



Collection cercle stratégique franco-allemand

----- 8 -----

Moyens, concepts et actions de la politique européenne de sécurité et de défense

Jean-Pierre Maulny/Ernst Hillebrand

Octobre 2007

Jean-Pierre Maulny

Directeur adjoint de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)

Ernst Hillebrand

Directeur du bureau parisien de la Friedrich-Ebert-Stiftung

Sommaire

Introduction	3
La crise iranienne	4
L'avenir de l'Agence européenne de défense	6
Le concept d'intervention de l'UE, stabilisation et reconstruction	8
Programme du 17 ^e Cercle stratégique franco-allemand	10

Introduction

Pour sa 17^{ème} édition, le Cercle Stratégique franco-allemand, organisé par la Fondation Friedrich Ebert et l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques qui s'est tenu à Berlin les 24 et 25 novembre 2007, s'est à nouveau penché sur plusieurs grandes questions d'actualité en matière de défense et de relations internationales, questions auxquelles la France et l'Allemagne doivent trouver des solutions communes.

La crise iranienne a été l'objet d'un premier débat. Sujet malheureusement incontournable qui revient régulièrement dans les débats, l'Iran constitue un véritable enjeu de sécurité nationale. Les intervenants ont d'abord souligné les dimensions historiques et politiques de cette crise. Mais la majorité des participants se sont accordés sur le fait que la situation n'était pas irrémédiable.

Trois ans après sa création, et au moment où un directeur allemand a été nommé à sa tête, la réflexion sur l'avenir de l'Agence européenne de défense (AED), est apparue à tous comme nécessaire. Elle a par conséquent fait l'objet du second débat. L'AED est un des instruments de la PESD. Deux visions de cette agence s'opposent, l'une verrait cet organisme rester un lieu d'échanges et de rencontre entre les Etats membres, l'autre verrait l'Agence accroître son poids dans les années pour devenir à terme une véritable agence d'acquisition d'équipements militaires.

Le concept d'intervention de l'Union européenne, à travers la stabilisation et la reconstruction, malgré une certaine utopie à son sujet, a des bases plus concrètes aujourd'hui du fait de l'expérience que l'UE a acquis dans ce domaine. Maintenant, les défis de cet instrument dépendent des évolutions à l'extérieur de l'UE. Comment faire vivre la PESD : avec quels modes d'actions et avec quels moyens ? Quelle est l'organisation autour de la PESD qui lui permette de remplir ses fonctions ? Comment faire face au peu d'ambition qui existe en Europe pour la PESD ? Reconnaissant que le manque de moyens budgétaires était un des enjeux du problème, les intervenants ont toutefois noté que le manque de volonté politique et de transparence étaient également à l'origine du peu de considération autour de ce sujet.

La crise iranienne

Si la situation en Iran n'est pas comparable à celle en Irak, cela ne signifie pas pour autant que c'est un sujet moins important. Les préoccupations concernant le programme nucléaire iranien sont légitimes. Sur ce sujet, les convergences de vue entre l'Allemagne et la France concernant l'analyse de la situation et la méthode à adopter ont été clairement démontrées.

La crise en Iran revêt plusieurs dimensions. D'un point de vue historique, l'Iran est membre du TNP (Traité de non-prolifération). Le TNP est l'un des traités de lutte contre la prolifération les plus importants, mais il a conduit à l'émergence de deux groupes distincts : ceux qui possèdent des armes nucléaires et qui ont le droit d'en posséder et les autres. La découverte en 2002 par l'AIEA d'éléments d'un programme clandestin d'enrichissement et de retraitement d'uranium, contraire aux engagements de l'Iran, a suscité une très forte préoccupation de la communauté internationale. En 2003 commence la Guerre en Irak, un an après le discours de George W. Bush concernant l'Axe du mal Iran-Irak-Corée du Nord. Qu'en est-il aujourd'hui ? Comme l'opération militaire initiale en Irak a été un certain succès, les Etats-Unis se sont mis dans l'optique d'apporter une solution militaire à la crise iranienne, contrairement à l'UE notamment, qui préconisait une solution diplomatique. L'UE était en effet en faveur d'une politique préventive de sécurité, proposant clairement une alternative à la position américaine. En 2005-2006, les Etats-Unis, la Russie et la Chine se joignent à l'UE pour imposer la suspension de la fabrication de l'enrichissement d'uranium, mais l'Iran n'a pas donné suite. Le 24 mai 2007, la résolution 1737 du Conseil de sécurité est adoptée, mais pour l'Iran, cette résolution est illégale et inique. Le 28 septembre 2007, ces six pays se sont d'ailleurs accordés pour préparer une nouvelle résolution.

D'un point de vue politique, l'avenir du TNP est en jeu. Si officiellement, tout le monde est favorable au désarmement, en réalité, les puissances nucléaires continuent d'investir massivement dans ce domaine. En outre, les Etats non-nucléaires revendiquent le droit au nucléaire civil. L'Iran a une influence considérable au Moyen-Orient, notamment en Afghanistan. Un conflit en Iran pourrait donc avoir des conséquences sur au moins trois zones : Israël-Palestine, Irak et Afghanistan.

La crise iranienne pose également un problème de la prise de décision. Les Européens seuls n'arriveront à rien, d'où l'importance de conserver la configuration « 3+3 » (trois grands européens et trois grands mondiaux).

D'un point de vue français, l'Iran est un enjeu de sécurité nationale. Pour la France, l'accès de l'Iran à l'arme nucléaire est inacceptable. Pour l'éviter, il faut allier le dialogue et la négociation à la fermeté. Dans cette crise, l'Iran a un handicap majeur : du fait que l'enrichissement est une technologie duale, on ne peut que le soupçonner de vouloir accéder à l'arme nucléaire, même s'il clame n'avoir que des objectifs civils. L'argument selon lequel le programme nucléaire iranien aurait des finalités uniquement civiles n'est plus crédible. D'ailleurs, la Russie a fourni une centrale nucléaire civile à l'Iran, donc ce dernier n'aurait pas besoin dans l'absolu de développer des capacités de fabriquer du combustible nucléaire s'il avait juste un besoin civil. De plus, le précédent irakien concernant ses activités nucléaires illégales reste toujours à l'esprit. L'Iran est donc un sujet pollué par le précédent en Irak. Dès lors les solutions sont :

- Limiter les débats à la prolifération nucléaire. Il ne doit pas être question d'une guerre contre un régime mais contre un problème de prolifération.
- Passer par les instances internationales (AIEA, Conseil de sécurité, TNP) car elles ont une vraie légitimité en ce domaine.
- Faire preuve de plus de tolérance concernant le nucléaire civil pour montrer que c'est bien le nucléaire militaire qui pose problème.
- Imposer la suspension du programme d'enrichissement iranien. L'Iran a été pris « la main dans le sac » assez tôt pour que la situation ne soit pas totalement irréversible.

Aujourd'hui, l'Iran est dans une logique du fait accompli afin que la situation soit irréversible. C'est ce qu'il faut empêcher. L'Iran se sent en position de force par rapport aux Etats-Unis du fait du borbier irakien et de l'Afghanistan où les troupes américaines sont également engagées. Mais l'Iran ne comprend pas que tout la communauté internationale est préoccupée par les armes de destruction massive, puisque même le colonel Khadafi et Kim Jong-Il ont compris que c'était un jeu dangereux.

Si l'Iran accède à l'arme nucléaire, cela constituera un signal fort et dangereux : les grands pays ne peuvent pas empêcher l'accès au nucléaire. C'est pourquoi il faut absolument maîtriser le processus.

Le débat a ensuite tourné autour de quatre thèmes majeurs :

- Les justifications de l'Iran pour accéder au nucléaire : le TNP interdit de fabriquer une arme nucléaire ou d'aider à en avoir une, mais il ne s'oppose pas à la coopération en matière civile. Le problème n'est donc pas celui d'une technologie mais celui d'un objectif. Les Iraniens ont raison de dire qu'ils ont le droit de posséder du nucléaire. Mais le problème reste que la technologie de l'enrichissement et de retraitement ne fait pas de distinction entre les deux usages.
- Les répercussions internationales de l'accès de l'Iran au nucléaire : cette politique consistant à développer des capacités nucléaires civiles va déclencher des réactions identiques chez les pays voisins, sachant que dans un contexte de réduction de l'énergie pétrolière, une forte demande risque d'aller en direction du nucléaire, comme cela se passe au Maroc. Si les Etats arabes copie la politique iranienne, cela doit montrer à l'Iran que cette course folle va se retourner contre lui. La solution doit passer par la négociation pour convaincre l'Iran qu'il fait fausse route.
- La Chine : pendant longtemps, la Chine a adopté une approche nationale, ne voulant pas se créer d'ennemi dans le domaine du pétrole pour continuer à être approvisionnée. Les Chinois ne veulent pas de la bombe iranienne, mais en même temps, ils ont des intérêts économiques dans la région. Ils ne cherchent donc pas à pousser les sanctions trop fort. Mais la position chinoise est en train d'évoluer : elle comprend que cette position commence à être dangereuse.
- Les sanctions : l'Iran utilise sa politique extérieure pour éviter de gérer sa politique intérieure. Les sanctions sont la seule manière de provoquer une réaction, des changements. Mais les sanctions qui touchent la population ont plutôt comme effet de souder la population autour du régime. S'est donc posée la question de l'efficacité des sanctions sur un régime. Lorsqu'un régime est opaque, il est difficile de savoir quelles sanctions peuvent fonctionner.

L'avenir de l'Agence Européenne de Défense

L'AED a aujourd'hui trois ans d'existence et un nouveau directeur vient d'être nommé : Alexander Weis. Les participants ont donc voulu réfléchir sur l'avenir de cette jeune institution. Celle-ci a de nombreuses réalisations à son actif au sein de ses quatre directions : la *long term vision*, le *capability development plan*, la stratégie industrielle, le code de conduite sur les acquisitions d'armement, des programmes de R et T financés par plusieurs Etats membres. Mais en même temps, le budget de l'Agence reste faible et aucun nouveau programme en coopération n'a pu être lancé. Est-ce seulement un point de rencontre entre les initiatives des Etats membres, ou l'Agence peut-elle être un lieu d'impulsion et à terme devenir une agence d'acquisition européenne ?

L'AED a été créée en tant qu'outil de la PESD. C'est un lieu de rencontre, d'échange. De plus, la collaboration avec la Commission européenne est efficace, puisque les deux institutions sont complémentaires : la Commission a plus de moyens que l'AED mais a moins de légitimité pour les questions de défense. La création de l'AED n'a pas conduit à un bouleversement dans les politiques nationales d'armement, et c'est sur les programmes que l'Agence est maintenant attendue.

les défis futurs de l'Agence sont nombreux.

- L'AED vit des tensions avec les administrations nationales, car l'objectif final est celui du transfert de souveraineté et de compétence vers une structure intégrée européenne. Cela crée des craintes quant à la perte de compétences nationales, mais au moins, cela montre que l'AED est active. Mais il y a encore beaucoup de prétextes pour bloquer, retarder les avancées de l'AED.
- L'AED étant ouverte à tous les Etats membres, elle est composée d'Etats très disparates. Quel sens cela a-t-il d'avoir une instance multilatérale avec des pays qui ne participent pas financièrement, qui ne s'engagent pas sur des programmes ?
- Il existe des craintes que l'AED soit instrumentalisée, utilisée comme un outil diplomatique. Par exemple, parler d'intégrer la Turquie pour lui donner une compensation en lui offrant un traitement spécial à l'AED fait de l'agence une interface plus politique et diplomatique, ce qui n'est pas la raison d'être de l'AED.
- L'AED dispose d'outils dans ses statuts. La majorité qualifiée est suffisante pour prendre des décisions, excepté pour le budget, ce qui permet de trouver des accords plus facilement. L'AED rend également possible la coopération renforcée. C'est en cela que l'AED constitue un véritable laboratoire pour l'UE.

D'un point de vue allemand, la PESD ne doit pas se limiter aux questions politiques. L'armement est une dimension importante de la défense européenne.

Aujourd'hui, on constate de nombreuses évolutions positives du fait de l'AED. L'AED a aujourd'hui acquis beaucoup d'importance dans le paysage de la politique de défense européenne, notamment en mettant en place un Code de conduite concernant les achats d'armement. De plus, la *Long term vision* que développe l'AED permet de dégager les tendances d'ici 2025. Toutefois, on constate toujours la présence de doublons, de redondances en termes de capacités industrielles en Europe.

Il est nécessaire de développer un cadre politique commun en Europe pour les domaines clés, comme les acquisitions d'armement ou la R&T par exemple. Cela ne dépend que de la volonté politique. Le développement d'objectifs politiques communs à court et moyen terme sera une première condition qui créerait un bon climat parmi les partenaires européens. L'Agence doit aller au-delà du projet intellectuel : il faut des projets très concrets.

D'un point de vue français, les enjeux de l'AED aujourd'hui sont politiques, transatlantiques et industriels.

D'un point de vue politique, l'AED ne sera un succès que si l'ensemble des pays a la volonté politique de construire cette agence, véritable bras armé de l'Europe de la défense. La question qui

subsiste est celle de l'OTAN, car cette organisation reste plus attractive pour certains pays. Certains pays ne voient pas l'intérêt de construire une Europe de la défense.

Au niveau européen et transatlantique, la défense ne semble pas une priorité. La priorité a été mise sur l'Europe politique, l'Europe monétaire. La difficulté aujourd'hui est la défense redevienne une priorité, surtout à 26, et alors que l'OTAN s'élargit. En France, le débat concernant la réintégration dans l'OTAN n'a pas encore été tranché.

Enfin, l'AED peut être le moteur du défi industriel européen. Le problème aujourd'hui est celui du repli sur soi des pays, qui cherchent à préserver leurs besoins industriels nationaux. Cette question pose de vrais enjeux au niveau de l'aménagement du territoire. L'AED peut être le lieu pour élaborer ces discussions. Mais il faut que le processus s'accélère, même si les Américains ne voient pas d'un bon œil la construction d'une Europe de la Défense.

La discussion a tourné autour de deux thèmes majeurs :

- Le lancement de programmes européens en commun : l'AED n'a pas été efficace sur le lancement de programme. Mais s'il n'existe pas de grands programmes européens de défense, mais ce n'est pas du fait de l'AED. C'est souvent à cause de problème de budget, de calendrier, de la volonté des Etats de préserver leurs intérêts nationaux, etc.. Aujourd'hui, c'est peut-être le bon moment pour lancer une nouvelle impulsion. Mais rien ne peut avancer si les capitales européennes ne sont pas plus volontaires. Il y a un certain nombre de conditions à remplir si l'on veut avoir des programmes communs d'armement : il faut que les intérêts industriels soient convergents et que le pouvoir politique ait conscience qu'il a tout à y gagner. Mais cela implique des sacrifices en terme de capacités industrielles nationales.
- La question financière : il ne s'agit pas seulement de la question des contributions nationales. L'enjeu est de savoir comment un Etat peut obtenir ce dont il a besoin en dépensant le moins possible. La seule solution est la mise en place de programmes communs. Finalement, c'est peut-être le manque d'argent en Europe qui va réunir les Européens.

Un concept pour l'intervention de l'Union européenne : Stabilisation et reconstruction

Depuis la fin des années 90, l'UE s'efforce de mettre au point, dans le cadre de la PESC, sa propre politique de gestion des crises. Cette politique d'intervention vise à compléter la politique traditionnelle de coopération et de développement, qui porte plutôt sur les évolutions structurelles à long terme. Cette nouvelle politique peut s'appuyer sur des moyens militaires et non-militaires. Avec cette palette d'instruments de réaction aux crises, qui combine des capacités militaires dures et des capacités civiles « douces », l'UE dispose de moyens uniques au monde.

Cependant, les concepts d'engagement de ces missions ne sont pas encore vraiment définis à bien des égards – ni au plan politique, ni au plan stratégique. Pour autant, après les missions dans les Balkans et en République Démocratique du Congo, l'Europe bénéficie aujourd'hui d'expériences concrètes qui permettent, d'une part, d'engager sérieusement le débat sur la définition stratégique d'une philosophie d'engagement, et d'autre part, de procéder à une analyse concrète des améliorations envisageables et des étapes suivantes dans la poursuite des missions.

De l'avis de tous, participants comme intervenants, il est urgent qu'un tel débat ait lieu. Les difficultés rencontrées au cours de la mission en Afghanistan ont montré à quel point le soutien des opinions publiques européennes pour ce genre de missions est fragile, et combien il pourrait encore diminuer. Dans son intervention, l'ancien ministre français de la Défense, Alain Richard, désigne ce phénomène comme le « syndrome de la grande Suisse ».

Dans son propos en introduction, Alain Richard est revenu sur les expériences accumulées. Ces missions ont montré que les faiblesses mises en évidence concernaient moins les capacités militaires que les moyens civils. Cela concerne en partie la décision même d'engager des opérations, tant il apparaît difficile de définir des objectifs clairs et des critères de réussite précis. Pour Alain Richard, l'Afghanistan a montré que même les bases de l'analyse et des connaissances étaient insuffisantes pour bien comprendre les « pays d'engagement » et leur contexte politique, social et culturel.

A l'avenir, il faudra aussi pouvoir s'appuyer sur une estimation plus réaliste de la durée des missions, qui se sont souvent avérées plus difficiles et plus longues qu'on ne l'avait imaginé au départ. Il s'agit là moins d'un problème directement militaire que des difficultés que représente la stabilisation politique et institutionnelle des pays concernés. Le processus de « State building », de mise en place d'un Etat, s'est avéré beaucoup plus complexe et long que beaucoup de personnes ne l'avaient initialement pensé. C'est notamment vrai de la condition fondamentale de l'existence d'un Etat, le monopole du pouvoir, qui s'appuie sur un appareil policier et judiciaire efficace. Dans de nombreux pays, on est encore loin de pouvoir envisager une pacification durable, qui passe par le désarmement complet de tous les acteurs en conflit.

Selon l'intervenant allemand Bernhard Kampmann, les hommes politiques envisagent aisément de recourir aux missions de stabilisation et de reconstruction, sans avoir examiné de façon suffisamment détaillée les conditions nécessaires à la réussite de ces missions. En conséquence, on n'est pas toujours assuré qu'une mission se base sur des fondements et des objectifs réalistes. Cela vaut notamment pour la dimension politique, qui intervient après la phase de stabilisation à proprement parler et l'emploi des moyens militaires qui en sont le corollaire. C'est pourquoi il est important d'élaborer une conception d'ensemble pour ces missions, et de l'intégrer dans le cadre plus ample de la politique européenne extérieure et de sécurité commune.

Au cours de la discussion, tout le monde a considéré de concert qu'il est nécessaire d'évaluer de manière beaucoup plus systématique les missions de l'UE – notamment dans leurs composantes civiles. En matière d'évaluation, l'Union européenne est à la traîne par rapport notamment aux Nations unies.

Les expériences accumulées à ce jour montrent aussi qu'une série de problèmes mineurs peut miner l'efficacité des missions – règles financières excessivement compliquées ou manque de coordination entre les différents acteurs et les différents échelons. Certaines règles d'engagement se sont révélées irréalistes. De même, l'ensemble de la problématique de la reconstruction à long terme, la mise en place des structures de l'Etat de droit ou de forces de police non-corrompues, s'avèrent incomparablement plus difficiles qu'on ne l'avait imaginé au départ.

Plusieurs participants au débat ont proposé qu'on approfondisse la question – avec l'analyse de missions concrètes et des enseignements qu'on peut en tirer dans le domaine militaire comme dans le domaine civil - une tâche à laquelle pourrait s'atteler le cercle stratégique franco-allemand au cours des prochaines années.

17^e CERCLE STRATÉGIQUE FRANCO-ALLEMAND

Berlin, 24 + 25 Octobre 2007

Friedrich-Ebert-Stiftung, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Programme

Mercredi 24 octobre 2007

16h15 **La crise iranienne**

Gernot Erler, Député, Ministre délégué au Ministère des Affaires étrangères
Philippe Carré, Directeur des Affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement,
Ministère des Affaires étrangères

Débat

Modérateur : **Pascal Boniface**, Directeur de l'IRIS

Jeudi 25 octobre 2007

9h00 **L'avenir de l'Agence européenne de défense**

Patricia Adam, Députée, Assemblée nationale
Andreas Weigel, Député au Bundestag
Bertrand de Cordoue, Directeur « recherche et technologie »,
Agence européenne de défense

Débat

Modérateur : **Jean-Pierre Maulny**, Directeur adjoint de l'IRIS

11h00 **Le concept d'intervention de l'UE, stabilisation et reconstruction**

Alain Richard, Vice-président du PSE, ancien Ministre de la Défense
Bernhard Kampmann, Directeur du département politique de sécurité et de défense,
Ministère des Affaires étrangères

Débat

Modérateur : **Ernst Hillebrand**, Directeur du bureau parisien de la FES