



20 novembre 2002

## NOTE DE L'INSTITUT

### **SEMINAIRE SUR LA DEFENSE, ORGANISE PAR L'IES-UE, A L'INTENTION DES MEMBRES DE LA CONVENTION**

#### RAPPORT DU SEMINAIRE

---

*Le 7 novembre 2002, à l'initiative de Michel Barnier, président du Groupe Défense de la Convention, l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne (IES-UE) a organisé à Bruxelles un séminaire de réflexion sur l'avenir de la politique européenne de défense. Le panel était composé des personnalités suivantes :*

- *Nicole GNESOTTO (IES UE, Paris)*
  - *Richard HATFIELD (MinDef, Londres)*
  - *François HEISBOURG (FRS, Paris)*
  - *Mathias JOPP (IEP, Berlin)*
  - *Stefano SILVESTRI (IAI, Rome)*
  - *Rupert SMITH (ex D-SACEUR)*
  - *Rob de WIJK (RNMA, Breda)*
- 

#### INTRODUCTION

Dans ses propos d'ouverture, M. **Michel Barnier** a rappelé le calendrier et les enjeux du Groupe de travail Défense de la Convention. Depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo, puis les Conseils européens de Cologne et Helsinki qui ont traduit cette initiative, d'abord politique, en termes concrets, la politique de défense acquiert un rôle de plus en plus grand dans le paysage européen. Aujourd'hui, l'Europe doit répondre à de nouveaux défis dans ce domaine qui lui sont posés par l'évolution de la situation internationale, notamment par l'apparition de la nouvelle menace à laquelle la politique de défense doit faire face. Le Groupe Défense de la Convention s'efforce d'apporter des éléments de réponse à ces défis.

Mme **Nicole Gnesotto**, Directeur de l'Institut, a insisté sur le fait que « le monde réel va plus vite que le monde institutionnel ». Cette loi générale du système international est particulièrement vraie dans le domaine de la sécurité et de la défense. Depuis le lancement de la PESD en 1999, les évolutions de l'environnement stratégique international se sont en effet précipitées, culminant avec l'irruption des attentats du 11 septembre dans le ciel serein de nos démocraties. En 1999, la gestion des crises dues aux effondrements intra-étatiques, sur le continent européen notamment, était une priorité : il y avait conjonction d'une crise régionale (Balkans), d'une incertitude sur la conduite des Etats-Unis et d'un vide du côté européen. En 2003, c'est le spectre du terrorisme international, de la prolifération NBC, sur les théâtres du Moyen-Orient et de l'Asie, qui domine. De même, les Etats-Unis sont entrés dans une phase de profonde révolution stratégique qui en fait un partenaire très différent de ce qu'ils étaient en 1999. L'UE va donc devoir vivre, s'élargir et prospérer dans un contexte de sécurité totalement nouveau, à bien des égards imprévisible, où la surprise stratégique sera plutôt la règle, et qui ne sera certainement pas cet environnement pacifique que nous aurions tous souhaité. L'évolution des moyens et des objectifs de l'Union en matière de sécurité et de défense doit avant tout tenir compte de cette mutation internationale majeure.

#### **LA PREMIERE SESSION A ETE CONSACREE AUX RAISONS ET AUX AMBITIONS DE LA POLITIQUE DE DEFENSE DE L'UNION**

M. **François Heisbourg** a d'abord insisté sur la dégradation rapide de l'environnement international, due à l'interaction de trois facteurs : la menace du terrorisme de masse ; l'érosion des régimes d'*arms control* comme barrières à la prolifération des armes de destruction massive ; et l'exacerbation des tensions internes et externes au Moyen-Orient. Cette dégradation a entraîné un niveau très élevé de menaces contre lesquelles le cadre purement national n'est plus pertinent. Parallèlement, la relation transatlantique et notamment l'OTAN ont elles aussi connu une évolution drastique. L'Alliance n'est plus dans la pratique l'organisation de défense collective qu'elle était : 92% des forces américaines ne sont pas ou plus affectées à l'OTAN, il n'y a plus d'automatisme de l'engagement américain dans une organisation qui n'est plus perçue par l'Amérique - engagée dans une redéfinition générale de son rôle dans le nouveau contexte - comme le cadre approprié des réponses à ces nouvelles menaces. Pour l'Union, trois exigences résultent de cette nouvelle situation : la projection de forces dans les crises extérieures, la protection des populations (sauvetage + extraction) et les missions de Petersberg. Mais on ne peut disposer de trois types d'armée différents pour ces trois missions.

Afin de rationaliser les moyens de défense au niveau de l'Union, M. Heisbourg a donc proposé quatre initiatives sur : a) les budgets : des critères de convergence devraient être établis pour réduire le décalage entre les dépenses de défense parmi les Européens eux-mêmes, qui est plus important que celui entre Européens et Américains ; b) l'armement : la base industrielle doit permettre aux Européens d'opérer avec les Etats-Unis et de maîtriser les technologies nécessaires (coopération souhaitable dans le cadre OCCAR/LoI) ; c) les systèmes de commandement : un transfert de souveraineté est cependant nécessaire pour mettre en place des commandements militaires intégrés, par exemple dans le domaine du transport stratégique, maritime et aérien : là aussi, des formes de coopération renforcée pourraient être utiles ; d) la défense collective : n'est-il pas temps d'envisager une clause de

solidarité, sinon de défense collective, au sein de l'Union (clause que la plupart des membres acceptent déjà ailleurs)? Pour avancer dans ces domaines, la flexibilité serait souhaitable.

**M. Richard Hatfield** a présenté une perspective britannique. Il a d'abord remarqué que les ambitions européennes dans le domaine de la défense étaient longtemps demeurées de simples aspirations : il n'y avait ni vision convaincante, ni consensus nécessaire, ni pertinence pendant la guerre froide. L'OTAN restait l'organisation essentielle, et les capacités européennes étaient très faibles, même à l'intérieur de l'Alliance – ce qui explique l'impuissance de l'UEO. Saint-Malo fut un véritable tournant de ce point de vue. Aux yeux des Britanniques la défense européenne avait désormais acquis une réelle valeur ajoutée. L'accord actuel est un bon accord et c'est sur cette base qu'il nous faut travailler. Faut-il aller au-delà ? Il n'y a pas, pour l'instant, de consensus sur cette question : vis-à-vis d'une défense collective, les neutres expriment des réticences et l'OTAN demeure la seule assurance crédible. Certes l'Alliance évolue rapidement et les candidats à l'élargissement sont nombreux. Certes aussi, l'environnement de la sécurité a radicalement changé : à la défense territoriale s'est substituée la projection de la stabilité. Comme le montrent les Balkans, celle-ci implique des moyens militaires et civils. La PESD vise à renforcer ces capacités de gestion des crises de manière complémentaire à l'OTAN, non pour la remplacer. Mais l'Union peut avoir un vrai rôle quand elle peut apporter une valeur ajoutée. Il y a beaucoup d'instabilités dans notre périphérie, et nous ne pouvons ni ne devons toujours compter sur les Etats-Unis pour les gérer. L'Union doit exploiter ses avantages comparatifs qui sont l'intégration des moyens économiques et militaires, le lien entre les objectifs militaires et politiques, la légitimité globale de l'Union. L'effort doit donc porter sur plusieurs points :

- Améliorer l'emploi effectif de la force militaire. Tel était l'objectif d'Helsinki et des missions Petersberg. Mais celles-ci sont désormais trop vagues pour être pertinentes sur le plan opérationnel. Il faut définir de manière générique ces missions et préciser le rôle des forces armées. Ce rôle ne doit ni se limiter au seul continent européen (Afrique ?) ni se cantonner à la gestion militaire des crises, mais peut inclure des composantes à la fois économiques, civiles et militaires (hôpitaux de campagne, unités de sauvetage, logistique).
- Assurer la cohérence institutionnelle. Il faut développer des liens étroits entre les objectifs de la PESC et les outils militaires et civils dont dispose l'Union. (Solana/Patten).
- Renforcer les capacités militaires. Nous sommes bien partis, mais le *Headline Goal* doit être nourri de substance et financé de façon adéquate. Quant à la base industrielle, elle ne peut être guidée par des intérêts sectoriels nationaux, mais doit au contraire reposer sur une véritable logique de gestion.

En conclusion, **M. Richard Hatfield** a rappelé que le gouvernement britannique soutient Saint-Malo tant que le processus est pragmatique, basé sur les capacités, et lié à l'OTAN.

**M. Mathias Jopp** a tout d'abord souligné trois raisons pour lesquelles la PESD devait être approfondie. Premièrement, la menace : l'élargissement de l'Union rapproche l'Europe des zones de crises réelles, alors que la menace terroriste et les risques de prolifération s'accumulent. Deuxièmement, les relations transatlantiques : entre l'Union et les Etats-Unis, l'asymétrie s'est accentuée vis-à-vis des capacités et dans la perception des menaces : à l'arrogance de la puissance répond l'arrogance de l'impuissance. L'Union doit apprendre à parler d'une seule voix (PESC) et renforcer ses capacités militaires pour pouvoir influencer les Etats-Unis. Troisièmement, les opinions publiques : elles sont « demandeurs » de sécurité

et largement favorables à la défense européenne. Il serait politiquement néfaste pour l'Union d'être incapable de surmonter ce que les analystes appellent le décalage entre attentes et capacités. L'Union devrait donc concentrer ses efforts dans quatre directions : a) une approche globale (*comprehensive*) de la sécurité, impliquant projection de forces et protection des citoyens, et conduisant notamment à une politique commune en matière d'*arms control* et d'exportation d'armements (tout en assouplissant ou même en supprimant l'art. 296 du traité des Communautés européennes) ; b) une clause de solidarité, à double volet : une solidarité politique de tous dans la gestion des crises (suppression du veto) et une solidarité militaire à quelques-uns. Les Etats qui souhaitent aller plus loin dans leur assistance militaire et l'intégration réelle de leur défense (commandement commun, planification commune) doivent pouvoir le faire, bien au-delà du modeste héritage de l'UEO ; c) la légitimité des interventions militaires, par le recours aux mandats de l'ONU ; d) la flexibilité des décisions en matière de sécurité et de défense : l'abstention constructive devrait être plus clairement appliquée au chapitre défense, la notion de coopération renforcée devrait être également admise (aussi comme moyen de « dissuasion » institutionnelle), et les coalitions volontaires encouragées.

Mme **Nicole Gnesotto** a conclu cette première session en insistant sur trois défis. Le premier vise la consolidation des acquis de Petersberg, les deux autres concernent le nouvel environnement international. a) la projection de forces pour la stabilisation des crises : l'un des effets paradoxaux du terrorisme sera en effet de rendre encore plus urgentes, et plus nécessaires pour l'Union, les missions de stabilisation et de gestion des crises, ne serait-ce que parce que l'Amérique ne met plus ce type de missions parmi ses priorités et que la charge du fardeau retombera de plus en plus sur les Européens ; b) la protection : non pas tant en termes de défense territoriale qu'en termes de défense et de protection solidaires des citoyens, cibles prioritaires des menaces terroristes ; c) la flexibilité : c'est la seule méthode légitime pour concilier les différentes souverainetés et les héritages historiques des Etats membres en matière de défense. Il faudra examiner la manière de tenir compte du besoin de flexibilité : par exemple, la création d'agences autonomes pour certaines fonctions, la spécialisation des tâches, des protocoles annexés au Traité pour les Etats membres désireux d'approfondir leur coopération, avec critères d'admission.

## DEBAT

La discussion qui a suivi s'est concentrée sur trois aspects : l'avenir de l'OTAN, la flexibilité et les coûts de la PESD.

M. **Norbert Gresch** (PE) a demandé si l'Alliance atlantique était réellement devenue obsolète. M. **Tim Williams** (Conservateur britannique, PE) a interrogé le panel sur les risques de prolifération nucléaire, et sur la pertinence de l'article 5 de l'Alliance atlantique vis-à-vis de ces menaces.

M. **Heisbourg** a estimé que la défense collective assurée par l'OTAN est désormais compromise. Les débats à l'issue de la guerre du Kosovo et les tensions entre le SACEUR, le Général Clark, et le chef des JCS, le Général Shelton, sur la chaîne de commandement et les responsabilités des forces américaines engagées dans l'opération, ont traduit ces difficultés. C'est pour cela, a-t-il expliqué, que les Américains n'utiliseront plus l'Alliance pour des opérations militaires à risques avec une participation américaine significative. L'Alliance atlantique n'est plus un outil de premier choix pour Washington. Par ailleurs, le fait que les

Américains s'intéressent moins à l'OTAN signifie également que l'Europe est aujourd'hui un endroit moins dangereux et instable que l'Asie ou le Moyen-Orient. M. **Hatfield** a estimé pour sa part qu'il est trop tôt pour déclarer la « mort » de l'Alliance, mais que l'Alliance va sans aucun doute évoluer. M. **de Wijk** a insisté sur l'importance de l'OTAN pour préserver et renforcer l'interopérabilité entre les forces alliées, mais il a également souligné qu'aux yeux de toute une nouvelle génération d'Européens, l'Alliance est perçue comme une organisation de maintien de la paix et non plus de défense collective. Il y a donc une « érosion » de sa fonction originelle. Mme **Gnesotto** a noté que ce sont surtout les Américains qui sont en train de reconsidérer le rôle de l'OTAN, qu'ils voudraient plus flexible et plus adaptée aux nouvelles priorités stratégiques. Mais il n'y a aucune raison de se réjouir de la « crise » de l'Alliance.

Deux intervenants de la *Commission* ont demandé qui devrait « animer » la coopération entre certains Etats membres et quels pourraient être les coûts du *Headline Goal*. La première question a été reprise par M. **Jopp**, qui a remarqué qu'il serait difficile d'obtenir un consensus à 25 et qu'il faudrait donc que la flexibilité s'applique également à la défense, ce qui serait aussi une « arme de dissuasion » institutionnelle : il a rappelé le précédent d'octobre dernier, où la présidence belge menaçait de faire recours à la coopération renforcée en matière de mandat d'arrêt européen, facilitant ainsi un nouveau consensus à 15. C'est aussi une façon de répondre aux attentes de l'opinion publique en la matière (un thème soulevé également par M. **Ion Tinga**, Roumanie). M. **Heisbourg** a expliqué qu'une coopération renforcée en matière d'armement devrait tout d'abord mettre de côté le principe du « juste retour industriel », qui a empêché jusqu'ici tout progrès dans ce domaine : un Conseil des ministres de la Défense mieux formalisé pourrait en devenir l'« animateur ». Pour sa part, M. **Hatfield** a manifesté quelques doutes sur la légitimité d'un groupe de pays membres qui agirait au nom de l'Union. Mme **Gnesotto** a observé qu'il faut aussi se demander comment construire ces formes de coopérations nouvelles, avec quelle méthode et qui devra les contrôler par la suite. Elle a rappelé que le terme de coopération renforcée était réducteur et qu'il existe d'autres moyens pour assurer la flexibilité nécessaire.

Quant à la deuxième question, M. **Heisbourg** a remarqué que les coûts du *Headline Goal* dépendent de la mission assignée à la force envisagée. D'une certaine façon, l'objectif arrêté à Helsinki en 1999 est « soit trop, soit trop peu », et une orientation politique plus précise serait nécessaire. M. **Hatfield**, a souligné que, dans un domaine aussi indispensable que la défense, les coûts étaient peu importants. L'objectif d'Helsinki était d'élaborer un « pool » de forces utilisables pour une série d'opérations et cet objectif doit être affiné et rempli. M. **Jopp** a insisté sur le fait qu'il y a trop de gaspillage et de duplication dans l'Union : la façon dont les pays membres dépensent leur argent en matière de défense ressemble davantage à une politique d'emploi qu'à une politique de sécurité : il faut donc tout d'abord dépenser mieux et rationaliser le marché des acquisitions.

#### **LA DEUXIEME SESSION S'EST CONCENTREE SUR LES CONDITIONS D'EFFICACITE, POLITIQUE ET OPERATIONNELLE, DE LA POLITIQUE DE DEFENSE DE L'UNION**

S'agissant des capacités, le Général **Sir Rupert Smith** a insisté sur deux éléments critiques à ses yeux. D'une part, les capacités ne sont pas seulement un inventaire de moyens ; c'est un ensemble indissociable de volonté politique, de moyens militaires et de procédures pour les utiliser. D'autre part, la difficulté pour la défense européenne n'est pas tant de pouvoir

*déployer* des forces que de pouvoir les *employer* en fonction d'un objectif politique et sécuritaire bien défini. De plus, nous disposons d'un seul ensemble de forces disponibles à la fois pour l'Alliance, l'Union européenne, l'ONU, etc : il faut donc les rendre flexibles si on veut éviter qu'elles se dispersent. D'où les considérations suivantes :

- L'Union a un avantage comparatif sur l'OTAN pour ce qui est de la capacité de combiner des moyens différents, militaires et non militaires. Mais la difficulté pour les démocraties réside non seulement dans la volonté politique d'utiliser la force, mais surtout dans le maintien de cette volonté une fois l'opération déclenchée. Il faut concilier l'action collective et les responsabilités nationales de chaque Etat qui répond de la vie et de la mort de ses citoyens devant son parlement. Face à ce dilemme, il est plus facile de construire une défense intégrée en commençant par les éléments les moins risqués comme la logistique, le commandement, le contrôle, plutôt que par les combattants.
- Il faut une méthode commune à tous pour utiliser les forces mises en commun. Or cela se construit en temps de paix, et pas seulement en temps de guerre, par le truchement d'une doctrine commune et de standards d'entraînement communs. Le vrai problème est actuellement la rareté des ressources en matière de R&D militaire. L'Union doit développer la recherche, en encourageant le développement d'une base industrielle solide et durable, comme le faisaient autrefois les Etats nations.
- Quels que soient les théâtres, les missions ou les institutions, nous avons un seul ensemble de forces, qui doit être capable de répondre à différentes situations sans se disperser. Les discussions sur Union/OTAN sont en réalité peu pertinentes. Du point de vue du responsable militaire, toutes nos forces sont des forces expéditionnaires, car elles devront se déplacer pour accomplir leurs missions, même pour l'art. 5. Mais il faut avoir un point unique d'autorité capable de les mobiliser, les déployer et les diriger. Sans cette autorité, nous ne pourrions agir ni efficacement ni légitimement.

M. **Silvestri** a repris le thème de l'incertitude : nous devons faire face aujourd'hui à une situation incertaine, à des menaces incertaines, à un engrenage institutionnel incertain – la seule certitude étant que l'environnement international est sans aucun doute plus militarisé. Dans cette perspective, l'Union doit accroître ses options pour l'action : nous avons absolument besoin d'un système très flexible qui nous permette (plutôt qu'il nous en empêche) de prendre plus facilement des décisions rapides et efficaces. Il n'y a pas vraiment de conflit ou de concurrence avec l'OTAN : nos forces doivent être utilisées pour trois tâches fondamentales : maintien de la paix, opérations expéditionnaires de haute intensité, et défense civile. Nous devons donc développer nos capacités dans les domaines spécialisés où l'OTAN n'est pas présente. Si l'Alliance a su développer une capacité commune comme les avions-radar AWACS, pourquoi les Européens ne pourraient-ils pas développer des capacités comparables dans le domaine du transport stratégique ou celui de la surveillance satellitaire ? La tâche pourrait s'avérer même plus facile car l'interopérabilité peut facilement être améliorée, tandis qu'avec les Etats-Unis elle est en train de diminuer. Mais il faut absolument avoir une unité de commandement politique et militaire, pour des raisons à la fois de transparence, de consensus et d'efficacité. Le commandement doit être attribué à une seule personne, qui aurait comme mandat de garantir la cohérence de l'action commune (civile/militaire) et qui serait à son tour soumise à un contrôle politique adéquat. Enfin, il faut assurer une plus grande cohérence entre l'action militaire et l'action civile, non seulement dans le domaine du maintien de la paix mais aussi dans celui de la défense.

Pour sa part, M. **de Wijk** a tout d'abord souligné que la distinction entre l'art. 5 de l'OTAN et les missions de Petersberg (art. 17 TUE) est certes politique et juridique mais qu'aux yeux des

planificateurs militaires, elle revêt peu d'importance : les menaces sont très similaires aujourd'hui. Au sein de l'Union, deux approches s'affrontent : d'une part, une approche « minimaliste », selon laquelle l'Union ne doit s'engager que dans de petites opérations de basse intensité en évitant les duplications avec l'OTAN ; d'autre part une approche « maximaliste », plus ambitieuse, qui vise à remplir toute la gamme des missions de Petersberg avec des moyens autonomes. Du point de vue militaire, pourtant, il n'y a pas de choix : l'approche « maximaliste » est, selon M. de Wijk, la seule qui permette de faire face aux risques d'escalade, aux impératifs de protection des forces, à l'incertitude sur l'engagement des Américains, à notre vulnérabilité vis-à-vis du terrorisme de masse, et au besoin de défendre nos intérêts mondiaux. On ne le rappellera jamais assez, un 9/11 peut arriver en Europe. Par ailleurs, il n'y a rien dans le Traité qui nous empêche d'adopter l'approche « maximaliste », et nous devons développer des forces spécialisées et crédibles pour être capables de mener des opérations autonomes, en particulier dans le déploiement de quartiers généraux, le développement des armes de précision, la projection de forces et leur maintien sur le théâtre. Pour les Etats-Unis, l'Europe n'est plus une priorité, et par conséquent, l'Union doit pouvoir compter sur elle-même pour assurer sa sécurité. Dans le nouveau contexte international, notre faiblesse peut devenir notre force : nous sommes plus habitués à faire face aux Etats « voyous » et au terrorisme avec un mélange de moyens militaires, politiques et économiques.

Mme **Nicole Gnesotto** a résumé les interventions en soulignant le besoin de flexibilité et d'unité : il faut avoir une flexibilité fonctionnelle pour affronter des menaces imprévisibles et multiples, une flexibilité institutionnelle pour gérer des situations à moins de 25, et une unité de décision, d'autorité et de commandement. Parmi les facteurs problématiques soulignés, figurent a) le fait que nos concitoyens ne croient pas vraiment à la menace terroriste, ce qui rend indispensable de parvenir à une évaluation commune de la menace ; b) la « nostalgie » stratégique qui rend difficile de surmonter l'illusion pacifique de l'après-guerre froide, et c) la contradiction potentielle entre les questions de sécurité impliquant la violence et le recours à la force et la tradition de l'intégration européenne qui se fonde au contraire sur l'abandon de la force et sur un état de paix entre les peuples.

## DEBAT

La discussion qui a suivi s'est concentrée sur deux aspects : les relations avec les Etats-Unis et la réforme possible du Traité.

En réponse à une question posée par M. **van Eekelen** (Sénat, Pays-Bas) sur les missions de Petersberg, M. **de Wijk** a insisté sur la différence qui existait entre la gestion militaire des crises favorisée par les Etats-Unis et l'approche européenne davantage pluraliste. Si la volonté politique existe, nous pouvons accomplir ces missions différemment des Américains, mais pas forcément moins efficacement. Le Général **Rupert Smith** a confirmé que les Européens n'ont pas besoin de l'ensemble du *kit* américain et qu'ils peuvent gérer les crises à leur manière, à condition de préserver une certaine complémentarité avec les Etats-Unis, du moins en Europe. Dans la perspective du prochain élargissement de l'Union, il est plus important que jamais que les pays membres trouvent un moyen de passer du *consensus* pour agir au *consentement* autour d'un seul acteur responsable de l'action. M. **Silvestri** a rappelé qu'il y a encore une certaine incertitude sur le développement des technologies pertinentes et sur

l'utilisation des standards, ce qui suscite des difficultés dans le domaine de l'interopérabilité transatlantique.

Sur les questions institutionnelles, M. **Dini** (Sénat, Italie) a d'abord souligné la variété des conceptions européennes en matière de sécurité : il y a les partisans de la neutralité, les adeptes de l'OTAN, les puissances nucléaires. Il est donc important d'éviter toute discrimination dans la prise de décision, mais parallèlement, il faut respecter les engagements pris. Dans cette optique, il a estimé qu'il ne semblait pas nécessaire de modifier l'art. 17, qui englobe déjà presque tout sauf l'engagement pour la défense collective. Celle-ci devrait d'ailleurs être incorporée dans un protocole *ad hoc*, ouvert également aux pays candidats. Il a exprimé le souhait que, tout en gardant le principe consensuel, le traité renforce ou élargisse la notion d'abstention constructive et de coopération entre certains Etats membres. La création d'un Conseil des ministres de la Défense lui apparaît souhaitable ; de même l'Union de l'Europe Occidentale devrait être dissoute. Par ailleurs, l'Union devrait acquérir une compétence « partagée » dans le domaine de l'industrie de l'armement et une agence autonome de l'armement est à cet égard indispensable.

M. **Heisbourg** a remarqué qu'un éventuel art. 5 ne devrait pas forcément mentionner les moyens militaires (d'ailleurs le traité de l'OTAN ne le fait pas non plus). Il a souligné le paradoxe selon lequel, dix ans après Petersberg, aucune opération de ce type n'a été menée sous la bannière européenne. M. **Hatfield** a souligné que l'art. 17 couvre tout mais que, précisément pour cette raison, il est devenu inutile pour les responsables militaires parce qu'il reste trop vague vis-à-vis des missions éventuelles. Il faut traduire cet instrument politique en réalité militaire opérationnelle. Selon M. **Silvestri**, l'Union pourrait envisager plusieurs processus de prise de décision dans le domaine de la PESD. Toutes les décisions ne doivent pas être prises de la même manière, a-t-il observé, et il ne faut pas accroître davantage la rigidité du système actuel, au contraire. On pourrait envisager trois types différents en fonction de trois types d'action : une action commune de l'Union, décidée à l'unanimité (ex : art. 23) ; une action européenne commune à quelques-uns ; et une possibilité d'initiative d'avant-garde, décidée par petits groupes. Quant au rôle des ministres de la Défense, sa redéfinition devrait être incluse dans la nécessaire réforme du Conseil Affaires Générales. Finalement, M. **Jopp** a estimé qu'il fallait clarifier le texte du traité relatif à l'abstention constructive, élargir son application dans le domaine de la défense, autoriser la notion de coopération renforcée. En outre, un droit d'initiative du Haut Représentant pour la PESD doit être introduit ; et il faut modifier l'art. 296 du TCE pour permettre le développement d'un marché commun des armements.

## CONCLUSION

Le président du Groupe Défense de la Convention, M. **Michel Barnier**, a souligné les points suivants :

- la Convention doit apporter au Traité des modifications pertinentes sur la très longue durée et assurer le bon fonctionnement de l'Union sur le long terme. Il faut donc conjuguer réforme et souplesse pour que le Traité permette à l'Union de faire face à des situations diverses et en constante évolution.
- Les mécanismes de la politique de défense européenne doivent être construits sur la notion de flexibilité, de façon à ce que l'Union respecte autant la souveraineté des



Etats plus « abstentionnistes » que celle des Etats plus « interventionnistes » en matière de sécurité et de défense.

- La création d'un poste de « *foreign secretary* », cumulant les fonctions actuelles de MM. Solana et Patten, peut être une solution au problème de la cohérence de la politique extérieure de l'Union. Ce haut fonctionnaire serait responsable devant le Conseil et devrait avoir un adjoint responsable de la défense.

Jean Yves HAINE  
Antonio MISSIROLI