



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE

Président : Jacques Delors

Proposition du CEO du 20 novembre 1999

La convergence des capacités européennes de défense (Version longue)

1. Après la déclaration de Saint-Malo du 4 décembre 1998, le Conseil européen de Cologne a décidé les 3 et 4 juin 1999, de doter l'Union d'une capacité militaire autonome à utiliser hors territoire dans le cadre de la gestion de crises extérieures et des missions de Petersberg, pour appuyer des actions diplomatiques communes, le cas échéant sans la participation des USA. L'objectif est de renforcer la PESC sans affaiblir l'Alliance atlantique.

Cette décision revêt une portée historique, car elle ouvre la voie à un saut qualitatif vers l'unification politique de l'Europe au moment, opportun, où celle-ci est en train d'achever son unification économique et monétaire et où la cohésion des Etats membres durant toute la guerre du Kosovo devrait leur donner confiance dans leur capacité de mettre en œuvre les conclusions de Cologne.

2. Ce résultat considérable est la conséquence d'un enchaînement d'événements stratégiques et politiques qui ont marqué le continent européen depuis dix ans.

- La disparition de la menace globale soviétique et la fin de la guerre froide en même temps que l'apparition d'un nouvel éventail de facteurs d'insécurité internationale, entraînant le recours aux armes, y compris en Europe.
- Les progrès considérables accomplis par l'Europe dans l'intégration économique et monétaire, qui font de l'Union un acteur économique mondial, mais soulignent en même temps la nécessité pour elle de s'affirmer davantage politiquement, dans les négociations internationales et sur la scène diplomatique mondiale.
- Les déficiences de la PESC et les insuffisances de l'Union dans la gestion des crises sans l'aide des Etats-Unis, en particulier en Bosnie et au Kosovo, ont provoqué une prise de conscience du besoin de plus d'Europe et révélé que la faiblesse européenne tenait à deux carences : non seulement à l'absence en amont, d'une vision stratégique commune conduisant à une position diplomatique commune, mais tout autant à l'absence d'une capacité militaire autonome suffisante, sans laquelle l'Europe ne peut peser dans la gestion des crises de l'après-guerre froide. C'est ce que résume la formule : pas de capacités, pas de responsabilités.

- Les changements induits graduellement par les nouvelles contraintes stratégiques, tant au sein de l'Alliance atlantique qui a commencé à se réformer et a notamment adopté le concept de l'IESD (identité européenne de sécurité et de défense), que dans certains pays membres de l'organisation.

3. Il appartient maintenant aux européens de passer à la phase d'actions communes et de concrétiser l'objectif qu'ils se sont fixé et les principes directeurs qu'ils ont arrêtés, les principales décisions nécessaires étant à adopter d'ici la fin de l'an 2000 en vue d'un rapport d'évaluation.

Des progrès significatifs devront être accomplis simultanément dans plusieurs domaines interdépendants de manière à créer une synergie dynamique dans le cadre de l'Union européenne:

- **Le volet institutionnel** : l'Union doit se doter des organes et instruments qui lui permettront de décider puis de conduire efficacement des opérations dans le cadre des missions de Petersberg ;
- **Le volet militaire** : il importe à la fois d'établir rapidement une force militaire internationale projetable, sous commandement intégré, d'au moins 100.000 hommes, et d'engager à l'échelle de l'Union un plan de convergence et de performance susceptible d'engendrer progressivement un meilleur "rendement collectif" des forces armées des Etats membres ;
- **Le volet industriel** : la sauvegarde d'une base industrielle et technologique de défense, performante et compétitive, est indissociable de l'identité européenne de sécurité et de défense

Le volet institutionnel

4. Il s'agit de ne pas affaiblir l'Alliance qui reste le fondement de la défense commune du territoire de l'Union mais de ne pas prolonger la situation actuelle de dépendance européenne. C'est en développant au sein de l'Union une vision et une capacité d'action communes que l'on peut affirmer le pilier européen au sein de l'Alliance. Les progrès requis au niveau européen doivent donc s'accomplir dans le cadre institutionnel de l'UE, conformément à l'approche du Conseil européen de Cologne et selon les règles en vigueur au titre de la PESC dont les composants diplomatique, militaire et économique sont indissociables comme l'exemple du Kosovo l'a démontré une fois de plus.

Cependant, en situation de crise, chaque institution, y compris la Commission, devra être en mesure de réagir avec toute la rapidité et l'efficacité requises, ce qui implique, non seulement de nouvelles procédures, mais aussi une nouvelle culture collective.

5. En ce qui concerne les aspects purement institutionnels, les dispositions arrêtées à Cologne sont déjà significatives et prometteuses, en particulier les décisions suivantes relatives à :

- La tenue régulière (ou ad hoc) du Conseil Affaires Générales auxquelles participent, lorsque nécessaire, les Ministres de la Défense, s'appuyant sur un Comité politique et de sécurité (COPS) siégeant en permanence à Bruxelles. Un Comité militaire sera chargé de formuler des recommandations spécifiques au Comité politique et de sécurité ;

- La création d'un état-major militaire de l'Union, avec un centre de situation dont les analyses et les choix stratégiques seront soumis aux organes politiques de décision ;
- Le transfert de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités (cellule de planification, cellule de renseignement, centre satellitaire).

Ces dispositions devraient faire l'objet de décisions concrètes aussi rapidement que possible, sans attendre l'échéance ultime de la fin de l'an 2000. Elles mériteraient en outre d'être précisées et complétées, notamment :

- Par l'instauration rapide, au niveau ambassadeurs, du Comité Politique et de Sécurité (COPS).
- Par **l'établissement de réunions régulières et distinctes des Ministres de la Défense** sans le concours spécifique desquels la stratégie européenne, les efforts de convergence entre Etats membres et la mise en œuvre d'opérations relevant des missions de Petersberg seraient impossibles.
- L'établissement de procédures de crise efficaces garantissant la mobilisation rapide de tous les instruments civils et militaires pertinents.
- Dans le sens aussi d'un programme de renforcement systématique des structures opérationnelles au sein de l'Union et de la conclusion avec l'OTAN d'arrangements appropriés, dérivés le cas échéant de ceux conclus antérieurement entre cette organisation et l'UEO.
- En élaborant un statut satisfaisant d'associé pour les pays européens membres de l'Alliance mais non-membres de l'Union – problème particulièrement sensible pour la Turquie mais qui concerne aussi les candidats à l'adhésion nouvellement entrés dans l'OTAN.

6. Le Haut-représentant PESC, M. Solana est appelé à jouer un rôle central dans ce dispositif qui vise à doter l'Union non seulement d'une capacité militaire propre mais aussi à élaborer une vision stratégique propre et à accroître son efficacité diplomatique dans la gestion des crises.

A cet effet, M. Solana, en coopération avec la Commission Européenne, devrait animer à la fois le Conseil des Affaires étrangères, le Conseil de la Défense et leurs réunions conjointes. Il devrait présider le Comité politique et de sécurité. L'unité de planification et d'alerte rapide ainsi que l'état-major militaire de l'Union devraient opérer sous sa juridiction. Les relations UE-UEO seraient facilitées si le Haut-représentant était à la fois Secrétaire général du Conseil et de l'UEO, aussi longtemps que l'UEO en tant qu'organisation n'aura pas achevé sa mission. Il participerait de droit au Conseil européen chaque fois que celui-ci est appelé à aborder des questions politico-militaires.

Il nous paraît hautement souhaitable que s'instaure dès le début une coopération étroite et structurée entre le Haut-représentant, la présidence du Conseil et la Commission, donnant corps à une nouvelle Troïka qui serait le meilleur gage de cohérence et de dynamisme au sein de l'Union en matière de PESC.

Cette approche s'inscrit bien dans la stratégie visant à créer dans le cadre de l'Union une dynamique de progrès.

Un plan européen de performance

7. Améliorer la performance des capacités de défense est indispensable pour corriger le grave "déficit de rendement" des forces armées européennes considérées collectivement, en particulier en matière de projection de forces. Alors que les dépenses militaires des membres de l'Union atteignent 60 % du budget américain, l'Europe est très loin de disposer de 60 % des capacités américaines face aux crises de l'après-guerre-froide, y compris celles relevant des **missions de Petersberg**. En même temps, la guerre du Kosovo a révélé des écarts considérables d'efficacité militaire entre Etats européens. Il convient de combler au plus vite les lacunes, confirmées lors des opérations au **Kosovo**, en matière de renseignement, de mobilité stratégique, d'inter-opérabilité, d'armes de précision, de moyens de commandement.

Un **plan de performance**, à élaborer et mettre en œuvre de préférence par l'ensemble des pays membres (mais dont certains aspects pourraient être réalisés dans le cadre de "coopérations renforcées") semble donc indiqué, d'autant que l'Union européenne dispose d'une grande expérience dans le maniement des instruments de convergence nécessaires. Ayant valeur d'engagement politique, il aiderait grandement à soutenir et accélérer les évolutions nécessaires sur une durée de vie de l'ordre de cinq à dix ans. Décidé par le Conseil européen, un tel plan serait mis en œuvre et suivi par le **Conseil des Ministres de la Défense** de l'union, instance qu'il convient de créer car seule à posséder l'expertise nécessaire et la capacité d'agir dans la durée. Le plan couvrirait simultanément deux volets complémentaires.

a) Le premier comporterait le lancement d'actions communes :

- Le renforcement, la combinaison et l'adaptation des (déjà nombreuses) **forces multinationales** européennes (Eurocorps, Eurofor, Euromafor ...), de manière à disposer rapidement d'une capacité de projection multinationale de trois Corps d'Armée (soit environ 120.000 hommes), en plus des capacités navales et aériennes nécessaires d'au moins 100.000 hommes, placée sous un commandement intégré et pouvant se servir de tous les moyens requis, notamment en matière de renseignement et de communication. Une telle initiative implique en particulier que les moyens de l'Eurocorps (plus de 50.000 soldats de cinq pays) et son état-major soient rendus aptes à la projection et ouverts à d'autres Etats participants. L'articulation d'une force de projection européenne par rapport à l'OTAN serait régie sur la base des principes fixés à l'occasion du Sommet de Berlin de l'Alliance atlantique en 1996,
- L'achat commun et la mise en pool des moyens de transport aérien, élément essentiel de la projection de force, qui pourrait ainsi voir réduit son coût d'acquisition et de possession. En effet, de tels moyens sont indispensables à la projection de force, tout en étant d'un coût d'acquisition et de possession qui rend impératives les économies d'échelle et la rationalisation de la gestion. A cet égard, il serait heureux que les sept pays européens qui cherchent actuellement à renouveler leur flotte d'avions de transport puissent faire un choix solidaire par rapport aux offres récemment remises par les constructeurs d'avions de transport. La même approche devrait être appliquée, le moment venu, aux moyens de transport maritime.
- L'élaboration conjointe de scénarios de crise permettant de préciser la composition et l'organisation des forces nécessaires pour pouvoir, le cas échéant, y faire face.
- La constitution et la gestion en commun de capacités de renseignement, acquisitions objectifs et surveillance.

Certains aspects de ce travail pourraient poser problème aux Etats non-membres de l'UEO ou de l'Alliance atlantique. Cependant, la participation de l'ensemble des Quinze devrait être

envisageable au moins pour les scénarios concernant les missions de Petersberg (maintien et établissement de la paix) inscrites dans le Traité d'Amsterdam.

b) Le second volet se traduirait par l'adoption de quelques critères simples ou zones de convergence. A dépense constante ces critères orienteraient la structure des budgets et forces militaires vers une meilleure capacité de projection. Trois types de critères paraissent à cet égard particulièrement pertinents :

- Le poids des dépenses de recherche/développement, d'équipement et d'activité et entretien des forces (O&M) dans les budgets de défense, la situation des pays européens les plus avancés (France et Royaume-Uni avec des taux respectifs de 50 et 60 %) devant ici servir de guide. Ces trois catégories de dépenses pourraient soit faire l'objet de trois critères distincts (recherche et développement; équipement; entretien et activité), soit d'un critère global;
- Le ratio "forces armées/population" qui ne peut plus rester celui anciennement lié à la défense territoriale face à la menace extérieure, mais au contraire refléter la priorité à donner à la projection de force (le ratio projection de force/population est au Royaume-Uni de 4%).
- La stabilité et l'adaptation pendant la durée de mise en œuvre du plan, des dépenses militaires. En l'absence d'une telle stabilité, réformes et restructuration n'auront guère de chances d'être conduites à leur terme (à cet égard, les réductions des dépenses militaires envisagées par le Ministère allemand des Finances pour la période 2000-2004 sont un sujet de particulière préoccupation). L'engagement de stabilisation ne préjugerait pas de mesures visant à resserrer par la suite les écarts entre les situations nationales.

Ces critères, dont l'exécution sur cinq à dix ans ferait l'objet d'un suivi périodique par le Conseil européen et le Conseil des Ministres européen de la défense, fourniraient la discipline et le cadre à l'intérieur desquels seraient conduites des actions spécifiques de restructuration des forces.

Ajoutons que ces critères ont l'avantage de ne pas poser la question de l'appartenance ou non des pays participants à l'Alliance atlantique, ni d'interférer avec les travaux de l'OTAN en matière de planification des forces.

Le volet industriel

8. Une telle ambition collective doit s'appuyer sur l'existence d'une industrie européenne des armements durablement compétitive et performante. Un plan européen de performance donnerait le signal politique d'une européanisation – progressive mais soutenue – de la "demande" d'armements et d'équipements.

Il interviendrait à point nommé au moment précisément où le processus de restructuration de "l'offre", prend une nouvelle ampleur et un nouveau rythme (en particulier avec la fusion transfrontalière entre Matra-Aérospatiale/DASA/CASA), et amorce recomposition du paysage européen des industries d'armement autour de 2 ou 3 pôles d'aéronautique et d'électronique de défense.

Ce mouvement, de restructuration transnationale qui présente l'avantage de maintenir un degré suffisant de concurrence entre firmes européennes, doit privilégier pour des raisons d'efficacité les groupements horizontaux plutôt que verticaux.

9. Les Etats ont pour leur part un rôle déterminant à jouer, à côté des accords entre industriels, dans l'établissement d'un "environnement politiquement permissif" facilitant aussi bien la coordination des efforts de R&D, que la clarté des appels d'offre et la compatibilité des règles et pratiques d'habilitation des personnels et de sécurité des travaux et résultats.

En outre les travaux de la LOI (*Letter of Intent* conclu entre FR, D, UK, IT, ESP & SW), qui s'opèrent hors traité et qu'il faudrait le moment venu codifier, le cas échéant sous la forme d'un traité ou d'un accord européen, sont essentiels en cette affaire. Il conviendrait de les accélérer et de les élargir à d'autres Etats membres dès que possible.

10. Du côté de la "demande", il est inconcevable que les marchés puissent rester cloisonnés en autant de marchés nationaux au moment où émergent 2 ou 3 groupes industriels européens de niveau international. Un ratrapage s'impose dans les meilleurs délais.

A cet effet il convient dans un premier temps de développer et intensifier les activités de l'OCCAR (Organisation Commune de Coopération d'Armement), dont le traité doit être ratifié au plus vite.

Cette organisation née d'une initiative franco-allemande, et qui est appelée à assurer –hors traité européen – la gestion intégrée des programmes réalisés entre les quatres états participants (FR, D, UK & IT), devrait pouvoir s'élargir à de nouveaux membres, devenir une "coopération renforcée" dans le cadre du traité d'Amsterdam, et ouvrir ainsi la voie à une véritable Agence européenne de l'armement.

11. Sur la base de telles évolutions consolidées, de "l'offre" et de la "demande" d'armements en Europe, et aussi de la réussite du **plan de performance** évoqué ci-dessus, devrait être abordée ensuite la question cruciale des relations transatlantiques.

12. A partir d'un accord clair sur le caractère non souhaitable de toute "forteresse", que ce soit en Europe ou aux Etats-Unis, pour des raisons évidentes d'efficacité, de concurrence, d'interopérabilité, pourraient alors s'engager des **négociations ad hoc** (hors OMC) combinant de façon appropriée aspects commerciaux et exigences de sécurité.

Centrées en particulier sur les entraves structurelles à l'accès réciproque au marché, ces négociations ad hoc devraient inclure du côté européen les responsables de la politique commerciale commune et ceux de la PESC.

Paris, 20 novembre 1999