

Que renferment les Accords Berlin Plus ? février 2005

Les accords « Berlin Plus » sont un élément-clef de la coopération entre l'UE et l'OTAN, non seulement parce qu'ils en fixent les modalités, mais surtout parce qu'ils la mettent à l'épreuve dans le cadre d'opérations concrètes. Mais les enjeux de « Berlin Plus », qui est un accord complexe dont les parties essentielles sont classifiées, sont difficiles à percevoir. (*Sources* : Martin Reichard, « Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement » in *Nordic Journal of International Law*, 73, 2004). Outre l'échange d'informations confidentielles entre l'OTAN et l'UE, l'accord « Berlin Plus » prévoit un accès assuré de l'UE à des capacités de planification de l'OTAN dans le cadre d'opérations de gestion de crise dirigées par l'UE. Dans ce cas, l'accord prévoit les modalités d'une consultation régulière entre l'OTAN et l'UE et les procédures à suivre pour la **mise à disposition**, le **suivi**, la **restitution** et le **rappel de moyens et capacités OTAN**. Il prévoit que le D-SACEUR commande en principe l'opération dirigée par l'UE. Enfin, il pousse à l'intégration dans le système OTAN d'établissement des plans de défense, des besoins et capacités militaires pouvant être requis pour des opérations militaires dirigées par l'UE, de façon à garantir la disponibilité de forces bien équipées, entraînées en vue d'opérations dirigées soit par l'OTAN, soit par l'UE.

1/ La genèse d'un accord difficile.

Les arrangements « Berlin Plus », adoptés le 17 mars 2003, sont le résultat de **plusieurs années de négociations et de blocage**. C'est à Berlin, en 1996, que les Ministres des Affaires Étrangères ont envisagé la mise à disposition des moyens de l'Alliance pour des opérations de gestion de crise dirigées par l'UEO. Trois ans seront toutefois nécessaires pour voir les chefs d'Etat et de gouvernement, décider à Washington de développer les arrangements « Berlin Plus ». Enfin, un autre cap fut franchi en décembre 2002 avec la « Déclaration UE-OTAN sur la PESD » dans laquelle le Secrétaire Général de l'OTAN et le Haut Représentant pour la PESD, ont déclaré leur volonté d'amplifier le partenariat entre leurs deux organisations.¹ De fait, « Berlin Plus » est le fruit de négociations parfois âpres, entre l'UE d'une part et les Etats-Unis et la Turquie d'autre part. Dès après la fin de la Guerre Froide, les Etats-Unis, soucieux de conserver un pied dans le jeu européen, s'opposent fermement à toute initiative qui mettrait en cause la **primauté de l'OTAN**. Ainsi, en 2000, ils refusent que l'UE crée une infrastructure de planification distincte de celle de l'OTAN et insistent pour que les opérations décidées par l'UE soient toujours prises en charge par le D-SACEUR. Mais à Nice, les Etats membres de l'UE **maintiennent la distinction entre opérations autonomes de l'UE** pour lesquelles un Etat européen fournira le quartier général stratégique et les opérations menées dans le cadre OTAN dans lesquelles le D-SACEUR jouera un rôle essentiel. En outre, dans la logique américaine, c'est l'OTAN qui, après une phase de planification commune avec l'UE, devrait décider de l'organisation la plus à même de s'investir dans une opération et exercer **un droit de premier refus**. Cette question symbolique, mais essentielle pour l'influence de l'OTAN n'a toujours pas été réglée. Mais c'est surtout l'intransigeance turque qui a compromis « Berlin Plus ». Devant l'inquiétude américaine devant les risques de discrimination à l'égard des Etats européens, à l'époque, non-membres de l'UE et notamment des 6 d'entre eux membres de l'OTAN, les 15 ont dû prendre des mesures lors du Conseil de Santa Maria de Feira (2000). En l'absence de crise, des consultations auront lieu sur une base régulière. En cas de crise elles seront intensifiées dans la période précédant la décision du Conseil Européen. Dans le cas d'une opération « Berlin Plus », les 6 membres de l'OTAN pourront s'ils le souhaitent participer à l'opération. Mais dans le cadre d'une opération autonome, ils ne participeront que sur invitation du Conseil. La Turquie, inquiète d'être écartée du processus décisionnel s'oppose à la signature de l'accord entre l'UE et l'OTAN. Finalement, la pression américaine, l'élection d'Erdogan et des gages obtenus auprès de l'UE quant à l'impossibilité pour l'UE de diriger la PESD contre un Etat allié, ont finalement permis la signature de l'accord.

¹ Sources : <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006-f.pdf>

2/ Berlin Plus en action

Du 31 mars au 15 décembre 2003, l'UE a dirigé l'opération *Concordia* en ex-République Yougoslave de Macédoine. *Concordia* a inauguré les arrangements « Berlin Plus ». Le commandement de l'opération a été confié au D-SACEUR allemand Rainer Fest, dont l'Etat-major était installé au SHAPE. L'OTAN s'est ainsi chargée de la planification stratégique, opérationnelle et tactique de l'opération. En outre, un « Elément de commandement de l'UE » (EUCE) a été établi au du Commandement Régional des Forces Alliées AFSOUTH, à Naples. Le Chef d'Etat major de l'AFSOUTH a alors endossé le rôle de Chef d'Etat-major de l'EUCE, assisté d'un directeur de l'UE. Globalement, le succès de l'opération a démontré l'efficacité de la coopération entre l'UE et l'OTAN. Mais des divergences sont apparues concernant **le rôle joué par l'AFSOUTH**. Pour les Britanniques l'AFSOUTH, qui a commandé toutes les opérations de l'OTAN dans les Balkans, a joué un rôle essentiel dans la conduite de l'opération. En revanche, du point de vue français, l'AFSOUTH n'a été qu'un maillon ajouté à la chaîne de commandement qui a privé l'UE d'une partie de son contrôle politique sur l'opération.

Le bilan tiré au lendemain de l'opération *Concordia* a permis de rendre « Berlin Plus » plus efficace dans l'optique d'une relève de la SFOR par l'UE en Bosnie-Herzégovine. Ainsi, l'opération *Althéa* qui a commencé en décembre 2004, profite, elle aussi, des arrangements « Berlin Plus ». Si l'opération reste confiée au commandement du D-SACEUR, le Britannique John Reith, l'AFSOUTH, rebaptisée Joint Force Command, a pour sa part vu son rôle clarifié. Les missions respectives de l'OTAN et de l'UE ont donc été définie très précisément.

3/ Quel bilan pour « Berlin Plus »

L'arrangement « Berlin Plus » est sans aucun doute un gain pour l'OTAN qui voit son rôle conforté alors même que l'existence de l'organisation était menacée par la disparition de la menace soviétique et l'entreprise de l'UE en matière de défense. Du point de vue des Etats-Unis, « Berlin Plus » ancre l'UE dans l'OTAN en procurant aux Etats membres les moyens de réaliser leurs ambitions en matière de sécurité tout en évitant une duplication des capacités. Autrement dit, les conditions d'un développement de la défense européenne, les « 3 D » sont remplies. De quoi satisfaire les Etats-Unis. Enfin, en signant « Berlin Plus », les Européens peuvent profiter d'un **accès aux capacités de l'OTAN**, condition essentielle à la réalisation des ambitions européennes en matière de défense. Ainsi, l'UE ne peut que **gagner en crédibilité** : dans la seule année 2003, l'UE, grâce aux arrangements « Berlin Plus » a ainsi pu s'engager dans deux opérations simultanées. Sans « Berlin Plus », l'UE n'aurait sans doute pas pu mener seule la délicate opération *Artémis* en RDC.

Néanmoins, la portée potentiellement conflictuelle d'un tel accord ne doit pas être sous-estimée pour autant. Car sans être un fauteur de trouble, on ne peut pas dire de l'accord « Berlin Plus » qu'il ait complètement résolu le problème de l'autonomie de décision, comme l'attestent la question du **droit du premier refus**, toujours pas réglée à ce jour, et les considérations touchant au **plein exercice du contrôle politique de l'UE lors des opérations**.