

AVANT LE SOMMET DE L'UE EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE discuteront au mois de décembre 2013 la future voie de leur politique de défense. Ce sommet sera l'occasion de donner de nouvelles impulsions dans un domaine politique qui mérite une attention particulière vu les changements du contexte stratégique et des pressions budgétaires. Il ne faut cependant guère s'attendre à des progrès car la priorité est toujours accordée à la souveraineté nationale.



Un membre de la mission d'entraînement de l'UE parle aux troupes militaires somaliennes, qui ont été formées pendant sept mois en Ouganda.
James Akena / Reuters

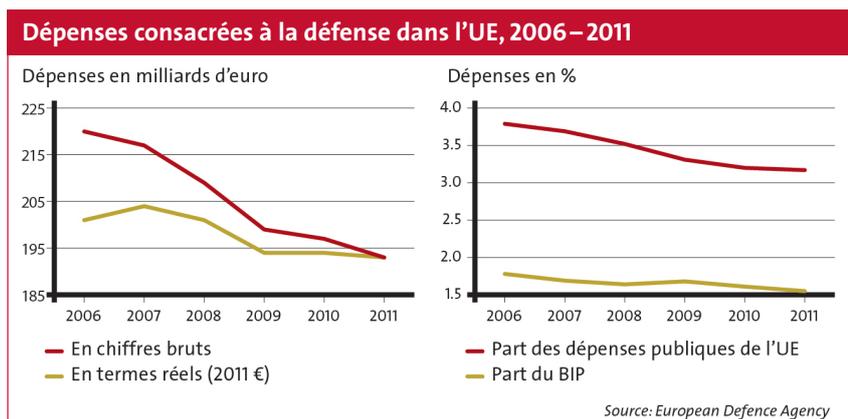
Pour la première fois depuis 2008, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne (UE) reparleront de thèmes de sécurité et de défense au sommet des 19 et 20 décembre 2013. Les sommets précédents s'étant concentrés sur la crise financière, c'est un thème longtemps négligé qui revient à l'ordre du jour avec la politique de sécurité et de défense. Il ne sera certes pas facile d'atteindre un consensus des 28 membres. Mais il est grand temps que l'UE passe à la loupe ses activités dans le domaine de la politique de défense. La guerre en Géorgie, les processus de transition en Egypte, en Libye et en Tunisie, la crise au Mali et la guerre civile en Syrie ont entraîné depuis 2008 une instabilité croissante dans le voisinage de l'Europe. Tout cela se passe à un moment où les Etats-Unis font clairement valoir qu'ils

attendent de leurs alliés européens un surcroît d'engagement dans le domaine de la gestion des crises. Les budgets de défense sont cependant confrontés à une pression de plus en plus grande en raison des mesures d'austérité budgétaire adoptées par de nombreux Etats européens.

La rencontre au sommet permet d'amorcer une nouvelle dynamique de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC, anciennement PESD). La PSDC ne bénéficie actuellement d'aucune vision à long terme. L'UE a déjà des difficultés quand elle essaie d'arracher aux Etats membres des promesses d'engagement pour de nouvelles missions et la fourniture de troupes dans le cadre d'interventions internationales. Elle a toujours de la peine à développer les capacités nécessaires, bien

que la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et l'Italie présentent encore des budgets de défense relativement élevés par rapport à la moyenne mondiale. L'instabilité s'accroît aux portes de l'Europe, les Etats-Unis préfèrent depuis peu la stratégie «*Lead from behind*» et les budgets de défense sont en déclin: compte tenu de ces développements, il est indispensable de proposer des incitations plus importantes pour regrouper les moyens et améliorer la capacité d'action de l'UE. Il reste cependant à savoir si les incitations suffisent pour aboutir à une plus grande convergence entre les intérêts de l'UE et les intérêts nationaux des Etats membres.

Les discussions au sommet de l'UE de décembre seront révélateurs à cet égard. On ne s'attend en fait pas à de grandes déclarations d'intention. La France, la Suède, l'Espagne, l'Italie et la Pologne chercheront à donner de nouvelles impulsions à la PSDC, mais de nombreux autres Etats clés se montreront passifs. La Grande-Bretagne est réticente, compte tenu du référendum annoncé pour 2017 sur l'appartenance du pays à l'UE, à discuter des thèmes relevant de la politique de sécurité et de défense. Une sortie potentielle de la Grande-Bretagne de l'UE aurait en effet d'énormes répercussions sur la gestion des crises de cette dernière. L'Allemagne n'entreprendra probablement pas de démarches étant donné qu'elle n'aura pas encore formé de nouveau gouvernement au moment du sommet. La défense collective par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) continue en outre d'être plus importante dans les Etats baltes et la plupart des pays d'Europe de l'Est.



Certains Etats s'engageront malgré tout à élaborer une base stratégique-conceptuelle viable pour la PSDC. Des déclarations de la Haute représentante de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité, Catherine Ashton, et de la Commission européenne laissent supposer que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE discuteront de la manière d'accroître l'efficacité des missions de la PSDC et de développer des capacités adéquates pour un éventail élargi de tâches dans le cadre d'une collaboration de défense systématique et à long terme. Un autre point à l'ordre du jour sera le renforcement de l'industrie de la défense européenne qui doit être réalisé en développant une base technico-industrielle de l'Europe mieux intégrée, plus durable et plus compétitive. Il faut en outre créer des synergies entre la recherche civile et militaire et améliorer la compétitivité des marchés de défense.

Définition du rôle de la PSDC

Beaucoup sont d'avis que la PSDC est entravée par un manque d'objectifs stratégiques qui permettraient de définir plus précisément son rôle. La Stratégie européenne de sécurité (SES) adoptée en 2003 constitue le cadre stratégique de la politique de sécurité et de défense. Elle a été formulée sur la toile de fond de l'ancienne guerre d'Irak et de la présidence de George W. Bush. La SES esquisse les menaces (prolifération des armes de destruction massive, terrorisme, conflits régionaux, faillite des Etats et crime organisé) de même que les régions géographiques revêtant une importance stratégique (le voisinage de l'UE ainsi que l'Asie du Sud et l'Asie de l'Est). La stratégie n'offre cependant aucun indice quant à la manière de gérer les menaces dans le cadre de la PSDC. La stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive de 2003 recommande un multilatéralisme efficace en réponse à des menaces particulières.

La révision de la SES – le «Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité: assurer la sécurité dans un monde en mutation» publié en 2008 complétait la liste des menaces d'autres défis comme la sécurité sur Internet, la sécurité énergétique et le changement climatique. Le document explique en outre comment l'UE peut mieux relever le défis et souligne la nécessité d'une plus grande cohérence, d'une meilleure coordination institutionnelle et de processus de prise de décision plus stratégiques. Il exhorte aussi à mettre davantage en réseau le savoir spécialisé civil et militaire, de la conception d'une mission à sa réalisation en passant par sa planification. Il renvoie également à l'importance d'une meilleure interopérabilité entre les contingents nationaux dans les missions civiles et souligne la nécessité d'intensifier les efforts de développement des capacités militaires.

Certains Etats membres ont mentionné qu'un Livre blanc sur la défense de l'UE serait l'occasion de perfectionner la fondation stratégique et conceptuelle de la PSDC. Le Livre blanc pourrait en outre représenter le début de planifications à plus long terme pour développer les capacités nécessaires. Mais, autant le perfectionnement de la stratégie de l'UE est souhaitable, autant il semble peu réalisable en pratique. La France, mais aussi l'Italie, la Pologne, l'Espagne et la Suède prônent une redéfinition du rôle stratégique de l'UE; d'autres Etats clés, dont la Grande-Bretagne et l'Allemagne, s'y refusent. La Grande-Bretagne rechigne contre tous les projets qu'elle considère comme des processus d'intégration politique dans le domaine de la défense, et l'Allemagne n'aime toujours pas prendre de risques et est en outre encore toujours très limitée par le Parlement dans les questions d'intervention militaire.

Les Etats membres baltes et de nombreux Etats membres d'Europe centrale et de l'Est, qui ne cessent de renvoyer avec emphase à l'importance de l'OTAN et de l'alliance avec les Etats-Unis, pourraient également adopter une attitude plutôt pragmatique vis-à-vis de la PSDC.

Garantie de l'efficacité de la mission

On discute beaucoup des bases stratégiques de la PSDC, mais ce domaine politique est considéré avant tout comme un instrument de gestion des crises. Depuis 2003, l'UE a réalisé une trentaine de missions en Afrique, au Proche-Orient, en Asie centrale, en Europe du Sud-Est et en Asie du Sud-Est. La plupart étaient des interventions civiles, mais il y avait aussi des opérations purement militaires et civilo-militaires. Ce n'est pas rien étant donné que la PSDC a été créée en réaction à l'impuissance de l'UE à trouver des réponses aux guerres des Balkans dans les années 1990. L'expérience tirée jusqu'à présent de ces opérations a néanmoins mis à nu une série de faiblesses.

Les processus de prise de décision et de planification sont parfois pénibles en raison du fonctionnement interétatique de la PSDC. La décision portant sur la réalisation de missions entraîne de longues négociations entre les Etats membres. Dès que la décision portant sur la mission militaire est prise, les acteurs se heurtent à des difficultés dans la phase de planification. Pour pouvoir mieux faire face aux faiblesses de planification et de direction, certains Etats membres, dont la France, l'Allemagne, l'Italie, la Pologne et l'Espagne, exigeront vraisemblablement au sommet la création d'un quartier général opérationnel de l'UE. La nécessité de devoir réagir rapidement à des crises – une lacune de capacités qui s'est fait douloureusement ressentir dans le cas de la Libye – parle en faveur d'une telle institution permanente. Il y a aussi parmi les Etats membres des adversaires au projet, surtout la Grande-Bretagne qui considère un quartier général de l'UE comme redondant sur la toile de fond des accords dits de «Berlin Plus» entre l'UE et l'OTAN, qui prévoient l'utilisation commune de la structure de commandement de l'OTAN, et les quartiers généraux nationaux organisés de manière multilatérale de Mont Valérien (France), Northwood (Grande-Bretagne), Potsdam (Allemagne), Rome (Italie) et

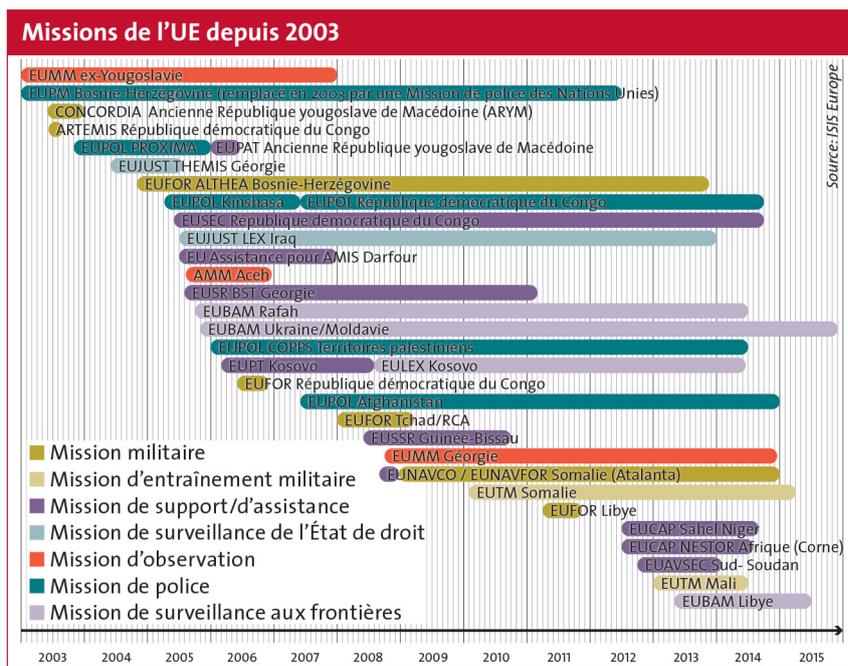
La plupart des 30 missions de l'UE étaient d'ordre civiles

Larissa (Grèce). Le Centre d'opérations de l'UE mis sur pied temporairement en 2012 à Bruxelles constitue en outre vraisemblablement aussi un argument contre une structure de commandement permanente.

L'UE a déjà, de par le passé, eu des difficultés à mettre à disposition des forces armées adéquates pour des profils d'intervention spécifiques. Les troupes ont chaque fois été fournies relativement tard dans le processus de planification. Les missions ont été planifiées sans que l'on se soit assuré d'avance que les Etats membres disposaient des capacités nécessaires. Les conférences de fournisseurs de troupes servent donc seulement à maintenir la phase de planification. Si l'on ne peut pas trouver les ressources nécessaires, ce n'est pas seulement la mission qui en pâtit mais aussi la réputation de l'UE. C'est ce qui s'est passé lors de l'opération militaire EUFOR Tchad/RCA (2008/09), où la France a finalement dû combler les capacités lacunaires. En théorie, les groupements tactiques de l'UE sont maintenus prêts au combat depuis 2007 pour pouvoir réagir rapidement en cas de crise. Dans la pratique, ils n'ont pas été déployés une seule fois jusqu'à présent. Cela s'explique principalement par un partage déséquilibré des coûts entre les nations fournisseuses de troupes et par un manque de coordination au niveau de la prise de décision, de la planification et des structures de commande entre l'UE et les Etats membres. On discutera inévitablement au sommet de la manière d'augmenter l'importance opérationnelle et l'efficacité de l'UE.

Un autre thème abordé sera la manière dont l'UE peut développer une approche intégrale pour les missions. L'éventail de missions original de l'UE, les «missions de Petersberg» de 1992, englobait le soutien militaire lors d'interventions humanitaires ainsi que des mesures de promotion et de maintien de la paix. Le domaine de responsabilités a été élargi depuis, dans le cadre du Traité de Lisbonne de 2009, d'autres missions comme des mesures de désarmement, la consultation et le soutien militaires, des missions de prévention des conflits et des opérations de stabilisation après des conflits. L'UE doit donc être en mesure de couvrir un vaste éventail d'interventions, ce qui suppose une coordination au sein des institutions de l'UE et entre elles. Le caractère intégral de l'engagement de l'UE est en

Au Tchad, c'était la France, qui a finalement dû combler les capacités lacunaires de l'UE.



général considéré comme une plus-value, mais une coordination suffisante entre les administrations et une coopération interopératives fait souvent défaut. Catherine Ashton a déjà, elle aussi, réclamé le développement d'une approche intégrale de la réaction aux crises.

Développement de capacités adéquates

On discutera aussi au sommet, à côté des questions de procédure et institutionnelles, la question récurrente de la manière de combler les capacités lacunaires. Les Etats membres ont déjà réalisé de grands progrès dans le développement des capacités communes, en particulier dans la création des groupements tactiques de l'UE. Il y a cependant encore des lacunes considérables dans le domaine des renseignements, de la surveillance et de la reconnaissance, du transport aérien stratégique, du ravitaillement en vol et de la détection précise des cibles. Sur la toile de fond des budgets de défense en déclin et des réductions de dépenses non harmonisées entre elles, le développement des capacités exige une mutualisation et un partage capacitaire, le *pooling and sharing*. Le *pooling and sharing* se rapporte prioritairement aux projets et initiatives menés par des Etats membres qui servent à intensifier la coopération dans le domaine des capacités militaires. La mutualisation exige l'utilisation commune de capacités nationales ou collectives. Il y a un partage si des Etats

membres renoncent à certaines capacités en sachant, ou avec la garantie, que ces capacités seront mises à disposition au besoin par d'autres nations.

L'Agence européenne de défense (AED) donne aux Etats membres qui le souhaitent des conseils dans le domaine du *pooling and sharing*. On peut en particulier enregistrer des progrès dans le ravitaillement en vol. Mais l'AED soutient aussi les Etats de l'UE dans le cadre du projet de coopération dans les avions ravitailleurs «Air Tanker». Dix Etats membres ont déjà fait connaître leur intention de développer de nouveaux avions ravitailleurs d'ici 2020. Et 18 nations échangent des informations dans le cadre du réseau de l'AED pour simplifier la surveillance de l'espace marin. L'AED conseille en outre les gouvernements quant à l'harmonisation de leurs normes de sécurité pour les munitions. Dans le domaine de la reconnaissance, de la surveillance et des renseignements (ISR), les Etats membres n'ont par contre pas encore pu se résoudre à un *pooling and sharing* dans le cadre du réseau de l'AED bien qu'il existe dans ce domaine une lacune centrale des capacités.

Le *pooling and sharing* a été appliqué ad hoc jusqu'à présent, mais il existe depuis 2012 un code de conduite de l'AED sur le thème du *pooling and sharing* adopté par les ministres de la Défense. Ce code sert à faciliter systématiquement les possibilités de coopération au niveau de la planification nationale de la défense et à prendre en compte systématiquement le *pooling*

Documents importants

A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy [☞](#)

EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction [☞](#)

Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World [☞](#)

Code of Conduct on Pooling and Sharing [☞](#)

Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Interim Report by the High Representative [☞](#)

A New Deal for European Defence - Towards a More Competitive and Efficient Defence and Security Sector [☞](#)

and sharing. Les ministres de la Défense respectifs le mettent en œuvre volontairement. Le code est considéré comme une preuve qu'il faut une plus grande cohérence entre les différentes initiatives de *pooling and sharing*. Le premier rapport annuel relatif à la mise en œuvre du code de conduite devrait être publié fin 2013. Il permettra d'évaluer dans quelle mesure les processus de planification et capacités nationaux correspondent aux exigences de la PSDC. Pour atteindre une plus grande compatibilité entre la planification de la défense nationale et les capacités nécessaires, la Haute représentante a publié le document intitulé «Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence» qui reprend l'idée d'une feuille de route en politique de défense pour encourager une collaboration systématique et à long terme dans la défense. Il suggère en outre d'exclure des réductions budgétaires les projets et initiatives importants pour la défense et de créer ainsi des incitations pour la collaboration dans l'armement.

Questions concernant l'industrie de l'armement

Des questions concernant l'industrie de l'armement feront également partie du sommet. Si l'Europe veut aussi disposer à l'avenir de la capacité industrielle nécessaire pour couvrir les besoins en capacités militaires et créer ainsi la base d'une PSDC crédible, des mesures concertées doivent être prises au niveau européen. Le développement et le maintien de ces capacités dépassent déjà aujourd'hui les capacités des Etats membres individuels. La Commission de l'UE essaie, sur cette toile de fond, d'encourager activement la coopération européenne. La communication de la Commission européenne du 24 juillet 2013 intitulée «Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace en Europe» revêt une importance centrale

à cet égard. La Commission y présente un plan d'action pour améliorer l'efficacité et la compétitivité du secteur européen de la défense et de la sécurité. Des mesures pour développer le marché intérieur des biens de défense, pour encourager une industrie de la défense plus compétitive et pour créer des synergies entre la recherche civile et militaire sont prévues.

La Commission essaie de remédier aux déficiences sur les marchés de l'armement européens au moyen de deux directives: la première encourage une rationalisation des contrôles à l'exportation pour les biens militaires et la seconde aide les gouvernements à acheter des biens d'armement dans le cadre d'appels d'offres concurrentiels. L'idée que la Commission puisse jouer à l'avenir un plus grand rôle dans le secteur de la défense se heurte cependant à une certaine résistance. La Grande-Bretagne refuse en principe tout effort d'édicter de nouvelles règles pour l'industrie de la défense européenne. Les gouvernements achètent de préférence leurs biens militaires à des fournisseurs nationaux car ils sont considérés comme particulièrement fiables. Il y a en outre d'énormes suspicions quant à la possibilité qu'un échange de données sensibles ayant trait à la technologie de défense soit lié aux nouveaux règlements. En 2012, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont refusé de donner leur accord à la fusion prévue de l'entreprise de défense et d'aérospatiale britannique BAE Systems avec l'entreprise d'armement franco-allemande EADS. La raison – des différences politiques – reflète les réserves actuelles qui existent à l'égard d'une consolidation de l'industrie de défense européenne en raison de la menace de pertes d'emplois.

Voies possibles pour l'avenir

Il ne faut pas s'attendre à ce que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE se mettent d'accord sur un nouveau concept stratégique. Sur cette toile de fond, il faudra mesurer le succès du sommet de l'UE

en fonction de la réussite des Etats à adopter des mesures concrètes de détachement rapide des troupes d'intervention, à trouver des réponses intégrales à la réaction aux crises et à continuer à développer les capacités militaires centrales de l'UE. Il est en particulier urgent d'améliorer le potentiel de réaction aux crises de l'UE. Il est probable qu'il n'y aura pas d'accord quant à un quartier général opérationnel de l'UE. Il est d'autant plus important que les Etats prennent des engagements pour une meilleure répartition des coûts de manière à pouvoir intervenir rapidement en cas de crise. La création d'équipes réalisant des évaluations dans le domaine de la réaction aux crises serait également appréciable. Un jalon serait atteint si un accord était conclu quant à l'élargissement des capacités du Service européen pour l'action extérieure. Ce dernier doit coordonner plus étroitement et mieux les activités de gestion des crises entre la PSDC et la Commission européenne. En ce qui concerne les capacités, différentes mesures servant à une approche coordonnée de la planification de la défense, encourageant le développement de capacités centrales et réduisant les effets des budgets de défense en déclin pourraient être pris au sommet. Il est en particulier concevable que les Etats se mettent d'accord sur une feuille de route pour la politique de défense, sur un *mainstreaming* du *pooling and sharing* et sur la garantie financière de projets communs pour développer les capacités centrales, parmi lesquels des projets dans le domaine de la surveillance et de la reconnaissance.

Editeur responsable: Christian Nünlist
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Expert ayant contribué à cette analyse:
Lisa Watanabe
lisa.watanabe@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment [☞](#)

- N° 142: La résilience dans la politique de sécurité: présent et avenir
- N° 141: L'enlèvement contre rançon pour financer le terrorisme
- N° 140: Armement nucléaire de la Chine: causes et conséquences
- N° 139: La nouvelle stratégie de la France: Le Livre blanc de 2013
- N° 138: La Suède aux prises avec sa politique de défense
- N° 137: Les drones américains dans la lutte antiterroriste
- N° 136: La Russie en Europe: défis stratégiques
- N° 135: Tunisie: obstacles au processus de transition