



**Conférence interparlementaire pour la  
Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)  
et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)**

Sénat de la République , les 5 - 7 novembre 2014

**Les perspectives de la défense européenne: le renforcement de l'approche fondée  
sur la coopération avec les partenaires stratégiques**

L'article 21 du TUE affirme que le multilatéralisme joue un rôle de premier plan dans l'action extérieure de l'UE: l'Union "favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies".

La Stratégie européenne de sécurité définit le cadre de la coopération avec les pays partenaires et les organisations internationales en matière de gestion des crises, en établissant le principe suivant: " Il n'existe pour ainsi dire aucun problème que nous puissions résoudre seuls. Les menaces évoquées ci-dessus sont des menaces communes que nous partageons avec l'ensemble de nos partenaires les plus proches. La coopération internationale est une nécessité. Nous devons poursuivre nos objectifs aussi bien par la coopération multilatérale au sein des organisations internationales que par le biais de partenariats avec d'autres acteurs clés".

Dans cette optique, l'UE a développé un partenariat bilatéral efficace et équilibré avec les États-Unis en matière de sécurité, y compris la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ainsi que la gestion des crises. L'UE a en outre conclu des accords-cadre avec des pays tiers, dont le Canada, l'Islande, le Monténégro, la Norvège, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine, en vue de faciliter la participation de ses partenaires aux opérations de gestion des crises dirigées par l'Union.

**1. La coopération UE-USA**

La Communauté européenne et les États-Unis entretiennent des relations diplomatiques depuis 1953 mais ce n'est qu'en novembre 1990 que la coopération a été formalisée pour la première fois par l'adoption de la Déclaration Transatlantique. Depuis novembre 1995, le Nouvel Agenda Transatlantique (NAT) constitue le fondement du partenariat transatlantique. Il s'agit d'un programme ambitieux de coopération entre l'UE et les États-Unis, constamment mis à jour au travers d'un dialogue intense. Ce dialogue s'effectue à plusieurs niveaux, dans le cadre des sommets annuels des dirigeants européens et étatsuniens, des réunions techniques de groupes d'experts ou de contacts ciblés de nature plus informelle et opérationnelle.



La coopération entre l'UE et les États-Unis concerne également le domaine de la gestion des crises, aussi bien civiles que militaires, et celui de la prévention des conflits. Le Plan de travail dans la gestion de crises et la prévention des conflits adopté en mars 2008 établit des mesures concrètes de mise en œuvre de la coopération dans de nombreux secteurs. L'Accord-cadre conclu en mai 2011 autorise les forces civiles américaines à prendre part aux opérations PSDC. L'UE et les États-Unis poursuivent une coopération étroite dans le cadre d'initiatives de stabilisation, telles que la mission État de droit EULEX Kosovo dans les Balkans.

## 2. Le Partenariat UE-ONU

La coopération entre l'UE et l'ONU en matière de gestion des crises est très importante et fructueuse pour les deux organisations, en ce qu'elle permet à l'UE de bénéficier de la légitimation politique découlant du mandat du Conseil de Sécurité de l'ONU, alors que l'ONU bénéficie de la crédibilité et de la capacité opérationnelle de l'UE, surtout en cas d'opérations complexes dirigées par l'UE. Au fil du temps, l'UE a déployé une vingtaine de missions PSDC dans plusieurs continents, en assurant un appui opérationnel, économique et politique aux initiatives de maintien de la paix de l'ONU. La coopération entre l'UE et l'ONU en matière de gestion des crises a été formalisée en 2003 par une Déclaration Conjointe, à la suite de l'opération Artémis. Elle a ensuite été renforcée par une nouvelle Déclaration Conjointe en juin 2007.

Le *Comité directeur Organisation des Nations Unies-Union européenne pour la gestion des crises* est un mécanisme commun de consultation, créé en 2003 dans la foulée de la *Déclaration conjointe*; dans le cadre de ce mécanisme, les représentants de haut niveau de l'UE et de l'ONU compétents en matière de gestion des crises se réunissent régulièrement au moins deux fois par an, des rencontres additionnelles pouvant être convoquées pour faire face à des crises spécifiques.

Si le dialogue politique et la coopération technique sont satisfaisants, l'Onu souhaite une contribution accrue de l'UE en termes de forces militaires, notamment dans l'Afrique subsaharienne. En outre, la coopération est susceptible d'amélioration dans le domaine de l'élaboration des concepts pour les missions UE assurant des capacités de niche intervenant aux côtés des missions de l'ONU.

## 3. La Coopération UE-OTAN

**3.1 Introduction.** L'Union européenne et l'OTAN ont entrepris depuis plus de quinze ans un parcours de rapprochement réciproque, aussi bien en termes de participation (22 membres communs) qu'en termes de partage d'objectifs stratégiques, de fonctions et de portée potentielle des opérations. Ces deux organisations jouent des rôles complémentaires et de soutien réciproque dans le cadre de la défense de la paix et de la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies.

Le processus d'institutionnalisation de leurs relations a démarré en 2001, dans la foulée des initiatives adoptées dans les années 1990, afin de promouvoir une responsabilité accrue de l'Europe en matière de défense. Jusqu'en 1999, l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) était l'interlocuteur de

l'OTAN dans le cadre du dialogue sur la défense dans le territoire européen. En 1999, la crise des Balkans a montré que l'UE devait se doter d'une capacité logistique autonome pour gérer les situations de crise. Cette prise de conscience a enclenché un processus de réflexion qui a débouché sur l'adoption d'une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). En 1999, le Conseil européen de Helsinki a défini des objectifs - *Objectifs globaux* - visant à doter l'Union de capacités militaires crédibles pour la mise en œuvre des tâches de Petersberg. Il s'agissait de missions humanitaires ou d'évacuation, de missions de maintien de la paix et de missions des forces militaires pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix. Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999 a transféré la responsabilité de ces missions à l'Union européenne.

Par ailleurs, lors du Sommet de Washington, en avril 1999, l'OTAN était déjà convenue de mettre à disposition les ressources stratégiques de l'Alliance dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, y compris dans des situations qui ne relevaient pas de la compétence de l'OTAN.

Ce partenariat opérationnel a été confirmé par une déclaration conjointe OTAN-UE sur la PESD en décembre 2002 et formalisée en mars 2003 par les Arrangements dits "Berlin +". Ces derniers permettent à l'Union européenne d'accéder aux capacités de planification et de commandement de l'OTAN et d'utiliser ses moyens dans le cadre de missions de gestion des crises.

**3.2 Cadre de coopération UE-OTAN.** Sur le plan institutionnel, le partenariat repose sur une structure organisationnelle souple, s'articulant autour de deux rencontres annuelles au niveau des Ministres des Affaires étrangères et trois rencontres NAC-COPS, des réunions organisées à chaque semestre de présidence de l'Union européenne et regroupant les Ambassadeurs accrédités respectivement auprès du Conseil de l'Atlantique Nord et du Comité Politique et de Sécurité de l'Union européenne. Le cas échéant, des rencontres bisemestrielles des Comités militaires des deux organisations sont organisées, ainsi que des réunions périodiques de quelques organes subsidiaires. Le partenariat prévoit des réunions régulières des Ministres des Affaires étrangères, des Ambassadeurs, des Représentants militaires, des conseillers pour la défense et des états-majors, ainsi que des arrangements de liaison militaire permanents.

La répartition des compétences dans le cadre des accords repose sur un critère de flexibilité. L'OTAN met à disposition de l'Union européenne des capacités et des moyens communs préalablement identifiés en vue de leur utilisation dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, qui ne relèvent pas de la compétence de l'OTAN. En vue d'assurer la coordination des deux organisations, la supervision de ces opérations relève du Commandant Suprême Adjoint des Forces alliées en Europe (D-SACEUR), qui est une partie intégrante du personnel militaire de l'Alliance Atlantique. Des cellules de liaison sont en outre établies entre les deux structures militaires.

Les arrangements "Berlin+" ont été activés à deux occasions: en Macédoine, en 2003 (Opération Concordia) et en Bosnie, en 2004 (opération Eufor Althéa). Dans les deux cas, l'UE a pris la direction de missions précédemment dirigées par l'OTAN, en s'appuyant toutefois sur la structure de commandement de l'Alliance.



### 3.3 Engagements additionnels de soutien réciproque.

Par le nouveau Concept stratégique de l'OTAN adopté dans le cadre du sommet de Lisbonne en novembre 2010, le renforcement des relations entre l'OTAN et l'Union européenne est devenu un pilier de l'action de l'Alliance pour la prochaine décennie.

Le Nouveau Concept Stratégique établit clairement qu'une Union européenne active et efficace contribue à la sécurité globale de la zone euro-atlantique. L'UE est donc un partenaire unique et essentiel pour l'OTAN. L'objectif d'une coopération renforcée entre les deux organisations est poursuivi au travers les actions suivantes:

- renforcement du partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE, dans l'esprit d'une ouverture, d'une transparence, d'une complémentarité et d'un respect de l'autonomie et de l'intégrité institutionnelle des deux organisations qui soient entiers et mutuels;
- amélioration de la coopération pratique dans les opérations, sur toute la gamme des crises, depuis la planification coordonnée jusqu'au soutien mutuel sur le terrain;
- élargissement des consultations politiques pour y inclure toutes les questions d'intérêt commun, afin de partager évaluations et points de vue;
- coopération plus étroite au développement capacitaire, de manière à réduire autant que possible les doubles emplois et à maximiser le rapport coûts-efficacité. Le nouveau Concept stratégique reconnaît donc l'importance d'une défense européenne renforcée et dotée de capacités accrues en vue de contribuer à la sécurité internationale et de la zone euro-atlantique.

Dans ce cadre, le renforcement de la coopération entre l'OTAN et l'UE apporte une contribution supplémentaire au développement d'une approche globale internationale à la gestion des crises (principe réaffirmé dans le cadre du Sommet de Chicago en 2012), fondée sur l'application efficace de dispositifs militaires aussi bien que civils - comme par exemple en Afghanistan, où la contribution de l'UE à la mission FIAS est finalisée en premier lieu à renforcer la structure étatique.

Le Conseil européen de décembre 2013, a tenu un débat thématique sur la défense européenne commune. Les Conclusions évoquent la relance de la défense européenne<sup>1</sup>. Il y est également affirmé que la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) continuera à se développer en pleine complémentarité avec l'OTAN dans le cadre agréé du partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN et dans le respect de leur autonomie de décision et de leurs procédures respectives, ce qui implique que l'Union doit disposer des moyens nécessaires et maintenir un niveau suffisant d'investissements.

La coopération dans le domaine du développement des capacités militaires est cruciale si l'on veut garantir l'interopérabilité, y compris avec les principales organisations partenaires telles que

---

<sup>1</sup> S'articulant autour de trois axes: 1) augmenter l'efficacité, la visibilité et l'impact de la PSDC (Politique de Sécurité et de Défense Commune); 2) accroître le développement des capacités européennes en matière de défense; 3) renforcer l'industrie européenne de la défense et sa base technologique.

l'OTAN. La planification de la défense doit s'inscrire dans un cadre d'action approprié, en parfaite cohérence avec les processus de planification existants de l'OTAN<sup>2</sup>.

En ce qui concerne les capacités, les Conclusions du Sommet de l'OTAN de Newport en 2014 réaffirment que les efforts de l'OTAN et de l'UE visant à renforcer les capacités de défense sont complémentaires et que l'OTAN continuera de coopérer étroitement avec l'UE pour faire en sorte que l'initiative de défense intelligente et l'initiative UE de mutualisation et de partage soient complémentaires et se renforcent mutuellement et pour soutenir le développement capacitaire et l'interopérabilité, afin d'éviter les doubles emplois inutiles et de maximiser le rapport coût-efficacité.

Les Conclusions du Sommet de l'OTAN de Newport réaffirment que l'UE demeure un partenaire unique et essentiel pour l'OTAN et que les deux organisations partagent des valeurs et des intérêts stratégiques communs. L'OTAN reconnaît l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante, qui rendra l'OTAN plus forte. Ainsi, dans l'esprit d'une ouverture, d'une transparence, d'une complémentarité et d'un respect de l'autonomie et de l'intégrité institutionnelle de l'OTAN et de l'UE qui soient entiers et mutuels, il faut tenir l'engagement à travailler côte à côte dans le cadre d'opérations de gestion de crise, à élargir les consultations politiques. Les consultations se sont déjà élargies aux défis de sécurité comme la cyberdéfense, la prolifération des armes de destruction massive, la lutte contre le terrorisme et la sécurité énergétique; il faudra veiller à coopérer plus étroitement dans d'autres domaines, notamment la sûreté maritime, la défense et le renforcement des capacités en matière de sécurité et la réponse aux menaces hybrides.

### **3.4 Problèmes et perspectives de la Coopération UE-OTAN.**

Si les relations sur le terrain sont généralement fluides et constructives, le dialogue politique et stratégique est intermittent et contradictoire, bien qu'en principe les mécanismes de coopération institutionnelle entre l'OTAN et l'UE paraissent solidement structurés et articulés.

Le contentieux entre Chypre (qui est membre de l'UE mais non de l'OTAN) et la Turquie (qui est membre de l'OTAN mais non de l'UE) demeure un obstacle réel.

De nouveaux domaines de coopération pourraient concerner notamment le dialogue politico-stratégique et la définition d'un agenda global commun. À cet égard, il serait souhaitable d'amorcer un processus de révision de la Stratégie européenne en matière de sécurité - qui date de 2003 et qui a été dépassée par les faits y compris dans le titre "Une Europe sûre dans un monde meilleur", dépassée par rapport au Nouveau Concept stratégique de l'OTAN - sur lequel le Conseil européen sur la défense de décembre 2013 n'a pas réuni le consensus politique nécessaire, probablement parce que sa tenue a coïncidé avec la fin de la législature européenne, et pour lequel, après le renouvellement des institutions européennes, de nouvelles possibilités et occasions de réflexion

---

<sup>2</sup> Il s'agit d'assurer la coordination entre le Processus OTAN de planification de défense et le Plan européen de développement des capacités et de renforcer les mécanismes de coopération existants, tels que le Groupe OTAN-UE sur les capacités.

stratégique commune pourraient se présenter, dans l'optique d'un soutien mutuel avec l'OTAN ainsi que, peut-être, d'un nouvel exercice de diplomatie publique.

La coopération sur le terrain est également susceptible d'amélioration. La supériorité indiscutable de l'OTAN par rapport à l'UE en termes de ressources et de capacités militaires pourrait suggérer le recours à l'Alliance dans des opérations à haute intensité de combat ou qui prévoient une robuste présence militaire, de manière à enrayer ou prévenir l'explosion de violences dans des zones instables. En raison de ses dispositifs non militaires de gestion de crise, l'UE pourrait être plus adaptée à mener des opérations dans des zones déjà partiellement pacifiées ou à faible risque d'escalade des tensions, avec des missions de reconstruction et d'assistance plutôt que de combat ou de rétablissement de l'ordre. Une première forme de synergie pouvant d'ores et déjà être réalisée est celle du "passage de témoin" entre les missions de l'OTAN et les missions de la PSDC lorsque la situation sécuritaire est suffisamment stable. L'approche globale aux crises pourrait donc représenter la clé permettant d'ouvrir la voie à une coopération plus structurée entre l'OTAN et l'UE. Cette dernière pourrait mettre à disposition de l'OTAN ses capacités civiles en matière de gestion de crise - assistance administrative et judiciaire, forces de police, contrôle des frontières, etc. - tout comme l'UE utilise les dispositifs de l'OTAN pour mener des opérations militaires (au titre des arrangements Berlin+).

Le secteur de l'entraînement et formation pourrait également être amélioré par l'identification d'opportunités de formation conjointe et la relance de l'activité conjointe d'exercice de gestion de crise, par la convergence des exercices de l'OTAN et de l'UE (CMX/CME) ou d'autres outils afin de tester l'interaction OTAN-UE en temps de crise et d'affiner la réponse conjointe aux défis sécuritaires croissants et à la menace hybride.

#### **4. Partenariat UE-UA**

L'UE a développé une coopération étroite avec l'Union Africaine (UA) dans le domaine de la gestion de crise.

Le partenariat stratégique entre l'UE et l'Union Africaine a vu le jour dans le cadre du Sommet de Lisbonne en 2007 et s'est développé au fil du temps par une série d'actions, dont des rencontres au niveau ministériel (ou de la "troïka") et des rencontres des deux Commissions.

Le partenariat dans le domaine de la paix et de la sécurité repose sur trois piliers fondamentaux:

- le renforcement du dialogue politique;
- la mise en place de l'Architecture Africaine de paix et de sécurité (AAPS);
- l'affectation de financements sûrs aux opérations de maintien de la paix de l'UA.

L'AAPS s'ordonne autour de plusieurs organismes, dont le Groupe des sages, le système continental d'alerte rapide; deux structures militaires: la Force africaine en attente ( FAA - une force armée semi-permanente) et le Comité d'état-major (CEM, un organe consultatif qui traite uniquement des questions militaires); un mécanisme de financement des opérations.



Le programme de Capacité de Déploiement Rapide (CDR) a été lancé en 2010, afin d'assurer un déploiement militaire rapide, dans des délais plus courts par rapport aux 30-90 jours normalement prévus par l'UA.

En août 2013, l'UA a annoncé le lancement du processus de constitution de la Capacité Africaine de Réponse Immédiate aux Crises (CARIC), un dispositif qui devrait pouvoir compter sur des modules opérationnels de 1500 unités et qui, activé en 2013 et prêt pour 2015, serait le précurseur de l'AAF (qui, bien qu'étant programmée depuis plus d'une décennie, n'a pas encore vu le jour).

Pour l'heure, l'UA n'est pas une organisation dotées de moyens financiers autonomes, mais elle dépend en grande partie de la disponibilité des donateurs internationaux (90% des programmes et des opérations de paix sont financés par des organisations internationales). Entre 2007 et 2013 l'Union européenne a destiné 740 millions d'euros à la coopération avec l'UA, par le biais de la Facilité de paix pour l'Afrique.

## **5. Les autres partenaires et les nouvelles perspectives du système de coopération de l'UE pour la gestion des crises**

L'UE entretient un dialogue important en matière de gestion de crise avec l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

La Ligue des États Arabes pourrait devenir un nouveau partenaire de l'UE en matière de gestion des crises; en 2011 elle a déployé une mission d'observateurs en Syrie et elle pourrait bénéficier d'une aide de l'UE pour développer ses capacités dans le domaine de la gestion des crises, à l'instar de l'UA, sans exclure la possibilité de créer un mécanisme de financement analogue, une Facilité de Paix Arabe.

Suite à l'émergence d'une série de guerres civiles et de crises humanitaires aux frontières méridionales de l'Europe et compte tenu des coupes dans les budgets de la défense des États membres de l'UE à cause de la crise financière, l'Europe aura de plus en plus intérêt à adopter une approche fondée sur la coopération dans le cadre des opérations de gestion de crise, comme elle fait déjà avec des organisations multilatérales partenaires telles que l'ONU et l'UA, mais également avec de nouveaux partenaires tels que l'ASEAN et la Ligue Arabe. Il y a lieu d'imaginer que le rôle de l'UE dans le domaine de la gestion multilatérale des crises puisse être renforcé le long de trois axes: la gestion de crise de type civil; la gestion de crise de type militaire; le soutien à la préparation des autres partenaires. Dans le premier cas, l'approche dite "plug and play" pourrait être développée. Sur la base de cette approche, des modules UE sont intégrés aux opérations dirigées par d'autres partenaires, comme par exemple une équipe d'experts en matière de gouvernance ou de contrôle des frontières dans le cadre d'une opération de l'ONU, ou une équipe d'experts de l'UE qui assurent un soutien logistique et administratif à l'équipe politique déployée dans le cadre d'une mission dirigée par la Ligue Arabe; en l'absence d'une mission de la PSDC, la délégation de l'UE auprès d'un État qui connaît une phase de crise pourrait jouer un rôle de conseil en matière de sécurité ou de

gouvernance pour les autres opérateurs de paix. Dans le deuxième cas, on pourrait développer l'utilisation de modules militaires spécialisés PSDC (mission technique, équipes d'experts en armes de destruction massive), qui travailleraient aux côtés des autres organisations, et qui dépendraient d'une chaîne de commandement séparée, ou encore l'intervention rapide d'un groupement tactique assurant temporairement la sécurité du personnel civil envoyé par l'ONU, l'UA, etc. Dans le troisième cas, l'UE pourrait jouer un rôle important en aidant les autres organisations à développer leurs capacités de gestion de crise, par la formation, l'entraînement, la fourniture d'équipements, la création d'un mécanisme de financement à l'instar de la Facilité de paix Africaine.

### **Éléments de discussion**

Sur la base de cette présentation, le débat pourrait s'articuler autour des sujets suivants:

- délais et modalités du renforcement du dialogue politico-stratégique entre l'UE et l'OTAN;
- analyse de nouveaux domaines potentiels de consultation politique et de coopération UE-OTAN;
- outils permettant l'élaboration d'un agenda global UE-OTAN en matière de sécurité;
- stratégies de communication de la culture stratégique commune UE-OTAN;
- opportunités et modalités de renforcement de la coordination dans le secteur du développement capacitaire UE-OTAN;
- critères, outils et procédures aptes à améliorer la coopération opérationnelle UE-OTAN sur le terrain;
- délais et modalités du renforcement du dialogue politico-stratégique entre l'UE et l'ONU;
- critères, outils et procédures aptes à améliorer la coopération opérationnelle UE-ONU sur le terrain;
- modalités de coopération avec les nouveaux partenaires tels que l'ASEAN ou la Ligue des États Arabes.