

**Commission pour l'Union européenne
de la Chambre des Lords**

31^e rapport de session 2010-12

**Capacités de défense européennes :
Les enseignements du passé et les perspectives de l'avenir**

SOMMAIRE

La fin de la Guerre froide et la disparition de la menace soviétique qui pesait sur l'Europe occidentale ont forcé les pays européens et les États-Unis d'Amérique à envisager sous un tout autre angle les périls auxquels est exposée leur sécurité, et qui se confirment de plus en plus incertains et imprévisibles. Depuis peu, l'on constate que le changement d'orientation de l'équilibre économique et politique des États-Unis d'Amérique et des pays européens en faveur de l'Asie - auquel viennent s'ajouter une refonte de la stratégie de défense des USA et la crise économique - a donné lieu à une situation inédite que ne peuvent pas ignorer l'Union européenne (UE) et ses États membres.

Le message percutant que veut transmettre le présent rapport est que les pressions exercées sur la défense européenne font actuellement l'objet de transformations radicales en raison de la réduction des budgets disponibles, et de l'intérêt de plus en plus prononcé que les États-Unis d'Amérique portent à la région Asie-Pacifique. Telle est actuellement la situation. L'Europe est capable de maintenir l'engagement américain en déployant elle-même les moyens nécessaires pour se mettre à niveau. En fait, les dépenses militaires ne sont pas l'unique enjeu en cause ; il s'agit aussi de mesurer le degré d'efficacité de ces dépenses. L'Europe est capable d'atteindre cet objectif grâce à une meilleure coordination des armées, et surtout, en veillant à ce que ses forces aient les aptitudes, et la volonté, d'effectuer leur déploiement. Par ailleurs, il est impératif que les États membres de l'UE engagent un débat approfondi sur les circonstances dans lesquelles ils seraient éventuellement prêts à avoir recours à la force. Avec 21 membres, appartenant à l'UE et à l'OTAN, ce qui est valable pour l'UE l'est également pour l'OTAN et pour l'Europe dans son ensemble. Il s'agit ici d'un domaine où le R.-U. et la France devraient impulser les initiatives pour renforcer les capacités européennes en matière de défense. S'ils choisissent de ne pas le faire, ils risquent de se trouver dans une situation où ils se verront dans l'obligation de contribuer à un apport excessif de forces armées aux opérations de défense et de sécurité européennes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 3 : L'état de la situation

Capacités, déploiement et budgets

Le principal défi, auquel est confrontée la capacité européenne, n'est pas uniquement le niveau des dépenses militaires, mais leur impact et leur utilité. Augmenter le nombre des personnes portant l'uniforme, aptes à être déployées, est particulièrement important.

Les traités anglo-français

Nous nous félicitons des traités de défense et de la coopération franco-britanniques, qui procurent des connaissances nous permettant de voir comment le partage de la souveraineté pourra se faire de façon satisfaisante. Il se pourrait que d'autres nations s'unissent sur ce même principe, pour constituer une base de développement d'une défense européenne efficace.

En Europe, le R.-U. et la France sont les chefs de file de la défense en termes de portée des capacités, des budgets, de l'équipement, de capacité de déploiement et d'évolutivité. Il ne fait aucun doute que si d'autres États de l'UE ou de l'OTAN ne contribuent pas davantage à la défense européenne, le R.-U. et la France se trouveront dans une situation où ils devront supporter un fardeau de plus en plus écrasant et excessif au sein de l'Europe. Nous estimons que le partage actuel des responsabilités est intenable et que, s'il perdurait, il risquerait d'être cause d'irritation croissante entre les États membres.

La situation allemande

157. L'Allemagne est le moteur économique de l'Europe. Cela dit, en ce qui concerne le domaine militaire, elle n'atteint pas son potentiel malgré le vaste budget qu'elle consacre à la défense en chiffres absolus. L'une des conditions préalables que doit remplir l'Allemagne est qu'elle s'engage à davantage participer aux questions de la défense en Europe, au même titre que le R.-U. et la France, pour que l'UE dispose d'une politique de sécurité et de défense efficace. L'OTAN pourrait également en bénéficier.

Missions et opérations

158. Il est impératif que les antécédents de l'UE, à savoir le sous-financement de missions civiles, ne se renouvellent pas dans le domaine militaire. Si l'UE venait à s'engager dans des missions militaires, quelles qu'elles soient, elle devra le faire en s'assurant qu'elles seront financées sur une échelle à la hauteur des besoins. La PSDC doit être à même, lorsque nécessaire, de tenir ses engagements sur une échelle appropriée.

Groupements tactiques

Les groupements tactiques étaient censés représenter le « hard edge » (élément dur) de la PSDC de l'UE, surtout dans un scénario de gestion de crise. Si l'on attend d'eux qu'ils remplissent cette fonction, ils doivent pouvoir être déployés sur le plan opérationnel, être constitués de contingents nationaux capables de travailler dans un bon esprit d'équipe, jouir d'une stabilité garantie par l'association de plusieurs États membres, être mis à l'épreuve et approuvés comme étant prêts à intervenir, à l'instar des pratiques de l'OTAN.

La prochaine fois que les circonstances justifient le déploiement d'un groupement tactique de l'UE, la décision devrait être prise de le faire. Toute décision contraire aurait pour conséquence de sérieusement mettre en doute la crédibilité de la PSDC.

La relation UE-OTAN

L'OTAN reste toujours la seule communauté de défense crédible qui soit capable d'assurer la défense territoriale en Europe, d'intervenir dans des conflits à caractère complexe, de moyenne ou grande envergure, ou qui impliquent des opérations difficiles. Il est essentiel que les USA continuent à participer à la défense de l'Europe à travers l'OTAN.

Néanmoins, un certain nombre de questions de sécurité européennes relèvent davantage de l'UE que de l'OTAN, sur le plan opérationnel. Citons à cet effet les missions humanitaires, les opérations mixtes civiles et militaires, les zones géographiques comme certaines régions de l'Afrique où l'intervention des États-Unis ou de l'OTAN peut ne pas être appropriée, sans oublier le maintien de la paix. Sur le moyen terme, l'UE devrait concentrer ses efforts sur des interventions de ce type et s'assurer qu'elles s'en exécutent efficacement.

Du point de vue militaire, ce qui est valable pour l'UE l'est également pour l'OTAN. Il n'est pas question de contradiction ni de concurrence fondamentales. Ce sont les États souverains qui décident des dépenses et des capacités militaires. 21 nations sont membres de l'UE et de l'OTAN. Si ces nations optimisent leurs capacités militaires, les deux organisations en bénéficient, mais, avant tout, l'Europe dans son ensemble en tirera profit, de même d'ailleurs que les États-Unis.

Les discussions concernant la manière de gérer la capacité militaire en Europe, via l'OTAN, l'UE, bilatéralement ou multilatéralement, ne devraient pas nous faire oublier à quel point il est important d'accroître le potentiel militaire dans son ensemble. L'essentiel est que l'Europe assume ses propres responsabilités pour défendre ses intérêts en matière de sécurité et de défense.

Les gouvernements britanniques ont été peu enclins à prendre des engagements envers la défense de l'UE. L'approche qu'ils adoptent suggère qu'en ce qui les concerne plus la capacité de l'UE est élevée moindre est celle de l'OTAN. Or, nous sommes d'avis que plus la capacité de l'UE est élevée plus l'est également la capacité de l'OTAN, mais que la tâche de chaque organisation doit être clairement définie. Nous pensons que la répartition actuelle des tâches entre l'OTAN et l'UE est bien équilibrée.

Depuis la réintégration de la France au sein des structures militaires de l'OTAN, le R.-U. et la France affichent des intérêts pour ainsi dire identiques du point de vue de la défense et de la sécurité de l'UE. Par conséquent, compte tenu de leur rôle prépondérant dans ce domaine, ils devraient prendre des initiatives ensemble.

Nous soulignons l'importance que revêtent de bons rapports entre l'UE et l'OTAN. Il est essentiel de résoudre les malaises découlant du différend entre la Turquie et Chypre pour assurer la coordination UE-OTAN. Nous ne sous-estimons certes pas les difficultés que présente la lutte contre des attitudes intransigeantes des deux côtés ; mais elles ne font que troubler le domaine entier de la sécurité et de la défense européennes, mettant en outre en danger la vie du personnel déployé sur le terrain. Les États membres de l'UE et leurs alliés de l'OTAN doivent absolument faire pression sur ces deux pays pour résoudre ce problème, et il est essentiel que l'accord « Berlin Plus » soit disponible en vue d'opérations futures.

L'industrie de la défense

Du point de vue de l'Europe, il est capital de maintenir une industrie de la défense à laquelle se fier et à laquelle avoir totalement recours. De surcroît, nous considérons qu'un secteur de la défense européen performant est un garant de la concurrence sur les marchés mondiaux, une base favorisant la recherche et une source d'emplois hautement qualifiés, qui contribuent à consolider la sécurité et la prospérité en Europe.

Chapitre 4 : Une situation économique et une sécurité en pleine évolution

Un avertissement pour l'Europe de la part de l'Amérique

Depuis un certain temps déjà, personne n'ignore que l'Europe sera contrainte d'assumer une plus grande responsabilité envers sa propre sécurité et défense. Or, cette fois-ci le défi est inévitable compte tenu des réductions des budgets consacrés à la défense aux États-Unis et les visées que l'Amérique a sur la région du Pacifique.

Même si les États-Unis accordent un grand intérêt à la région du Pacifique, il n'existe à cette heure aucune autre alliance militaire intégrée dans l'hémisphère oriental, ou dans une toute autre partie du monde. L'OTAN est une organisation unique en soi, c'est pourquoi les États-Unis en ont besoin. Mais en ce qui concerne l'Europe, elle ne peut se permettre d'en dépendre.

Réductions budgétaires et capacités européennes

Il est impératif que les États membres de l'UE ne réduisent pas leurs budgets consacrés à la défense sans consulter préalablement leurs partenaires ou sans tenir compte des missions communes qui pourraient leur être confiées. Ils devraient prendre également soin de ne pas comprimer des capacités de première importance, qui risqueraient d'avoir pour conséquences une perte de connaissances fondamentales et auquel cas il se révélerait difficile de reconstituer la capacité considérée.

Libye — Enseignements tirés

Il est important que les nations européennes travaillent de concert avec les USA, pour combler les écarts en matière de capacités, que les opérations qui se sont déroulées en Libye ont mis en exergue, pour s'assurer que l'on dispose de capacités suffisantes au sein de l'OTAN ou dans le contexte de l'UE.

Cyber-sécurité

La nature de la guerre et des conflits prend un nouveau visage. Les cyber-attaques sont déjà bien présentes dans les secteurs industriels et de la sécurité. L'UE et l'OTAN doivent donc travailler ensemble et collaborer pour réduire au minimum cette menace de plus en plus exponentielle.

Chapitre 5 : Pour aller de l'avant

Que faire pour améliorer les capacités ?

On attend des États membres de l'UE qu'ils fassent preuve de volonté de s'organiser militairement, qu'ils prouvent qu'ils en possèdent la capacité et de s'engager politiquement à déployer des forces armées quand les circonstances l'exigent. Dans cette optique, nous recommandons que les États membres de l'UE mettent en place un plan stratégique stipulant la nature des actions pour lesquelles ils sont prêts à agir collectivement dans ce sens, et dans quelles situations. Ils doivent en plus définir une formule leur permettant de concrétiser effectivement ces engagements une fois qu'ils auront été pris, en commençant par exercer les pressions nécessaires pour adéquatement doter en personnel les missions en cours.

Il est aussi essentiel que les États membres rationalisent et coordonnent leurs budgets consacrés à la défense, surtout à une époque où règne une austérité budgétaire, pour s'assurer qu'ils gèrent avant tout la surcapacité et la duplication, tout en remédiant aux

insuffisances que les opérations menées en Libye ont mis en évidence : ISR (intelligence, surveillance et reconnaissance), ravitaillement en vol, munitions intelligentes, transport stratégique et tactique, et soutien médical. Par ailleurs, les États membres devraient accroître le nombre des stratèges militaires qui devraient être dûment formés dans l'un des cinq quartiers généraux de l'UE, ainsi que – dans le cas des membres de l'OTAN – dans ses propres quartiers généraux.

L'intervention en Libye a permis de prouver la valeur que revêt l'engagement d'un certain nombre de petits pays dans les opérations du moment, en particulier les pays dont la participation a dépassé les espérances. Bien sûr, nous reconnaissons le rôle capital que l'infrastructure des États-Unis et de l'OTAN ont joué – un rôle indispensable à la réussite de cette campagne –, mais n'oublions pas non plus que cette opération a aussi prouvé ce qu'il était possible de faire sous la direction du R.-U. et de la France.

Quartiers généraux opérationnels

La question d'un quartier général opérationnel dans l'UE a dressé le R.-U. contre la France et les autres membres du groupe de Weimar. Ceci est devenu plus une affaire de principe que de pratique, qui en fait est cause de conflit inutile et gênant au sein de la PSCD. L'UE doit mener ses opérations sur la base d'une capacité de planification rationnelle et conserver dans sa mémoire institutionnelle les enseignements qu'elle a tirés. De toute évidence, l'on ne peut que constater que la mise en place pour la première fois du petit Centre des opérations de l'UE actuel – dans le but de fournir soutien et expertise aux opérations en Somalie – et l'utilisation des grands quartiers généraux opérationnels au plan national dans le cas d'opérations militaires, est une démarche fort raisonnable. Nous constatons également qu'à l'occasion du tout récent sommet R.-U.-France, qui s'est tenu en février, les parties intéressées se sont engagées à mettre sur pied un quartier général d'une force interarmée et interalliée.

Mutualisation et partage de la souveraineté

La coordination des capacités entre les États européens, qu'il s'agisse de l'OTAN, de l'UE, ou des deux organismes, est bien médiocre. Il est essentiel d'améliorer cette situation en priorité.

Cette coordination devrait ouvrir les portes à de plus grandes possibilités de mutualisation et de partage et d'en encourager la mise en œuvre. Il n'en reste pas moins que les questions de souveraineté et de disponibilité se heurtent inévitablement à de grands écueils, qui sont généralement moindres quand les cultures et les perspectives relatives à la politique étrangère sont quelque peu analogues. Les États membres de l'UE et de l'OTAN devraient échanger l'expérience qu'ils possèdent en mutualisation et partage.

Le rôle de l'AED

L'Europe dispose déjà d'un organisme dont la vocation est d'améliorer les questions de coordination et de développement des capacités, il s'agit de l'Agence européenne de défense (AED). Toutefois, son rôle semble quelque peu secondaire. Pendant deux ans, le R.-U. a mis l'AED à l'épreuve avant de décider de lui accorder un soutien plus permanent. Compte tenu du fait que l'AED existe déjà, qu'elle a remporté un certain nombre de succès raisonnables et que l'on considère qu'elle est correctement gérée sous la direction actuelle, il serait bon de lui procurer les outils et les engagements dont elle a besoin pour mener à bien sa tâche. Le R.-U. et la France devraient en prendre l'initiative.

L'UE devrait se prononcer en faveur d'accords de défense bilatéraux et multilatéraux, dans les cas où les affectations de ressources apporteraient un degré d'efficacité plus élevé, et l'AED devrait préconiser le partage de l'expérience que possèdent les différentes alliances qui se sont forgées.