

**LA COOPÉRATION EUROPÉENNE
EN MATIÈRE DE DÉFENSE**
SOVERAINETÉ ET CAPACITÉ D'ACTION

N° 78, janvier 2012

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	F. Korthals Altes
Vice-président	W.J.M. van Genugten
Membres	M ^{me} J. Gupta M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter M ^{me} M. Sie Dhian Ho A. van Staden Général (e.r.) M.L.M. Urlings M ^{me} H.M. Verrijn Stuart J.J.C. Voorhoeve
Secrétaire	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
Courriel AIV@minbuza.nl
www.AIV-Advice.nl

Composition de la Commission mixte Coopération européenne en matière de défense

Président	A. van Staden
Vice-président	Général (e.r.) M.L.M. Urlings
Membres	M ^{me} M.G.W. den Boer J. Colijn M ^{me} M. Drent W.F. van Eekelen M ^{me} B.T. van Ginkel M ^{me} M. de Goede A.R. Korteweg M ^{me} C.M. Megens Général (e.r.) H.W.M. Satter J.G. Siccama
Secrétaire	M.W.M. Waanders

Sommaire

Avant-propos

Introduction 7

I	La coopération de défense en perspective	11
I.1	Souveraineté et coopération en matière de défense	11
I.2	Coopération multilatérale de défense	14
I.2.1	<i>Initiatives de renforcement des capacités dans le cadre de l'OTAN</i>	14
I.2.2	<i>Développement des capacités de l'UE</i>	17
I.2.3	<i>Coopération régionale de défense</i>	22
I.3	Coopération bilatérale	24
I.4	Autres formes de coopération	27
II	Les leçons de la coopération européenne	31
II.1	Souveraineté, coopération et intérêt d'une culture stratégique	31
II.2	Maintenance conjointe du matériel	32
II.3	La standardisation comme catalyseur de coopération	32
II.4	Les intérêts industriels et économiques : une force antagoniste	33
II.5	Investir pour économiser	34
II.6	Plus d'attention pour la coopération civilo-militaire au sein de l'UE	34
II.7	Les obligations de la coopération	35
II.8	Coopération entre l'OTAN et l'UE	35
II.9	Force de réaction rapide de l'UE et de l'OTAN	36
III	Approfondissement de la coopération européenne en matière de défense	37
III.1	Stratégie descendante dans le cadre européen	37
III.2	Approche ascendante à l'échelle bilatérale	39
III.3	La coopération bilatérale : avec qui ?	39
III.4	Nouvelles possibilités de coopération bilatérale	42
III.5	Connexion des niveaux bilatéraux et multilatéraux	47
IV	Conclusions et recommandations	49

Annexe I	Demande d'avis
Annexe II	Définition des concepts utilisés
Annexe III	Liste des abréviations utilisées
Annexe IV	Liste des personnes consultées

Avant-propos

Le 20 juin 2011, le gouvernement a demandé à l'AIV d'émettre un avis sur l'approfondissement de la coopération internationale des Pays-Bas en matière de défense. Un approfondissement qui, d'après les termes de la demande, apparaît indispensable pour la sécurité européenne et le partage des charges au sein du partenariat transatlantique (intérêt politique et stratégique) ainsi qu'en vue de mettre fin à l'insuffisance de moyens et de maintenir autant que possible les capacités à niveau (intérêt militaire). Les questions du gouvernement concernent en particulier les implications de différentes formes de coopération pour la souveraineté nationale et les leçons à tirer des programmes multinationaux mis en place par le passé. Dans leur prolongement, il est logique de s'interroger sur les possibilités futures de coopération avec des pays partenaires dans un contexte bilatéral ou plus large. Dans sa demande d'avis, le gouvernement mentionne également l'amélioration de la coopération avec l'UE et l'OTAN. L'AIV a cependant estimé pouvoir se dispenser d'aborder ce sujet en détail dans le cadre de la présente étude, étant donné qu'il l'a déjà fait dans celle publiée en janvier 2010 sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN¹. Le lecteur trouvera toutefois, ici et là, des remarques sur la relation entre ces deux organisations. Le texte intégral de la demande est joint en annexe.

Le présent avis s'organise comme suit. L'introduction décrit brièvement le contexte politique du débat actuel sur la coopération européenne de défense, avant de faire l'inventaire des formes que peut prendre cette coopération et de formuler quelques questions cruciales relatives à la souveraineté et à la dépendance.

Le chapitre I (La coopération de défense en perspective) étudie certains aspects de la souveraineté liés à la coopération de défense et se penche sur les initiatives de renforcement des capacités développées dans le cadre de l'OTAN et de l'UE, ainsi que sur d'autres structures mises en place au niveau régional ou bilatéral.

Le chapitre II (Les enseignements de la coopération européenne de défense) répertorie les principales leçons de la pratique de la coopération de défense en Europe.

Le chapitre III (Approfondissement de la coopération européenne de défense) présente des propositions concrètes en faveur de l'intégration internationale des forces armées néerlandaises.

Le chapitre IV (Conclusions et recommandations), après avoir examiné la nécessité d'une coopération plus poussée, propose des pistes pour une approche cohérente.

La demande d'avis a trait à la coopération de défense aux niveaux *international* et *européen*. Ayant fait porter l'accent sur le second, comme le libellé des chapitres mentionnés plus haut le montre, l'AIV a estimé devoir renvoyer explicitement à la coopération européenne dans le titre donné à son étude.

En vue de la préparation du présent avis, l'AIV a mis en place une commission mixte, se composant de : A. van Staden (président), Général (e.r.) M.L.M. Urlings

1 AIV, avis n° 67, *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO* [Le nouveau concept stratégique de l'OTAN], La Haye, janvier 2010.

(vice-président), M^{me} M.G.W. den Boer, J. Colijn, M^{me} M. Drent, W.F. van Eekelen, M^{me} B.T. van Ginkel, M^{me} M. de Goede, A.R. Korteweg, C.M. Megens, Général (e.r.) H.W.M. Satter et J.G. Siccama. Le secrétariat a été assuré par M.W.M. Waanders (secrétaire de la commission Paix et Sécurité), assisté par M^{me} Q. Genee, R.J.H. van Altvorst et M.V. Buijs (stagiaires). La commission s'est réunie sept fois entre juillet 2011 et janvier 2012. En septembre, certains membres ont effectué une visite de travail à Bruxelles afin de recueillir des informations de première main sur les développements en cours dans le domaine de la coopération capacitaire au sein de l'UE et de l'OTAN. La commission s'est également entretenue avec plusieurs experts à La Haye. En annexe IV figure la liste des personnes consultées, que l'AIV remercie pour leur contribution.

Le présent avis a été adopté par l'AIV dans sa réunion du 27 janvier 2012.

Introduction

En conséquence de la crise financière de 2008 et 2009, de nombreux pays d'Europe, dont les Pays-Bas, soumettent leurs forces armées à d'importantes restrictions budgétaires. Le montant total des dépenses militaires des États européens de l'OTAN a diminué en 2009 et 2010 de 29 milliard d'euros, soit près de quatre fois le budget que les Pays-Bas consacrent chaque année à leur défense². Par le passé, les mesures de rigueur touchant la défense ont généralement été définies suivant une perspective nationale, et non dans le cadre d'une stratégie européenne coordonnée. Les capitales européennes ont d'abord décidé de façon indépendante de la suppression ou de l'allègement de leurs capacités militaires, avant d'en examiner avec les autres membres de l'OTAN ou de l'UE les conséquences pour les forces de défense communes. C'est à nouveau le cas aujourd'hui : les importantes économies qui doivent être réalisées sont mises en œuvre de façon insuffisamment concertée et sans réel pilotage, ce qui est particulièrement préoccupant. L'ancien directeur de l'Agence de défense européenne (EDA) s'est exprimé à ce sujet dans les termes suivants :

« What is worrying is not so much the scale of cuts as the way they have been made: strictly on a national basis, without any attempt of consultation or co-ordination within either NATO or the EU, and with no regard to the overall defence capability which will result from the sum of these national decisions³. »

Outre les risques qu'elle comporte, tels que la réduction des budgets de défense, la crise financière nous met face à un défi nouveau, l'approfondissement de la coopération européenne en matière de défense. Saisissant cette occasion de réactiver le débat sur la coopération dans ce domaine, les ministres de la Défense des États membres ont lancé à l'automne 2010 l'initiative de Gand, qui vise à dresser un état des lieux des opportunités de mutualisation et de partage (*pooling and sharing*) des capacités militaires ainsi que des possibilités de développement de la coopération. Plus poussée, celle-ci permettrait notamment d'améliorer les capacités opérationnelles et l'interopérabilité (*more capable forces*), d'éviter les doublons en termes de moyens militaires, de réduire les coûts, de renforcer les liens politiques, de souligner les intérêts communs ainsi que la solidarité des alliés. En ce qui concerne la réduction des coûts, l'AIV tient à noter que l'intensification de la coopération militaire n'ouvre pas la voie à de nouvelles mesures de rigueur.

L'AIV estime qu'il faut avant tout s'interroger sur les risques sécuritaires qui menaceront l'Europe dans l'avenir, et déterminer dans quelle mesure l'UE doit être à même de gérer une situation de crise sans l'aide des États-Unis. À l'heure actuelle, l'Union n'est pas capable de mener des opérations militaires à grande échelle sans soutien américain⁴.

2 OTAN, Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN, communiqué de presse 10 mars 2011.

3 Nick Witney, « How to stop de demilitarisation of Europe », European Council on Foreign Relations Policy Brief, novembre 2011, p. 2.

4 Tomas Valasek, « What Libya says about the future of the transatlantic alliance », Centre for European Reform, juillet 2011 ; Michael Clarke e.a. « Accidental Heroes : Britain, France and the Libya operation », RUSI Interim Libya Campaign Report, septembre 2011.

À mesure que les États-Unis axeront leur politique étrangère et de défense sur l'Asie et le Pacifique et se désintéresseront de leurs liens transatlantiques, l'Europe devra tracer sa propre route et assumer ses responsabilités, y compris militaires, en cas de crise sur son territoire ou celui de ses voisins⁵. Les États-Unis comptent sur une Europe forte, dotée d'une armée solide, ayant la volonté et les moyens d'agir militairement à proximité de ses frontières⁶. Les Européens ne peuvent plus attendre des États-Unis qu'ils soient disposés en toutes circonstances à tenir le rôle de garant et de filet de sécurité stratégique.

Le fait que notre continent doive s'appuyer davantage sur ses propres moyens rend d'autant plus urgente l'élaboration d'une stratégie conjointe de sécurité qui permette d'orienter le développement des capacités militaires et civiles communes. C'est la crédibilité des ambitions affichées par l'UE, qui souhaite contribuer de façon visible au renforcement de la sécurité mondiale, en particulier aux abords de ses frontières, qui est ici en jeu. Adoptée en 2003, et unanimement reconnue comme une bonne analyse des risques sécuritaires du début du XXI^e siècle, la stratégie européenne de sécurité n'offrait toutefois pas suffisamment d'orientations pratiques à la politique européenne de sécurité. La planification commune en matière de défense s'est limitée à un inventaire des capacités totales nécessaires, omettant d'indiquer par qui et comment celles-ci seraient fournies. De même, le rapport de 2008 sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité est incomplet sur le chapitre des objectifs sécuritaires concrets et des moyens civils et militaires requis pour s'affirmer comme acteur stratégique sur la scène mondiale⁷.

Les Pays-Bas, qui se classent volontiers parmi les puissances européennes moyennes⁸, ont depuis 1999 fait du renforcement des capacités militaires de l'UE l'une des priorités de leur politique de défense. L'AIV a déjà rédigé en 2003 un avis sur les avantages et les inconvénients des différentes formes de coopération militaire en Europe⁹ dans lequel il concluait que la mutualisation et la coopération matérielle constituaient les meilleures options en vue d'approfondir la coopération à court terme, puisqu'elles permettent aux États de conserver une grande partie de leur autonomie pour décider de l'engagement de leurs armées.

5 German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends 2011* ; entretien avec Tomas Valasek, La Haye, 30 septembre 2011. La nouvelle stratégie de défense – Defence Strategic Guidance – présentée le 5 janvier 2012 par le président Obama vient confirmer la réorientation stratégique des États-Unis.

6 Discours d'adieux du secrétaire d'État américain à la Défense Robert Gates, *Reflections on the status and future of the transatlantic alliance*, Bruxelles, 10 juin 2011.

7 Sven Biscop et Jo Coelmont, *Europe, Strategy and Armed Forces : The making of a distinctive power*, Routledge, Londres, 2011, p. 11-13 ; *The Swedish Institute of International Affairs*, « *The European Security Strategy : Reinvigorate, Revise or Reinvent?* », *Occasional Papers* n° 7, 10 juin 2011.

8 Ruben van Genderen, « *Nederland als middelgrote mogendheid: van streven naar erkenning tot poging tot volwassenheid ?* » [Les Pays-Bas, puissance moyenne : de la recherche de la reconnaissance à celle de la maturité ?], *Internationale Spectator* 65 (1), janvier 2011, p. 15; Rapport sur la Défense 2000, 29 novembre 1999, p. 32.

9 AIV, avis n° 31, *Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen* [La coopération militaire en Europe : possibilités et limites], La Haye, avril 2003.

À cette époque déjà, le gouvernement relevait dans sa réponse à l'avis de l'AIV que, sans une coopération internationale étroite, les Pays-Bas ne sauraient entretenir une force armée significative à un coût raisonnable¹⁰. À la lumière des actuelles restrictions pratiquées sur le budget de la défense, la justesse de ce constat semble confirmée : l'urgence de la coopération internationale s'est encore accrue. Dans cette perspective, il faut donc poser certaines questions fondamentales au sujet des nouvelles possibilités de coopération, de l'intensification de celle déjà mise en place dans le domaine de la défense, des conditions d'élaboration de cette coopération, des leçons à tirer des programmes multinationaux antérieurs et des implications que cela aura pour la souveraineté.

Formes de coopération

La coopération internationale en matière de défense pouvant revêtir de nombreuses formes, il est nécessaire de bien en définir les contours. Au niveau stratégique, on peut tout d'abord identifier les formes bilatérales et multilatérales. En Europe, les principaux partenaires bilatéraux des Pays-Bas dans le domaine de la défense sont l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni. De ces liens étroits résultent la coopération belgo-néerlandaise pour la marine (Benesam), le corps d'armée germano-néerlandais¹¹ et la Force amphibie néerlandaise-britannique. Cette forme de coopération axée sur les capacités n'implique pas que les Pays-Bas s'engagent conjointement avec ces États dans toutes les missions militaires. Leur participation et l'utilisation des capacités dépendent d'une décision nationale qui ne s'aligne pas obligatoirement sur le point de vue de leurs partenaires. À l'échelle multilatérale, les Pays-Bas prennent part à la coopération capacitaire au sein de l'UE et de l'OTAN ainsi qu'à diverses initiatives ad hoc, notamment en matière de transport aérien.

Toujours au niveau stratégique, il faut distinguer les approches descendantes et ascendantes. Durant la Guerre froide, l'OTAN était une alliance pratiquant une planification militaire descendante et une coopération intégrale visant à garantir la sécurité de ses frontières. Les initiatives pour la coopération capacitaire, telles que l'initiative sur les capacités de défense de l'OTAN (1999) et l'objectif d'Helsinki de l'UE (1999), revêtaient elles aussi un fort caractère descendant. L'inconvénient de cette approche est que ni l'OTAN ni l'UE ne disposent de capacités militaires propres, ou seulement de façon très limitée. Ce qui fit dire à un expert néerlandais à Bruxelles : « L'UE et l'OTAN tracent les cadres de la coopération capacitaire, mais ce sont les États membres qui doivent les remplir. » Dans le cas d'une approche ascendante, au contraire, les États recherchent eux-mêmes des partenaires de coopération adéquats dans les limites des cadres politiques fixés. Cela permet de s'appuyer sur des formes de coopération pratique préexistant entre plusieurs pays.

Au niveau opérationnel existent divers modes de coopération militaire internationale, plus ou moins étroite :

- Recours conjoint à des contrats de capacités civiles ou militaires, par exemple pour les transports aériens (SALIS) et maritimes ou les communications satellites.

10 Réponse du gouvernement à l'avis n° 31 de l'AIV, *Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen* [La coopération militaire en Europe : possibilités et limites], La Haye, 17 octobre 2003.

11 Depuis 2002 sous forme d'un QG à déploiement rapide sans unités tactiques sous commandement permanent.

- Mutualisation des capacités militaires, qui peut présenter des avantages pour l'organisation en commun de formations et d'entraînements (école de déminage belgo-néerlandaise, formation germano-néerlandaise pour les obusiers blindés), de l'entretien et de la logistique (Benesam, NAMSA) et du commandement (Admiraal Benelux, EATC).
- Acquisition conjointe et partage de capacités militaires (AWACS, avions de transport SAC/C-17).
- Coopération opérationnelle (Groupements tactiques de l'UE, NRF).
- Coopération opérationnelle intégrée (QG à déploiement rapide du corps germano-néerlandais).
- Spécialisation par rôle et mission, éventuellement dans le cadre d'une coopération structurelle.

Le premier chapitre décrit en détail ces formes de coopération militaire en soulignant leurs liens transversaux.

Souveraineté et dépendance

L'une des questions essentielles qui surgissent en abordant les possibilités de coopération internationale en matière de défense est celle de la souveraineté nationale. Souvent perçue comme un obstacle à la coopération, a fortiori dans un domaine politiquement sensible tel que la défense et la sécurité nationale, la souveraineté n'est pourtant pas présentée comme telle dans la demande d'avis formulée par le gouvernement : l'approfondissement de la coopération internationale en matière de défense doit accroître l'efficacité de l'action militaire commune, laquelle contribue justement à préserver notre sécurité et notre souveraineté¹². Face aux progrès de la mondialisation, la coopération binationale et multinationale représente peut-être une manière de conserver autant que possible l'influence et la visibilité internationale des États sur le terrain de la défense.

L'AIV souligne que la dépendance des forces armées néerlandaises envers d'autres États ou organisations, privées ou non, constitue un point crucial. Afin de brosser un tableau précis de cette question, le présent avis examine donc la relation entre souveraineté, autonomie nationale et coopération militaire. Comment définir de façon exacte la notion de souveraineté, et quelles formes de souveraineté la coopération militaire internationale remet-elle en question ? Comment cette question est-elle abordée dans les formes actuelles de coopération, et quels enseignements en tirer ?

¹² Cf. annexe I.

I La coopération de défense en perspective

Ce chapitre s'arrête d'abord sur la souveraineté en tant que concept avant de l'aborder sous l'angle de l'expérience des Pays-Bas dans le contexte des structures de coopération de défense existantes. Plusieurs initiatives entreprises dans le cadre bilatéral, régional, de l'OTAN, de l'UE ou autre sont passées en revue et analysées à l'aide des questions suivantes :

- Quels sont les objectifs poursuivis (d'un point de vue politique, stratégique-militaire, financier) ?
- Quels sont les résultats obtenus ?
- Quelles sont les conséquences pour la souveraineté nationale et la dépendance des forces armées néerlandaises ?

I.1 Souveraineté et coopération en matière de défense

Avant de décrire les dispositifs de coopération actuels, nous chercherons à définir et à préciser le concept de souveraineté à l'heure de la mondialisation et des conflits militaires hybrides. Notion centrale du droit international, la souveraineté renvoie à l'exercice d'une autorité exclusive dans le contexte d'un État, au pouvoir de décision au niveau national, ou, encore, à « la maîtrise de son propre destin »¹³. En général, les États ne reconnaissent pas de pouvoir supérieur au leur et possèdent le monopole de la violence au sein de leur territoire. Il convient de faire la distinction entre souveraineté externe et interne¹⁴. La première implique la reconnaissance juridique des frontières d'un pays et son indépendance dans le système international des États. Cette reconnaissance par les autres États et les organisations internationales le dote de la souveraineté juridique internationale et, ce faisant, du droit de disposer sur les questions domestiques sans ingérence étrangère. C'est souvent à la résistance à toute immixtion de l'extérieur qu'est associée cette première forme de souveraineté (*par in parem non habet imperium*)¹⁵. La souveraineté interne renvoie, quant à elle, à l'autorité de l'État et au contrôle que celui-ci est en mesure d'exercer dans son territoire, en somme à l'efficacité du pouvoir national. Selon Stephen Karsner, les différentes facettes de la souveraineté ne sont pas obligatoirement concomitantes¹⁶. Ainsi, il se peut qu'un État qui jouit de la reconnaissance juridique internationale, ne parvienne pas à contrôler efficacement son territoire. Ou bien qu'il réponde aux deux critères précédents, mais n'ait aucune prise sur les problèmes ou mouvements transfrontaliers¹⁷.

13 Laurens Jan Brinkhorst, *Europese Unie en nationale soevereiniteit* [Union européenne et souveraineté nationale], Université de Leyde, cours inaugural à l'occasion de sa prise de fonctions de professeur de droit et d'administration européens et internationaux, 8 avril 2008, p. 6.

14 Tanja Aalbers, « Sovereignty. Evolution of an idea » (review essay), *Acta Politica*, 2009, 44, 280-283.

15 Littéralement : Un égal ne peut avoir autorité sur un égal.

16 Professeur de sciences politiques à l'université Stanford et ancien directeur Planification stratégique au département d'État.

17 Stephen Krasner, *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999, p. 3-4.

Pouvant se manifester à des degrés divers et sous différentes formes, la souveraineté n'est donc pas un concept historiquement bien défini. La mondialisation par exemple en fait évoluer les caractéristiques, dans la théorie comme dans la pratique. Les conventions internationales en matière de droits de l'homme ou d'environnement établissent de nouvelles normes que les États sont tenus d'observer. Lorsque celles-ci sont consignées dans des textes auxquels les États adhèrent de leur plein gré (*consent to be bound*), la conception classique de la souveraineté est respectée. Mais ces normes peuvent aussi être contraignantes (*jus cogens*) et lier les États, même s'ils ne sont pas parties aux conventions où elles sont énoncées. Ainsi, le principe de la responsabilité de protéger, adopté en 2005 par les Nations unies, souligne le devoir de protection qu'ont les États envers leur population en cas de violations massives des droits de l'homme¹⁸. Il offre aussi à la communauté internationale la possibilité de les assister et même d'intervenir s'ils manquent à ce devoir. La motivation de la résolution 1973, votée par le Conseil de sécurité de l'ONU en mars 2011 et qui a ouvert la voie à l'intervention militaire en Libye, renvoyait explicitement à la protection des populations civiles¹⁹.

De plus en plus souvent, les États sont confrontés à des menaces extérieures – catastrophes environnementales, criminalité transfrontalière, terrorisme et guerre numérique – qu'ils ne peuvent contrer seuls. Une action commune s'impose²⁰, s'appuyant sur la concertation mutuelle et la responsabilité collective. La coopération internationale ne se présente alors plus comme un choix délibéré, mais comme une amère nécessité, permettant seule de garantir la sécurité nationale et de préserver l'autorité de l'État. Aujourd'hui, l'autonomie des pays s'accorde mal avec leur capacité d'agir. Un État qui s'obstine à vouloir conserver un pouvoir de décision autonome, devenu fictif, risque de voir disparaître son influence, son efficacité et, au final, même son droit de codécision dans les instances internationales.

Les évolutions internationales évoquées ci-dessus ont conduit à reconsidérer la notion de souveraineté et à reconnaître l'insuffisance d'une approche strictement juridique. Cette nouvelle interprétation est d'autant plus facile que le droit international n'a jamais tenu la souveraineté pour un concept absolu. Outre la reconnaissance juridique par les États tiers, elle implique aussi le contrôle sur le territoire national et la possibilité d'exercer réellement ce pouvoir. D'où la place accordée dans la nouvelle réflexion politique à la capacité d'agir des États et aux conditions afférentes qui s'imposent, à l'ère de la mondialisation. Anne-Marie Slaughter²¹ disait à ce sujet : « States can only

18 Outre les violations massives des droits de l'homme, la résolution en matière de responsabilité de protéger, adoptée en 2005 par l'Assemblée générale de l'ONU, porte également sur le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

19 S'agissant du conflit libyen, l'AIV n'abordera pas dans cet avis la question de savoir si les limites de la résolution ont été enfreintes. Voir AIV, avis no 70, *Nederland en de « responsibility to protect » : De verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wredeheden* [Les Pays-Bas et la responsabilité de protéger les populations contre les crimes de masse], La Haye, juin 2010.

20 Ulrich Beck, « The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited », *Theory, Culture and Society* 19 (4), 2002.

21 Juriste et politologue américaine, ancienne conseillère du président Obama.

govern effectively by actively cooperating with other states²²... ». Elle estime qu'aujourd'hui la souveraineté d'un État dépend de sa capacité à coopérer efficacement dans les enceintes internationales et à participer avec autorité aux réseaux mondiaux. C'est seulement ainsi qu'un État moderne peut réaliser les objectifs visés dans la définition classique du concept et garantir la sécurité de ses citoyens.

Au final, le débat sur la souveraineté se résume à la question suivante : faut-il miser sur le renforcement de la capacité d'agir ou sur la préservation de la liberté d'action ? Optant pour l'interprétation moderne du concept, l'AIV estime que la sécurité et la souveraineté d'un État sont plus fortes si ses forces armées sont capables de coopérer efficacement dans le contexte tant européen qu'international. Les Pays-Bas participent déjà à des structures de coopération dans le cadre de l'OTAN et de l'UE. Le déploiement des forces nationales dépend donc de la coordination et de la collaboration avec d'autres pays. Ce qui revient à dire que, conçue comme « capacité d'agir », la souveraineté ne va pas sans coopération internationale²³. Les Pays-Bas ne pourront ni ne souhaiteront mener seuls une opération de gestion de crise de quelque envergure. Ce n'est que par leur participation aux dispositifs bilatéraux ou multilatéraux et grâce à une coopération européenne structurée qu'ils parviendront à conserver leur influence sur la scène internationale et accroître leur efficacité militaire. Sous cet angle, la souveraineté européenne partagée revêt en réalité plus d'importance que la stricte souveraineté nationale.

Il n'en reste pas moins que coopération internationale intensive et autonomie nationale ou « liberté d'agir » paraissent difficilement conciliables. L'autorité exercée sur les forces armées nationales n'a concrètement plus qu'une valeur réduite si le déploiement de ces dernières est tributaire des décisions politiques et militaires prises dans le cadre de l'OTAN, de l'UE ou de l'ONU. Un gouvernement est certes toujours libre de ne pas envoyer de militaires dans une zone de crise, lorsqu'il estime le soutien politique et public insuffisant. Cependant, si cette décision va à l'encontre de l'attente expresse d'une grande majorité de pays membres, par exemple de l'OTAN ou de l'UE, elle peut avoir des répercussions sur le prestige politique et l'intérêt national. L'appel à la solidarité entre alliés peut être un moyen de forcer la main à un gouvernement hésitant et de le décider à envoyer tout de même des troupes.

Inversement, un gouvernement disposé à participer à une opération sous commandement de l'OTAN ou de l'UE devra attendre l'issue de la décision intergouvernementale, le veto d'un État membre suffisant en principe à annuler la mission. Cette dépendance est particulièrement marquée en cas d'envoi de militaires faisant partie d'une structure de coopération intégrée bilatérale ou multilatérale. Ainsi, l'intervention du quartier général à déploiement rapide du corps germano-néerlandais n'est possible qu'après l'approbation des deux pays. Le QG ne peut être opérationnel sans la participation des Néerlandais (ou des Allemands). Aucun des deux pays ne peut le faire fonctionner seul. L'étroite dépendance mutuelle ainsi créée demande une concertation intensive entre les partenaires lorsque le déploiement des forces est envisagé. La situation est comparable en ce qui concerne la Force de réaction de l'OTAN (NRF) et les groupements

22 Anne-Marie Slaughter, « Sovereignty and Power in a Networked World Order », *Stanford Journal of International Law* 40, 2004, p. 284.

23 Margriet Drent et al., « Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen » [Coopération militaire internationale : obstacles et opportunités], *Clingendael Policy Brief* n° 6, 2011, p. 5.

tactiques de l'UE: en cas de crise imprévue, les pays participants doivent s'accorder sur l'opportunité politique et la possibilité militaire d'une intervention. Une prise de position contraire de la part d'un des partenaires peut alors nuire aux relations au sein de l'entente. Il faut donc chercher à l'éviter. Cela impose, avant de s'engager dans une étroite coopération opérationnelle, de bien réfléchir aux conditions à fixer et au choix des pays participants, en se laissant principalement guider par le processus décisionnel politique, la culture stratégique et la volonté de supporter les risques liés à l'envoi de militaires (voir paragraphe II.1).

Il est possible qu'à l'avenir, la dépendance mutuelle des partenaires en matière de capacités militaires soit telle, qu'ils ne puissent participer efficacement à une opération sans la coopération active de leurs partenaires. L'AIV estime que le danger d'une telle situation n'est pas tant la perte de pouvoir de décision au niveau national que le blocage de la préparation des interventions. En effet, selon le processus décisionnel intergouvernemental appliqué par l'OTAN comme par l'UE, les États ne peuvent être contraints de collaborer à la mise en œuvre de décisions prises à la majorité. Dans la pratique aussi, il est difficilement imaginable que des parlements critiques et vigilants, comme celui des Pays-Bas, donnent leur accord à la participation à des opérations militaires, pour la seule raison que d'autres pays sont devenus tributaires de nos capacités militaires et font politiquement pression pour qu'elles soient mises à disposition. A fortiori s'il s'agit d'interventions au sol d'un niveau tactique peu élevé, les risques étant alors importants car les dangers pour les militaires sont alors le plus manifestes. La décision des parlements nationaux est généralement déterminée par l'estimation des risques qu'un déploiement conjoint fait courir à leurs troupes et l'importance des intérêts sécuritaires nationaux impliqués. Il incombe alors aux gouvernements de les convaincre que le niveau de risques est acceptable compte tenu de l'objectif de l'opération et des résultats escomptés²⁴.

I.2 Coopération multilatérale de défense

La coopération multilatérale européenne de défense remonte à 1949, date où l'OTAN a été créé pour assurer la défense collective du territoire de l'Alliance. Les Pays-Bas ne pouvaient protéger leur intégrité territoriale sans devenir tributaires d'autres pays, en particulier des États-Unis, une dépendance considérée pendant des décennies comme la meilleure façon de garantir leur souveraineté nationale.

La fin de la Guerre froide et l'évolution progressive vers des forces au caractère expéditionnaire ont donné une nouvelle impulsion à la coopération dans le cadre de l'OTAN ainsi que de l'UE, l'orientant davantage sur la coopération capacitaire. Nous nous arrêterons ci-dessous sur les objectifs et les résultats des diverses initiatives entreprises en ce sens au cours des vingt dernières années.

I.2.1 Initiatives de renforcement des capacités dans le cadre de l'OTAN

Les lacunes opérationnelles des pays participant à la campagne du Kosovo en 1999 ont conduit à faire de la coopération capacitaire une nouvelle priorité de l'Alliance. L'Initiative sur les capacités de défense (DCI), lancée à la fin de la même année, visait avant tout à améliorer la mobilité stratégique des forces, c'est-à-dire à permettre de déplacer des unités sur de plus grandes distances. Cela nécessitait des investissements supplémentaires dans des avions de transport et une bonne coordination internationale pour

24 AIV, avis n° 48, *Maatschappij en krijgsmacht* [Société et forces armées], La Haye, avril 2006.

optimiser l'efficacité de leur mise en œuvre. Depuis 1999, les Pays-Bas cherchent à former avec leurs alliés européens un pool de transport aérien et maritime afin de réduire la dépendance d'organismes extérieurs (civils) (voir paragraphe I.3)²⁵.

La DCI s'avérant trop ambitieuse, le Sommet de Prague de 2002 a établi la liste des capacités nécessaires pour faire face aux nouvelles menaces en matière de sécurité et adopté un ensemble de mesures connu sous le nom d'Engagement capacitaire de Prague (PCC). Plus ciblé, le PCC met lui aussi l'accent sur le transport stratégique et le soutien logistique pour les opérations extérieures.

Commandement allié Transformation

Créé en 2003, le Commandement allié Transformation (ACT) est le deuxième commandement stratégique de l'OTAN. Il est chargé de coordonner les efforts des membres de l'Alliance en matière de doctrine afin de déterminer le mode de mise en œuvre des opérations futures et les capacités nécessaires. Il élabore de nouveaux concepts opérationnels, les évalue sur la base de la recherche, des expériences et du développement technologique et en favorise la mise en œuvre par la formation et l'entraînement. C'est sous sa direction qu'est publié l'Examen des besoins de défense, une étude bisannuelle exposant l'orientation stratégique du développement des forces de l'OTAN et permettant l'identification des capacités nécessaires et des insuffisances sur laquelle sont basées les initiatives de renforcement. Ceci notamment dans le but de mieux harmoniser l'effort multinational et de permettre le développement conjoint des capacités de l'Alliance au profit d'une souveraineté européenne et transatlantique partagée. L'ACT ne peut cependant que piloter ce processus, n'ayant aucun pouvoir de contrainte à cet égard.

Transport stratégique

Du fait de la multiplication des opérations hors zone, les capacités, réduites, de transport aérien et maritime sont davantage sollicitées pour assurer le déplacement de personnel et de matériel. La livraison du nouvel avion de transport militaire A400M, commandé par certains pays européens, notamment les plus grands, aura lieu au plus tôt en 2014. C'est pourquoi seize membres de l'OTAN, dont les Pays-Bas, et deux pays partenaires, ont signé en 2006 un accord avec la Russie et l'Ukraine pour l'affrètement de six gros Antonov. Cette Solution intérimaire pour le transport aérien stratégique (SALIS), qui permet de pallier temporairement les lacunes de l'OTAN (le projet SALIS s'achève en 2012) fait apparaître clairement sa dépendance opérationnelle de parties externes. En complément de ce projet, dix pays de l'OTAN, dont les Pays-Bas, et deux pays partenaires, qui ne sont pas en mesure de se procurer leur propre aéronef de transport stratégique, ont décidé l'acquisition conjointe de trois Boeing C-17, dans le cadre de l'Initiative sur la capacité de transport aérien stratégique (SAC). Chaque pays participant s'est engagé à acheter un certain nombre d'heures de vol par an. Ainsi, les Pays-Bas en disposent de 500, ce qui équivaut à la moitié d'un C-17. Ce procédé permet aux petits et moyens pays de répondre de façon plus autonome aux besoins de capacité de transport stratégique en cas d'opérations hors zone, et de réduire ainsi leur dépendance d'organismes extérieurs, privés ou non.

Soutien logistique aux opérations extérieures

Le soutien logistique d'opérations hors zone et de grands exercices demande de la part de tous les pays de l'OTAN une planification et une mise en œuvre complexes et

25 Rapport sur la défense 2000, 29 novembre 1999, p. 53.

coûteuses. De l'organisation internationale de maintenance des systèmes d'armes qu'elle était à l'origine, l'Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement (NAMSA) est devenue ces dernières années un prestataire de services logistiques et une agence de passation de marchés pour les opérations militaires et les exercices de grande envergure. Ainsi, elle est responsable de quasiment l'ensemble de l'organisation et du cantonnement des militaires de l'ISAF à l'aérodrome de Kandahar et au quartier général à Kaboul. Le ministre de la Défense a affirmé dans un discours récent que les contrats internationaux passés par l'intermédiaire de la NAMSA ont permis de diminuer de moitié le coût du cantonnement des militaires néerlandais à Kandahar. La coopération internationale en matière logistique confiée à la NAMSA génère donc des économies substantielles, permettant des investissements supplémentaires dans les maigres capacités militaires²⁶.

Une défense intelligente (Smart Defence)

Dans un discours prononcé début 2011, le secrétaire général de l'OTAN, affirmant qu'œuvrer à l'amélioration de la sécurité, y compris en période de crise financière et d'austérité budgétaire, était un devoir fondamental de l'Alliance²⁷, a défendu une nouvelle approche nommée *Smart Defence*, composée de deux volets : accroître la sécurité avec des moyens réduits et investir suffisamment dans notre sécurité future. Comment garantir un monde plus sûr avec des ressources financières limitées ? En mutualisant des capacités restreintes et souvent onéreuses, en définissant des priorités sécuritaires adéquates, en réduisant la bureaucratie inutile et en veillant à la coordination internationale des réductions budgétaires nationales touchant à la défense. À cet égard, l'expertise de l'OTAN sera précieuse pour les pays. Pour ce qui est du deuxième volet, l'investissement dans notre sécurité future, des efforts supplémentaires en matière de recherche et de développement transnationaux seront indispensables. Cela nécessite de privilégier les programmes de recherche multinationaux et d'intensifier la coopération avec le secteur privé.

Sous la direction de l'ACT, un groupe de travail élabore des propositions de coopération multinationale concernant l'achat, l'exploitation et l'entretien des capacités militaires, qui doivent déboucher sur la définition de nouveaux projets communs lors du sommet de 2012²⁸. Ceci dans la ligne du paquet de Lisbonne de 2010 regroupant une dizaine de capacités prioritaires. Pour mettre en œuvre la *Smart Defence* sans qu'elle double avec l'initiative de Gand, l'OTAN doit collaborer étroitement avec l'UE. L'AIV constate que depuis 1999, l'Alliance n'a que modestement réussi à réduire les lacunes militaires de l'Alliance. Les engagements des chefs d'État et de gouvernement en matière de développement de capacités communes ont été les plus productifs dans le domaine du transport stratégique et de la coopération logistique. Si la création de l'ACT en 2003 a donné une impulsion à l'élaboration concertée de doctrines et de concepts opérationnels, dont la Force de réaction de l'OTAN (NRF), elle a jusqu'à présent généré peu d'initiatives multinationales d'acquisition et d'exploitation de capacités militaires. Ce qui prouve les limites de l'approche descendante de développement conjoint de capacités.

26 Discours d'ouverture du séminaire Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement par le ministre de la Défense, Rijswijk, 20 mai 2011.

27 Discours du secrétaire général de l'OTAN, *Building security in an age of austerity*, Conférence sur la sécurité, Munich, 4 février 2011.

28 Ministre de la Défense, Lettre à la Chambre sur l'ordre du jour annoté de la réunion des ministres de la Défense de l'OTAN des 8 et 9 juin prochains à Bruxelles, La Haye, 26 mai 2011.

1.2.2 Développement des capacités de l'UE

Souhaitant renforcer ses capacités militaires, l'UE a mis en place en 1999 une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) afin de combler ses faiblesses dans le domaine du transport stratégique, de la logistique, du renseignement stratégique, des unités du génie et de la protection NBC. Les Pays-Bas ont activement participé au Plan d'action européen sur les capacités (PAEC) et à l'objectif d'Helsinki, en insistant sur l'importance d'éviter tout doublonnement des capacités avec l'OTAN. Les projets prometteurs de la PAEC, caractérisée par une approche ascendante marquée, relèvent depuis 2004 de l'EDA²⁹.

Agence de défense européenne

La création de l'EDA en 2004 est le fruit d'un compromis entre, d'une part, la volonté française de disposer d'un solide instrument de pilotage descendant pour le développement des capacités de l'UE et, d'autre part, la position du Royaume-Uni souhaitant réduire au minimum les investissements dans les institutions européennes. De petite taille et dotée d'un budget limité, l'EDA devait augmenter la synergie entre les États de l'UE en matière d'évaluation des besoins, de politique d'acquisition d'équipements, de recherche et de technologie de défense ainsi que sur le plan de l'harmonisation des législations régulant le marché de la défense. L'Agence doit stimuler la coopération ascendante par le biais de projets et de programmes communs, auxquels, en principe, tous les États membres ainsi que des parties ou pays tiers peuvent participer. Il est rare que cela se produise dans la pratique, et ce n'est d'ailleurs pas nécessaire, car l'EDA permet justement la mise en place d'une multitude de structures de coopération ponctuelle entre un nombre limité de pays dans les domaines variés cités plus haut. Le raisonnement à la base d'une telle coopération est en fait très simple : investir à court terme pour économiser à long terme³⁰. Les programmes concernés sont relativement ciblés : formation à l'utilisation de l'hélicoptère pour les opérations extérieures, laboratoire mobile pour les incidents avec engins explosifs improvisés (IED), échange de données et d'information pour le réseau de surveillance maritime (MARSUR) et élaboration d'une nouvelle génération de systèmes de lutte antimines marines, dont des systèmes non habités (UMS)³¹.

À quoi ont abouti tous ces efforts ? Les résultats tangibles ne sont encore guère nombreux, notamment à cause des réticences britanniques, les plus concrets ayant été obtenus dans le cadre de la formation à l'utilisation de l'hélicoptère lancée en 2009 en concertation avec l'OTAN. Des 114 équipages qui, en 2009 et 2010, ont reçu cette formation en vue d'opérations extérieures, 63 ont été envoyés en Afghanistan. Par ailleurs, l'OTAN pallie son manque d'hélicoptères pour les opérations hors zone en apportant des améliorations techniques aux vieux appareils de pays de l'Europe de l'Est. Ces deux démarches ont permis de diminuer les insuffisances en hélicoptères pour les opérations hors zone, en l'occurrence en Afghanistan.

29 Voir la réponse du gouvernement à l'avis no 31 de l'AIV, *Militaire samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen* [La coopération militaire en Europe : possibilités et limites], La Haye, 17 octobre 2003 ; budget 2005 de la défense, p. 108-109.

30 Interview de Jon Mullin, Directeur Capacités à l'EDA, Bruxelles, 9 septembre 2011.

31 Entretien avec Claude-France Arnould, directrice de l'EDA, Bruxelles, 8 septembre 2011 ; voir également le site <<http://www.eda.europa.eu/Publications>>, consulté le 6 octobre 2011.

À ce jour, l'EDA n'a pas généré de grands programmes novateurs, comme le développement d'un nouveau type d'avion de reconnaissance non habité ou d'un char, parce que dans ces projets, les intérêts industriels nationaux ont la priorité. Seuls 20 % de l'ensemble des dépenses européennes pour l'acquisition de matériel militaire sont financés sur une base binationale ou multinationale. Les achats communs sont donc davantage l'exception que la règle³², conséquence de l'application abusive de l'article 296 du traité instituant la Communauté européenne, qui autorise les États membres à ne pas appliquer les règles du marché interne lorsque des intérêts sécuritaires essentiels sont en cause. Les avantages économiques et industriels de chaque pays passent avant l'intérêt partagé du renforcement des capacités et de la souveraineté de l'UE, ce qui freine la standardisation des équipements et contribue à la fragmentation du marché européen de la défense. La mise en place par l'EDA d'un code de conduite sur les marchés publics de la défense a cependant augmenté la transparence des procédures. Ce code politiquement contraignant prévoit que les marchés d'une valeur supérieure à 1 million d'euros doivent être ouverts aux offres émanant d'autres pays de l'UE³³.

L'opération de l'OTAN en Libye a également mis en évidence des insuffisances importantes du côté européen, notamment en ce qui concerne la capacité de repérer les cibles ennemies et de les détruire avec une grande précision, ainsi que le ravitaillement en vol. Les enseignements tirés de cette mission conduiront sans doute l'EDA à élaborer de nouveaux programmes communs de renforcement des capacités, tout particulièrement sur le terrain de l'approvisionnement en vol, des munitions intelligentes ainsi que du renseignement, de la surveillance et de la reconnaissance. Les ministres de la Défense de l'Union ont l'intention de prendre des décisions à cet égard au printemps 2012³⁴.

Traité de Lisbonne

L'article 42, paragraphe 6, du traité de Lisbonne, en l'occurrence le traité sur l'Union européenne (TUE), ouvre la possibilité d'une coopération structurée permanente (CSP) aux États remplissant des critères élevés de capacités militaires en vue des missions les plus exigeantes. Selon un protocole séparé, annexé au traité, les États désirant participer à la CSP doivent s'engager à :

- s'efforcer d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense ;
- rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique ;
- prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces ;

32 Interview de Dick Zandee, Bruxelles, 9 septembre 2011 ; Direction générale des politiques externes de l'Union, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Bruxelles, avril 2011, p. 9.

33 Dick Zandee, *Europese defensiesamenwerking: kiezen en delen!* [Coopération européenne de défense : choisir et partager !], *Atlantisch perspectief* no. 2, 2007.

34 Interview de Jon Mullin, Directeur Capacités à l'EDA, Bruxelles, 9 septembre 2011.

- coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler les lacunes européennes constatées ;
- participer au développement de programmes d'équipements dans le cadre de l'Agence européenne de défense³⁵.

La CSP est la forme la plus poussée de coopération de défense, allant de la mutualisation des moyens et des formations jusqu'au déploiement intégré des forces et la spécialisation des rôles. Elle est en outre considérée comme le moteur d'une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC, anciennement PESD) crédible. Aux termes de l'article 3 du Protocole de la CSP, l'EDA doit évaluer régulièrement si les États participants remplissent les obligations capacitaires librement contractées, et en faire rapport une fois par an³⁶.

Deux ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les États membres hésitent encore à s'engager dans la mise en œuvre concrète de la CSP, comme cela est apparu lors d'un séminaire organisé à ce sujet pendant la présidence espagnole en mars 2010. Des incertitudes subsistent quant à cette coopération renforcée : s'agit-il de former un groupe meneur ou plusieurs ? Et cela ne risque-t-il pas d'être source de division au sein de l'Union ? Le risque de creusement du fossé entre les États engagés dans une coopération renforcée et les autres est réel³⁷.

Outre la CSP, le traité de Lisbonne introduit deux autres nouveautés intéressantes. Se référant à l'article 51 de la Charte des Nations unies, le TUE établit, à l'article 42, paragraphe 7, qu'au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens. D'une teneur comparable à celle de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord³⁸, cette clause instaure une obligation d'assistance militaire dans la PSDC, tout en précisant expressément que cela n'affecte pas les engagements souscrits au sein de l'OTAN, ni le statut de neutralité de certains États membres³⁹.

35 Article 2 du Protocole sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne.

36 Sven Biscop et Jo Coelmont, *Europe, Strategy and Armed Forces: The making of a distinctive power*, Routledge, Londres, 2011, p. 75-76 ; Margriet Drent en Dick Zandee, *Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union*, Institut néerlandais des relations internationales (Clingendael), janvier 2010, p. 72.

37 Margriet Drent en Dick Zandee, *Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union*, Institut Clingendael, janvier 2010, p. 74.

38 En réalité, cette obligation d'assistance est plus stricte pour les États membres de l'UE qui sont tenus de fournir « aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir ». Le traité de l'Atlantique Nord laisse les pays libres de choisir les moyens à engager.

39 Kees Homan, « Europese Defensie na Lissabon » [La défense européenne après Lisbonne], *Armex*, juin 2008, p. 4 ; S.N. Mengelberg et M.E. Drent, « Een effectievere Europese Unie? De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid » [Une Union européenne plus efficace ? Les conséquences du traité de Lisbonne pour la Politique de sécurité et de défense commune], *Militaire Spectator* n° 11, 2010, p. 549.

Par ailleurs, une clause de solidarité est formulée à l'article 222⁴⁰. La teneur n'en est du reste pas vraiment nouvelle, car, le 25 mars 2004, à la suite des attentats de Madrid, le Conseil européen avait déjà adopté une déclaration, juridiquement non contraignante, allant dans le même sens. Cette clause peut être activée si un ou plusieurs États membres sont victimes d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Elle prévoit un rôle possible pour les capacités de défense et vise à établir un lien efficace entre sécurité intérieure et extérieure⁴¹. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires offerts par les États membres, pour répondre à toute menace terroriste sur son territoire ou porter assistance en cas de catastrophe, naturelle ou d'origine humaine. Les États membres se coordonnent au sein du Conseil. Les modalités de mise en œuvre de cette clause par l'Union sont définies par une décision adoptée par le Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Afin de permettre à l'Union et à ses États membres d'agir d'une manière efficace, le Conseil européen procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles elle est confrontée⁴².

La clause de solidarité établie, le Parlement européen a demandé d'ouvrir le débat sur la création d'une force européenne de protection civile, rapidement mobilisable en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle⁴³. À cet égard, il est intéressant de considérer le rapport Barnier⁴⁴, qui recommande une analyse systématique du rôle complémentaire que peuvent remplir les moyens militaires. Ainsi les équipes dédiées par exemple à l'aide humanitaire devraient aussi comprendre des personnels de la défense. Aux yeux de l'AIV, cela offrirait la possibilité pratique de concrétiser la coopération civilo-militaire au niveau européen.

40 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), Cinquième partie L'action extérieure de l'Union, Titre VII Clause de solidarité.

41 Note sur la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union dans le contexte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, Lettre des ministres de la Défense et des Affaires étrangères, n° 973, Conseil Affaires générales et Conseil Affaires étrangères, 21 501 – 02, 16 juin 2010 ; voir: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-973.html>>.

42 <http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/PartnerPosts/tabid/671/PostID/2242/language/en-US/Default.aspx>; Sara Myrdal et Mark Rhinard, *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?*, Occasional Papers no. 2, 2010, Swedish Institute of International Affairs.

43 S.N. Mengelberg et M.E. Drent, « Een effectievere Europese Unie? De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid » [Une Union européenne plus efficace ? Les conséquences du traité de Lisbonne pour la Politique de sécurité et de défense commune], *Militaire Spectator* no. 11, 2010, p. 551 ; Résolution du Parlement européen du 19 juin 2008 sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union en cas de catastrophes, 27 novembre 2009, C 286 E/15.

44 Pour une force européenne de protection civile : europe aid Rapport de Michel Barnier, 9 mai 2006. <http://www.inhesj.fr/fichiers/risques_et_crisis/securitecivile/GC_rapBarnier_ReponseUEauxcrises.pdf>. Consulté le 17 janvier 2012.

Initiative de Gand

Sous la pression de la crise financière et des réductions budgétaires, les ministres de la Défense ont convenu à l'automne 2010 d'intensifier la coopération militaire en Europe. Cette volonté, connue sous le nom d'initiative de Gand, est nourrie par la conviction largement partagée que les mesures d'austérité qui touchent les forces armées pèsent sur le niveau d'ambition de la PSDC, et qu'une étroite collaboration est donc plus nécessaire que jamais. Pour l'instant, cette dernière sera toutefois moins poussée que la CSP, l'initiative mettant l'accent sur les possibilités de mutualisation et de partage des moyens militaires. Un document de réflexion présenté par l'Allemagne et la Suède propose que les États membres procèdent à une analyse systématique de leurs capacités en les répartissant en trois catégories : ce qui devrait rester du seul domaine national, ce qui peut être mis en commun sans donner lieu à une importante dépendance mutuelle et ce qui se prête au partage international des rôles et des tâches, rendant les pays directement tributaires les uns des autres⁴⁵. Sur la base de ces analyses nationales, l'EDA et le Comité militaire européen formuleront des propositions concrètes de coopération de défense entre pays, axées plus particulièrement sur la mutualisation et le partage⁴⁶. Ces propositions tiendront compte des aspects suivants : renforcement des capacités militaires, amélioration de l'interopérabilité, réduction des coûts grâce aux économies d'échelle et implications politiques souhaitées de la coopération. Si, en ces temps de rigueur, c'est la dimension financière qui suscite le plus d'intérêt, l'AIV estime toutefois les autres critères tout aussi importants.

La contribution financière des Pays-Bas à la PESD : le cas des drones MALE⁴⁷

Entre 2003 et 2006, les Pays-Bas ont réservé au total 130 millions d'euros du budget de la défense au renforcement des capacités militaires européennes, puis 50 millions annuels au titre de la provision PESD⁴⁸. Pour mieux dégager l'efficacité et l'efficacité des efforts néerlandais en la matière, il peut être utile d'analyser l'affectation de ces crédits, notamment : le développement avec la France d'une capacité de drone MALE, une convention de transport aérien avec l'Allemagne, la transformation du quartier général du corps germano-néerlandais et la formation d'agents supplémentaires de la Maréchaussée en vue de leur participation aux missions internationales de police civile. Le terme de PESD dans l'intitulé de la provision est d'ailleurs quelque peu trompeur, étant donné que le renforcement des capacités visé profite autant à l'OTAN qu'à la PESD (aujourd'hui PSDC).

Le déroulement de la coopération avec la France permet de mieux comprendre les conditions de réussite de tels projets. En mai 2001, les Pays-Bas et la France concluent un accord de coopération sur le développement de drones MALE, axé à l'origine sur la création d'une capacité binationale composée de deux volets, l'un français, l'autre néerlandais. Au-delà du développement et de l'acquisition de drones, la coopération

45 Document de réflexion germano-suédois, *European Imperative – Intensifying Military Cooperation in Europe*, novembre 2010.

46 Conclusions du Conseil sur le développement des capacités militaires, 3055^e Conseil Affaires étrangères (Défense), Bruxelles, 9 décembre 2010.

47 MALE : moyenne altitude, longue endurance.

48 Lettre à la Chambre « *Defensie en het Strategisch Akkoord* » [La défense et l'accord stratégique], 8 novembre 2002.

s'appliquait également au déploiement d'activités communes de formation, d'entretien et de logistique, et prévoyait même d'éventuelles interventions conjointes dans le cadre d'opérations de gestion de crise⁴⁹. En 2006, le projet n'est pas prolongé : la France a unilatéralement décidé de participer à un nouveau programme de drones, l'EuroMALE, développé par EADS, une entreprise européenne de défense où elle est largement représentée. Elle prend cette décision sans en informer les Pays-Bas, qui se retirent finalement du projet, officiellement parce qu'ils donnent la préférence à un système de drones MALE déjà disponible sur le marché⁵⁰.

Pourquoi cette initiative a-t-elle avorté ? Le choix de la France comme partenaire, alors que l'armée de l'air néerlandaise était traditionnellement plutôt tournée vers les États-Unis, répondait à l'intérêt croissant des Pays-Bas pour la coopération européenne de défense. De plus, le gouvernement de l'époque souhaitait améliorer ses relations avec ce partenaire européen, ce qui avait conduit à la création, en février 2000, du Conseil de coopération franco-néerlandais. S'inscrivant dans cette ligne et donc doté d'un caractère politique marqué, le projet d'équipement en drones MALE était suivi de près par le ministère des Affaires étrangères et la direction politique de la Défense. Cependant, la mise en œuvre a pâti du manque relatif d'expérience des deux pays en matière de coopération bilatérale de défense. La communication était difficile, et une entente sur la standardisation du système impossible. Les Pays-Bas, qui finançaient le projet à 25 %, étaient traités comme un partenaire de deuxième rang, ce qui empêchait toute participation sérieuse de leur part. En outre, le Predator, un drone MALE américain, entre-temps devenu opérationnel, donnait de bons résultats. Enfin, l'armée de l'air néerlandaise était quelque peu prise au dépourvu par la forte confusion d'intérêts, chez son partenaire, entre le ministère de la Défense et l'industrie de l'armement⁵¹. À l'époque, Thalès et EADS, les deux concurrents sur le marché de la défense, étaient intéressés par le développement du système de drone MALE. Les besoins et les intérêts néerlandais sont alors passés au second plan, le ministre français de la Défense finissant par annoncer, à la grande surprise des Pays-Bas, que la France optait pour l'EuroMALE.

1.2.3 Coopération régionale de défense

Certains proposent de confier à des structures de coopération régionale ou à des groupements de pays partageant les mêmes vues le développement de capacités militaires qui seraient ensuite mises à la disposition de l'OTAN et de l'UE. De tels groupements faciliteraient l'approfondissement de la coopération. Un ancien agent de l'EDA nuance toutefois ce point de vue, estimant qu'au niveau stratégique et opérationnel (structure de commandement et quartiers généraux opérationnels), cette intensification n'est possible que dans le cadre de l'OTAN et de l'UE⁵².

49 Lettre à la Chambre des représentants du ministre de la Défense, Frank de Grave, 28 mai 2002, document parlementaire 28 000, n° 30.

50 Lettre à la Chambre des représentants du secrétaire d'État à la Défense, Cees van der Knaap, « Onbemande vliegtuigen (UAV) » [Drones], 20 septembre 2006, document parlementaire 30 806, n° 1.

51 Interview d'un agent du ministère de la Défense, 28 octobre 2011.

52 Tomas Valasek, *Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military collaboration*, Centre for European Reform, Avril 2011; Interview de Dick Zandee, Bruxelles, 9 septembre 2011.

Coopération Benelux

Modèle de la future Communauté économique européenne (CEE), le Benelux a eu, dans les premières années de l'après-guerre, un grand intérêt politique. Il était considéré, non sans raison, comme le laboratoire d'une coopération approfondie. Une fois la CEE puis l'UE mises en place, son importance s'est amenuisée. Avant une concertation européenne, ses trois pays membres continuent cependant à s'efforcer d'harmoniser leurs positions dans le cadre de la coopération politique Benelux, afin de donner plus de poids à leurs voix⁵³.

Les Néerlandais et les Belges s'interrogent actuellement sur l'opportunité de l'intensification de la coopération en matière de défense et de politique de sécurité au sein du Benelux. Selon un expert belge, la première démarche qui s'impose est l'examen commun préalable de leurs plans nationaux de défense. L'acquisition, le stationnement et l'entretien communs des avions de combat et de transport est le premier pas vers une coopération renforcée de leurs forces aériennes, à l'instar de celle mise en place entre les marines des deux pays (voir paragraphe I.3)⁵⁴.

Coopération nordique de défense

En 2009, les ministres de la Défense danois, finlandais, islandais, norvégien et suédois ont lancé le mécanisme de coopération régionale Nordefco (Coopération nordique de défense). Bien que ne coopérant pas tous au sein des mêmes structures (la Norvège et l'Islande sont membres de l'OTAN, la Suède et la Finlande de l'Union européenne, seul le Danemark appartient aux deux), les pays scandinaves ont, de par leur histoire et leur situation géographique, des intérêts stratégiques et politiques communs. Nordefco distingue cinq domaines de coopération, dont la responsabilité est confiée à un des partenaires :

- développement stratégique (Suède) ;
- capacités (Finlande) ;
- ressources humaines et formation (Danemark)
- entraînement et exercices (Norvège) ;
- opérations (Suède)⁵⁵.

L'objectif principal de cette initiative est de renforcer les armées des pays participants tout en bénéficiant de synergies entre ces dernières. Selon un rapport de T. Stoltenberg, ancien ministre norvégien, d'ici quinze à vingt ans, les pays scandinaves ne pourront plus disposer de forces armées crédibles, s'ils ne resserrent pas leurs liens⁵⁶. Sans viser la mise en place d'une union de défense, Nordefco prouve que les pays scandinaves ont opté pour une interprétation moderne du concept de souveraineté, qui doit leur permettre, en intensifiant leur coopération, d'accroître la capacité d'action de

53 Kees Homan et Jan Rood, « Een nieuw leven voor de Benelux? [Le renouveau du Benelux ?] », *Atlantisch perspectief* no 4, 2011, p. 14-18; AIV, avis no 53, *BENELUX, nut en noodzaak van nauwere samenwerking* [Benelux, utilité et nécessité d'une coopération renforcée], La Haye, février 2007.

54 Sven Biscop, Bruxelles, 8 septembre 2011.

55 NORDEFECO military level annual report 2010, février 2011.

56 Thorvald Stoltenberg est le père du Premier ministre actuel, Jens Stoltenberg. Thorvald Stoltenberg, *Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009*, février 2009, p. 28.

chacun. Les ministères des Affaires étrangères des cinq pays ont publié une déclaration de solidarité qui stipule :

« Ministers discussed potential risks inter alia natural and man-made disasters, cyber and terrorist attacks. Should a Nordic country be affected, the others will, upon request from that country, assist with relevant means. [...] The Ministers pointed out that the Nordic declaration on solidarity will be followed up through practical measures, such as cooperation in the field of cyber security, as a first step⁵⁷. »

La décision de la Norvège d'acheter le chasseur américain JSF plutôt que le Gripen suédois, guère appréciée à Stockholm, montre que pour les pays scandinaves, Nordefco n'est pas systématiquement prioritaire sur d'autres cadres de coopération internationale.

1.3 Coopération bilatérale

Les forces armées néerlandaises entretiennent avec un grand nombre de pays des relations de coopération bilatérale plus ou moins étroites selon les cas, intensives avec quelques pays seulement – et encore ne concernent-elles généralement qu'une des armées. Les trois plus importantes structures en la matière sont la coopération belgo-hollandaise dans le domaine de la marine (Benesam), le corps germano-néerlandais et la force amphibie britannique-néerlandaise (UK/NL AF). Par ailleurs, le présent paragraphe s'arrêtera brièvement sur les objectifs et les résultats intermédiaires du récent accord franco-britannique de coopération militaire signé en novembre 2010.

Benesam

En 1948, la Belgique et les Pays-Bas décident de placer en temps de guerre leur marine sous un même commandement, donnant ainsi naissance à la structure Benesam. À la fin de la Guerre froide, les deux marines, convaincues des avantages, notamment financiers, d'un rapprochement également en temps de paix, multiplient les accords de coopération sur l'achat et l'entretien des bâtiments ainsi que sur les formations et exercices communs, l'ancrage institutionnel suivant en 1996 avec la création de l'état-major de l'Amiral Benelux à Den Helder⁵⁸. Malgré ce quartier général commun, les Pays-Bas et la Belgique peuvent décider en toute indépendance de faire intervenir leurs propres navires et leurs propres équipages, cette décision restant du ressort des gouvernements et des parlements nationaux. Cette forme de coopération allie ainsi les avantages, entre autres financiers, de l'intégration des états-majors et de la répartition des tâches en matière d'entretien du matériel avec la garantie d'autonomie d'intervention. Les économies réalisées de la sorte permettent aux deux pays de conserver des capacités qu'ils ne pourraient financer seuls.

Le gain est le plus clair pour les frégates et les navires de lutte antimines, car les deux pays utilisent le même matériel. Ils possèdent chacun des chasseurs de mines tripartites et des frégates polyvalentes construites par les Pays-Bas. Selon la division des tâches choisie, la Belgique a la responsabilité de l'entretien des premiers ainsi que de la formation et de l'entraînement de ses équipages, les Pays-Bas se chargeant des

⁵⁷ *The Nordic declaration on solidarity*, Helsinki, 5 avril 2011.

⁵⁸ Site <http://www.defensie.nl/marine/organisatie_marine/commando_zeestrijdkrachten/internationale_samenwerking/samenwerking_met_belgie>, consulté le 20 octobre 2011.

secondes et de leurs propres équipages⁵⁹. Tous deux ont décidé l'acquisition de l'hélicoptère NH-90, version navale, capable d'opérer à partir des frégates polyvalentes⁶⁰. Les possibilités de mutualisation actuellement à l'étude, concernant l'achat, l'entretien et la formation pour cet appareil, s'inscrivent dans la suite logique de la coopération existante. Il paraît logique qu'à moyen ou long terme, les marines néerlandaise et belge élaborent un plan commun de contribution au comblement des insuffisances des forces navales européennes.

La confiance mutuelle est très développée. Ainsi, lorsqu'en 2010, pendant sa présidence de l'UE, la Belgique souhaite prendre le commandement de l'opération européenne Atalanta devant les côtes somaliennes, elle demande aux Pays-Bas de lui fournir une frégate de commandement, car elle ne dispose pas de cette capacité⁶¹.

Corps germano-néerlandais

Durant la Guerre froide, la présence du 1^{er} corps d'armée néerlandais dans la plaine de l'Allemagne du Nord, sa zone d'opération, et le stationnement de plusieurs unités de l'armée de terre dans ce pays donne déjà naissance à une coopération intense entre les forces terrestres allemandes et néerlandaises. Le 30 août 1995, cinquante ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Pays-Bas et l'Allemagne écrivent l'histoire en signant, en présence du Premier ministre néerlandais Wim Kok et du chancelier allemand Helmut Kohl, la création du 1^{er} corps germano-néerlandais. C'était la première fois en Europe que deux états-majors de corps d'armée étaient totalement intégrés. Au sein du nouveau quartier général, toutes les fonctions étaient également réparties et le commandement ainsi que quelques postes clés étaient confiés à tour de rôle à l'un des deux pays. Un commandant pouvait exercer, au sein même de la caserne, son autorité sur les militaires d'un autre pays, ce qui était unique. Les pays acceptaient donc d'abandonner une part de leur souveraineté nationale, même si la décision de déployer les unités militaires concernées était prise dans les capitales nationales. Au tournant du siècle, l'état-major du corps d'armée binational est transformé en quartier général multinational à déploiement rapide (HRFHQ), répondant ainsi à un important besoin de l'OTAN et de l'UE. L'Allemagne et les Pays-Bas en assurent conjointement la direction, disposant à cet égard d'une capacité de 420 militaires. Contrairement à la Benesam, aucun des pays ne peut décider seul le déploiement du quartier général (dans sa totalité ou non).

L'expérience de la coopération au sein du 1^{er} corps d'armée germano-néerlandais a été utile au déploiement conjoint des unités terrestres allemandes et néerlandaises dans plusieurs opérations de gestion de crise, comme la KFOR en 1999/2000 et l'ISAF en 2002/2003 et actuellement dans le Kunduz. Le HRFHQ a été déployé deux fois comme quartier général de l'ISAF (en 2003 et en 2009) et deux fois comme quartier général de la composante terrestre de la force de réaction de l'OTAN (en 2005 et en 2008) ; il a également joué un rôle important dans l'élaboration du concept de cette force.

59 Kees Homan en Jan Rood, « Een nieuw leven voor de Benelux? [Une nouvelle vie pour le Benelux ?] », *Atlantisch perspectief* n° 4, 2011, p. 17.

60 Site <<http://www.mil.be/aircomp/subject/index.asp?LAN=nl&FILE=&ID=272&PAGE=11&MENU=0>>, consulté le 7 novembre 2011.

61 Finalement, la France ayant refusé de lui remettre le commandement de l'opération, la Belgique a retiré sa demande. Entretien avec Sven Biscop, Bruxelles, 8 septembre 2011.

Cette collaboration a donné une impulsion aux ententes en matière de matériel, notamment pour le développement du véhicule de reconnaissance Fennek, du char blindé Boxer, et d'un obusier blindé. À leur tour, ces ententes ont débouché sur des formations communes, par exemple pour l'obusier blindé. Le HRFHQ actuel, qui devrait continuer à être le moteur de l'approfondissement du rapprochement entre les armées de terre allemande et néerlandaise, est considéré par les deux pays comme le point d'ancrage d'une coopération militaire efficace⁶².

Force amphibie UK/NL

L'unité amphibie britannico-néerlandaise est créée en 1975 suite aux réductions budgétaires ayant frappé les deux marines deux ans auparavant. L'infanterie de marine néerlandaise était même menacée de suppression. Devant cette situation, les Pays-Bas cherchent à se rapprocher du Royaume-Uni et un bataillon de fusiliers marins néerlandais est adjoint à la troisième brigade de commandement britannique, formant ensemble l'unité de débarquement de la force amphibie UK/NL AF. Les éléments néerlandais et britanniques ne sont pas intégrés si bien qu'ils peuvent être déployés indépendamment les uns des autres. S'il ne s'agit pas non plus d'une coopération permanente, des exercices conjoints sont toutefois organisés le plus souvent possible sur la base d'une doctrine commune et la coordination s'étend aux domaines de l'acquisition de matériel et des formations⁶³.

Depuis la fin des années quatre-vingt, des unités de la force amphibie ont certes participé à plusieurs opérations de débarquement, notamment pour protéger les populations kurdes dans le nord de l'Irak⁶⁴ et à Sarajevo pendant la guerre des Balkans, mais la force n'est jamais intervenue dans sa totalité ni dans le cadre d'une opération amphibie. Début 2010, l'UK/NL AF constituait le noyau du groupement tactique britannico-néerlandais, qui n'a lui non plus jamais été déployé. Selon certaines études, cela s'expliquerait par la disparité des traditions politiques entre les deux pays, surtout en matière de déploiement de troupes. D'une façon générale, le Royaume-Uni est moins réticent que les Pays-Bas à faire appel à la force militaire pour appuyer ses objectifs politiques. De plus, s'agissant de l'envoi de troupes, l'autorité réelle du Parlement britannique est nettement plus faible que celle de son homologue néerlandais⁶⁵. Ce sont là des différences qui, à l'avenir aussi, peuvent entraver le déploiement opérationnel de la UK/NL AF⁶⁶.

62 Site <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2011/05/10/46182412/Nederland_en_Duitsland_verdiepen_samenwerking>, consulté le 7 novembre 2011.

63 Marc Brinkman, « The Dutch Contribution to the UK/NL Amphibious Force: Adapting to changes in the global security situation », *RUSI Military Operations Today*, été 2006.

64 Lors de l'opération *Provide Comfort*, un bataillon d'infanterie de marine et un bataillon de soutien du génie étaient placés sous le commandement de la 3e brigade de commandement britannique.

65 L'opération de l'OTAN en Libye a rouvert le débat sur le rôle du Parlement britannique dans la décision d'envoi de troupes. Le ministre des Affaires étrangères, William Hague, a annoncé une loi rendant obligatoire la consultation du Parlement.

66 Margriet Drent et al., « Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen » [Coopération militaire internationale : obstacles et opportunités], *Clingendael Policy Brief no. 6*, septembre 2011; M. Houben et D. Peters, « The deployment of Multinational Military Formations: Taking political institutions into account », *CEPS Policy brief n° 36*, juin 2003.

Coopération de défense franco-britannique

L'accord de coopération de défense signé par les deux plus grandes puissances militaires de l'UE prévoit, outre la création d'une Force expéditionnaire commune interarmées, de resserrer les liens en matière de développement d'armes nucléaires, de logistique et de formation pour la future flotte d'avions de transport A400M, d'acquisition d'une nouvelle génération de drones, d'utilisation partagée des porte-avions et de développement de technologies pour leurs sous-marins. Lancées en 2007, les négociations de l'accord n'ont abouti qu'en 2010.

Le renforcement de la coopération industrielle et opérationnelle doit apporter une réponse à la précarité de la situation financière des armées des deux pays qui, par ailleurs, ont compris que, militairement, ils ne faisaient plus le poids l'un sans l'autre. Si le Premier ministre Cameron et le président Sarkozy ont souligné que cet accord ne portait en aucun cas atteinte à la souveraineté des deux pays, les engagements semblent pourtant aller dans le sens de la dépendance mutuelle sur certains terrains et de l'intégration progressive de plusieurs capacités. Il faudra cependant des années pour que cette coopération débouche sur des résultats concrets, particulièrement en matière d'acquisition commune⁶⁷.

L'importance stratégique du rapprochement franco-britannique n'est pas facile à apprécier. Jette-t-il les bases d'une nouvelle capacité militaire européenne qui se soustrait au processus décisionnel et aux obstacles institutionnels que connaissent l'OTAN et l'UE en matière de sécurité ? Ou bien vise-t-il la création d'un pôle franco-britannique mettant ses moyens militaires conjoints à la disposition de l'UE, de l'OTAN ou des opérations de gestion de crise sous mandat des Nations unies⁶⁸ ? Ce partenariat peut être le signe du déclin de la confiance de ces pays dans les institutions de sécurité tous azimuts que sont l'OTAN et l'UE. La France et le Royaume-Uni semblent vouloir ainsi indiquer que leurs intérêts sécuritaires nationaux ne sont pas suffisamment garantis par la coopération organisée dans le cadre de ces deux structures.

I.4 Autres formes de coopération

Centre de coordination des mouvements Europe

Les capacités de transport aérien et maritime ont été qualifiées d'insuffisantes par l'OTAN et l'UE. Les frais d'achat et d'entretien du matériel nécessaire sont cependant très élevés. Aussi plusieurs initiatives multinationales ont-elles été lancées ces dernières années pour générer des capacités supplémentaires de transport de matériel et de personnel militaire, par air (SALIS/Antonov, SAC/C-17, A400M) et par mer (navires rouliers).

Le Centre de coordination des mouvements Europe (MCCE) est né de la fusion en 2007 du Centre de transport aérien européen (EAC) et du Centre de coordination du transport maritime (SCC). Il a en outre pour mission de coordonner le transport par voie de terre (ferroviaire ou routier) et le déploiement d'avions ravitailleurs. Les 25 pays participants,

67 Interview avec Tomas Valasek, La Haye, 30 septembre 2011; Dick Zandee, « Brits-Franse defensie-samenwerking: pro of contra Europa » [La coopération de défense franco-britannique : pour ou contre l'Europe ?], *Internationale Spectator*, 65, n° 2, février 2011, p. 67-70.

68 Julian Lindley-French, « Britain and France: Bringing strategic sanity back to Europe? », *Atlantisch Perspectief* 2011 n° 1, p. 17-19.

tous membres de l'OTAN ou de l'UE, transmettent au MCCE la nature des capacités dont ils ont besoin et la date de leur mise en œuvre, celui-ci assurant la coordination des chargements, des itinéraires et des destinations. Le principe de cette coopération est que les pays mettent leur capacité de transport « résiduelle » à la disposition d'autres pays. Ainsi, des avions ou des navires du pays X transportant des équipements militaires vers un théâtre d'opérations pourront au retour être utilisés par le pays Y pour rapporter du matériel sur son territoire. Cela permet d'accroître le taux d'occupation des moyens de transport⁶⁹.

Commandement européen de transport aérien

En 2006, l'Allemagne et la France ont décidé de s'engager dans une coopération plus étroite en matière de transport aérien, allant plus loin que la coordination des besoins en transport basée sur l'exploitation optimale des capacités résiduelles réalisée au sein du MCCE. Les deux pays souhaitaient placer l'ensemble de leur flotte aérienne sous un commandement conjoint. Les Pays-Bas et la Belgique ayant par la suite rejoint cette initiative, les quatre pays ont signé en 2010 un accord entérinant le transfert d'autorité d'une grande partie de leur flotte au Commandement européen de transport aérien (EATC). Basé à Eindhoven, l'EATC, opérationnel depuis fin 2010, emploie 160 personnes⁷⁰.

L'EATC permet un usage plus efficace des avions disponibles, des économies sur l'affrètement d'appareils de transport et une réduction du personnel opérationnel. Les Pays-Bas espèrent ainsi économiser 10 % à 15 % sur la location d'appareils tandis que l'Allemagne et la Belgique ont dissous leurs commandements nationaux de transport aérien. La création d'un commandement conjoint présente l'inconvénient de limiter l'autonomie nationale et de favoriser le parasitisme. Pour remédier au premier, le principe du « carton rouge » a été instauré, qui donne aux pays, à titre exceptionnel, la possibilité d'exiger des appareils pour des opérations nationales. Le second devrait être pallié grâce au système d'administration virtuel, Atares, basé sur l'évaluation du coût horaire de vol d'un C-130. Ce système permet également le règlement des coûts d'utilisation de tous les types d'avions entre les pays participants⁷¹.

Au-delà de la mutualisation des avions de transport et de la création d'un commandement conjoint, la coopération vise à terme l'entretien du matériel et la formation du personnel, ambition qui a été prise en compte dans la structure organisationnelle de l'EATC. Quoi qu'il en soit, les pays participants conservent toute leur indépendance en cas de déploiement opérationnel et n'effectuent des vols qu'avec leurs propres équipages.

Force de gendarmerie européenne

La Force de gendarmerie européenne (FGE) a été créée à l'initiative de cinq États membres de l'UE (Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal), auxquels la Roumanie est venue se joindre en 2008. La Turquie a le statut d'observateur, la Lituanie et la

69 MCCE Working Board Director's Report, janvier 2011.

70 Stefan Wilmers et Christian John, « European Air Transport Command. Transition from ATC to EATC », *European Security and Defence*, avril 2011, p. 37-38.

71 Entretien avec le colonel Th. Rikken, ancien chef de projet pour l'EATC, La Haye, 14 octobre 2011.

Pologne celui de partenaires⁷². Les effectifs totaux des corps de gendarmerie des pays participants s'élèvent à quelque 250 000 agents. La force a pour mission de consolider les capacités civiles de gestion de crise, les services de police sont chargés de la mise en œuvre venant compléter ou remplacer la police locale. Ces capacités peuvent être assorties d'une composante militaire dans le cadre de la coopération civilo-militaire (CIMIC)⁷³. Le quartier général de la FGE se trouve à Vicenza (Italie), qui est doté des équipements nécessaires à un déploiement rapide dans les théâtres de crise. La force n'est du reste pas une unité permanente : c'est un corps de gendarmerie ad hoc rapidement déployable (dans les 30 jours), composé de 800 membres au maximum, nombre qui, sur la base du catalogue des capacités d'Helsinki peut cependant être porté à 2 300.

Opérant selon les concepts opérationnels d'une unité de police intégrée, la FGE comporte trois éléments :

- un élément mobile, axé sur la mission générale de police, y compris le maintien de l'ordre public et la sécurité ;
- un élément spécialisé intégrant des capacités de police, notamment en matière d'enquête, d'armes et de tactiques spéciales et de surveillance des frontières ;
- un élément de soutien logistique⁷⁴.

La FGE peut faire partie d'une mission de police civile, mais peut également se charger du renforcement des capacités de police au sein d'une structure de commandement militaire⁷⁵, ce qui en fait un instrument aux possibilités de déploiement multiples.

La FGE peut intervenir en premier lieu sous l'égide de l'UE, mais aussi sous celle de l'OTAN, de l'ONU, de l'OSCE et de coalitions ad hoc. Dans le premier cas, elle relève de la responsabilité politique du Comité politique et de sécurité, l'organe permanent de l'UE chargé du contrôle politique et du pilotage stratégique de la PSDC. La coordination politique et militaire est confiée au Comité interministériel de haut niveau (CIMIN), où siègent les représentants des pays participant à la FGE. Le CIMIN est également responsable de la nomination du commandant de la force. Les positions clés sont occupées à tour de rôle par les six pays selon un calendrier fixé à l'avance.

Jusqu'à présent, la force a été déployée dans trois missions de police, la première dans le cadre de l'opération Althea de l'UE en Bosnie-Herzégovine, lancée en décembre 2004. Elle a également été intégrée à la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) mise en place après le tremblement de terre de janvier 2010. Par ailleurs, grâce à son expertise de haut niveau en matière de police civile, la force continue à jouer un rôle qualitatif considérable dans la mission de renforcement des capaci-

72 <<http://www.eurogendfor.org/referencetexts/Observer%20and%20procedures%20for%20LNOs.pdf>>.

73 Marleen Easton, Monica den Boer, Jelle Janssens, René Moelker et Tom Vander Beken (red.), *Blurring Military and Police Roles*, La Haye, Eleven Publishers, 2010.

74 Pour les provisions, le réapprovisionnement, l'entretien, la récupération et l'évacuation du matériel, le transport, les soins médicaux et de santé.

75 Michiel de Weger, *The Potential of the European Gendarmerie Force*, Institut Clingendael, mars 2009.

tés de police (ISAF/NTM-A)⁷⁶ en Afghanistan⁷⁷. Sa contribution est plus importante que celle de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL). Enfin, une analyse de scénario et une étude de faisabilité avaient été effectuées en vue d'un éventuel déploiement en Libye, mais l'intervention de la FGE n'a pas été sollicitée.

En résumé, la FGE est une organisation de coopération multilatérale flexible dotée d'un siège et d'une structure permanente de commandement. Étant donné les capacités de niche dont elle dispose, il paraît judicieux d'envisager son renforcement⁷⁸. Deux scénarios sont possibles : accorder le statut de partenaire à des pays participant à la Politique européenne de voisinage ou même à des membres de l'OSCE⁷⁹. Ou bien consolider l'ancrage de la force au sein de l'UE, en tant que structure de coopération entre six États membres (y compris les partenaires et les observateurs), par exemple en la remodelant en coopération structurée permanente (CSP) ou bien en coopération renforcée conformément à l'article 20 du TUE.

76 L'abréviation NTM-A signifie *NATO Training Mission in Afghanistan*.

77 J.L. Hovens et G.A.G. Elk (red.), *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*, La Haye, 2011, p. 10, 139 et 149.

78 Michiel de Weger, *The Potential of the European Gendarmerie Force*, Institut Clingendael, mars 2009.

79 Il importe de faire la distinction entre adhésion et coopération. Selon la déclaration d'intention de 2004, la FGE peut coopérer, dans une situation concrète, avec un grand nombre d'organisations (dans la pratique les unités de la FGE s'exercent aussi avec des partenaires éventuels), mais une coopération plus étroite exige l'adhésion. Il existe trois types de participants : les membres (État membre de l'UE disposant d'une gendarmerie), les observateurs (candidat officiel à l'entrée dans l'UE disposant d'une gendarmerie) et les partenaires (État membre de l'UE dont l'organisme concerné ne répond pas à tous les critères d'une gendarmerie).

II Les leçons de la coopération européenne

Depuis plusieurs décennies nous sont vantés les avantages politiques, militaires et financiers d'une coopération européenne plus poussée dans le domaine de la défense, notamment par les Pays-Bas. Ses partisans, hommes politiques, mais aussi militaires de haut rang ou groupes de réflexion indépendants, affirment que chacun des acteurs a tout à gagner à une telle coopération. Pourtant, dans la pratique, celle-ci est souvent difficile à mettre en place. Le chapitre précédent ayant dressé un tableau des différentes pistes multilatérales, bilatérales et régionales susceptibles d'aboutir à un mode de coopération efficace et économique, nous nous pencherons maintenant sur les enseignements à tirer des expériences passées afin de dégager des éléments permettant, comme le gouvernement nous en a priés, de formuler des recommandations concrètes en vue d'approfondir l'ancrage international de la défense néerlandaise.

II.1 Souveraineté, coopération et intérêt d'une culture stratégique

Si les accords de coopération opérationnelle intégrée sont si peu nombreux, c'est en grande partie, sinon uniquement, en raison de la crainte d'entamer la souveraineté nationale au sens traditionnel du terme et, partant, de perdre une part d'autonomie dans les décisions relatives aux forces armées. Paradoxalement, si les États européens participent ensemble aux missions internationales, ils s'y préparent séparément. Dès lors que l'on considère la souveraineté comme « l'aptitude à servir au mieux les intérêts nationaux par l'action extérieure », l'intensification de la coopération et l'élargissement des liens internationaux s'imposent comme des aspects indispensables à la garantie de nos intérêts et l'acquisition d'une influence. En outre, comme nous l'avons déjà noté, la souveraineté européenne partagée présente en réalité plus d'importance que la stricte souveraineté nationale.

L'absence de vision commune embrassant les intérêts européens en matière de défense constitue l'obstacle principal à la coopération. La définition d'une telle vision est plus facile si les États ayant la volonté de coopérer partagent les mêmes convictions. Qu'est-ce que cela implique pour les pays souhaitant mettre en œuvre un partenariat de coopération opérationnelle renforcée ? Ils doivent choisir leurs partenaires en s'assurant que le processus politique décidant de l'envoi de leurs forces armées, leur culture stratégique et leur volonté de prendre part aux risques sont conformes aux leurs. La coïncidence de ces trois paramètres conditionne la réussite de la coopération dans le cadre d'un engagement militaire conjoint. Ainsi, en Allemagne comme aux Pays-Bas, la décision d'intervenir militairement hors zone est prise en étroite concertation par le Parlement et le gouvernement. Dans ces deux pays, l'envoi de troupes n'est possible que s'il est approuvé par la majorité du Parlement. Au Royaume-Uni au contraire, le gouvernement peut décider l'engagement expéditionnaire des troupes britanniques sans consulter le Parlement. Cette différence peut expliquer pourquoi le corps germano-néerlandais a été déployé dans sa totalité dans le cadre d'opérations de gestion de crise, contrairement à la Force amphibie néerlandaise-britannique.

La culture stratégique d'un pays recouvre les convictions, idées et normes présidant à l'utilisation des moyens militaires à des fins de sécurité. Elle résulte de l'histoire du pays, de sa situation géopolitique, de ses institutions politiques et de son expérience de l'intervention militaire par le passé. Elle détermine en grande partie la volonté d'un État à engager son armée hors de ses frontières et à l'exposer à des risques. Des pays

partageant une culture stratégique semblable, pensons aux États-Unis et au Royaume-Uni, mais aussi à ce dernier et à la France, seront mieux à même de coopérer sur le plan opérationnel. Hierbij valt te denken aan de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, maar ook aan Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Inversement, la brigade franco-allemande n'a pu être envoyée en Afghanistan du fait des divergences de vue au sujet de la nature de l'opération et des contraintes afférentes (*caveats*)⁸⁰.

Les Pays-Bas possèdent une culture stratégique à mi-chemin entre le volontarisme américain, britannique ou français et la circonspection allemande. S'ils acceptent de participer à des missions risquées, ils exigent un mandat conforme au droit international et la mise en place d'une approche civilo-militaire cohérente visant à renforcer la sécurité, la stabilité et le droit. Cette position leur ayant permis d'envisager une coopération tant avec l'Allemagne qu'avec le Royaume-Uni, les Pays-Bas peuvent être vus comme un vecteur entre les différents pôles de coopération au sein de l'Europe.

II.2 Maintenance conjointe du matériel

S'il peut paraître moins exaltant que la coopération des troupes sur le terrain, l'entretien conjoint du matériel de défense permet de réaliser d'importantes économies d'échelle, en se basant sur les systèmes d'armement utilisés par les États membres. Les Pays-Bas s'efforcent ainsi de concentrer l'entretien des avions F-16 à Woensdrecht, dans la *Maintenance Valley*, sans grand succès auprès des autres États européens. Il semble à cet égard logique d'élargir la coopération actuelle avec l'Allemagne pour l'entretien des obusiers blindés, des unités équipées de Patriots, ainsi que des véhicules blindés à roues Boxer et Fenek. Assurer conjointement l'entretien, l'achat des pièces de rechange et la gestion des munitions peut permettre à l'armée de terre de réduire ses dépenses, à l'instar de la marine qui gère avec la Belgique l'entretien des frégates polyvalentes et des engins antimines.

La concentration des activités de maintenance impliquant la suppression d'emplois sur d'autres sites, cette forme de coopération reste difficile à mettre en place et peut se heurter à des réticences politiques et sociales, *a fortiori* en période de crise économique. Il est donc important de répartir équitablement les charges et les bénéfices qu'elle génère entre les pays partenaires.

Le regroupement des services logistiques soutenant les opérations militaires, comme dans le cas de la NAMSA qui joue le rôle d'agence contractant les marchés pour les missions de l'OTAN, permet à la fois d'améliorer la qualité de la chaîne logistique et de réduire les coûts supportés par les pays contributeurs de troupes. En retour, les pays doivent accepter de mettre leurs propres experts militaires à la disposition de la NAMSA ou de toute autre agence contractante.

II.3 La standardisation comme catalyseur de coopération

Augmenter la standardisation permet en principe de réduire les coûts d'élaboration et d'acquisition des systèmes d'armement. Mais en réalité, cela n'est pas si simple.

⁸⁰ Tomas Valasek, *Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military collaboration*, Centre for European Reform, avril 2011, p. 21 ; Rem Korteweg, *The Superpower, the Bridge-Builder and the Hesitant Ally. How Defense Transformation Divided NATO (1991-2008)*, Leiden University Press, 2011, p. 407-411.

Ainsi, au cours des dix prochaines années, les pays européens mettront en service des blindés de 23 types différents et de calibres divers. À l'exception du Boxer germano-néerlandais, des véhicules sont le fruit d'un processus d'élaboration et de fabrication national répondant à des besoins nationaux. De même, la grande diversité des navires de guerre européens est due au nombre – 21 – de chantiers navals opérant dans seize pays différents. Il reste donc un long chemin à parcourir pour parvenir à standardiser les systèmes d'armement en Europe. Pour commencer, il faut qu'un groupe de pays partageant la même optique définisse de façon collective ses besoins et exigences, en veillant à ne prendre en compte que les intérêts militaires, et non ceux des industries nationales de défense. Parallèlement, il faut éviter que la multiplication des exigences formulées par les divers pays ne se traduise par une augmentation des coûts, comme ce fut le cas pour les hélicoptères NH-90. L'achat en commun s'est en effet souvent révélé plus onéreux du fait de divergences nationales inutiles.

Le plan d'investissement de la Défense doit avant tout se fonder sur les insuffisances en matériel au niveau européen. Dans un deuxième temps, la standardisation du matériel militaire constitue la meilleure base pour une coopération internationale durable en matière de logistique, d'entretien, de formation et d'entraînement. En épargnant relativement la souveraineté et l'indépendance des États, une telle forme de coopération peut séduire davantage que d'autres formes plus poussées. L'utilisation d'un matériel identique est une condition essentielle à l'organisation de formations et d'entraînements conjoints, comme dans le cas de l'Allemagne pour les obusiers blindés ou de la Belgique pour les blindés chenillés YPR, les formations de parachutistes et, à l'avenir les drones de reconnaissance. Des formations communes pourraient également être créées dans domaines de compétences spécifiques, tels que le saut en parachute, la plongée, l'alpinisme. Enfin, la coopération entre les différentes formations militaires pourrait être renforcée, par exemple en développant progressivement le Collège européen de sécurité et de défense.

Toutefois, la coopération internationale pour le matériel de défense ne doit pas être brandie par l'armée pour protéger ses intérêts dans le cadre du plan d'investissement de la Défense. À cette condition, on pourra aussi envisager une coopération avec les pays – la Belgique, le Danemark, la Norvège – souhaitant remplacer leurs F-16 par des JSF (*Joint Strike Fighter*)⁸¹.

II.4 Les intérêts industriels et économiques : une force antagoniste

Les intérêts économiques et industriels des pays concernés forment souvent un obstacle au renforcement de la coopération internationale pour le matériel de défense. En Europe, les entreprises nationales bénéficient de près de quatre-vingt pour cent des investissements réalisés dans le secteur de la défense. La diversité du matériel des forces armées européennes le reflète bien : outre plus d'une vingtaine de véhicules de combat différents, elles possèdent sept modèles d'hélicoptères, quatre de tanks, trois d'avions de chasse et un large assortiment de frégates et autres engins flottants. Cette préférence nationale est la plus marquée dans les industries fournissant la marine

81 Margriet Drent e.a., « *Internationale Militaire Samenwerking: Knelpunten en Kansen* » [Coopération militaire internationale : obstacles et opportunités], *Clingendael Policy Brief* n° 6, septembre 2011, p. 6-8 ; Dick Zandee, « *Europa moet, ook voor defensie!* », [L'Europe est une nécessité, pour la Défense aussi], *Atlantisch perspectief* n° 6, 2010, p. 6-7 ; entretien avec F. Sijtsma, La Haye, 30 août 2011 ; entretien avec Thomas Valasek, La Haye, 30 septembre 2011.

et l'armée de terre. Notons cependant que dans le cadre du traité de coopération de défense franco-britannique, la France et le Royaume-Uni ont ouvert la voie à une collaboration plus poussée dans le domaine de l'armement, ce qui constitue une avancée positive.

L'EDA, qui n'a eu jusqu'à présent qu'un effet très limité sur le protectionnisme de ce secteur, décrit l'industrie néerlandaise de la défense comme modeste en comparaison de ses homologues européennes, et pourvue d'une structure proche des PME. Les Pays-Bas ne semblent par conséquent pas en mesure de jouer un rôle prépondérant, au niveau européen, dans la limitation du protectionnisme du secteur de la défense. De plus, le secteur aérien néerlandais est fortement orienté vers la coopération transatlantique, en particulier pour la mise au point du JSF. Néanmoins, les Pays-Bas doivent plaider auprès de l'Union européenne pour la libéralisation du marché de la défense⁸².

II.5 Investir pour économiser

On pense souvent, à tort, que la coopération internationale constitue un moyen rapide de réaliser des économies sur le budget de la défense. Or il ne faut pas négliger son coût initial, qui recouvre notamment les capacités de management nécessaires à son élaboration et les investissements permettant la mise en place de dispositifs conjoints, nouveaux ou non. Les Pays-Bas ont ainsi investi près de 10 millions d'euros dans l'aménagement du site de l'EATC sur la base aérienne d'Eindhoven⁸³. Il est donc fondamental de chercher à maîtriser les coûts de la coopération au moment de l'élaboration des projets.

Soulignons en outre que pour être efficace, la coopération opérationnelle exige plusieurs années d'entraînement et d'exercices communs, comme l'illustre la qualité de notre travail avec l'armée de terre allemande, due à une longue collaboration dans les plaines d'Allemagne du Nord durant la Guerre froide. C'est un aspect sur lequel il faut insister.

II.6 Plus d'attention pour la coopération civilo-militaire au sein de l'UE

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 a ouvert de nouvelles perspectives à la coopération civilo-militaire dans l'UE. La clause de solidarité et celle d'assistance mutuelle offrent des pistes pour renforcer la coordination et la coopération concernant les capacités civiles et militaires des États membres, en vue de lutter contre la menace terroriste sur le territoire européen et de mettre en place une aide en cas de catastrophe. Pour les missions de formation ou de création de services de police hors de l'Union, l'UE peut également faire appel de façon plus fréquente à la FGE, ce qui accroît la valeur ajoutée de la PESC. Comme précédemment indiqué, il est possible d'envisager à terme l'intégration de cette niche au mécanisme de la CSP, à condition que celui-ci permette la formation de plusieurs groupes de coopération renforcée.

82 Margriet Drent et Dick Zandee, *Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union*, Institut Clingendael, janvier 2010, p. 60 ; entretien avec Dick Zandee, Bruxelles, 9 septembre 2011.

83 Entretien avec le colonel Th. Rikken, ancien chef de projet pour l'EATC, La Haye, 14 octobre 2011.

Par ailleurs, il semble possible de mieux exploiter les synergies dans le cadre du développement de technologies civilo-militaires. Dans certains secteurs de recherche tels que les communications satellites, la transmission de données et les capteurs, l'industrie militaire accuse un net retard sur le civil. Il apparaît par conséquent souhaitable de définir, dans le cadre du programme de recherche européen dans le domaine de la sécurité de la Commission européenne, un budget commun pour la sécurité intérieure et extérieure. Son financement devra nécessairement faire l'objet d'accords entre la Commission et l'EDA⁸⁴.

II.7 Les obligations de la coopération

Si elle comporte de nombreux avantages, la coopération européenne en matière de défense n'en implique pas moins certaines obligations. Regrouper les capacités nationales de défense au sein d'un pool multinational, tel que celui de l'EATC pour les transports aériens militaires, nécessite que les partenaires s'engagent à en assurer le maintien et l'entretien. Le rapport final d'exploration intitulé *Repères pour l'armée du futur (Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst)* souligne que les mesures de rigueur touchant les budgets de défense européens risquent de pénaliser en même temps les projets et les liens de coopération existants⁸⁵. C'est ce qui s'est produit lors d'une précédente réorientation, lorsque le gouvernement néerlandais a décidé de façon unilatérale de mettre fin à un projet germano-néerlandais sur les missiles Patriot, ou après le changement de gouvernement en Norvège en 2003, qui a signifié l'arrêt du projet *Noorse deal*. À cet égard, la récente décision des Pays-Bas de réduire les capacités de management engagées au QG du corps germano-néerlandais est peu propre à susciter la confiance de cet important partenaire stratégique qu'est l'Allemagne. La réussite de la coopération en matière de défense exige pourtant de pouvoir se fier sans réserve à la loyauté de ses partenaires. De même, l'abandon des frégates polyvalentes dans le cadre des réorientations budgétaires envisagées par les Pays-Bas aurait été perçu comme un affront par les autorités belges, partenaires de cette coopération navale. Notons qu'à l'avenir, les achats de matériel pour la marine néerlandaise devront se faire en étroite concertation avec la Belgique, et l'on est bien sûr en droit d'attendre la réciproque⁸⁶.

II.8 Coopération entre l'OTAN et l'UE

Au cours des dix dernières années, l'Union européenne et l'OTAN se sont efforcées d'améliorer les capacités militaires de leurs États membres en vue d'interventions hors zone. De nombreuses initiatives à l'intitulé pompeux ont été lancées par l'une comme par l'autre à cet effet, sans grand succès. Souvent, la lenteur des progrès réalisés est imputée à l'effet doublon de ces efforts parallèles. Pourtant, répétons-le, les États membres sont responsables de leur propre planification en matière de défense et de l'achat de leur matériel militaire. Les insuffisances militaires persistantes de l'Europe en interventions hors zone sont dues à la faiblesse de la coopération matérielle entre les États membres, et non à la redondance des programmes de l'UE et de l'OTAN.

84 Entretien avec Dick Zandee, Bruxelles, 9 septembre 2011.

85 Explorations interministérielles, rapport final *Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* [Repères pour l'armée du futur], La Haye, 2010.

86 F. Sijtsma, La Haye, 30 août 2011 ; Sven Biscop, Bruxelles, 8 septembre 2011.

Les contacts informels entre les autorités de l'UE et de l'OTAN, notamment l'EDA et le Commandement allié Transformation (ACT), offrent suffisamment d'opportunités pour harmoniser les priorités et répartir les projets de renforcement capacitaire. La plupart de ceux élaborés dans le cadre de l'EDA ou de l'OTAN étant le fait d'un nombre limité de pays, il est tout à fait possible d'en traiter au niveau des commandements. Ainsi, l'EDA s'occupe actuellement d'un projet de protection contre les armes biologiques tandis que l'OTAN se concentre sur les menaces chimiques. En revanche, il est impossible de coordonner des projets relatifs à un besoin collectif de l'OTAN ou de l'UE tant que le blocage politique de Chypre et de la Turquie sur la coopération UE-OTAN n'est pas levé.⁸⁷

II.9 Force de réaction rapide de l'UE et de l'OTAN

La coopération internationale en matière de défense ne consiste pas uniquement à renforcer les capacités militaires, mais vise aussi à mettre ces dernières efficacement en œuvre lors des missions. Dans cette optique, il est indispensable de disposer de concepts opérationnels valables et d'effectuer des entraînements conjoints. La NRF et les Groupements tactiques de l'UE jouent un rôle majeur dans la transformation des armées en forces expéditionnaires, l'accroissement de l'interopérabilité entre les unités militaires des pays participants, ainsi que pour la préparation d'interventions multinationales efficaces au cours des missions futures. Jusqu'à présent, leur engagement opérationnel est apparu politiquement irréalisable, à l'exception de l'action humanitaire de la NRF à la suite de l'ouragan Katrina et du tremblement de terre au Pakistan. L'un des principaux obstacles reste la question de savoir qui doit assumer les coûts liés aux interventions de la NRF et des Groupements tactiques. Un financement commun n'étant envisageable que pour une part limitée de ces coûts, les pays contributeurs de troupes, comme on pouvait s'y attendre, sont réticents face à la mise en œuvre d'une force de réaction rapide.

À l'issue d'une période d'exercice et d'entraînement conjoints, puis d'une phase de disponibilité de six mois, les formations de la NRF et des Groupements tactiques sont dissoutes. La Pologne a suggéré de convertir la coopération opérationnelle ponctuelle au sein de la NRF et des Groupements tactiques en structures de coopération semi-permanentes permettant à des groupes de pays de participer à tour de rôle à des opérations⁸⁸. L'AIV considère qu'il faut soutenir ce point de vue. Une telle conversion est en effet susceptible d'encourager le renforcement de la coopération opérationnelle entre les pays participants. Les Pays-Bas y prendront certainement part. Il sera possible d'inciter les États européens ne possédant pas, contrairement aux Pays-Bas, de force armée expéditionnaire à se spécialiser dans une niche intégrée à la NRF ou aux Groupements tactiques, sur le modèle de la République tchèque dans le domaine de la détection et de la protection NBC. L'AIV estime que cette proposition doit être développée dans le cadre de la *Smart Defence* de l'OTAN et de l'initiative européenne de Gand.

87 Dick Zandee, *EU-NAVO: minder politiek, meer pragmatisme* [UE-OTAN : moins de politique, plus de pragmatisme], *Internationale Spectator* n° 12, décembre 2011, p. 637-641 ; avis n° 67 de l'AIV, *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO* [Le nouveau concept stratégique de l'OTAN], La Haye, janvier 2010.

88 Entretien avec Tomas Valasek, La Haye, 30 septembre 2011.

III Approfondissement de la coopération européenne en matière de défense

La promotion de la coopération internationale de défense constitue le fil conducteur de la politique étrangère néerlandaise depuis la Seconde Guerre mondiale. Les Pays-Bas considérant une coopération étroite comme la meilleure des garanties pour leur sécurité et leur souveraineté, ils défendent au sein de l'UE et de l'OTAN l'idée d'une coopération sécuritaire plus poussée et se sont montrés un partenaire constructif dans le cadre des différentes initiatives de renforcement des capacités lancées par les deux organisations. La structure sécuritaire de l'OTAN et celle de la PSDC (ancienne PESD) résultent d'une approche descendante de la coopération internationale qui trouve ses racines dans le traité de l'Atlantique Nord de 1949 ainsi que dans la décision de l'UE de 1999 portant création de la PESD.

L'importance d'une coopération de défense sur un modèle ascendant, en complément de cette approche descendante, a été reconnue très tôt par les Pays-Bas et certains de leurs partenaires stratégiques. Il en a résulté principalement trois dispositifs bilatéraux (Benesam, le corps germano-néerlandais et la force amphibie britannico-néerlandaise) ainsi que plusieurs initiatives capacitaires multinationales dans le domaine du transport aérien (EATC, MCCE, SAC/C17, SALIS), qui ont contribué à améliorer l'interopérabilité et la capacité de déploiement des forces armées néerlandaises. L'AIV estime pourtant que les possibilités de coopération ascendante sont loin d'être épuisées.

Le présent chapitre pose les jalons d'une approche double mêlant une stratégie descendante appliquée à la coopération européenne et une piste ascendante permettant le renforcement de la coopération bilatérale avec les partenaires actuels et potentiels.

III.1 Stratégie descendante dans le cadre européen

Les États membres n'ont pas tous le même point de vue concernant le rôle de l'Union sur la scène internationale ainsi que les priorités et objectifs afférents en matière de politique de sécurité. Cela est ressorti clairement lors de la crise en Libye l'année passée et l'intervention de la communauté internationale sous l'égide de l'OTAN. Du fait des divergences entre la France et le Royaume-Uni d'une part, et l'Allemagne d'autre part, l'UE n'a pas vraiment pu jouer de rôle dans cette crise. Pour s'imposer comme un acteur de poids sur le continent européen et à ses portes, il lui faut une PSDC conséquente dotée d'un profil militaire bien défini. À cet effet, elle pourrait, à l'instar de l'OTAN, miser sur un concept stratégique ou une révision de la stratégie de sécurité⁸⁹. Un tel document de base fournirait également l'occasion de mieux harmoniser les responsabilités entre l'Union et l'OTAN en matière de sécurité. Il faut en tout cas prendre en compte les questions suivantes :

- Quel rôle l'utilisation de l'instrument militaire de la PSDC joue-t-elle et quelles sont les capacités militaires nécessaires à cette fin ?

⁸⁹ Voir aussi l'avis n° 67 de l'AIV, *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO* [Le nouveau concept stratégique de l'OTAN], La Haye, janvier 2010, p. 41.

- Est-il possible, sur le modèle du pacte de stabilité et de croissance pour l'euro, de prendre des engagements au sujet du volume des investissements de défense à réaliser par chaque État membre, en vue de combler les insuffisances militaires européennes ?
- Est-il possible d'élaborer des formes de CSP permettant de contourner l'absence de consensus sur l'élargissement et l'approfondissement de la coopération européenne en matière de défense ?
- Comment éviter que les défaillances de la coopération entre l'UE et l'OTAN au niveau politique paralysent une action conjointe dans le cadre d'opérations de gestion de crise ?

L'AIV estime que les Pays-Bas et les pays partageant la même optique doivent défendre l'idée d'une nouvelle stratégie européenne de sécurité tenant compte des lacunes opérationnelles de celle de 2003 et répondant aux questions posées ci-dessus. Le défi majeur de cette nouvelle stratégie réside dans la traduction des objectifs concrets en un processus européen de définition des besoins qui devra servir de base aux plans d'investissement de chacun des États membres. Il faut mettre fin à la situation actuelle dans laquelle les armées européennes se contentent d'une intervention conjointe sans que leurs choix budgétaires passent par une concertation au niveau international. Les chances de succès de cette nouvelle stratégie de sécurité dépendent de la volonté politique des États européens en matière militaire de consentir à l'interdépendance et d'investir en priorité dans le renforcement des capacités communes. Dans l'éventualité où il ne serait pas possible de rallier la totalité des États membres à une telle stratégie descendante, il faudrait chercher à recueillir l'adhésion du plus grand nombre possible d'États par le biais de la CSP. La mise en œuvre du processus de définition des besoins peut être confiée à l'EDA, qui contrôlerait également le respect des obligations en découlant. Cette approche descendante complète la stratégie de mutualisation et de partage initiée à Gand.

Dans le même temps, il faut veiller à poursuivre énergiquement le renforcement des capacités expéditionnaires auquel ont travaillé tant l'UE que l'OTAN et, dans le cas de cette dernière, ne pas perdre de vue les engagements pris à l'occasion de l'initiative capacitaire de Lisbonne en ce qui concerne :

- la défense antimissile ;
- les forces spéciales ;
- le soutien logistique commun par l'intermédiaire de la NAMSA ;
- l'achat et l'entretien commun des munitions et des pièces de rechange ;
- le repérage aérien ;
- le ravitaillement en vol ;
- la protection contre les EEI ;
- la coopération civilo-militaire ;
- la sécurité numérique.

Pour augmenter la cybersécurité et développer des capacités opérationnelles dans ce domaine, la coopération internationale est indispensable, comme l'AIV l'a montré dans son récent avis sur la guerre numérique⁹⁰.

90 Cf. avis n° 77 de l'AIV, *Digitale oorlogvoering* [La guerre numérique], La Haye, décembre 2011.

III.2 Approche ascendante à l'échelle bilatérale

Le choix des partenaires bilatéraux doit être effectué après avoir identifié les objectifs de la coopération. Dans les formes de coopération les moins poussées, comme la mutualisation et le partage, l'objet est l'exploitation optimale des moyens militaires restreints par deux ou plusieurs pays grâce à une gestion commune. La coopération navale avec la Belgique met en évidence les économies réalisées en choisissant de standardiser le matériel et de répartir les tâches d'entretien, de formation et d'entraînement entre les partenaires. Cela permet dans ce cas précis de préserver les capacités navales dont les coûts seraient trop élevés pour un pays seul. L'AIV estime que ce modèle de coopération bilatérale, baptisé Benesam, mérite d'être reproduit au bénéfice d'autres forces armées. Par conséquent, les partenaires potentiels devront avant tout être choisis parmi les pays favorables à la mutualisation ainsi qu'à la standardisation du matériel militaire, à l'entretien conjoint et à l'organisation en commun de formations et d'entraînements.

La coopération bilatérale a également pour but le déploiement conjoint d'unités en vue d'opérations militaires. C'est à cet effet qu'a été créé en 1995 le corps germano-néerlandais. Dans le cadre de cette forme de coopération opérationnelle intégrée, les partenaires doivent être choisis en fonction des divergences et des similitudes avec leur culture stratégique et leur mode de décision politique. En termes militaires, les avantages de l'action intégrée ne se font réellement sentir que lorsque les pays concernés partagent les mêmes vues politiques quant à la nature même de l'intervention militaire et aux risques à prendre. L'AIV est d'avis que le gouvernement néerlandais devrait examiner avec la plus grande attention les possibilités de coopération opérationnelle intégrée, sur le modèle du corps germano-néerlandais, à la condition qu'il existe un large soutien politique en ce sens dans les pays concernés. Outre les capacités militaires supplémentaires, une telle forme de coopération approfondie procure aux Pays-Bas, en tant que partenaire d'un dispositif opérationnel binational ou multinational, un accroissement de leur prestige politique et de leur influence au niveau international. Il semble par ailleurs nécessaire de consigner dans un traité les obligations mutuelles des partenaires d'un tel dispositif.

III.3 La coopération bilatérale : avec qui ?

Les principaux partenaires stratégiques des Pays-Bas au cours des dernières décennies ont été l'Allemagne, la Belgique, le Royaume-Uni et, dans le cadre d'une relation particulière de patronage, les États-Unis. Au vu des expériences largement positives du travail avec ces partenaires, il semble tout naturel de chercher à approfondir cette coopération. Il serait également souhaitable d'identifier les possibilités de coopération avec la France ainsi qu'avec les pays scandinaves, en particulier la Norvège et le Danemark.

Dans la perspective d'une collaboration plus étroite avec le *Royaume-Uni*, il importe de noter que les Britanniques optent explicitement pour la poursuite de la coopération avec les États-Unis et pour de nouvelles formes de partenariat poussé avec la France. Or ces pays siègent de façon permanente au conseil de sécurité de l'ONU, ce qui constitue un facteur déterminant pour leur politique de sécurité. Ils se caractérisent en outre par la rapidité de leur processus décisionnel et la fermeté de leur intervention militaire, comme on l'a vu lors de l'opération de l'OTAN en Libye. La coopération franco-britannique s'élaborant notamment dans le cadre de la force expéditionnaire commune interarmées (*Joint Expeditionary Task Force – JEF*), il faut se demander si celle-ci peut s'ouvrir à la participation d'autres États européens et à quelles conditions. Dans

l'affirmative, les Pays-Bas devront s'interroger sur leur volonté et leur aptitude à prendre part à cette force constituée d'environ cinq mille militaires issus des trois armées, dont l'objet, à l'issue des exercices conjoints qui ont débuté en 2011, sera de mener à bien des opérations difficiles de gestion de crise. À supposer qu'une contribution néerlandaise à la JEF soit envisageable, il restera à déterminer si les Pays-Bas sont prêts à l'engagement politique nécessaire à une action musclée en cas de missions à risques. Car c'est ce qu'implique la participation à la force interarmées.

L'AIV estime souhaitable que le gouvernement s'assure d'abord d'un large soutien politique en faveur de la participation néerlandaise à la JEF avant d'entamer les négociations avec la France et le Royaume-Uni en vue d'un apport concret et de la définition des obligations mutuelles. Il souligne à cet égard qu'une telle contribution serait bénéfique à la réputation et à l'influence de notre pays auprès de ses alliés européens. Influence qui va de pair avec la volonté d'assumer la coresponsabilité d'opérations à risques, fruits de décisions d'organisations internationales, en particulier le conseil de sécurité de l'ONU.

La collaboration avec les *États-Unis* repose sur trois piliers : la coopération aérienne, qui permet aux Pays-Bas d'utiliser les structures américaines d'entraînement et de formation des pilotes de chasse et des équipages d'hélicoptères, la coopération de surveillance côtière anti-drogue dans la zone caraïbe et la coopération opérationnelle ad hoc dans le cadre de l'OTAN. L'AIV juge limitées les possibilités de renforcer ces liens bilatéraux, étant donné les divergences de priorités sécuritaires et la différence de volume entre les armées des deux pays. En outre, les États-Unis axant davantage leur politique étrangère et de sécurité sur l'Asie et le Pacifique, parfois au détriment des relations transatlantiques, les perspectives de coopération avec les Pays-Bas, l'Europe et l'OTAN peuvent s'en trouver réduites.

Pour différentes raisons, l'*Allemagne* est un partenaire important avec lequel les liens de coopération doivent être renforcés. Tout d'abord, parce qu'elle tient un rôle de premier plan en Europe, y compris du point de vue monétaire. Ensuite, parce que l'Allemagne est de loin notre principal partenaire commercial. L'apport des Pays-Bas à l'économie mondiale s'effectue en grande partie par l'intermédiaire de leurs échanges avec l'Allemagne. De plus, les deux pays partagent les mêmes positions au regard de nombreux thèmes de politique étrangère et de sécurité. La nature et le rythme de leurs processus décisionnels relatifs aux interventions militaires sont en outre très semblables⁹¹. En vue de la suppression du service militaire, l'Allemagne s'est elle aussi dotée d'une armée professionnelle et les deux pays, qui utilisent globalement le même matériel, achètent leurs munitions en commun. Enfin, l'envoi conjoint d'unités militaires au Kosovo, entre autres, et l'intervention du quartier général à déploiement rapide en Afghanistan (à Kaboul et dans la province de Kunduz) ont porté leurs fruits. Tous ces éléments permettent d'envisager de manière positive une coopération plus étroite, et ce, pas uniquement au niveau des forces terrestres. C'est ce qu'illustrent la décision de réunir les capacités de défense aérienne Patriot des deux pays, selon le modèle Benesam, en

91. Avis n° 56 de l'AIV, *Inzet van de krijgsmacht: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming* [Le recours à l'intervention militaire : interaction des processus décisionnels national et international], La Haye, mai 2007, p. 18.

permettant à d'autres partenaires de s'y joindre⁹², ou l'exercice d'approche globale du quartier général à déploiement rapide du corps germano-néerlandais en octobre 2011, effectué avec le concours des ministères allemands et néerlandais des Affaires étrangères et d'organisations gouvernementales ou indépendantes. La poursuite de l'élaboration du concept d'approche globale et de la coopération avec des acteurs civils constitue la pierre angulaire de la transformation de l'OTAN, dans laquelle le quartier général à déploiement rapide jouera un rôle moteur.

Le 10 mars 2011, les ministres de la Défense du *Benelux* ont signé une déclaration d'intention visant à développer les possibilités de coopération et d'intégration dans le domaine militaire, sur le modèle de Benesam. Ils s'engagent par celle-ci à explorer les pistes de coopération dans le domaine aérien et terrestre, notamment pour la logistique, l'achat et l'entretien du matériel, la formation et la préparation, la veille et le transport aériens⁹³. On l'a vu, la coopération fonctionne mieux si les pays participants suivent peu ou prou la même politique de sécurité. De ce point de vue, les Pays-Bas sont plus proches du multilatéralisme de la Belgique que de la tendance unilatérale du Royaume-Uni ou des États-Unis. Il faut par ailleurs parvenir au constat politico-stratégique que, pour différentes raisons, la position des petits États membres de l'UE est mise à mal. Le resserrement des liens entre les États du Benelux semble par conséquent une réponse logique à la domination accrue des grands pays.

La coopération militaire avec la *France* peut être qualifiée de laborieuse, mais elle a tout de même remporté quelques modestes succès. Si la mise au point d'une capacité de drones entre 2001 et 2006 s'est soldée par un échec, les Pays-Bas en ont tiré des leçons utiles pour l'avenir : une coopération efficace est le fruit de plusieurs années d'efforts visant à établir une confiance mutuelle, en définissant des besoins et des plans d'investissement communs. C'est l'application de ces principes qui a fait la réussite de l'EATC, auquel prennent part l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas. La participation à la FGE constitue également un bel exemple de coopération multinationale réussie avec la France. Enfin, à une échelle plus réduite, les Pays-Bas œuvrent avec ce partenaire à la réforme du secteur de la sécurité en Afrique, par le biais de la formation et de l'entraînement de personnels militaires. Observant que la coopération franco-néerlandaise se déroule mieux dans un cadre multinational, tel que l'EATC ou la FGE, l'AIV suggère d'intensifier ce type de coopération plutôt que d'approfondir les relations bilatérales.

Outre le mécanisme Nordefco, la *Norvège* est potentiellement ouverte à d'autres alliances. Le ministère norvégien de la Défense étudie depuis 2008 les possibilités de coopération renforcée avec les pays riverains de la mer du Nord, plus spécialement l'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Ces derniers se profilent comme un partenaire bilatéral possible de l'armée norvégienne, ainsi que l'exprime un expert norvégien de la défense : « Only the Netherlands stands out as both a willing and

92 Site <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2011/05/10/46182412/Nederland_en_Duitsland_verdiepen_samenwerking>, consulté le 5 décembre 2011.

93 Ministère de la Défense, note d'orientation *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld* [La défense après la crise : une armée réduite dans un monde agité], La Haye, 8 avril 2011.

able partner and then primarily for the Norwegian Army »⁹⁴. La Norvège et les Pays-Bas ont déjà signé en 2002 une déclaration d'intention en vue d'une coopération militaire poussée entre leurs forces terrestres, aériennes et navales, mais ces projets ont été gelés dès 2003 consécutivement à l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement norvégien et aux mesures d'économie mises en place par celui-ci⁹⁵. Membre de l'OTAN, la Norvège reste toutefois à ce titre un important partenaire du quartier général à déploiement rapide du corps germanico-néerlandais. De même, bien que non membre de l'UE, elle a passé un accord de coopération avec l'EDA et contribue au groupement tactique nordique aux côtés de la Suède, de la Finlande, de l'Irlande et de l'Estonie. La culture politico-stratégique de la Norvège et ses orientations en matière de politique étrangère et de sécurité sont de plus très proches de celles des Pays-Bas. Citons comme éventuels terrains de coopération les avions de combat ainsi que la recherche et le développement de technologies.

Nos points communs sont également nombreux avec le *Danemark*. Le nouveau gouvernement danois a déclaré vouloir revenir sur la non-participation à la PSDC au moyen d'un référendum prévu pour 2012⁹⁶. Une réduction du nombre d'avions de combat et d'hélicoptères est par ailleurs programmée, et le successeur des actuels F16 sera choisi au plus tard en 2018. Le Danemark envisage d'acquérir des JSF.

Sur la base de ces analyses, l'AIV conclut que les perspectives les plus porteuses sont offertes par l'approfondissement des liens avec l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, le Luxembourg et la Norvège. Il permettrait de préserver nos capacités militaires essentielles et de pouvoir continuer à participer à des opérations de gestion de crise requérant davantage de vigueur que le maintien ou la consolidation de la paix. Le renforcement de la coopération avec la France et le Royaume-Uni dans le cadre de la JEF doit être étudié, mais ne sera réalisable que si les Pays-Bas sont disposés à accepter les liens politiques nécessaires à une action énergique en cas de missions à risques.

III.4 Nouvelles possibilités de coopération bilatérale

Le gouvernement a demandé à l'AIV de lui fournir des idées concrètes pour la coopération de défense bilatérale ou dans un contexte plus large. Dans le même temps, l'AIV doit tenir compte des choix provisoires effectués par le ministre de la Défense en matière de coopération bilatérale dans sa note d'orientation d'avril 2011 sur la défense après la crise. Nous recommandons d'évaluer les nouvelles possibilités de coopération suivant les critères suivants :

- renforcement des capacités militaires européennes ;
- amélioration de l'interopérabilité ;
- économies d'échelle.

94 Hakon Lunde Saxi, « Nordic Defence Cooperation after the Cold War », *Oslo Files on Defence and Security*, mars 2011, p. 28.

95 Cela n'a pas affecté la coopération opérationnelle entre les forces terrestres norvégiennes et néerlandaises.

96 CF. <<http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Library/Libraryoverview/tabid/1299/articleType/ArticleView/articleId/2929/European-Commission-welcomes-end-of-Danish-border-controls.aspx>>. Consulté le 11 novembre 2011.

Belgique et Luxembourg

Le gouvernement néerlandais actuel porte une attention particulière à la coopération avec la Belgique et le Luxembourg et peut compter sur un accueil favorable de la part des pays du Benelux. L'AIV pense que les Pays-Bas doivent s'associer au nouveau gouvernement belge pour amener les partenaires du Benelux à un accord facilitant une coopération structurée des armées. Le renforcement de la coopération opérationnelle dans le cadre de Benesam nécessite toutefois un traité spécifique, à l'instar de celui instituant le corps germano-néerlandais. On peut identifier les pistes de coopération suivantes :

- Armée de l'air : coopération matérielle et logistique amorçant l'achat, l'entretien et le stationnement communs des avions de transport et de combat ainsi qu'à l'organisation conjointe de formations et d'entraînements pour les pilotes. La participation du Danemark et de la Norvège est envisageable.
Objectif : maintien d'une force aérienne multifonctionnelle dotée d'une capacité de transport et de combat adéquate grâce aux économies d'échelle et à la redistribution des appareils de combat et de transport belges et néerlandais sur un nombre limité de bases aériennes.
Impact sur la souveraineté : comme dans le cas de Benesam, pas d'impact sur la faculté de la Belgique ou des Pays-Bas de mobiliser leurs forces aériennes de manière autonome.
Conditions préalables : (1) une coopération axée sur les avions de combat exige que les deux pays choisissent le même successeur aux actuels F16 ; (2) les avantages et les inconvénients de la centralisation du stationnement, de l'entretien et des formations doivent être partagés équitablement.
- Marine : harmonisation des plans d'investissement en cours et, à terme, mise en place d'un plan commun pour les marines belge et néerlandaise. La participation de l'Allemagne est envisageable.
Objectif : standardisation des plateformes maritimes, y compris de nouvelle génération, incluant l'entretien commun et la formation conjointe des équipages, de préférence avec le concours de l'Allemagne, afin de réduire les coûts et de contribuer à renforcer la capacité européenne d'intervention navale.
Impact sur la souveraineté : pas d'impact sur la faculté de la Belgique ou des Pays-Bas de mobiliser leurs forces navales de manière autonome.
Conditions préalables : (1) éviter les divergences de configuration nationale inutiles lors de l'achat du matériel ; (2) les avantages et les inconvénients de la centralisation de l'entretien et des formations doivent être partagés équitablement.
- Marine : approfondissement de la coopération opérationnelle dans le cadre de Benesam par le déploiement conjoint d'unités navales belges et néerlandaises pour des missions de surveillance côtière, de lutte anti-mines et de lutte contre la piraterie.
Objectif : intégration et déploiement conjoint d'unités navales belges et néerlandaises pour des missions maritimes à risque opérationnel modéré.
Impact sur la souveraineté : cette coopération opérationnelle intégrée implique une certaine dépendance des Pays-Bas vis-à-vis de la Belgique pour l'accomplissement des missions maritimes mentionnées. Néanmoins, le gain en capacité d'action compense largement cette perte de liberté.
Conditions préalables : (1) définition d'une doctrine commune ; (2) définition des objectifs politiques, de la portée et des conditions de la coopération opérationnelle dans un traité spécifique.

Allemagne

Depuis de nombreuses décennies, l'Allemagne est un important partenaire stratégique des Pays-Bas, notamment dans le cadre du corps germano-néerlandais et pour l'achat du matériel de l'armée de terre. En vue du renforcement de ces liens, l'AIV identifie les pistes suivantes :

- Armée de terre : coopération matérielle et logistique ciblée sur le matériel commun, tel que le véhicule de combat Boxer et les obusiers blindés, ainsi que l'achat et la gestion commune de munitions.
Objectif : amélioration de l'interopérabilité et économies d'échelle.
Impact sur la souveraineté : pas d'impact sur la faculté de l'Allemagne ou des Pays-Bas de mobiliser leurs forces terrestres de manière autonome.
Conditions préalables : les avantages et les inconvénients de la centralisation de l'entretien du matériel et de la gestion des munitions doivent être partagés équitablement.
- Armée de terre : leasing d'équipements mécanisés. La puissance de combat néerlandaise est considérablement amoindrie par la suppression des bataillons de chars, la diminution du nombre d'obusiers blindés et la réduction de moitié de la capacité anti-chars, ce qui limite d'autant son potentiel en cas d'escalade dans un conflit. Il est cependant possible de combler ces lacunes en passant avec l'Allemagne des accords en vue du leasing du matériel mécanisé dont les Pays-Bas ne sont plus en mesure d'assumer les coûts, par exemple les chars de combat allemands. Dans le cadre d'un *package deal*, l'Allemagne pourra en contrepartie faire usage des facilités et du matériel néerlandais, notamment avec un éventuel leasing du système de défense aérienne Patriot.
Objectif : maintien d'une force armée terrestre capable de faire face à une escalade dans un conflit, contribution au renforcement des capacités militaires européennes.
Impact sur la souveraineté : le dispositif de leasing permet aux Pays-Bas de maintenir leur capacité à faire face de façon autonome à une escalade dans un conflit. La force d'action de l'armée de terre reste donc en grande partie intacte.
Conditions préalables : la portée et les conditions du dispositif de leasing doivent être fixées dans un accord.
- Armée de terre : harmonisation des plans d'investissement en cours et, à terme, mise en place d'un plan commun pour les forces terrestres allemandes et néerlandaises.
Objectif : standardisation des capacités terrestres, y compris de nouvelle génération, afin de réduire les coûts et de contribuer à renforcer la capacité européenne d'intervention terrestre.
Impact sur la souveraineté : pas d'impact sur la faculté de l'Allemagne ou des Pays-Bas de mobiliser leurs forces terrestres de manière autonome.
Conditions préalables : (1) éviter les divergences de configuration nationale inutiles lors de l'achat du matériel ; (2) les avantages et les inconvénients de la centralisation de l'entretien et des formations doivent être partagés équitablement.
- Groupement tactique de l'UE : conversion du groupement germano-finno-néerlandais, mobilisable en 2007 et 2011, en structure de coopération semi-permanente mise périodiquement à la disposition de l'UE.
Impact sur la souveraineté : cette coopération opérationnelle rend les Pays-Bas dépendants de l'Allemagne et de la Finlande tant pour le processus politique décidant

de l'envoi du groupement tactique que pour le déploiement de l'instrument militaire⁹⁷. Les roulements du groupement en 2007 et 2011 ont fourni aux trois pays l'occasion de travailler en étroite collaboration et d'effectuer des exercices ensemble, ce qui leur a permis d'acquérir une expérience facilitant la gestion de leurs différences culturelles.

Conditions préalables : (1) une telle conversion du groupement tactique nécessite un large soutien politique ; (2) définition d'une doctrine commune ; (3) la portée et les conditions de cette coopération doivent être fixées dans un accord.

- Armée de l'air : la constitution d'un système de drones MALE est une des priorités du renforcement des forces armées néerlandaises pour les 10 prochaines années. Il est possible de réaliser d'importantes économies d'échelle en effectuant conjointement l'achat, l'entretien et le stationnement des MALE, ainsi que les formations et entraînements afférents. La coopération avec l'Allemagne semble ici l'option la plus logique.

Objectif : réduction des coûts d'achat et d'entretien des drones MALE et contribution au renforcement de la capacité européenne de renseignement.

Impact sur la souveraineté : pas d'impact sur la faculté de l'Allemagne ou des Pays-Bas de mobiliser leurs forces armées de manière autonome.

Conditions préalables : les avantages et les inconvénients de la centralisation de l'entretien et de la formation doivent être partagés équitablement.

- Marine : harmonisation des plans d'investissement en cours et, à terme, mise en place d'un plan commun pour les marines allemande et néerlandaise. La participation de la Belgique semble souhaitable.

Objectif : standardisation des plateformes maritimes, y compris de nouvelle génération, incluant l'entretien commun et la formation ou l'entraînement conjoints des équipages, avec le concours de la Belgique, afin de réduire les coûts et de contribuer à renforcer la capacité européenne d'intervention navale.

Impact sur la souveraineté : pas d'impact sur la faculté de l'Allemagne ou des Pays-Bas de mobiliser leurs forces aériennes de manière autonome.

Conditions préalables : (1) éviter les divergences de configuration nationale inutiles lors de l'achat du matériel ; (2) les avantages et les inconvénients de la centralisation de l'entretien et des formations doivent être partagés équitablement.

- Marine : exploration des possibilités de réduire les coûts en créant un commandement commune pour les quatre sous-marins néerlandais et les huit sous-marins allemands, permettant une gestion commune de l'entretien et des formations et entraînements, sur le modèle de l'Admiraal Benelux de Den Helder. La participation du Danemark est envisageable.

Objectif : amélioration de l'interopérabilité des sous-marins allemands et néerlandais, économies d'échelle.

Impact sur la souveraineté : pas d'impact sur la faculté de l'Allemagne ou des Pays-Bas de mobiliser leurs sous-marins de manière autonome.

Conditions préalables : les avantages et les inconvénients de la centralisation de l'entretien et de la formation doivent être partagés équitablement.

⁹⁷ Avis n° 56 de l'AIV, *Inzet van de krijgsmacht: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming* [Le recours à l'intervention militaire : interaction des processus décisionnels national et international], La Haye, mai 2007.

- Marine : l'Allemagne et les Pays-Bas faisant figure de précurseurs en Europe pour la mise au point d'une défense maritime contre les missiles balistiques de théâtre, leur coopération dans ce domaine semble couler de source.
Objectifs : renforcement de la capacité militaire européenne et amélioration de l'interopérabilité des deux forces navales en matière de défense antimissile.
Impact sur la souveraineté : cette coopération opérationnelle implique la dépendance des Pays-Bas envers l'Allemagne. Néanmoins, le gain de capacité d'action compense largement cette perte de liberté.
Conditions préalables : (1) définition d'une doctrine commune ; (2) définition des objectifs politiques, de la portée et des conditions de la coopération opérationnelle dans un traité spécifique.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est depuis des décennies un partenaire stratégique majeur des Pays-Bas, essentiellement dans le cadre d'opérations de gestion de crise et de la force amphibie britannico-néerlandaise. Le renforcement de la coopération de défense avec les Britanniques implique de la part des Pays-Bas une volonté et une aptitude à agir militairement avec le Royaume-Uni et la France à l'occasion de missions à risques. L'AIV identifie les pistes de coopération suivantes :

- Contribution néerlandaise, dont les contours devront être précisés, à la JEF, si celle-ci est ouverte à la participation d'autres pays européens.
Objectifs : accroissement de la capacité des Pays-Bas à déployer leurs forces dans le cadre de missions à risques et, partant, contribution au renforcement de la capacité militaire européenne.
Impact sur la souveraineté : cette coopération opérationnelle implique la dépendance des Pays-Bas envers la France et le Royaume-Uni. Néanmoins, le gain de capacité d'action compense largement cette perte de liberté.
Conditions préalables : (1) la participation des Pays-Bas à la JEF nécessite un large soutien politique ; (2) définition d'une doctrine commune ; (3) définition des objectifs politiques, de la portée et des conditions de la coopération opérationnelle dans un traité spécifique.

Norvège

Une coopération stratégique avec la Norvège a récemment été envisagée. Actuellement, la collaboration militaire néerlandano-norvégienne se limite principalement à une action commune ad hoc dans le cadre de l'*Expeditionary Air Wing* de l'EPAF et à des exercices conjoints des forces terrestres et de la marine. De plus, la Norvège est un important partenaire du quartier général à déploiement rapide du corps germanico-néerlandais. L'AIV indique les pistes de coopération suivantes :

- Armée de l'air : coopération matérielle et logistique amorçant l'achat et l'entretien communs des avions de combat ainsi que l'organisation conjointe de formations et d'entraînements pour les pilotes. La participation de la Belgique et du Danemark semble souhaitable.
Objectif : maintien d'une force aérienne multifonctionnelle dotée d'une capacité de combat adéquate grâce aux économies d'échelle.
Impact sur la souveraineté : pas d'impact sur la faculté de la Norvège ou des Pays-Bas de mobiliser leurs forces aériennes de manière autonome.
Conditions préalables : (1) une coopération axée sur les avions de combat exige que

les deux pays choisissent le même successeur aux actuels F16 ; (2) les avantages et les inconvénients de la centralisation du stationnement, de l'entretien et des formations doivent être partagés équitablement.

- Intensification de la coopération en matière de recherche et de développement de technologies, pouvant impliquer dans certains domaines une répartition des missions. Une collaboration étroite pourrait permettre d'anticiper l'augmentation constante des frais d'acquisition de technologies modernes de défense. La participation d'autres États partageant les mêmes vues est envisageable.
Objectif : réduction des coûts grâce à la spécialisation et la collaboration étroite avec des pays de même bord.
Impact sur la souveraineté : une coopération en matière de recherche et de développement de technologies n'affecte pas la liberté d'action des armées norvégiennes et néerlandaises.
Conditions préalables : la portée et les conditions du dispositif doivent être fixées dans un accord.

Danemark

La coopération militaire avec le Danemark se limite à l'heure actuelle à une action commune dans le cadre de l'*Expeditionary Air Wing* de l'EPAF. L'AIV indique les pistes de coopération suivantes :

- Armée de l'air : coopération matérielle et logistique amorçant l'achat et l'entretien communs des avions de combat ainsi que l'organisation conjointe de formations et d'entraînements pour les pilotes. La participation de la Belgique et de la Norvège semble souhaitable.
Objectif : maintien d'une force aérienne multifonctionnelle dotée d'une capacité de combat adéquate grâce aux économies d'échelle.
Impact sur la souveraineté : pas d'impact sur la faculté du Danemark ou des Pays-Bas de mobiliser leurs forces aériennes de manière autonome.
Conditions préalables : (1) une coopération axée sur les avions de combat exige que les deux pays choisissent le même successeur aux actuels F16 ; (2) les avantages et les inconvénients de la centralisation du stationnement, de l'entretien et des formations doivent être partagés équitablement.
- Marine : exploration des possibilités de réduire les coûts en créant un commandement conjoint pour les sous-marins néerlandais, allemands et danois, permettant une gestion commune de l'entretien et des formations et entraînements, sur le modèle de l'Admiraal Benelux de Den Helder.
Impact sur la souveraineté : pas d'impact sur la faculté de l'Allemagne, du Danemark ou des Pays-Bas de mobiliser leurs sous-marins de manière autonome.
Conditions préalables : les avantages et les inconvénients de la centralisation de l'entretien et de la formation doivent être partagés équitablement.

III.5 Connexion des niveaux bilatéraux et multilatéraux

Au cours des décennies passées, les Pays-Bas ont peu à peu progressé sur la voie de la coopération bilatérale de défense, ce qui a fait progresser le professionnalisme de leurs forces armées. Ayant montré dans le présent chapitre que les possibilités de coopération bilatérale sont encore loin d'être épuisées, l'AIV recommande au gouvernement de mettre celles-ci à profit de manière optimale. Il relève par ailleurs qu'une col-

laboration bilatérale étroite peut générer de nouvelles initiatives multilatérales, comme l'illustre l'exemple de la création de l'EATC par la France et l'Allemagne en 2006. Il fut en effet relativement aisé à la Belgique et aux Pays-Bas de s'y joindre par la suite. La qualité des relations bilatérales entre l'Allemagne et les Pays-Bas d'un côté, et la Belgique et la France de l'autre, a permis la mise en place d'un commandement conjoint de transport aérien par ces quatre États.

L'AIV souligne que la formulation de certaines des pistes indiquées plus haut relève aussi bien du contexte multilatéral que bilatéral. Ainsi, la coopération navale belgo-néerlandaise pourrait permettre tant un approfondissement des relations bilatérales qu'un élargissement de la coopération avec l'Allemagne. De même, il est possible, sous réserve de quelques ajustements, d'ouvrir au Danemark et à la Norvège la coopération avec la Belgique dans le domaine aérien. Enfin, l'AIV estime que la coopération bilatérale avec le Royaume-Uni au sein de la force amphibie est susceptible d'évoluer en dispositif multilatéral incluant la France dans le cadre de la JEF. En un mot, la coopération bilatérale de défense peut, dans un contexte favorable, servir de tremplin à l'action multilatérale.

IV Conclusions et recommandations

La coopération européenne en matière de défense est plus indispensable que jamais. D'importantes capacités militaires risquent à nouveau de disparaître suite aux nouvelles coupes dans le budget de la défense de nombreux États européens. En outre, l'intervention de l'OTAN en Libye a fait apparaître les lacunes de l'Europe dans des domaines essentiels, notamment en ce qui concerne la capacité de repérage et de destruction précise des cibles ennemies ainsi que le ravitaillement en vol. L'opération libyenne a montré clairement qu'à cet égard l'Europe était toujours largement tributaire des États-Unis. Pour l'AIV, cette dépendance est problématique à l'heure où ces derniers semblent de plus en plus tourner leur regard vers l'Asie, considérant que l'Europe peut se passer de leur aide. En cas de crises sur ou à proximité de leur continent qui ne relèvent pas de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, les pays européens ne pourront sans doute plus compter sur le soutien systématique des États-Unis, si les intérêts de ceux-ci ne sont pas ou pas directement en cause. C'est pourquoi ils doivent s'employer sérieusement à accroître l'efficacité et l'efficience de leurs efforts en matière de défense, d'autant que leurs capacités militaires conjointes ne leur permettent pas d'aligner des effectifs conséquents pour intervenir dans des conflits hors d'Europe.

Compte tenu des dépenses totales des pays européens en matière de défense, leurs investissements ont un rendement trop faible. Les frais généraux sont relativement élevés alors que la puissance de combat rapidement déployable reste insuffisante. Remarquons à cet égard que selon une étude de McKinsey & Company comparant le rapport unités de mêlée/unités de soutien de 33 armées, le score d'efficacité des Pays-Bas est supérieur à celui de la plupart de ses alliés européens⁹⁸. Comme il est peu probable que les budgets de défense augmenteront dans un avenir proche, il ne reste qu'une solution : éliminer autant que possible les moyens excédentaires au niveau européen, prévoir l'achat et l'entretien collectifs du matériel, créer des formations communes, mutualiser les capacités existantes pour en optimiser l'usage ainsi qu'échanger et répartir celles-ci dans le cadre de la coopération opérationnelle (spécialisation). C'est la seule façon de limiter les effets funestes des réductions budgétaires actuelles et de libérer des crédits pour combler les faiblesses les plus graves des capacités européennes de défense. Ceci afin de préserver la crédibilité de l'ambition affichée par les Pays-Bas et l'Europe de jouer un rôle significatif sur le continent comme dans sa proximité. Par ailleurs, une chose est certaine : tant que la responsabilité première en matière de défense reposera auprès des gouvernements nationaux, les possibilités de rationalisation et d'amélioration de la coopération européenne resteront limitées. La défense européenne commune ne pourra prendre corps, si les pays européens ne cherchent pas à harmoniser davantage leur politique étrangère. Communauté de défense implique politique étrangère commune.

S'agissant des Pays-Bas, étant donné la taille actuelle de leurs armées, l'importance pratique et donc la justification sociale de leur effort de défense sont plus que jamais liées à l'exploitation des opportunités de coopération internationale, notamment avec les partenaires européens. Ce qui revient à dire que le statut des forces néerlandaises

98 S. Gebicke en S. Magid, « Lessons from around the World: Benchmarking performance in defence », *McKinsey on Government*, printemps 2010 ; Nick Witney, « Re-energising Europe's Security and Defence Policy », *European Council on Foreign Relations*, Londres, juillet 2008.

en tant qu'organisation indépendante est en grande partie fonction de leur apport aux structures de coopération avec d'autres pays. C'est sur ce constat que s'appuient les recommandations ci-dessous en vue d'une approche cohérente de l'élargissement et de l'approfondissement de la coopération européenne de défense.

Cadre de la coopération de défense : implications pour la souveraineté nationale

La première question du gouvernement porte sur le rapport des différentes formes de coopération à la souveraineté nationale des pays concernés. L'AIV constate que les interprétations actuelles du concept de souveraineté se fondent non pas tant sur une approche strictement juridique de la garantie du pouvoir de décision exclusif de l'État – la liberté d'action – que sur sa capacité d'agir grâce à une coopération efficace dans les enceintes internationales et de participer avec autorité aux réseaux mondiaux. Ce n'est donc que par leur participation aux dispositifs bilatéraux ou multilatéraux et grâce à une coopération européenne bien structurée que les Pays-Bas parviendront à conserver leur influence sur la scène internationale et à préserver leur efficacité militaire. Sous cet angle, la souveraineté européenne partagée importe en réalité plus que la souveraineté nationale. L'AIV conclut ensuite que la liberté d'agir, c'est-à-dire la souveraineté dans sa conception traditionnelle, n'est limitée que dans certaines formes de coopération opérationnelle et en cas de spécialisation par rôle et mission. Ce qui impose, avant de s'engager dans une étroite coopération opérationnelle ou une forme de spécialisation, de bien réfléchir aux conditions à fixer et au choix des pays participants.

Si la coopération bilatérale ou multilatérale présente d'importants avantages, elle entraîne également des obligations et des dépendances. Ainsi, la mutualisation des capacités nationales de défense au sein d'un pool multinational nécessite que les partenaires s'engagent pour en assurer le maintien et l'entretien. Ils n'ont également plus l'entière et libre disposition de leurs propres moyens. Pour remédier à cette situation, ils peuvent avoir recours au principe du « carton rouge », qui donne aux pays, à titre exceptionnel, la possibilité d'exiger leurs propres capacités pour des opérations nationales, comme cela a été convenu lors de la création de l'EATC.

La mutualisation, au sein de cette structure, des faibles capacités de transport aérien et la participation à l'Initiative SAC/C-17 ont permis aux Pays-Bas de réduire leur dépendance envers des organismes extérieurs pour le déplacement d'équipements militaires vers les théâtres d'opérations et leur rapatriement. La mutualisation et le partage des moyens renforce la capacité militaire commune tout en préservant l'autonomie d'intervention des pays et favorise ainsi leur participation à une opération militaire.

La coopération opérationnelle intégrée augmente la dépendance mutuelle des partenaires, son succès exigeant que ceux-ci s'accordent sur l'opportunité politique et la possibilité militaire d'une intervention conjointe dans une situation donnée. Elle présente toutefois d'importants avantages, a fortiori si les pays concernés disposent d'équipements similaires. En dépit de la possibilité d'introduire une ultime clause de sauvegarde dans les conventions formalisant une telle collaboration, dans la pratique, le choix concernant les pays participants sera limité. Il devra tenir compte des aspects suivants :

- le processus décisionnel politique et le rôle du Parlement ;
- la culture stratégique d'un pays, c'est-à-dire l'ensemble des conceptions qui s'y sont développées concernant l'utilisation des moyens militaires à des fins de sécurité ;
- la volonté politique de partager les risques ;
- les risques du déploiement qui, outre la nature de la mission, dépendent

principalement du type de déploiement (terrestre, aérien ou maritime) et de son niveau, les interventions au sol d'un niveau tactique peu élevé ayant le profil de risques le plus marqué.

C'est dans le cadre de la spécialisation par rôle et mission que la dépendance entre partenaires est la plus forte. Si cette option ne doit pas être rejetée d'emblée, il importe cependant de ne prendre des engagements en ce sens dans un cadre bilatéral ou multilatéral que si les deux conditions suivantes sont remplies : même culture stratégique et grande expérience opérationnelle avec le ou les futurs partenaires. Il s'impose également de bien peser les avantages induits par la spécialisation et le partage des missions et l'inconvénient éventuel lié à la restriction de l'autonomie nationale ou « liberté d'agir ». L'AIV signale à cet égard la possibilité de s'entendre avec la Belgique sur un partage des tâches de surveillance côtière, de lutte anti-mines et de sécurisation de l'espace aérien, qui, à ses yeux, ne donnerait pas lieu à une perte inacceptable de souveraineté.

Par le passé – durant la Guerre froide –, la sécurité des Pays-Bas était fortement tributaire de décisions prises par le gouvernement américain. Les États-Unis étaient alors la force de garantie stratégique de l'Europe. Notre continent craignait davantage d'être abandonné par les Américains (*abandonment*) que d'être entraîné contre son gré dans un conflit armé (*entrapment*)⁹⁹. Pour assurer la défense de l'Europe, les États-Unis risquaient en effet la destruction atomique de leur propre population. Les Pays-Bas, tout comme les autres alliés, n'avaient qu'une influence très réduite sur les décisions américaines, notamment quant au recours à l'arme nucléaire. Si les forces néerlandaises attribuées à l'OTAN restaient en temps de paix sous l'autorité nationale, la décision de les placer entièrement sous le commandement de l'OTAN suite à l'application de l'article 5 aurait été, en cas d'attaque surprise ennemie, totalement imposée par les circonstances. Dès lors que les Pays-Bas acceptaient de participer à la défense intégrée de l'Alliance atlantique, il était prévisible que leur souveraineté, non sur le papier mais dans les faits, serait considérablement limitée par la dépendance vis-à-vis des États-Unis.

Le contexte sécuritaire dans lequel se pose la question de la souveraineté est aujourd'hui fondamentalement différent. L'obligation semi-automatique d'assistance qui découle de l'article 5 a été éclipsée par la participation volontaire à des opérations de gestion de crise hors article 5 effectuées dans des zones extérieures à la région de l'Atlantique Nord, la crainte de l'abandon faisant place à celle d'être piégé. Par ailleurs, la Chambre des représentants adopte désormais des positions marquées pour tout ce qui concerne le déploiement de militaires néerlandais, ce qui a notamment abouti à l'élaboration d'un cadre d'évaluation de la participation d'unités néerlandaises aux opérations internationales de gestion de crise¹⁰⁰. Cette implication parlementaire croissante dans la projection de troupes se rencontre dans de nombreux pays européens. Cela a conduit à une délimitation provisoire de la coopération internationale de défense : dans les opérations internationales, la plupart des États européens souhaitent conserver la possibilité de déployer, en tant que modules autonomes, des unités ou des éléments engagés

99 On trouvera une analyse classique de ces notions dans Glenn H. Snyder, « The Security Dilemma in Alliance Politics », *World Politics* 36 (4), 1984.

100 Le cadre d'évaluation de la participation d'unités néerlandaises aux opérations internationales de gestion de crise a été adopté en 1995, la dernière modification datant de 2009.

dans des structures de coopération, que leurs partenaires prennent part ou non à ces opérations. Tel est le cas pour la coopération maritime entre les Pays-Bas et la Belgique au sein de l'état-major opérationnel Amiral Benelux, qui laisse aux deux pays la liberté de participer en toute autonomie à des opérations militaires internationales.

Il est cependant possible qu'à l'avenir, la dépendance mutuelle des partenaires en matière de capacités militaires soit telle, qu'ils ne puissent participer efficacement à une opération sans la coopération active de tous. L'AIV estime que le danger d'une telle situation n'est pas tant la perte de pouvoir de décision au niveau national que le blocage de la préparation des interventions. En effet, selon le processus décisionnel intergouvernemental appliqué par l'OTAN comme par l'UE, les États ne peuvent être contraints de collaborer à la mise en œuvre de décisions prises à la majorité. Dans la pratique aussi, il est difficilement imaginable que des parlements critiques et vigilants, comme celui des Pays-Bas, donnent leur accord à la participation à des opérations militaires, pour la seule raison que d'autres pays sont devenus tributaires de nos capacités militaires et font politiquement pression pour qu'elles soient mises à disposition. A fortiori s'il s'agit d'interventions au sol d'un niveau tactique peu élevé, considérées comme dangereuses, et où les risques pour les militaires sont donc le plus manifestes. L'approbation d'une mission conjointe par les parlements nationaux dépend en grande partie des dangers auxquels les militaires seront exposés.

Enseignements des programmes et processus internationaux

Après la Guerre froide, l'OTAN et de l'UE ont réorienté leurs efforts, les axant plutôt sur les opérations extérieures. Les programmes de renforcement des capacités mis en place n'ont cependant eu que des résultats médiocres. Le potentiel de coopération est donc loin d'être exploité pleinement, les principaux obstacles étant les intérêts nationaux établis, surtout sensibles dans les industries de l'armement, et les différences de culture politique et stratégique. Pour ce qui est de l'OTAN, le renforcement des capacités se concentre sur le leasing conjoint et la mutualisation du transport stratégique maritime et aérien et sur le soutien logistique d'opérations hors zone. Quant à ce dernier aspect, les activités des pays participants sont regroupées au sein de l'Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement (NAMSA), ce qui a permis des économies substantielles. Dans le cadre de l'UE, une série de projets de petite taille ont été mis en œuvre au sein de l'Agence de défense européenne (EDA), qui a vocation à stimuler l'élaboration de programmes et de projets conjoints. Le résultat le plus concret est la mise en place, en concertation avec l'OTAN, d'une formation commune pour pilotes d'hélicoptères. Mais dotée d'un budget réduit, l'agence n'a cependant pas encore pu réaliser de véritables percées en matière de renforcement des capacités militaires. Les États de l'UE ne parviennent malheureusement pas à s'accorder sur l'intensité du pilotage nécessaire à l'EDA.

Dans la pratique, l'approfondissement de la coopération de défense semble devoir passer par les structures régionales ou les groupements de pays partageant les mêmes vues, comme c'est le cas avec les pays scandinaves (Nordefco) ou avec la Belgique et le Luxembourg ainsi que l'Allemagne. Une telle approche n'est cependant pas sans limites ni inconvénients : ainsi, sur le terrain du renseignement stratégique, de la communication et du commandement, l'intensification dépasse le champ d'action des groupements. Elle ne peut être effectuée que dans le cadre de l'OTAN ou de l'UE. L'approche par groupement présente d'autre part le risque que les programmes concernés soient dissociés des réels besoins de l'ensemble des pays européens, dont les capacités sont excédentaires dans certains domaines, mais au contraire très insuffisantes dans d'autres.

Afin de rééquilibrer la configuration des moyens militaires, il est indispensable que les insuffisances capacitaires européennes soient clairement définies et que, sur cette base, les pays membres de l'OTAN et de l'UE fixent de concert les priorités dans l'affectation de leurs ressources financières. Cette dernière démarche n'a pas été prise en compte par les gouvernements européens, y compris celui des Pays-Bas, lors de la rédaction de leurs plans d'austérité, les écarts de calendrier constituant un handicap supplémentaire. Il manque un mécanisme de coordination qui permettrait de suivre selon une approche descendante l'ensemble des capacités de déploiement des forces européennes. Pour y remédier, des conférences ministérielles extraordinaires pourraient être organisées dans le cadre européen, comme les Pays-Bas l'ont proposé, l'EDA jouant alors, en toute logique, un rôle de soutien.

On admet généralement que, pour être le plus efficace, la coopération militaire doit concerner en premier lieu l'acquisition et la maintenance conjointes du matériel ainsi que la formation commune des personnels. Cela impose cependant de vaincre les importantes résistances opposées notamment, au niveau national, par les industries de l'armement et les instances chargées de l'évaluation des besoins. La coopération en matière d'équipement de défense ne limite aucunement ou très peu le déploiement autonome d'unités militaires. Si, forts des expériences positives à cet égard, les partenaires sont convaincus de l'intérêt d'aller plus loin sur cette voie, ils peuvent franchir le pas vers une collaboration opérationnelle renforcée, avec échange et partage des capacités militaires. Le déroulement du processus est comparable à celui de l'intégration européenne : une stratégie de petits pas vers l'élargissement et l'approfondissement de la coopération.

L'objectif de la coopération internationale en matière de défense n'est pas seulement d'accroître la performance collective des budgets en termes de capacités, mais aussi d'augmenter l'efficacité de l'intervention des forces. Dans cette optique, il est indispensable d'élaborer des concepts opérationnels et de prévoir des entraînements conjoints. Dans les futurs conflits hybrides, le succès des unités multinationales dépendra principalement de leur aptitude à opérer dans un contexte civilo-militaire complexe. Jouent également un rôle à cet égard la rapidité à répondre aux nouveaux risques sécuritaires et la faculté d'adaptation des forces nationales, cette dernière devant se manifester dans des domaines aussi variés que les procédures conjointes d'acquisition de matériel et les concepts de formation, et concerner également les industries de l'armement.

Perspectives de coopération future

En Europe, les Pays-Bas sont considérés comme le chef de file de la coopération en matière de défense. Le modèle Benesam peut servir d'exemple à d'autres pays. L'AIV est cependant convaincue que de nombreuses possibilités restent encore inexploitées. Les efforts sont principalement axés sur les pays du Benelux et l'Allemagne. S'ils méritent d'être approfondis, ils doivent également s'accompagner d'une intensification de la coopération en matière de politique de sécurité. Par ailleurs, l'élargissement de la collaboration avec la Norvège et le Danemark devrait ouvrir des opportunités à l'Armée de l'air. Les Pays-Bas partagent avec ces pays une même culture politique et stratégique et des orientations semblables en matière de politique étrangère et de sécurité. Il serait également souhaitable de poursuivre la coopération opérationnelle avec le Royaume-Uni par le biais d'une contribution à la Force expéditionnaire interarmées (JEF), à condition qu'il existe un large soutien politique en ce sens et que la France et le Royaume-Uni y soient véritablement favorables. Outre leur prestige politique, les Pays-Bas pourront ainsi accroître leur influence sur les décisions relatives à l'intervention internationale en situation de crise.

Concrètement, l'AIV soumet au gouvernement dix recommandations directement liées aux forces néerlandaises ou à certains de leurs éléments :

1. Afin de garantir à l'avenir le niveau actuel de coopération entre les marines néerlandaise et belge, les deux gouvernements doivent harmoniser leurs plans d'investissement en cours et procéder à une évaluation conjointe des besoins qui débouchera à terme sur un plan d'investissement commun. L'un des principaux objectifs en sera d'œuvrer ensemble au renforcement des capacités navales européennes. L'Allemagne sera si possible associée à cet effort.
2. Afin d'accroître davantage le niveau de coopération entre les marines néerlandaise et belge, la coopération opérationnelle au sein de Benesam peut être approfondie grâce au déploiement conjoint d'unités pour des missions de surveillance côtière, de lutte anti-mines et de lutte contre la piraterie.
3. Afin de réaliser des économies dans le cadre de la coopération en matière de matériel et de logistique entre les forces aériennes néerlandaises et belges, il faudra mutualiser l'achat, l'entretien et le stationnement des avions de transport et de combat, ainsi que la formation et l'entraînement des pilotes. Il est souhaitable que les deux gouvernements parviennent à une décision unanime sur le successeur du F-16. Si c'est le JSF qui est retenu, l'élargissement de la coopération à la Norvège et au Danemark est possible et même souhaitable (à supposer que ces pays arrêtent eux aussi leur choix sur cet appareil).
4. Afin de réaliser des économies dans le cadre de la coopération en matière de matériel et de logistique entre les forces terrestres néerlandaises et allemandes, il faudra mutualiser l'entretien du véhicule de combat Boxer et de l'obusier blindé, de même que l'achat et la gestion des munitions. Les deux gouvernements doivent également harmoniser leurs plans d'investissement en cours et procéder à une évaluation conjointe des besoins qui débouchera à terme sur un plan d'investissement commun. L'un des principaux objectifs sera d'œuvrer ensemble au renforcement des capacités européennes de déploiement terrestre.
5. Afin de permettre à l'Armée de terre d'intervenir en disposant d'une capacité suffisante pour faire face à une escalade du conflit, il faudra étudier si la perte de mobilité, de puissance de feu et de protection consécutive aux récentes mesures d'austérité peut être compensée par le leasing de chars de combat de la Bundeswehr, de préférence par le biais de la signature d'un contrat global (*package deal*) avec l'Allemagne. En contrepartie, l'Allemagne pourrait utiliser du matériel ou des dispositifs d'entraînement néerlandais.
6. Afin de limiter les frais d'acquisition et de maintenance d'un drone (MALE), les Pays-Bas doivent s'efforcer d'en mutualiser l'acquisition, l'entretien et le stationnement. Le resserrement des liens avec l'Allemagne permettra de considérables économies d'échelle, y compris en ce qui concerne la formation et l'entraînement.
7. Afin d'accroître l'efficacité de la défense maritime contre les missiles à longue portée, il s'impose également de favoriser la coopération opérationnelle avec l'Allemagne, étant donné que nos deux pays font figure de précurseurs en Europe pour la mise au point d'une défense maritime contre les missiles balistiques de théâtre.
8. Afin de réduire les coûts de maintenance des quatre sous-marins, on pourrait examiner si, sur le modèle de l'Amiral Benelux, ces bâtiments pourraient être placés sous un commandement conjoint avec les huit sous-marins allemands. La participation du Danemark est envisageable. Dans ce contexte aussi, la mutualisation de l'entretien, des formations et des entraînements des équipages conduira sans doute à la réalisation d'économies.
9. Afin de permettre aux forces néerlandaises de participer à des missions à risques, il importe d'étudier sérieusement la possibilité d'une coopération opérationnelle avec le Royaume-Uni et la France dans le cadre de la JEF.

10. Afin de renforcer l'unique capacité de niche en matière de services de police que représente la Force de gendarmerie européenne (FGE), on peut envisager de la remodeler en coopération structurée permanente (CSP) ou bien en coopération renforcée telle que visées dans le traité de Lisbonne.

Il est souhaitable que le gouvernement ne se contente pas d'œuvrer à l'intégration des forces néerlandaises à des structures de coopération bilatérales ou multilatérales, mais mène aussi une diplomatie active en vue d'approfondir la coopération internationale de défense dans le cadre de l'OTAN et de l'UE. Les réformes opérées dans ces organisations à l'issue de la Guerre froide et les axant davantage sur les opérations extérieures, doivent être poursuivies sans relâche. Les efforts nécessaires à cet égard devraient principalement consister à transformer les forces de réaction rapide de l'OTAN et de l'UE en structures de coopération semi-permanentes, à faire un usage plus intensif de la NAMSA pour le soutien logistique aux opérations de l'OTAN et de l'UE, à dénationaliser l'acquisition de matériel de défense, à privilégier les programmes de formation et de recherche multinationaux et à favoriser la création d'un budget de recherche unique pour la sécurité intérieure et extérieure. Dans cette perspective, l'AIV présente six recommandations supplémentaires :

11. Afin de permettre l'approfondissement de la coopération opérationnelle entre les pays participants au sein de la NRF et des Groupements tactiques de l'UE, il est souhaitable de transformer les forces de réaction rapide en structures de coopération semi-permanentes, en veillant à la participation périodique des mêmes pays à une NRF ou un groupement tactique. Il sera possible d'inciter les États européens ne possédant pas, contrairement aux Pays-Bas, de force armée expéditionnaire à part entière à se spécialiser dans une niche intégrée à la NRF ou aux Groupements tactiques.
12. Afin de réduire les coûts élevés de la mise à disposition et du déploiement de la NRF et des groupements tactiques de l'UE, les pays ayant le commandement d'une ou de plusieurs de ces forces de réaction rapide devraient s'entendre directement avec la NAMSA sur le soutien logistique à apporter. Ainsi, le blocage politique sur la coopération UE-OTAN n'empêcherait pas la passation d'accords avec la NAMSA sur le soutien à des formations militaires sous commandement européen.
13. Afin d'accroître l'efficacité des dépenses d'acquisition de matériel, les États membres de l'UE doivent graduellement augmenter la proportion de celles faites sur une base bilatérale ou multilatérale. À cette fin, il est indispensable d'ancrer l'étude systématique des possibilités de coopération internationale dans les processus de planification nationaux en matière de défense. C'est la seule manière d'améliorer la standardisation des équipements. Il faudrait attribuer à l'EDA une mission de conseil et de suivi concernant les modifications indispensables à apporter par les pays à ce processus de planification sur la base des meilleures pratiques.
14. Afin de mettre en place une coopération internationale durable dans les domaines de la logistique, l'entretien, la formation et l'entraînement, il importe de mieux exploiter les possibilités de formations conjointes. En outre, la coopération entre les différentes formations militaires pourrait être renforcée, par exemple en développant progressivement le Collège européen de sécurité et de défense.
15. Afin d'accroître l'efficacité des investissements indispensables en matière de recherche et de développement transnationaux, il conviendra également de privilégier les programmes de recherche multinationaux et d'intensifier la coopération avec le secteur privé. L'OTAN (*Smart Defence*) et l'UE (programmes communs d'investissement dans la recherche et la technologie) doivent coordonner leurs efforts pour éviter tout doublon.

16. Afin de stimuler la synergie dans la recherche sur la sécurité intérieure et extérieure, l'AIV propose, compte tenu de l'interdépendance de ces deux dimensions, de les doter d'un seul budget européen. Cela nécessitera des engagements à cet égard de la part de la Commission européenne et de l'EDA.

Conclusion

Dans le présent avis, l'AIV plaide en faveur d'une approche cohérente de l'élargissement et de l'approfondissement de la coopération européenne de défense. Cela demande une double démarche combinant une stratégie descendante appliquée à la coopération européenne en matière de sécurité et une piste ascendante permettant le renforcement de la coopération bilatérale de défense. Il est essentiel de réaliser l'équilibre entre ces deux volets. Si l'accent porte davantage sur le premier, le sentiment d'appropriation des forces armées nationales risque de trop s'estomper. De plus, il est possible que les plans forgés dans le cadre de l'OTAN et de l'UE prennent insuffisamment en compte les liens particuliers entre les pays et leurs armées. Par ailleurs, une orientation trop marquée sur le deuxième volet, l'approche ascendante, peut engendrer un manque d'harmonisation entre les pôles régionaux de coopération, avec les importants déséquilibres qui risquent d'en découler entre les capacités militaires mises à la disposition de l'Europe. Face à ce constat, l'AIV est favorable à la définition d'une nouvelle stratégie européenne de sécurité, s'appuyant sur une double analyse. Premièrement, une étude systématique des besoins militaires de l'Europe en vue d'assurer sa sécurité et de jouer un rôle significatif sur la scène mondiale. Deuxièmement, une évaluation des plans nationaux de défense au regard de ces besoins, qui devra apprécier la pertinence des priorités fixées par les pays européens et déterminer les capacités militaires à privilégier au sein des structures de coopération. Condition à sa réussite, la discussion de cette nouvelle stratégie européenne de sécurité doit être programmée au plus haut niveau politique (Conseil européen).

L'AIV souligne enfin que les réductions de coûts réalisées grâce à la collaboration bilatérale ou multilatérale ne doivent pas se traduire par de nouvelles coupes dans le budget néerlandais de la défense. Réaliser des économies s'inscrit dans un processus qui nécessite de faire des dépenses en vue d'un profit futur. La confiance entre partenaires est alors essentielle. Il sera impératif de réduire les coûts pour pouvoir éliminer les insuffisances opérationnelles existantes et permettre le fonctionnement de forces armées innovantes et flexibles. C'est là une démarche cruciale, compte tenu du fait qu'en matière militaire, l'Europe devra se montrer à l'avenir de plus en plus capable de voler de ses propres ailes et que les Pays-Bas seront appelés à fournir eux aussi une contribution proportionnée à la défense européenne.

Annexes

Demande d'avis

Au Président du Conseil consultatif pour les questions
internationales
Monsieur F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB La Haye

Ministère des Affaires
étrangères
Postbus 20061
2500 EB La Haye
Pays-Bas

Ministère de la Défense
Postbus 20701
2500 ES La Haye
Pays-Bas

Date : 20 juin 2011

Ministère de la Défense

Objet :

Demande d'avis concernant l'approfondissement des liens
internationaux de coopération de l'armée néerlandaise

Monsieur le Président,

À l'heure où les États européens, face aux déficits publics, réduisent leur budget de défense, le débat sur la coopération européenne de défense se ravive. La coopération apparaît comme le moyen de maintenir le niveau des capacités militaires et d'en partager, dans la mesure du possible, les coûts. Face à la modification des rapports de force mondiaux, l'approfondissement de la coopération européenne de défense revêt en outre une importance politique et stratégique cruciale pour la sécurité du continent et le partage des responsabilités au sein du partenariat transatlantique.

Les Pays-Bas continuent d'œuvrer au renforcement de leurs liens internationaux de coopération. Ils prennent déjà part avec succès à plusieurs projets multinationaux, tels que l'EATC et l'Initiative sur la capacité de transport aérien stratégique (SAC/C-17), et souhaitent consolider leur travail bilatéral avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique et le Luxembourg. Un renforcement de la coopération avec d'autres partenaires, comme les États-Unis, n'est pas à exclure. Cette perspective fait partie intégrante de la vision du gouvernement sur l'avenir de l'armée, caractérisée par l'innovation, la qualité et l'ancrage international.

Le gouvernement reconnaît que cela soulève des questions fondamentales relativement à la souveraineté nationale. Coopération et souveraineté ne doivent pas être considérées comme antinomiques, ne serait-ce que pour le gain d'efficacité militaire que représente la coopération de défense, et qui est justement nécessaire à la préservation de notre sécurité et de notre souveraineté. Il faut néanmoins tenir compte, étant donné l'ambition de l'agenda pluriannuel que nous souhaitons définir, des dilemmes plus ou moins complexes qui surgiront lors de la mise en œuvre de nouvelles initiatives. Comme le ministre de la

Défense s'y est engagé auprès de la Chambre des représentants, le gouvernement prie le Conseil de se pencher en particulier sur cet aspect.

Dans ce contexte, et en prolongement du rapport publié par l'AIV en avril 2003 sous le titre « La coopération militaire en Europe : possibilités et limites », le gouvernement demande donc au Conseil de formuler des recommandations en vue d'un ancrage international plus solide des forces armées néerlandaises et, ainsi que le ministre des Affaires étrangères s'y est engagé devant le Sénat, d'examiner notamment les perspectives d'amélioration de la coopération entre l'UE et l'OTAN. L'avis pourra ainsi contribuer à la mise au point d'un agenda pour la coopération internationale de défense pour les prochaines années.

Nous prions l'AIV d'étudier plus particulièrement les questions suivantes :

Cadre de la coopération

Quelles questions de souveraineté les différentes formes de coopération de défense soulèvent-elles ? En quels termes ces questions se posent-elles et comment le gouvernement et le Parlement néerlandais doivent-ils les aborder ? Quelle est l'attitude de l'Europe en la matière ? Certains terrains sont-ils plus propices que d'autres à la coopération et faut-il entretenir certaines capacités au niveau national ? Quelle est la valeur ajoutée de l'armée néerlandaise dans un contexte international et peut-on identifier une spécialisation de rôle ?

Enseignements des programmes et processus internationaux

Quels enseignements pouvons-nous tirer des précédents programmes multinationaux, par exemple celui relatif au NH90, et comment exclure le problème des configurations nationales ? Comment caractériser la volonté internationale de coopération et existe-t-il une différence entre les grands et les petits États ? Quelles leçons tirer du processus capacitaire de l'Union européenne, y compris l'EDA, et de l'OTAN et comment en améliorer l'efficacité ? Faut-il opter pour un cadre international plus contraignant, comme y tend la coopération structurée permanente ? Quel rôle tiennent la NRF et les groupements tactiques de l'UE dans la promotion de la coopération de défense et comment le renforcer ?

Possibilités de coopération

Dispose-t-on d'idées concrètes pour la coopération avec des pays partenaires dans un cadre bilatéral ou plus large, par exemple sur le modèle de l'EATC ? Quelles sont les possibilités dans le domaine des technologies et de la recherche ? Existe-t-il des liens transversaux avec le développement de capacités civiles, en particulier au sein de l'UE, susceptibles d'engendrer une interopérabilité et des économies d'échelle ?

Coopération UE-OTAN

Quelles pistes l'AIV identifie-t-il en vue d'améliorer la coopération entre l'UE et l'OTAN, malgré la persistance de problèmes politiques sous-jacents ? L'AIV peut-il à ce propos fournir sa vision des activités en cours d'élaboration ou de mise en œuvre, par exemple en matière de :

- consultations entre les deux organisations au niveau administratif et politique (y compris la concertation informelle entre les États membres et les contacts entre la Haute Représentante et le Secrétaire général de l'OTAN) ;
- coordination et concertation au niveau des états-majors ;

- coopération capacitaire à la lumière de la mutualisation et du partage, du Groupe Otan-UE sur les capacités et des contacts entre l'Agence de défense européenne et le Commandement allié Transformation de l'OTAN ;
- entraînement et exercices ;
- déblocage de la coopération directe entre organisations.

Le ministre des Affaires étrangères,

Le Ministre de la Défense,

U. Rosenthal

J.S.J. Hillen

Définition des concepts utilisés

Amiral Benelux	Quartier général opérationnel commun aux marines néerlandaise et belge à Den Helder.
Approche globale	Approche intégrée des moyens politiques, civils et militaires dans le cadre de la gestion de crise.
Benesam	Coopération bilatérale entre la Belgique et les Pays-Bas dans le domaine de la marine.
Carton rouge	Système donnant aux participants à un groupement de pays la possibilité d'exiger des capacités militaires pour des opérations nationales.
<i>Caveat</i>	Restrictions nationales d'emploi des forces dans une opération de gestion de crise.
Conflit militaire hybride	Conflit caractérisé par un large éventail de modes de combat, réguliers et non conventionnels, impliquant des acteurs étatiques ou non.
Défense antimissile balistique	Système de défense contre les missiles balistiques de théâtre depuis la mer ou à terre.
Défense intelligente (Smart Defence)	Concept visant à accroître la sécurité avec des moyens réduits et à investir suffisamment dans la sécurité de demain (concept OTAN).
Force amphibie britannico-néerlandaise (UK/NL AF)	Unité amphibie britannico-néerlandaise : un bataillon d'infanterie néerlandais est incorporé à la 3 ^e brigade de commandement britannique et la 1 ^{ère} compagnie néerlandaise de transport amphibie du bataillon amphibie d'appui tactique est intégrée au 539 ^e escadron d'assaut britannique.
Guerre numérique	Opérations, militaires ou non, visant à perturber, tromper, modifier ou détruire les systèmes ou réseaux informatiques de l'adversaire à l'aide de moyens numériques.
Mondialisation	Processus d'interaction mutuelle à l'échelle mondiale dans les domaines économique, politique et socio-culturel.
Opération hors zone	Opération de gestion de crise hors du territoire de l'OTAN ou de l'UE.

<i>Opt-out</i>	Principe accordant aux États membres un statut d'exception pour certains domaines stratégiques de l'UE.
Partenariat transatlantique	Relations entre l'Europe et les États-Unis en matière de sécurité.
Souveraineté	Indépendance dans l'exercice du pouvoir, notamment par un État.
Spécialisation par mission	Échange de capacités et de missions militaires entre deux ou plusieurs pays qui se sont spécialisés en concertation mutuelle et peuvent faire pleinement appel aux spécialisations de chacun.
Spécialisation par rôle	Accords entre deux ou plusieurs pays sur l'utilisation mutuelle de leurs capacités respectives pour des missions militaires spécifiques.
Standardisation	Harmonisation des besoins de capacités militaires visant l'acquisition conjointe de systèmes d'armes et impliquant l'abandon des configurations nationales.
Système de défense anti-aérienne Patriot	Système d'armes téléguidé pour la défense anti-aérienne.

Liste des abréviations utilisées

A400M	Avion de transport militaire (EADS)
ACT	Commandement allié Transformation
AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
AWACS	Système aéroporté de détection et de contrôle
Benesam	Coopération belgo-néerlandaise dans le domaine de la marine
C-130	Avion de transport militaire Hercules (Lockheed Martin)
C-17	Avion de transport militaire (Boeing)
CEE	Communauté économique européenne
CIMIC	Coopération civilo-militaire
CIMIN	Comité interministériel de haut niveau FGE
COPS	Comité politique et de sécurité
CSP	Coopération structurée permanente
DCI	Initiative sur les capacités de défense
Drone MALE	Véhicule aérien non habité moyenne altitude longue endurance
EAC	Centre de transport aérien européen
EADS	Compagnie européenne d'aéronautique de défense et de l'espace
EATC	Commandement européen de transport aérien militaire
EDA	Agence de défense européenne
EuroMALE	Véhicule aérien européen non habité moyenne altitude longue endurance
F-16	Avion de chasse (Lockheed Martin)
FGE	Force de gendarmerie européenne
HRFHQ	Quartier général des forces à haut niveau de préparation
IED	Engins explosifs improvisés
ISAF	Force internationale d'assistance à la sécurité
JEF	Force expéditionnaire interarmées
JSF	Avion de chasse <i>Joint Strike Fighter</i> F-35 (Lockheed Martin)
KFOR	Force pour le Kosovo
MARSUR	Projet de réseau de surveillance maritime (EDA)
MCCE	Centre de coordination des mouvements Europe
NAMSA	Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement
NBC	Protection nucléaire, biologique et chimique
NORDEFCO	Coopération nordique de défense
NRF	Force de réaction rapide de l'OTAN
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAEC	Plan d'action européen sur les capacités
PCC	Engagement capacitaire de Prague
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PME	Petites et moyennes entreprises
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
SAC	Capacité de transport aérien stratégique
SALIS	Solution intérimaire pour le transport aérien stratégique
UE	Union européenne
UMS	Système de lutte antimines marine non habité

Liste des personnes consultées

NOM	FONCTION
M ^{me} C.F. Arnould	Directrice de l'EDA
J.P. Aubel	Représentant des Pays-Bas auprès du Groupe politico-militaire du Conseil de l'Union européenne
Général P. Auroy	Secrétaire général adjoint, Division Investissement de défense de l'OTAN
S. Biscop	Directeur du Programme Sécurité et gouvernance mondiale, Egmont-Institut royal des relations internationales, Bruxelles
T.S. Koster	Conseiller à la Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'OTAN
M ^{me} M. de Kwaasteniet	Représentante des Pays-Bas auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, Représentante permanente auprès de l'UEO
F.A.M. Majoor	Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'OTAN
Général F. Meulman	Représentant militaire permanent des Pays-Bas auprès de l'OTAN et de l'UE
J. Mullin	Directeur Capacités de l'EDA
Général A.G.D van Osch	Directeur général de l'État-major militaire de l'UE au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne
Général S.L. Porter	Représentant du Commandant suprême allié Transformation en Europe
Colonel T. Rikken	Conseiller à la Représentation militaire permanente des Pays-Bas auprès de l'OTAN
Amiral F. Sijtsma	Sous-chef Coopération militaire internationale au ministère de la Défense
T. Valasek	Directeur Politique étrangère et défense, Centre pour les réformes européennes, Londres

P. Valin

Commandant de l'État-major militaire de
l'UE

D. Zandee

Ancien directeur Planification et politique
de l'EDA

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000***
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*

- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004***
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004***
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009***
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report 'Less Pretension, More Ambition', *July 2010*

- 70* LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER: les populations contre les crimes de masse, *juin 2010*
- 71* LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE SON ÉLARGISSEMENT, *juillet 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world, *February 2011*
- 74* AGENDA DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015: les objectifs du Millénaire en perspective, *avril 2011*
- 75* RÉFORMES DANS LE MONDE ARABE: perspectives pour la démocratie et l'état de droit ?, *mai 2011*
- 76* LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME: entre ambition et ambivalence, *juillet 2011*
- 77 CYBER WARFARE, *December 2011***

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003*****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROITS DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*
- 18 Advisory letter THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: protector of civil rights and liberties, *November 2011*

** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

*** Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

**** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).