

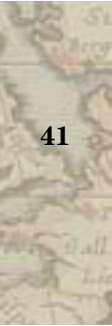
The Spirit of Ghent, you said?

XAVIER DENEYS

Après avoir été en charge de la coordination du cours supérieur d'état-major pour les questions de sécurité et de défense, le major breveté d'état-major Deneys occupe à présent la fonction d'assistant militaire du représentant belge auprès du Comité militaire de l'Union européenne, chargé principalement des opérations et partenariats.

Europese strijdkrachten kampen met een ernstige uitdaging: er wordt steeds meer van Defensie verwacht om de Europese ambities te vervullen, maar de toegewezen middelen zijn beperkt en worden ook inefficiënt gebruikt. Tijdens zijn voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in het tweede semester van 2010 heeft België dit probleem aangepakt en verschillende initiatieven gelanceerd om de aandacht van de 27 lidstaten te vestigen op de nood aan meer samenwerking, onder meer door “pooling and sharing” van capaciteiten. De Belgische inzet ligt aan de basis van een nieuwe geest, “The Spirit of Ghent”, een waarschijnlijk onomkeerbaar proces dat ertoe moet leiden om de schaarse Europese militaire middelen beter te gebruiken.

La crise économique et financière qui sévit en Europe depuis 2008 a incité les différents gouvernements à la rigueur budgétaire. Les budgets de défense, n'échappant pas à cette cure d'austérité, ont été ou sont en passe d'être durement frappés, et ce, même dans les pays relativement épargnés jusqu'à présent. Ainsi, la Grande-Bretagne, la France, l'Espagne ou l'Italie verront dans les prochaines années leur budget de défense diminuer de 8 à 10 %, et pour des pays qui, comme la Belgique, ont déjà subi des cures d'austérité drastiques, chaque coupe supplémentaire représentera un défi de taille. Comme si cela ne suffisait pas, les forces armées européennes souffrent d'un problème d'efficacité : à cause de la fragmentation du marché et de l'industrie de défense, à laquelle s'ajoutent des lacunes capacitaires dans certains domaines, les 27, qui comptent plus d'hommes en armes que les États-Unis, ne peuvent déployer hors de leurs frontières que 40 % du



nombre total de militaires américains en opération à l'étranger (80 000 contre 200 000).

42

Paradoxalement, malgré cette situation difficile, jamais l'appétit pour la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) n'a été aussi grand. Au cours de la dernière décennie, plus de 20 missions PSDC civiles ou militaires ont été lancées et l'UE a déclaré son ambition de jouer un rôle actif sur la scène internationale. Cette ambition se reflète dans le traité de Lisbonne qui, outre les changements institutionnels les plus visibles (création d'un service d'action extérieure), prévoit de nouveaux défis pour la PSDC¹. Assurant la présidence du Conseil de l'Union européenne durant le second semestre 2010, la Belgique allait prendre cette question à bras le corps².

LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE : PRIORITÉ PSDC DE LA PRÉSIDENTE BELGE

Le paradoxe démontré ci-dessus entre des moyens militaires inefficients d'une part et les grandes ambitions d'autre part n'avait pas échappé aux rédacteurs du traité de Lisbonne. Ainsi, l'Union a été dotée d'un instrument permettant de renforcer la PSDC, la Coopération structurée permanente (conventionnellement appelée PESCO), qui doit permettre aux États membres qui le souhaitent de coopérer en vue d'améliorer les capacités de défense tant nationales qu'européennes pour pouvoir exécuter les missions les plus exigeantes. Les dispositions du traité stipulent que la PESCO sera ouverte à tout État membre s'engageant à travailler plus intensivement à l'amélioration de ses capacités de défense. Pour cela, les États désireux d'intégrer la PESCO devront entre autres s'engager à atteindre un certain niveau dans les dépenses d'investissement, ou encore à harmoniser l'identification des besoins militaires, en mettant en commun, voire en spécialisant leurs moyens et capacités.

L'importance du sujet n'a pas échappé à la présidence belge qui a organisé un séminaire sur la PESCO le 13 juillet 2010. Cependant, vu la complexité du sujet, l'objectif se limitait à mieux cerner le concept en tant qu'instrument de la PSDC et à mieux comprendre comment la PESCO devrait permettre de rationaliser l'utilisation des budgets de défense. Le but n'était en aucun cas de lancer l'implémentation de la PESCO, de nombreuses questions restant ouvertes. Notons en particulier la divergence de vues sur les critères auxquels un pays doit répondre pour pouvoir s'engager dans la PESCO (pourcentage

du PIB affecté au budget de la défense pour certains, output en terme de contribution aux missions PSDC pour d'autres par exemple). Par ailleurs, des divergences existaient entre ceux qui voyaient la PESCO dans un cadre strictement militaire, et ceux pour qui la dimension civilo-militaire devait primer. Ces deux jours de réunion ne furent certes pas suffisants pour aboutir à une vision commune des objectifs, des critères de participation ou du degré d'urgence de la mise en œuvre de la PESCO. À cette occasion, les avantages de quelques exemples de coopérations bi- ou multinationales, sortes de PESCO avant la lettre, et où la Belgique joue un rôle de précurseur, furent toutefois exposés. C'est ainsi que, indépendamment des avancées à accomplir dans le domaine de la PESCO, la nécessité d'intensifier la coopération fut reconnue.

À GAND : UNE PRÉSIDENTE BELGE CONSISTANTE ET UNE APPROCHE ALLEMANDE INNOVANTE

La réunion informelle des 27 ministres de la Défense à Gand les 23 et 24 septembre 2010, entièrement dédiée à la question du développement capacitaire, fut l'occasion pour la Belgique de mettre en avant l'importance de la coopération entre États membres, avancée concrète du séminaire PESCO. Dans son document préparatoire envoyé à ses 26 homologues, le ministre De Crem revint sur la situation économique difficile et les invita à se pencher sur



Photo DG Com

23/24 Sep 10 : réunion informelle des ministres de la Défense à Gand

diverses questions : comment atteindre le niveau d'ambition tel que défini dans les Headline Goals 2010 ; comment mieux coopérer ensemble et quel rôle doivent y jouer les instances européennes ? Pour la présidence belge, le futur développement capacitaire doit passer par davantage de coopération ; les questions de spécialisation, « *pooling* », et « *sharing* », se posent dès lors naturellement. À ce stade, il apparaît utile de définir plus avant ces deux notions. Nous reprendrons ici les définitions qu'en a données, lors de cette même réunion, Alexandre Weiss, directeur exécutif de l'Agence européenne de défense (EDA) : on invoquera la notion de « *sharing* » lorsque des États membres créent une capacité commune par la fourniture de capacités nationales (par exemple l'État-major unique des marines belge et néerlandaise). On parlera de « *pooling* » lorsque différents États membres décident d'organiser de façon collective l'utilisation de leurs capacités (comme le « *European Air Transport Command* » (EATC) coordonnant l'utilisation de moyens de transport aérien belges, français, néerlandais et allemands).

Lors des débats qui se sont tenus dans une atmosphère très informelle, le principe de spécialisation ne put être accepté de tous. La spécialisation suppose en effet pour certains (petits ou moyens) États la disparition pure et simple de certaines capacités, augmentant par là même le lien d'interdépendance, ce qui touche par conséquent au principe de la souveraineté nationale et pose la question d'une « *Grand Strategy* » européenne. En revanche, à Gand, l'approfondissement de la coopération entre États membres (via le *pooling* et le *sharing*) fut reconnu, non plus comme un choix, mais comme une nécessité, voire la seule option possible dans le contexte économique actuel.

Encore fallait-il arriver à amorcer une réflexion structurée sur la façon dont cette coopération devait prendre forme. Cette amorce vint du ministre allemand de la Défense de l'époque, Karl-Theodor zu Guttenberg, qui proposa que chaque pays fasse part de ses intentions en termes de coopération après avoir analysé ses capacités et les avoir catégorisées suivant la typologie suivante : tout d'abord les capacités considérées comme essentielles pour la nation et qui seront dès lors maintenues à un niveau strictement national, ensuite les capacités offrant un potentiel pour une plus grande coopération avec des partenaires via le *pooling*, et enfin les capacités liées à des tâches pouvant être menées par des partenaires dans une sorte de « *role- and task-sharing* ». Ces 27 analyses nationales doivent déboucher sur des discussions sur la façon de mettre en place efficacement le *pooling* et le *sharing*. Bien entendu, et le ministre allemand l'a souligné, tout ceci restera vain sans

Daniel Orban (DG Com)



harmonisation des besoins militaires, amélioration de l'interopérabilité et standardisation accrue des équipements.

La proposition allemande, bien reçue à Gand, fut complétée en octobre par un « *Food For Thought paper* » germano-suédois intitulé « *European imperative – Intensifying Cooperation in Europe – Ghent initiative* ». Ce document reprend le constat posé par les ministres ainsi que la catégorisation reprise ci-dessus, en y ajoutant des critères censés faciliter la coopération. Citons l'efficacité opérationnelle (une activité menée en commun doit engendrer un degré d'efficacité équivalent ou supérieur), l'efficience (une activité en commun permettra-t-elle un usage plus efficient des ressources ?) et l'implication politique (quelles sont les implications politiques de coopération bi- ou multinationale dans chaque domaine particulier ?). Lorsque ces critères sont remplis, le document identifie trois instruments possibles : amélioration de l'interopérabilité, le pooling et finalement le sharing de capacités. Afin de guider les États membres dans leur analyse, le document propose des exemples dans lesquels des coopérations renforcées semblent possibles comme l'harmonisation des besoins militaires ou l'entraînement. La procédure proposée dans le document est la même que celle proposée à Gand, à savoir une analyse nationale, consolidée subséquemment par les organes européens permettant de dégager les domaines de coopération possible à présenter aux ministres de la Défense, qui détermineront à leur tour les actions à prendre au niveau national. Ce processus est donc claire-

ment dirigé par les États membres, les organes européens comme le Comité militaire (EUMC), l'État-major de l'Union européenne (EUMS) ou l'Agence européenne de défense (EDA) y jouant le rôle de facilitateur. Cette méthodologie fut entérinée par les ministres de la Défense, siégeant formellement à Bruxelles le 9 décembre 2010.

« **THE SPIRIT OF GHEENT** » : AVENIR ET ÉCUEILS POSSIBLES

Le succès de la réunion ministérielle de Gand a été reconnu par tous les participants, à tel point que toutes les initiatives, prises de position ou simples déclarations relatives au pooling et sharing se font à présent en se référant au « *Ghent framework* ». Une dynamique que l'on espère irréversible est à présent lancée et, avant même la fin des analyses nationales, certaines tendances peuvent se dégager : même si l'implication politique au plus haut niveau européen est indispensable, la coopération semble suivre une approche d'abord ascendante où des États membres coopéreraient sur une base initialement limitée (bi- ou trinationale), entre autres en fonction de leur culture stratégique proche (comme, dans une certaine mesure, le récent accord de coopération franco-britannique), de leur confiance réciproque (comme les coopérations déjà existantes entre les pays nordiques), ou encore de leur taille relativement similaire, le tout sur une base d'abord régionale (comme la Belgique et les Pays-Bas). Ces petits groupes ou « *clusters* » ainsi formés pourraient dès lors servir de base à une future « PESCO par agrégation ». Par ailleurs, la coopération devrait être d'autant plus aisée qu'elle ne touche pas directement à la conduite des opérations : si le pooling et le sharing semblent plus ou moins aisément envisageables pour des « *enablers* » comme le transport stratégique, cela paraît beaucoup plus improbable dans des domaines directement liés au combat.

Néanmoins, le processus en cours, s'il est prometteur, reste parsemé de quelques chausse-trappes, et en premier lieu celui de l'éparpillement : la dimension civilo-militaire est une marque de fabrique de l'Union européenne et des projets visant à créer un maximum de synergies entre les deux développements capacitaires sont en cours. Vouloir intégrer ces deux processus à ce stade risquerait de créer une véritable « usine à gaz » où les objectifs spécifiques de chacun de ces projets seraient noyés au milieu des modalités d'intégration des deux processus. Le projet « *Pooling and Sharing* » doit dès lors rester concentré sur les capacités militaires des États membres. Un autre défi réside dans les inputs parfois peu comparables fournis par les

États membres à l'issue de leur processus national d'analyse, et qui doivent être intégrés dans un document suffisamment générique pour n'exclure aucune option, mais également assez détaillé pour permettre aux 27 chefs de la Défense et aux ministres de discuter des grands axes possibles de coopération. En outre, maintenir la confiance entre tous les États membres est indispensable, afin d'assurer un maximum de transparence et d'éviter un repli sur soi national. Notons à ce sujet l'initiative française proposant à l'EDA de désigner une « *Wise Pen Team* » composée de personnalités respectées et reconnues (comme des anciens CHOD's par exemple) sillonnant l'Europe et à laquelle les capitales pourraient se confier de façon informelle et relativement confidentielle. Il va sans dire également que le projet « *Pooling and Sharing* » ne devrait pas se développer sans tenir compte du travail fait dans le cadre de « l'approche multinationale » de l'OTAN telle que reprise par le secrétaire général Rasmussen dans sa lettre aux ministres de la Défense du 24 mars 2011. Il ne servirait en effet à rien de lutter contre les duplications entre nations européennes en en créant d'autres entre 2 organisations comptant 21 membres en commun. Enfin, comment ne pas souligner l'importance de la standardisation qui doit être sans cesse poursuivie afin de rendre toutes les formes de coopérations performantes ?

□

Mots clés : Politique de sécurité et de défense commune (PSDC),

Coopération structurée permanente (PESCO), Présidence belge de l'UE, *The Spirit of Ghent*.

¹ Les tâches de Petersberg, plus les missions de prévention des conflits, de désarmement et de Security Sector Reform (SSR). Par ailleurs, les clauses de solidarité et de défense mutuelle font leur apparition dans le traité.

² Les dispositions du traité de Lisbonne n'attribuent en principe plus un rôle moteur à la présidence tournante dans le domaine PSDC. Cependant, le Service européen d'action extérieure n'étant pas encore pleinement opérationnel en cette période transitoire, la Belgique a accepté de jouer un rôle renforcé, en appui de la Haute Représentante.