement dans le délai fixé empêcherait l'adoption de ces conclusions. Cette opposition entraînerait l'inscription de la question au Conseil Européen suivant.

A⁴ - La décision pendant les phases de crise doit aussi progresser vers plus de clarté. Il est donc souhaitable de formaliser la décision d'engagement de l'Union sur un théâtre de crise, décision qui revient au Conseil Européen. Elle doit exposer les objectifs que l'Union veut atteindre face à la crise, et les principes qu'elle prend pour cadre de son action. Le Conseil doit en rendre publics les points essentiels. La procédure d'abstention constructive sur cette décision d'engagement doit être prévue. Le Conseil Européen peut ensuite déléguer à un Conseil Affaires Etrangères-Défense la conférence d'engagement de forces où chaque nation précise sa contribution en unités de combat et en unités de soutien.

Les décisions de gestion de crise proprement dites ont pour cadre le COPS, qui doit assurer le contrôle politique des opérations militaires, principe européen majeur. Ce Comité doit à cette fin réaliser un véritable entraînement pour acquérir les réflexes de crise. Les pays ayant choisi l'abstention constructive devraient assister au COPS mais non prendre part aux décisions tactiques. Une concertation préalable entre pays principaux contributeurs peut faciliter la prise de décision mais ne doit pas être institutionnalisée car cette fonction de conduite politique ne doit pas glisser vers un système de vote pondéré. La procédure de date-butoir évoquée au point précédent devrait être la règle au COPS en temps de crise, sur la base des propositions du haut-représentant seul.

Le temps de crise met l'accent sur le commandement militaire exercé au nom de l'Union, qui doit être contrôlé politiquement mais habilité à conduire efficacement une opération de maîtrise de la violence. Le commandant choisi par le Conseil doit détenir la plénitude de l'autorité sur toutes les forces engagées. Les règles d'engagement de forces (encadrant les méthodes de combat) doivent être annoncées au début par le commandant d'opérations selon un guide préparé par le COPS ; les restrictions à ces règles d'engagement demandées par un gouvernement pour ses unités doivent être notifiées immédiatement au commandant.

A⁵ - Dans la méthode intergouvernementale, les Parlements doivent être informés, et dans certains cas consultés, sur les positions prises au sein des Conseils. Ce principe découle des traités actuels et des constitutions nationales, mais il devrait être formalisé de façon adaptée aux questions de défense en respectant le pouvoir de décision du Conseil. L'expression parlementaire sera un précieux élément de légitimité pour une PECSd montant en puissance.

Le Parlement Européen pourrait tenir un débat semestriel ou annuel sur la PECSd, introduit par le Conseil. Les gouvernements nationaux continueront à rendre compte à leurs Parlements des choix faits au niveau de l'Union. Mais, sur des orientations prises en commun, il y aurait une valeur ajoutée à élargir le débat dans une enceinte permettant aux Parlements nationaux de confronter leurs analyses. Ce pourrait être le rôle d'une session annuelle, inspirée de l'assemblée de l'UEO mais respectant dans sa composition les limites de l'Union Européenne. Les gouvernements nationaux pourraient y exposer leurs positions.

B] Pour accélérer et rendre plus lisible la politique commune de sécurité et de défense, un mécanisme de partage volontaire des capacités et de leur emploi peut être créé. Il permettrait aux gouvernements convaincus des avantages de ce partage de le mettre en pratique et offrirait un horizon non contraignant pour les autres. Ce Groupe Européen de Défense, que le nouveau traité autoriserait les Etats-Membres à former, n'instaurerait pas d'autorité supra-étatique sur le cœur de toute politique de défense, qui est la décision d'engager des unités dans une action de combat : elle resterait strictement nationale. Mais l'engagement commun sur les objectifs et sur la disposition de moyens militaires pourrait être plus profond, en recourant à des formules déjà éprouvées. La participation à ce Groupe donnerait à ses membres une participation à plus haut niveau aux débats internationaux et aux décisions d'action dans les crises.

B¹ - Les pays adhérents du Groupe Européen de Défense devraient clarifier, pour eux-mêmes et pour les autres acteurs, les objectifs généraux et les options stratégiques de leur action conjointe de sécurité et de défense. Ils pourraient adopter un livre blanc commun, représentant la synthèse de leurs textes stratégiques nationaux. Ce document permettrait de prévoir les types d'engagements pour lesquels les Etats volontaires se prépareraient en commun, et il fournirait la charte selon laquelle des matériels communs pourraient être utilisés par certains d'entre eux.

B² - Les Etats du Groupe adopteraient des priorités de capacités en ressources humaines, en armement et en logistique d'un niveau comparable avec les pays les mieux préparés. Ces priorités seraient rendues crédibles par un engagement juridique portant sur deux variables essentielles : les forces de combat et les équipements. Cet engagement s'exprimerait par un ratio de l'effectif des militaires déployables rapporté à la population adulte, qui pourrait être de l'ordre de 0,5 %, et par un ratio des crédits d'investissement de défense sur le PIB, qui pourrait être de 0,5 % également. Dans l'Europe actuelle à 15, cela représenterait à peu près un million d'hommes déployables et 50 milliards d'euros d'investissement annuel, en imaginant un Groupe comportant tous les Etats.

Les Etats volontaires s'obligeraient à apporter une contribution financière au Groupe garantissant le financement de ce double engagement, somme qui aurait le statut de contribution à une organisation internationale même si sa gestion est remise aux Etats contributeurs. Cela affirmerait de façon indiscutable la détermination des membres du Groupe à tenir leurs objectifs.

La réalisation du double ratio pourrait être atteinte par certains Etats selon une progression acceptée par le Groupe. Celui-ci devrait convenir d'un quota des ressources d'investissement à consacrer à la recherche-développement.

B³ - Les Etats du Groupe Européen de Défense pourraient partager une programmation de moyens humains et matériels pour répartir les efforts de comblement des lacunes. Ils étendraient ainsi un choix de dépendance mutuellement acceptée qui est déjà présent à des degrés variés dans toutes nos politiques nationales de défense, mais dont nous ne tirons pas les meilleures conclusions. Cette « programmation commune répartie » insisterait sur l'accès des personnels aux qualifications et aux entraînements pour les formes les plus modernes d'intervention, sur leur capacité à servir en commun (particulièrement par des échanges d'officiers plus intenses) et sur les outils de commandement et de contrôle permettant de les encadrer dans l'action.

C'est également au sein du Groupe que pourraient être rassemblés les moyens de créer un, et si possible deux commandements opérationnels du niveau du corps d'armée, du type de l'Euro Corps, qui font actuellement défaut à l'Union pour encadrer une opération avec une durée suffisante.

B⁴ - Dans le cadre de cette programmation, les Etats-Membres du Groupe Européen de Défense devraient accélérer la réalisation de leurs nouvelles capacités en adoptant une propriété commune d'équipements militaires. Ces biens appartiendraient directement au Groupe ; leur financement serait réparti entre les membres selon une clé économique et démographique. Le temps d'utilisation à l'entraînement et en opération, ainsi que les effectifs servant ces matériels, suivrait la même répartition. Cette mise en commun pourrait porter sur des réseaux de communication et de contrôle, des moyens de renseignement et de reconnaissance, des capacités de transport aérien et naval, et même des plates-formes opérationnelles (blindés, unités navales et avions d'armes). Elle pourrait être encouragée par un calcul plus favorable du ratio-cible d'investissement reflétant l'avantage économique de la mutualisation.

Le choix novateur que je suggère ainsi part du postulat que les Etats adhérant au Groupe ont suffisamment clarifié entre eux les conditions politiques d'usage de la force armée pour aborder chaque situation dans une grande confiance mutuelle, même si leur analyse diffère. Je crois donc possible que l'emploi en opérations d'un équipement commun ne soit pas soumis au veto d'un membre du Groupe comme c'est l'usage dans les accords de partage existants. La contrepartie de cette disponibilité maximale serait qu'en aucun cas un Etat ne soit forcé d'engager des personnels dans une action à laquelle il ne participe pas.

B⁵ – Les instances de fonctionnement du Groupe Européen de Défense devraient logiquement être formées des représentants des Etats adhérents dans les instances correspondantes de la PECSD : Conseil Défense, COPS, Comité Militaire. Cela évite toute complication institutionnelle et assure la transparence entre le Groupe et les autres nations de l'Union Européenne. De même le haut-représentant et son éventuel adjoint « capacités » seraient associés aux travaux du Groupe. Les thèmes d'action de ce dernier devrait se concentrer sur le programme partagé de capacités et sur les conditions d'emploi des matériels communs. Le travail d'analyse de situations et de préparation d'options politico-militaires devrait rester au sein des instances de l'Union entière. L'utilité du Groupe tel que je le préconise n'est pas de créer une ligne de partage au sein de l'Union Européenne mais de donner à l'Union un outil supplémentaire d'action et donc d'influence pouvant bénéficier à tous.

La série de préconisations que je vous présente, à titre personnel, je le répète, ne sont décrites que dans les principes, ce qui me paraît être la vocation de la Convention. Mais je ne pourrais que souhaiter qu'elles soient analysées, précisées et contre-expertisées par d'autres, si la Convention le juge utile pour étayer techniquement sa réflexion.

Je n'ai pas évoqué les changements majeurs discutés dans votre Convention pour l'organisation générale des instances de l'Union Européenne, car ce n'est pas mon rôle de me prononcer sur ces questions. Les seules remarques que je pourrais faire, dans la logique de mon exposé, sont d'une part la recommandation d'un système plus propice à la continuité que la présidence tournante semestrielle, d'autre part la réduction des obstacles procéduraux à la conduite d'actions combinant des compétences intergouvernementales et communautaires. L'idée n'est pas originale mais je peux témoigner que la poursuite des usages actuels serait sûrement préjudiciable à l'efficacité de l'Union en matière de capacités de défense et de gestion de crises.

En terminant je souhaite revenir brièvement sur la question d'une extension des objectifs de l'Union en matière de défense. J'en perçois concrètement deux : le renforcement des moyens de protection intérieure et l'affirmation d'un engagement de défense commune.

Le premier est très souhaitable et ne suscite pas d'objections. La protection des citoyens et des infrastructures publiques en cas de crise majeure, qu'il s'agisse d'une agression ou d'une catastrophe, mérite d'être améliorée dans tous nos pays. Elle pourrait bénéficier, plus qu'aujourd'hui, des moyens et du savoir-faire des forces armées. Tous nos gouvernements ont maintenant le réflexe d'apporter tout le soutien utile à un pays de l'Union frappé par une crise, et cette solidarité est plébiscitée par les citoyens. Il est donc légitime et opportun d'ajouter aux missions de la PECSD la participation coordonnée des armées à la protection du public en cas de grave crise intérieure. Cela ne demande pas de remaniement dans l'organisation intergouvernementale ; c'est une tâche de plus dans l'agenda de nos instances de défense. Je souligne par contre que c'est une mission très complexe parce que nos dispositifs légaux de crise intérieure sont dissemblables et que la mobilisation effective de capacités militaires dans ces circonstances suppose une préparation minutieuse.

Je suis beaucoup plus hésitant sur l'éventualité de donner officiellement à l'Union Européenne, par son traité constitutionnel, un engagement de défense commune. Cet engagement existe déjà au sein de l'Alliance Atlantique pour les nations qui ont fait ce choix. Celles qui n'ont pas pris un tel engagement dans l'Alliance n'envisagent nullement de le faire dans l'Union. Il y a certes un second engagement de défense liant entre eux les Etats qui sont membres à la fois de l'Union (à 15) et de l'OTAN, celui du traité de l'UEO modifié. Il paraît cohérent que cet article 5, qui n'a plus d'institution support depuis la fin d'activité de l'UEO, soit rattaché au Traité d'Union Européenne et que sa ratification soit ouverte aux nouveaux membres de l'Union adhérant également à l'Alliance.

Mais dans ce cas il serait sage de préciser dans le texte que les nations contractantes ont choisi de confier à l'Alliance Atlantique les moyens effectifs de réalisation de cet engagement de défense commune. Cela aurait l'avantage de réaffirmer la fidélité à l'Alliance dans sa mission fondamentale, et aussi de respecter l'esprit de responsabilité car il n'est jamais bon de souscrire un engagement de sécurité aussi important sans en prendre les moyens.

En conclusion, je voudrais vous faire partager mon sentiment que cette discussion sur la défense commune est à bien des égards déjà dépassée par la réalité. Notre Union, conçue au départ par des hommes d'Etat ayant vécu les déchirements de notre continent, est devenue bien plus qu'une alliance. Ce que nous avons construit depuis un demi-siècle, librement et donc patiemment, c'est une communauté de destins de plus en plus complète et partagée par les citoyens. Chaque décennie qui passe ajoute d'autres réalités qui resserrent ce tissu de connaissance mutuelle et de convergence d'intérêts : les échanges commerciaux rapprochant les modes de vie, les droits individuels et collectifs conquis grâce à l'Union, le sentiment de peser sur les choix de la globalisation grâce à l'Europe, la compréhension au sein des jeunes générations qui vivent leur formation et leurs loisirs dans l'espace européen.

Tout cela produit déjà, et produira aussi intensément dans l'Europe à 25, un sentiment d'appartenir à une communauté solidaire. C'est pour cela que nos gouvernants, à l'avenir, oeuvreront nécessairement dans le sens d'une sécurité partagée, qu'il s'agisse de la sécurité intérieure ou de la sécurité extérieure. Certes, cette convergence naturelle doit être soutenue par une volonté politique, qui peut épisodiquement être contrariée par les tendances au repli sur soi. Mais j'espère et je crois que cette volonté politique de penser et de réaliser ensemble notre sécurité et notre intervention dans les affaires du monde portera la Convention Européenne à des propositions audacieuses pour notre Union. C'est dans cette conviction que je vous ai soumis les quelques réflexions que vous avez bien voulu honorer de votre attention.