

N° 340

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur les apports du Traité constitutionnel en matière de politique étrangère et de défense,

Par M. Serge VINÇON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrinx, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. UNE POLITIQUE AUX OBJECTIFS MIEUX IDENTIFIÉS...	4
A. LES OBJECTIFS DE LA PESC	4
1. <i>Les principes de la stratégie européenne de sécurité</i>	4
2. <i>Un champ d'intervention élargi</i>	5
B. UNE ALLIANCE EUROPÉENNE ?	5
1. <i>L'objectif d'une défense commune</i>	6
2. <i>La clause de défense mutuelle</i>	6
3. <i>La clause de solidarité</i>	7
II. ...SERVIE PAR DES INSTITUTIONS PLUS EFFICACES...	9
A. LES INSTITUTIONS	9
1. <i>Le rôle du Conseil européen</i>	9
2. <i>Le président du Conseil européen</i>	10
3. <i>Le ministre des Affaires étrangères de l'Union</i>	10
B. LES OUTILS D'ANALYSE ET DE DÉCISION	11
1. <i>Le service européen pour l'action extérieure</i>	11
2. <i>La décision européenne</i>	12
3. <i>Les règles de majorité qualifiée et la « clause passerelle »</i>	12
4. <i>Les dispositions financières</i>	14
III. ...ET DE NOUVEAUX MODES DE COOPÉRATION	15
A. DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE SOLIDARITÉ ET D'OUVERTURE	15
B. DES MÉCANISMES D'INTÉGRATION RENFORCÉE	15
1. <i>L'Agence européenne de la Défense</i>	16
2. <i>Les missions confiées à un groupe d'Etats</i>	18
3. <i>Les coopérations renforcées</i>	18
4. <i>La coopération structurée permanente</i>	19
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE I – AUDITION DE MME NICOLE GNESOTTO, DIRECTEUR DE L'INSTITUT D'ÉTUDES ET DE SÉCURITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE (23 MARS 2005)	25
ANNEXE II – TABLE RONDE SUR LA POLITIQUE DE DÉFENSE EUROPÉENNE (13 AVRIL 2005)	33

Mesdames, Messieurs,

Que fait l'Europe ?

A l'évocation des désordres du monde, comme les crises africaines ou le conflit israélo-palestinien, cette question surgit fréquemment, témoignage d'une attente profonde, d'une exigence impérieuse.

Cette question peut venir des responsables eux-mêmes en quête d'un recours ou soucieux d'un rapport plus équilibré dans les relations internationales mais aussi, au premier chef, de nos concitoyens et des citoyens européens pour qui la puissance de l'Europe relève moins de l'interrogation que du constat, celui d'une entité à même de s'affirmer sur la scène internationale et qui doit en assumer les conséquences et les responsabilités.

Sans que le contenu en soit toutefois défini, les citoyens européens sont massivement favorables à une politique étrangère commune et même à une défense commune et désignent ces domaines comme ceux où ils attendent prioritairement des progrès de l'Union.

Tout en reposant sur une ambiguïté fondatrice quant à ses objectifs, la politique étrangère et de sécurité commune a connu des avancées significatives ces dernières années entre le traité de Maastricht, qui évoque pour la première fois ces questions et le Conseil européen de Laeken qui déclare l'opérationnalité de la PESC. Les événements du Kosovo ont fondé un consensus que la nécessité de lutter contre le terrorisme soutient aujourd'hui.

La stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003 définit une analyse commune des risques et menaces, assignant à la politique étrangère et de sécurité commune des objectifs plus clairs.

En dotant l'Union européenne d'outils d'analyse et de décision, en renforçant ses moyens et en précisant ses missions, les apports du Traité constitutionnel à la politique étrangère et de sécurité commune, dont certains sont mis en œuvre de façon anticipée, figurent au nombre des principaux changements introduits par ce Traité. Votre rapporteur se propose de livrer le descriptif de ce nouveau cadre institutionnel.

I. UNE POLITIQUE AUX OBJECTIFS MIEUX IDENTIFIÉS...

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est une compétence particulière, *sui generis*, de l'Union, à laquelle l'article I-12 du Traité, qui définit les catégories de compétence, réserve un paragraphe spécifique qui précise que la compétence de l'Union comprend « *la définition progressive d'une défense commune* ».

L'article I-16 en donne une définition très large puisqu'il prévoit que la compétence de l'Union couvre « *tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union* ». Le deuxième paragraphe de l'article est relatif à « *l'esprit de loyauté et de solidarité mutuelle* ».

A. LES OBJECTIFS DE LA PESC

Le paragraphe 4 de l'article I-3, consacré aux objectifs de l'Union dans ses relations extérieures, élargit les objectifs de l'Union dans ce domaine, notamment aux questions de développement et de promotion des droits de l'homme : « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité (...) ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations-unies* ».

Elle mène des politiques communes afin de « *sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité* ».

1. Les principes de la stratégie européenne de sécurité

La définition d'une stratégie européenne de sécurité, au titre programmatique « *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur* », adoptée par le Conseil européen de décembre 2003, est relativement tardive dans le processus de construction de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le processus ouvert à Saint-Malo en 1998 a tout d'abord porté sur les capacités avant l'identification des menaces et des objectifs.

La stratégie européenne de sécurité part du constat de l'ouverture et de l'interdépendance des Etats membres pour établir leur besoin de coopération devant des risques et menaces qui concernent essentiellement les populations civiles et n'appellent pas une réponse strictement militaire : le

terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux et les Etats délinquants ainsi que la criminalité organisée.

La stratégie envisage des réponses multiformes : diplomatie, actions économiques et financières, coopération au développement, politique de « voisinage » et promotion du multilatéralisme. Elle souligne aussi la nécessité d'une plus grande cohérence pour l'Union et d'une efficacité accrue pour ses moyens d'action.

La stratégie n'est pas l'équivalent d'un « livre blanc », avec un corps de doctrine structuré mais, après les divisions intervenues au moment de la guerre d'Irak, elle témoigne du besoin des Etats membres de consacrer la communauté de leurs analyses et d'assigner des objectifs plus clairs à la politique étrangère et de sécurité commune.

C'est cette démarche que le Traité constitutionnel complète.

2. Un champ d'intervention élargi

Aujourd'hui défini par les « missions de Petersberg », qui vont de l'évacuation de ressortissants à des missions de rétablissement de la paix, le champ d'intervention de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est élargi par le Traité, à l'article I-41 : l'Union peut y recourir dans *« des missions, en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies »*.

L'article III-309 définit ces missions avec plus de précision : elles *« incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits »*.

B. UNE ALLIANCE EUROPÉENNE ?

A ces missions désormais reconnues et mises en œuvre de maintien de la paix, le Traité constitutionnel ajoute une problématique nouvelle, celle de la protection des citoyens de l'Union.

1. L'objectif d'une défense commune

L'article I-41 du Traité stipule que la politique de sécurité et de défense commune inclut la définition d'une politique de défense commune de l'Union. Il prévoit, le moment venu, une décision du Conseil européen dans ce sens.

La rédaction du texte permet de prendre en compte deux contraintes : d'une part, le respect de la neutralité de certains Etats membres¹ et donc « le caractère spécifique » de leur politique de sécurité et de défense, et les engagements liés à l'appartenance à l'OTAN pour dix-neuf des vingt-cinq Etats membres, d'autre part.

L'article I-5, consacré aux relations entre l'Union et les Etats membres, et qui définit le partage des rôles, précise que l'Union respecte les fonctions essentielles des chaque Etat : assurer son intégrité territoriale, maintenir l'ordre public et sauvegarder la sécurité nationale.

2. La clause de défense mutuelle

La clause de défense mutuelle, introduite à l'article I-41, paragraphe 7, représente une avancée importante sur le plan de la symbolique politique. Actuellement, dix-neuf des vingt-cinq Etats membres sont liés par la clause de défense mutuelle fondée sur l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Dix-huit de ces Etats sont par ailleurs liés à cette même fin par l'article V du Traité de Bruxelles modifié, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Les quatre neutres et le Danemark ont un statut d'observateurs à l'UEO.

Concrètement, la clause de défense mutuelle introduite par le Traité ne s'étend donc qu'à Malte et à Chypre et représente un engagement moins contraignant que celui qui lie les membres des autres organisations, OTAN et surtout UEO. Le texte évoque en effet, pour les Etats membres, un « *devoir d'aide et d'assistance par tous les moyens en leurs pouvoirs* » en cas d'agression armée sur le territoire d'un Etat membre.

La clause de défense mutuelle ne se substitue pas aux engagements de solidarité existants, qui concernent d'ailleurs aussi des Etats non membres de l'Union européenne. Lors du Sommet de Nice de décembre 2000, l'Union européenne a décidé de reprendre à son compte la fonction de gestion de crise de l'UEO ainsi que certaines de ses structures. L'UEO a été maintenue pour assurer les deux fonctions qui n'ont pu être reprises par l'Union européenne. Le mécanisme d'assistance réciproque prévoit que « *au cas où l'une des Hautes parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe,*

¹ Autriche, Finlande, Irlande et Suède

les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres ». Il s'agit d'un engagement de sécurité collective automatique et particulièrement contraignant dont la clause de défense mutuelle n'est pas l'équivalent. Autre fonction de l'UEO, le contrôle parlementaire de la politique de défense européenne, prévu sous forme d'un rapport annuel à l'Assemblée de l'UEO, composée de parlementaires nationaux, n'est pas repris par le Traité, qui prévoit une information et une consultation régulière du Parlement européen. A la différence d'Europol et Eurojust, les offices européens de coopération en matière de police et de justice, le Traité ne prévoit pas d'intervention des Parlements nationaux. Les Parlements nationaux interviennent par le contrôle de leur propre Gouvernement, dans un domaine, il est vrai, régi par la règle de l'unanimité. Le Protocole n° 24 établit que l'Union, en collaboration avec l'Union de l'Europe occidentale, élabore des arrangements visant à améliorer la coopération entre les deux organisations.

Le texte du Traité réaffirme la primauté –déjà mentionnée à l'article 17 du Traité de l'Union européenne-, pour les Etats qui en sont membres, des engagements souscrits au sein de l'OTAN qui reste « *le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* ».

Certes, la défense collective, prévue par le Traité constitutionnel, offre des garanties moindres que celles prévues dans le cadre de l'OTAN et de l'UEO, dans le cadre de l'Union européenne que dans d'autres instances. Mais la notion « d'agression armée » d'un Etat membre renvoie à une conception « classique » de la menace militaire représentée par des forces armées étatiques. A lire la stratégie de sécurité de l'Union, une menace de ce type pesant sur le territoire de l'Union apparaît relativement théorique et ce n'est pas à ce type de menace que répond prioritairement la politique européenne de défense. La décomposition des Etats des Balkans et ses conséquences sur leur stabilité, sur les relations interethniques et sur le développement de la criminalité, aux conséquences tout aussi dramatiques pour les populations, apparaît bien davantage comme l'archétype des risques aux frontières de l'Union. L'implication croissante de l'OTAN dans la gestion des crises témoigne de la prise en compte de cette évolution.

3. La clause de solidarité

L'article I-43, relatif à la clause de solidarité, introduit dans le Traité constitutionnel un engagement de solidarité plus contraignant dans deux hypothèses : celles d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

Il prévoit non seulement l'assistance des Etats membres, mais aussi la mobilisation de tous les moyens de l'Union, y compris les moyens militaires, pour la prévention de la menace terroriste.

Les conditions de mise en œuvre de la clause de solidarité sont précisées à l'article III-329. Cet article prévoit que les autres Etats membres portent assistance à l'Etat concerné, à la demande de ses autorités politiques, selon un mode presque automatique.

Ces modalités de mise en œuvre sont fixées par une décision européenne, adoptée à l'unanimité lorsqu'elle a des implications en matière de défense ou à la majorité qualifiée, lorsque ce n'est pas le cas, sur proposition conjointe du ministre des Affaires étrangères et de la Commission. Chargé de la coordination, le Conseil est assisté du COPS et du comité permanent de sécurité intérieure.

Les attentats du 11 mars 2004 à Madrid ont mis en lumière le profond paradoxe qui caractérise la politique actuelle de défense de l'Union, qui ne prévoit pas, spécifiquement, pour l'heure, la possibilité d'une intervention sur le territoire de l'Union alors que le risque terroriste est avéré. Ces attentats ont conduit à l'adoption d'une « déclaration sur la solidarité contre le terrorisme » lors du Conseil européen du 25 mars 2004, qui anticipe sur l'adoption du traité et l'entrée en vigueur des stipulations de l'article I-42.

II. ...SERVIE PAR DES INSTITUTIONS PLUS EFFICACES...

La politique étrangère et de sécurité commune est de création récente. Depuis l'échec de la Communauté européenne de Défense, en 1954, le choix avait été fait de traiter ces questions dans d'autres instances et notamment au sein de l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

La situation des Balkans a ouvert un espace considérable pour une action européenne dans le domaine de la Défense, un consensus se dégagant pour considérer à la fois qu'une intervention de l'OTAN ne pouvait pas être systématique et que l'Union européenne ne pouvait tolérer un conflit ouvert à ses frontières.

Le bilan le plus positif de cinq années de politique étrangère et de sécurité commune est sans conteste la création du poste de haut représentant pour la PESC qui a donné à cette politique une visibilité sans précédent.

Mais le Traité constitutionnel crée aussi des institutions nouvelles auxquelles est conféré un rôle d'impulsion, d'animation et de représentation pour incarner la politique étrangère et de sécurité commune.

Le renforcement de la convergence des vues et le développement de la solidarité politique sont clairement définis par le traité comme autant d'objectifs de la PESD. La concertation et la consultation entre Etats sont la règle. Le Traité constitutionnel n'aurait certainement pas permis d'éviter l'affichage de profondes divergences entre Etats européens au moment du déclenchement de la guerre d'Iraq mais il met en place les outils institutionnels nécessaires pour renforcer la cohésion et favoriser la communauté d'analyse des situations.

A. LES INSTITUTIONS

1. Le rôle du Conseil européen

Dans son article III-295, le Traité prévoit que le Conseil européen définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Sur le fondement de ces orientations, le Conseil adopte les décisions européennes nécessaires.

Le Conseil européen se voit confier par le Traité une mission d'identification des intérêts et des objectifs stratégiques de l'Union. Cette

mission donne lieu à l'adoption, à l'unanimité, de décisions européennes définissant une stratégie par pays ou concernant telle ou telle thématique.

Ces décisions peuvent être adoptées sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union, conjointement avec la Commission.

2. Le président du Conseil européen

Le président « stable » du Conseil européen est l'un des acquis du Traité. La suppression de la présidence tournante renforcera la visibilité et la cohérence de la présidence européenne sur la scène internationale.

Le traité constitutionnel (article I-22) confie au président un rôle de représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et, en précisant qu'il assure ce rôle « à son niveau et en sa qualité », détermine un partage des rôles avec le ministre des Affaires étrangères, qu'il reviendra aux titulaires de ces fonctions d'ajuster.

3. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union

L'article I-28 crée un ministre des Affaires étrangères de l'Union, nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission.

Le ministre des Affaires étrangères a pour caractéristique de dépendre à la fois de la Commission et du Conseil. Le premier titulaire de la fonction est connu, puisqu'il s'agit de M. Solana l'actuel haut représentant pour la PESC et, à la différence des autres règles de fonctionnement de la commission, qui entreront en vigueur en 2009, le ministre des Affaires étrangères pourra entrer en fonction dès l'entrée en vigueur du traité constitutionnel.

Le ministre des Affaires étrangères a un double rôle de proposition et d'exécution en matière de politique étrangère et de sécurité commune et de politique de sécurité et de défense commune. Il a également une fonction de représentation et participe aux travaux du Conseil européen.

Le ministre des Affaires étrangères préside le Conseil des affaires étrangères, seule formation spécialisée du Conseil des ministres mentionnée par le Traité dans son article I-24.

Le ministre est également vice-président de la Commission, ce qui soumet sa nomination au vote du Parlement européen et au principe de collégialité des décisions au sein de la Commission pour les seules responsabilités exercées au titre de la Commission et dans la mesure où il n'y a pas d'incompatibilité avec ses responsabilités au titre du Conseil.

En tant que membre de la Commission, le ministre des Affaires étrangères est soumis à l'investiture collégiale du Parlement européen. De façon symétrique, dans l'hypothèse où le Parlement européen adopterait une motion de censure de la Commission sur le fondement de l'article III-340 du Traité, le ministre des Affaires étrangères devrait démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission (art. I-26).

Le Traité lui confie également un rôle d'information et de consultation du Parlement européen, dans le cadre d'un débat organisé deux fois par an sur les questions de politique étrangère et de sécurité commune, étendu aux questions de politique de sécurité et de défense commune.

Au sein de la Commission, le ministre est chargé de la « cohérence » de l'action extérieure de l'Union, il aura la charge des responsabilités exercées par l'actuel commissaire aux relations extérieures mais également celle de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union.

Le ministre est chargé d'une fonction de représentation de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, qu'assure actuellement la présidence de l'Union. Il exprime la position de l'Union dans les instances internationales et conduit, au nom de l'Union, le dialogue politique avec les pays tiers.

Il propose enfin les représentants spéciaux à la nomination du Conseil et a autorité sur eux (art. III-302).

B. LES OUTILS D'ANALYSE ET DE DÉCISION

1. Le service européen pour l'action extérieure

Le Traité crée, dans son article III-296, un « service européen pour l'action extérieure » sur lequel s'appuie le ministre des Affaires étrangères pour l'accomplissement de son mandat.

Pour l'organisation et le fonctionnement de ce service, le Traité renvoie à une décision européenne du Conseil qui sera adoptée sur proposition du ministre des Affaires étrangères, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission.

Il se borne à préciser que le service est composé de fonctionnaires du Conseil et de la Commission, ainsi que de personnels détachés des services diplomatiques nationaux.

Le service d'action extérieure de l'Union vise à doter l'Union de l'outil d'analyse commun qui lui fait actuellement défaut. La présence de

personnels de différentes origines devrait favoriser progressivement la communauté de vues et l'identification des intérêts européens en matière de politique extérieure.

Depuis la signature du Traité, les négociations sur la préfiguration de ce service font l'objet d'âpres discussions sur son autorité de rattachement, Commission ou Conseil. Au nom du Parlement européen, le rapport de M. Elmar Brok¹ a insisté sur l'opportunité d'intégrer pleinement le service européen pour l'action extérieure dans les services de la Commission, solution qui plaide en faveur d'une communautarisation accrue des modes de fonctionnement en matière de politique extérieure. Un rattachement au Conseil soulignerait davantage le caractère intergouvernemental des prises de décisions.

L'article III-301 prévoit une concertation entre les missions diplomatiques des Etats membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales pour la formulation et la mise en œuvre des approches communes définies dans les conditions prévues à l'article I-40.

2. La décision européenne

Les « stratégies communes », « actions communes » et « positions communes » qui sont actuellement les actes adoptés par le Conseil en matière de PESC sont englobées par le Traité dans un seul et même type d'acte, la « décision européenne », acte non législatif, obligatoire dans tous ses éléments.

La décision européenne est adoptée à l'unanimité, sauf dans les cas où il est fait recours à la « clause-passerelle ». L'initiative appartient aux Etats membres et au ministre des Affaires étrangères qui peut formuler des propositions, éventuellement assorties du soutien de la Commission.

3. Les règles de majorité qualifiée et la « clause passerelle »

Les décisions européennes en matière de politique étrangère et de sécurité commune sont adoptées à l'unanimité.

Dans son article III-300, le Traité apporte plusieurs aménagements à cette règle.

¹ *Rapporteur au nom de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen sur les aspects institutionnels de la création d'un « service européen pour l'action extérieure ».*

Il prévoit tout d'abord un mécanisme « d'abstention constructive », permettant à un ou plusieurs Etats membres d'assortir leur position d'abstention lors d'un vote d'une déclaration formelle lui –ou leur– permettant de ne pas être lié par la décision. L'Etat doit alors s'abstenir de toute action ou de toute mesure contraire ou de nature à faire obstacle à l'application de la décision. Si les abstentions assorties de telles déclarations émanent d'au moins un tiers des Etats membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.

A l'exception des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, pour lesquelles l'unanimité est toujours requise, le Conseil statue à la majorité qualifiée dans quatre cas, définis à l'article II-300 :

- lorsque la décision européenne est prise sur le fondement d'une première décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union ;
- lorsque la décision européenne est prise sur proposition du ministre des Affaires étrangères à la suite d'une demande spécifique du Conseil ;
- lorsque la décision met en œuvre une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union ;
- lorsque la décision porte sur la nomination d'un représentant spécial.

La déclaration d'un Etat membre ayant l'intention de s'opposer, pour des « *raisons de politique nationale vitale* », à l'adoption d'une décision européenne devant être adoptée à la majorité qualifiée interrompt la procédure et ouvre une phase de consultation avec le ministre des Affaires étrangères. En l'absence de résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision européenne à l'unanimité.

Le paragraphe 7 de l'article I-40 prévoit, en matière de politique étrangère et de sécurité commune, la possibilité, pour le Conseil, de statuer à la majorité qualifiée dans les cas déterminés par une décision européenne, adoptée à l'unanimité par le Conseil européen, prévoyant donc la possibilité d'élargir le champ de la majorité qualifiée.

Lorsque le Conseil statue sur proposition du ministre des Affaires étrangères, la majorité qualifiée est définie par l'article I-25 (§1), comme dans les cas où il s'agit d'une proposition de la Commission : 55 % des membres du Conseil, représentant au moins 65 % de la population, avec une minorité de blocage d'au moins quatre Etats membres.

4. Les dispositions financières

Dans son article III-313, relatif aux dispositions financières, le Traité constitutionnel reprend les règles en vigueur pour le financement de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le budget de l'Union supporte les dépenses administratives dans tous les cas et les dépenses opérationnelles, dans les cas où elles ne sont pas liées à des opérations ayant des implications militaires. Les dépenses non supportées par le budget de l'Union sont à la charge des Etats membres et réparties selon la « clé PNB ». Les Etats ayant eu recours au mécanisme d'abstention prévu par l'article III-300 lors de l'adoption d'une décision relative à une opération ayant des implications militaires, ne sont pas tenus de contribuer au financement de opérations concernées.

Deux nouvelles stipulations visent à remédier à la difficulté de mobiliser des crédits dans des délais brefs lors du lancement d'une opération.

Pour ce qui concerne le budget de l'Union, le Traité prévoit l'adoption d'une décision européenne définissant une procédure accélérée pour l'accès aux financements destinés à des initiatives dans le cadre de la PESC, notamment pour la préparation de missions en dehors du territoire de l'Union. Cette procédure s'apparente au mécanisme de réaction rapide dont dispose la Commission en matière de gestion civile des crises.

Pour les dépenses liées aux activités préparatoires d'une mission, non couvertes par le budget de l'Union, le Traité prévoit l'institution d'un fonds de lancement, extérieur au budget de l'Union, constitué des contributions des Etats membres et utilisé par le ministre des Affaires étrangères. Il renvoie à des décisions européennes adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil sur proposition du ministre des Affaires étrangères pour la définition des contributions et des modalités de gestion du fonds de lancement ; la clé de répartition pourra donc être différente de la clé PNB.

Le Traité prévoit également que le fonds pourrait financer, non seulement les coûts de démarrage des missions mais aussi le coût de missions « qui ne pourront être financées par le budget communautaire » qui ne pourraient être financées par le budget communautaire. Dans ce cas, la nature du fonds pourrait s'apparenter à un fonds de financement des opérations dont la nature et les montants sont tout autres.

III. ...ET DE NOUVEAUX MODES DE COOPÉRATION

Les stipulations du Traité en matière de politique étrangère et de sécurité commune doivent poursuivre deux objectifs qui peuvent apparaître divergents : faire progresser l'intégration de ces politiques tout en garantissant l'implication des différents Etats membres.

Le traité fait ainsi de nombreuses références à la solidarité entre Etats membres tout en créant des mécanismes de coopérations spécifiques entre les Etats désireux de renforcer leur coopération, ces mécanismes étant toujours les plus inclusifs possibles.

A. DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE SOLIDARITÉ ET D'OUVERTURE

Loyauté et solidarité sont des termes qui reviennent fréquemment dans le texte du traité.

L'article I-5 du Traité pose ainsi le principe de la coopération loyale entre l'Union et ses Etats membres.

L'article I-16, relatif à la politique étrangère et de sécurité commune, prévoit une participation des Etats dans un « *esprit de loyauté et de solidarité mutuelle* ».

L'article I-40 fixe un principe général de concertation sur toute question de politique étrangère et de sécurité en vue de définir une approche commune et de consultation des Etats membres avant d'entreprendre toute action sur la scène internationale ou de prendre tout engagement qui pourrait affecter les intérêts de l'Union.

B. DES MÉCANISMES D'INTÉGRATION RENFORCÉE

Intégrés dans l'ordre juridique européen depuis le traité d'Amsterdam, les mécanismes d'intégration renforcée visent à gérer les élargissements successifs sans contraindre les Etats désireux d'avancer plus vite dans leur intégration à sortir du cadre des institutions de l'Union. Ils introduisent de la souplesse dans la prise de décision sans devoir passer par la révision du Traité.

Une des avancées introduites par le Traité est l'institutionnalisation de ce mécanisme en matière militaire dès son entrée en vigueur.

Ces différents types de coopération pourraient constituer la préfiguration de la règle future à valoir dans l'Union, ce qui explique qu'aucun Etat membre, même s'il ne souhaite pas en être un élément moteur, ne souhaiterait en rester à l'écart.

Le traité consacre le principe de leur ouverture et de leur souplesse, que ce soit dans les conditions de participation ou les modalités du retrait.

1. L'Agence européenne de la Défense

Le Traité précise que la PESDC repose sur les capacités fournies par les Etats membres et incite à leur développement.

Il institue à cette fin une « Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement » dont l'objectif est le renforcement des capacités militaires mais dont les missions sont très larges, et comprennent le « renforcement de la base industrielle et technologique du secteur de la défense ».

Tous les Etats membres ne sont pas tenus d'y participer¹. Leur participation est liée à une simple notification au Conseil et à une information du Haut représentant pour la PESC.

Sans attendre l'entrée en vigueur du Traité, la création anticipée de l'Agence a été décidée par le Conseil européen de Thessalonique (juin 2003) effectuée par une action commune du 12 juillet 2004.

L'Agence doit « *soutenir les Etats membres dans leur effort d'amélioration des capacités de la défense européenne en appui de la politique européenne de sécurité et de défense actuelle et comme elle évoluera dans le futur* ».

Faisant suite à plusieurs initiatives dans le domaine de l'armement et des capacités en dehors du cadre européen, l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR), le Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) ou la Lettre d'intention (LOI), l'Agence vise une approche plus globale et le plus en amont possible des programmes d'armement. En favorisant la coopération en recherche et technologie, l'Agence devrait favoriser des programmes en coopération découlant d'une analyse commune des besoins et permettant de véritables économies pour les participants. Actuellement, ce type de programme marque davantage une volonté de coopération politique qu'une démarche venant des industriels. Il

¹ Le Danemark, conformément à sa position générale d'Opt out en matière de Défense, n'est pas tenu d'y participer.

s'agit d'assurer un meilleur rendement aux 160 milliards d'euros que les Etats membres dépensent annuellement pour la défense.

L'Agence jouit de la personnalité juridique et les décisions de son comité directeur, composé des ministres de la Défense et présidé par le ministre des Affaires étrangères de l'Union, sont prises à la majorité qualifiée.

Au sein même de l'Agence, la constitution de groupes d'Etats membres est possible pour la poursuite de programmes en coopérations afin que celles-ci, à titre bilatéral ou réunissant quelques Etats membres, puissent également être opérées au sein de l'Agence.

La création de l'Agence permet aussi de rationaliser la nébuleuse des instances intervenant en matière d'armement : elle reprend les compétences de certains des groupes ECAP (European capabilities action plan) sur les lacunes capacitaires, devrait reprendre les activités du GAEO, et intégrer l'OCCAR en aval de ses travaux, tout en poursuivant la réflexion sur le cadre juridique de la LOI.

Vue sous l'angle institutionnel du Traité, l'Agence européenne de Défense est dotée des outils nécessaires à la réalisation de ses missions.

Plusieurs hypothèques pèsent cependant sur les tâches qui lui incombent.

La question du « partage du fardeau » et du niveau des efforts de défense nationaux reste problématique. Si les sondages « *eurobaromètre* » font apparaître la popularité de la défense européenne, ce soutien décroît de façon significative si son développement implique des dépenses militaires plus importantes¹. A l'exception du Royaume-Uni et de la France, la part consacrée à la défense au sein du PIB par les principaux partenaires de l'Union européenne est en baisse. Sous l'effet conjugué de cette réduction et de la hausse spectaculaire des dépenses aux Etats-unis, le rapport entre les dépenses américaines et les dépenses européennes est ainsi passé de 2,09, en 2001, à 2,54, en 2003.

La base industrielle de technologie et de défense est un autre sujet difficile dans la mesure où elle établit un partage très net entre les Etats membres dotés d'une industrie de l'armement et ceux qui en sont dépourvus. A l'échelle européenne, l'industrie est en surcapacité dans plusieurs secteurs décisifs (bâtiments de guerre et aéronefs de combat notamment) sans que les recompositions nécessaires soient intervenues. Ce dossier soulève des questions nombreuses et difficiles qui n'ont plus seulement trait à l'efficacité de la dépense militaire mais aussi à l'emploi industriel, à l'aménagement du territoire ou encore aux capacités technologiques.

¹ Sur les 71 % de personnes favorables à une Europe puissante, seuls 48 % acceptent des dépenses militaires plus importantes.

L'article III-436 du Traité réaffirme par ailleurs la spécificité des armements, qui n'entrent pas dans le champ de règles de la concurrence : *« tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre »*. Il précise que sur proposition de la Commission, le Conseil peut modifier à l'unanimité, par l'adoption d'une décision européenne, la liste, définie le 15 avril 1958, des produits concernés.

2. Les missions confiées à un groupe d'Etats

L'article I-41 du Traité prévoit que le Conseil peut confier à un groupe d'Etats membres la réalisation d'une mission « afin de préserver les valeurs de l'Union et servir ses intérêts », dans les règles définies par l'article III-310.

Il ne fixe pas d'organisation précise : les Etats membres réunis au sein du groupe conviennent entre eux de la gestion de la mission, en association avec le ministre des Affaires étrangères.

Ils ont une obligation générale d'information du Conseil sur les développements de la mission et sont également tenus de l'informer en cas de changement significatif de la situation afin que la mission puisse être éventuellement adaptée.

3. Les coopérations renforcées

Le mécanisme de la coopération renforcée a été introduit par le Traité d'Amsterdam. Il constitue une adaptation à la règle de l'unanimité dans les matières ne ressortissant pas aux compétences communautaires en regroupant les Etats membres disposés à coopérer dans un domaine donné. Bien qu'assoupli par le Traité de Nice, ce mécanisme n'a jusqu'à présent pas été mis en œuvre, sauf pour développer la coopération dans le cadre de l'acquis de Schengen sur la libre circulation des personnes.

Définies à l'article I-44 du Traité, les coopérations renforcées permettent aux Etats membres désireux d'approfondir leur coopération dans les domaines de compétences non exclusives de l'Union, de le faire dans le cadre des institutions communautaires.

La décision européenne mettant en place une coopération renforcée est adoptée par le Conseil à l'unanimité *« lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble »*. Elle fixe éventuellement des

conditions de participation. En matière de politique étrangère et de sécurité commune, le ministre des Affaires étrangères de l'Union donne un avis sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. La Commission donne alors un avis et le Parlement est simplement informé alors que dans les autres domaines, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision européenne du Conseil, qui statue sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.

Le processus défini par les articles I-44 et III-416 à III-423 se veut le plus inclusif possible. Au moins un tiers des Etats doivent participer à la coopération renforcée qui doit être ouverte, à tout moment, à tous les Etats membres. Ce seuil correspond actuellement à celui de huit Etats membres, retenu par le Traité de Nice, dans une Union à vingt-cinq ; il deviendra plus exigeant au fur et à mesure des élargissements. L'article III-417 précise que « *les coopérations renforcées respectent les compétences, les droits et obligations des Etats membres qui n'y participent pas* ». En contrepartie, « *ceux-ci n'entravent pas leur mise en œuvre par les Etats membres qui y participent* ».

La demande de participation d'un Etat à une coopération renforcée déjà constituée en matière de PESC fait l'objet d'un vote à l'unanimité des Etats y participant. Il est par conséquent plus aisé pour un Etat membre d'être un Etat « fondateur », que de se joindre à une coopération existante.

Au sein du Conseil représentant les Etats membres participant à une coopération renforcée en matière de défense, les décisions sont prises à l'unanimité des membres participant à la coopération renforcée, qui sont seuls liés par les actes adoptés. Tous les Etats membres peuvent cependant participer aux délibérations et sont ainsi informés de ses développements.

Dans les autres domaines, l'équivalent de la clause-passerelle, soit le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée est possible.

Tout comme dans le droit actuel, le Traité prévoit que les dépenses occasionnées par la mise en œuvre d'une coopération renforcée, à l'exception de ceux résultant du recours aux institutions de l'Union, sont à la charge des Etats qui y participent, sauf décision contraire du Conseil statuant à l'unanimité.

4. La coopération structurée permanente

A la différence des Traités d'Amsterdam, puis de Nice, qui proscrivaient les coopérations renforcées en matière de Défense, le Traité constitutionnel établit une coopération structurée permanente.

Elle réunit, dans le cadre de l'Union, des Etats membres sur le critère des capacités militaires nécessaires pour remplir des missions « plus exigeantes ». Ces missions restent toutefois dans le champ de la PESD tel que défini par l'article III-309 du Traité. On ne peut donc recourir à la coopération structurée permanente pour élargir le champ de ces missions. La coopération structurée permanente ne constitue donc pas le « noyau dur » ou « l'avant-garde » de la défense européenne, dans l'attente d'une décision en ce sens du Conseil européen.

Les critères et les engagements à souscrire en matière de capacités militaires figurent dans un protocole annexé au Traité.

C'est au Conseil qu'il revient d'établir la coopération structurée permanente et d'en fixer la liste des participants, au plus tard trois mois après une notification des Etats membres au ministre des Affaires étrangères et au Conseil. Il statue à la majorité qualifiée, après avis du ministre des Affaires étrangères.

Aucun seuil de participation minimale des Etats membres n'est fixé par le Traité.

Dans le cadre de la coopération structurée permanente, les décisions sont prises à l'unanimité des Etats membres y participant. A la différence des coopérations renforcées, le Traité ne prévoit pas explicitement la participation des autres Etats membres aux délibérations.

Pour la participation ultérieure d'un Etat membre, le Traité prévoit que le Conseil réunissant les membres participants confirme, à la majorité qualifiée, la participation d'un Etat réunissant les critères.

La participation à la coopération structurée permanente n'est pas définitive : un Etat peut voir sa participation suspendue s'il ne remplit plus les critères de capacités ou ne peut plus en assumer les engagements en matière de missions. Le Conseil statue à la majorité qualifiée des Etats membres participant à la coopération structurée permanente, à l'exclusion de l'Etat concerné par la procédure. De même, tout Etat membre participant à la coopération structurée permanente peut quitter librement le mécanisme, sans procédure particulière.

CONCLUSION

Puissance économique, puissance commerciale, puissance monétaire, entité porteuse d'un modèle original d'intégration politique, l'Union européenne est confrontée au défi de sa cohérence interne après un élargissement sans précédent.

S'affirmer comme acteur sur la scène mondiale pour l'Union européenne, c'est non seulement assumer un rôle attendu par beaucoup d'Européens mais aussi déterminer un partage aujourd'hui problématique entre l'intérieur et l'extérieur de l'Union par la définition d'un horizon commun.

Le Traité constitutionnel ne préjuge pas de la politique menée au sein de l'Union européenne en matière de politique extérieure et de sécurité, ni de son degré d'intégration dans des domaines de souveraineté par excellence.

Il met en place un cadre institutionnel riche de potentialités, qui devrait permettre aux Etats membres et aux institutions européennes de faire face aux nombreux défis qui s'imposent à l'Union européenne et exigent un haut degré de coopération.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 11 mai 2005.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Didier Boulaud a remercié le président de cette communication qui ne pouvait que le convaincre davantage, s'il en était besoin, de la pertinence du traité constitutionnel.

M. André Rouvière a souhaité savoir comment la clause de défense mutuelle en cas d'agression pouvait être conciliée avec la règle de l'unanimité. Il a souhaité des précisions sur le rôle du ministre européen des affaires étrangères en matière de défense et a souhaité savoir quelle serait l'implication à venir de la commission des affaires étrangères dans le suivi des décisions prises au niveau européen dans le domaine des affaires étrangères et de la défense.

M. Serge Vinçon, président, a indiqué que la clause de défense mutuelle était une obligation politique pour les Etats membres, prévue par le traité, sans nécessiter de décision explicite du Conseil européen. Il a estimé que la compétence du ministre des affaires étrangères en matière de défense serait comparable à son rôle en matière de politique extérieure, de coordination et de synthèse. Le ministre des affaires étrangères est présent dans toutes les instances concernées et intervient sur toutes les opérations de l'Union.

Le rôle de la commission des affaires étrangères doit continuer d'être conçu en relation avec celui de la Délégation pour l'Union européenne, à qui est confié un rôle d'alerte et d'expertise. Il reste que le caractère intergouvernemental des deux domaines de politique étrangère et de défense commune limite considérablement, s'il ne l'exclut pas, les risques de conflit de compétence avec les instances communautaires liés aux règles de subsidiarité ou de proportionnalité. La commission continuera évidemment de suivre avec beaucoup d'attention les sujets européens qui la concernent dans un contexte de renforcement des pouvoirs des Parlements nationaux.

A M. Jean François-Poncet qui s'interrogeait sur le recours au vote à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère, M. Serge Vinçon, président, a confirmé que l'unanimité resterait la règle dans la grande majorité des cas, mais que le Conseil européen pouvait décider du passage à la majorité qualifiée dans certaines hypothèses. Le traité prévoit également le recours à la majorité qualifiée pour des décisions d'application de décisions précédemment prises à l'unanimité, ou sur proposition du ministre des affaires étrangères, précédemment saisi d'une demande par le Conseil.

M. Didier Boulaud a rappelé la présence de nombreux membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au sein de la Délégation pour l'Union européenne et a souhaité que la commission continue d'examiner avec vigilance les sujets européens relevant de ses domaines de compétence.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte au président de sa communication et en a autorisé sa publication sous la forme d'un rapport d'information.

**ANNEXE I –
AUDITION DE MME NICOLE GNESOTTO,
DIRECTEUR DE L'INSTITUT D'ÉTUDES ET DE SÉCURITÉ
DE L'UNION EUROPÉENNE
(23 MARS 2005)**

Sous la présidence de M. Serge Vinçon, président, la commission a procédé, le 23 mars 2005, conjointement avec la délégation pour l'Union européenne, à l'audition de Mme Nicole Gnesotto, directeur de l'Institut d'études et de sécurité de l'Union européenne.

Accueillant Mme Nicole Gnesotto, M. Serge Vinçon, président, a souhaité que son audition permette de mieux comprendre les apports du traité constitutionnel en matière de diplomatie et de défense, dans la perspective de l'affirmation d'une « Europe-puissance » active et influente sur la scène internationale. Il a souligné le rôle que pouvaient jouer à cet égard l'instauration d'une présidence stable de l'Union européenne, la création d'un ministre des affaires étrangères européen et d'un service européen pour l'action extérieure, ainsi que l'insertion dans le traité de clauses de solidarité et de défense mutuelle et de stipulations relatives aux coopérations renforcées et à des coopérations structurées permanentes.

Mme Nicole Gnesotto a estimé que le traité établissant une Constitution pour l'Europe comportait des avancées très substantielles en matière de politique étrangère, de diplomatie et de défense. Elle s'est étonnée que le thème de l'Europe-puissance, si porteur en France, demeure peu présent dans le débat politique français alors que, dans ce domaine, le traité s'avère particulièrement novateur. Elle a également souligné que les questions relatives à la politique extérieure, à la sécurité et à la défense avaient fait l'objet d'un large consensus entre Européens, tant au cours de la Convention que lors de la Conférence intergouvernementale.

Selon Mme Nicole Gnesotto, les avancées réalisées par le traité constitutionnel en matière de politique extérieure de sécurité et de défense relèvent de deux séries de stipulations principales : celles qui renforcent la solidarité politique entre les 25 Etats européens et celles qui renforcent l'efficacité de l'action extérieure.

S'agissant du renforcement de la solidarité politique entre les membres de l'Union européenne, Mme Nicole Gnesotto a tout d'abord mentionné la clause de solidarité prévue par l'article I-43 en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Dès lors que l'Etat victime en aura formulé la demande, tous les Etats membres auront obligation de lui porter assistance, y compris avec leurs moyens militaires. D'autre part, une clause de défense mutuelle apparaît pour la première fois dans un traité européen. Le paragraphe 7 de l'article I-41 dispose en effet qu'au cas où un Etat membre serait

l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations unies.

Mme Nicole Gnesotto a indiqué que certains commentateurs minimisaient la portée de cette clause de défense mutuelle en soulignant que ce même article I-41 précisait aussi que cette clause ne remettait pas en cause la neutralité de certains Etats, ni la primauté de l'OTAN, dont le texte rappelle qu'elle demeure, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective. Elle a estimé, pour sa part, que ces nuances inscrites dans le traité ne faisaient que refléter la réalité des politiques de sécurité des Etats membres et n'atténuaient en rien l'importance politique majeure de la mention d'une défense mutuelle, sous une formulation assez proche de celle de l'article 5 du traité de l'Atlantique-nord. Elle a évoqué, à ce propos, un renforcement très significatif de la solidarité politique et « existentielle » entre les pays européens.

Une deuxième série de stipulations du traité visent, a poursuivi Mme Nicole Gnesotto, à renforcer l'efficacité de l'action extérieure européenne, en vue de la rendre plus cohérente et plus rapide.

Il s'agit tout d'abord de la création, par l'article I-28, d'un ministre des affaires étrangères de l'Union. Nommé par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée, il sera chargé de conduire la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il présidera le nouveau Conseil des affaires étrangères. Il sera également l'un des vice-présidents de la commission et dirigera le Service européen pour l'action extérieure.

Mme Nicole Gnesotto a souligné que les propositions du ministre des affaires étrangères de l'Union pourront être approuvées à la majorité qualifiée par le Conseil, ce qui constitue une exception notable au principe de l'unanimité dans le domaine de la politique étrangère et le gage d'une réactivité accrue pour l'action extérieure européenne.

Le ministre des affaires étrangères de l'Union cumulera les actuelles fonctions du Haut représentant pour la politique étrangère et du Commissaire chargé des relations extérieures. Il coordonnera également les autres aspects de l'action extérieure de l'Union dans les domaines de l'aide au développement ou de l'aide humanitaire. En juin 2004, le Conseil européen a décidé que l'actuel Haut représentant pour la politique étrangère, M. Javier Solana, serait le premier ministre des affaires étrangères de l'Union.

Mme Nicole Gnesotto a estimé que certaines « zones grises » demeureraient cependant quant à l'étendue exacte des fonctions du ministre des affaires étrangères, notamment au sujet de ses relations avec le président du Conseil européen, auquel il reviendra d'exercer une fonction de représentation extérieure. Elle a néanmoins considéré que le traité permettrait de renforcer considérablement la continuité de la politique extérieure de l'Union.

Le traité comporte également, a estimé Mme Nicole Gnesotto, plusieurs stipulations visant à donner une plus grande flexibilité aux instruments de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Ainsi, en matière de sécurité et de défense commune, le paragraphe 5 de l'article I-41 permet au Conseil européen de déléguer la réalisation d'une mission à un groupe d'Etats membres. Par ailleurs, à la différence du Traité de Nice, le traité constitutionnel ne comporte aucune stipulation faisant obstacle à la mise en œuvre de coopérations renforcées dans des domaines ayant une implication militaire, la décision de lancer ces coopérations renforcées demeurant néanmoins subordonnée à une décision unanime du Conseil. Enfin, sur les questions relevant spécifiquement de la politique de sécurité et de défense commune, le traité innove en prévoyant la possibilité d'une coopération structurée permanente (paragraphe 6 de l'article I-41). Ce type de coopération concerne les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacité militaire et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes. Aucun seuil minimal n'est imposé pour la réalisation d'une coopération structurée permanente. A la différence des coopérations renforcées, cette coopération spécifique au domaine de la défense pourra être lancée sur décision prise à la majorité qualifiée.

Mme Nicole Gnesotto a conclu en évoquant les autres apports du traité constitutionnel en matière de sécurité et de défense.

Elle a souligné que l'article III-309 retenait une définition beaucoup plus large des missions de sécurité et de défense commune que les actuels traités, qui se limitent aux missions dites « de Petersberg ». Ces missions incluent désormais la gestion des crises, des actions en matière de désarmement, des missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de force de combat, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits, ainsi que la lutte contre le terrorisme, cette dernière pouvant inclure un soutien à des pays tiers.

Le traité entérine par ailleurs la création de l'Agence européenne de défense par laquelle les Etats membres s'engagent à rapprocher leurs besoins opérationnels, à coopérer pour les satisfaire et à renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, notamment par le soutien à la recherche de défense. Au demeurant, l'article III-436 reprend les stipulations de l'actuel article 296 du traité de l'Union européenne, qui permet aux Etats membres de ne pas soumettre leurs acquisitions d'armement aux règles du marché intérieur et les dispense de fournir des renseignements dans les domaines touchant à leurs intérêts essentiels de sécurité.

Enfin, a relevé Mme Nicole Gnesotto, pour la première fois dans un traité européen, des stipulations financières sont prévues en matière de défense. Les dépenses liées aux opérations militaires resteront à la charge des budgets nationaux mais le Conseil européen pourra décider, à la majorité qualifiée, d'instaurer des fonds de lancement d'urgence, constitués de contributions des

Etats membres et permettant un accès rapide aux crédits nécessaires pour les premières dépenses induites par une opération militaire.

Un débat a suivi l'exposé de Mme Nicole Gnesotto.

M. Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne, a estimé que les « zones grises » encore présentes dans l'interprétation du traité, finiraient par se clarifier avec la pratique et que l'Europe-puissance apparaissait désormais possible. Il a souhaité savoir comment s'articulerait la clause d'assistance militaire prévue par le projet de traité constitutionnel avec l'article V du Traité de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

Mme Nicole Gnesotto a souligné que le thème de l'Europe-puissance était très porteur auprès des citoyens français, qui expriment une vraie demande d'Europe dans ce domaine, mais pas forcément dans d'autres pays européens. Elle a rappelé que le Traité de l'UEO, passé le délai de 50 ans à partir duquel des retraits d'Etats parties étaient possibles, peut, en droit, durer indéfiniment. Dès lors, les interrogations portent davantage sur le devenir de l'assemblée parlementaire de l'UEO. Les compétences du Parlement européen dans ce domaine ne sont pas décisionnelles, mais lui permettent un pouvoir général d'information et de dialogue avec le ministre européen des affaires étrangères. La présidence néerlandaise avait certes ouvert un débat, mais sans recueillir de consensus sur l'avenir des instances de l'UEO. S'agissant de l'article V du traité de l'UEO, aucun Etat membre ne souhaitera l'abolir tant que des garanties équivalentes ne seront pas mises en place au niveau de l'Union.

M. Robert Del Picchia, évoquant la décision du Conseil européen de décembre 2004 d'une levée de l'embargo sur les armes à destination de la Chine, s'est interrogé sur le point de savoir si le traité constitutionnel faciliterait ou non la mise en œuvre d'une telle décision. Il a également souhaité savoir si la nouvelle Constitution accélérerait les procédures, dans les cas où, par exemple, le Conseil de sécurité des Nations unies sollicite l'Union européenne pour des opérations de maintien de la paix.

M. Robert Badinter a souhaité savoir si, pour Mme Nicole Gnesotto, le projet de traité constitutionnel, sur les questions de diplomatie et de défense, représentait, sur un seul point, une régression par rapport au Traité de Nice.

Mme Nicole Gnesotto a considéré que l'embargo sur les armes à destination de la Chine était un sujet hautement politique qui concernait avant tout la relation des 25 Etats membres avec les Etats-Unis. Cette décision a été relativement consensuelle entre les Etats membres, mais ses difficultés d'application sont davantage liées à la position des Etats-Unis sur cette question. La Constitution européenne ne permet donc pas, sur ce point, un progrès. Sauf à considérer que seul le ministre européen des affaires étrangères ou le président du Conseil européen, dans leur rôle de médiation informelle, pourraient intervenir, mais il n'est pas certain que cette intervention serait suffisante. La Constitution

n'abolit pas la tentation des Etats membres à revenir à leur tradition diplomatique nationale sur des sujets majeurs.

En revanche, pour ce qui est des relations avec l'Organisation des Nations unies pour la gestion de crises, la Constitution permettra d'accélérer les procédures en cas de requête du Secrétaire général pour une opération de maintien de la paix. Dans l'hypothèse, en effet, où un Etat est volontaire, il peut recueillir beaucoup plus vite l'aval du Conseil pour prendre la tête d'une opération qui peut, à certaines conditions, dans les cas où c'est le ministre européen des affaires étrangères qui en introduit la proposition, être décidée à la majorité qualifiée. Le ministre européen des affaires étrangères peut aussi déclencher –à la majorité qualifiée– la procédure du fonds de lancement qui accélère également la mise sur pied d'une opération.

La comparaison du traité constitutionnel avec le Traité de Nice ne fait pas apparaître de régression dans les domaines de la diplomatie et de la défense. Seules des avancées, qui peuvent être complexes, sont à relever.

M. Robert Badinter a souhaité savoir comment devait être interprétée la clause de solidarité en cas de légitime défense et si elle se conformait à l'interprétation qu'en livre la Charte des Nations unies.

Mme Nicole Gnesotto a souligné que le paragraphe 7 de l'article I-41 était très traditionnel dans sa rédaction en visant la légitime défense individuelle et collective, mais qu'il n'évoque en rien les notions de préemption ou de prévention actuellement en débat. Le texte fait référence à l'article 51 de la Charte des Nations unies : par conséquent, une résolution du Conseil de sécurité ne serait pas nécessaire à sa mise en œuvre.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a estimé que les stipulations du traité relatives à la politique étrangère et de défense étaient consensuelles et que les débats portaient davantage sur la partie III du traité consacrée aux politiques de l'Union. Elle s'est interrogée sur l'articulation entre la primauté de l'OTAN, d'une part, et la construction d'une Europe-puissance et d'une défense européenne commune, d'autre part.

M. Didier Boulaud a souhaité savoir si les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, et également membres de l'OTAN, avaient évolué dans leur conception de la sécurité et sur le rôle que doit jouer l'OTAN aujourd'hui.

Citant le traité constitutionnel, et en particulier l'article I-41-7, Mme Nicole Gnesotto a relevé que, pour ses Etats membres, l'OTAN « reste (...) le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ». Elle a toutefois considéré que cet énoncé n'était qu'une photographie de l'existant. Il serait irréaliste d'attendre des 25 Etats membres qu'ils renoncent à ce qu'ils considèrent comme la garantie de défense de leur territoire par les Etats-Unis. Il est cependant légitime de s'interroger sur la portée actuelle de l'article V du Traité de Washington, alors qu'il n'existe plus aujourd'hui aucune menace physique, au sens classique du terme, contre le territoire d'un Etat membre. En

outre, il n'existe aucune garantie que les Etats-Unis conservent la même interprétation de l'article V que durant la guerre froide. Il ne faut donc pas voir de contradiction entre la primauté de l'OTAN et l'émergence d'une Europe acteur international. L'Union européenne peut devenir un acteur international majeur sans se fonder pour autant sur les seuls moyens militaires. Ce rôle de l'Europe s'affirme déjà dans d'autres scénarios que ceux qui relèvent de l'action militaire, comme la lutte contre la prolifération nucléaire et la question iranienne. Les dix nouveaux membres sont attachés à l'idée que leur défense est assurée par les Etats-Unis, mais commencent à réaliser que ces derniers ont une nouvelle vision de l'OTAN. L'exemple de la Pologne, dont le soutien à l'intervention américaine en Irak n'est pas, à leur sens, payé en retour, est éclairant.

M. Robert Bret a considéré que les potentialités du projet de traité constitutionnel semblaient bien réduites si l'on considère que le traité n'est que la « photographie » du moment et ne fait que maintenir le statu quo.

M. Serge Vinçon, président, a interrogé Mme Nicole Gnesotto sur les négociations relatives à la mise en place du service européen pour l'action extérieure.

Mme Nicole Gnesotto a noté que le paradoxe des relations entre l'OTAN et l'Union européenne était un « paradoxe français » par excellence. La France a en effet construit, historiquement, un consensus sur deux thèmes contradictoires : d'un côté, le principe de l'indépendance, de l'autre, la reconnaissance de l'OTAN pour la défense collective de l'Europe. Si ce paradoxe a pu être assumé pour les Français, pourquoi ne le serait-il pas aussi au niveau européen ? Cette opposition est, en réalité, plus rhétorique que véritable. Si la crise transatlantique continue, illustrant les différences de conception du monde entre l'Europe et les Etats-Unis, ces divergences n'appellent pas de réponse militaire. L'Europe se tromperait en voulant construire sa puissance sur des moyens militaires. La véritable « valeur ajoutée » de l'Europe dans le monde est ailleurs : dans son implication sur le dossier israélo-palestinien, la prolifération nucléaire et la crise iranienne, la lutte contre le terrorisme ou encore la gestion des Etats défailants. Une défense européenne commune est nécessaire, mais elle n'est pas la condition unique et essentielle du rôle international de l'Union.

Mme Hélène Luc a considéré que l'Europe devait refuser de s'engager dans une logique de course aux armements, à l'instar de ce que font les Etats-Unis.

Mme Nicole Gnesotto a estimé que les moyens militaires restaient tout à fait pertinents, s'agissant des Etats, mais que leur importance devait être relativisée pour cet « être politique nouveau » que constitue l'Union européenne. Elle a rappelé que les Etats-Unis consacraient quelque 450 milliards de dollars par an à leur défense, ce qui représente 70 % des dépenses militaires mondiales, non compris les budgets supplémentaires destinés aux opérations d'Irak et d'Afghanistan. Les Etats-Unis ne sont donc engagés dans une course aux armements qu'avec eux-mêmes. A titre de comparaison, la dépense militaire européenne des 25 Etats membres s'élève à 160 milliards d'euros. Aucun Etat

membre ne souhaite entrer dans cette concurrence et la Constitution ne prévoit rien sur ce sujet. En revanche, un consensus se dégage sur la volonté de mieux dépenser pour la défense, ce qui d'ailleurs constitue l'une des missions dévolues à l'Agence européenne de l'armement.

La Constitution crée le service européen pour l'action extérieure, mais reste muette sur ses modalités. Un rapport du Secrétaire général du Conseil doit être remis au Conseil européen au mois de juin prochain sur ce sujet. Un premier document, établi le 10 mars 2005, a fait l'objet d'un accord de principe entre M. Solana et le Président de la Commission, M. Barroso. Un rapport du Parlement européen est par ailleurs très critique sur la préfiguration du service proposé par ce document. Certains points font d'ores et déjà l'objet d'un consensus. Le service sera ainsi composé pour partie de fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des Etats membres. Le service sera placé sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, et les militaires de l'Union européenne y seront intégrés, à l'exception des personnels relevant du Centre de situation. Il comportera des bureaux géographiques et des bureaux thématiques mais n'incorporerait pas, en principe, les services de la Commission affectés aux politiques communautaires comme le commerce, l'aide au développement et l'aide humanitaire. Les points de désaccord portent sur l'autorité de rattachement du service d'action extérieure. Le Parlement européen souhaiterait le voir placé sous l'autorité de la Commission tandis que les Etats privilégient le Conseil, mais une solution « sui generis » est également possible.

Le dernier point de négociation est celui des délégations extérieures de l'Union. Les liens avec les ambassades et consulats nationaux devront également être examinés. Certains « petits » pays ont indiqué qu'ils pourraient fermer leurs consulats dans les Etats où la délégation extérieure de l'Union peut prendre le relais. En FYROM, par exemple, il pourrait être envisagé de n'implanter que la seule délégation de l'Union européenne, dans la mesure où, dans la pratique, c'est la politique européenne qui s'applique. La question de la rémunération des diplomates nationaux est également posée. Sera-t-elle assurée par l'Union ou par chaque Etat membre ?

M. Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne, s'est interrogé sur le rôle des Parlements nationaux dans les contrôles de la politique étrangère et de défense de l'Union.

Mme Nicole Gnesotto a reconnu que cette question soulevait un véritable problème de légitimité démocratique, mais que nul ne souhaitait ouvrir une vraie discussion sur cette question. Elle a considéré qu'à terme le Parlement européen devrait avoir plus de pouvoir sur le contrôle de la politique étrangère de l'Union européenne, dans la mesure où les Etats membres, eux-mêmes, ont délégué une partie de leur souveraineté en la matière en décidant, dans certains cas, d'y appliquer le vote à la majorité qualifiée. En revanche, en matière de défense, les Parlements nationaux restent, à ses yeux, la seule instance démocratique légitime de contrôle, ce qui peut appeler à une réflexion sur la création éventuelle d'une instance européenne spécifique en la matière.

**ANNEXE II –
TABLE RONDE SUR LA POLITIQUE DE DÉFENSE
EUROPÉENNE
(13 AVRIL 2005)**

Sous la présidence de M. Serge Vinçon, président, la commission a entendu le 13 avril 2005, au cours d'une table ronde sur la politique de défense européenne, tenue conjointement avec la délégation pour l'Union européenne :

- Mme Sylvie Bermann, ambassadeur, représentant de la France auprès de l'Union de l'Europe occidentale et du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne ;

- le Général Jean-Paul Perruche, directeur de l'état-major militaire de l'Union européenne ;

- M. Jacques Bayet, directeur de l'Agence européenne de défense ;

- et M. Alain Richard, ancien ministre de la défense.

Après les propos introductifs de M. Serge Vinçon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et de M. Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne, Mme Sylvie Bermann, ambassadeur, représentant de la France auprès de l'Union de l'Europe occidentale et du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, a souligné combien la construction d'une défense européenne était une composante essentielle de l'essor de l'Union européenne. Ce secteur est très nouveau, puisque son acte fondateur date du Sommet européen de Cologne de juin 1999, mais cette défense européenne est devenue opérationnelle en quelques années. Il s'agit aussi d'un processus très dynamique et de nouvelles décisions sont prises chaque mois, concernant les capacités comme les opérations. L'objectif est enfin porteur car l'Union, ainsi dotée d'un outil militaire, est davantage prise au sérieux aux Etats-Unis. La récente visite du Président Bush au Conseil européen démontre cette nouvelle vision d'une Union européenne, acteur sur la scène internationale.

La France dispose aussi, dans ce domaine, d'une influence déterminante et incontestée, ayant été à l'origine de nombre des concepts de la défense européenne et y consacrant des capacités significatives. De plus, la politique de défense européenne bénéficie d'un intérêt soutenu de l'opinion publique.

Les institutions de la défense européenne en sont désormais à la deuxième génération, qu'il s'agisse de l'Etat-major de l'Union européenne, du Comité militaire ou du Comité politique et de sécurité, cheville ouvrière décisionnelle à laquelle est confiée, par le Conseil, une délégation de pouvoir lui permettant de prendre une décision dont l'effet est immédiat : ainsi l'opération

Artémis, au Congo, a été mise en œuvre 15 jours après la demande formulée à M. Javier Solana par le Secrétaire général de l'ONU.

Les institutions intégrées sont renforcées : ainsi du Secrétariat et de l'unité politique, dotés d'une direction « défense » et d'une direction « gestion civile des crises ». Le centre de situation fonctionne 24 h sur 24 et dispose d'une cellule de renseignements, extérieurs et intérieurs, ce qui est essentiel pour l'évaluation des risques avant le lancement d'opérations, ainsi que pour la lutte contre le terrorisme et la prolifération. Quant au centre satellitaire de Torrejon, source d'imagerie disponible pour l'Union mais aussi l'ONU, il est en cours de réforme.

De plus, la défense européenne repose sur une stratégie commune de sécurité, qui constitue un cadre essentiel où s'inscrit toute l'action internationale de l'Union, base d'une « Europe-puissance », même si le terme lui-même est récusé par nombre de nos partenaires.

L'Union européenne bénéficie donc, en matière de défense, d'institutions efficaces et de réels moyens capacitaires. Fondée initialement sur l'objectif quantitatif défini au Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, elle tend désormais vers un objectif qualitatif, tourné vers la réaction rapide et basé sur l'interopérabilité et le déploiement rapide des forces engagées. C'est dans ce cadre qu'a été proposé le concept des « groupements tactiques 1.500 hommes », auquel 21 Etats membres ont décidé de participer, dans un cadre soit national, soit multilatéral.

Cette défense européenne monte également progressivement en puissance sur le plan opérationnel : 450 hommes ont été engagés pour l'intervention en Macédoine, mais près de 2.000 pour l'opération Artémis au Congo et 7.000 pour la mission Althéa en Bosnie. Les Nations unies traversent une phase difficile, dans la mesure où les pays occidentaux participent de moins en moins à leurs opérations de maintien de la paix. L'opération européenne Artémis, où la France avait la qualité de « nation-cadre », a donc permis d'aider les Nations unies et de favoriser une opération des Nations unies beaucoup plus robuste. D'une façon générale, des relations de travail régulières se développent entre l'Union européenne et l'ONU, et avec l'OSCE (sur la Moldavie et la Géorgie), mais aussi avec l'Union africaine, notamment sur le Darfour.

Mme Sylvie Bermann a insisté sur le caractère indispensable de l'aspect civilo-militaire. En effet, ainsi que le démontre la situation irakienne, la force militaire seule ne suffit pas. La dimension de maintien de l'ordre, de sécurisation, de lutte contre la criminalité organisée accompagne les opérations militaires. Ce type d'action existe ainsi en Bosnie, en Macédoine et au Congo dans le cadre d'une mission de police de l'Union européenne.

L'Union européenne développe également d'autres domaines comme, en Georgie, la réforme judiciaire, et de même le Comité politique et de sécurité (COPS) a décidé récemment la mise en place d'un nouveau dispositif d'aide à la réforme du secteur de sécurité au Congo. Enfin les missions de Petersberg sont

élargies dans le projet de Traité constitutionnel à tout ce qui relève de la démocratisation durable : formation de la police, des forces armées, désarmement et réinsertion.

Qu'en est-il, a poursuivi Mme Sylvie Bermann, des réactions des Etats membres de l'Union face à l'émergence d'une véritable défense européenne ? Les Britanniques restent soucieux de maintenir le lien transatlantique à travers, notamment, l'accord « Berlin-plus », qui permet à l'Union européenne d'avoir accès aux moyens collectifs de l'OTAN mais qui risque parfois d'offrir un droit de regard, de cette dernière et des Etats-Unis, sur l'Union européenne. Les pays neutres ont évolué, notamment à l'occasion de la mission Artémis, qui a légitimé la défense européenne auprès de leur opinion. Quant aux nouveaux Etats membres, en dépit d'un postulat de départ très atlantiste, ils souhaitent aujourd'hui participer à l'ensemble des développements de la défense européenne.

Même si leurs intérêts de politique étrangère restent différents par rapport à ceux de la France, l'implication de l'Union dans ce qui relève de l'ancien espace soviétique est perçue par eux avec beaucoup d'intérêt.

Le projet de Constitution européenne constituera une étape positive pour la défense européenne, car l'Union européenne, renforcée institutionnellement, sera plus crédible en ce domaine. La nomination d'un ministre européen des affaires étrangères doté d'un service diplomatique, qui sera également ministre de la défense, constitue la disposition la plus importante. Aujourd'hui déjà l'action de Javier Solana est reconnue, comme l'a démontrée son intervention dans les Balkans et en Ukraine au nom de l'Union européenne. Il préside les réunions mensuelles du COPS et de l'OTAN, où son influence est grande face au Secrétaire général de l'OTAN. La mise en place de l'Agence européenne de défense a par ailleurs précédé l'adoption du traité constitutionnel, tout comme l'élargissement des missions de Petersberg, ou l'instauration de la clause de solidarité contre les attentats terroristes et les catastrophes naturelles. La Constitution consolidera ces avancées.

Enfin la clause de défense mutuelle, reprise des dispositions du Traité de l'UEO, et les coopérations structurées et renforcées permettront à des pays d'aller plus loin ensemble dans le domaine de la défense et constitueront un facteur mobilisateur et d'entraînement pour l'ensemble des partenaires européens.

Mme Sylvie Bermann a conclu que l'on pouvait être optimiste sur les progrès à long terme de la défense européenne. Les situations de court terme sont parfois difficiles à gérer, mais il est parfois plus facile d'arriver à un accord sur des problèmes concrets que sur de grands objectifs théoriques. Mme Sylvie Bermann a évoqué enfin d'éventuelles actions de police qui pourraient être menées dans l'avenir, au Kosovo, voire en Palestine.

M. Alain Richard, ancien ministre de la défense, a tout d'abord observé que l'Union européenne fonctionnait selon un « principe de routine » et que, par conséquent, le fait d'avoir créé une « routine » en matière de défense

était très important. Les institutions permettent une confrontation quotidienne entre vingt-cinq traditions de souveraineté et de politique étrangère et de défense différentes et créent une certaine harmonisation. Il a souligné que, sur de nombreux sujets, les positions des Etats membres en matière de politique étrangère s'étaient notablement rapprochées au cours des vingt dernières années.

Il a mis en garde contre un travers de la vision française de l'Europe, qui consiste à considérer que la France définit ce que doit être la politique européenne et fait ensuite œuvre de pédagogie auprès de ses partenaires. La construction d'une politique européenne de défense suppose en effet un effort d'écoute et de prise en compte de la vision de nos partenaires. Les Britanniques ont ainsi acquis un savoir-faire de « management » des relations intra-européennes, qui produit des résultats et dont il convient de s'inspirer.

Il a ensuite remarqué qu'un des points susceptibles de réunir un consensus européen était la capacité de l'Union européenne à apporter un soutien à l'organisation des Nations unies. La contribution de l'Union européenne à la crédibilité des opérations de maintien de la paix des Nations unies est essentielle. En effet, l'Union européenne peut peser pour rendre l'ONU crédible. Il a ajouté qu'une évolution était nécessaire dans la définition par les Etats membres de leur « horizon » de politique étrangère. Les situations sont actuellement très variées entre les Etats dont la politique étrangère se projette soit à l'échelle mondiale, soit à un niveau strictement régional ou encore, dans la plupart des cas, à un niveau intermédiaire. Le soutien des Européens à l'ONU peut ainsi contribuer à élargir l'horizon diplomatique de certains de nos partenaires.

M. André Rouvière a souhaité savoir si une adhésion à l'OTAN pourrait s'effectuer un jour au travers de l'Union européenne afin de permettre aux Etats ne souhaitant pas ou ne pouvant pas s'impliquer financièrement, de participer à la construction de capacités militaires par le biais de l'Union européenne. Il a également souhaité savoir si la fonction de ministre de la défense que devrait assurer le ministre des affaires étrangères de l'Union européenne était inscrite comme telle dans le Traité constitutionnel.

Mme Sylvie Bermann, ambassadeur, représentant de la France auprès de l'Union de l'Europe occidentale et du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, a considéré que le fait pour l'Union européenne, en tant que telle, d'adhérer à l'OTAN ne présentait pas d'intérêt et que l'objectif stratégique de la France était mieux porté par l'Union européenne que par l'OTAN. La France dispose d'une influence déterminante, certes partagée avec le Royaume Uni, au sein de l'Union européenne dont elle ne jouit pas dans les instances de l'OTAN. L'objectif final est celui d'une véritable autonomie de l'Union européenne.

Le terme de ministre de la défense ne figure pas en tant que tel dans le traité, mais tel est bien le rôle que jouera le ministre des affaires étrangères pour la politique étrangère et de sécurité commune. Il présidera le conseil des affaires étrangères et les réunions des ministres de la défense, sera l'interlocuteur naturel du secrétaire général des Nations unies et de l'OTAN et jouera de fait le rôle de

ministre de la défense. La position personnelle de M. Javier Solana, qui sera le premier titulaire du poste, sur l'autonomie de décision de l'Union européenne et son rôle d'acteur global, devrait ajouter à la capacité d'influence de cette fonction.

M. Robert Del Picchia a estimé que si sa politique de défense se développait, l'Europe aurait besoin un jour d'un véritable ministre de la défense. Il a relevé la réticence de certains Etats membres à s'engager davantage dans les efforts de défense pour des considérations budgétaires. On observe un consensus sur les objectifs, mais peu de volontarisme s'agissant des efforts budgétaires. Il a souhaité enfin savoir quelles limites fixer à l'intervention de l'Union européenne, alors que les crises se multiplient partout dans le monde.

M. Hubert Haenel a souhaité savoir quelle était la position de la France sur la structure et le périmètre du futur service diplomatique européen au sujet duquel la position des différentes institutions européennes diverge.

M. Yves Pozzo di Borgo s'est interrogé sur les critères définis pour l'intervention de l'Union européenne à l'extérieur et a évoqué la possibilité d'une intervention européenne au Darfour.

Mme Hélène Luc a souligné le besoin de coopération européenne en matière de défense et a insisté sur la nécessité de préserver l'autonomie de décision française pour la défense et la sécurité de son territoire. Elle a considéré que l'Europe devait se garder d'une compétition avec les Etats-Unis sur l'augmentation des crédits militaires et se borner à une conception défensive de son rôle. Evoquant le degré de convergence entre les politiques étrangères des Etats membres, elle a considéré que la guerre d'Irak avait été l'occasion de dissensions très importantes. Elle a enfin exprimé la nécessité, pour la France, de préserver son indépendance et la maîtrise de son destin.

M. Philippe Nogrix a considéré que l'Union européenne n'était pas encore sortie d'un état de dépendance à l'égard des Etats-Unis, lié aux modes de fonctionnement de l'Alliance atlantique. Faisant référence à la contribution financière de certains Etats membres au développement de l'avion de combat américain F35, il a évoqué les difficultés rencontrées par les armements européens à l'export ainsi que le déficit de capacités, notamment pour le transport stratégique, et la nécessité d'élaborer une vision prospective pour garantir l'autonomie des capacités de la défense européenne, comme en matière de drones ou dans le dossier Galiléo.

Mme Alima Boumediene-Thiery a souhaité savoir quelle différence sensible marquerait le traité constitutionnel entre les pouvoirs de l'actuel Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et le futur ministre des affaires étrangères de l'Union européenne. Evoquant le Sommet des Quatre qui réunit en 2003 à Bruxelles la Belgique, la France, l'Allemagne et l'Espagne, elle a souhaité savoir quelles avaient été les suites de cette ébauche de coopération renforcée. Elle a enfin déploré l'absence totale de l'Europe dans le débat sur le « grand Moyen-Orient ».

Mme Sylvie Bermann a apporté les éléments de réponse suivants :

- la question budgétaire est effectivement importante pour la défense européenne et les budgets de défense des Etats membres sont plutôt orientés à la baisse. L'une des missions de l'Agence européenne de défense est de faire en sorte que la dépense militaire européenne soit plus efficace ;

- les critères d'interventions extérieures de l'Union européenne ne sont pas prédéfinis. Ces interventions sont conditionnées par la conjugaison de l'intérêt de l'Union européenne face à une situation de crise et d'une volonté politique d'intervenir ainsi que des limites en matière de capacité de projection. Certes l'Afrique, le Proche-Orient et le voisinage oriental de l'Union européenne restent prioritaires. Mais il n'est pas dans la vocation de l'Union européenne de se substituer à l'ONU ou à l'Union africaine qui s'efforce désormais de régler elle-même ses crises régionales ;

- le développement de capacités autonomes de l'Union européenne en matière de défense vise précisément à limiter la dépendance de l'Europe à l'égard des Etats-Unis et de l'OTAN. L'opération Artémis au Congo en est l'exemple type. Il y va également de la responsabilité morale de l'Europe d'intervenir lorsque des crises se déclenchent dans le monde ;

- la défense européenne est encore une notion très neuve, ce qui explique qu'elle privilégie d'autres moyens d'actions que le « Hard Power ». Les succès rencontrés par les entreprises européennes d'armement à l'export sont souvent dus à la compétition d'offres européennes concurrentes, ce qui a été le cas lors du choix polonais effectué finalement en faveur des avions américains F16 ;

- la capacité en matière de drones fait partie du programme opérationnel de l'Agence européenne de défense. L'accord sur Galiléo est un succès pour l'UE, même si son utilisation pour la PESD n'est pas encore clairement définie. En matière de transport stratégique, le constat d'un déficit de capacité est également valable au sein de l'OTAN et, pour ce qui la concerne, l'Union européenne devra s'employer à le combler ;

- il faut reconnaître que l'action du ministre des affaires étrangères de l'Union européenne sera limitée si elle ne rencontre pas l'accord des « grands pays ». A cet égard, la guerre d'Irak, qui a interdit toute marge de manœuvre à M. Javier Solana, dans la mesure où les principaux Etats membres n'étaient pas d'accord entre eux, a laissé un traumatisme profond, et les Européens souhaitent éviter la répétition d'un tel scénario ;

- le Sommet des Quatre, organisé en pleine guerre d'Irak, a été mal perçu mais plusieurs initiatives prises alors sont en phase de réalisation, notamment l'idée d'un Etat-major européen, contestée fortement au début par les Etats-Unis : finalement une cellule civilo-militaire pouvant générer un centre d'opération est en cours d'installation. Par ailleurs, ce sommet a lancé l'idée très

importante d'un collège européen de défense pour diffuser une culture commune dans ce domaine ;

- le projet américain de « grand Moyen-Orient » est aujourd'hui beaucoup plus équilibré et plus sage que dans sa version originale et chaque institution conserve le contrôle de sa politique méditerranéenne, notamment l'Union européenne ;

- la définition des contours du futur service diplomatique fait l'objet d'un conflit entre la Commission et le Conseil. Elle pose la question de la communautarisation de la politique étrangère, voulue de longue date par la Commission mais que compromet le développement de la politique de défense. La commission perçoit donc avec beaucoup d'inquiétudes la création de ce service diplomatique. La question des quotas pour la nationalité des personnels, posée par les « petits pays » qui ne souhaitent pas être marginalisés dans le processus, avait déjà été soulevée lors de la création de l'Unité politique instituée près du Haut Représentant. In fine, les meilleurs éléments sont restés, indépendamment des questions de nationalité. Il convient d'ailleurs de noter la grande qualité des documents issus de cette unité dont le contenu est très orienté vers la décision et l'action ;

- au Darfour, l'Union européenne n'est pas restée inactive, elle apporte une aide discrète et un appui financier très substantiel (92 millions d'euros) à l'Union africaine dont le rôle, dans cette première opération qu'elle conduit, est prédominant. Les institutions européennes souhaitent d'ailleurs promouvoir la prise en main par l'Union africaine de la gestion de crise sur le continent africain.

M. Alain Richard a souligné que chaque Etat membre conservait la maîtrise de sa politique de défense qui repose, en France, sur la dissuasion nucléaire. Mais la question est davantage celle de la capacité française à peser sur les grands dossiers stratégiques mondiaux, en s'y engageant de façon constante et convaincue avec nos vingt-quatre partenaires, avec l'« autolimitation » qu'un tel engagement implique, plus qu'en construisant des partenariats sélectifs et de circonstances. L'engagement de la France doit donc être durable et continu si elle souhaite donner à l'Europe la capacité d'être un des éléments-clés de la régulation mondiale.

Il a estimé qu'une décision d'engagement dans une zone de crise reposait à chaque fois sur un jugement d'opportunité qui doit être partagé par les gouvernements. Il existe, de fait, un mécanisme implicite d'abstention constructive mais dans certains cas (il s'agit là d'une des limites du multilatéralisme), l'engagement peut se révéler impossible. Le risque militaire, en effet, n'emporte pas seul la décision des Etats qui considèrent également le risque éthique, dans les cas où ils ont pu avoir de mauvaises expériences lors d'opérations de gestion de crises antérieures.

Il a considéré que les inégalités entre Européens en termes d'équipements étaient certes très importantes, mais en matière de fonctionnement

des armées et de ressources humaines, les écarts ne sont pas aussi significatifs. Or les équipements ne sont pas toujours seuls déterminants. Les opérations extérieures nécessitent un engagement de longue durée, très consommateur d'effectifs. A cet égard, les Européens ont raison de conserver des forces nombreuses qui permettent de tenir durablement sur un terrain, ce que les Etats-Unis ne sont pas en mesure de faire aujourd'hui. Il a également estimé que, devant la disparité, en Europe, des niveaux d'engagements financiers en faveur de la défense et de la sécurité, la discussion ne manquerait pas d'être développée sur ce thème, comme cela a déjà été le cas lors de la révision des contraintes liées au Pacte de stabilité et de croissance.

Il a souligné que, sur le plan économique, l'Europe-puissance existait déjà. En matière économique en effet, les Européens ont déjà développé une mentalité de « résistance » à l'égard des Etats-Unis. C'est ce qui explique d'ailleurs que le programme Galiléo a été décidé essentiellement pour des questions industrielles, bien plus que pour des motifs d'autonomie stratégique.

Mme Sylvie Bermann a fait valoir que la mise en place d'opérations européennes de gestion de crises ne permettait pas de partager seulement le risque militaire, mais également le risque politique, et que cette « valeur ajoutée » permise par des opérations européennes était essentielle.

Le général Jean-Paul Perruche, directeur de l'état-major militaire de l'Union européenne, a ensuite présenté le rôle et les activités de son état-major, les différentes opérations conduites par l'Union européenne et les perspectives d'évolution des capacités militaires de cette dernière.

L'état-major militaire de l'Union européenne (EMUE) a été créé par décision du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet de Nice, en décembre 2000, et il a commencé sa montée en puissance à partir de 2001. Il s'agit de l'unique structure militaire intégrée européenne. Il se compose d'environ 150 personnes constituées pour l'essentiel d'officiers supérieurs. L'EMUE appartient au secrétariat général auprès du Conseil, placé sous la responsabilité du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, M. Javier Solana. Il travaille également sous la tutelle du Comité politique et de sécurité (COPS) et du Comité militaire de l'Union européenne, instances qui représentent les 25 Etats membres de l'Union.

Le général Jean-Paul Perruche a décrit les différentes tâches permanentes de l'EMUE.

Celui-ci est d'abord chargé de doter l'Union européenne d'une capacité d'alerte rapide. Pour ce faire, et grâce à une division « renseignement » alimentée par les informations en provenance des Etats membres, il établit et met à jour une liste des théâtres de crise potentiels qui est périodiquement soumise au COPS.

L'EMUE procède également à l'évaluation des situations sur ces différents théâtres, en vue d'une planification permettant le cas échéant de

soumettre des options aux autorités politiques de l'Union européenne. On distingue la planification avancée, fondée sur des scénarios de crise génériques correspondant à une situation-type ne concernant aucun pays donné, et la planification de circonstance qui s'applique pour sa part à une situation bien déterminée, mais qui n'est mise en oeuvre que sur instruction des autorités politiques.

L'EMUE est fortement impliqué dans le processus de développement des capacités militaires nécessaire à la réalisation des objectifs que l'Union européenne s'est fixés, à savoir pouvoir déployer 60.000 hommes sous deux mois de préavis pour une durée d'un an. Un objectif de capacités militaires adaptées aux situations de crise prévisibles a été établi pour l'horizon 2010. Il met l'accent sur les capacités de réaction rapide, ainsi que de déploiement et de soutien logistique à longue distance. L'EMUE identifie les lacunes et propose des initiatives en vue de les combler.

Enfin, l'EMUE a établi de nombreuses relations avec des organisations internationales et des pays tiers. Avec l'OTAN, les relations sont régies par les accords dits « Berlin plus » qui permettent à l'Union européenne de recourir aux moyens de l'OTAN et comportent une clause de disponibilité a priori de ces moyens. Des échanges ont également lieu sur la question des capacités militaires afin d'harmoniser les processus en cours dans les deux organisations. L'EMUE entretient des relations régulières avec les Nations unies et avec l'Union africaine, auprès de laquelle il a détaché un officier de liaison, ainsi qu'avec les pays méditerranéens, les Etats-Unis, la Russie ou encore le Canada, en vue notamment d'informer ces pays des développements en cours de la politique européenne de sécurité et de défense.

Le général Jean-Paul Perruche a ensuite évoqué les trois opérations menées par l'Union européenne, en Macédoine tout d'abord, puis en République démocratique du Congo et enfin, depuis 2004, en Bosnie-Herzégovine avec la reprise de l'opération de l'OTAN. Il a souligné que cette dernière opération était la plus importante en volume, puisque l'Union européenne déploie 7.000 hommes. Il a également considéré qu'elle constituait une « première », l'Union européenne disposant désormais en Bosnie-Herzégovine de tous les instruments de gestion globale d'une crise, puisqu'elle était présente militairement après avoir mis en place des moyens de soutien politique et économique ainsi qu'une mission de police.

Le général Jean-Paul Perruche a estimé qu'au vu des conditions de déroulement des opérations achevées ou en cours, on pouvait parler de succès de la politique européenne de sécurité et de défense.

Il a souligné que chacune des trois opérations s'était caractérisée par la mise en place d'une chaîne de commandement spécifique, l'Union européenne ne disposant d'aucune structure de commandement préexistante. Il a ainsi précisé qu'en cas d'opération, l'Union aurait à définir une chaîne de commandement et qu'elle disposait à cet effet de trois possibilités : soit recourir aux moyens de l'OTAN, en application des accords « Berlin plus », ce qui revenait à confier le

commandement de l'opération à l'adjoint européen du commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) ; soit s'appuyer sur une nation-cadre fournissant l'essentiel de la structure de commandement, comme l'a fait la France lors de l'opération Artémis en République démocratique du Congo ; soit, enfin, recourir au centre d'opération constitué à Bruxelles au sein de l'EMUE. Le général Jean-Paul Perruche a rappelé les conditions ayant présidé à la création de ce centre d'opération, qui ne sera pas permanent, mais pourra être activé sous très faible préavis (moins de 48 heures) et qui devrait être opérationnel dans les prochains mois. Il a ajouté qu'en pratique, le centre d'opération de l'EMUE aurait plutôt vocation à gérer des crises civilo-militaires et à être activé lorsque le recours aux moyens de l'OTAN ou à une nation-cadre aura été écarté.

Evoquant les leçons tirées des premières opérations militaires de l'Union européenne, le général Jean-Paul Perruche a mis en parallèle les avantages et inconvénients respectifs du recours aux moyens de l'OTAN et de l'appel à une nation-cadre. La mise en oeuvre des accords « Berlin plus » n'est pas exempte de lourdeur, puisqu'il faut coordonner deux organisations internationales -l'OTAN et l'Union européenne- ainsi que leurs Etats membres. Elle implique également de se conformer à la structure de commandement de l'OTAN qui comporte trois niveaux : stratégique, opératif et tactique. Ainsi, pour l'opération Althea en Bosnie-Herzégovine, l'Union européenne dispose, en dehors du commandement de la force sur le théâtre, d'une cellule de commandement de niveau régional, placée auprès du commandement de l'OTAN à Naples (AFSOUTH) et d'une cellule constituée d'une quinzaine d'officiers européens auprès du quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) à Mons en Belgique. L'OTAN apporte cependant des moyens de transmission et de communication dont l'Union européenne ne dispose pas en propre. Quant au recours à une nation-cadre, il s'agit d'un concept pertinent et adapté à l'exigence de réaction rapide, un seul pays fournissant l'essentiel des forces et le coeur de l'état-major. Cette solution présente toutefois des limites dès lors que l'opération envisagée est de grande ampleur.

Le général Jean-Paul Perruche a souligné la nécessité de disposer de mécanismes financiers permettant, par un provisionnement budgétaire, de lancer rapidement les opérations sans attendre les contributions des Etats membres.

Le général Jean-Paul Perruche a ensuite évoqué les perspectives à venir dans le domaine des capacités militaires de l'Union européenne, en soulignant la forte motivation des personnels de l'EMUE et leur volonté de prolonger la dynamique en cours. En dehors de la constitution du centre d'opération, l'EMUE s'attache tout d'abord à favoriser une approche globale de la gestion des crises, en mettant en place une cellule civilo-militaire de planification stratégique qui comportera une trentaine de personnes, dont des planificateurs civils. Elle devra être capable, dès les premiers signes d'une crise émergente, de proposer aux décideurs politiques une large gamme d'options intégrant aussi bien les facteurs civils que militaires. Le développement des capacités de réaction rapide constitue une deuxième priorité sous la forme des groupements tactiques de 1.500 à 2.000 hommes, déployables sous un préavis inférieur à 15 jours dans le cadre d'un processus de décision accéléré. Enfin, la

création de l'Agence européenne de défense a suscité de fortes attentes. Elle devra notamment veiller à éviter les duplications inutiles entraînées par la conduite en parallèle, dans plusieurs pays, d'études, de développements ou de fabrications d'équipements correspondant à des besoins identiques.

En conclusion, le général Jean-Paul Perruche s'est déclaré optimiste et a estimé que l'Union européenne disposait désormais d'instruments crédibles qui ont fait leurs preuves. Il a reconnu que les capacités d'action européennes possédaient des limites, tout en soulignant que les moyens mis en place sont en adéquation avec le niveau d'ambition qui a été défini en commun par les 25 et sur lequel s'est réalisé un consensus. S'agissant des relations avec l'OTAN, il a ajouté que les différences d'approche éventuelles au niveau politique n'empêchaient pas une coopération satisfaisante sur les questions militaires.

M. Alain Richard a souligné l'importance de la dimension « civilo-militaire » dans l'action de l'Union européenne qui peut combiner l'intervention politique, le contrôle militaire, la reconstruction et l'aide. Il a remarqué que les États-Unis avaient pour leur part rencontré des difficultés à coordonner les différents aspects de leur action en Irak du fait des cloisonnements entre leurs grandes agences. Il a également estimé que la rapidité des progrès de la PESD ne devait pas occulter les avantages que l'OTAN retire pour sa part de son ancienneté et de sa longue tradition. Il a rappelé que la plupart des pays européens membres de l'OTAN avaient placé dans cette dernière la quasi-totalité de leurs moyens militaires. Il a estimé que de ce fait, il était impossible d'ignorer l'OTAN, l'affirmation d'une culture européenne de défense exigeant patience et finesse. Il a évoqué à cet égard le rôle important que serait appelé à jouer le collège européen de défense, en ajoutant que la défense européenne, par sa flexibilité et sa capacité d'adaptation aux situations nouvelles, pouvait susciter un intérêt professionnel au moins aussi grand que l'OTAN auprès des militaires. Enfin, il a remarqué qu'au sein de l'OTAN comme de la défense européenne, la question de l'harmonisation des règles nationales d'engagement des forces demeurait mal résolue.

M. Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne, a constaté la forte implication des militaires dans la construction de l'Europe de la défense. Il a souligné l'intérêt du collège européen de défense et souhaité que tout officier puisse passer une année au moins en commun avec des officiers d'autres pays membres. Evoquant la mise en place d'une force européenne de gendarmerie par cinq pays, il a demandé si d'autres pays européens envisageaient de se doter de forces de police à statut militaire, compte tenu de l'utilité de leur rôle dans la gestion des crises.

M. Yves Pozzo di Borgo est revenu sur la position adoptée par l'Union européenne vis-à-vis du Darfour et a souhaité savoir si elle conduisait à exclure tout appui militaire européen sur le terrain.

Mme Hélène Luc a déploré que l'Union européenne ne définisse pas plus clairement ses orientations politiques en matière de défense commune et exprimé la crainte que la France ne se trouve entraînée dans des interventions ne

correspondant pas à ses véritables intérêts. Elle a évoqué la nécessité d'une action commune en matière de recherche de défense, ainsi que les lacunes de la politique de lutte contre le terrorisme.

M. Philippe Nogrix a demandé des précisions sur l'autorité habilitée à autoriser l'EMUE à établir une planification stratégique de circonstance et sur le nombre de pays européens actuellement capables de jouer le rôle de « nation-cadre ». Il s'est par ailleurs interrogé sur le rôle de l'Alliance atlantique plus de quinze ans après la fin de la guerre froide, en soulignant que l'Europe devait désormais définir son propre cadre de sécurité.

M. Serge Vinçon, président, a souhaité savoir comment était désigné le pays appelé à jouer le rôle de « nation-cadre ». Il a demandé des précisions sur les coopérations renforcées en matière de défense et sur la possibilité de voir se constituer un noyau dur permanent, sur les éventuels quotas de nationalités au sein de l'EMUE et sur la possibilité de créer un budget européen pour financer les opérations de l'Union.

Le général Jean-Paul Perruche a indiqué que l'un des principaux enseignements des crises était l'intérêt des forces de police pour des tâches auxquelles les militaires sont mal préparés, même s'ils s'en acquittent lorsqu'il le faut. Il a ajouté que le statut militaire de ces forces de police offrait des garanties de disponibilité et de réactivité et que d'autres pays européens envisageaient de se joindre à l'initiative lancée à cinq, ce qui suppose pour eux des évolutions internes.

S'agissant du Darfour, il a précisé que dans le cadre de la décision politique laissant à l'Union africaine la responsabilité première, et outre le soutien financier important accordé par l'Union européenne, il avait été procédé, sur un plan militaire, à l'envoi d'experts qui ont un rôle de conseil et de soutien.

Le général Jean-Paul Perruche a considéré que d'une manière générale, l'Union européenne apportait une valeur ajoutée par rapport à ce que pouvaient faire séparément les États membres, et que dans certains cas, elle était seule à pouvoir intervenir. Il a estimé que la prise des décisions à l'unanimité apportait la garantie que la France ne serait pas contrainte d'agir contre sa volonté.

Il a précisé que l'EMUE agissait à la demande du COPS en matière de planification de circonstance et que d'autre part, il se dotait de capacités de renseignement et de communication pour son centre d'opérations activable.

Il a souligné que l'OTAN demeurait une réalité militaire qui avait permis aux Européens de développer une culture commune et de travailler avec les Américains. La pérennité de l'OTAN n'est pas contradictoire avec l'émergence d'une capacité propre des Européens, l'Union européenne devant être complémentaire de l'OTAN et s'affirmer comme un partenaire intéressant et influent pour celle-ci.

Le général Jean-Paul Perruche a indiqué que cinq pays – la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et la Grèce–, s'étaient dotés, ou allaient le faire, d'une capacité de quartier général stratégique et pouvaient de ce fait jouer le rôle de « nations-cadres ». En ce qui concerne les aspects budgétaires, il s'est félicité de la mise en place d'un provisionnement de 10 millions d'euros permettant de financer le début d'opérations.

Mme Sylvie Bermann a précisé que le Royaume-Uni demeurait opposé à un financement des opérations européennes par le budget européen, à la différence de la France. Elle a d'autre part estimé que la PESD ne pouvait se poser en alternative à l'OTAN, les Britanniques ayant subordonné le lancement de la défense européenne à la complémentarité entre l'OTAN et l'UE dans le domaine militaire.

M. Jacques Bayet, directeur à l'Agence européenne de défense, a ensuite effectué une présentation des activités et perspectives de l'organisation.

Il a tout d'abord rappelé les principales étapes dans la genèse de l'Agence européenne de défense : les travaux de la Convention, et en particulier du groupe présidé par M. Michel Barnier, commissaire européen ; la décision politique d'institution de l'Agence lors du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003 ; le lancement de l'équipe de mise en place (Agency Establishment Team) le 16 février 2004 ; l'action commune du 12 juillet 2004, acte juridique fondateur de l'Agence européenne de défense.

M. Jacques Bayet a rappelé que selon les textes, la mission de l'Agence est de « soutenir les États membres dans leur effort d'amélioration des capacités de la défense européenne en appui de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, actuelle et comme elle évoluera dans le futur ». Constatant qu'aujourd'hui l'Europe dépense collectivement 160 milliards d'euros par an pour sa défense, avec un mauvais retour sur investissement, il a défini le rôle de l'Agence comme étant d'aider l'Europe à améliorer sa performance globale en matière de défense. Il a souligné qu'à l'échelle européenne, on constatait deux types de fragmentation :

– la classique fragmentation de l'offre et de la demande, chacun agissant à une échelle nationale plutôt qu'européenne. La conception des besoins militaires, le développement des programmes, la recherche et technologie restent nationaux et sont majoritairement attribués à des sociétés nationales dans un marché de défense européen qui reste largement nationalisé ;

– la fragmentation du processus. Il existe des processus nationaux sophistiqués pour préparer le futur, pour identifier, de manière interactive, les besoins futurs, pour planifier les efforts de recherche et technologie et les programmes d'armement. Mais rien de tout cela n'existe au niveau européen.

M. Jacques Bayet a estimé que l'Agence devait aider l'Europe à progresser dans la cohérence, que ce soit entre États membres ou entre les

différentes fonctions qui entrent dans son champ de responsabilité. Pour cela, l'Agence est organisée en quatre grands domaines :

- une division « Capacités », dont l'un des objectifs sera de parvenir à des besoins militaires harmonisés ;

- une division « Armements », qui devra ensuite transformer ces besoins en programmes. Cette phase, certainement délicate, car elle est source d'enjeux économiques, devra être traitée de façon pragmatique quand elle se présentera. L'Agence devra offrir aux États membres, pour les programmes en coopération, l'ensemble des outils nécessaires et aura vocation à héberger les équipes de programmes. Cette division devra en outre traiter des aspects normatifs, et s'appuiera sur les activités du Groupement armement de l'Europe occidentale (GAEO) pour la base d'évaluation et de test, c'est-à-dire les centres d'essais ;

- tout ce processus s'appuiera sur la division recherche et technologie ; ses membres auront à connaître et à coordonner les activités de recherche, que celles-ci soient réalisées dans l'Agence, dans les programmes de la Commission (programme cadre de recherche et développement ou le futur programme de recherche pour la sécurité) ou bien dans les États membres. Elle pilotera également la coopération en matière de recherche et technologie entre États et assimilera les activités de la cellule recherche de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0) ;

- enfin, la division « Marché et Industrie de défense » aura la lourde tâche de « contribuer à la création d'un marché européen des équipements de défense ». Ses principaux interlocuteurs seront la Commission pour les aspects réglementaires, l'industrie, et naturellement les États membres. Cette division devrait également être chargée de la diffusion des idées issues des réflexions dans le cadre de la LoI (letter of Intent) et du « monitoring » de l'industrie de défense.

Enfin, une division « Administration » assure l'ensemble du soutien (personnels, finances, infrastructure, sécurité, informatique, contrats, etc.).

M. Jacques Bayet a ensuite donné des indications sur la situation actuelle de l'Agence européenne de défense. Avec moins de 10 personnes fin 2004, elle devrait compter un peu moins de 80 personnes mi-2005. Le budget 2005 s'élève à environ 21 millions d'euros, dont 5 millions d'euros pour la mise en place initiale de l'Agence et un budget opérationnel de 3 millions d'euros. L'Agence dispose d'une pleine personnalité juridique et peut donc passer des contrats. Bien qu'insérée dans le dispositif institutionnel, puisqu'elle reçoit ses grandes orientations du Conseil et agit dans un cadre financier triennal, décidé par le Conseil, l'Agence n'est pas un organe du secrétariat général du Conseil, même si son chef est le Secrétaire général/Haut représentant. Elle a ses propres règles financières, ses propres statuts pour ses personnels, et ses propres « privilèges et immunités ».

En ce qui concerne les relations avec les organisations existantes, a poursuivi M. Jacques Bayet, l'Organisation de coopération conjointe pour l'armement (OCCAR) agira naturellement en aval de l'Agence pour mener la phase d'acquisition des équipements. L'Agence devra aider à rapprocher les réglementations nationales en s'inspirant des travaux réalisés dans le cadre de la LoI signée entre les six pays européens producteurs d'armement. Les relations avec l'OTAN s'effectueront via les mécanismes existants, en particulier le « capability development mechanism », qui concerne le développement des capacités, et le groupe capacités OTAN/UE. La Commission européenne, membre du comité directeur sans droit de vote, sera un partenaire de l'Agence pour tout ce qui concerne le marché, l'industrie et la recherche et technologie. Enfin, l'Agence va progressivement assimiler certains des éléments du GAEO et de l'OAE0, avec le souci d'assurer la continuité des activités dans les différents domaines, puisque le GAEO va disparaître en juin 2005 et qu'un plan d'action sera prochainement proposé aux États pour la reprise par l'Agence des activités de l'OAE0.

M. Jacques Bayet a estimé que l'Agence européenne de défense constituerait un instrument précieux pour la politique européenne de sécurité et de défense, car elle permettrait de définir, à travers son comité directeur, normalement composé des ministres de la Défense, de réelles orientations, et de les mettre en oeuvre en s'appuyant sur des groupes de travail ponctuels composés d'experts des États membres. Il a souligné que le comité directeur de l'Agence déciderait à la majorité qualifiée (avec toutefois la possibilité pour un État membre d'un « frein d'urgence »), ce qui représentait un élément tout à fait novateur, qui donne au comité directeur et à l'Agence de réels moyens d'action. Il a précisé qu'il sera possible, pour des groupes d'États membres, de développer au sein de l'Agence des projets ad hoc, c'est-à-dire des coopérations « à la carte », comme cela se fait depuis des décennies dans les coopérations bilatérales.

M. Jacques Bayet a évoqué le programme de travail de l'Agence pour 2005, en précisant qu'elle avait déjà lancé quelques « projets phares » sur les drones, les véhicules blindés légers et le marché des équipements de défense.

M. Alain Richard a insisté sur l'ampleur des défis à relever par l'Agence européenne de défense, dans un domaine où l'on a constaté par le passé de nombreux échecs. Il a souligné l'opposition entre les pays membres producteurs d'armement - qui ne sont que six - et tous les autres, qui sont seulement acheteurs et ont un raisonnement de consommateur mondial. Il a estimé que les pays producteurs devaient apprendre à faire jouer la concurrence, y compris entre leurs industriels et des industriels étrangers, ce que la France n'a pas encore fait, à la différence du Royaume-Uni. Il a également évoqué la difficulté à respecter durablement les engagements financiers portant sur les programmes en coopération.

M. Alain Richard a souligné la nécessité de faire évoluer la recherche militaire en Europe, en souhaitant que l'Agence contribue à développer la recherche duale, comme cela se fait aux États-Unis.

M. Jacques Bayet a reconnu que le clivage entre pays producteurs et pays exclusivement acheteurs constituait une difficulté importante, mais a rappelé les évolutions notables intervenues au plan politique, avec le principe même d'une Agence européenne de défense, au plan réglementaire, avec la LoI, et au plan industriel, avec l'avènement d'entreprises multinationales. Il a évoqué la question de la sécurité d'approvisionnement, qui impliquait de définir un niveau acceptable de dépendance entre États membres et vis-à-vis de l'extérieur.

M. Alain Richard a estimé que la possession et l'emploi en commun de biens de défense paraissaient naturels aux États peu peuplés, et beaucoup moins aux plus grands États comme la France. Il a cependant rappelé que les Britanniques avaient accepté de réaliser un missile de croisière avec la France, ce qui créait une dépendance mutuelle dans ce domaine. Enfin, il a souligné la nécessité d'associer les États européens les moins peuplés à l'élaboration d'une vision commune à long terme pour orienter la recherche et préparer les évolutions de l'industrie, afin d'en faire de véritables parties prenantes de la défense européenne.