

Le Conseil européen sur la défense

PAR LA REPRÉSENTATION MILITAIRE DE LA BELGIQUE AUPRÈS
DE L'UNION EUROPÉENNE (BELEU)

Ont contribué à la rédaction de cet article : général de brigade Philippe Dohet-Eraly, colonel breveté d'état-major Vincent Sassel, lieutenant-colonel breveté d'état-major Christophe de Hemptinne, lieutenant-colonel breveté d'état-major Serge Brabant et lieutenant-colonel breveté d'état-major Vincent Muylkens.

De verwachtingen bij de Europese Raad van 19 december 2013 over defensie, de eerste EU-top van staatshoofden en regeringsleiders over dit onderwerp sinds 2008, lagen zeer hoog. Er ontstond een momentum en het thema defensie heeft een grotere politieke zichtbaarheid gekregen. Nochtans ontbreekt er nog een verregaande consensus over een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) bij de EU. Aangepaste financieringsmechanismen, een betere toepassing van de “comprehensive approach”, een strategische communicatie voor het grote publiek en een gestructureerde samenwerking zijn wellicht enkele concrete thema's met het oog op een toekomstige en verstrekkendere GVDB, mits daarbij politieke eensgezindheid kan gevonden worden.

Le Conseil européen qui s'est déroulé le 19 décembre 2013 à Bruxelles a rassemblé, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les chefs d'État ou de gouvernement des 28 États membres de l'UE autour des aspects liés à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Autant dire que ce Conseil européen était très attendu et que de grands espoirs d'avancées substantielles en matière de sécurité et de défense européenne avaient été placés dans cet événement.

L'initiative avait été lancée à l'occasion du Conseil européen de décembre 2012, au cours duquel la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères de la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, la baronne Catherine Ashton, avait été chargée de préparer des propositions et actions dans le domaine de la défense à soumettre aux chefs d'État ou de gouvernement un an plus tard. Le mandat précisait trois axes ou « paniers », à savoir : (1) augmenter l'efficacité, la visibilité et l'impact de la PSDC ; (2) accroître le développement des capacités ; et (3) renforcer de l'industrie européenne de défense.



Conseil européen de décembre 2013 - Photo de famille

LA DÉFENSE EST-ELLE IMPORTANTE POUR L'UE ?

Ces trois paniers ont par la suite été bien utiles pour structurer l'ensemble des travaux de préparation ainsi que les discussions lors du Conseil européen du 19 décembre 2013. Mais dès le départ, l'objectif premier était de parvenir à convaincre les chefs d'État ou de gouvernement que la défense est digne d'importance (*Defence matters*), afin qu'ils comprennent la nécessité de continuer à investir dans ce domaine. Mais pourquoi la défense est-elle si importante pour l'UE ? Disons-le d'emblée : il ne peut y avoir de politique étrangère crédible sans un outil de défense solide. L'environnement géopolitique de l'Europe, en pleine évolution, fait apparaître de nouveaux défis sécuritaires, alors que les budgets de défense des États membres ne cessent de diminuer, limitant, de ce fait, le développement, le déploiement et le soutien de leurs capacités militaires. Les autorités politiques, au plus haut niveau, se devaient donc de définir des orientations. Pour compléter le tableau, la fragmentation du marché européen de défense met de plus en plus en péril la compétitivité et la survie de l'industrie européenne de défense, pourvoyeuse de nombreux emplois. Dès lors, on attendait un véritable débat, débouchant sur un engagement ferme, des directives claires, l'endossement de résultats, programmes ou produits concrets. L'espoir

était également que cette réunion ne soit pas sans lendemain, mais qu'elle annonce un prochain rendez-vous pour évaluer les progrès engrangés.

LA PRÉPARATION

Dès le lancement de la préparation de ce Conseil européen, fin 2012, une effervescence inconnue jusqu'alors dans ce domaine d'activité de l'UE s'est mise en place et tous les acteurs se sont attelés à la tâche. De multiples documents officiels sur des sujets variés ont été publiés tout ou long de l'année 2013, tour à tour par les États membres et des instituts, académies et autres think tanks plus ou moins proches des réalités européennes. Tant les experts nationaux que les ministres de la Défense et des Affaires étrangères, sans oublier les chefs de la Défense et leurs représentants au Comité militaire de l'UE, se sont réunis à maintes reprises dans le cadre de séminaires, conférences, comités ou groupes de travail, aussi bien formels qu'informels, pour faire avancer toute la panoplie des dossiers dans les trois paniers, essayant tant bien que mal de faire converger les positions et de trouver des compromis, pour nourrir la réflexion de la Haute Représentante qui avait annoncé un rapport pour l'automne 2013. En parallèle, la Commission européenne, qui jusqu'alors ne s'était jamais vraiment impliquée dans ce qui touche à la défense, préparait, elle aussi, une communication sur l'amélioration de la compétitivité et de l'efficacité du secteur de la sécurité et de la défense, d'un point de vue plus industriel et lié au marché intérieur. L'Agence européenne de défense (AED) y était également associée, en contribuant largement aux travaux des deuxième et troisième paniers. Même le Parlement européen, précédemment peu impliqué dans le sujet, par le biais de la sous-commission « sécurité et défense », en a profité pour se donner une visibilité et a adopté une résolution très ambitieuse sur la mise en œuvre de la PSDC.

Dès lors, Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, disposait de tous les éléments pour préparer les décisions et conclusions que prendraient les chefs d'État ou de gouvernement. Mais même cette phase-là ne fut pas facile, tant certains États membres avaient des positions ou attitudes tranchées et ont voulu, jusqu'en dernière minute, modifier les projets de conclusions du Conseil européen.



© eurocorps.org

Militaires européens au service de l'Europe de la défense

LE JOUR « J »

Le 19 décembre 2013, les chefs d'État ou de gouvernement ont d'abord procédé à un échange de vues avec le secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen. Ils ont ensuite débattu durant deux bonnes heures de l'Europe de la défense, sans se limiter aux aspects uniquement liés à l'industrie de défense, ce que certains craignaient, mais en abordant largement des points ayant trait aux trois paniers. L'actualité du moment en République centrafricaine a certainement contribué à ce que les discussions ne se limitent pas uniquement aux aspects économiques d'une Défense européenne.

D'emblée, ils ont souligné l'importance de la défense (« *Defence matters* ») et ils se sont engagés fermement à poursuivre le développement d'une PSDC crédible et efficiente. Ils ont ensuite pris des résolutions dans les trois paniers et mandaté les différentes structures et institutions concernées, y compris les États membres, à réaliser des tâches bien précises avec, pour certaines, un calendrier assez serré. Mentionnons particulièrement la mission de rendre les capacités de réponse rapide aux crises, dont fait partie l'EU Battlegroup, plus rapidement projetables et efficaces, ainsi que la réflexion à mener sur le financement des opérations et missions de l'UE. Notons également, dans le domaine du développement de capacités, outre l'engagement dans quatre grands programmes

capacitaires concrets dirigés par l'AED (*Air to Air Refuelling (AAR)*, *Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)*, *Satellite Communications (SatCom)* et *Cyber Defence*), la volonté de renforcer la coopération entre États membres, en systématisant davantage l'échange d'informations sur la planification de défense et en recherchant des incitants et des approches innovantes pour favoriser cette coopération. Enfin, le Conseil européen s'est fixé un prochain rendez-vous en juin 2015 pour évaluer les progrès réalisés et donner de nouvelles impulsions à la Défense européenne.

43

BILAN

Nous constatons que l'objectif, tel que formulé plus haut, ainsi que les attentes qui y étaient liées ont été, au moins en termes généraux, totalement rencontrés. La manière et le contenu plus détaillé et concret sont, bien sûr, sujets à discussion. En effet, les commentaires sur les résultats de ce Conseil européen pas comme les autres divergent à ces propos. Aucun commentateur ne parle de désastre complet, mais on ne lit pas davantage d'enthousiasme sans nuances.

S'il est vrai que le verre peut être, pour certains, à moitié vide, il n'en demeure pas moins qu'il est aussi à moitié plein pour les raisons suivantes. D'abord, le fait que les chefs d'État ou de gouvernement ont tenu un débat de fond sur la défense, sans s'écarter du sujet et en se fixant un prochain rendez-vous dans un délai relativement rapproché, créant une nouvelle dynamique, est, en soi, une réalisation majeure, que beaucoup n'osaient espérer. De plus, il faut mentionner l'implication de nouveaux acteurs tels que la Commission européenne et le Parlement européen, qui se sont invités dans le débat à côté des acteurs classiques. Ils repartent tous avec des tâches à accomplir, selon une feuille de route esquissée dans les conclusions avec des délais explicites, permettant d'évaluer les progrès accomplis à la prochaine échéance. Ces tâches sont réparties entre les trois paniers, qui sont désormais inextricablement liés entre eux, obligeant, de fait, l'ensemble des acteurs à travailler de concert. Enfin, nous retenons très concrètement l'engagement au plus haut niveau dans des programmes de coopération devant mener à terme à des capacités utilisables et orientées vers le futur.

Il y a en revanche des zones d'ombre, des frictions ou des blocages qui subsistent et qui demanderont encore beaucoup d'efforts avant de voir émerger une Défense européenne digne de ce nom. Ainsi, nous observons que, d'une part, l'éventail très large de sujets qui ont été avancés, selon les intérêts propres, a eu

pour effet de noyer certains de ceux-ci ou d'empêcher d'aboutir à des conclusions acceptables par tous. Certains chantiers restent donc ouverts, décevant les attentes et donnant une impression de résultats très dilués. D'autre part, force est de constater que les sujets délicats ont été évités ou sont restés dans la vague, comme les capacités de réponse rapide pour lesquelles nous ne savons toujours pas s'il y a, ou non, une volonté réelle de les utiliser. Le même constat vaut pour la question connexe du financement en commun.



© EATC/Public Information Office (PIO)

EATC : un exemple de coopération

Il est évident qu'un consensus sur l'Europe de la défense est encore loin, tant que les trois plus grands États membres divergeront sur le sujet. L'attitude rigide, voire obstructive du Royaume-Uni, voulant clairement limiter l'action de la PSDC à l'aspect « *soft power* » et minimiser la coopération en matière de défense dans le cadre européen, tout en favorisant celle-ci dans le cadre de l'OTAN, pose vraiment question. Une sorte d'obsession de la souveraineté nationale dans le chef de certains États membres, qui est certes un principe non contesté quand on parle de défense, freine fortement l'ouverture vers davantage de coopération et de souveraineté partagée, garante, selon nous, d'une action commune efficace.

On peut enfin déplorer l'absence d'une déclaration politique forte, à l'issue du Conseil européen, sur ce que les 28 États membres veulent vraiment pour l'Europe de la défense. À défaut d'une telle communication stratégique, le citoyen européen est en droit de se demander pourquoi continuer à investir dans la défense. D'autant plus que les chiffres attestent, sans que beaucoup d'explica-

tions ne soient nécessaires, que par rapport au potentiel en troupes et moyens à la disposition des forces armées des 28, l'engagement effectif sur le terrain est bien en deçà de ce que l'on pourrait en attendre.

QUELLE ÉVOLUTION ESPÉRER ?

L'image de l'UE auprès du public est celle d'une bureaucratie imposante manquant de transparence et, plus encore, rongée par des clivages entre institutions, voire de déficit démocratique. Il manque, en outre, une vraie vision de l'Europe de la défense et de la façon de la réaliser. Faut-il envisager une Europe de la défense à plusieurs vitesses ? Le traité de Lisbonne, devenu le fondement de l'UE depuis 2009, prévoit cette possibilité quand il parle de coopération structurée permanente. Curieusement, ce concept semble susciter des oppositions très tenaces quand il est prononcé. En revanche, dans la pratique, des coopérations existent notamment sur base d'affinités régionales ou sur base de capacités gérées en commun pour plus d'efficacité (épinglons les exemples bien connus de la coopération BENELUX et du commandement européen du transport aérien – *European Air Transport Command*, EATC). L'Europe de la défense à plusieurs vitesses existe donc bel et bien, à petite échelle certes, et peut être vue comme une sorte de précurseur pour davantage de coopération.

Mais pour que cette Europe de la défense naissante ait une chance d'essaimer, elle doit être plus connue. Un effort de communication stratégique est indispensable. Il y a lieu de convaincre le grand public de la nécessité d'une Europe de la défense forte et crédible. Force est de constater que, même parmi nos militaires, rares sont ceux qui savent ce que la PSDC sous-tend, alors que la plupart ont une connaissance plus ou moins élaborée de l'OTAN. Rien d'étonnant, alors, que le grand public en ignore tout et que les responsables politiques n'y accordent que peu d'importance.

Et cependant les crises aux frontières de l'Europe se multiplient. Tout le monde s'accorde à dire que la gestion de crises n'est pas l'apanage de la défense seule ni d'autres acteurs agissant isolément. Une gestion de crise appréhendée dans sa totalité et conduite de manière coordonnée par l'ensemble des acteurs diplomatiques, de la défense et de la sécurité, sans oublier les dimensions propres au développement et à l'humanitaire, est nécessaire pour atteindre des effets durables. Or, bien qu'au niveau de l'UE les acteurs et instruments dans tous ces domaines d'action existent et tendent à se coordonner davantage, les mécanismes financiers qui les soutiennent répondent à des logiques propres à

chacun, qui ne tiennent pas compte de la nécessité d'actions coordonnées. Une révision de ces mécanismes financiers en vue d'une application souple de l'approche globale de la réponse aux crises est dès lors nécessaire. Ceci inclut les mécanismes relatifs au financement des missions et opérations militaires conduites dans le cadre de la PSDC, à savoir le mécanisme « Athena », mais aussi une réflexion approfondie sur le financement en commun des capacités de réaction rapide, si nous voulons vraiment pouvoir les engager un jour. À ce titre, il nous semble que le Parlement européen, disposant du levier budgétaire, pourrait jouer un rôle de plus en plus important. Actionner ce levier de manière adéquate pourrait avoir un impact positif.



© www.wallpaperup.com

A400M : le savoir-faire de l'industrie européenne de défense

CONCLUSIONS

Budgets de défense optimisés, financement et actions coordonnées pour la gestion de crises, communication stratégique vers le grand public, coopération structurée, voilà les ingrédients concrets pour la mise en place effective d'une politique de sécurité et de défense commune, qui, à défaut d'une politique étrangère commune, ne verra pas le jour sans une volonté et des directives politiques fermes. Le Conseil européen de décembre 2013 a réamorcé le mouvement en distribuant des tâches à réaliser ou en donnant une visibilité politique à des processus déjà engagés.

En mêlant optimisme et patience, car en Europe les avancées sont toujours lentes, nous pouvons espérer voir émerger un peu plus d'Europe de la défense. D'ailleurs, des événements tels que ceux qui se déroulent actuellement au Mali, en République centrafricaine et en Ukraine ont pour effet de la stimuler un peu plus rapidement.



Mots clés : Conseil européen - PSDC - coopération