



EURODEFENSE

ANNEXE 1

à la **lettre au Président du Conseil européen**
sur la préparation de « l'agenda défense »
du Sommet européen de décembre 2013

PROPOSITIONS d'EURODEFENSE

1. Clarifier le niveau d'ambition de la PSDC

La définition de la PSDC et la création de ses instruments par le traité de Nice (déc. 2000) se caractérisent par des restrictions mises tant à son niveau d'ambition (opérations de gestion de crise en dehors du territoire de l'UE) qu'à ses moyens (ambition capacitaire limitée par l'objectif d'Helsinki, absence de chaîne de commandement opérationnel intégrée permanente). Apparemment, ces restrictions, partiellement confirmées par le traité de Lisbonne, répondaient à un souci de non-duplication avec l'Otan.

Cette situation mérite selon nous d'être reconsidérée dans le contexte actuel :

D'une part, l'OTAN comme l'UE n'étant que des structures de coopération intergouvernementales, elles ne possèdent pas de capacités propres ; celles-ci sont fournies exclusivement par leurs Etats membres. Seuls les moyens de transmissions et de commandement sont donc à dupliquer car ils sont indispensables pour permettre à chacune de ces 2 organisations d'assumer ses responsabilités. Leur coût est d'ailleurs très minime. L'argument de la duplication de capacités entre l'OTAN et l'UE ne tient donc pas.

D'autre part, cette limitation du champ des compétences de la PSDC à la seule gestion de certaines crises externes (celles exigeant peu de moyens coercitifs), empêche les Européens d'analyser leurs besoins capacitaires globalement dans l'UE, à un moment où pourtant défense et sécurité paraissent de plus en plus imbriquées et où les duplications capacitaires coûteuses entre Etats doivent être combattues.

Le déficit capacitaire européen est un problème récurrent dans l'OTAN comme dans l'UE, mais chacun sait que dans le contexte économique actuel, sa résolution ne peut intervenir que grâce à la mutualisation et au partage entre pays européens. Le cadre de l'UE semble le plus approprié pour assurer la cohérence d'ensemble de cette mise en commun, compte tenu de la compétence politique globale de cette organisation. Rien n'empêche en outre l'UE de devenir un partenaire de sécurité dans l'Alliance Atlantique qui serait plus efficace que la somme de ses Etats membres. Cette orientation correspond d'ailleurs aux attendus de la nouvelle stratégie de défense américaine qui appelle les Européens à prendre une responsabilité plus importante dans leur sécurité, en particulier dans leur voisinage.

Par ailleurs, en l'état actuel, la PSDC peut se définir comme étant la somme de 26¹ politiques de défense nationales dont on aurait retiré les aspects « défense du territoire et intérêts vitaux ». La partie « commune » de cette défense européenne n'est donc que l'intersection de 26 intérêts « partiels » de défense nationaux. Sur une telle base, une politique de défense européenne ne saurait être valablement construite. Pour donner une cohérence d'ensemble à cette politique, il paraît indispensable de penser le besoin de défense de l'UE comme celui d'une entité politique globale de 500 millions d'habitants produisant 23% du PIB mondial et située entre l'Amérique et l'Asie. Une étude des besoins de la défense européenne « par le haut » nous semble essentielle pour rationaliser le dispositif de défense des pays européens. Une telle approche ne se substituerait pas aux analyses nationales mais aurait vocation à les compléter et permettrait d'établir le lien de cohérence nécessaire entre elles.

En résumé, EURODEFENSE recommande que la défense de l'UE et de ses pays membres soit étudiée de façon globale, sans tabou ni restrictions inutiles, à la fois par le niveau européen (par le haut) et par le niveau national (celui de ses Etats membres).

Cette tâche devrait être conduite par le SEAE ; elle pourrait être effectuée en interne, mais si des blocages institutionnels apparaissent, elle pourrait être confiée à un groupe de travail informel constitué d'experts qualifiés des différents pays membres et des institutions bruxelloises. Les conclusions de cette étude seraient soumises à l'appréciation et au débat des autorités européennes et nationales compétentes. Une véritable réflexion sur l'Europe de la défense pourrait ainsi prendre corps qui conduirait progressivement à la définition d'un cadre de référence et de cohérence des politiques de défense de ses Etats membres.

2. Renforcer la crédibilité des capacités de réaction rapide de l'UE et en particulier des Groupements Tactiques (*Battlegroups*)

Le concept des Groupements Tactiques 1500, plus connu sous l'appellation de *Battle Groups* ou *BGs*, est né en 2004 d'une proposition franco-britannique soutenue par l'Allemagne, puis adoptée par le Conseil. Il résultait de la conjonction de deux facteurs conjoncturels :

- Le premier était le constat du besoin de forces de réaction rapide capables d'intervenir sur très court préavis au tout début d'une crise violente, avant qu'elle dégénère ;
- Le second était l'opération Artémis conduite avec succès par l'UE en République Démocratique du Congo en 2003, qui montrait qu'une force de 1500 à 2000 hommes bien entraînés, construite autour d'un bataillon d'infanterie et de ses soutiens convenait pour gérer des situations de crise de basse intensité loin des frontières de l'Europe.

Ainsi fut dessinée la structure des *BGs*, puis réalisé le tour d'alerte des *BGs 1500* bi-, tri- ou multinationaux constitués par les Etats membres de l'UE (2 *BGs* en alerte avec rotation tous les 6 mois). Pourtant, 9 ans après leur création, force est de constater que les *BGs* n'ont été utilisés dans aucune opération de l'UE et que la désaffection et le désintérêt des contributeurs ont succédé à l'engouement initial.

¹ Le Danemark est en « opting out » par rapport à la PSDC.

Cependant, quelle que soit la réalité de ce constat, les **carences du concept de BG ne sauraient remettre en question le besoin de forces de réaction rapide** pour permettre à l'UE de gérer efficacement les situations de crise dans lesquelles ses intérêts sont engagés.

En fait les carences du concept sont à la fois de nature politique et opérationnelle :

- **Sur le plan politique**, la décision d'engagement de troupes nationales dans une opération (de l'UE, de l'Otan, ou nationale) dépend du niveau d'intérêt des Etats, de leur acceptation des risques de l'opération et de leur confiance dans les moyens disponibles pour être engagés. C'est à partir de ces trois éléments que l'engagement peut être justifié auprès des opinions publiques. Dans le cas des *BGs* multinationaux, il est nécessaire que les nations contributrices trouvent un même niveau d'intérêt dans l'opération envisagée, qu'elles aient confiance dans la nation cadre du *BG* (celle qui fournit le bataillon d'infanterie), qu'elles acceptent le même niveau de risques. La réunion de tous ces facteurs déterminants dans les crises actuelles et futures, paraît improbable en l'état actuel de l'« Europe politique » et rend incertaine la décision d'engagement des *BGs*.
- **Côté opérationnel**, le concept est frappé de « rigidité paralysante ». Dans toutes les guerres ou engagements armés modernes, la composition de la force à engager doit toujours être adaptée aux nécessités de la situation et non l'inverse. Or chaque situation est spécifique. La probabilité que se présente une conjoncture correspondant à la composition et à l'armement d'un *BG* pré-formaté est donc relativement faible. Les forces préparées et mises en alerte doivent être modulaires comme l'illustre le système français « Guépard » utilisé notamment lors de l'intervention au Mali : un ensemble d'unités ou de cellules cohérentes (mêlée, appuis, soutien...) que l'on peut assembler très vite comme un meccano, en fonction de la situation pour en faire une force efficace. Il conviendrait également d'« interarmiser » le concept afin de disposer également de modules de réaction rapide aériens et maritimes. L'OTAN aussi, avec sa génération de forces faite sur mesure pour chaque opération applique le même procédé. Il va de soi que la mise sur pied d'un OHQ européen permanent est la première mesure à prendre pour planifier et diriger de façon crédible des opérations de réaction rapide. Le fait de devoir accoler une chaîne de commandement ad-hoc à un *BG* entraîné et en alerte est simplement une incohérence.

La réhabilitation des BGs passe donc par la résolution de ces deux écueils. Le problème opérationnel est certainement le plus simple à résoudre. Dans le cas où l'on souhaiterait maintenir le format actuel des *BGs* (à environ 1500 hommes), il pourrait être utile de ***co-localiser en un même lieu géographique toutes les composantes d'un même Battle Group***, de façon à améliorer d'emblée sa disponibilité immédiate, son entraînement collectif, donc son efficacité opérationnelle, et à traduire encore plus clairement dans les faits la volonté affichée de « mise en pool » souvent évoquée dans les milieux politico-militaires. La durée de ce stationnement pourrait être d'un an minimum (6 mois de mise en condition opérationnelle et 6 mois d'alerte incluant des exercices). Ensuite, la cohésion de ce *BG* pourrait être entretenue hors période d'alerte en maintenant des liens entre ses différents modules. Il pourrait ainsi être réactivé sur court préavis pour une autre période d'alerte. Il en résulterait graduellement une culture de travail commune au sein de cette unité. Au-delà même de la recherche d'efficacité, le stationnement de ces unités multinationales sur le territoire de tel ou tel Etat membre donnerait un signal fort de leur volonté d'intégration et aurait une valeur symbolique inédite.

Dans un souci d'efficacité et avec une ambition plus élevée, l'UE pourrait aussi adopter une approche modulaire plus flexible et décider de disposer d'un volume plus important et flexible de forces de réaction rapide en alerte. Comme dans le système français Guépard, elle pourrait avoir un volume variable allant de *BG 1500* disponible sous 48h à une brigade à 3 *BGs*, disponible en une semaine. La taille et la composition des différents modules ainsi que le régime de mise à disposition devraient être agréés par les Etats membres. Le planning des contributeurs (coordonné par l'EMUE) serait un peu plus compliqué à remplir, mais les Etats membres devraient en faire un élément central de leur planification opérationnelle et prendraient ainsi une meilleure conscience de leurs responsabilités européennes. La fonction intégratrice d'unités multinationales européennes qui caractérise le concept et en marque l'intérêt se verrait elle aussi renforcée.

La principale difficulté reste toutefois d'ordre politique et concerne la décision d'engagement. Tant que celle-ci relèvera d'un consensus intergouvernemental, la question des intérêts nationaux et de l'acceptation des risques restera centrale et problématique, mais des mesures facilitatrices peuvent être proposées. Tout d'abord, une réflexion politique devrait être engagée sur les intérêts de sécurité de l'UE (dans leur ensemble) et les conditions à réaliser pour rendre possible des opérations de l'UE. Les *BGs* multinationaux pourraient être constitués en fonction de la proximité des intérêts des nations contributrices. Un consensus pourrait ainsi se dégager sur les zones et les situations susceptibles de justifier une opération de l'UE. La solidarité européenne pourrait s'exprimer dans un système de financement commun équitable qui éviterait « la double peine » pour les contributeurs. A moyen terme, et dans le cadre de l'approche globale de l'UE, pourrait être envisagé l'emploi d'unités intégrées européennes selon le concept des *BGs* avec un commandement centralisé européen sous l'autorité du Président du conseil européen pour des opérations humanitaires ou de réponse aux catastrophes. (Le rapport Barnier de 2006 l'évoquait déjà).

Quoiqu'il en soit, le concept de Groupement Tactique européen dans sa définition actuelle, malgré ses mérites dans la création d'une culture de travail multinationale européenne, doit être revu de façon urgente, si l'on veut stopper le désintérêt progressif mais inexorable dont il est l'objet. Il s'agit de la seule réalisation concrète et visible de forces européennes. Il serait regrettable qu'elle disparaisse au moment où les Européens sont appelés par leur allié américain à renforcer leurs capacités d'action militaires et à prendre, plus que dans le passé récent, leurs responsabilités en matière de défense et de sécurité dans leur voisinage stratégique.

Les opérations militaires en Libye et au Mali donnent une bonne indication de ce que l'ambition stratégique minimale de l'Union Européenne pour son voisinage pourrait être : la possibilité de déployer et d'opérer :

- *une force de réaction rapide terrestre de trois brigades avec soutien aérien et naval, et relève possible si besoin en est ;*
- *une force aérienne capable d'imposer une zone « No fly » tout en donnant un appui aux opérations terrestres garantissant une défense aérienne (Libye).*

L'expérience « ATALANTA » ajoute à cela la capacité de maintenir une présence navale dans une large zone maritime importante pour nos lignes de communication commerciales. Dans cette formulation de l'ambition, ne sont concernées que les unités de fer de lance, auxquelles doivent s'ajouter les facilitateurs : renseignement, commandement, transport, logistique,

L'Europe de la Défense ne se fera pas en une seule étape, elle ne peut être que l'aboutissement de multiples petits pas dans une convergence consentie par chacun des Etats membres. La création du concept de Groupement Tactique a été l'un des premiers pas, la co-localisation des Groupements Tactiques serait un pas de plus ; d'autres seront nécessaires pour franchir l'étape politique décisive de leur engagement opérationnel dans une crise internationale...

3. Renforcer et rationaliser les capacités d'action de l'UE et notamment rendre crédible son système de commandement et de contrôle.

Les analyses sur les lacunes capacitaires sont nombreuses et leur constat est aisé. Le *Capability Development Plan* dans ses versions successives et les leçons tirées des opérations militaires, auxquelles l'UE ou certains de ses Etats membres ont participé, permettent de lister ces lacunes avec précision : le renseignement spatial et les drones Male, les moyens de transport stratégique et le ravitaillement en vol, les armes de précision, l'insuffisance quantitative en hélicoptères, les capacités de contribution européenne à la *NATO Missile Defense*, la surveillance maritime.

Ce qui ne manque pas non plus, ce sont les annonces d'intention de lancer des initiatives, à géométrie variable, visant à combler telle ou telle de ces lacunes. Mais, ce qui manque, c'est le passage à l'acte. Pourquoi le Conseil Européen, dès sa session de décembre 2013, n'enjoindrait-il pas aux Etats membres, pour chacune de ces bonnes intentions déclarées - qu'elles soient suivies d'initiatives intergouvernementales ou portées par l'initiative « pooling and sharing » de l'Agence Européenne de Défense - de rendre compte d'ici la fin de 2014 de la planification de leur lancement effectif ?

Plus encore que les lacunes capacitaires proprement dites mentionnées ci-dessus, c'est l'absence d'une chaîne de commandement cohérente et complète de ses opérations qui pénalise l'efficacité de la PSDC². Pour y remédier, il paraît indispensable :

- d'une part de mieux structurer le pôle « défense » au sein du SEAE afin de disposer au niveau politique (du Haut-Représentant) d'une capacité d'analyse et de mise en œuvre globale de la PSDC en créant des liens hiérarchiques et fonctionnels entre les organismes concernés (CMPD, CPCC, EMUE, ...) ;
- d'autre part de doter l'UE d'une structure permanente de planification et de conduite qui lui fait défaut lorsqu'elle entend assumer la gestion des crises internationales. Dans l'intérêt bien compris de tous les pays membres de l'UE, la création d'une Capacité permanente de Planification opérationnelle et de Conduite des opérations Militaires (MPCC) au sein du Service Européen d'Action Extérieure est indispensable. Il s'agit d'un chaînon manquant qui compromet la crédibilité opérationnelle de l'UE.

² Souvent souligné par les experts américains du Pentagone et des centres de recherche.

EURODEFENSE a réalisé une étude³ pragmatique et réaliste du besoin d'une capacité Européenne permanente de planification et de conduite des opérations militaires, intégrant pleinement l'objectif d'éviter toute duplication coûteuse ou inutile avec les structures de Commandement de l'OTAN. Il en ressort clairement que pour les 21 États simultanément membres de l'UE et de l'OTAN, les deux organisations sont complémentaires. Mais si les moyens militaires dont peut disposer l'OTAN (grâce à l'arsenal américain) sont bien plus conséquents que ceux disponibles pour la PSDC et en font un cadre privilégié d'opérations militaires, l'Union Européenne doit cependant être capable d'intervenir de façon autonome notamment lorsque les Etats Unis ne souhaitent pas s'engager.

Cette nécessité justifie pleinement l'existence d'une chaîne de commandement permanente de ses opérations (MPCC) qui permettrait en outre d'économiser des ressources parmi les 5 OHQ nationaux actuellement déclarés à l'UE. Par ailleurs, la compétence spécifique reconnue de l'UE dans l'approche globale des crises, combinant l'engagement de moyens militaires avec des actions diplomatique, commerciale, socio-économique, financière, policière, judiciaire et humanitaire lui donne des aptitudes uniques dans certaines situations. Cela n'empêche pas que les opérations extérieures de l'UE y compris civiles requérant des soutiens militaires puissent les obtenir de l'Otan (Berlin +) et que réciproquement, celles de l'Otan puissent être complétées par des soutiens civils de l'UE (Kosovo, Afghanistan).

Cependant, l'expérience des opérations de l'UE a clairement montré que l'appel aux structures de l'OTAN prend trop de temps (Althéa) et peut se heurter à l'opposition d'un État qui n'est pas membre de l'UE, ce qui sort du champ du contrôle politique des 27. Le recours aux OHQ nationaux est la source de dysfonctionnements liés à l'éloignement géographique de Bruxelles, à la lenteur de mise sur pied et au manque de cohésion des équipes. Enfin, la mise en œuvre de l'actuel Centre d'Opérations de l'UE non permanent pour une opération d'envergure, ne constitue qu'un pis-aller. Cette solution peu efficace prive en outre l'EMUE d'une partie de ses effectifs l'empêchant de poursuivre ses missions principales. Elle ne constitue donc pas une solution adaptée.

La MPCC proposée permettrait de compléter la chaîne de commandement militaire de l'UE entre le niveau politico stratégique et le commandement de la force de théâtre. Elle est indispensable à la planification opérationnelle, à la génération de la force multinationale de théâtre, au bon déroulement des opérations et à la sécurité des forces engagées.

La MPCC, pendant militaire de la CPCC, localisée à Bruxelles, apparaît comme un élément clé pour la mise en œuvre d'une PSDC crédible. Comblant des lacunes capacitaires à partir des multiples initiatives multilatérales envisageables, créer une Capacité Permanente de Planification et de Conduite des opérations militaire, peuvent d'ailleurs parfaitement s'inscrire dans le champ de la Coopération Structurée Permanente ouvert par le Traité de Lisbonne. Un groupe d'Etats membres pourrait en prendre l'initiative, à l'instar du processus qui a été mis en œuvre avec succès par l'Union européenne dans le domaine économique et budgétaire (Eurogroupe).

³ Adressée à la HR de l'UE pour les AE et la Politique de sécurité en novembre 2012.

4. Renforcer l'industrie européenne de la défense est un impératif

Les Etats financent aujourd'hui sur leurs budgets nationaux de Défense, seuls ou à plusieurs en coopération, les développements et la production des produits « défense », ce qui n'encourage pas toujours au choix de la coopération. EURODEFENSE attend avec intérêt la Communication de la Commission, actuellement en préparation, relative à l'industrie de défense.

La création d'un mode de financement partiel par l'UE des programmes en coopération serait de nature à orienter plus souvent les choix des gouvernements vers une solution européenne.

Cela devrait se faire sans que les règles que les gouvernements ont retenues en matière de partage du financement et des droits de propriété intellectuelle soient modifiées par l'Union, sinon l'industrie et les gouvernements refuseront de s'engager dans les programmes ainsi construits.

EURODEFENSE préconise d'ouvrir une ligne budgétaire « programmes de R&D en coopération » pour permettre un cofinancement par l'Union des programmes construits, par exemple au sein de l'AED, par les Etats.

En amont, le PCRD couvre avec ses règles propres la recherche à fins non militaires et peut financer de la recherche duale. Mais ces règles - cofinancement à 50% par l'industrie, et dissémination *intra* et *inter* des droits de propriété intellectuelle - ne sont acceptables ni par l'industrie ni par les Etats quand il s'agit de R&T à fins militaires. En effet, le marché militaire (domestique et export) n'est pas prévisible par l'industrie et ne peut justifier un autofinancement autre que marginal. C'est pourquoi le financement de la R&T à fins militaires est du ressort des Etats, comme pour la R&D ; les Etats conservent ensuite la propriété des résultats en la partageant avec les industriels.

On constate qu'il y a aujourd'hui peu de programmes de R&T en coopération. Là aussi, on peut en augmenter la proportion en mettant en place une ligne budgétaire « programmes de R&T militaire en coopération », sous réserve de conserver les règles déjà admises par les Etats et industriels participants. C'est ce que propose EURODEFENSE.

L'AED, en s'entourant des compétences conseils amont nécessaires, proposerait la liste des opérations de R&T à soutenir parmi celles proposées par les gouvernements, et assurerait le suivi de l'emploi des fonds européens en étant présente aux comités directeurs des programmes correspondants (sur une base analogue à celle qui fût mise en place au sein du GAEO pour EUROFINDER et qui connut un succès certain).

L'Agence Européenne de Défense, disposant alors de moyens financiers significatifs et d'un soutien politique plus marqué, serait à même de concevoir et de conduire une politique de recherche technologique et industrielle au profit de la défense et de la sécurité de l'Union Européenne.

Les mêmes dispositions seraient prises pour les programmes de R&D, pour proposer les programmes à soutenir, parmi ceux proposés par les gouvernements, et en suivre l'exécution.

EURODEFENSE

Adresse postale : Case 44 – 1 place Joffre – 75700 - Paris-SP 07

Téléphone/Télécopie : (+33)1 44 42 42 15 - E-mail : secretairegeneralnet@eurodefense.net