

"Jacques Poos: Perspectives de l'UEO" dans Revue de l'OTAN (1987)

Légende: Dans un article paru en 1987 dans la Revue de l'OTAN, alors que le Luxembourg termine sa présidence tournante du Conseil de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), Jacques Poos, ministre des Affaires étrangères et vice-président du gouvernement luxembourgeois, dresse la liste des défis qui attendent l'UEO suite à sa revitalisation décidée par les États membres les 26 et 27 octobre 1984 à Rome.

Source: Revue de l'OTAN. 1987, n° 4. Bruxelles: OTAN. "Perspectives de l'UEO", auteur:Poos, Jacques , p. 16-19.

Copyright: (c) Revue de l'OTAN/NATO

URL: http://www.cvce.eu/obj/jacques_poos_perspectives_de_l_ueo_dans_revue_de_l_otan_1987-fr-58f7e2dc-509c-4e99-ad66-b47326188f21.html

Date de dernière mise à jour: 22/06/2015

Jacques F. Poos, Ministre des Affaires étrangères, vice-président du gouvernement du Luxembourg

Perspectives de l'UEO

Le 17 mars 1948, la France, la Grande-Bretagne et les pays du Benelux signèrent le Traité de Bruxelles qui institua l'Union occidentale. Ce fut, après le Traité de Dunkerque conclu un an plus tôt entre les seuls Français et Britanniques, la première manifestation d'une volonté commune des Européens dans le domaine de la sécurité. Le Traité de Bruxelles précédait celui qui fonda, un an plus tard, l'Alliance atlantique, à savoir le Traité de Washington. Il est plus contraignant que ce dernier dans ses stipulations sur l'assistance mutuelle en cas d'attaque contre un de ses membres. Les pays de l'Union occidentale mirent sur pied un comité militaire permanent à Londres et établirent un état-major commun à Fontainebleau.

Lorsque se posa, dès la fin des années quarante, le problème d'une participation ouest-allemande à l'effort de défense en Europe centrale, les Français élaborèrent sous le gouvernement Plevin, le plan d'une armée européenne, plus tard appelée Communauté européenne de défense (CED). Comme toutefois ce plan fut rejeté, après presque quatre ans de tractations, par l'Assemblée nationale française, les cinq membres de l'Union occidentale décidèrent de créer, sur l'initiative des Britanniques et de leur ministre des Affaires étrangères Sir Anthony Eden, l'Union de l'Europe occidentale (UEO). La conférence de Paris d'octobre 1954 prévoyait l'élargissement des Cinq aux Sept par l'entrée de l'Italie et de la République fédérale d'Allemagne. L'UEO comprendrait un Conseil des ministres des Affaires étrangères, une Agence de contrôle des armements et une Assemblée parlementaire.

Un avantage de l'UEO par rapport à la CED était que la première liait

directement la Grande-Bretagne au Continent. Cependant, et malgré le fait que le Traité de Bruxelles se prononce en faveur d'une intégration progressive de l'Europe, force est de constater qu'il manque à l'UEO l'inspiration européenne fondamentale du Traité de la CED, lequel par ailleurs était accompagné d'un projet de Communauté politique européenne et contenait certains éléments fédéralistes.

Une organisation en mal d'identité

L'UEO devait d'ailleurs se ressentir de ce manque de fondement politique et d'aspiration communautaire. Ses tâches, pendant les trois premières décennies de son existence, consistaient en des charges subsidiaires, étaient réduites à un travail de routine qui fut accompli sans grand enthousiasme. L'organisation entière se cantonna dans une certaine médiocrité. Certes, il y a eu des sursauts. Certes, elle a su par moments prouver son utilité, comme par exemple dans les années soixante lorsqu'elle a servi à maintenir le contact entre la Grande-Bretagne et les Continentaux dans une phase particulièrement difficile du processus d'intégration européenne.

En général, toutefois, la raison d'être de l'UEO ne fut pas nettement perçue ni par le public, ni par les responsables politiques. La participation à ses activités fut éprouvée davantage comme une fastidieuse besogne qu'une véritable nécessité. Ainsi, par exemple, on s'interrogeait sur le bien-fondé du Comité permanent des armements après la création de l'Eurogroupe et surtout du Groupe européen indépendant de programme (GEIP). Recroquevillée sur

elle-même, l'UEO poursuivait son existence sans impact véritable sur les affaires du monde.

La relance

C'est au moment où se dessina la fin de la partie essentielle de la fonction de contrôle de l'Organisation – et pour d'aucuns de sa raison d'être tout court – que les sept pays membres de l'UEO, sur l'initiative de la France, entreprirent de revitaliser l'organisation. Ne faisant pas partie des structures de défense de l'Alliance atlantique, ne participant pas à la consultation, aux délibérations et au processus décisionnel à des niveaux tels que le Comité des Plans de Défense, le Groupe des Plans Nucleaires ou l'Eurogroupe, la France ressentait, en face de nouveaux développements politiques et stratégiques, un besoin croissant de se concerter avec ses partenaires européens dans une enceinte différente.

Les six autres pays de l'UEO de leur côté cherchaient, à un moment où des décisions importantes pour l'avenir de la sécurité devaient se concrétiser, où le débat stratégique, que ce soit au niveau de l'armement ou du contrôle des armements, s'intensifiait mais risquait également de dérailler, où le consensus sur la politique de sécurité semblait s'effriter, un rapprochement avec la France. Comme cette consultation ne pouvait se faire ni dans l'Alliance ni au sein des Communautés européennes, il ne restait, pour l'immédiat, que l'UEO en tant que structure opératoire.

Par la déclaration de Rome du 27 octobre 1984, les ministres des Sept proclamèrent leur volonté de « mieux utiliser le cadre de l'UEO en vue d'approfondir la coopération entre

les Etats membres dans le domaine de la politique de sécurité, et de favoriser le consensus» ainsi que d'harmoniser leurs vues sur les conditions spécifiques de la sécurité en Europe. Cette volonté de mieux utiliser l'UEO a été réaffirmée lors des Conseils de Bonn en avril 1985 et de Venise en avril 1986. A Bonn, les ministres décidèrent également de créer trois nouvelles agences chargées des questions de sécurité.

La présidence luxembourgeoise

Le Luxembourg assumait la présidence du Conseil à un moment critique – un an et demi avant la fin de la période de transition qui devait conclure le processus de relance. Nous étions conscients de ce que les initiatives, les actions prises pendant la période de notre présidence seraient d'une importance vitale pour le devenir ultérieur de l'Organisation: si, à la fin de cette année de présidence, l'UEO ne sortait pas revitalisée des efforts déployés, la relance pourrait être considérée comme ayant échoué.

Parmi les tâches les plus importantes qui se posaient à nous au début de notre présidence, se trouvaient les suivantes:

- continuer et si possible achever la réforme des structures, renforcer les structures existantes, rendre les mécanismes de travail plus efficaces.
- donner une base budgétaire plus solide à l'organisation tout entière.
- améliorer davantage encore les relations entre le Conseil et l'Assemblée.
- continuer à préparer la voie à l'élargissement de l'organisation.

Les réunions ministérielles de novembre 1986 et d'avril 1987 à Luxembourg ont permis de prendre un certain nombre de décisions qui nous ont fait progresser pour ce qui est de la plupart des tâches prioritaires.

Ainsi les structures de l'Organisation ont été consolidées et rendues plus dynamiques et efficaces. Les

capitales participent désormais plus directement et plus activement aux travaux, grâce par exemple à la création du Groupe de travail spécial qui, en quelques mois, a développé une activité considérable à différents niveaux, surtout dans la préparation d'un rapport sur les intérêts européens en matière de sécurité, grâce aussi aux réunions assez régulières du Conseil renforcé où se retrouvent les directeurs politiques des Affaires étrangères et les Représentants de la Défense avec les Représentants permanents, pour préparer, entre autres, les rencontres ministérielles.

Les ministres de la Défense sont associés maintenant à tous les niveaux aux activités, contribuant ainsi à un meilleur équilibre interne de l'Organisation et garantissant que les aspects qui intéressent plus particulièrement les responsables de la Défense et qui sont d'une grande importance générale, telle que par exemple la gestion des ressources pour la défense, ne soient pas négligés.

Les relations avec l'Assemblée se sont encore améliorées grâce à des contacts fréquents entre la présidence et les parlementaires, contacts marqués par une grande franchise et une grande cordialité.

Au-delà des problèmes internes de l'Organisation, les ministres ont pris l'habitude de discuter de façon très ouverte, dans une atmosphère détendue, des questions les plus vitales affectant la sécurité européenne, qu'il s'agisse de questions stratégiques, des relations Est-Ouest, du contrôle des armements, des menaces directes ou indirectes, de sécurité régionale.

Les intérêts européens en matière de sécurité

Les solutions de désarmement évoquées à Reykjavik lors de la rencontre entre le Président Reagan et le Secrétaire général Gorbatchev, solutions qui ne portaient pas uniquement sur les armements stratégiques mais également sur les systèmes d'armements déployés en Europe, ont engendré, chez beaucoup de citoyens, l'espoir d'un monde moins armé, de relations plus stables entre l'Est et l'Ouest, d'une sécurité plus grande. Mais elles ont, en même temps, amené beaucoup d'Européens à réfléchir sur les fondements de leur sécurité et sur la manière dont cette sécurité pourra être garantie dans des négociations entre les deux grandes



Jacques Poos.

puissances. La réflexion des sept pays de l'UEO a été poursuivie après la réunion ministérielle de novembre 1986 et après la proposition, de décembre, du Premier ministre français Chirac, d'une charte de la sécurité européenne, et elle a abouti à un rapport intérimaire. Ce rapport a été examiné par les ministres le 28 avril à Luxembourg et devra prendre la forme d'une plate-forme. Celle-ci devra être approuvée lors du prochain Conseil qui aura lieu les 26 et 27 octobre 1987 et être rendue publique par la suite.

relle n'est pas encore complète. Les organes techniques du Conseil, que sont les agences de Paris, ne fonctionnent toujours pas à la satisfaction générale. L'Agence pour le contrôle des armements et le Comité permanent des armements existent toujours à côté des nouvelles agences. Il faudra songer à regrouper les agences actuelles en un centre d'analyse qui pourrait préparer des études aussi bien sur la dimension politique de la sécurité européenne (aspects stratégiques, contrôle des armements) que sur la mise en œuvre de la politique de

l'élargissement de l'Organisation. Il ne faudra pas faire attendre trop longtemps des pays comme l'Espagne et le Portugal qui ont fait beaucoup d'efforts pour instituer une démocratie stable, qui ont prouvé leurs convictions européennes en adhérant aux Communautés et qui sont des membres indispensables de l'Alliance atlantique. Une adhésion à l'UEO contribuerait à consolider cette appartenance tant européenne qu'atlantique.

Un rôle indispensable

L'UEO doit continuer la réflexion sur son propre devenir, sur son identité. Elle doit prendre conscience de son rôle dans les affaires internationales. Elle doit poursuivre la définition de ses tâches par rapport à des organisations qui lui sont complémentaires soit par leur aspect « politique de sécurité » comme l'Alliance atlantique, soit par leur aspect « politique européenne » comme la Communauté des Douze. Il faut que les Européens prennent davantage conscience des problèmes qui leur sont communs et élaborent ensemble des solutions à ces problèmes. Il faut qu'ils développent des perspectives communes. Le travail sur les intérêts européens en matière de sécurité peut favoriser ce processus.

Qu'elle s'élargisse à tous les États européens membres de l'Alliance atlantique, qu'elle en accueille seulement quelques-uns ou qu'elle préfère même le statu quo, qu'elle se développe en une véritable union, voire une communauté de défense, qui prendrait des décisions de caractère opératoire, ou qu'elle demeure un forum de discussion et de concertation, l'UEO a, en tout cas, un rôle indispensable à jouer dans le dispositif de sécurité occidental.

L'UEO ne doit pas faire double emploi avec les organes politiques et surtout militaires de l'Alliance atlantique. La tournure que l'organisation a prise en 1954 par la modification du Traité de Bruxelles et son adaptation aux nouvelles réalités, a été positive et doit être maintenue. L'UEO ne peut et ne doit devenir une organisation



La Session ministérielle du Conseil de l'UEO en novembre 1986.

Parallèlement à cette réflexion sur les intérêts européens en matière de sécurité, les Sept ont poursuivi l'étude des implications de défenses stratégiques, les problèmes de la sécurité en Méditerranée sur lesquels la France et l'Italie ont soumis un plan d'étude, sur l'allocation et la gestion des ressources pour la défense.

Problèmes à résoudre

Certes, tous les problèmes auxquels l'UEO s'est vue confrontée n'ont pas encore été résolus. Il demeure toujours des hésitations et des ambivalences sur la finalité ultime de l'Organisation et la réforme structu-

rité (gestion des ressources, coopération en matière d'acquisition d'armements). Cette restructuration pourrait avoir lieu dans le contexte général d'une réorganisation du Secrétariat général en une division politique et une division administrative.

Il faudra également songer à mener à terme la consolidation des bases financières de l'UEO. Les sept se sont mis d'accord sur un début de solution. Il faudra continuer dans cette voie, donner à l'organisation les moyens de ses ambitions, lui assurer une croissance budgétaire raisonnable.

Finalement, les Sept devront prendre sans trop tarder une décision sur

militaire avec des structures de commandement intégrées. Sinon elle interférerait directement avec l'OTAN, ce qui ne pourrait engendrer que de la confusion et de l'irritation et affaiblirait finalement les possibilités d'action des deux organisations.

Une UEO solide au cœur de l'Europe doit constituer un facteur de stabilité au sein de l'Alliance. Elle ne devra pas être perçue comme une

rivale de l'Organisation atlantique mais comme une structure complémentaire qui pourra contribuer à un meilleur équilibre au sein de l'Alliance des Seize et donc à des relations plus harmonieuses au sein de cette Alliance. Elle pourra faciliter la consultation avec les États-Unis dans le domaine de la sécurité et amener les partenaires à mieux assumer leurs tâches respectives au sein de l'Alliance.

Finalement, l'UEO pourra permettre d'élaborer un point de vue européen dans les relations entre l'Est et l'Ouest. Grâce à son approche politique des affaires internationales, elle pourra avoir un impact profondément stabilisateur sur ces relations. Ceci sera particulièrement important dans les négociations sur le contrôle des armements qui seront d'une valeur cruciale pour l'avenir de la sécurité européenne. ◆