

2005 : un bilan mitigé pour la PESD

Yves Boyer, Directeur adjoint

(29 décembre 2005)

Signé en décembre 1990, le Traité de Maastricht instituant l'Union européenne dispose que cette dernière a vocation à mettre sur pied une défense qui lui soit propre. Selon les termes de l'article J.4, « *la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* ». Quinze ans après la signature du traité, force est de constater que le bilan est mitigé, et de ce point de vue, 2005 a été une année en demi-teinte.

Certaines des initiatives prises en 2005 ont été parfois davantage le témoignage d'un certain activisme, dans une conjoncture morose, que des mesures destinées à déboucher sur des avancées notoires. C'est ainsi, par exemple, qu'un an après la mise en place des structures de l'Agence Européenne de la Défense (AED) a adopté un accord non contraignant visant à renforcer la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne en encourageant l'émergence d'un marché européen concurrentiel des équipements de défense. Cependant, tant que le nouveau code de conduite ne s'assortira pas de l'affirmation d'une préférence européenne en matière d'achats de défense, son application pourrait n'être, dans le meilleur des cas, que neutre pour la BITD européenne, et par extension pour l'Europe de la défense.

C'est dans un autre domaine que la PESD a fait le plus de progrès en 2005, un domaine où les aléas politiques de la construction européenne n'ont pas eu d'impacts directs et immédiats – celui de la mise en place progressive de structures de commandement. 2005 a été une année riche en évolutions positives répondant aux attentes du Traité de Maastricht qui stipule que l'UE doit se doter des capacités et des moyens stratégiques nécessaires

pour évaluer les crises et leurs éventuelles implications militaires, ainsi que pour planifier, en tant que de besoin, des opérations militaires en faisant appel aux seuls moyens européens (et conformes aux engagements du sommet de Nice il y a cinq ans) :

- 5 OHQ (*Operational Headquarters*), c'est-à-dire des états-majors de niveau stratégique ont été déclarés aptes à « s'eupéaniser » pour, le cas échéant, planifier et conduire une opération militaire décidée par l'UE. Il s'agit du PJHQ britannique (*Permanent Joint Headquarters*), du CPCO français (*Centre de Planification et de Conduite des Opérations*), de l'EinsFüKdoBW allemand (*EinsatzFührungsKommando*), du COI italien (*Comando Operativo di vertice Interforze*) et d'un quartier général grec (dont la mise sur pied aura plusieurs années de retard sur ses homologues européens). Tous ces états-majors sont aptes à servir éventuellement de structure « cadre » pour conduire une opération militaire européenne d'envergure. A ce titre, chacun serait en relation avec le « Centre opération » à Bruxelles en utilisant notamment le réseau intranet sécurisé « *Ops WAN* » de l'Union européenne.
- La chaîne de commandement : Conseil européen → Comité politique et de sécurité (COPS) → État-major européen → État-major de niveau stratégique OHQ (*Operational Headquarters*) → État-major de niveau opératif FHQ (*Force Headquarters*) avait été mise en œuvre dans l'urgence et d'une façon quasi embryonnaire, durant l'été 2003, à l'occasion de l'opération ARTEMIS en République Démocratique du Congo. Elle a été testée de façon beaucoup plus élaborée à l'occasion d'un grand exercice européen de commandement, MILEX 05, qui s'est tenu en France du 22 novembre au 1^{er} décembre 2005. L'exercice, coordonné à partir de Bruxelles et placé sous le commandement du vice-amiral Patrick Hébrard, ancien sous-chef « Opérations » de l'État-major des Armées, a regroupé environ 450 personnels. Il a permis d'évaluer la capacité militaire de l'Union européenne à planifier une opération militaire autonome. Lors de ce très important exercice, les niveaux stratégiques (OHQ) et opératifs (FHQ) ont été confiés à deux « nations cadres » différentes, la France et l'Allemagne, qui ont accueilli plusieurs centaines d'officiers européens à cette occasion (pour la circonstance, la France a utilisé des installations situées au Mont Valérien, où se trouve le PC de substitution du CPCO). MILEX 05 marque une avancée certaine dans la construction de la PESD en ce sens qu'il a permis de démontrer la capacité des Européens à planifier et conduire une opération militaire majeure tout d'abord au niveau de la division, c'est-à-dire avec un volume de

15 à 20 000 hommes, puis, dans la seconde phase de l'exercice, au niveau du corps d'armée, soit de l'ordre de 60 000 hommes, sans avoir à recourir aux moyens de planification et de commandement de l'Otan (comme le prévoient les accords « Berlin Plus » mis en œuvre en 2003 à l'occasion de l'opération *Concordia*, qui eut lieu en république de Macédoine). Pour la première fois, à l'occasion de MILEX 05, un OHQ européen a ainsi été activé au complet. Le monopole cinquantenaire de l'Otan avec le SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*) est ainsi rompu.

- L'approfondissement du concept de GT 1 500 (Groupe Tactique ou BG 1 500 – *Battle Group 1 500*), agréé en juin 2004. Le GT 1 500 est un groupe de forces apte aux actions autonomes ou à la conduite de la phase initiale d'une opération plus importante. Il se fonde essentiellement sur un PC de forces et une composante militaire terrestre interarmes de la taille d'un bataillon (6 à 800 hommes) avec des appuis et des soutiens appropriés à la mission. Le GT 1 500 doit avoir la capacité à débiter sa mission moins de 10 jours après la décision du Conseil européen, et à la mener en totale autonomie pendant 30 jours, extensibles à 120 jours avec des ravitaillements.

Ces différentes avancées sont indispensables et conditionnent l'émergence graduelle de la dimension militaire de la PESD. De surcroît, elles s'inscrivent dans la pratique traditionnelle de la construction européenne, qui a toujours consisté à privilégier une approche fonctionnelle afin de surmonter des obstacles politiques. La dimension militaire de la PESD souffre cependant, encore, de difficultés réelles et doit relever un certain nombre de défis, en particulier l'hétérogénéité des situations militaires des États de l'Union et, par ailleurs, le lent, mais inexorable, déclin des capacités militaires européennes.

Le défi de l'hétérogénéité des potentiels militaires

Il existe en effet une énorme disparité des dépenses et donc des capacités militaires au sein de l'Union européenne. En 2005, 22 États de l'Union sur 25 ne disposent plus de forces capables d'agir significativement sur un théâtre d'opération. Leurs effectifs ont été sensiblement réduits et 18 des 25 pays de l'Union ont un effectif global (Air, Terre et Mer) inférieur ou égal à 50 000 hommes. Ils ne sont dotés ni des réseaux de renseignement et de transmission requis, ni de forces armées équilibrées disposant de toutes les composantes nécessaires à une action de vive force sur un théâtre d'opération face à un adversaire déterminé. En définitive, hormis la Grande-Bretagne et la France, aucun pays européen ne dispose des moyens de renseignement et des capacités de projection de forces nécessaires pour intervenir « en premier » sur un théâtre lointain, condition *sine qua non* pour assumer, en tant que nation-cadre, le

commandement de toute opération militaire lancée par l'Union européenne. Désormais seuls quelques pays membres de l'UE sont en mesure de planifier et d'exécuter des opérations militaires aux niveaux stratégiques et opératifs.

Cela signifie que la responsabilité première des progrès à réaliser en matière de capacités militaires incombe aux trois principaux acteurs militaires européens, à savoir la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, qui représentent à eux seuls plus des deux tiers des dépenses militaires de l'UE à 25. Ces trois pays doivent ainsi faire face simultanément à deux défis. Le premier est de poursuivre les efforts d'adaptation et de modernisation de leur propre appareil militaire afin de maintenir les capacités nécessaires pour projeter des forces et planifier des opérations aux différents niveaux de la guerre ; le deuxième est d'« européeniser » leurs forces. La France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne en viennent à réaliser aujourd'hui que seule l'harmonisation de leurs positions en matière militaire leur confèrera, à terme, suffisamment de poids pour influencer leurs partenaires. Il n'existe cependant pas entre ces trois pays de consensus sur cette perspective, bien qu'ils misent plus que jamais sur une ligne de convergence. Cette situation extrêmement ambiguë explique en partie pourquoi les Européens continueront à avancer à petits pas.

Ainsi, pendant un certain temps encore, l'hétérogénéité prévaudra au sein de l'Union Européenne dans la sphère de la défense. Cette situation devrait conduire, à la constitution d'un « groupe pionnier » en matière de défense. Une telle coopération, qui aurait été rendue plus aisée si le traité constitutionnel n'avait pas été rejeté par les citoyens hollandais et français, permettrait aux membres de l'Union Européenne, désireux de le faire, de promouvoir des initiatives dans le domaine de la défense sans attendre l'accord des non-participants.

Le déclin des capacités militaires européennes se poursuit

Ce déclin se manifeste dans tous les États européens. La Grande-Bretagne, longtemps présentée comme une exception en la matière, n'échappe plus à ce processus. Les forces armées britanniques ont commencé à subir les effets des coupes budgétaires décidées par le gouvernement Blair en juillet 2004 et qui ont été détaillées dans le document *Delivering Security in a Changing World* (21 juillet 2004).

Sur une réduction totale des effectifs de 10 000 hommes, la RAF en supportera les $\frac{3}{4}$ avec 7 500 hommes ; l'Army passera de 108 000 à 102 000 hommes ; la RAF de 48 500 à 41 000 et la Navy de 37 500 à 36 000. Désormais, les crédits d'entretien sont réduits au strict minimum

pour des forces utilisées à leur maximum. Cette situation commence à produire des conséquences désastreuses. Par exemple, en octobre 2005, plusieurs centaines de soldats britanniques servant en Irak qui devaient être rapatriés en Grande-Bretagne à partir de l'aéroport de Bassorah furent contraints de patienter plusieurs jours car les trois avions Tristar C2 de transport de la RAF étaient tous cloués au sol – leur entretien durait plus longtemps que prévu par faute de crédits et d'usure accélérée du matériel. Plus dramatique, la diminution du budget de la défense décidée à Londres se traduit par une réduction inquiétante du potentiel de l'armée britannique : la RAF ne possède plus que 3 escadrons (environ une trentaine d'appareils) de défense aérienne (n° 25 basé dans le Yorkshire et n° 43 et 111 en Écosse à Leuchars) ; elle est à son plus bas niveau depuis le milieu des années 1920. Le contrat opérationnel de la RAF est désormais réduit : engager seulement 16 avions de défense aérienne et 64 chasseurs-bombardiers, un objectif très en deçà du contrat opérationnel affiché lors de la *Strategic Defence Review* de 1998... Le moral dans les forces est en berne d'autant que les forces britanniques n'ont jamais été autant sollicitées que depuis que Tony Blair est arrivé au pouvoir en 1997. En outre, la guerre en Irak coûtant plus cher que prévu, le *Treasury* tarde à rembourser les surplus de dépenses alors même que le surcoût de certains programmes grève lourdement le budget d'équipement : 780 millions de £ pour l'avion de patrouille maritime *Nimrod* MRA.⁴¹, 1 milliard de £ pour l'Eurofighter *Typhoon*², etc. Parallèlement de grands programmes d'investissement vont arriver : 6 destroyers type 45, nouveaux véhicules du champ de bataille FRES, avions JSF, A400M, et Avions ravitailleurs en vol – projet FSTA, équipement des forces engagées en Afghanistan et en Irak, sans parler du projet de deux porte-avions à l'avenir incertain, etc.

Cette diminution des budgets touche aussi les autres pays de l'Union européenne. En 2003 les Pays-Bas ont décidé une réduction significative de leurs forces. Par exemple, la flotte de chasseurs-bombardiers F-16 a été réduite de près de 20 %, faisant passer à 90 le nombre d'avions de combat disponibles pour l'Otan. L'aéronavale hollandaise (*Marine Luchtvaartdienst*) a pour sa part perdu, au tout début de 2005, son aviation de patrouille maritime avec la vente de ses P-3C *Orion* (8 à l'Allemagne et 5 au Portugal). Les nouveaux membres est-européens de l'UE sont eux aussi entrés dans une période de « vaches maigres » en matière de budget militaire. C'est le cas, par exemple, de la République tchèque, qui, après les mesures de réductions budgétaires, verra son armée diminuée de plus de 40 % (elle passera de 60 000 hommes en 2004 à 35 000, dont 9 000 civils, en 2007). En 2005, l'armée de l'Air tchèque a

¹ Dont 12 exemplaires seront mis en service contre 21 dans le cadre du programme *Nimrod* MR.2. Le programme accuse un retard de 6 ans.

² Cinq ans de retard.

disparu, après 85 ans d'existence, pour se transformer en une composante d'une structure interarmées. La composante « air » ne disposera plus que de deux bases. L'une, Caslav, abritera les 12 tous nouveaux chasseurs JAS-39C *Gripen* et les 2 JAS-39D biplaces³. Les *Gripen* seront cantonnés à un rôle exclusif de défense aérienne de la République tchèque ; seuls les 18 chasseurs-bombardiers légers L-159A seront affectés aux opérations de l'Otan ou de l'UE (des économies budgétaires ont conduit à n'en conserver que 18 sur les 72 existants).

* * *

L'hétérogénéité des postures militaires et la réduction drastique de l'effort des 25, pour être très préoccupants, ne constituent pas des empêchements dirimants à l'essor graduel de la PESD. L'obstacle principal est un obstacle de nature culturelle. Pétris de tradition et enracinés dans des histoires nationales complexes, les appareils militaires nationaux vont devoir accomplir une réelle « révolution culturelle » pour pousser la PESD hors des limites dans lesquelles elle se trouve actuellement (ces limites ne doivent au demeurant pas masquer les progrès considérables réalisés par rapport à la situation déplorable qui prévalait il y a une dizaine d'années et que la crise des Balkans avait mise en lumière).

Cette « révolution culturelle » consiste à penser du « neuf » en acceptant que la voie de la spécialisation par fonctions militaires soit reconnue comme la seule voie cohérente et possible pour les Européens s'ils veulent disposer d'une puissance militaire efficace. L'autre condition pour des avancées du côté de la PESD réside dans le besoin de cesser de penser toujours les affaires militaires comme les Américains – comme si les défis de demain devaient être nécessairement identiques de part et d'autre de l'Atlantique. Penser différemment ne signifie pas penser contre ou sans Washington.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur

³ 24 étaient initialement prévus mais les inondations de 2002 ont imposé une charge nouvelle au budget de l'État qui a dû revoir à la baisse ses ambitions en matière de défense.