

## Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)

*Sénat de la République, les 5 - 7 novembre 2014*

### Groupe de travail - L'avenir des groupements tactiques

Le Conseil européen de décembre 2013, au moment de déterminer les lignes d'action prioritaires pour le développement ultérieur d'une PSDC crédible et efficace, a souligné la nécessité de renforcer les capacités de réaction rapide de l'UE, en ayant recours, entre autres, à des GT plus flexibles et plus faciles à déployer.

#### GROUPEMENTS TACTIQUES DE L'UE : LE DÉBAT EUROPÉEN

Le groupement tactique de l'Union européenne (GT, en anglais BG - EU Battlegroup) est un groupement de forces militaires de réaction rapide adapté à la totalité de l'éventail des opérations de gestion des crises (les dénommées « Missions de Petersberg élargies », énumérées à l'article 43 du Traité sur l'Union européenne<sup>1</sup>). Le GT consiste en un groupement de forces aptes à intervenir dans des régions éloignées jusqu'à 6 000 km de Bruxelles, avec des délais d'intervention restreints (5 à 10 jours à partir de la décision du Conseil), en mesure d'être soutenues pour au moins 30 jours et jusqu'à un maximum de 120 jours. Le niveau d'ambition de l'UE prévoit qu'il soit possible de faire face à deux opérations en même temps, ce qui implique la disponibilité de deux GT prêts à l'action par semestre, offerts par les États membres à tour de rôle, avec une rotation semestrielle de 1500 militaires à disposition. À ce propos, il est utile de rappeler que le concept du groupement tactique (*EUBG Concept*) a été adopté en 2006, par un document qui fournit la base conceptuelle et réglementaire pour la préparation et l'emploi du GT pour des opérations de gestion des crises exigeant une réaction rapide.

Au cours des dernières années, de nombreux États membres ont mis l'accent sur l'opportunité d'employer effectivement les GT dans les opérations de l'UE, **ce qui ne s'est jamais produit jusqu'à ce jour**. Le débat s'est notamment concentré sur la possibilité de les utiliser pour combler des lacunes dans le cadre de la génération des forces pour les opérations de l'UE, en tant que forces de réserve pour des opérations en cours et en tant qu'avant-garde pour des opérations plus complexes. En réalité, vu leurs dimensions et leurs capacités, l'opinion courante est que les GT ne sont pas en mesure de couvrir le large éventail des missions de Petersberg. Les modèles identifiés ne permettent pas un emploi individuel ou prolongé dans des opérations à haute intensité. De plus, l'horizon de planification (sur la base minimum des cinq années qui suivent) rend difficile d'évaluer l'intérêt des États membres à participer à une action de combat dans une situation de crise qui pourrait éventuellement se présenter dans un futur si éloigné.

La Direction de la planification et de la gestion des crises du SEAE, entre 2011 et 2102, a mis en route une étude avec les États membres en vue d'identifier les difficultés liées au non déploiement des GT, qui a abouti à une série d'évaluations largement partagées par ces derniers.

Le non déploiement a été lié à trois ordres de facteurs :

---

<sup>1</sup> les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

- **La différence entre les concepts stratégiques nationaux et l'absence d'une volonté politique commune au niveau européen** (à ce propos, nous rappelons que le déclenchement d'une opération impliquant un déploiement rapide de forces exige une décision unanime du Conseil) ;
- **Les grandes différences entre les procédures de décision sur le plan national** et les délais respectifs : dans certains États membres, le gouvernement peut prescrire directement un déploiement de forces à l'intérieur d'un GT, alors que dans d'autres le Parlement est impliqué à différents niveaux ;
- **Les charges financières**, qui, à peu d'exceptions près (pour lesquelles intervient le mécanisme ATHENA), sont à la charge de chaque État membre sur la base du principe en vertu duquel «*les coûts sont imputables à leurs auteurs* » ("*costs lie where they fall*"), au lieu de se fonder sur un *partage des charges* au niveau européen.

Les États membres ont, par ailleurs, déclaré à l'unanimité de supporter les GT de l'UE et de n'avoir aucune contrainte politique, militaire ou de sécurité nationale qui leur empêche d'offrir leur contribution ; un tiers d'entre eux attribue le non déploiement des GT à l'absence de volonté politique, et dix d'entre eux ont déclaré qu'ils étaient en mesure d'assumer le rôle de nation-cadre (*Framework Nation*). Un nombre important d'États membres considère par ailleurs que l'aspect financier conditionne leur décision d'offrir un GT et certains considèrent que le système actuel de financement commun (le dénommé mécanisme ATHENA) devrait être adapté et amélioré, en étendant les coûts finançables notamment au transport énergétique.

En s'inspirant du débat et des contributions de plusieurs États membres, le **Service européen pour l'action extérieure (SEAE)** a diffusé, au mois d'octobre de l'année dernière, un document dans lequel il présente une série de solutions, à caractère principalement technique, aptes à définir un champ d'application plus vaste qui assouplisse le GT et lui permette d'interagir avec d'autres instruments. Les propositions du SEAE prévoient :

- **le maintien du niveau actuel d'ambition**, également grâce à un renforcement du rôle des nations-cadre ;
- une **meilleure exploitation du concept de *mutualisation et partage***, afin de combler les carences en termes de capacité ;
- l'élaboration d'une **approche modulaire**, avec une structure de base à laquelle rattacher les capacités qui sont considérées tour à tour nécessaires, dans le but d'ajuster la constitution des GT sur des crises spécifiques ;
- la mise en route d'un processus de planification (***planification préalable***) sur la base de scénarios concrets dans lesquels l'emploi effectif du GT pourrait être requis, de manière à permettre aux États membres de contribuer avec leurs capacités spécifiques et sur la base des intérêts stratégiques réciproques ;
- la mise au point de la **dimension de l'entraînement**, dans le but de vérifier l'interopérabilité, la préparation et l'efficacité du GT et de rendre plus efficace le processus d'évaluation et de certification ;
- une **modification substantielle du mécanisme ATHENA** (dont la révision est prévue pour fin 2014) qui permette d'inclure parmi les coûts communs ceux qui sont imputables à la préparation du GT, à sa participation à des exercices de l'UE et au transport stratégique ;
- le développement de **nouveaux instruments militaires de réaction aux crises**, incluant une forte composante civile, à déployer rapidement dans une région de crise possible, en soutien, en coopération ou en avance par rapport aux GT. Il faudrait en même temps élaborer une capacité d'analyse et de planification apte à définir des situations de crise concrètes et probables, en utilisant, si nécessaire, la base juridique fournie par l'article 44 du TUE, en vertu duquel le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et qui disposent des capacités nécessaires.

## LE DÉBAT AU SEIN DE LA CONFÉRENCE PESC-PSDC

La Conférence interparlementaire PESC-PSDC des 3 et 4 avril 2014 à Athènes a tenu, également grâce à une initiative des Pays-Bas, un groupe de travail ad hoc sur les groupements tactiques de l'UE, portant sur les procédures parlementaires nationales et sur leur compatibilité avec un déploiement des GT dans les délais brefs actuellement prévus (5 à 10 jours à compter de la décision du Conseil). Elle s'est engagée, dans ses conclusions, à faire en sorte que ces délais soient respectés et à prévoir « un nouvel échange de vue sur ce sujet en vue d'explorer les solutions possibles visant à accroître l'efficacité et la capacité de réaction des groupements tactiques de l'UE », à effectuer au cours de la prochaine conférence interparlementaire PESC/PSDC à Rome.

En adoptant ces indications, les présidents des Commissions défense de la Chambre des députés et du Sénat de la République italiens ont envoyé à leurs homologues des parlements nationaux et du Parlement européen une lettre (datée 25 juin) dans laquelle ils demandent de pouvoir recevoir du matériel et de la documentation au sujet des GT (enquêtes, motions, interrogations, *meilleures pratiques*, *études de cas*, livres blancs, etc.). Les réponses parvenues – par ailleurs en nombre limité – sont disponibles sur le site de la Présidence ([ue2014.parlamento.it](http://ue2014.parlamento.it))

Une importance particulière est assumée par la contribution du Parlement néerlandais, qui a annexé à sa réponse un document de consultation (*Discussion paper*), daté du 16 juillet, dans lequel sont mis en exergue quatre facteurs responsables de la non utilisation des GT :

- **Stratégies différentes de sécurité et de défense et manque de volonté au niveau de l'Union européenne ;**
- **Restrictions dans les budgets nationaux** destinés à la défense, qui déterminent la nécessité de partager et de concentrer les capacités militaires, également à travers des accords bilatéraux ou multilatéraux ;
- **Procédures différentes** pour l'approbation d'un déploiement des GT entre les États membres, sur la base des normes constitutionnelles de chacun d'entre eux ;
- **Charges financières liées en grande partie au principe que les coûts sont imputables à leurs auteurs (*costs lie where they fall*).**

Le document de consultation néerlandais examine plus en détail les procédures nationales d'approbation pour l'emploi des GT, dont la variété est telle qu'elle fait manquer la condition de la rapidité d'emploi, dans un délai compris entre 5 et 10 jours à compter de la décision correspondante du Conseil. En vue de la Conférence interparlementaire sur la PESC et PSDC, il présente quatre situations possibles différentes pour l'avenir des GT, comme base pour approfondir le débat :

- **Coopération structurée permanente avec une autorisation préalable.** Les États membres pourraient, sur une base volontaire, déclarer leur disponibilité actuelle à l'emploi de forces armées en cas d'urgence et sur décision du Conseil de l'UE. Un fonds de solidarité devrait couvrir les coûts des opérations et permettre de partager et de réduire la charge financière.
- **Les GT en tant que modèles d'instruction,** avec la possibilité de renforcer la coopération et la certification. Selon ce scénario, les GT devraient être revus en tant que groupes d'instruction et de certification pour expérimenter des opérations conjointes. La standardisation et la certification des GT devraient être assurées par un organisme indépendant. En cas de crise internationale, ces groupes d'instruction pourraient être le bassin d'une coalition de personnes de bonne volonté.
- **Maintien de la situation actuelle.** Les États membres pourraient poursuivre les capacités d'instruction sans avoir la moindre intention de prévoir un emploi réel des GT.
- **Abolition des GT :** en ce qui concerne la nécessité d'emploi d'une force de réaction rapide, l'UE et les États membres seraient dépendants d'autres organismes internationaux, tels que l'OTAN.

## PISTES DE REFLEXION

Les pistes et les hypothèses sur lesquelles porter les débats, dans l'optique de garantir une plus grande efficacité et « déployabilité » des GT, peuvent être résumées dans les questions suivantes :

- **Considère-t-on souhaitable d'attribuer une importance accrue à l'aspect préventif lié au concept de « réaction rapide » ?** Un tel concept pourrait se situer utilement dans le cadre d'une stratégie intégrée, prévoyant un ensemble de mesures qui visent à affronter les causes profondes (politiques, économiques et sociales) d'une crise, ainsi que l'activation d'une variété d'instruments civils qui devraient être disponibles avant, pendant et après les opérations militaires ;
- **Considère-t-on opportun de poursuivre le débat sur les procédures de décision à l'intérieur de chaque État membre, dans le but que chacun d'entre eux s'engage de façon réaliste à garantir des délais d'approbation compatibles avec un déploiement rapide des GT**, en se basant sur les *meilleures pratiques*, avec une référence particulière au *groupement tactique nordique* et à la coopération entre le Royaume-Uni et les Pays-Bas ?
- **Est-il raisonnable d'imaginer** (suite à ce qui a été proposé par le Parlement européen dans sa résolution du 12 septembre 2013 sur les structures militaires dans l'Union européenne) **une révision des critères de composition des GT**, compte tenu notamment du fait que des États membres de la même région pourraient plus facilement s'entendre dans l'identification des menaces potentielles à la stabilité de leur région géographique de référence et que, de ce fait, ils devraient être à même de partager une stratégie de prévention ?
- **Considère-t-on qu'une meilleure utilisation des bases juridiques fournies par le Traité sur l'Union européenne soit possible ? Et notamment, considère-t-on que l'éventail d'actions prévues à l'article 43 du TUE (les dénommées « Missions de Petersberg ») et potentiellement attribuées aux GT nécessite d'une révision plus restrictive ? Quelle est l'opinion au sujet d'un éventuel recours à la procédure prévue par l'article 44 du TUE, à savoir la possibilité pour le Conseil de confier la réalisation d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires ?**
- **Voit-on favorablement la possibilité que les GT soient revus pour devenir des groupes d'instruction et de certification**, en se concentrant sur la formation commune et sur l'expérimentation de capacités opérationnelles, de manière à jeter les bases pour un véritable système de standardisation et de certification (confié à un organisme indépendant comme l'Agence européenne de défense) ?