

# LA RECONFIGURATION DE L'UEO

PAR

JÉRÔME MONTANT (\*)

Cinquante-deux ans après sa création (1), l'UEO vient de passer le relais à l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises. Dans l'histoire de l'Europe de la défense, il s'agit d'une étape critique à double titre. Pour l'UEO, elle signifie un démantèlement drastique de ses structures et l'abandon de ses prérogatives militaires ; pour l'UE, elle signifie la montée en puissance d'un dispositif de gestion civile et militaire des crises et la responsabilité qui en découle. Ce processus parfaitement parallèle repose sur le pari que les quinze membres de l'Union sauront garantir l'efficacité de la prise de décision au sein de l'UE, ce à quoi l'UEO n'était pas parvenue. Si les Européens se sont longtemps retranchés derrière les défauts de l'UEO pour s'abstenir d'agir, ils sont aujourd'hui les dépositaires de la crédibilité de la nouvelle dimension militaire de l'Union.

La frilosité de l'Identité européenne de sécurité et défense (IESD) au sein de l'OTAN a incité les Quinze à agir hors d'une alliance militaire, en misant résolument et exclusivement sur les missions de type Petersberg (2) et en évitant toutes duplications inutiles de moyens ou de capacités, c'est à dire en évitant de concurrencer l'OTAN. C'est cette voie, ouverte par la déclaration franco-britannique de Saint-Malo, le 4 décembre 1998, que le Conseil européen de Cologne a suivi en décidant de doter l'UE d'une capacité d'action autonome et en lui permettant d'agir dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises (3).

Ce choix condamne délibérément l'Union de l'Europe occidentale. La réflexion générale sur l'architecture de sécurité européenne après la chute du

(\*) Chargé de mission à la Délégation aux Affaires stratégiques, ministère de la Défense. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.

(1) Le 17 mars 1948, cinq Etats européens signent le Traité de Bruxelles, traité d'assistance mutuelle et de coopération économique, sociale et culturelle. Le 30 octobre 1954, les Accords de Paris modifient ce Traité en instituant notamment une véritable organisation militaire, l'Union de l'Europe occidentale.

(2) La déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 prévoit que les « unités militaires de l'UEO pourraient être utilisées pour des missions humanitaires, des missions de maintien de la paix, et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ».

(3) Annexe III de la déclaration de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune : « ... nous avons l'intention de doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. [...] Dans le cadre de la poursuite des objectifs de notre politique étrangère et de sécurité commune et de la définition progressive d'une politique de défense commune, nous sommes convaincus que le Conseil devrait être en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion des crises définies dans le Traité sur l'Union européenne, les 'missions de Petersberg' ».

Mur de Berlin avait conduit à redéfinir l'articulation entre les institutions multilatérales de sécurité (UEO, OTAN, ONU, OSCE, UE). Un plaidoyer en faveur d'une relation organique entre l'UEO et l'UE s'était progressivement affirmé parmi les Européens. Le Traité de Maastricht entérinait ainsi en 1992 la place nouvelle de l'UEO dans cette architecture de sécurité comme composante de défense de l'UE et pilier européen de l'OTAN. L'article J.4.2 du Traité de Maastricht faisait ainsi de l'UEO une « *partie intégrante du développement de l'UE* ». L'article 17 du Traité d'Amsterdam ouvrait pour sa part la possibilité de l'« *incorporation de l'UEO dans l'UE* », faisant de l'UEO le bras armé de l'UE. Liée à l'Union européenne, l'UEO semblait alors en passe de trouver un nouveau souffle et une place valorisante dans l'architecture européenne de sécurité.

La solution retenue est toute différente. Le Conseil européen de Cologne en juin 1999 a identifié, parmi les structures politiques et militaires de l'UEO, deux organes dont l'Union européenne pourrait tirer avantage dans le développement de sa politique européenne de sécurité et de défense : il s'agit du Centre satellitaire (CS) et de l'Institut d'études de sécurité (IES) de l'UEO. Telle sera la contribution de l'UEO aux futures structures de gestion de crises de l'Union européenne. Cette définition restrictive du patrimoine fonctionnel et opérationnel de l'UEO, de sa « *substantifique moelle* », marque le début de sa déprogrammation. Celle-ci va s'effectuer à partir de la Présidence luxembourgeoise au second semestre 1999, marquée par un attentisme et un figement des activités de l'organisation. Elle sera poursuivie par la Présidence portugaise au premier semestre 2000, à l'issue de laquelle l'ensemble des Etats de l'UEO a pris pleinement conscience du caractère désormais inexorable du processus. Enfin, la Présidence française s'est attachée à prendre les principales décisions de reconfiguration de l'UEO, réduisant ses structures et son personnel. Ce premier pas concret a affecté en profondeur la substance de cette organisation européenne, et il appartient maintenant à la Présidence néerlandaise de mettre en œuvre ces décisions fondamentales, afin de placer l'UEO dans sa nouvelle configuration.

On attribue plusieurs qualificatifs à l'UEO : certains l'appellent la « Belle au bois dormant », d'autres la considèrent comme une « *coquille vide* ». L'UEO a en réalité été victime de son succès.

Première organisation de défense de l'après-Deuxième Guerre mondiale, l'UEO s'est développée jusqu'à la saturation. Son format a enflé jusqu'à atteindre vingt-huit membres. Les décisions relatives à la composition de l'UEO prises aux réunions ministérielles de Petersberg (1992) et de Kirchberg (1994) ont en effet débouché en quelques années sur un triplement du nombre de participants à l'organisation : de neuf en 1991, ils sont passés à vingt-huit en 1995. Cet élargissement s'est accompagné d'une multiplication

des statuts. Autour des dix membres pleins (4), signataires du Traité de Bruxelles modifié, gravitent six membres associés (5), sept associés partenaires (6) et cinq observateurs (7). Depuis 1994, les membres de l'UEO sont donc régis par quatre types de statut différents qui correspondent à des objectifs de nature essentiellement politique. Il s'agissait en réalité de marquer avec les associés le lien UEO-OTAN, avec les associés partenaires l'engagement européen vers l'Est, et avec les observateurs le lien UEO-UE. Cette question des statuts a toujours été particulièrement sensible, rendant difficile l'émergence d'initiatives concrètes entre Etats volontaires. Dans la pratique, l'UEO fonctionne donc par consensus entre les vingt et un, les membres associés et les neutres délibérant avec les membres pleins, même si la décision appartient théoriquement en dernier ressort à ces derniers. L'obtention, notamment par les membres associés, de « droits » nouveaux exorbitants de leur statut, a logiquement conduit à une confusion, volontaire, entre les processus de consultation, de délibération et de prise de décision ainsi qu'à l'effacement des différences entre membres et membres associés. Cet état de fait a considérablement nui à la crédibilité de l'UEO et surtout à l'émergence de décisions.

C'est précisément ce que l'Union européenne souhaite éviter, en préservant l'autonomie de décision entre les Quinze et leur capacité à agir. Dans cet esprit, les efforts engagés depuis les Conseils européens de Cologne, Helsinki et Feira visent à donner à l'UE les moyens de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale, en lui permettant d'assumer ses responsabilités face aux crises. Par rapport à l'OTAN et à l'UEO, la spécificité de l'Union européenne résidera dans sa capacité à mobiliser une large gamme de moyens et d'instruments tant civils que militaires, lui conférant une capacité globale de gestion de crise et de prévention des conflits. La mission ultime de l'UEO est maintenant de contribuer à la mise sur pied du dispositif de la Politique européenne commune de sécurité et de défense (PECS), qui va donc pouvoir bénéficier des fonctions pertinentes des organes identifiés à Cologne. Parallèlement, les exigences de l'unicité opérationnelle et d'un affichage politique clair rendent nécessaire une adaptation de l'organisation à son nouveau rôle. C'est à ces deux impératifs qu'obéit la reconfiguration de l'UEO.

(4) France, Royaume-Uni, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Italie, Espagne, Portugal et Grèce.

(5) Islande, Norvège, Turquie, Hongrie, Pologne et République tchèque.

(6) Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, République slovaque, Roumanie et Slovénie.

(7) Danemark, Irlande, Autriche, Finlande et Suède : à l'exception du Danemark, il s'agit des pays neutres de l'UE.

LA CONTRIBUTION DE L'UEO  
AU DISPOSITIF DE GESTION DE CRISES DE L'UE

Le premier volet de la réorganisation de l'UEO consiste dans ce que le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 a appelé « *l'inclusion de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'UE pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg* » (8). Quelques paragraphes plus loin, s'agissant de la prise de décision, les quinze chefs d'Etat et de gouvernement ont indiqué que l'UE « *aura besoin d'un dispositif d'analyse des situations, de sources de renseignements et de moyens lui permettant d'assurer une planification stratégique adéquate* », pouvant nécessiter notamment des « *ressources telles qu'un Centre satellitaire ou un Institut d'études de sécurité* ». Lors de la réunion ministérielle de l'UEO à Porto, le 16 mai 2000, les ministres de la Défense ont réaffirmé pour leur part que l'UEO restait prête à mettre à la disposition de l'UE, si elle le souhaitait, le CS et l'IES.

L'Union européenne a accepté cette offre, et c'est sous la forme de deux Agences qu'elle incorporera les fonctions des deux organes subsidiaires de l'UEO correspondants. C'est à l'occasion du Conseil européen de Nice que l'UE devait décider formellement de se doter d'un Centre satellitaire et d'un Institut d'études de sécurité. Lors du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, les Quinze ont souligné leur « *détermination de développer une capacité autonome de décider, et là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE* » (9).

Le Centre satellitaire et l'Institut d'études de sécurité constituent donc une contribution essentielle de l'UEO au mécanisme de décision que l'UE s'attache à mettre en place. L'un et l'autre fonctionneront à l'appui des instances de décision de l'Union, au niveau opérationnel et au niveau politique. L'inclusion de ces fonctionnalités dans l'UE n'est pourtant pas un processus automatique : il n'est pas question d'un transfert pur et simple d'un cadre institutionnel à un autre. L'intérêt de l'UE est en effet de s'approprier les fonctions pertinentes de ces outils afin de les remodeler selon ses besoins et ses contraintes propres. Il s'agit aussi d'éviter de reproduire les écueils rencontrés à l'UEO, concernant aussi bien le fonctionnement interne que la coordination avec les structures de gestion de crises.

La plus-value du Centre satellitaire de Torrejon est la plus manifeste. L'Union doit effectivement être en mesure d'apprécier sur une base permanente le type de réponse à apporter à une situation de crise donnée et l'importance du renseignement satellitaire aussi bien pour la prise de décision

(8) Annexe III à la Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.

(9) II. Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, Paragraphe 27

que pour l'élaboration des options stratégiques et le contrôle politique des crises est de nature à justifier la mise en place de moyens collectifs propres à l'UE. Le transfert des fonctions du CS permet de bâtir sur l'investissement et l'expérience de la structure de Torrejon.

Cet organe politico-militaire intergouvernemental développe en effet un certain nombre de compétences reconnues. Déclinées dans son Concept d'emploi, ses missions concernent aussi bien la surveillance générale dans le domaine de la sécurité et le soutien aux missions de Petersberg, que la surveillance maritime et environnementale (sécurité civile, gestion des catastrophes naturelles...). La formation d'origine variée des analystes du Centre (experts en télédétection civile, renseignement militaire...) vient enrichir ses possibilités. C'est aussi un organisme innovant, axé grâce à sa Division Recherche, sur la mise au point de nouveaux outils d'exploitation, comme le Système d'information géographique (SIG) exploité récemment sur le Kosovo et utilisé par plusieurs organisations internationales. C'est enfin un instrument multidimensionnel (multi-capteurs et multi-compétences) : l'accès à toute la gamme de l'imagerie commerciale, et particulièrement celle issue du satellite Ikonos (10), complété par l'imagerie militaire Hélios, confère au CSUEO un potentiel accru en terme de fusion de données. Le Centre satellitaire de l'UEO s'impose de fait comme le seul outil politico-militaire de renseignement collectif existant aujourd'hui. L'OTAN, pourtant érigée en référence, est elle-même dépourvue d'un tel outil.

Cette capacité d'exploitation d'images satellitaires et aériennes de nature civilo-militaire permettra à l'UE de conforter son autonomie d'analyse et sa capacité d'appréciation des situations, notamment vis-à-vis de l'Alliance atlantique qui a fait preuve pendant la crise du Kosovo d'une conception pour le moins restrictive du partage de l'information. C'est par ailleurs une valeur ajoutée de l'UE que de pouvoir agir avec un éventail très large de moyens, qu'ils soient de nature militaire, politique, économique, humanitaire... La poursuite des missions dont le CSUEO est en charge aujourd'hui et les améliorations qui seront apportées à son fonctionnement permettront ainsi à l'UE de disposer d'un outil collectif fonctionnel, en mesure de s'intégrer, le moment venu, dans une structure de renseignement de crise.

Les potentialités du CSUEO se trouvent donc en totale adéquation avec les besoins de l'UE, mais elles restent encore à exploiter pleinement. Il ne peut être envisageable de transférer le CSUEO à l'UE dans sa conception actuelle. Souvent présenté comme la vitrine de l'organisation, le CS souffre en réalité de dysfonctionnements qui sont incompatibles avec les exigences de réactivité de l'Union. C'est pour cette raison que le Conseil européen de Cologne n'a pas fait état d'un transfert global, mais bien de l'inclusion des fonctions pertinentes du Centre dans l'UE.

(10) Et bientôt d'autres satellites commerciaux comme Orbview.

L'impossibilité d'accéder à la programmation de capteurs qui lui soient propres constitue le frein principal à l'efficacité opérationnelle du CSUEO. Seule l'acquisition collective d'un ou plusieurs satellites d'observation, considérée comme un investissement structurant de l'UE, permettrait de franchir une étape décisive à cet égard. A cela s'ajoute un certain nombre de dysfonctionnements internes lié en particulier à la répartition du budget, à la sécurité des informations, à un nombre d'analystes réduit et un défaut de coordination interne (CS/état-major militaire/Secrétariat général) qui rallongent les délais de transmission des dossiers, parfois au-delà de plusieurs mois. Ces obstacles ont pour conséquence une faible plus-value et un manque d'évaluation globale des produits d'interprétation du Centre, qui rendent ses dossiers peu exploitables.

Un réexamen du Concept d'emploi du Centre semble alors impératif, ne serait-ce que pour adapter ce document datant de 1997 aux besoins de l'UE. En effet, le refus initial des Espagnols d'insérer le Centre dans une véritable chaîne de renseignement UEO et la méfiance des Britanniques sur ce thème avaient bloqué le Concept à un stade peu ambitieux. La révision du Concept d'emploi implique en outre de prévoir la participation des observateurs, qui ne collaborent pas actuellement aux travaux du Centre. Le transfert du CS nécessite par ailleurs le règlement des droits des membres associés. Bien que les soixante-huit personnels du Centre satellitaire soient ressortissants des dix Etats membres, les membres associés contribuent au financement du Centre. A ce titre, ils participent au Comité des utilisateurs du CSUEO, qui définit les priorités des demandes, et peuvent demander des dossiers d'analyses satellitaires. Juridiquement, les membres associés de l'UEO ne disposent d'aucune possibilité de bloquer le transfert du Centre vers l'UE, qui s'effectuerait par un accord entre les quinze membres de l'Union. Pour autant, certains d'entre eux ayant vocation à rejoindre l'UE et compte tenu de leurs droits actuels au sein du CS (attachés à leur participation financière), il ne saurait être question de les évincer brutalement et sans compensation des activités du Centre. Leur participation, sur une base nouvelle, devrait donc faire l'objet de modalités précises dans les prochains mois.

Pour sa part, l'Institut d'études de sécurité, dont le siège se trouve à Paris, est destiné à fournir une expertise politico-militaire aux instances de décisions de l'UE. L'insertion des fonctions de l'IES dans l'UE devrait donc permettre au Conseil de l'UE, au Haut Représentant pour la PESC/Secrétaire général de l'UE et au Comité politique et de sécurité (COPS) de bénéficier d'une aide à la prise de décision.

L'IES possède deux fonctions essentielles pour une Union européenne qui entend affirmer sa dimension de sécurité et de défense : un pôle de recherche et d'échanges académiques d'une part, une précieuse capacité d'expertise d'autre part. L'Institut devrait aussi contribuer, à terme, à l'émergence et à la diffusion d'une véritable culture européenne de sécurité et de défense.

Le choix du statut d'Agence pour l'IES a été surtout dicté par la nécessité d'éviter une contrainte dans ses activités et ses réflexions par une subordination trop étroite à une instance bureaucratique, ou à un échelon politique.

L'UE se dotera donc dans les prochains mois de deux Agences, au service de ses activités de gestion des crises. Si cette décision de principe a été entérinée par les Quinze, à la veille de la réunion ministérielle de l'UEO à Marseille, le 13 novembre 2000, il reste maintenant à la mettre en œuvre, et le plus difficile est certainement à venir. Une telle décision emporte en effet un ensemble de questions politiques, techniques, financières, administratives, juridiques et immobilières qui constitue un véritable imbroglio.

C'est à cet égard le cas du Centre satellitaire qui s'avérera le plus délicat à traiter. Les améliorations à apporter à son fonctionnement sont de grande ampleur. Il conviendra en premier lieu de démêler les fonctions pertinentes des fonctions subsidiaires, tout en ajustant au plus près les capacités de cette nouvelle structure aux besoins de l'Union et aux exigences de la gestion civile et militaire des crises. La Présidence néerlandaise de l'UEO et la Présidence suédoise de l'UE au premier semestre 2001 auront donc pour tâche de séparer le bon grain de l'ivraie. Le transfert effectif des deux organes subsidiaires de l'UEO dans l'UE ne devrait intervenir qu'à l'horizon du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Dans l'intervalle, ils restent à la disposition de l'Union, qui peut continuer à utiliser leurs compétences en vertu de l'article 17 du Traité de l'Union européenne consolidé.

#### LA NOUVELLE PLACE DE L'UEO DANS L'ARCHITECTURE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ

Ayant apporté sa contribution opérationnelle au dispositif de la PECSO, l'UEO doit logiquement en tirer les conséquences pour elle-même, et se plier aux exigences de l'unicité institutionnelle. Elle aborde là le second volet de sa reconfiguration. La mise en place au sein de l'UE de mécanismes de gestion des crises, ajoutant à l'éventail des instruments déjà à sa disposition une capacité autonome de décision et d'action dans le domaine de la sécurité et de la défense, emporte la désactivation des activités et des fonctions opérationnelles de l'UEO ainsi que la reconfiguration de ses structures. L'extinction définitive de la fonction de gestion de crise de l'UEO sera effective le jour où le dispositif permanent de la PECSO sera opérationnel (vraisemblablement dans le courant de l'année 2001). Elle mettra ainsi un terme à tout un pan de l'UEO, précisément à ses prérogatives essentielles d'organisation de défense. La déprogrammation n'affecte donc en réalité qu'une partie de ses attributions. Elle ne signifie pas pour autant l'extinction totale de l'UEO : privée de sa capacité opérationnelle, l'UEO continue à exister à travers son Traité constitutif.

L'UE ayant décidé de se doter d'un dispositif militaire de gestion de crises, la fonction opérationnelle de l'UEO perd « mécaniquement » sa raison d'être. Depuis le Conseil européen de Cologne, l'UE a identifié les structures militaires nécessaires pour assumer ses responsabilités dans le domaine de la gestion des crises. Sous la direction politique du Comité politique et de sécurité (COPS), ces structures comprennent un Comité militaire et un état-major. La mise sur pied de ces nouvelles structures implique *de facto* la disparition des structures correspondantes de l'UEO, dont le format ne correspond pas à celui de l'UE.

L'UEO pouvait pourtant s'appuyer sur une structure militaire solide, construite principalement autour d'un état-major militaire (EMM) d'une soixantaine de personnes, comprenant une Cellule de planification et un Centre de situation. La Cellule de planification de l'EMM gérait également une base de données des forces nationales et multinationales européennes, susceptibles d'être mis à sa disposition pour intervenir au profit du Conseil de l'UEO. Parmi ces Forces relevant de l'UEO (FRUEO), on comptait notamment le Corps européen, l'Eurofor et l'Euromarfor. Ce réservoir de forces et d'états-majors conférait à l'UEO une capacité d'intervention non négligeable, mais en réalité assez virtuelle et surtout difficilement quantifiable. Depuis son établissement en 1998 (11), l'EMM a surtout élaboré une somme de procédures et de documents qui ont permis à tout le moins l'émergence d'habitudes de travail européennes. C'est de cette expérience que l'UE peut maintenant tirer profit.

Le Conseil ministériel de Marseille met en effet un terme aux activités de l'EMM. Adopté par les chefs d'état-major de l'UEO le 17 octobre 2000 à Paris, le plan de transition de l'EMM prévoit une réduction progressive des effectifs. Celle-ci n'est pas censée affecter une capacité opérationnelle minimum, nécessaire jusqu'à ce que l'état-major militaire de l'UE (EMUE) soit déclaré opérationnel : une *Task force* d'une trentaine de personnes devrait donc assurer le relais entre les deux états-majors, puis être dissoute pour laisser toute la place à l'EMUE, les deux processus étant parfaitement simultanés.

Ce plan de transition est étroitement lié au calendrier de montée en puissance des structures permanentes de l'UE, car l'UEO doit rester en mesure de répondre à une demande de l'UE au titre de l'article 17 du Traité de l'Union européenne consolidé, jusqu'à ce que l'UE dispose de ses propres outils. La possibilité pour les Européens de recourir à l'EMM de l'UEO, dans cette période de transition, reste toutefois artificielle et hypothétique. Il paraît en effet difficilement concevable qu'en cas de crise les Européens fassent appel aux compétences d'un état-major qui n'a jamais servi. Il n'est

(11) Le regroupement, en 1998, de la Cellule de planification et du Centre de situation sous la direction d'un officier général assisté d'un élément de soutien, a donné naissance à l'état-major militaire de l'UEO (EMM).

pas non plus concevable qu'ils anticipent sur la date d'opérationnalité de l'EMUE. Dans une telle hypothèse, le recours à l'OTAN apparaîtrait inévitable, sauf à mettre en œuvre le concept de nation-cadre.

Les décisions de Cologne affectent également l'existence du Comité militaire de l'UEO. Ce Comité a été érigé lors du Conseil des ministres de l'UEO à Paris en mai 1997, à partir d'une initiative franco-allemande. La création d'un Comité des chefs d'état-major avait pour objectif un recentrage de l'ensemble des activités militaires sous l'égide du Conseil de l'UEO, alors que certaines activités stagnaient dans des groupes de travail réunissant membres pleins et associés, hors de toute impulsion politique et de véritables directives militaires. Le Comité militaire de l'UEO s'est réuni à Paris le 17 octobre 2000, certainement pour la dernière fois en forme solennelle. La Présidence néerlandaise de l'UEO a effectivement annoncé qu'elle ne réunirait plus les CEMA de l'UEO en tant que tels.

L'existence du Comité militaire et de l'EMM aura donc été de courte durée. Elle aura permis toutefois d'engranger une expérience précieuse concernant le fonctionnement de ces structures et leur articulation avec les autres organes de l'organisation. Elle n'aura en revanche jamais fait la preuve de la capacité opérationnelle de l'UEO. Cette capacité n'a jamais cessé d'être mise en question, et il est vrai qu'elle n'a jamais trouvé une expression concrète.

Dotée de structures et de procédures de gestion des crises, l'UEO, doit-on encore l'écrire, est passée à côté de l'histoire à plusieurs reprises. Délaissée lors de l'intervention des Européens en Albanie en 1997, alors que tous s'accordaient à considérer qu'elle était « taillée sur mesure » pour l'UEO, elle sera cantonnée par ses membres à des opérations de faible envergure, n'entrant pas dans le champ des missions de Petersberg. La crise au Kosovo et le développement de l'action militaire contre la RFY en 1999 ont représenté la dernière occasion manquée de l'UEO. L'organisation n'a eu de part ni dans la tentative de règlement politique menée sous les auspices de l'UE, ni dans les opérations humanitaires en Macédoine et en Albanie, soit qu'elle se soit abstenue de faire des offres de services, soit que ni l'UE (première concernée en vertu des dispositions de l'article 17 du TUE) ni l'OTAN n'aient songé à la placer sur une partie quelconque du dispositif de gestion de la crise dans ou autour du Kosovo. A ce titre, la « Belle au bois dormant » a mérité son surnom.

La cessation des activités opérationnelles de l'organisation concerne également les deux opérations menées actuellement par l'UEO. Modestes et discrètes, ces opérations se poursuivront jusqu'au terme de leur mandat, le temps pour l'Union européenne de décider si, et dans quelles conditions, elle reprendra à son compte ces activités.

La plus ancienne est l'Elément multinational de conseil en matière de police (EMCP) en Albanie. Présente sur le territoire albanais depuis le prin-

temps 1997, cette mission technique constitue en réalité une compensation à l'échec de l'engagement militaire de l'UEO pour assurer la stabilisation sur ce terrain. En raison notamment de réticences britannique, allemande mais également française, l'UEO est restée en effet à l'écart de cette opération de gestion de crises, qui a finalement été menée par des pays membres de l'organisation (Italie, France, Grèce) sur le fondement du principe de « nation-pilote ».

L'EMCP rassemble aujourd'hui près de cent quarante policiers et gendarmes qui sont répartis entre un quartier général principal à Bruxelles et un quartier général avancé à Tirana. Issus des vingt-huit pays membres de l'UEO, ses personnels effectuent des tâches de conseil et de formation auprès des policiers et du ministère de l'Intérieur albanais. Les résultats de trois ans de présence de l'UEO sur ce territoire, dans des conditions parfois pénibles, restent difficiles à évaluer en dépit des efforts déployés. Cette opération de police devra en tout état de cause prendre fin avant la reconfiguration des structures de l'UEO.

La nécessité de la stabilisation dans la région postule pourtant en faveur du maintien d'une présence européenne. Celle-ci pourrait dans les mois à venir s'inscrire dans le cadre de l'Union européenne. C'est en tous les cas le souhait de plusieurs nations, au premier rang desquelles l'Italie, dont les intérêts régionaux sont manifestes et qui assure aujourd'hui la direction de l'EMCP.

La seconde opération gérée par l'UEO est plus modeste, ne serait-ce qu'en terme d'effectifs. Composée de sept personnes, la mission d'aide au déminage en Croatie (MADUEO) est active depuis mai 1999 et son mandat court jusqu'au printemps 2001. Le 9 novembre 1998, la possibilité d'une opération de déminage en Croatie, consistant à coordonner, superviser et former des spécialistes et instructeurs croates, est décidée par l'Union européenne. En application de l'article 17.3 du Traité d'Amsterdam, l'UEO est chargée de mettre en œuvre cette décision.

Il est permis de penser que la Commission européenne pourrait manifester un intérêt pour cette mission, dans le cadre de ses nombreuses activités dans le domaine du déminage.

Amputée de ses responsabilités opérationnelles, l'UEO est contrainte de définir son rôle et ses tâches pour l'avenir. A ce stade, l'UEO n'apparaît plus comme un acteur à part entière de la gestion de crises.

L'UEO se trouve dorénavant réduite à une enceinte de réflexion au sens large, où pourra se poursuivre le dialogue sur la sécurité de type paneuropéen. Elle reste finalement ce qu'elle a toujours été, un centre de concertation, un forum de la sécurité européenne, qui recouvre à la fois les questions de sécurité et de défense et les questions d'armement. La fonction armement de l'UEO sera en effet entièrement conservée : l'Organisation Armement de l'Europe Occidentale (OAE) ainsi que le Groupe Armement de l'Europe

Occidentale (GAEO) qui regroupe désormais dix-neuf membres, seront maintenus comme forum de dialogue sur les questions d'armement, en veillant bien sûr à assurer la synergie nécessaire avec la construction institutionnelle d'une Europe de l'armement.

Mais pourquoi laisser subsister ce reliquat d'organisation, dont l'utilité peut plus que jamais être posée ? Rien n'empêche en effet les dix membres pleins de l'UEO (Etats signataires du Traité de Bruxelles modifié) de dénoncer le TBM et de rayer ainsi l'UEO des tablettes.

En réalité, la seule raison pour laquelle l'UEO n'a pas encore été intégralement éteinte tient dans l'article V de son Traité constitutif. Cette clause de défense collective incarne l'engagement de solidarité qui lie les Européens. Il s'agit pourtant d'une fiction juridique, l'OTAN étant seule capable de le mettre en œuvre. Les Quinze ont toutefois choisi de préserver cette disposition, dans l'attente de futurs développements de la PECSO. Celle-ci ne concerne aujourd'hui, il faut le rappeler, que la gestion de crises entrant dans le champ des missions de Petersberg, la défense collective restant entre les mains de l'OTAN. Il est donc largement prématuré d'envisager d'inclure l'article V dans le Traité de l'Union européenne (TUE), ce qui nécessiterait l'accord des Etats neutres de l'Union, et vraisemblablement une révision du TUE. En tout état de cause, cet engagement d'assistance mutuelle constituerait davantage l'expression d'une solidarité politique renforcée, plus qu'une disposition juridique contraignante.

Dès lors que les membres pleins demeurent liés par le TBM, toutes ses dispositions continuent à s'appliquer. C'est ce qui justifie également le maintien de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, dont l'existence est inscrite à l'article IX du Traité. Agissant à titre consultatif, elle représente un forum interparlementaire de consultation, de réflexion et d'échange de vues en matière de sécurité et de défense. Elle constitue le seul cadre où ce travail peut s'effectuer aussi largement, entre vingt-huit délégations parlementaires. Il apparaît également que l'Assemblée de l'UEO joue un rôle de relais d'une culture européenne de défense auprès des opinions publiques, en les éclairant sur un débat essentiel pour l'avenir de l'Europe. Pour assumer ses obligations découlant du Traité de Bruxelles modifié, l'UEO pourra s'appuyer sur un Secrétariat aux effectifs réduits et sur un Conseil permanent qui se réunira une fois par an pour préparer son rapport à l'Assemblée. Le TBM, conférant à l'UEO la personnalité juridique internationale, représente donc la seule garantie de la survie de l'organisation, même si elle se trouve réduite aujourd'hui à sa plus simple expression.

Juin 1999 marque le début du processus de déprogrammation de cette organisation internationale vieille de cinquante-deux ans. Sans faire le panégyrique de l'UEO, il convient de rappeler qu'elle constitue le creuset de l'Europe de la défense telle qu'elle apparaît aujourd'hui à travers l'Union européenne. Elle a incarné pendant toutes ces années une certaine vision du

projet européen, préparant le terrain pour l'Union européenne sur laquelle les Européens ont misé et qui constitue l'aboutissement d'une dynamique politique européenne. Champ d'expérimentation, elle est aussi la seule enceinte où s'est bâtie l'expérience européenne en matière de sécurité.

Il ne faudrait pas jeter prématurément cette organisation aux oubliettes de l'histoire. Gardons à l'esprit que ses échecs sont le résultat des politiques nationales, et essentiellement des politiques de quelques grandes nations européennes qui ont voix au chapitre. Ce sont ces mêmes nations qui militent maintenant pour que l'UE intervienne à son tour dans la gestion des crises, en arguant d'une meilleure efficacité. Face à la méfiance des Américains, aux attentes légitimes des États tiers qui frappent à sa porte, et confrontée aux intérêts nationaux de chacun de ses États membres, l'UE s'est engagée dans un pari ambitieux et exaltant.

Mais au-delà des institutions, c'est bien la sécurité et la stabilité en Europe et pour l'Europe qui constituent les véritables enjeux. Plus qu'un relais, c'est un flambeau que l'UEO vient de transmettre à l'UE.