



## Assemblée parlementaire de l'OTAN

### SOUS-COMMISSION SUR LA COOPERATION TRANSATLANTIQUE EN MATIERE DE DEFENSE ET DE SECURITE

---

#### LA COOPERATION OPERATIONNELLE ENTRE L'OTAN ET L'UNION EUROPEENNE

---

#### PROJET DE RAPPORT

**JOHN SHIMKUS (ETATS-UNIS)**  
**RAPPORTEUR\***

Secrétariat international

13 mars 2007

---

\* Aussi longtemps que ce document n'a pas été approuvé par la Commission de la défense et de la sécurité, il ne représente que les vues du rapporteur.

**TABLE DES MATIERES**

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | INTRODUCTION.....   | 1  |
| II.  | ORIGINES ET CARACTERISTIQUES D'UN PARTENARIAT INCOMPLET.....                                  | 2  |
|      | A. LE DEVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPEENNE EN TANT QUE<br>PROTAGONISTE DE LA SECURITE .....    | 3  |
|      | B. HISTORIQUE DES « ACCORDS DE BERLIN PLUS ».....   | 5  |
|      | C. AUTRES LIENS INSTITUTIONNELS .....   | 8  |
| III. | OBSTACLES A L'AMELIORATION DES RELATIONS.....   | 8  |
| IV.  | LE TANDEM OTAN-UNION EUROPEENNE EN ACTION : QUELQUES<br>EXEMPLES.....                         | 10 |
|      | A. LES BALKANS : UN BON POINT POUR LES « ACCORDS DE BERLIN PLUS ».....                        | 10 |
|      | B. LE DARFOUR : IMPASSE POLITIQUE ET PIETINEMENT OPERATIONNEL .....                           | 11 |
|      | C. OPERATIONS EN COURS ET A VENIR : AFGHANISTAN ET KOSOVO .....                               | 11 |
| V.   | LA CONSTITUTION DE FORCES OPERATIONNELLES : NRF CONTRE<br>GROUPEMENTS TACTIQUES .....         | 12 |
| VI.  | CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES .....   | 13 |
|      | A. RECOMMANDATIONS POUR UNE DETENTE DES RELATIONS ENTRE<br>L'OTAN ET L'UNION EUROPEENNE ..... | 13 |

## I. INTRODUCTION

1. Les hauts responsables de l'OTAN et de l'Union européenne ont souligné de manière réitérée l'importance d'un resserrement de la coopération entre leurs institutions, vantant les mérites d'une synergie qui, à tout le moins, résoudrait le problème de la répartition des missions et des ressources et, au mieux, coordonnerait les actions des deux entités en vue de l'obtention des meilleurs résultats possibles. Dans leur déclaration conjointe de décembre 2002 sur la politique européenne de défense et de sécurité (PESD), ils ont indiqué que les relations entre l'OTAN et l'Union seraient « un partenariat stratégique (...) fondé sur nos valeurs communes, l'indivisibilité de notre sécurité et notre détermination à relever les défis du nouveau siècle ». Parce qu'elles figurent au nombre des organisations les plus susceptibles d'être sollicitées par la communauté internationale et leurs propres citoyens pour écarter les menaces les plus pressantes et les plus graves pour la sécurité du monde, l'OTAN et l'Union ont, en toute logique, des raisons impérieuses de collaborer pour conjuguer leurs capacités – des capacités différentes en soi – et les utiliser de manière optimale. Or il n'existe à ce jour aucun mécanisme qui leur permette de dialoguer effectivement et moins encore de coordonner leurs efforts face à une crise que l'une et l'autre pourraient raisonnablement tenter de désamorcer. De surcroît, l'impossibilité d'un dialogue politique entre leurs autorités a engendré des ripostes opérationnelles dépourvues de coordination et, parfois, d'efficacité.

2. Le présent rapport a été établi à l'intention de la Sous-commission sur la coopération transatlantique en matière de défense et de sécurité de la Commission de la défense et de la sécurité de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Comme son nom l'indique, cette sous-commission a pour tâche principale de se pencher sur la coopération transatlantique et, en particulier, sur la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne, la coopération entre les industries de la défense, ou encore, la mise en commun des moyens et des données du renseignement et le partage des charges inhérentes à la défense. Elle entend analyser la nature des entraves à une coopération accrue et, le cas échéant, proposer des solutions. Elle n'a pas pour mandat de se prononcer sur le mode de partage des responsabilités politiques entre les deux entités, pas plus que sur les raisons d'être actuelles ou futures de celles-ci. En revanche, elle est curieuse de savoir dans quelle mesure les déclarations d'intention et les exhortations rhétoriques à la « synergie » entre ces deux acteurs internationaux ont été traduites dans la réalité. Où en est la coopération sur le terrain, jour après jour, là où elle revête le plus d'importance : dans le contexte opérationnel ?

3. Depuis l'entrée en vigueur des « accords de Berlin plus », qui définissent les mécanismes de la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne, plusieurs crises ont surgi, qui exigeaient des actions conjointes ou, du moins, coordonnées de la part des deux entités, depuis *Concordia* et *Althea*, dans les Balkans – c'est-à-dire, le théâtre euro-atlantique « traditionnel » –, jusqu'à des opérations dans des territoires bien plus lointains, comme l'Afghanistan ou le Darfour, au Soudan. Certes, le passage du relais entre l'OTAN et l'Union à la tête des forces de maintien de la paix en Bosnie s'est déroulé sans encombre et a prouvé qu'une synergie pouvait bel et bien exister entre les deux institutions, mais la « guerre de territoire » à laquelle a donné lieu l'assistance à l'Union africaine dans le conflit du Darfour a montré que la rivalité pouvait nuire à l'efficacité de l'une comme de l'autre et saper la solidarité alliée. Le Secrétaire général de l'OTAN, M. Jaap de Hoop Scheffer, a bien résumé la situation actuelle lorsqu'à Berlin, en janvier dernier, il a déploré que, en dépit de tous les efforts consacrés à leur rapprochement, les deux entités restent singulièrement distantes l'une de l'autre et que leur collaboration ne se soit pas élargie davantage. Leur faculté de mettre en œuvre les ressources uniques dont elles disposent pour faire face aux crises et étendre la stabilité au-delà des frontières de leurs membres pourrait bien dépendre de la suppression de cette distance.

4. La coopération entre les deux entités se heurte à plusieurs obstacles qui seront examinés en détail ci-après. Le premier et, peut-être, le plus important est l'insistance politique que divers

pays membres de l'une comme de l'autre mettent sur la nécessité de doter l'Union d'une identité militaire indépendante. Ces pays craignent qu'en nouant des relations trop étroites avec l'OTAN – et, partant, avec les Etats-Unis – dans le secteur de la sécurité et de la défense l'autonomie de la PESD ne soit compromise. Autre obstacle majeur : l'absence de consensus autour des types de mission convenant à chacune des deux entités. Ainsi, les conceptions divergentes que nourrissent leurs membres respectifs au sujet de leur rôle empêchent tout rapprochement. Citons, parmi les autres pierres d'achoppement, les problèmes structurels liés à la question chypriote, d'autres problèmes – techniques, ceux-là – concernant les habilitations de sécurité et l'appartenance à diverses organisations connexes, l'absence de canaux directs, indépendamment du Conseil européen, qui donneraient à l'OTAN des possibilités d'interaction avec les institutions communautaires, la méfiance et la rivalité bureaucratique et, dit-on, des incompatibilités entre dirigeants nationaux et dirigeants des institutions.

5. Dans le contexte de son étude de la coopération opérationnelle entre l'OTAN et l'Union européenne, la Sous-commission sur la coopération transatlantique en matière de défense et de sécurité envisage d'effectuer deux voyages en 2007 : elle compte visiter des pôles nodaux opérationnels tels que l'un des centres de coordination des transports aériens et maritimes (CCTAM) de l'Union européenne, sis à Eindhoven, aux Pays-Bas, et le quartier général déployable de l'Union, à Potsdam, en Allemagne. Elle s'enquerra par ailleurs du point de vue de responsables gouvernementaux et de spécialistes de plusieurs pays concernant les relations entre l'OTAN et l'Union et débattrà cette question avec des représentants des deux entités. Ce débat permettra à ses membres, d'une part, de mieux comprendre les préoccupations opérationnelles de l'Union et certains aspects de la coopération opérationnelle existant déjà entre cette dernière et l'OTAN et, d'autre part, d'étoffer les versions suivantes du présent rapport, lequel a essentiellement pour objet de servir de document de référence dans la perspective des visites de la Sous-commission et se fonde avant tout sur des publications officielles, des articles de presse et d'autres documents obtenus auprès de sources publiques ; sa version définitive, qui doit paraître à l'automne 2007, pourrait être très différente.

## **II. ORIGINES ET CARACTERISTIQUES D'UN PARTENARIAT INCOMPLET**

6. Les compétences de l'OTAN et de l'Union européenne, réparties selon un schéma aussi clair que logique depuis la création des deux entités, ont commencé à accuser des chevauchements de plus en plus marqués vers la fin des années 90. L'Union, qui a souhaité se doter de sa propre identité et de ses propres moyens dans le domaine de la sécurité, acquiert progressivement une expérience non négligeable dans le déploiement de forces de sécurité, lesquelles en sont encore à leurs balbutiements. L'OTAN, elle, a définitivement dépassé le débat sur les « opérations hors zone » et, comme l'attestent les discussions en cours sur l'« approche globale », elle reconnaît désormais qu'elle sera appelée à effectuer des missions très diverses, depuis des opérations de combat de haute intensité jusqu'à une assistance limitée à la reconstruction. Ses déploiements sur des théâtres aussi difficiles que le Pakistan et, surtout, l'Afghanistan, l'ont confortée dans cette évolution.

7. Les deux entités ont adopté, après le 11 septembre 2001, des orientations stratégiques résolument mondiales et susceptibles de se recouper. Au Sommet de Prague, en 2002, l'OTAN a déclaré qu'elle relèverait les défis « d'où [qu'ils] puissent venir », juste avant de lancer sa première opération en dehors du territoire européen en intervenant en Afghanistan. Pour sa part, dans sa *Stratégie européenne de sécurité* (2003), l'Union européenne a précisé sa conception stratégique générale en faisant observer que « les menaces lointaines [pouvaient] être aussi préoccupantes que les plus proches ». Les déploiements sur des théâtres de plus en plus éloignés auxquels procèdent les deux entités confirment leur intention d'appuyer le caractère mondial désormais affiché par leurs orientations stratégiques sur autre chose que de simples discours.

8. Les forces relatives des deux entités affichent une complémentarité qui pourrait être exploitée pour résoudre les problèmes de sécurité de leurs membres. Dans la déclaration qu'elle a publiée à l'issue du Sommet de Riga, le 29 novembre 2006, l'OTAN a réaffirmé les principes sous-tendant le développement de ses relations avec l'Union européenne :

« L'OTAN et l'UE ont des valeurs et des intérêts stratégiques en commun. (...) Nous nous emploierons à apporter des améliorations au partenariat stratégique OTAN-UE, comme convenu par nos deux organisations, de manière à parvenir à une coopération plus étroite et à une efficacité plus grande, et à éviter les doubles emplois inutiles, dans un esprit de transparence et dans le respect de l'autonomie des deux organisations. Plus forte, l'Union européenne contribuera davantage à notre sécurité commune. »

Dans sa *Stratégie européenne de sécurité*, l'Union souligne de la même manière l'importance de ses relations avec l'OTAN :

« Les arrangements permanents UE/OTAN (...) renforcent la capacité opérationnelle de l'UE et fixent le cadre dans lequel s'inscrit le partenariat stratégique entre les deux organisations dans le domaine de la gestion des crises. Ils reflètent notre détermination commune à faire face aux défis du nouveau siècle. »

## **A. LE DEVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPEENNE EN TANT QUE PROTAGONISTE DE LA SECURITE**

9. L'Union européenne et l'OTAN demeurent des entités foncièrement différentes dans leur nature et mettent en œuvre des atouts et des ressources différents pour résoudre les problèmes de sécurité. L'OTAN conserve cette caractéristique sans pareille d'être une alliance militaire permanente du temps de paix qui s'est donné les moyens requis pour procéder rapidement à des déploiements sur des théâtres éloignés afin d'y mener toute une gamme d'opérations relevant du domaine de la sécurité. Ses capacités et son interopérabilité uniques en leur genre, qu'elle a peaufinées au fil de décennies de planification et de coordination marquées par la Guerre froide, lui donnent une aptitude indéniable aux opérations de coalition. En revanche, sa boîte à outils est dépourvue de ce qui constitue le fleuron de l'Union, à savoir, les ressources, les compétences et, tout bonnement, la volonté déclarée d'inscrire au nombre de ses missions principales l'aide à la reconstruction d'après-conflit.

10. De son côté, l'Union a élargi le rôle qu'elle peut assumer dans la phase de l'après-conflit et enrichi la panoplie sur laquelle elle peut compter à cet effet. Elle a ainsi accru l'ampleur et la portée de ses opérations de « gestion des crises » dans le contexte des « missions de Petersberg », y compris les tâches humanitaires et les opérations de secours et de maintien de la paix (ainsi que d'autres tâches, d'ailleurs, dont le désarmement, la lutte contre le terrorisme et la réforme de la sécurité). Surtout, elle a avancé dans le développement de ses capacités militaires grâce à sa PESD. De nouvelles institutions communautaires se montrent de plus en plus actives dans un secteur de la sécurité jadis réservé à la seule OTAN : citons l'Agence de défense européenne (ADE), le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE). Les responsabilités de l'ADE touchent essentiellement aux acquisitions de défense, le CMUE conseille le Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union pour toutes les questions militaires internes à cette dernière, et l'EMUE est un organisme de planification et d'orientation qui fait rapport au haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et au COPS, sa mission étant d'« intégrer les éléments militaires et non militaires dans les opérations ».

11. En outre, l'Union s'intéresse maintenant aux forces de réaction rapide. En 1999, ses Etats membres sont convenus de lui fournir, à leur discrétion, jusqu'à 60 000 hommes capables de se déployer pendant deux mois et de soutenir des opérations d'une durée minimale d'un an : telle était la teneur de l'objectif global de 2003. Cette démarche n'a pas donné lieu à la création d'une

force permanente ; qui plus est, à la différence de la Force de réaction de l'OTAN (NRF), il n'était pas question d'activités d'entraînement conjointes. L'Union a pu déclarer cette force opérationnelle (en dépit de quelques sérieuses insuffisances), mais elle n'y a jamais fait appel ; à ce jour, elle n'a pas envisagé de procéder au déploiement d'un contingent d'une telle taille. Consciente de cela et reconnaissant, à mesure qu'elle gagnait en expérience – grâce, entre autres, à l'opération *Artemis* –, l'efficacité de forces plus compactes, elle a fixé en février 2004 un « objectif global pour 2010 » : la mise sur pied de groupements tactiques dotés d'un état de préparation très élevé, composés chacun de quelque 1 500 hommes et capables d'arriver dans une zone de crise dans un délai de dix jours à compter de la décision de déploiement. Elle envisage de constituer 13 groupements tactiques de ce type, qui devraient pouvoir soutenir des opérations pendant 30 jours (ou 120 jours moyennant un système de relève). Ces groupes ont eu une fonction bénéfique pour la transformation militaire. Ils continuent toutefois à se heurter à des problèmes : notamment, leur aptitude au déploiement rapide est gravement restreinte par des considérations logistiques et les processus décisionnels. D'autres questions se posent, dont celle des engagements relatifs à ces groupes et à la NRF, par exemple ; elles sont examinées plus en détail ci-dessous.

12. Hormis ces capacités militaires propres au segment supérieur de la gamme des opérations et un budget d'assistance considérable, l'Union a créé des forces de sécurité déployables, formées de professionnels et capables de contribuer à des missions de stabilisation civiles : mise en place de forces de police déployables pouvant compter jusqu'à 5 000 hommes, d'un corps déployable d'experts judiciaires de plusieurs centaines de personnes, ainsi que d'administrateurs et de formateurs spécialisés dans la reconstruction et les tâches administratives. Cinq de ses Etats membres (France, Italie, Portugal, Espagne et Pays-Bas) ont en outre conjugué leurs efforts pour créer la Force de gendarmerie européenne (FGE). Cette force, présentée par les pays fondateurs comme leur contribution à la PESD, sera particulièrement utile pour l'accomplissement de missions de quasi-combat exigeant des capacités plus puissantes que celles des forces de police. Si elle est principalement destinée à l'Union, la FGE peut également être déployée sous l'égide de l'OTAN ou d'organisations telles l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et l'ONU. Elle a été déclarée opérationnelle en juillet 2006 et a son quartier général en Italie.

13. L'Union acquiert rapidement de l'expérience opérationnelle dans une zone géographique beaucoup plus grande. Les vastes opérations qu'elle a menées, en étroite coordination avec l'OTAN, dans les Balkans (où les intérêts stratégiques des deux entités sont évidents et où la zone de conflit est assez aisément accessible et proche) n'étaient qu'un début. A ce jour, l'Union a effectué 16 déploiements en des endroits aussi éloignés que Gaza ou Aceh. Sa première opération, *Concordia*, se situait sur un territoire relativement peu éloigné, l'Ex-République yougoslave de Macédoine\* ; la deuxième – *Artemis*, en 2003 – a eu pour cadre la République démocratique du Congo. La France a engagé un contingent de 1 500 hommes dans *Artemis*, laquelle a été menée en dehors des « accords de Berlin plus » et n'a donc pas fait appel aux moyens de l'OTAN. L'opération a mis en lumière un autre point de friction entre les deux entités : si l'Union a informé l'OTAN de ses intentions pendant *Artemis*, elle ne l'a apparemment pas consultée avant son lancement, ce qui montrait bien que la question de l'« ordre de préséance » – l'OTAN est-elle censée disposer du « droit de refus préalable » pour des opérations de sécurité ? Autrement dit, l'Union ne doit-elle lancer une opération qu'après que l'OTAN dans son ensemble a décidé de ne pas intervenir ? – n'était pas réglée.

14. Ces premières opérations de l'Union ont un trait commun majeur : une évidente légèreté logistique : aucune d'elles n'a requis, jusqu'ici, des réapprovisionnements prolongés ou l'utilisation intensive de moyens de transport aériens. Bon nombre d'entre elles étaient de nature civile et

---

\* La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel

affichaient une portée et une ambition modestes. Cependant, l'intention qui les sous-tendait et la conception stratégique communautaire en général annoncent une période de rivalité entre les deux entités, pendant laquelle elles continueront à s'aventurer au-delà de l'espace euro-atlantique pour promouvoir la sécurité dans des régions éloignées d'où pourraient émaner des menaces pour leurs territoires. En même temps que s'achève l'époque où l'OTAN se tenait sur la défensive, à l'affût d'un déferlement de chars soviétiques à travers la vallée de la Fulda, s'achève aussi l'époque où l'Union européenne était une construction purement économique et sociale. Parce que l'une et l'autre adhèrent au modèle d'exportation de la sécurité et sont généralement vulnérables aux mêmes menaces, elles commencent à comprendre qu'elles planifient des actions similaires pour résoudre les problèmes de sécurité qui se profilent à l'horizon et puisent pour ce faire, *grosso modo*, dans une seule et unique réserve de ressources.

15. Une pièce maîtresse brille par son absence dans la boîte à outils militaire que l'Union est en train de se constituer : une structure militaire intégrée unique semblable à celle qu'incarnent le SHAPE et le reste du dispositif de commandement de l'OTAN. Aussi bien, l'apparition d'une Union de plus en plus ambitieuse sur la scène de la sécurité a marqué le coup d'envoi des discussions sur la nécessité d'éviter une duplication inutile des ressources, pour autant que cela soit possible. Ces discussions ont abouti aux dispositions connues sous le nom d'« accords de Berlin plus », qui avaient pour objet d'offrir à l'Union un accès adéquat aux capacités de l'OTAN et de la dissuader ainsi de créer – et d'alimenter – des mécanismes parallèles.

## **B. HISTORIQUE DES « ACCORDS DE BERLIN PLUS »**

16. Les arguments favorables à une rationalisation commune à l'OTAN et à l'Union européenne des dépenses et des institutions vouées à la défense reposent principalement sur les fortes similitudes de leur composition : depuis l'élargissement des deux entités en 2004, puis l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union en 2007, 21 des 27 Etats membres de cette dernière appartiennent aussi à l'OTAN. Pour les pays membres de l'une et de l'autre, des budgets militaires limités (et les moyens qu'ils permettent de se procurer) sont nécessairement des ressources rares, utilisées toujours plus largement pour répondre aux besoins nationaux comme pour honorer les engagements pris à l'égard de l'OTAN et de l'Union. Pour exploiter ces ressources de manière optimale, il faut éviter toute situation dans laquelle les efforts consentis par les deux entités ne feraient que doubler, d'autant que la plupart des Alliés sont actuellement incapables de consacrer un minimum de 2 % de leur produit intérieur brut à la défense, contrairement à ce dont ils étaient convenus de manière informelle<sup>1</sup>.

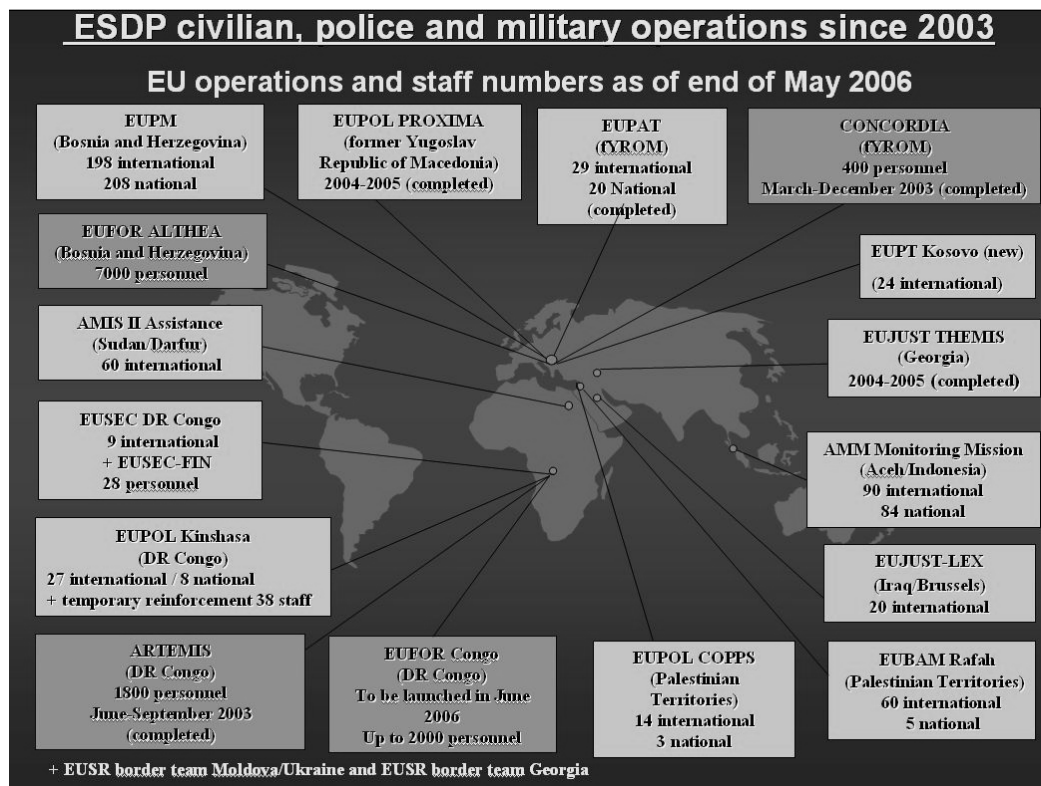
17. Ce rôle grandissant que l'Union entend jouer dans les affaires de sécurité – et qui l'a amenée, à la fin des années quatre-vingt-dix, à entamer la conception de la PESD – l'aide à mieux percevoir la nécessité de structures de coopération avec l'OTAN. En 1999, au Sommet de Washington, l'OTAN avait affirmé qu'elle était disposée à permettre à l'Union d'accéder à ses moyens et à ses capacités. L'instauration de relations institutionnalisées entre les deux entités remonte à 2001, lorsque le Secrétaire général de l'OTAN et la présidence de l'Union ont procédé à un échange de lettres ébauchant la portée d'une telle coopération et les modalités de consultation mutuelle.

18. Les discussions continues entre les deux entités ont finalement abouti à la *Déclaration OTAN-EU sur la PESD*, adoptée en décembre 2002. Ce texte affirmait une fois de plus que l'Union bénéficiait d'un accès sûr aux moyens de planification de l'OTAN pour la préparation de ses

---

<sup>1</sup> D'aucuns opposent à ce raisonnement l'argument selon lequel le doublonnage des ressources peut être bénéfique, dès lors qu'il permet d'expérimenter divers dispositifs de riposte aux menaces pour la sécurité. Le rapporteur juge cet argument peu convaincant au vu des restrictions de plus en plus sévères dont font l'objet les ressources que les pays membres veulent et peuvent consacrer à la défense.

propres opérations militaires. Il définissait aussi les arcs-boutants de leurs relations bilatérales ; consultation mutuelle, égalité et autonomie des processus décisionnels des deux entités, préservation des intérêts des Etats membres, respect de la Charte des Nations unies et « développement cohérent, transparent et se renforçant mutuellement, en ce qui concerne les besoins en matière de capacités militaires communs aux deux organisations ».



Source : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

### Légende :

#### Opérations civiles, militaires et policières menées dans le contexte de la PESD depuis 2003 Opérations de l'Union européenne et effectifs engagés : situation à la fin du mois de mai 2006

Mission de police de l'Union européenne (MPUE) – Bosnie-Herzégovine – 198 membres étrangers, 208 membres ressortissants du pays

Mission de police de l'Union européenne (EUPOL) – *Proxima* – ARY de Macédoine – 2004-2005 (terminée)

Equipe de police consultative (EUPAT) – ARY de Macédoine – 29 membres étrangers, 20 membres ressortissants du pays (terminée)

*Concordia* – ARY de Macédoine – 400 membres – Mars-décembre 2003 (terminée)

Force militaire de l'Union européenne (EUFOR) – *Althea* – Bosnie-Herzégovine – 7 000 membres

Equipe de planification de l'Union européenne (EPUE)/Kosovo (nouveau) – 24 membres étrangers

Assistance à la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS II) – Soudan/Darfour – 60 membres étrangers

Mission de soutien de l'état de droit (EUJUST Themis) – Géorgie – 2004-2005 (terminée)

Mission d'assistance à la réforme du secteur de sécurité dans la République démocratique du Congo –



9 membres étrangers + EUSEC-FIN – 28 membres

Mission de surveillance à Aceh (MSA) – Indonésie – 90 membres étrangers, 84 membres ressortissants du pays

EUPOL Kinshasa – République démocratique du Congo – 27 membres étrangers, 8 membres ressortissants du pays + équipe de renfort temporaire de 38 personnes

EUJUST Lex – Iraq/Bruxelles – 20 membres étrangers

*Artemis* – République démocratique du Congo – 1 800 membres – Juin-septembre 2003 (terminée)

EUFOR Congo – République démocratique du Congo – Début : juin 2006 – Jusqu'à 2 000 membres

Mission de police de l'Union européenne dans les territoires palestiniens (EUPOL-COPPS) – Territoires palestiniens – 14 membres étrangers, 3 membres ressortissants du pays

Mission d'assistance frontalière de l'Union européenne (EUBAM) à Rafah – Territoires palestiniens – 60 membres étrangers, 5 membres ressortissants du pays

+ Equipe d'assistance frontalière du Représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldova et l'Ukraine et équipe d'assistance frontalière du Représentant spécial de l'Union européenne pour la Géorgie

19. Dans le prolongement de la décision politique de décembre 2002, les « accords de Berlin plus », adoptés le 17 mars 2003, énonçaient les paramètres fondamentaux des relations opérationnelles entre les deux entités [voir encadré]. Ces accords jetaient les bases de leur coopération en matière de gestion des crises en permettant à l'Union d'accéder aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN pour préparer des opérations placées sous sa conduite. Dans la pratique, ils autorisent l'Alliance à apporter son soutien à des opérations de l'Union dans lesquelles elle ne serait pas engagée dans son ensemble. Les moyens opérationnels que l'OTAN possède *en propre* – dont une flottille d'avions AWACS (système aérien d'alerte et de contrôle) – ne sont guère nombreux. Toutefois, l'un des éléments primordiaux des « accords de Berlin plus » est l'accès aux ressources de planification et à la structure de commandement de l'OTAN, puisque l'Union peut ainsi coordonner une opération de grande envergure *via* cette dernière, plutôt que de créer à son propre usage des mécanismes identiques.

### C. AUTRES LIENS INSTITUTIONNELS

20. Il existe, au-delà des « accords de Berlin plus », divers liens institutionnels entre les deux entités, dont le Groupe OTAN-UE sur les capacités, qui s'est réuni pour la première fois en mai 2003. Il a pour mission de veiller à la cohérence des activités menées en application du Plan d'action européen sur les capacités (PAEC) et de l'Engagement capacitaire de Prague et, plus important, entre la NRF et les groupements tactiques de l'Union. Il est prévu que l'OTAN et l'Union se réunissent au niveau ministériel deux fois par an. Le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) et le COPS se rencontrent au moins trois fois par semestre, et les comités militaires des deux entités, deux fois par semestre. L'OTAN dispose d'un officier de liaison permanent auprès de l'EMUE et des officiers de l'Union sont installés au SHAPE. De surcroît, les deux entités ont organisé conjointement un certain nombre d'exercices destinés à éprouver et à améliorer leur interopérabilité. L'une des tâches de la Sous-commission pour cette année sera d'évaluer dans quelle mesure les pratiques actuelles sont de nature à atteindre les objectifs visés par l'adoption de ces liens institutionnels et à répondre aux aspirations en la matière.

#### Principaux éléments des « accords de Berlin plus »

- . *garantie de l'accès de l'Union à des capacités de planification de l'OTAN pouvant contribuer à la planification militaire d'opérations dirigées par elle ;*
- . *présomption de disponibilité au profit de l'Union de capacités et de moyens communs de l'OTAN préidentifiés en vue de leur utilisation dans des opérations placées sous commandement communautaire ;*
- . *identification d'une série d'options de commandement européen pour des opérations dirigées par l'UE, qui renforceraient le rôle de l'adjoint au commandant suprême des forces alliées en Europe (DSACEUR) en lui permettant d'assumer pleinement et de manière effective ses responsabilités européennes;*
- . *poursuite de l'adaptation du système de planification de la défense de l'OTAN, d'une manière qui intègre plus complètement la disponibilité de forces pour des opérations dirigées par l'Union ;*
- . *accord OTAN-UE portant sur l'échange de renseignements classifiés en application de règles de sécurité réciproques ;*
- . *procédures pour la mise à disposition, le contrôle, le retour et le rappel de moyens et de capacités de l'OTAN ;*
- . *dispositions relatives à des consultations entre l'OTAN et l'Union dans le contexte d'une opération de gestion de crise conduite par la seconde avec l'aide des moyens et des capacités de la première.*

(Source : Manuel de l'OTAN, édition 2005)

### III. OBSTACLES A L'AMELIORATION DES RELATIONS

21. En dépit de leur intention déclarée de travailler ensemble avec fruit, les deux entités ont bien du mal à y parvenir. En janvier dernier, le Secrétaire général de l'OTAN a qualifié leurs relations de « problématiques », ajoutant qu'elles en étaient restées au « modèle des années 90 ». Ces dysfonctionnements s'expliquent partiellement par plusieurs facteurs.

22. Le premier obstacle à un approfondissement de la coopération entre les deux entités est de nature politique. On trouve à l'intérieur de l'Alliance un groupe de pays « européenistes » dont les actes donnent à penser qu'ils souhaitent restreindre le rôle de l'OTAN et promouvoir la cause d'une Union européenne s'investissant de plus en plus dans la sécurité. Voilà qui contraste fortement avec l'attitude d'un autre groupe de pays – atlantistes, ceux-là –, qui voudraient donner à l'OTAN des responsabilités toujours plus vastes et des moyens à l'avenant. Les européenistes craignent que l'instauration de relations solides avec l'OTAN ne consolide la position des Etats-Unis en Europe et ne nuise à une intégration européenne plus poussée dans le domaine de la sécurité. Toujours en janvier dernier, M. de Hoop Scheffer avait aussi déclaré : « Certains

veulent délibérément maintenir l'OTAN et l'Union à l'écart l'une de l'autre. Pour les tenants de cette attitude, un resserrement des relations entre les deux conférerait une influence excessive aux Etats-Unis. Peut-être redoutent-ils que la PESD ne soit trop neuve et trop fragile pour envisager un partenariat avec l'OTAN ».

23. Les pays qui sont à la fois membres de l'OTAN et de l'Union européenne ne semblent pas tous partager cette inquiétude ; certains Alliés sont plus enclins que d'autres à préconiser une politique de défense européenne qui soit indépendante de l'OTAN. Par exemple, le traitement médiatique du lancement d'une opération communautaire dans la République démocratique du Congo, en juillet 2006, a révélé l'existence d'un débat interne à l'Union : à l'évidence, les dirigeants allemands souhaitaient que l'opération soit conduite depuis le quartier général du SHAPE, à Mons, mais les Français, qui préféraient une mission communautaire indépendante dirigée depuis le quartier général de l'Union, à Potsdam, l'ont emporté.

24. Quelques commentateurs voient dans la tiédeur relative des propos de l'Union au sujet de la coopération entre les deux entités une preuve supplémentaire de son ambiguïté en la matière. Il ressort effectivement d'un examen informel des déclarations et annonces de l'OTAN et de l'Union sur ce point que la première accorde beaucoup plus d'importance à cette coopération que la seconde. La fréquence avec laquelle la question est abordée dans les documents alliés et la longueur des passages qui lui sont consacrés donnent à penser qu'elle figure constamment au nombre des priorités de l'OTAN. Par contre, les documents communautaires semblent ne lui réserver que la portion congrue. Sans un examen plus approfondi, il est impossible de dire si cela prouve que l'OTAN est plus intéressée par une coopération avec l'Union plutôt que le contraire.

25. Ce vaste problème politique non résolu, qui laisse supposer l'existence de conceptions stratégiques divergentes quant aux rôles « idoines » de l'OTAN et de l'Union européenne dans l'arène de la sécurité aujourd'hui comme demain, s'accompagne malheureusement de problèmes structurels qui gênent la tenue de discussions constructives entre les deux entités. L'obstacle structurel le plus direct à un dialogue entre elles à Bruxelles (et, singulièrement, entre le CAN et le COPS) est apparu après l'entrée de Malte et de Chypre dans l'Union, en 2004. Dès lors qu'elle ne reconnaît pas le gouvernement chypriote, la Turquie a refusé que des informations névralgiques soient échangées avec l'Union en général – et avec Chypre et Malte en particulier – à l'occasion de réunions conjointes. Elle a avancé l'argument que ces deux pays n'étaient pas membres du Partenariat pour la paix, qui autorise dans certaines limites le partage de données du renseignement : c'est là un héritage d'une politique en vertu de laquelle les anciens pays neutres de l'Union (Autriche, Finlande, Irlande et Suède) pouvaient participer à de telles réunions. Toutefois, en adhérant à l'Union en mai 2004, Chypre a apporté dans ses bagages ses relations tendues avec Ankara. Soucieuse de préserver son statut de membre à part entière de l'Union, elle s'est opposée à ce que ses partenaires communautaires ouvrent des discussions plus larges avec l'OTAN. Il s'ensuit un blocage qui empêche les deux entités de s'entretenir formellement d'autre chose que des opérations relevant des « accords de Berlin plus » (*Althea*, en Bosnie), et même alors, Chypre et Malte sont absentes du débat. Ce qui est plus grave, c'est que l'Union et l'OTAN ne peuvent absolument pas discuter, au niveau de leurs représentants, des opérations qui ne relèvent pas des « accords de Berlin plus » (celles d'Afghanistan et du Kosovo, par exemple). Conséquence : les réunions formelles entre les deux entités sont généralement considérées comme vaines, dans le meilleur des cas.

26. Autre entrave au dialogue entre l'OTAN et l'Union : les structures organisationnelles européennes. A l'époque de la déclaration de 2002 sur la PESD, puis au début des « accords de Berlin plus », le Conseil européen – par la voix de sa présidence – était devenu l'interlocuteur de l'OTAN pour l'Union tout entière. Mais, depuis lors, d'autres institutions européennes, dont la Commission, ont commencé à jouer un rôle d'une importance grandissante dans des opérations de sécurité, parmi lesquelles le financement de travaux de reconstruction, mais aussi des activités de maintien de l'ordre et d'autres tâches connexes. Or l'évolution des relations entre l'Union et

l'OTAN n'a pas tenu compte de cette évolution ; il n'existe encore aucun canal de communication formel entre l'OTAN et la Commission, ce qui limite sérieusement les discussions.

27. On invoque d'autres motifs – en apparence moins convaincants, toutefois – pour expliquer les difficultés de communication entre les deux entités. Il ne semble pas que les rumeurs sur la tiédeur des relations personnelles qu'entretiennent leurs dirigeants ou une méfiance réciproque à l'égard de rouages administratifs peu familiers (facteur souvent évoqué) contribuent de façon déterminante au caractère chaotique des rapports entre l'OTAN et l'Union. D'aucuns, qui imputent également ces difficultés à une incompatibilité d'opinion dans les hautes sphères de quelques pays membres des deux entités particulièrement enclins à se faire entendre, conseillent de faire preuve de patience, rappelant que le temps et l'alternance à la tête de l'OTAN et de l'Union comme de certains pays pourraient fort bien remédier à cette situation.

#### **IV. LE TANDEM OTAN-UNION EUROPEENNE EN ACTION : QUELQUES EXEMPLES**

##### **A. LES BALKANS : UN BON POINT POUR LES « ACCORDS DE BERLIN PLUS »**

28. Plusieurs opérations ont été entreprises dans le contexte des « accords de Berlin plus » ; en particulier, les Balkans ont servi de banc d'essai à des déploiements militaires communautaires effectués en coordination avec l'OTAN. La première de ces opérations – une mission de gestion de crise conduite par l'Union européenne et baptisée *Concordia* – a vu quelque 300 soldats de l'Union se déployer dans l'ERY de Macédoine\* pour protéger des observateurs de l'Union et de l'OSCE chargés de surveiller l'application de l'Accord-cadre d'Ohrid, lequel avait été conclu sous les auspices du Secrétaire général de l'OTAN et du Haut Représentant pour la PESC. En mars 2003, *Concordia* a donc pris le relais de l'opération de l'OTAN connue sous le nom de *Allied Harmony*. En application des dispositions de « Berlin plus », elle était dirigée depuis le SHAPE par le DSACEUR, relayé sur le terrain par un commandant du contingent communautaire.

29. Initialement, la mission de maintien de la paix de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (*Althea*) était, elle aussi, une opération de l'OTAN. Le passage du relais, fondé sur les « accords de Berlin plus », s'est déroulé sans encombre en décembre 2004 ; l'OTAN a continué à apporter son soutien sur le triple plan de la planification, de la logistique et du commandement. L'Union est entrée en scène avec 7 000 hommes, sur la base d'arrangements de commandement similaires à ceux de *Concordia*. L'Union a installé une cellule communautaire au SHAPE et affecté des équipes de liaison au commandement des forces interarmes de l'OTAN, à Naples. L'opération est supervisée par le CMUE de l'Union (auquel fait rapport le DSACEUR, en l'occurrence). La communication avec l'OTAN est assurée par le truchement des comités militaires des deux entités et par le canal COPS-CAN. L'OTAN a conservé en Bosnie un quartier général qui lui permet de s'acquitter d'un certain nombre de tâches spécifiques ; citons l'assistance au gouvernement dans la réforme des structures de défense, ou encore, le soutien au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. *Althea* demeure à ce jour l'opération militaire la plus ambitieuse de l'Union.

30. Les « accords de Berlin plus » ont fait l'objet des commentaires les plus élogieux quant au déroulement du passage du relais dans l'ERY de Macédoine comme en Bosnie, d'une part, et à la coordination des activités sur le territoire bosniaque, d'autre part. On rapporte cependant que, sur le terrain, les choses ne se sont pas passées aussi bien qu'on aurait pu le penser, d'un point de vue institutionnel. Aussi bien, les bons résultats mentionnés plus haut doivent largement être portés au crédit des commandants des deux entités présents sur place, obligés de s'accommoder de mandats qui tendaient à être obscurs ou à se chevaucher. On a fait état, par ailleurs, de retards

---

\* La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel

dans la prise de quelques décisions opérationnelles, retards imputables à des divergences de vues entre les deux entités.

## **B. LE DARFOUR : IMPASSE POLITIQUE ET PIETINEMENT OPERATIONNEL**

31. C'est peut-être en mai 2005, lorsque l'Union africaine a sollicité l'assistance de l'OTAN et de l'Union européenne, que les deux entités ont donné l'exemple le plus éloquent de leur incapacité de mettre leurs ressources en commun et de construire une synergie opérationnelle. L'Union africaine avait demandé de l'aide pour transporter des troupes de plusieurs pays africains jusqu'au Darfour, une province de l'ouest du Soudan, dans le contexte d'une mission de maintien de la paix visant à mettre un terme aux violences et à améliorer la situation des populations civiles.

32. Malheureusement, les deux entités n'ont pu parvenir à un accord sur le choix de celle qui répondrait à cette demande, pas plus que sur la répartition des tâches en ce qui concerne l'assistance proprement dite, chacune refusant de céder le pas à l'autre. A l'issue de discussions stériles, chaque entité a organisé ses propres transports aériens, lesquels ont dû être coordonnés par l'Union africaine depuis son quartier général d'Addis-Abeba. On a appris par la suite que l'Union européenne insistait pour mettre à contribution son CCTAM d'Eindhoven afin de coordonner les mouvements aériens sous la bannière aux 12 étoiles : certains Etats membres avaient en effet évoqué les liens historiques unissant l'Europe à l'Afrique et – avec plus d'à-propos, sans doute – une plus longue présence au Darfour (depuis 2004). Quant à l'OTAN, elle a préféré recourir à ses moyens internes du SHAPE. Ces efforts parallèles et coordonnés par l'Union africaine constituaient l'unique solution acceptable par les deux entités.

33. Dans le cas de cette mission d'assistance à l'Union africaine, l'OTAN et l'Union européenne sont confrontées à une nouvelle réalité opérationnelle, très différente de n'importe quelle situation envisagée par les « accords de Berlin plus » : elles fonctionnent séparément sur le plan organisationnel, mais en même temps et au même endroit, et elles poursuivent les mêmes objectifs. Une note positive, toutefois : certains signes indiquent que le personnel de l'OTAN et leurs collègues de l'Union collaborent efficacement, sous l'égide de l'Union africaine, pour coordonner leur aide : de l'avis général, la Cellule de coordination des mouvements aériens du SHAPE et le CCTAM d'Eindhoven sont souvent en contact direct. Ces échanges discrets mais nécessaires montrent ce qui peut se faire sur le terrain en l'absence d'un accord politique plus large. Reste à voir si ce genre de coopération peut être maintenu sans engagement ni coordination de la part des autorités des deux entités.

## **C. OPERATIONS EN COURS ET A VENIR : AFGHANISTAN ET KOSOVO**

34. Les opérations en cours en Afghanistan et au Kosovo sont les deux problèmes majeurs les plus souvent évoqués par les responsables de l'OTAN pour l'année 2007. L'une et l'autre se caractérisent par une forte participation de l'Union européenne, l'une et l'autre recèlent des menaces critiques pour la sécurité des membres des deux entités. Il ne suffit pas, en l'occurrence, d'éliminer les points de friction : coopération et complémentarité revêtent une importance fondamentale pour le succès des interventions de la communauté internationale. Evoquant plus spécialement l'Afghanistan, M. de Hoop Scheffer a déclaré, en janvier dernier : « L'OTAN ne dispose pas des moyens civils de faire progresser la reconstruction et n'a aucun intérêt à se les procurer. C'est bien l'Union européenne qui possède de tels moyens. (...) autrement dit, les deux entités dépendent l'une de l'autre. » Plusieurs commentateurs estiment que l'Union pourrait jouer un rôle plus vaste sur le plan politique comme sur celui de la reconstruction en Afghanistan, en gérant les engagements financiers pris par ses Etats membres et en coordonnant les activités des équipes de reconstruction provinciales (PRT) de ceux-ci.

35. Récemment, la chancelière allemande a pressé, elle aussi, l'OTAN et l'Union européenne de collaborer en Afghanistan ; M<sup>me</sup> Angela Merkel a qualifié cette collaboration d'« indispensable »

à la défaite des *taliban*. Aussi bien, l'Union consent des efforts considérables pour l'Afghanistan, des efforts qui vont encore en s'intensifiant. Dans le contexte de sa coopération avec l'OTAN, elle contribue à renforcer le rôle des PRT de celle-ci et vient de marquer son accord sur une mission de formation policière relevant de la PESD. Cette mission, qui, en soi, exigera une grande coordination avec les forces de l'OTAN, devrait débuter en juin 2007 ; 160 policiers y prendront part. Le haut représentant de l'Union européenne, M. Javier Solana, a observé au sujet de la mission : « Elle demandera une étroite coopération entre l'Union et l'OTAN », dès lors qu'elle repose sur le système des PRT que dirige l'OTAN ; cette coopération a commencé à se traduire dans la réalité, puisque le Secrétariat international de l'OTAN et, sur le terrain, la Force internationale d'assistance (ISAF) apportent leur soutien à l'Equipe de planification de l'Union.

36. Les opérations que mène l'OTAN par l'intermédiaire de la Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR) risquent de devenir plus compliquées à court comme à moyen terme, à mesure que les discussions sur le futur statut de la province mûrissent. L'OTAN est déjà profondément engagée dans la campagne en Afghanistan, d'une grande complexité, et ses ressources seraient mises à mal si la situation au Kosovo – où elle maintient en ce moment un contingent de quelque 16 000 hommes provenant de 36 pays – devait dégénérer en crise. Des commandants de la KFOR ont indiqué que le mandat, l'effectif et les structures de cette dernière demeurerait inchangés en 2007.

37. L'OTAN et l'Union européenne se sont engagées à contribuer largement à assurer une présence internationale – quelle que soit sa forme – au Kosovo lorsqu'une décision aura été prise au sujet du statut. La première doit continuer à s'occuper du volet militaire avec ses forces de maintien de la paix importante, et la seconde aura la responsabilité d'un large éventail d'activités liées à la sécurité, dont le maintien de l'ordre. A ce jour, la coopération entre les deux entités au Kosovo passe pour être très bonne, mais les choses pourraient se compliquer : les discussions sur la répartition des tâches entre la force de police de l'Union, qui doit arriver, et les troupes de l'OTAN déjà sur place n'ont pas encore abouti. A plus long terme, il se peut qu'un passage du relais à l'Union se fasse au Kosovo, sur le modèle de celui qui avait eu lieu en Bosnie conformément aux modalités des « accords de Berlin plus » : l'Union assumerait alors la responsabilité des opérations avec le soutien de l'OTAN.

## **V. LA CONSTITUTION DE FORCES OPERATIONNELLES : NRF CONTRE GROUPEMENTS TACTIQUES**

38. Comme on vient de le voir, les cas où les deux entités souhaiteront réagir à l'apparition d'une menace vont vraisemblablement se multiplier. Comme on vient de le voir également, l'une et l'autre travaillent à la constitution de forces de riposte rapide se prêtant à cette démarche. Cependant, maintes questions concernant les rapports entre la NRF et les groupements tactiques de l'Union n'ont pas encore été réglées.

39. La NRF et les groupements tactiques ont de nombreux points en commun : leur rythme de rotation est de six mois, ils sont multinationaux par nature et sont appelés à servir de corps expéditionnaire. Ils sont destinés à susciter une amélioration des aptitudes de leurs entités respectives à déployer, utiliser, soutenir et relever des forces, à les doter d'un état de préparation accru et à en améliorer l'interopérabilité. Et, bien sûr, ils puisent largement dans les ressources militaires des mêmes pays membres pour ce qui est de la génération de ces forces. Enfin, ils font l'objet d'un débat sur leur objectif premier et sur les missions qui peuvent leur être confiées.

40. Malgré le passage de la Déclaration de Prague selon lequel « la NRF et les travaux connexes de l'UE sur l'Objectif global devraient se renforcer mutuellement dans le respect de l'autonomie des deux organisations », on ne sait pas encore avec certitude si les deux forces s'imbriqueront sans encombre lors d'une mise en œuvre conjointe. En fait, l'application de clauses

restrictives nationales à la NRF comme aux groupements tactiques pourrait nuire à une coopération efficace, puisque de nombreux commandants ne pourraient exercer leur contrôle opérationnel sur une force puis l'autre en fonction des circonstances. On ne sait pas non plus quelle entité aurait la priorité quant à l'utilisation des moyens réservés pour affectation, tout à la fois, à la NRF et aux groupements tactiques en cas de crise. Pour l'instant, l'établissement du calendrier des rotations est coordonné par l'OTAN et l'Union, de manière qu'aucune unité ne soit affectée simultanément aux deux forces ; la question se pose de savoir s'il est possible d'éviter toute incompatibilité à long terme et si de tels arrangements suffiront pour le transport aérien et d'autres moyens de concrétisation.

## **VI. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES**

41. La Sous-commission estime que l'utilisation conjuguée des capacités militaires de pointe de l'Alliance atlantique et de la panoplie de plus en plus fournie de l'Union européenne pour s'atteler à la résolution des problèmes de sécurité permettrait à ces deux entités de servir au mieux, et de façon collective, les intérêts de leurs membres. Il semble que les perspectives d'éliminer rapidement les entraves structurelles à un dialogue formel entre leurs autorités respectives soient assez maussades. Si le succès relatif de la coopération sur le terrain laisse espérer que les barrages politiques n'interdiront pas complètement une collaboration potentiellement fructueuse, ces barrages n'en doivent pas moins être levés : leur maintien en place ne bénéficierait ni à l'Union ni à l'OTAN, pas plus qu'aux pays membres.

42. Certains ont suggéré qu'une embellie au niveau des sphères dirigeantes n'était pas indispensable à une coopération pratique efficace. Qui plus est, il se peut qu'à l'échelon politique les difficultés institutionnelles soient trop profondément incrustées pour être surmontées et qu'une coopération opérationnelle en amélioration progressive soit la seule perspective envisageable, dans l'attente de l'avènement d'un climat politique plus propice à l'élimination des obstacles institutionnels. Un tel climat pourrait s'installer à la suite de changements à la tête de certains pays, comme le départ du président français, dont les profonds désaccords avec son homologue américain – lequel quittera à son tour le pouvoir en 2008 – n'ont pas facilité la coopération entre l'OTAN et l'Union. (Reste à voir si le remplacement de M. Chirac par l'un des principaux prétendants à sa succession, qui passent pour des atlantistes bon teint, modifiera foncièrement cette dynamique). Il est certain, en tous les cas, que sans une coordination politique de haut niveau, les commandants en poste sur le terrain seront probablement en butte à des mandats ambigus ou redondants. L'absence de coordination peut également entraîner les deux entités dans une spirale de vaine concurrence ou les pousser, ce qui est tout aussi dangereux, à s'ignorer et se soupçonner mutuellement.

### **A. RECOMMANDATIONS POUR UNE DETENTE DES RELATIONS ENTRE L'OTAN ET L'UNION EUROPEENNE**

43. Des groupes de réflexion, des spécialistes gouvernementaux et des parlementaires ont émis diverses recommandations qui pourraient contribuer à améliorer les relations entre les deux entités. Certaines sont exposées succinctement ci-après et seront soumises pour un premier examen aux responsables que la Sous-commission rencontrera lors de réunions consacrées à ce thème.

44. Le Conseil atlantique des Etats-Unis a suggéré l'adoption de plusieurs mesures qui pourraient rendre les relations OTAN-Union européenne plus effectives. Dans l'ensemble, ces mesures relèvent essentiellement de la politique, mais quelques-unes touchent au domaine opérationnel : planification conjointe, génération de forces et structures de commandement militaire, entre autres. Notamment, le Conseil atlantique estime que l'OTAN devrait consolider ses

liens avec l'ADE et la Commission européenne et qu'il conviendrait de créer des « bureaux de liaison opérationnelle » à l'usage des organismes qui participent à des opérations sans être placés sous commandement militaire. Autre recommandation, émanant, celle-là, du Centre d'études stratégiques et internationales de Washington : l'OTAN pourrait faire appel aux capacités civiles communautaires touchant aux opérations de stabilisation et de reconstruction *via* des « accords de Berlin plus inversés ». Cette idée mérite un examen plus approfondi mais, dans les circonstances actuelles, sa viabilité politique est incertaine.

45. D'autres mesures pourraient se révéler bénéfiques ; elles seront examinées par la Sous-commission. D'un point de vue structurel, il semble crucial d'aménager un cadre de discussion entre l'OTAN et les institutions communautaires jouant un rôle dans le secteur de la sécurité, Commission comprise, de manière à assurer l'ouverture d'un dialogue entre tous les acteurs susceptibles d'intervenir dans un contexte opérationnel, tel celui du Kosovo. De surcroît, il demeure essentiel de veiller à ce que les deux forces de riposte rapide (la NRF et les groupements tactiques de l'Union) soient capables d'opérer sur le mode de la synergie, dès lors que les ressources militaires sont réduites et doivent être utilisées avec efficacité. Par exemple, l'organisation d'un entraînement conjoint au profit de l'interopérabilité devrait être une spécification minimale. Le transport aérien stratégique est un bon exemple de ces moyens opérationnels relativement rares et coûteux ; voilà un domaine qui se prête parfaitement à la coopération entre les deux entités. D'ailleurs, les efforts actuellement consentis pour l'acquisition de tels moyens attestent la valeur opérationnelle de ceux-ci.

46. Enfin, le « pragmatisme » devra prévaloir sur le « dogmatisme » (pour paraphraser M. de Hoop Scheffer dans ses propos de janvier 2007) à tous les niveaux organisationnels de l'OTAN et de l'Union européenne si les deux entités veulent parer efficacement aux menaces qui se profilent. Seuls des rapports de coopération opérationnelle se complétant et s'enrichissant mutuellement garantiront l'utilisation optimale de moyens de défense et de sécurité restreints, face à des problèmes toujours plus amples et plus complexes. Les budgets militaires et les effectifs des forces armées ont de plus en plus de mal à suffire à la tâche, et la situation s'aggraverait encore en 2007, si l'on songe aux grands défis auxquels les deux entités sont confrontées en Afghanistan et au Kosovo. Dans de telles circonstances stratégiques, les doubles emplois, les gaspillages et l'inefficacité engendrés par des considérations étrangères au contexte opérationnel sont un luxe que ni l'OTAN ni l'Union européenne, ni leurs membres, ne peuvent se permettre.

---