



Papier de position sur une européanisation des forces armées

Plus de sept années se sont écoulées depuis la signature du traité de Lisbonne. L'environnement sécuritaire dans lequel les membres de l'Union européenne entendaient alors atteindre des objectifs communs s'est radicalement transformé. Tandis que les États-Unis se tournent vers l'Asie/Pacifique en raison de risques de sécurité accrus dans cette région, face à la recrudescence du terrorisme international et aux crises devant notre porte, l'UE voit croître sa responsabilité dans l'apport d'une contribution appropriée à la résolution de conflits – et ce au-delà même des frontières de notre continent. Une politique extérieure, de sécurité et de défense commune est plus nécessaire que jamais.

1. Considérations de principe

Avec 28 États membres, 500 millions de citoyens et grâce à sa puissance économique – elle réalise un quart du produit intérieur brut mondial –, l'Union européenne est un acteur global. Toutefois, la **Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)** n'est pas dans un état équivalent et requiert des améliorations urgentes. Formulés dès 1999, les objectifs de sauvegarde de la paix, de prévention des conflits et d'amélioration de la sécurité internationale n'ont pas été atteints. En outre, la défense commune inscrite en perspective dans le traité de Lisbonne fait du surplace.

Même la **Politique commune de sécurité et de défense (PCSD)** fut par le passé un domaine politique dynamique. Des catalogues des capacités civiles et militaires ont été élaborés à partir des enseignements dans les Balkans, une **Stratégie européenne de sécurité (SES)** a été adoptée en 2003 et des missions tant civiles que militaires, intégrées également, ont été menées à bien. Malheureusement, les divers États en sont encore à interpréter différemment l'orientation politico-stratégique et la gamme des missions. Les divers Livres blancs et directives en matière de politique de défense en sont une éloquente illustration. Les États membres ne sont encore parvenus à aucun consensus sur la question de la nécessité d'un quartier général, militaire ou militaro-civil, pour des opérations de l'UE. Le nécessaire réexamen de la SES est prévu pour revenir maintenant à l'ordre du jour. L'Objectif global d'Helsinki, en 1999, visant à mettre sur pied jusqu'à 60 000 soldats en 60 jours n'a jamais été atteint. Les groupes de combat de l'UE sont malaisés à mobiliser et fixent inutilement des forces. Chaque intervention concrète requiert un dispositif particulier de forces

autre que celui qui est disponible en la circonstance. En outre, aucun État n'est disposé à se charger d'une mission sur la base d'un principe de rotation aléatoire. Tout au mieux les groupes de combat pourraient-ils former le noyau d'une future armée européenne.

À ce jour, des objectifs importants n'ont pas été atteints. La mise en œuvre des catalogues des capacités repose sur le principe de la libre volonté. Seule une minorité d'États membres acceptent et sont à même de fournir les finances nécessaires à la mise sur pied des forces telles que définies. L'obligation de consolider les budgets nationaux n'a fait qu'aggraver plus encore la situation.

Le moment est venu d'élaborer une définition et une description nouvelles de la PESC dont le Parlement européen et la Commission auront à convenir. La perspective d'une défense commune à l'UE et le dispositif armé à fournir à cette fin jusqu'au niveau tactique sont l'occasion d'ajouter à la Politique commune de sécurité et de défense un nouveau pilier s'enfonçant profondément dans les fondations industrielles des États membres.

Le moment est propice à cela : compte tenu de ressources étriquées dans tous les budgets européens de la défense, il n'existe aucune alternative à la division du travail dans les capacités militaires. En comparaison avec les États-Unis, nos 28 armées nationales (comptant environ 1,5 million de soldats) sont trop coûteuses : les États membres de l'Union européenne dépensent actuellement 190 milliards d'euros par an pour la défense. Ce qui ne se remarque guère dans les opérations en cours, les faiblesses capacitaires des Européens dans les domaines stratégiques sont éloquentes.

Contraints de consolider leurs budgets, tous les grands États membres de l'UE réduisent leurs forces armées. Cela se fait sans concertation ni coordination avec leurs partenaires.

Il existe encore dans l'Union européenne de coûteux recoupements dans les programmes de défense, par exemple plus de 20 programmes de véhicules blindés, six différents programmes de sous-marins, cinq programmes de missiles sol-air, cinq programmes d'avions de combat.

Des systèmes, des normes et des procédures d'homologation concertés au niveau européen, de même que des volumes d'approvisionnement accrus, pourraient contribuer à une réduction des coûts, mais aussi à l'interopérabilité des forces armées européennes. Jusqu'à présent, l'Agence européenne de défense (AED) ne peut empêcher que des acquisitions communes varient

d'autant plus souvent que le nombre de pays participant à un projet de coopération est important. Or si l'Europe veut combler ses lacunes en termes de capacités, il est impératif que la coopération débute dès la planification des armements. L'industrie des armements, principalement tournée vers le niveau national, ne peut plus survivre en couvrant les besoins d'un seul pays. C'est aussi ce qui explique l'insistance croissante mise sur la question de la compétitivité de l'industrie européenne des armements.

Les améliorations annoncées par l'Union européenne pour les années à venir dans quatre secteurs essentiels de ses capacités ont été corroborées par le Conseil européen et par le Parlement européen : ravitaillement en vol, communication satellitaire, cyberdéfense et mise au point de drones.

Des efforts européens communs sont une urgence absolue et présentent une opportunité de poursuivre l'intégration. À l'avenir, il serait judicieux non seulement de regrouper les structures de commandement et les capacités, mais aussi de partager les missions ou de les mener à bien conjointement.

La réserve d'examen parlementaire du Bundestag allemand a fait ses preuves, elle n'est pas une raison de faire obstacle à une intégration européenne approfondie. Le Bundestag a chargé une commission d'étudier les voies et les moyens de garantir les prérogatives parlementaires alors même que se poursuit l'intégration au sein de l'alliance.

L'OTAN est l'acteur compétent pour résoudre des conflits de forte intensité. Mais s'agissant de défis dans la gamme d'intensité moyenne et faible, nous avons toutefois la conviction que l'UE est dotée de meilleurs moyens de solution. Les deux institutions se complètent sans se faire concurrence. Sur les 28 États membres de l'OTAN, 22 font aussi partie de l'Union européenne.

2. Des faiblesses nationales

La coordination et le renforcement capacitaire des composantes militaires de la PCSD ont sensiblement stagné dans les années passées. Exemple en Allemagne : la politique de sécurité européenne intégrée n'a joué aucun rôle dans la dernière restructuration de la Bundeswehr, cette réforme étant un développement purement national. Pas plus les « Directives de politique de défense » en vigueur (ainsi nommées !) ne mentionnent aucune mesure propre à impulser le développement et l'amélioration de la PCSD. Un nouveau Livre blanc

offre désormais la possibilité de pousser plus avant les objectifs de la politique extérieure et de sécurité de l'Allemagne en Europe.

Dans notre conception sociale-démocrate, la politique extérieure et de sécurité allemande est une politique de paix. La retenue constante, par-delà toutes les frontières entre partis, dont fait preuve l'Allemagne dans l'engagement de moyens militaires est importante et justifiée. Dans certaines situations toutefois, le recours à la force militaire peut être nécessaire et opportun afin de prévenir un péril plus grand encore. Mais il est tout aussi exact que la modération de l'Allemagne ne doit pas la marginaliser politiquement en Europe ni s'interpréter faussement comme si elle faisait cavalier seul. En toute clarté et sans ambiguïté aucune, nous reconnaissons nos obligations au sein de l'Alliance et nous nous efforcerons aussi d'influer sur d'autres nations afin qu'elles ne se singularisent pas. Le préalable en est que nos partenaires européens regagnent confiance en la fiabilité de l'Allemagne. Conséquence de certaines décisions du précédent gouvernement fédéral, les partenaires se sont pris à douter du respect par l'Allemagne de ses engagements dans les moments décisifs d'une crise.

Aspirer à une armée européenne exige que l'on soit prévisible et fiable pour ses partenaires. Des normes et des valeurs communes à l'Europe sont une bonne base de départ en ce sens. Nécessairement, elles conduisent aussi à des intérêts comparables, ou identiques dans le meilleur des cas. Par souci de conciliation des intérêts, il peut s'avérer nécessaire de conclure des compromis, seule manière de canaliser des intérêts multiples et de les traduire en une action conjointe et cohérente. À ce propos, une importance capitale revient en particulier à l'étroite concertation avec la France, essentielle à la poursuite d'une évolution positive. La Grande-Bretagne n'a pas été jusqu'ici un moteur d'une intégration européenne plus poussée – et malheureusement cela est tout aussi vrai de la défense.

3. Coopérations existantes

L'intégration des forces armées européennes remonte à bien longtemps. Les capacités d'ores et déjà imbriquées sont plus importantes qu'on ne le suppose généralement. Les bons exemples d'une coopération resserrée entre partenaires au sein de l'UE ont été nombreux dans les années passées, parfois même dans le cadre de l'OTAN. Exemples :

- les divers **quartiers généraux multinationaux** ayant des compétences régionales bien définies,
- la **surveillance de l'espace aérien** des États baltes,
- la flotte **AWACS** – bien qu'étant un projet de l'OTAN, un bon exemple de dispositifs communs à l'Alliance,
- la flottille de surveillance terrestre **AGS** (*Alliance Ground Surveillance*) de l'OTAN prévue à Sigonella (Italie) et que l'UE également pourrait utiliser.

Les forces armées de l'UE comptent certaines capacités redondantes, alors que d'autres sont interdépendantes, ce qui veut dire qu'elles n'existent qu'en un seul exemplaire au sein de l'UE/OTAN, les États participants étant tributaires les uns des autres pour les mettre en œuvre. Le retrait ne serait-ce que d'un seul État participant risquerait de rendre impossible la mise en œuvre des dites capacités. Or les processus exigent un degré maximum de fiabilité, seul moyen de progresser dans ce domaine.

En concertation avec nos partenaires européens, nous voulons recentrer davantage la Bundeswehr sur certains points prioritaires. Cela signifie toutefois que les ressources financières et humaines nécessaires à ce recentrage doivent être dégagées ailleurs. Là où l'Allemagne ne peut renoncer à certaines capacités indispensables, celles-ci peuvent être complétées aussi par les capacités d'autres États.

4. Pour une relance de l'intégration

Nous proposons concrètement les mesures suivantes :

- Création d'un conseil des ministres autonome pour les questions militaires au sein de l'UE : sur la voie d'une armée européenne commune, il faudrait instituer un « authentique » **conseil des ministres de la défense**.
- Une **commission de la défense au Parlement européen**. Actuellement, les questions de politique de défense sont examinées simplement par une sous-commission de la commission des affaires étrangères du Parlement européen. Une commission de la défense instituée en instance autonome accompagnant la PESD et le processus d'intégration croissante des forces armées européennes serait un signal traduisant le renforcement de la responsabilité parlementaire au niveau européen.

- Une **coordination et une direction européennes des capacités disponibles** : tout précisément les États de l'UE de moindre taille ne peuvent pas fournir toute la panoplie des possibilités. Mais avec leurs ressources limitées, ils pourraient se spécialiser dans un créneau de forces importantes.
- Préparation d'un **Livre blanc européen commun** sur la politique de sécurité et de défense.
- La **création d'un quartier général militaire et permanent de l'UE, doté de toutes les structures essentielles de commandement**. Les avantages en seraient l'opérabilité permanente, la planification et l'exécution centralisées des missions, capacité d'analyse comprise.
- Pour la **mission de police de l'air**, compte tenu de la brièveté des vols entre les territoires nationaux européens, il serait judicieux de coopérer étroitement ou de mener à bien des tâches conjointes. La surveillance de l'espace aérien assurée par l'OTAN dans les États baltes peut servir de matrice à d'autres petits États.
- **Poursuite du développement des ressources et des capacités existantes** dans la technologie de l'information en vue de l'interopérabilité européenne.
- **Élargissement de l'EATC existant** (*European Air Transport Command*, Commandement du transport aérien européen), auquel participent jusqu'ici l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la France et le Luxembourg, et qui coordonne et gère techniquement les flottes nationales respectives du transport aérien.
- Un **quartier général de la marine dans la Baltique** sur le fondement de la coopération qui a fait ses preuves entre les États baltiques dans le groupe naval conjoint de lutte anti-mines.
- Il conviendrait d'accroître le **nombre de manœuvres européennes et d'exercices en commun** afin d'améliorer plus encore la coopération entre les diverses forces armées.
- Création d'une **Académie ou d'une Université militaire européenne**. Cela pourrait marquer aussi une étape vers la formulation de standards de formation communs aux futurs cadres de commandement des forces armées européennes.
- Renforcement de la **Gendarmerie européenne** (quartier général à Vienne, opérationnelle depuis début 2006). L'Allemagne n'y participant

pas en raison du cloisonnement strict entre militaires et policiers, il nous faudrait trouver une solution qui nous permette de contribuer à la Gendarmerie européenne. La Police fédérale n'étant pas parvenue jusqu'ici à jouer un rôle notable dans les interventions de l'UE et de l'ONU à l'étranger, les « *Feldjäger* » de la Bundeswehr (Police militaire) seraient les premiers à retenir pour combler cette lacune.

- L'adhésion de la Pologne et des États baltes au traité de Schengen rend urgent le contrôle conjoint des frontières maritimes extérieures, les moyens nationaux de ces États n'y suffisant en effet pas. Dans le cadre d'un « **Schengen élargi à la Baltique** », les ressources des États riverains de la Baltique pourraient être regroupées, les eaux territoriales et les zones économiques de la Baltique placées sous une surveillance commune accrue.

Nous autres sociaux-démocrates, nous entendons être la force d'entraînement sur la voie d'une armée européenne placée sous contrôle parlementaire et avancer résolument en ce sens. En raison des restrictions budgétaires dans tous les États membres en Europe et compte tenu de la situation actuelle dans le monde, rarement les temps ont été plus propices qu'aujourd'hui à une coopération européenne renforcée en matière de politique de sécurité et de défense. Mais l'Allemagne étant la première économie de l'UE, elle ne doit pas estimer à petit prix les coopérations européennes : si nous voulons traduire en actes les proclamations d'un « partenariat d'appui », il nous faut alors apporter un acompte financier. Et des économies ne se dégageront qu'à long terme. Depuis des décennies l'Allemagne vit en paix avec ses voisins, nombre d'entre eux sont membres de l'OTAN et de l'UE à nos côtés. Nous sommes disposés à nous engager dans un processus au terme duquel nous intégrerons notre armée nationale à une nouvelle armée, meilleure, supranationale – à une armée européenne. De notre point de vue, cet objectif ancré dans l'accord de coalition devrait être un projet du gouvernement fédéral dans son entier.