

## **Groupe de travail VIII « Défense »**

**Objet :** Note du Secrétariat sur les capacités militaires dont l'Union européenne pourrait disposer

En vue de la réunion du groupe du 23 septembre prochain, les membres du groupe de travail trouveront la note du Secrétariat sur les capacités militaires dont l'Union européenne pourrait disposer.

## **Note introductive sur les capacités militaires dont l'Union européenne pourrait disposer**

### **I. INTRODUCTION**

1. Un des facteurs cruciaux de la crédibilité de l'action extérieure de l'Union européenne est sa capacité de mener une opération militaire de gestion de crise. Celle-ci implique que l'Union européenne dispose de forces militaires crédibles, disponibles et efficaces.

L'approche européenne dans le domaine des capacités est originale dans la mesure où elle est fondée sur une action volontaire des Etats membres. Cette caractéristique de la démarche européenne pourrait cependant également conduire à une faiblesse structurelle de l'Union, étant donné que chaque Etat membre détermine sa contribution par rapport à ses propres contraintes et qu'il n'existe pas d'obligation que ce soit en termes qualitatifs ou quantitatifs à participer à une opération décidée par les Quinze.

2. D'autre part, l'Union européenne est dotée uniquement de moyens nationaux. Ceci concerne aussi bien le déploiement des forces que la chaîne de commandement et de renseignement. Bien que cet élément constitue un avantage sur le plan de la structure relativement légère, il impose toutefois un engagement conséquent de la part des Etats membres en ce qui concerne leur disponibilité et la coordination entre eux.

### **II. LE PROCESSUS EN COURS**

3. Au Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999) les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne ont pris la décision de pourvoir l'Union d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, d'avoir les moyens de décider d'y recourir et d'être prêts à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN.

4. Lors du Conseil européen d'Helsinki, les Etats membres ont traduit l'objectif politique établi à Cologne en des décisions concrètes sur le plan militaire instaurant un objectif de création de forces européennes crédibles, disponibles et efficaces. Selon cet objectif (appelé désormais l'objectif global d'Helsinki – "Helsinki headline goal") les Etats membres se sont engagés à être en mesure à partir de l'an 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement (dans un délai de 60 jours), puis de soutenir (pendant au moins une année) des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg définies dans le Traité d'Amsterdam, y compris celles qui demanderaient des forces importantes allant jusqu'au niveau d'un corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes). En même temps, les Etats membres devraient être en mesure de déployer des éléments plus réduits de réaction rapide disposant d'un très haut degré de disponibilité. Ces forces devraient être autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals.

Pour les Etats membres qui sont également membre de l'Alliance Atlantique, il convient de rappeler que leurs capacités militaires doivent en même temps leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans le cadre d'opérations de l'OTAN et dirigées par l'OTAN.

5. En outre, dès Cologne, et en s'appuyant sur la déclaration du sommet de l'OTAN à Washington en 1999, il est prévu que l'Union puisse conduire des opérations avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Pour la mise en œuvre de ce type d'opération, des modalités devraient être agréées avec l'Alliance.
6. Suite à la définition de l'objectif global d'Helsinki, lors du deuxième trimestre de l'an 2000, l'Union a mené une analyse des capacités militaires nécessaires pour répondre à cet objectif global. Ainsi a été élaboré un catalogue des capacités nécessaires à l'Union (HHC -Helsinki Headline goal catalogue). Ensuite, les Etats membres ont été invités à déclarer les forces qu'ils seraient en mesure de mettre à la disposition de l'Union le moment venu (HFC – Helsinki Force catalogue).

7. En novembre 2000, s'est tenue à Bruxelles une conférence d'engagement des capacités militaires. La conférence a permis de rassembler les engagements nationaux concrets correspondant aux objectifs d'Helsinki. Ces engagements ont été réunis dans un « catalogue de forces »<sup>1</sup>. L'analyse du catalogue de forces a permis aux participants de la conférence d'affirmer qu'à l'horizon 2003 l'Union européenne sera capable de conduire l'ensemble des missions de Petersberg, mais que certaines capacités devaient être améliorées pour optimiser les capacités à disposition de l'Union. En même temps, elle a permis d'identifier certaines lacunes dans les domaines qui nécessiteraient d'efforts supplémentaires de mise à niveau des moyens, d'investissement ou de développement et de coordination.

Elles reposaient principalement en des insuffisances en ce qui concerne la disponibilité, la déployabilité, la capacité de durer et l'interopérabilité des forces. La conférence de Bruxelles a également fait état de quelques insuffisances dans des domaines spécifiques tels que l'équipement militaire y compris les armes et les munitions, ainsi que les services de soutien y compris dans le domaine médical et de protection de forces.

8. La conférence d'amélioration des capacités militaires suivante s'est tenue à Bruxelles sous la présidence belge à l'automne 2001. Elle a permis une deuxième évaluation de l'état d'avancement des capacités militaires telles que prévues par l'objectif global d'Helsinki. Les ministres des affaires étrangères et de défenses réunis ensemble ont confirmé leur engagement visant à remplir l'objectif global d'Helsinki. Ils ont constaté d'important progrès aussi bien au niveau qualitatif que quantitatif réalisés depuis leur dernière rencontre en novembre 2000. Bien que certains que l'objectif global sera atteint, ils ont toutefois remarqué que des efforts additionnels devraient être menés pour permettre à l'Union de conduire de façon optimale les opérations les plus complexes et de réduire les limitations éventuelles en terme d'ampleur de l'opération et de délai de déploiement, ainsi que de niveau de risque (pour la spécification des domaines à améliorer voir document 13882/01 du Conseil de l'UE).

---

<sup>1</sup> Les contributions des Etats membres recueillies dans le catalogue comprennent, entre autres, 100 000 hommes et environ 400 avions et 100 bâtiments.

A la suite de ces constats, le Conseil européen de Laeken a adopté la "déclaration d'opérationnalité", spécifiant que « le développement des moyens et capacités dont disposera l'Union lui permettra d'assumer progressivement des opérations de plus en plus complexes ». Les Etats membres ont également insisté sur la nécessité d'adoption du mécanisme de développement des capacités (CDM) qui a été décidé lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 et rappelé à Göteborg en juin 2001. Ce mécanisme vise à permettre un suivi et une évaluation pour les capacités militaires tout en tenant compte des processus de planification de défense de l'OTAN et de planification et d'examen du Partenariat pour la Paix. La définition de ce mécanisme n'est cependant toujours pas atteinte, notamment en ce qui concerne le domaine de la coopération avec l'OTAN.

9. A la suite des évaluations entreprises lors des deux conférences d'amélioration des capacités militaires et après analyse de leurs résultats, les Etats membres ont décidé de mettre en place un Plan Européen d'Action pour les capacités visant à renforcer les capacités européennes de gestion de crises. Bien que les évaluations du processus aient permis de constater que l'Union sera capable de remplir son objectif global d'Helsinki, il reste cependant des lacunes qui ne lui permettront pas de mener les missions les plus exigeantes de façon optimale. Le *Plan Européen d'Action pour les capacités* cherche justement à combler ces lacunes par une rationalisation des efforts de défense des Etats membres et une mise en synergie de leurs projets nationaux et internationaux. Il a été décidé de recourir à une approche bottom-up consistant en des engagements des Etats membres sur une base volontaire et sur le respect des décisions nationales. Le principe de coopération est la transparence complète et la coordination entre Etats membres, ainsi que la coopération avec l'OTAN dans ce domaine.

La présidence espagnole a repris la conduite du processus en créant environ 17 groupes de travail qui couvrent la totalité des lacunes significatives identifiées lors des évaluations. Il est cependant trop tôt pour que l'on puisse juger des résultats de leur travaux.

10. Bien que de progrès considérables aient été accomplis pour identifier les lacunes et les combler, force est de constater que les résultats ne sont pas encore satisfaisants si l'on veut atteindre les objectifs fixés à Helsinki.

Les lacunes critiques qui nécessitent une action substantielle persistent toujours.

Parmi celles-ci, l'on peut mentionner :

- le système de commandement, de contrôle et de communication ;
- le renseignement stratégique et la surveillance et protection des troupes engagées ;
- le transport stratégique ;
- la capacité d'engagement effectif.

11. De manière plus générale, les études réalisées dans le cadre de l'OTAN ont montré le besoin de nouvelles initiatives pour assurer les capacités nécessaires à l'exécution de la gamme complète des missions de l'OTAN, compte tenu de l'évolution de l'environnement de sécurité. Ceci implique la modernisation des matérielles et des ressources financières substantielles pour combler les lacunes.

12. Ces lacunes ne pourront pas être comblées si les Etats membres ne décident pas de fournir un effort financier plus conséquent en ce qui concerne les dépenses militaires.

Certes, un des remèdes constitue une meilleure utilisation des ressources déjà existantes (p.e. une meilleure coordination entre les Etats dans le domaine de l'acquisition de l'armement, ce qui permettrait de réaliser des économies d'échelles). Cependant, même si l'on peut envisager une allocation des ressources plus efficace, il ne fait pas de doutes que la majorité des lacunes ne pourront pas être comblée sans

une augmentation des budgets des Etats membres dans ce domaine. Une analyse des budgets de défense des Etats démontre que seuls deux d'entre eux ont récemment annoncé des augmentations sensibles de leur budget d'équipement. Ceci ne permet pas de conduire de manière optimale les tâches militaires que l'Union s'est fixée.

Le tableau en annexe montre que dans seulement cinq des quinze Etats membres les dépenses militaires dépassent 2% du PIB. Ce sont, en outre, la France et le Royaume Uni qui ont annoncé l'augmentation de leur budget d'équipement.

13. Il convient en outre de noter que les arrangements avec l'OTAN pour l'accès à ses moyens et capacités n'ont pas encore été conclus.

◦

◦

◦

14. Les questions que le groupe pourrait examiner sont les suivantes :
  1. Quels mécanismes permettraient d'assurer le respect par les Etats membres de leurs engagements en matière de capacités militaires ?
  2. Serait-il opportun d'envisager la mise en place dans ce domaine d'un mécanisme similaire à celui retenu par exemple dans le cas de l'Union économique et monétaire (critères de convergence) pour atteindre les objectifs que l'Union se fixe ?

**DEPENSES MILITAIRES DES PAYS MEMBRES DE L'UE (\*)**  
**EN % DU PIB**

	PAYS	% DU PIB
1.	ALLEMAGNE	1,5
2.	AUTRICHE	1,2
3.	BELGIQUE	1,2
4.	DANEMARK	1,4
5.	ESPAGNE	1,1
6.	FINLANDE	2
7.	FRANCE	2,5
8.	GRECE	4,91
9.	IRLANDE	0,75
10.	ITALIE	1,7
11.	LUXEMBOURG	1
12.	PAYS-BAS	1,5
13.	PORTUGAL	2,6
14.	ROYAUME UNI	2,7
15.	SUEDE	2,1

UE	TOTAL EN EURO	170,754 MLD
----	---------------	-------------

**A TITRE DE COMPARAISON**

**ETATS UNIS D'AMERIQUE**

% DU PIB	3,2
TOTAL EN EURO	285,257 MLD

---

\* Le Secrétariat a compilé ce tableau sur base d'informations disponibles sur des sites internet.  
 Au cas où des informations officielles divergeraient de ces chiffres, le tableau serait révisé.