

Les étapes de la construction de l'Europe de la défense Juin 2006

- **La CED** : La première idée d'une armée européenne est suggérée par Jean Monnet, et prend forme dans la CED, instituée par le traité de Paris (27 mai 1952) adopté par la France, l'Allemagne, l'Italie et le Benelux. Mais cette première ébauche de défense commune connaît un échec cuisant avec le refus de la France (et de l'Italie) de ratifier le traité le 30 août 1954. Un refus dû principalement à l'opposition des gaullistes, qui dénonçaient une mise sous tutelle de l'OTAN et l'absence d'une politique européenne autonome, et à l'hostilité des communistes à un projet visant à renforcer l'hégémonie du camp occidental.

- **L'UEO** : Dès 1955 est relancé un cadre institutionnel des échanges en matière de sécurité et de défense européennes. L'UEO est instaurée par les accords de Paris du 23 octobre 1954, qui réactivent, en le modifiant, le traité de Bruxelles de 1948. Elle est composée de membres à part entière (Etats fondateurs : France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Belgique, Pays-bas, Luxembourg, suivis en 1990 de l'Espagne et du Portugal, et en 1995 de la Grèce), ainsi que de membres observateurs, partenaires, et/ou associés.

Dans la pratique, toutes les actions de défense sont supervisées par l'OTAN. Jusqu'en 1973, l'UEO favorise la coopération en Europe occidentale, notamment par l'intégration de la RFA dans l'OTAN, le règlement du problème de la Sarre, la concertation entre les Etats de la **CEE (traité de Rome, 1957)** et le Royaume-Uni, et l'avancée dans le contrôle des armements, avant de connaître un ralentissement notable après l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE (1973). La Déclaration de Rome (27 octobre 1984) relance l'UEO dans le sens d'une sécurité européenne renforcée et d'une harmonisation progressive des politiques de défense des Etats membres, tout en soulignant le caractère indivisible de la sécurité de l'Alliance atlantique ("renforcer le pilier européen de l'Alliance").

En 1992, l'UEO définit les **missions de Petersberg** ayant trait aux missions humanitaires et à la prévention des crises (notamment dans la région voisine des Balkans), mais excluant la clause de défense territoriale (réservée à l'OTAN).

Bien que l'UEO existe toujours aujourd'hui, la plupart de ses compétences sont progressivement transférées à la nouvelle PESC (politique étrangère et de sécurité commune) depuis la **création de l'Union Européenne (traité de Maastricht, effectif le 1^{er} novembre 1993)**. Le haut représentant de la PESC (et ancien secrétaire général de l'OTAN), Javier Solana, est également nommé secrétaire général de l'UEO le 20 novembre 1999, pour mieux assurer le transfert des compétences de l'UEO à l'UE.

- **L'UE et la politique d'armement** : Le Groupe politique d'armement (POLARM), créé en juillet 1995 et ouvert à tous les Etats membres, marque le pas dans la coopération en matière d'armement en traitant de sujets concernant à la fois la Communauté européenne (1^{er} pilier de l'UE), et la PESC (2^{ème} pilier). Créé le 12 novembre 1996, l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) est chargé de conduire des programmes d'armement en coopération, pour le compte des Etats.

- **Le Traité d'Amsterdam** : Le traité pour l'Union Européenne (**TUE**) est signé à **Amsterdam en 1997**. Il mentionne l'armement et le place clairement pour la première fois dans le champ de la coopération intergouvernementale (art.17). Il incorpore les Missions de Petersberg à l'UE, sonnait ainsi le glas de l'UEO, et formant la base de la PESC. Il sera suivi de **la Lettre d'intention (LOI)** signée par les ministres de la défense des six principaux pays producteurs d'armement (Allemagne, France, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Suède) qui trace les grandes lignes d'une industrie de défense intégrée, et qui débouche le 27 juillet 2000 sur la signature d'un accord cadre contraignant juridiquement les Etats.

- **Le Sommet de Saint-Malo** : Après que les conflits des Balkans (Kosovo, Bosnie-Herzégovine, Macédoine) ont montré de manière criante les insuffisances de l'Europe dans des domaines cruciaux (autonomie, effectifs...) et son incapacité à résoudre sans appel à l'OTAN, une crise régionale à ses portes, le sommet réunissant le chef de file des "autonomistes", la France, et le chef de file des "atlantistes", la Grande Bretagne, le **4 décembre 1998**, vise à doter l'Europe d'une capacité de défense autonome, en évoquant pour la première fois une "capacité d'action autonome" de l'UE à mener des opérations militaires du type des missions de Petersberg.

- **Le Conseil européen de Cologne** : Tenu du 3 au 4 juin 1999, il donne le véritable coup d'envoi de la **PESD** en mettant en mesure l'UE d'intervenir pour prévenir ou traiter les crises, y compris dans le domaine militaire, avec ou sans recours aux moyens de l'OTAN.

- **Helsinki et le *Headline Goal*** : Le Conseil européen d'Helsinki a lieu en décembre 1999. Il amorce concrètement les engagements pris à Cologne en fixant un plan directeur, le *Headline Goal*, qui prévoit la mise sur pied d'une Force de réaction rapide (**FRR**) de 60 000 hommes, avec la capacité de la déployer en 60 jours et de l'entretenir pendant un an (elle s'inspire directement de l'IFOR déployée en Bosnie de 1995 à 1996 sous l'égide de l'OTAN). La primauté semblerait toutefois laissée à l'OTAN, l'Europe ne se proposant d'intervenir que "là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée".

- **Le Conseil européen de Laeken** : Tenu du 14 au 15 décembre 2001, il **déclare la PESD opérationnelle** et lance en parallèle l'**ECAP** (*European Capability Action Plan*) qui vise à palier aux carences en matière de transport stratégique (l'UE ne devrait disposer de transport aérien propre en suffisance qu'à l'**horizon 2008-2012**), et au manque d'états-majors opérationnels. Le Conseil de Laeken est également à l'origine de la Convention pour l'avenir de l'Europe, base du projet de traité constitutionnel de l'UE.

- **Les accords "Berlin plus"** : Les 21 et 22 novembre 2002, le sommet de l'OTAN à Prague aboutit, après trois années d'âpres négociations, à un accord entre l'UE et l'OTAN fixant la mise à disposition de l'Europe des moyens et capacités de l'Alliance, pour des opérations extérieures dans le cadre des missions de Petersberg. Le D-SACEUR commande les opérations et l'OTAN est à même d'exercer un **droit de refus**. Cet engagement confère néanmoins pour la première fois à l'UE un rôle opérationnel (opérations *Concordia* en Macédoine et *Athéa* en Bosnie-Herzégovine). Le traité de Nice soulignera la distinction entre les opérations autonomes de l'UE (un pays membre fournira alors un quartier général stratégique) et les opérations menées dans le cadre l'OTAN dans lesquelles le D-SACEUR jouera un rôle essentiel (cf. fiche Accords Berlin Plus).

- **Le traité de Nice** : Entré en vigueur le 1^{er} février 2003, il institutionnalise des organes politiques et militaires au sein de l'UE : le Comité politique et de sécurité (**COPS**), le Comité militaire de l'UE (**CMUE**) composé théoriquement des chefs d'état-major des pays de l'Union, et l'Etat-major européen (**EMUE**) conçu, non pas pour une planification militaire générale, mais pour fournir une expertise et un soutien militaire. Le CMUE et l'EMUE ont vocation à coopérer avec le quartier général de l'OTAN (SHAPE).

- **Le Conseil européen de Thessalonique** : tenu les 20 et 21 juin 2003, il entérine les propositions du futur traité constitutionnel et l'intégration de dix nouveaux membres de l'UE. Il prévoit l'instauration d'une agence intergouvernementale dans le domaine des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement, et placée sous l'autorité du conseil.

L' AED : L'Agence Européenne de Défense est donc créée, le 12 juillet 2004. Elle a pour but de soutenir la PESD et d'améliorer les capacités de défense de l'UE dans le domaine du traitement des crises.

L'agence européenne de défense

La mise en place de l'AED

Le Conseil européen de Thessalonique, les 19 et 20 juin 2003, avait chargé « les instances compétentes du Conseil de prendre les mesures nécessaires en vue de créer dans le courant de l'année 2004 une Agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement ». Dans la *Stratégie européenne de sécurité* adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003, la création d'une Agence de défense est considérée comme un élément important en vue du développement de ressources militaires européennes plus flexibles et plus efficaces. La création d'une telle Agence est également prévue dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

L'Agence européenne de défense (AED) a été officiellement instituée le 12 juillet 2004 par le Conseil des Ministres de l'Union européenne (UE). Elle a « pour mission d'assister le Conseil et les Etats membres dans leurs efforts pour améliorer les capacités de défense de l'UE dans le domaine de la gestion des crises, et de soutenir la Politique européenne de Défense et de Sécurité (PESD). » Tous les Etats membres de l'UE y participent, sauf le Danemark. Son siège est à Bruxelles. L'AED est placée sous l'autorité et le contrôle politique du Conseil. Il établit chaque année les orientations en relation avec les autorités de l'AED, notamment en ce qui concerne le programme de travail, ainsi que tous les trois ans son cadre financier.

L'AED a quatre tâches principales:

- le **développement des capacités de défense** dans le domaine de la gestion des crises (branche « capacités »)
- la **promotion et l'amélioration de la coopération européenne dans le domaine de l'armement** (branche « armement »)
- le **renforcement de la base industrielle et technologique européenne** dans le domaine de la défense et la **création d'un marché européen des équipements de défense concurrentiel** (branche « marché et BITD » (base industrielle et technologique de défense))
- l'**accroissement de l'efficacité de la recherche et technologie européenne** dans le domaine de la défense (branche « recherche et technologie »)

Trois postes majeurs caractérisent l'organisation de l'AED :

- le **chef de l'Agence**, qui est le haut représentant de l'UE pour la PESC, actuellement **Javier Solana**. Il est responsable de l'organisation générale et du fonctionnement de l'Agence. Il assure également que les orientations données par le Conseil ainsi que les décisions arrêtées par le comité directeur sont mises en œuvre par le directeur de l'Agence.
- le **comité directeur** est l'organe de décision de l'Agence. Il est composé d'un représentant de chaque État membre participant et d'un représentant de la Commission. Le comité se réunit en principe au moins deux fois par an au niveau des ministres de la défense ou de leurs représentants. Le chef de l'Agence convoque et préside les réunions du comité directeur.
- le **directeur de l'Agence** est désigné par le comité directeur sur proposition du chef de l'Agence pour une période de trois ans, qui peut être prorogée de deux ans. C'est actuellement le Britannique **Nick Witney**. Il est le chef du personnel de l'Agence et est chargé de superviser et de coordonner les unités fonctionnelles.

L'AED comprend 4 types de personnel : le personnel temporaire ; des experts nationaux détachés ; des personnels des Communautés ; des personnels contractuels. L'AED avait 80 personnes employées en 2005. **Le budget 2005 de l'AED a été de près de 20 millions d'euros**, financé en totalité par les Etats membres (France à hauteur de 16% avec 3,21 millions d'euros).

Le champ souhaitable de ses relations avec les autres entités de l'UE, agences nationales, et OTAN

La multiplicité des acteurs dans le domaine de la défense européenne invite à s'interroger sur le champ souhaitable des relations de l'AED avec les autres entités de l'UE, les agences nationales, et l'OTAN. Par « souhaitable », on comprendra « optimale », se plaçant donc du point de vue de l'AED, et de son succès dans les missions qui lui ont été fixées.

D'abord, selon les propres mots de Nick Witney, l'AED est là pour soutenir les Etats membres, et n'ont pas pour se substituer à leur action. L'agence est un « incubateur d'idées », mais ne peut pas prendre les initiatives à la place des Etats membres. Deuxièmement, le principal objectif de l'AED est, d'abord et avant tout, l'amélioration des capacités militaires. Ces compétences sont donc strictement définies. Finalement, ces capacités sont celles requises lors du management de situations de crise, et uniquement dans ces circonstances (Exemple : l'intervention européenne au Congo en 2003). Ainsi l'AED n'a-t-elle pas pour but de s'intéresser à la défense territoriale de l'Europe, qui relève de l'OTAN. C'est en gardant bien à l'esprit ces trois points majeurs que l'on évitera une confusion des rôles entre l'AED, les agences nationales et l'OTAN.

Evolutions souhaitables pour que cette agence puisse contribuer efficacement à la mise en œuvre d'un processus cohérent d'élaboration d'équipements répondant aux besoins militaires européens

Il convient ici de distinguer deux étapes dans le processus d'élaboration d'équipements répondant aux besoins militaires européens, celui de la recherche, et celui de la prise de décision.

Concernant la **prise de décision**, le principal obstacle au développement de l'AED est que, faute de ratification du traité instituant une Constitution pour l'Europe, il n'existe pas encore de structures de coopération renforcée. L'AED ne peut pas être efficace si son action repose systématiquement sur le consensus. C'est pourquoi il est explicitement prévu que de petits groupes d'Etats pourront se constituer et travailler ensemble, selon le principe d'un **fonctionnement à géométrie variable**.

S'agissant de la **recherche**, la réalité européenne est bien connue : seuls 4 pays sur 25 (France, Grande-Bretagne, Grèce, Portugal) ont des budgets de recherche supérieurs à 2% du PIB. Pour Nick Witney, « la solution doit être recherchée du côté d'une réflexion conjointe du type PP 30 pour déterminer les technologies d'avenir sur lesquelles l'Europe devrait prioritairement concentrer son action, par contraste avec le système actuel où les priorités nationales sont déterminantes. » (Audition de N. Witney à la Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale, le 31 mai 2005, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-cdef/04-05/c0405039.asp>).