

## Division politique III

p.B.15.21.A.(22).-LH/ISE

Berne, le 16 avril 1991

Visite officielle du Ministre des  
affaires étrangères de la République  
fédérale d'Allemagne, M. Hans-Dietrich  
Genscher, à Berne, le 29 avril 1991

---

Architecture européenne: évolution de la politique de sécurité en  
Europe au cours de ces prochaines années

---

1. Suite notamment aux bouleversements qu'ont connu les pays de l'Europe centrale et de l'Est au cours de ces dernières années, le contexte géopolitique et stratégique européen a été profondément modifié. La mise en place d'une nouvelle structure de sécurité et de défense s'impose.

Quels sont les principaux facteurs de changement dans ce contexte?

- La démocratisation des pays formant l'ancien glacis soviétique a conduit au démantèlement progressif du Pacte de Varsovie et à la dissolution de ses organes et structures militaires.
- Les forces militaires soviétiques stationnées dans ces pays devraient toutes être retirées jusqu'en 1995.
- Un accord sur la réduction des forces armées conventionnelles en Europe (FCE) a été signé lors du sommet de Paris en novembre 1990 mais n'a pas encore été ratifié.

- 2 -

- Bien que l'URSS reste la plus importante puissance militaire en Europe entre l'Atlantique et l'Oural, la menace qu'elle représente potentiellement s'amenuise. En outre, les délais de préalerte terrestre ont été sensiblement allongés.
  - Les Etats-Unis envisagent de réduire sensiblement le nombre de leurs troupes en Europe qui s'élevaient, avant la guerre du Golfe, à environ 320'000 hommes. Dans quelques années, ce nombre pourrait être inférieur à 100'000.
  - Un processus de rapprochement des pays de l'Europe centrale aux institutions de l'Europe occidentale (Conseil de l'Europe, Communauté européenne, OTAN) est en cours. Il convient de trouver à cet égard une formule adéquate qui tient compte des besoins légitimes de sécurité de ces pays.
  - Des nouveaux facteurs d'instabilité ont vu le jour en Europe centrale et de l'Est (nationalisme, xénophobie, intolérance nationale).
  - La Communauté européenne est en passe d'approfondir son processus d'intégration et vise à la création d'une véritable union politique qui, à terme, devrait comprendre une politique étrangère, de sécurité et de défense commune.
  - La guerre du Golfe a démontré que l'Europe ne peut rester indifférente à des crises qui surviennent au-delà de ses frontières.
2. La difficulté qui se présente dès lors à l'Europe est de savoir comment organiser la sécurité et la défense futures du continent, tout en garantissant les progrès de l'intégration européenne, le maintien des liens transatlantiques et le respect des intérêts des pays de l'Europe centrale et de l'Est. Ou, autrement dit, quels seront les rôles respectifs de la CSCE, de l'OTAN, de la Communauté européenne et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

3. La CSCE représente le forum par excellence où sont abordées les questions de sécurité au sens large du terme: maîtrise des armements, mesures de confiance et de sécurité mais aussi dimension humaine, coopération économique, environnement, règlement pacifique des différends et prévention des conflits.

Or, la Charte de Paris prévoit notamment que la négociation à 22 sur les FCE et celle à 34 sur les mesures de confiance et de sécurité continueront, avec le même mandat, jusqu'à l'ouverture de la quatrième réunion sur les suites de la CSCE (Helsinki, mars 1992), au lendemain de laquelle la dichotomie 22/34 s'effacera. Elle indique ensuite la disposition des Etats de la CSCE à s'engager dans la voie de l'élaboration de mécanismes politiques et juridiques de règlement pacifique des différends. Enfin, elle pose le principe d'une coopération destinée à faire face aux "nouveaux dangers" à la sécurité comme le séparatisme territorial appuyé depuis l'extérieur et les fléaux de société tels que le terrorisme et le trafic des stupéfiants.

Ils ne fait guère de doutes que la CSCE a un rôle éminent à assumer dans cette nouvelle architecture européenne. Toutefois, elle ne sera probablement jamais transformée en une organisation de défense. Sa capacité à régler les problèmes de sécurité dépendra, d'une part, du renforcement des institutions créées à Paris (CPC, mécanisme d'urgence) et, d'autre part, de la volonté des Etats de jouer le jeu de la coopération, même dans des questions relevant de leur souveraineté.

4. L'OTAN est, et le restera sans doute encore pendant plusieurs années, l'unique organisation de défense militaire intégrée en Europe. Elle seule peut garantir la participation américaine à cette défense, qu'il s'agisse de sa composante conventionnelle ou nucléaire.

Selon son Secrétaire général Manfred Wörner, la définition des missions et du rôle de l'Alliance dépend avant tout des risques à affronter. Avec la fin de la situation monolithique de la guerre froide, ceux-ci sont devenus plus multidimensionnels et auront dès lors à couvrir à la fois:

- le danger des forces soviétiques qui demeurent redoutables;
- les instabilités dues aux crises potentielles en Europe centrale et de l'Est;
- les crises "hors zones" qui peuvent faire peser des menaces graves sur les flancs de l'OTAN.

Dès lors, l'OTAN procède à une refonte de sa stratégie qui, en termes militaires, devrait prévoir:

- un renforcement des composantes navale et aérienne permettant des interventions rapides, et
- une nouvelle structure multinationale des forces terrestres, numériquement inférieures, qui permettra une plus grande flexibilité et mobilité.

Or, sur le plan politique, un problème aigu se pose à l'Alliance atlantique en raison des points de vue divergents de ses membres sur son avenir. D'aucuns tels que les Etats-Unis et le Royaume-Uni considèrent l'OTAN comme le lieu privilégié du dialogue transatlantique, tandis que d'autres (France, Belgique, Espagne et dans une certaine mesure la RFA) craignent que Washington renforce encore davantage à l'avenir son droit de regard sur les affaires européennes. Ils prônent dès lors une Europe plus indépendante grâce à une Communauté européenne dotée d'une politique étrangère commune, d'abord élargie à la sécurité, puis à la défense. Ainsi, les uns estiment l'OTAN indispensable à la construction d'une Europe élargie à la fois stable et pacifique et les autres souhaitent au contraire limiter les objectifs de l'OTAN à la dissuasion ainsi qu'à la défense. Ils cherchent en outre à favoriser son européanisation

afin d'établir un partage plus équitable de la direction et des responsabilités entre l'Europe et l'Amérique du Nord.

5. Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, les Douze de la Communauté européenne ont l'ambition de formuler une politique étrangère et de sécurité commune. Cela implique nécessairement l'étude de la nature des liens entre, d'une part, l'UEO (qui regroupe tous les membres de la Communauté sauf la Grèce, le Danemark et l'Irlande) et la Communauté et, d'autre part, l'UEO et l'OTAN.

Or, au stade actuel de la négociation, on peut distinguer trois camps.

La majorité des Douze appuie une proposition franco-allemande qui prévoit que "l'Union politique mettra en oeuvre une politique de sécurité commune dans le but d'établir à terme une défense européenne commune, sans laquelle la construction de l'Union européenne resterait inachevée". En outre, cette proposition souligne que l'identité européenne de sécurité et de défense devra être reflétée dans le "développement d'un pilier européen au sein de l'Alliance". Enfin, elle suggère que "l'UEO constitue une partie intégrante du processus d'unification européenne" et qu'il conviendra d'organiser le travail de l'UEO "de façon à établir une relation organique entre l'Union politique et l'UEO, permettant ainsi à l'UEO, en vue de faire partie à terme de l'Union politique, d'élaborer progressivement pour le compte de celle-ci la politique européenne de sécurité commune".

La proposition franco-allemande est ambitieuse car elle semble avoir pour objectif de faire de l'UEO l'embryon de la future défense européenne et, à terme, la "branche militaire" de la Communauté européenne.

Un deuxième camp, qui regroupe le Royaume-Uni, le Portugal et le Danemark, ne cache pas ses réticences à l'égard de cette proposition. Tout en reconnaissant que l'Europe doit fournir une part plus importante de l'effort de défense commun, il est

- 6 -

de l'avis que cet effort doit s'exprimer au sein de l'Alliance atlantique. Il convient en effet d'éviter toute mesure qui pourrait marginaliser ou "découpler" les Etats-Unis de l'Europe. Quant à l'UEO, elle devrait assumer une fonction de passerelle entre la Communauté et l'OTAN, sans être pour autant inféodée à la première.

Les Pays-Bas, qui peuvent être situés dans un troisième camp, sont les plus hostiles à toute architecture qui risquerait de porter de l'ombre à l'OTAN et aux relations transatlantiques. Ce pays s'oppose à toute forme d'intégration de l'UEO dans la Communauté car il estime que cela aurait comme conséquence une réduction encore plus importante de l'engagement américain en Europe, une marginalisation de la Turquie et de la Norvège qui assument des fonctions importantes sur les flancs de l'Europe ainsi qu'un accroissement du déficit démocratique de la Communauté étant donné que l'UEO serait soumise directement au Conseil européen. Enfin, à son avis, l'UEO doit rester ouverte aux membres non communautaires de l'OTAN et aux pays de l'Europe centrale qui pourraient s'en rapprocher sans que pour autant cela soit perçu comme un affront par l'URSS.

La tenue en marge du Conseil européen informel du 8 avril 1991 à Luxembourg d'une réunion des Ministres des affaires étrangères des pays membres de l'UEO pourrait, dans ce contexte, faire office de précédent. Cette réunion, convoquée sur l'initiative de la France, avait comme objectif notamment d'examiner les modalités d'un soutien logistique de l'UEO afin d'acheminer l'aide humanitaire apportée par les Etats membres et la Communauté aux réfugiés kurdes en particulier. On a, dans la foulée, également confié à cette organisation le suivi pour la CEE de l'application des résolutions 687 et 688 du Conseil de sécurité de l'ONU. Ainsi, pour la première fois, l'UEO est devenue le bras opérationnel de l'engagement de la Communauté européenne dans une crise à connotation militaire.

6. Si l'ensemble des Etats européens membres de l'OTAN ou de la Communauté conviennent de la nécessité d'accroître leurs contributions à la sécurité et à la défense de l'Europe, les modalités de cet engagement restent encore imprécises. L'enjeu est de taille et quelle que soit l'option qui sera finalement retenue, elle aura un impact profond sur l'architecture future de l'Europe.