

N° 3

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du **traité** entre la **République française**, le **Royaume d'Espagne**, la **République d'Italie** et la **République portugaise** portant statut de l'**Eurofor**,*

Par M. Serge VINÇON,

Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. N... , Guy Penne, Jean-Marie Poirier, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 268 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DE L'EUROFOR	5
A. MISSIONS DE L'EUROFOR	5
B. ORGANISATION DE L'EUROFOR.....	6
II. LE TRAITÉ PORTANT STATUT DE L'EUROFOR	8
A. LE RAPPEL DES MISSIONS ET DES PRINCIPES D'ORGANISATION DE L'EUROFOR.....	8
B. LA DÉFINITION D'UN STATUT JURIDIQUE POUR L'EUROFOR.....	9
III. QUEL AVENIR POUR L'EUROFOR ?	11
A. UN BILAN D'ACTIVITÉ MODESTE	11
B. LES OBSTACLES A L'ENGAGEMENT DE L'EUROFOR	12
C. LA QUESTION DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'EUROFOR.....	14
CONCLUSION	16
EXAMEN EN COMMISSION	18
PROJET DE LOI	19
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	20

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification du traité entre la France, l'Espagne, l'Italie et le Portugal fait à Rome le 5 juillet 2000 et portant statut de l'Eurofor.

L'Euroforce opérationnelle rapide, plus couramment dénommée Eurofor, est une force multinationale terrestre du niveau d'une division créée le 15 mai 1995 par une déclaration commune des ministres des affaires étrangères et de la défense d'Espagne, de France et d'Italie, lors d'une réunion ministérielle de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Parallèlement à cette unité terrestre fut simultanément décidée la mise en place d'une force maritime multinationale, la force maritime européenne Euromarfor. En 1996, le Portugal a rejoint ces deux « Euroforces ».

Vouées aux missions dites « de Petersberg », à savoir des missions humanitaires et des missions de maintien ou de rétablissement de la paix, en particulier dans le cadre de l'UEO, de l'OTAN ou d'autres organisations internationales, l'Eurofor et l'Euromarfor ont été constituées selon le principe des « réservoirs de forces » et ne disposent pas d'unités affectées en permanence. Le commandement de l'Euromarfor est assuré à tour de rôle par des états-majors des marines des quatre pays-membres. En revanche, l'Eurofor dispose d'un état-major permanent de près d'une centaine de militaires, installé à Florence.

Comme l'avait souligné votre commission dans un rapport d'information établi il y a près de cinq ans, un accord international était nécessaire pour préciser le statut de l'Eurofor et pour résoudre certaines difficultés pratiques liées au fonctionnement de son état-major multinational. C'est l'objet du traité quadripartite signé à Rome en juillet 2000, qui dote de surcroît l'Eurofor d'une véritable base juridique.

Votre rapporteur, après avoir rappelé les principales caractéristiques de l'organisation et du fonctionnement d'Eurofor, présentera le dispositif du statut soumis aujourd'hui à l'approbation parlementaire.

Il évoquera également l'avenir de l'Eurofor, qui suscite de légitimes interrogations, compte tenu notamment de l'absence, à ce jour, d'engagement en opérations de cette force, pourtant déclaré opérationnelle depuis juin 1998.

I. L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DE L'EUROFOR

La création, en 1995, des Euroforces - Eurofor et Euromarfor - s'inscrit dans le prolongement de la déclaration du Petersberg adoptée en 1992 par l'Union de l'Europe occidentale, par laquelle cette dernière affirmait sa volonté de pouvoir mener des missions d'intervention ou de gestion de crise. Elle rejoint, tout comme la création du Corps européen, l'ambition de doter la politique européenne de sécurité et de défense d'instruments militaires adaptés à ces missions.

A. MISSIONS DE L'EUROFOR

La **déclaration adoptée le 15 mai 1995** à Lisbonne par les ministres des affaires étrangères et de la défense de l'Espagne, de la France et de l'Italie, **créant les Euroforces**, précisait que celles-ci, « *agissant indépendamment ou de manière combinée avec d'autres forces, peuvent être employées pour :*

- *des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants,*
- *des missions de maintien de la paix,*
- *des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ».*

Ces **missions dites « de Petersberg »**, en référence à la déclaration du 19 juin 1992 adoptée dans le cadre de l'UEO, sont désormais reprises dans le traité sur l'Union européenne, depuis le Conseil européen d'Amsterdam.

Le Portugal a rejoint les Euroforce en juin 1996.

Considérées initialement comme forces relevant de l'UEO, **les Euroforces ont été déclarées à l'Union européenne** au titre de l'objectif global de capacités défini en 1999 à Helsinki (« *Headline goal* »). L'Union européenne a repris, en 2001, les missions de Petersberg qui incombaient à l'UEO, cette dernière organisation ne subsistant désormais que pour garantir l'obligation de défense collective définie par l'article V du traité de Bruxelles.

Si la vocation principale des Euroforces est d'être employées dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense, elles peuvent également intervenir sous l'égide de l'OTAN, de l'Organisation des Nations-Unies ou d'autres organisations internationales.

De par la position géographique et les préoccupations des trois pays fondateurs, auxquels s'est joint ultérieurement le Portugal, les Euroforces s'inscrivent plus particulièrement dans le cadre géopolitique méditerranéen. Cette vocation a d'ailleurs, dans un premier temps, été mal comprise par plusieurs pays de la rive sud de la Méditerranée.

Pour autant, aucune zone spécifique et aucune limite ne sont assignées à l'action des Euroforces qui peuvent intervenir sur tous types de théâtres.

L'**Euromarfor** est une force navale non permanente, mais « pré structurée », c'est-à-dire capable de réunir, sans préavis, un ensemble de bâtiments et aéronefs. Elle est commandée à tour de rôle par chacun des quatre pays participants, à partir de l'un de ses commandements opérationnels nationaux.

L'**Eurofor** est pour sa part une **force terrestre non permanente**, destinée à fournir une **capacité terrestre d'action rapide**.

Le **volume des forces** mises en œuvre par l'Eurofor peut théoriquement aller d'une entité de petite dimension (1000 hommes) à la division légère (10.000 hommes environ), articulée en trois unités de type « brigade » pouvant opérer, chacune, de manière autonome.

Force non permanente, l'Eurofor est constituée selon les **principes de modularité et de « réservoir de forces »**, les unités qui la composent étant rassemblées « à la demande ».

Ce « réservoir de forces » représente 25 000 hommes environ. Chaque Etat participant déclare périodiquement les capacités de forces qu'il met à la disposition de l'Eurofor. La désignation effective des unités appelées à participer à une opération, ou à un exercice, s'effectue le moment venu. Chaque Etat demeure libre de décider de la participation de ses unités.

En cas d'opération, l'Eurofor est rassemblée sur **décision commune des quatre pays participants** prise dans le cadre d'un comité interministériel de haut niveau (CIMIN). Elle est composée de « modules » issus des unités d'intervention nationales désignées par les Etats membres.

Le seul élément permanent de l'Eurofor est son **état-major**, installé depuis 1996 à Florence.

L'Eurofor a pour **mission** de fournir une capacité d'action rapide pour l'assistance aux populations en cas de crise, l'évacuation de ressortissants nationaux, et des actions de prévention de crise, d'interposition, de surveillance et de contrôle de zone. Son état-major doit pouvoir se déployer dans les délais suivants :

- 5 jours pour le détachement précurseur,
- en moins de 14 jours pour l'élément principal,
- en moins de 25 jours pour les derniers éléments.

B. ORGANISATION DE L'EUROFOR

Les structures de direction de l'Eurofor comprennent **trois niveaux**, dont les deux premiers sont communs avec l'Euromarfor.

Un **comité interministériel de haut niveau (CIMIN)**, co-présidé par les chefs d'état-major d'armées et les directeurs politiques des ministères des

affaires étrangères des quatre pays, assure la coordination politico-militaire et définit les conditions d'emploi des Euroforces. Il se réunit annuellement.

Un **groupe de travail politico-militaire (GT POL.MIL)** est chargé des questions relatives aux activités des forces, à leur montée en puissance et à leurs relations extérieures. Subordonné au CIMIN, il se réunit tous les quatre mois environ.

Enfin, un **sous-groupe de travail** est plus particulièrement en charge de l'Eurofor.

Quant à l'**état-major**, seule structure permanente de l'Eurofor, il a pour tâche d'élaborer des plans opérationnels, de participer à la définition des objectifs logistiques et d'entraînement, de monter des exercices (dont l'exercice bisannuel Eole), de préparer la force à ses missions et, le cas échéant, de conduire des opérations.

Le poste de commandant de l'Eurofor ainsi que les principaux autres postes de l'état-major, sont soumis à une rotation entre les quatre nations. Le commandement de la force a ainsi échu successivement à l'Espagne, à l'Italie puis à la France, qui l'exerce jusqu'à la fin de cette année. Le temps de commandement assuré par chaque pays est de deux ans.

L'état-major de l'Eurofor compte **94 militaires** (52 officiers ; 42 sous-officiers), soutenus par une unité de quartier général (220 personnes) fournie par l'armée italienne. La **participation française** s'élève actuellement à un peu plus du quart de l'effectif de l'état-major (14 officiers ; 11 sous-officiers).

L'Eurofor compte quatre langues officielles, à savoir celles des quatre pays membres. Par accord tacite, les langues de travail sont celles de l'Union européenne et de l'OTAN : l'anglais et le français. La langue opérationnelle utilisée est l'anglais.

II. LE TRAITÉ PORTANT STATUT DE L'EUROFOR

A l'occasion d'un rapport d'information établi en 1997 par nos collègues Michel Caldaguès et André Boyer¹, la commission des affaires étrangères et de la défense avait souligné les difficultés d'ordre pratique provoquées par l'**absence de cadre juridique stable** concernant les activités de l'état-major de Florence, et la **nécessité de conclure un accord international** permettant à cette force de bénéficier de la personnalité morale et d'une pleine capacité juridique.

C'est en grande partie pour résoudre ces difficultés qu'a été adopté à Rome, le 5 juillet 2000, le traité portant statut de l'Eurofor dont l'objet principal, énoncé à l'article 1^{er}, est de « *définir les principes fondamentaux relatifs au statut, au stationnement, aux modalités de fonctionnement* » de cette force multinationale européenne.

A. LE RAPPEL DES MISSIONS ET DES PRINCIPES D'ORGANISATION DE L'EUROFOR

Le traité signé par la France, l'Espagne, l'Italie et le Portugal confère une valeur d'engagement international à plusieurs dispositions figurant dans la déclaration de Lisbonne du 15 mai 1995 créant l'Eurofor.

L'article 5 reprend l'énumération des **missions de l'Eurofor**, telles qu'énoncées dans la déclaration de Lisbonne, elle-même calquée sur la déclaration de Petersberg. Il réaffirme également le principe selon lequel ces missions ne doivent pas compromettre la participation des unités de l'Eurofor à la mission de défense commune qui incombe aux quatre pays participants dans le cadre de l'UEO et de l'OTAN.

L'article 4 énonce la composition du **comité interministériel de haut niveau (CIMIN)** et définit ses attributions. Chargé d'assurer la coordination politico-militaire, il lui revient en particulier de « *fixer les conditions d'emploi de la force* » et de « *donner au Général commandant l'Eurofor les directives nécessaires à l'accomplissement de sa mission* ».

Le caractère non permanent de l'Eurofor et le **contrôle national des unités** qui sont déclarées auprès d'elle ressort de l'article 3, selon lequel les unités rattachées à l'Eurofor et leur personnel ne deviennent effectivement parties intégrantes de la force qu'« *après transfert d'autorité au Général commandant la force* ».

Par ailleurs, l'article 7 précise les prérogatives du Général commandant l'Eurofor, et l'article 26 dispose que le financement de l'Eurofor est assuré par les Etats-parties selon une répartition figurant dans un état

¹ Rapport d'information n° 183 (1997-1998) sur les forces européennes Eurofor et Euromarfor.

financier. Les articles 27 à 31 précisent les modalités d'approbation du budget, de contrôle des comptes et de passation des marchés.

Enfin, l'article 37 permet aux parties, d'un commun accord, d'inviter un autre Etat de l'UEO à adhérer au traité et à devenir membre de l'Eurofor.

B. LA DÉFINITION D'UN STATUT JURIDIQUE POUR L'EUROFOR

Comme l'avait souligné le rapport d'information de votre commission il y a 5 ans, **le personnel affecté à l'Eurofor ne dispose pas actuellement de statut clairement défini**, une **solution provisoire** consistant à faire application à ces personnels de la convention de 1951 entre les Etats de l'OTAN et relative au statut de leurs forces (« SOFA OTAN »). Toutefois, cette assimilation « par extension » ne satisfait pas pleinement les autorités italiennes, et elle ne peut jouer en Espagne et au Portugal, ces deux pays ne pouvant légalement appliquer le « SOFA-OTAN » à des personnels qui n'agissent pas dans le cadre d'une mission OTAN.

D'autres difficultés concernent la détermination du régime applicable à l'Eurofor en matière fiscale, douanière ou d'assurance.

Enfin, l'utilisation de réseaux de communication protégés italiens ou relevant de l'OTAN n'était pas possible, de même que l'échange de documents classifiés.

Le traité du 5 juillet 2000 permet de régler en grande partie ces difficultés.

Par son article 6, il confère tout d'abord la **capacité juridique** à l'Eurofor, pour contracter, acquérir, aliéner ou ester en justice. L'Eurofor disposera donc d'une pleine capacité juridique, distincte de celle des quatre Etats participants.

La plupart des dispositions régissant le statut juridique de l'Eurofor s'inspirent largement du dispositif retenu pour l'OTAN dans le cadre des accords de stationnement.

L'article 9 pose le principe de l'inviolabilité des installations affectées à l'usage officiel de l'Eurofor, ces dernières ne pouvant pas faire l'objet de perquisition, de réquisition, d'expropriation, de saisie ou de confiscation.

L'article 10, relatif aux communications, reconnaît le droit de recevoir et de transmettre des messages chiffrés ainsi que des courriers bénéficiant d'un traitement analogue à celui de la « valise diplomatique ».

L'article 11 porte sur le régime des informations classifiées de l'Eurofor.

Le chapitre II comporte plusieurs articles relatifs aux dispositions en matière de personnel. L'article 12 dispense notamment les membres de la force et l'élément civil de l'Eurofor des formalités de droit d'entrée et de

séjour sur le territoire de l'Etat d'accueil. Des précisions sont apportées sur la validité des ports d'armes et des permis de conduire.

Dans le domaine juridictionnel et disciplinaire, le traité accorde une **compétence répressive prioritaire aux autorités de l'Etat d'origine** pour les infractions commises en service ou pour les infractions portant atteinte à la sécurité ou aux biens de cette partie. Les autres infractions sont du ressort des juridictions de l'Etat d'accueil (article 17). Par ailleurs, le traité précise les modalités de la coopération entre les Parties en matière de conduite des enquêtes et de recherche des preuves, d'arrestation, de détention et de remise aux autorités aux fins d'exercice de leur compétence répressive (article 18 et 19).

Concernant le **règlement des dommages**, le traité opère une distinction selon qu'ils surviennent ou non lors du service. Ainsi, les dommages causés par un membre de la force dans l'exercice de sa fonction sont indemnisés paritairement par les Parties (article 20). Les dommages causés hors du service, en revanche, sont réparés ou indemnisés par leur auteur (article 21). En cas de doute sur le fait de savoir si le fait dommageable a été commis en service ou hors service, la question est tranchée par les Parties, au vu d'un rapport rédigé par le Général commandant l'Eurofor (article 22).

Enfin, le traité clarifie le statut de l'Eurofor en **matière fiscale**. Les avoirs et revenus de la force, les achats qu'elle effectue et les biens et marchandises qu'elle importe, dans le cadre de leur usage officiel, sont exonérés, ou remboursés (chaque fois qu'il est possible), de tous impôts et taxes directs et indirects (article 32). En revanche, les personnels de l'Eurofor établis dans l'Etat d'accueil conservent leur statut fiscal et continuent de relever de la législation de leur pays d'origine (article 33).

III. QUEL AVENIR POUR L'EUROFOR ?

Si la signature du traité portant statut de l'Eurofor permet de régler certaines difficultés pratiques qui entravaient le fonctionnement de la force, et surtout de son état-major, elle laisse entière la question de l'avenir de l'Eurofor, c'est à dire du rôle que les quatre pays partenaires entendent concrètement lui faire jouer.

L'état-major permanent de l'Eurofor, constitué à partir de la fin de l'année 1995, a été déclaré opérationnel en novembre 1997, et la force elle-même l'a été quelques mois plus tard, en juin 1998, à l'issue de l'exercice Eole 1998.

Depuis lors, **l'Eurofor n'a pas été engagée en tant que telle** et son état-major n'a participé qu'à une opération d'ampleur limitée, en Albanie, il y a près de deux ans.

Ce bilan modeste, pour ne pas dire décevant, confirme certaines **interrogations soulevées dès 1997 par votre commission**. Son rapport d'information reconnaissait la valeur symbolique incontestable d'une force multinationale européenne telle que l'Eurofor, et l'intérêt de la formation de nos officiers et sous-officiers au travail en configuration internationale. Mais il soulignait également les obstacles de diverses natures semblant jouer à l'encontre de son emploi opérationnel.

Depuis lors, la place de l'Eurofor dans l'architecture des forces de réaction rapide qui se mettent en place tant du fait de l'Union européenne que de l'OTAN ne s'est toujours pas clarifiée.

Enfin, depuis plusieurs années, la question de l'élargissement de l'Eurofor, déjà posée il y a cinq ans, demeure en suspens.

A. UN BILAN D'ACTIVITÉ MODESTE

C'est le **9 juin 1998**, à l'issue du premier exercice majeur auquel elle a participé, à savoir l'exercice Eole 1998, que **l'Eurofor a été déclarée opérationnelle**. Cet exercice quadrilatéral avait démontré la capacité de cette force à s'engager au niveau tactique dans un environnement interarmées, mais il a également révélé **plusieurs domaines nécessitant d'indispensables améliorations**, particulièrement en ce qui concerne l'apprentissage des procédures, la familiarisation avec les moyens de commandement ou encore le renforcement de la capacité de planification.

L'objectif assigné à l'Eurofor est d'acquérir en priorité une capacité de déploiement rapide de niveau « brigade » ou « division légère » avec ses propres moyens.

L'une des premières tâches de l'état-major de Florence a été de planifier des activités d'entraînement adaptées à cet objectif. L'Eurofor s'efforce ainsi de **participer, chaque année, à deux exercices majeurs** : un exercice international d'une part (l'exercice Eole, propre à l'Eurofor, les années paires, ou un exercice OTAN/UEO les années impaires¹) et un exercice national organisé par l'un des quatre pays membres d'autre part.

A l'heure actuelle, la possibilité de participer de plein droit tous les deux ans à un exercice de l'OTAN ne semble pas acquise. Par ailleurs, le niveau des exercices nationaux auxquels est invitée chaque année l'Eurofor n'est pas toujours pleinement adapté à ses besoins.

De tels exercices sont bien entendu indispensables pour renforcer la crédibilité militaire de la force, en préalable à un engagement sur un théâtre d'opération.

Or, à l'heure actuelle, **l'Eurofor n'a toujours pas été employée en tant que telle en opération extérieure.**

Seule une partie de son **état-major** (environ 50 % des personnels) a été engagée, pour constituer à Durres, **en Albanie**, durant le **premier trimestre 2001**, le noyau de l'état-major de la zone de communication ouest (COMMZ - W) de la KFOR, chargé d'une **mission de soutien logistique** dans le cadre de l'opération de l'OTAN au Kosovo. Au cours de cette première mission opérationnelle, l'Eurofor a agi comme Etat-major de brigade multinationale avec sous son commandement des unités essentiellement italiennes, mais également grecques et turques.

Pour intéressante qu'elle soit, cette expérience reste assez en deçà des missions que l'Eurofor et son état-major sont théoriquement appelés à assumer.

B. LES OBSTACLES A L'ENGAGEMENT DE L'EUROFOR

L'un des **obstacles techniques** à l'engagement de l'Eurofor, déjà souligné en 1997 par votre commission, est **l'absence d'un système d'information et de commandement dédié.**

En effet, à l'heure actuelle, ces systèmes d'information et de commandement sont pourvus à tour de rôle par chaque Etat partie, selon un principe de rotation de deux années. Ce système est vite apparu **très insatisfaisant pour l'entraînement** et *a fortiori* pour un engagement éventuel en opérations dans le cadre d'une mission de réaction rapide.

Un accord de principe est intervenu, au mois de mai 1999, selon lequel **l'Italie mettrait à disposition, à titre permanent, une unité de**

¹ L'Eurofor a participé en novembre 1999 à l'exercice de l'OTAN « Cannon Cloud 99 » organisé par la France.

système d'information et de commandement, les coûts d'entretien et de fonctionnement étant répartis entre les pays membres.

L'**achat d'un équipement de fabrication italienne** (24 consoles SIACCON) est prévu, le coût total d'acquisition de l'unité (évalué initialement à environ 9 millions d'euros) étant partagé entre les 4 pays membres. L'Italie fournira par ailleurs une compagnie de transmissions.

Toutefois, ce projet, sur lequel l'accord de principe est intervenu il y a près de trois ans, tarde à entrer dans sa phase de réalisation concrète.

Au-delà de ce handicap technique, bientôt surmonté il faut l'espérer, d'**autres obstacles** se sont opposés à l'engagement de l'Eurofor.

Il s'avère tout d'abord que, jusqu'à présent, les nations composant l'Eurofor n'ont guère été empressées de l'inclure dans la **planification des relèves de leurs unités participant à des opérations extérieures multinationales**, en particulier dans les Balkans. L'une des difficultés est de déterminer avec réalisme le format qu'il serait raisonnable d'envisager pour un déploiement de l'Eurofor, compte tenu des capacités de son état-major, sans doute plus adapté à un niveau de type brigade qu'à celui de type division.

Mais indépendamment des avantages ou des inconvénients que chaque état-major national peut voir dans un éventuel engagement de l'Eurofor dans une circonstance donnée, il apparaît également que des **contraintes strictement politiques** peuvent plaider, pour une opération déterminée, en faveur de la constitution d'une force ou d'un état-major ad hoc, au détriment de forces préétablies comme l'Eurofor. Que ce soit en raison des nations qui la composent ou du pays qui en assure le commandement, une force multinationale préétablie présente moins de souplesse et offre moins de possibilité d'adaptation au contexte géopolitique de l'opération. Il semble ainsi, qu'un temps envisagé, l'engagement de l'Eurofor en Macédoine dans le cadre de l'opération « Amber Fox », initiée par l'OTAN, ait été écarté, pour des motifs d'opportunité politique.

Enfin, sur un plan plus général, on doit constater qu'en tant que force multinationale européenne, **l'Eurofor peine à trouver sa vocation dans les évolutions actuelles de la politique européenne de sécurité et de défense comme dans les projets de l'OTAN.**

L'OTAN entreprend actuellement une révision de la structure de ses forces qui doit se traduire par la sélection de trois états-majors de force de réaction rapide « terre » (*high readiness forces*) et de six états-majors de relève « terre » (*forces of lower readiness*), la distinction entre ces deux catégories reposant sur le degré de rapidité de projection en opération et la capacité « d'entrée en premier » sur un théâtre. Après l'ARRC britannique, le Corps européen devrait être retenu d'ici la fin de cette année pour constituer le deuxième état-major de force de réaction rapide. Il restera donc à édifier le troisième état-major de force, normalement voué à couvrir l'espace nord de la Méditerranée. Il semblerait que l'on s'oriente, pour ce « Corps sud », vers une

solution strictement nationale (projets de corps turc, espagnol ou italien) et non vers un corps multinational, sur le modèle du Corps européen, dans lequel l'Eurofor aurait peut-être pu trouver à s'intégrer.

En ce qui concerne l'**Union européenne**, elle entend elle aussi se doter d'éléments de réaction rapide, sans qu'il apparaisse clairement aujourd'hui si l'Eurofor et son état-major permanent pourraient trouver, dans ce cadre, une opportunité de consolidation.

Il faut par ailleurs souligner que les différents pays membres de l'Eurofor sont engagés dans divers projets dont les enjeux éclipsent quelque peu cette dernière. C'est le cas pour la France, qui fait de la sélection du Corps européen comme force de réaction rapide de l'OTAN une priorité. Mais c'est également le cas de l'Espagne et de l'Italie, avec leurs projets nationaux de troisième corps de réaction rapide « sud » de l'OTAN.

Il faut donc tenir compte des limites qui s'imposent aujourd'hui au développement de l'Eurofor et aux projets qui exigeraient de lui consacrer des moyens beaucoup plus importants.

Pour autant, il n'est pas possible de rester dans la situation actuelle de « sous-emploi » de l'état-major de Florence.

La **mise en place rapide d'un système d'information et de commandement dédié** et l'**insertion de l'état-major de l'Eurofor dans la planification des relèves** pour les différentes opérations extérieures en cours devrait être recherchés en priorité. Il apparaît notamment que compte tenu du format actuel de son état-major, l'Eurofor pourrait assurer des missions de protection ou d'extraction d'observateurs, du type notamment de la mission « Amber Fox » en Macédoine, dont la relève éventuelle par l'Union européenne reste toujours en débat.

C. LA QUESTION DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'EUROFOR

La **Grèce** a annoncé pour la première fois son intérêt pour une adhésion aux Euroforces en juillet 1995, soit trois mois après son accession au statut de membre plein de l'UEO et deux mois après la création d'Eurofor et Euromarfor. Il a alors été convenu de différer l'examen de cette demande tant que la phase de montée en puissance et d'acquisition des savoir-faire opérationnels n'était pas achevée.

La demande d'adhésion grecque a depuis lors été régulièrement renouvelée, alors qu'en juin 1997, la **Turquie** posait à son tour sa candidature. Dès lors, les pays membres de l'Eurofor ont décidé de traiter la Grèce et la Turquie sur un pied d'égalité et de lier les deux éventuelles adhésions.

S'il a été possible de répondre partiellement aux demandes des deux pays candidats pour Euromarfor, en incluant régulièrement des observateurs et des bâtiments grecs et turcs dans les exercices et en permettant leur

participation, en qualité d'observateurs, à la cellule permanente Euromarfor, la question n'a guère évolué pour Eurofor.

Dotée d'un état-major permanent, et donc d'une structure moins souple que celle de l'Euromarfor, l'Eurofor devrait être assez profondément remaniée en cas d'ouverture à deux nouveaux membres, alors qu'un certain nombre de préalables à son bon fonctionnement ne sont pas définitivement levés.

Votre rapporteur doit aussi constater que les divergences entre la Grèce et la Turquie continuent de retarder l'établissement définitif des accords qui régiront les relations entre l'OTAN et l'Union européenne. Cet élément ne joue guère en faveur de l'adhésion de ces deux pays aux Euroforces, qui pourrait apparaître comme une source potentielle de difficultés ou de blocage au sein des structures de décision.

CONCLUSION

Comme l'avait souligné votre commission dans son rapport sur les Euroforces établi en 1997, il est apparu que la constitution de ces dernières relevait davantage, dans un premier temps, du symbole politique que de la contribution concrète aux capacités militaires européennes de gestion des crises.

Toutefois, la lenteur de la « montée en puissance » de l'Eurofor, et l'absence d'engagement de la force en tant que telle, depuis qu'elle a été déclarée opérationnelle, en 1998, ont quelque peu porté atteinte à la crédibilité de cette initiative quadrilatérale, au point d'entraîner de légitimes interrogations sur sa justification et celle de l'état-major permanent de Florence, en attente d'emploi en opérations.

La mise au point du traité portant statut de l'Eurofor doit permettre de résoudre de nombreuses difficultés administratives, juridiques et pratiques qui, sans paralyser cette force multinationale, pesaient sur son fonctionnement courant et limitaient les moyens d'action de son état-major.

D'autres questions, pendantes depuis plusieurs années, semblent en voie de résolution. Il en est ainsi de l'indispensable équipement de l'Eurofor en systèmes d'information et de commandement dédiés.

Il faut donc espérer qu'un « second souffle » sera ainsi donné à une structure jusqu'à présent sous-employée.

Les opérations militaires actuelles étant menées quasi-systématiquement en coalition internationale, l'existence d'un état-major multinational pré-constitué et permanent, rodé par des entraînements réguliers et immédiatement opérationnel, constitue un atout dans la perspective d'un déploiement rapide.

Pour le valoriser, il importe de continuer à inclure l'état-major de l'Eurofor dans le cycle des grands exercices multinationaux, et surtout de l'intégrer dans la planification, par les différentes nations participantes, de leurs engagements extérieurs. Il paraît en effet indispensable que l'Eurofor soit régulièrement engagée sur les théâtres d'opérations, à un rythme proche de celui pratiqué pour les états-majors nationaux, et en tenant compte bien entendu de ses capacités qui sont sans doute plus proches du niveau de la brigade que de celui de la division.

Au delà de ce premier objectif, il sera également nécessaire de clarifier la place de l'Eurofor dans l'architecture des forces de réaction rapide et des forces de relève en cours d'identification, tant au sein de l'OTAN que de l'Union européenne.

Ainsi, malgré le scepticisme qu'a pu inspirer l'Eurofor au vu du bilan de ses activités depuis sa création, il est encore permis de penser que cette

initiative de la France, de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal pourra trouver, à l'avenir, une traduction utile et concrète.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi autorisant la ratification du traité portant statut de l'Eurofor.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. André Dulait, président, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 2 octobre 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin s'est demandé si une structure comme l'Eurofor pourrait être engagée dans des crises comme celle que connaît actuellement la Côte d'Ivoire. Il a par ailleurs observé que le développement de structures multinationales répondait souvent à un souci d'affichage politique sans perspective concrète sur le plan opérationnel.

M. Robert Del Picchia a interrogé le rapporteur sur le budget de l'Eurofor et sur la participation italienne.

M. André Boyer a rappelé que la commission avait constaté, en 1997, le sérieux de la mise en place de l'Etat-major de l'Eurofor à Florence, mais que depuis lors, cet instrument n'avait pas été valorisé. Il a jugé en revanche plus tangibles les résultats obtenus par Euromarfor.

En réponse à ces interventions, M. Serge Vinçon, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

- l'engagement de l'Eurofor exige l'accord des quatre Etats membres ;

- s'agissant des crises africaines, la France privilégie le recours à des forces prépositionnées pour la protection de ses ressortissants et à des forces multinationales africaines pour la gestion proprement dite de ces crises ;

- l'Eurofor pourrait avoir vocation à mener une opération comme celle conduite par l'OTAN en Macédoine ;

- l'Union européenne et l'OTAN constituent actuellement des forces de réaction rapide et de relève en vue d'améliorer leurs capacités opérationnelles de gestion de crise ; il importe de clarifier, dans cette architecture, la place d'Eurofor, qui avait été initiée avant les développements de la politique européenne de sécurité et de défense ;

- le budget de l'Eurofor s'élevait, en 2001, à près de 3 milliards de liras, soit entre 2 et 2,5 millions d'euros ;

- l'Italie, outre sa contribution financière, met à la disposition d'Eurofor un bataillon de quartier général pour le soutien de l'Etat-major.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée la ratification du traité de siège entre la République française, le Royaume d'Espagne, la République d'Italie et la République portugaise portant statut de l'Eurofor, signé à Rome le 5 juillet 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 268 (2001-2002)

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

Projet de loi autorisant la ratification du traité de siège entre la République française, le Royaume d'Espagne, la République d'Italie et la République portugaise portant statut de l'Eurofor

- Etat de droit et situation de faits existants et leurs insuffisances.

Le statut actuel de l'Eurofor est fixé par la déclaration franco-italo-espagnole sur la création de l'Euroforce, adoptée à Lisbonne le 15 mai 1995. Outre l'accord de principe donné à l'adhésion du Portugal aux Euroforces (Eurofor et Euromarfor), ce texte précisait les missions de la force, ainsi que son cadre d'emploi, son organisation et les modalités de financement de ses dépenses.

Ce texte était cependant incomplet dans la mesure où il n'abordait pas les questions relatives au statut du personnel, au règlement des dommages ou au statut de l'état-major de la force. En conséquence, le statut du personnel ainsi que les autres questions non fixées dans la déclaration du 15 mai 1995 sont régies par la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique-nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951 (dite « SOFA OTAN ») et par les différents textes ayant instauré la Communauté et l'Union européenne.

Cette situation n'est cependant pas satisfaisante, l'Italie étant réticente à appliquer les dispositions du « SOFA OTAN » aux Euroforces. De surcroît, elle est incertaine à moyen et long terme. En effet, si les Etats prenant part aux Euroforces sont aujourd'hui tous membres de l'Union européenne, la situation pourrait être différente en cas d'adhésion de la Turquie.

Pour toutes ces raisons, il a été nécessaire de conclure un accord fixant les règles applicables en matière de personnel de l'Eurofor et de règlement des dommages et déterminant le statut de cette force.

- Bénéfices escomptés en matière :

* **d'emploi** : l'Eurofor étant déjà opérationnelle, l'entrée en vigueur n'entraînera pas d'accroissement d'effectifs.

* **d'intérêt général** : ce traité permettra une reconnaissance officielle et formelle de l'Eurofor par les autres Etats et organisations à vocation militaire, telles que l'OTAN par exemple. Cela constitue également, dans le cadre du développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense, une affirmation forte de la volonté des parties d'améliorer leur capacité de réaction rapide.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

***financière** : chaque Etat participe au financement de la force selon une clé de répartition fixée dans un règlement financier. La participation française s'élève, en moyenne depuis 1998, à environ 3 millions de francs (458 000 euros) par an. Cette participation est stable. Ce coût n'est toutefois pas lié, *stricto sensu*, à l'entrée en vigueur du traité, l'état-major de la force étant déjà opérationnel.

La seule dépense liée à l'entrée en vigueur du texte concerne l'acquisition d'une résidence pour le général commandant la force, estimée, pour la France, à 1,5 million de francs (230 000 euros), à laquelle il convient d'ajouter 50 000 francs (7 600 euros) d'entretien annuel. Ce montant est à rapprocher du coût engendré actuellement par la location d'une résidence, soit 100 000 francs (15 300 euros) par an, depuis huit ans, pour la France.

Il est à noter que la gratuité de la mise à disposition des immeubles et installations de la force par l'Etat d'accueil permet une économie annuelle pour la France estimée à environ 1 million de francs (153 000 euros). De même, la possibilité pour l'Eurofor de passer directement ses marchés sans avoir recours aux Etats parties permettra de réaliser une économie estimée à environ 500 000 francs (76 000 euros). Enfin, l'exonération de taxation pour les achats à usage officiel de la force permettra une économie estimée, pour la France, à 500 000 francs (76 000 euros) également.

*** de complexité de l'ordonnancement juridique** : loin d'entraîner une complexité accrue de l'ordonnancement juridique, l'entrée en vigueur du traité permettra à l'Eurofor d'être employée en opération dans un cadre et selon des procédures structurées et clairement définies. En particulier, les Etats parties pourront passer des accords de sécurité entre eux et avec d'autres organisations, leur permettant ainsi d'échanger des informations classifiées, en toute sécurité. De même, le traité confère aux membres des forces un statut protecteur lorsqu'ils se trouvent sur le territoire de l'Etat d'accueil.

*** de simplification des formalités administratives** : le traité du 5 juillet 2000 ne crée ni ne supprime formellement de démarche administrative. A titre d'exemple, la dispense de formalités liées à l'entrée et au séjour sur le territoire de l'Etat d'accueil ne supprime aucune démarche, une telle disposition existant déjà en droit communautaire.

En outre, les dispositions relatives à l'exercice de la compétence répressive entre Etat d'accueil et Etat d'origine permettront, en cas de commission d'une infraction, d'éviter tout débat de souveraineté entre l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine sur l'application du principe de la « loi du drapeau ».