

La Lettre de la RMF UE



Un an après la mise en application du [Traité de Lisbonne](#) et quelques mois après la création du [SEAE](#), la crise libyenne révèle des lacunes importantes dans la capacité des Etats-membres à se mobiliser ensemble et dans l'urgence en matière de [Politique de Sécurité et de Défense Commune](#). Il manque une volonté commune de faire valoir cet instrument-là en complément des outils variés dont dispose notre Union pour prévenir les crises et y répondre le cas échéant. C'est la gamme complète des instruments qui constitue une approche globale que l'Union européenne offre naturellement, par définition. C'est son principal atout. Mais « l'instrument PSDC » n'est pas encore reconnu ni attendu. Et les structures de l'Europe de la défense n'ont pas la maturité suffisante pour convaincre ou même proposer à temps des options à discuter entre hauts responsables politiques. Pas encore ! Mais a-t-on le droit de s'en décourager ? L'ambition d'une défense pour notre Europe est si jeune ! Mais c'est le sens de l'histoire, question de temps et de responsabilité. Le rythme de sa construction appartient aux Etats membres, même si un peu de conviction interne aiderait. Alain Juppé avait réagi vivement au début de la crise libyenne : « Est-ce que nous nous résignons à faire que l'UE reste une ONG humanitaire ? Ou est-ce que nous avons une autre ambition pour l'UE d'en faire une puissance politique capable d'avoir des positions diplomatiques et des capacités d'intervention le cas échéant ? Pour moi, la réponse est claire, c'est la deuxième hypothèse ».

Ainsi, nous devons persévérer à développer patiemment les outils de notre Union qui lui permettront, demain, de faire valoir sa vision et entendre sa voix. Le but de cette lettre est de mettre en lumière les sujets qui avancent parmi d'autres, l'Agence spatiale européenne, le programme de surveillance de l'espace ou encore l'intérêt évident des travaux menés par l'[Agence européenne de défense](#), décrits sommairement dans l'interview de Madame Claude-France Arnould, le Directeur exécutif.

Vice amiral d'escadre Xavier Païtard

Chef des représentations militaires françaises à l'UE et à l'OTAN

Actualité

Eufor-Libya

Suite à l'approbation du concept d'opération le 13 avril, le contre-amiral Gaudiosi, s'appuyant sur son état-major (OHQ) de Rome, composé de 94 personnes, a développé un OPLAN couvrant plusieurs scénarii dont le projet a été diffusé le 29 avril :

- la création d'une zone de sécurité autour d'un port ou d'un aéroport,
- l'escorte des navires en mer et leur sécurité au port,
- l'évacuation des personnels humanitaires.

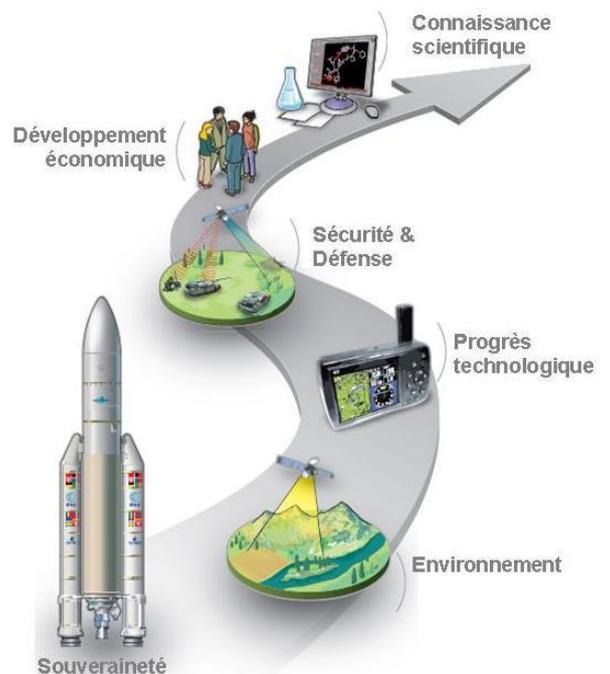
Le lancement effectif de l'opération reste soumis à plusieurs conditions, principalement la demande des Nations Unies ([OCHA](#)) et la décision du Conseil européen.

L'agence spatiale européenne



A travers [l'agence spatiale européenne](#), 18 pays coordonnent leurs ressources financières et intellectuelles pour continuer à

développer leurs capacités spatiales. Ils ne sont pas tous Etats membres de l'UE et c'est par un accord-cadre que se régissent les relations entre l'UE et l'ESA (European Space Agency), lesquelles partagent la même stratégie européenne pour l'espace et élaborent ensemble la politique spatiale européenne. L'agence, dont le siège est à Paris, travaille selon trois axes qui sont la connaissance de la Terre, l'exploration de l'Univers et la promotion des industries européennes. La finalité est de faire profiter l'humanité des bienfaits de l'espace et des technologies qui y sont développées. Dotée d'un budget de 3994 M€ en 2011, et pourvue de 1900 personnels, l'ESA est financée par ses membres au prorata de leur PIB et de leur libre contribution à chacun des programmes. Elle fonctionne sur la base d'« un retour géographique », sous forme de contrats attribués à son



industrie pour la réalisation d'activités spatiales d'un montant équivalent à la contribution du pays.

L'ESA ne développe pas de technologie militaire et ne mène qu'un seul programme de nature duale. Il s'agit de la surveillance de l'espace ou Space Situational Awareness (SSA), auquel la France contribue à hauteur de 7 millions d'euros (sur 50 millions) par le biais du [CNES](#). La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont décidé d'y impliquer leur ministère de la défense. Le commandement interarmées de l'espace (CIE) assure un soutien du CNES en la matière et est présent au comité de programme en tant que conseiller militaire du représentant français.

La surveillance de l'espace

Quelques 8000 objets sont en orbites et il existe déjà plus de 17000 débris de plus de 10 cm dans l'espace. Pas un vol d'Ariane ne peut décoller sans que sa trajectoire ne soit garantie par l'US Space Command. Le SSA (Space Situational Awareness) vise donc à doter l'Europe de sa propre capacité à surveiller l'espace comme le font déjà les Etats-Unis, plus discrètement la Russie et de manière émergente, la Chine. Cette dernière en faisant la démonstration de la destruction d'un satellite en janvier 2007 a ouvert la voie des armes antisatellites permettant de priver un adversaire potentiel de ses moyens spatiaux et des informations qu'ils lui procurent. Outre le potentiel offensif, le SSA permettra de surveiller les satellites étrangers dans le cadre de la lutte contre l'espionnage. Ce programme dual est d'un réel intérêt stratégique pour les militaires. Ainsi l'ESA et l'AED travaillent conjointement sur le sujet. Cette dernière accueille une équipe de projet, dont le mandat a été renouvelé en mars et a élaboré le besoin opérationnel du programme. De plus, elle a en charge d'assurer l'expertise militaire auprès des institutions européennes en fusionnant les besoins civils et militaires dans le cadre de la politique de sécurité et de la gouvernance.

Opérationnel en 2019, le SSA servira à garantir la sécurité de nos propres satellites et à connaître ce que font les autres, dans le but de prévenir les accidents ou les actes malveillants qui produiraient des milliers de débris menaçant, à terme, l'accès à l'espace. Il n'est qu'une étape de la sécurité spatiale, emmenée par l'ESA, visant à compléter les moyens américains, insuffisants à eux seuls. L'ambition européenne est de promouvoir une politique de sécurité de l'espace dissuadant les agressions potentielles ou les comportements nuisibles, par une stratégie d'anticipation et d'identification.



Le Focus du mois

Le financement des opérations

« Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre [de la [PESC](#)] sont à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires » (TUE, article 41). Les difficultés de financement rencontrées pour CONCORDIA en Macédoine et ARTEMIS en RDC, ont conduit les pays européens à créer un mécanisme de financement propre aux opérations militaires, dénommé Athena. Né en 2004, ce mécanisme a été plusieurs fois réformé : il est actuellement régi par une décision du Conseil du 18 décembre 2008. A part le Danemark, tous les pays de l'Union y ont adhéré.

Athena ne prend pas en compte tous les coûts générés par une opération militaire. Seule une faible part de ces coûts, dits *coûts communs*, fait l'objet d'un financement mutualisé : chaque pays cotise (en fonction de son pourcentage de PIB) pour financer ces coûts communs. Les autres coûts (au premier rang desquels les rémunérations et tous les coûts relatifs à l'entretien des personnels, le soutien logistique et les consommations de munitions), restent des coûts dits nationaux.

Le mécanisme distingue en fait trois cercles concentriques de coûts communs :

- des coûts applicables dans tous les cas (pour faire simple, les dépenses relatives aux états-majors européens engagés dans une opération),
- les coûts applicables sur décision du Conseil lors du lancement d'une opération,
- les coûts éligibles sur décision du Comité spécial Athena, sorte de conseil d'administration réunissant les représentants des Etats partie au mécanisme.

La jeune histoire d'Athena tient à l'évolution de ces coûts communs. Si, au bilan, on peut considérer que 10% environ des coûts des opérations militaires de l'UE ont été pris en charge par Athena depuis sa création, il ne s'agit pas d'une tendance constante. Les révisions successives ont visé à une extension progressive de ces coûts communs, qui a été réalisée de manière conditionnelle (subordonnée à une décision ad hoc du Conseil ou du comité spécial). Ainsi, l'opération Eufor Tchad (2008-2009) a vu l'extension maximale de ces coûts communs, les coûts du déploiement et de la construction des camps destinés à la force ayant été déclarés éligibles. Cette opération a représenté un coût de 138,6 M€ - un record.

La tendance récente est sensiblement plus restrictive. L'exemple d'Eufor Libya a ainsi montré la réticence des Etats à inclure dans le financement commun les coûts de déploiement, de loin les plus importants dans le budget d'une opération. Le Conseil a ainsi retenu un budget indicatif (dit *montant de référence*) de seulement 7,9 M€, contre une estimation initiale de 41,5 M€.

Entretien avec
Madame Claude-France ARNOULD,
directeur exécutif de l'Agence européenne de Défense.



Claude-France ARNOULD a été nommée directeur exécutif de l'[Agence européenne de défense](#) en janvier 2011. Elle fut, de 2009 à 2010, directeur général adjoint à la direction de la planification et de gestion des crises du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. En charge des questions de défense du Conseil de l'UE de 2001 à 2009, elle fut auparavant directrice des Affaires internationales et stratégiques du [Secrétariat Général de la Défense Nationale](#) de 1998 à 2001 et premier conseiller à l'Ambassade de France en Allemagne de 1994 à 1998. De plus, elle a occupé différents postes en lien avec les questions communautaires tel que celui de sous-directeur à la direction économique puis à la direction de la coopération européenne de 1989 à 1994. Précédemment, de 1987 à 1989 elle fut Secrétaire général de l'École nationale d'administration ([ENA](#)).

Après deux mois à la tête de l'AED, quel regard portez-vous sur cette agence, parfois critiquée, mais acteur incontournable du paysage institutionnel européen et dont on attend beaucoup ?

J'ai tout d'abord été impressionnée par le professionnalisme d'une agence qui aujourd'hui compte à peine 120 agents et a un budget annuel d'environ 30 millions d'euros à sa disposition. L'Agence est une structure souple et réactive, dotée d'une expertise reconnue et qui a fait ses preuves à travers un large éventail de projets très concrets qui, eux, ont généré par le passé entre 100 et 200 M€ de budget ad-hoc par an. Je pense par exemple à la formation et l'entraînement des équipages d'hélicoptères, la recherche menée en soutien de la protection des forces ou encore la mise en place d'un laboratoire mobile pour étudier et analyser les explosifs artisanaux et engins piégés, qui devrait être déployé en Afghanistan prochainement.

Ces succès sont notamment le fruit d'une approche intégrée au sein de l'Agence qui englobe et doit faire interagir les dimensions capacitaire, recherche et technologie et armement sans oublier le volet industriel.

L'AED est l'instrument privilégié pour développer les capacités qui sont indispensables à la mise en œuvre de la PSDC et, plus largement, aux Etats membres afin qu'ils puissent faire face à leurs missions de défense et de sécurité quel qu'en soit le cadre. Cependant, il est vrai que le travail de l'Agence et sa valeur ajoutée ne sont pas suffisamment connus, y compris dans les capitales. Je me suis donc fixé pour objectif de mieux faire connaître l'Agence, ses résultats et son potentiel.

L'agence doit être également le lieu de coordination à disposition des ministères de la défense vis-à-vis des autres acteurs et politiques de l'Union. J'ai entrepris de développer les relations avec la Commission, le Conseil, les Agences spécialisées, et en outre, évidemment le Service européen pour l'action extérieure. Il s'agit aussi de renforcer notre coopération avec l'OTAN et avec des pays partenaires clés, à commencer par les Etats-Unis. Je suis persuadée que c'est ensemble, en étroite coordination avec ces partenaires, que nous réussirons à développer nos capacités sur la base de synergies, de complémentarité et d'une analyse coût-efficacité rigoureuse - un aspect de la plus haute importance dans le contexte budgétaire difficile que nous connaissons.

Vous mentionnez le contexte budgétaire difficile qui aujourd'hui est au cœur des préoccupations des acteurs politiques européens. Comment dès lors continuer à développer les capacités militaires nécessaires ?

Presque tous les pays européens doivent faire face à une réduction des budgets de la défense, en moyenne de l'ordre de cinq à dix pour cent sur les quatre années à venir. Dès lors, il va devenir plus difficile pour les Etats membres de l'UE de maintenir et d'améliorer leurs capacités. D'où la nécessité de coopérer davantage au niveau européen pour une utilisation optimale des ressources disponibles.

C'est pour cela que, lors de leur réunion informelle à Gand, en septembre 2010, les Ministres de la Défense ont affirmé leur volonté de renforcer leur coopération. Partant de cet élan politique, le Conseil s'est donc prononcé sur le besoin de développer la mise en commun et le partage de capacités (*Pooling and sharing*) tout en exploitant les synergies civilo-militaires.

L'Agence a pu procéder rapidement à une analyse des coopérations européennes existantes en identifiant les *bonnes pratiques*. En prenant appui sur les projets également en cours au sein de l'AED même – on peut citer l'exemple de la Cellule d'achat européenne en matière de communication par satellite – nous sommes en train d'analyser quelles autres opportunités s'offrent à nous. Nous travaillons étroitement avec le Comité militaire et l'Etat-major de l'UE à cette fin. Le rôle des Chefs d'Etat-major est en effet essentiel pour que cette approche de coopération se concrétise sur les bases des besoins de nos armées. Bien évidemment l'AED s'emploie également à rechercher de façon systématique les possibles synergies civilo-militaires en liens avec la Commission Européenne.

Un mot encore sur l'Agence : nous ne gérons pas de programmes d'acquisition proprement dit – ce que fait l'[Organisation Conjointe de Coopération en matière d'ARmement](#) - mais nous avons un rôle de coordination en

amont et éventuellement en aval pour ce qui est des aspects certification, entraînement et maintenance. En fonction des sujets, l'Agence peut soit mener des études préparatoires sur la base de son propre budget opérationnel, soutenir un groupe d'Etats membres dans la mise en place d'un projet ad-hoc ou alors animer un programme beaucoup plus large qui rassemblerait la totalité de ses Etats membres. Ces derniers sont donc libres de faire leur choix à la carte. Au moment même où il faut répondre à une fragmentation des dépenses de défense en Europe, la valeur ajoutée de l'AED comme plateforme de coopération se trouve décuplée. J'ai visité l'OCCAR¹ récemment et nous entendons travailler en étroite coopération.

Le traité de Lisbonne place l'approche globale comme le moteur de l'action extérieure. Les attentes sont nombreuses. Comment cela se traduit-il au sein des institutions européennes, en particulier dans les relations de l'agence avec le SEAE et surtout avec la Commission ?

La particularité de l'Union Européenne par rapport à d'autres acteurs est en effet son approche globale dans la gestion des crises. L'Union dispose de toute une gamme d'outils et de politiques dans les domaines de la politique extérieure, du développement et de l'aide humanitaire. La PSDC elle-même comprend une dimension à la fois civile et militaire pour une gestion efficace des crises. D'où la nécessité absolue de coordonner nos efforts avec ceux qui planifieront les missions et opérations, que ce soit la Direction de la planification et de la gestion de crises ou l'[Etat-major de l'Union européenne](#).

Mais la même logique globale s'applique aux capacités ou au stade de la recherche et de la technologie. L'Agence est également bien placée dans la famille des institutions européennes pour coordonner le processus de développement capacitaire avec les acteurs civils. D'abord, de nombreuses technologies sont à *double usage* et utiles à la fois aux communautés militaires et civiles, que ce soit dans le domaine de l'espace ou des drones. Au-delà, de nouveaux développements, tel que le ciel unique européen qui aura un impact sur l'aviation militaire, demandent de prendre en compte les besoins militaires de façon coordonnée. En coopérant étroitement avec la [Commission Européenne](#), l'Agence Spatiale Européenne et d'autres acteurs encore selon les secteurs, l'Agence contribue à l'utilisation optimale des ressources, notamment pour la recherche et le développement.

Ainsi, l'AED ne se contente pas d'œuvrer en faveur d'une meilleure coopération dans le domaine militaire mais se voit comme facilitateur de synergies entre capacités civiles et militaires. C'est dans ce contexte qu'effectivement les liens avec la Commission et le SEAE sont essentiels.

La question des capacités européennes est une problématique commune avec l'OTAN. Comment l'AED conçoit-elle sa relation avec l'OTAN et quels en sont les axes de coopération ?

Il me semble évident que la recherche de complémentarité et de non-duplication doit être au cœur de nos relations avec l'OTAN. Même si les aspects politiques et institutionnels conditionnent nos modalités de coopération, les équipes des deux organisations travaillent ensemble de manière pragmatique.

Nous comptons donc développer nos relations avec le Secrétariat International et renforcer nos liens avec le Commandement allié pour la transformation. J'ai moi-même rencontré le Général Abrial à cet effet et je compte faire fructifier, à l'avenir, la richesse de notre échange sur des sujets tels que les engins explosifs improvisés, la surveillance et reconnaissance ou encore la protection contre les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Nous allons également explorer d'autres pistes à commencer par la cyber-défense. Avec le secrétariat international, et en particulier Patrick Auroy², il est important également de renforcer nos liens. Le premier dossier sur lequel l'impératif est apparu immédiat est [SESAR](#)³ dont nous venons de parler. Parmi les besoins militaires, les responsabilités et les moyens de l'OTAN doivent absolument être pris en compte. L'AED a proposé d'en être le facilitateur, ce qui a été accueilli très favorablement à l'OTAN comme par les acteurs européens. C'est dans cet esprit que j'ai invité Patrick Auroy à notre comité directeur quand le sujet SESAR a été abordé, et qu'il m'a invité à la Conférence des directeurs d'armement à propos de la lutte contre les engins explosifs improvisés.

J'accorde donc une importance particulière à notre relation avec l'OTAN d'autant plus que nous partageons un même objectif : renforcer et pérenniser les capacités de nos Etats membres et leur fournir un équipement de qualité, leur permettant de remplir leurs engagements dans les meilleures conditions.

¹ Voir article de la lettre d'information n°25

² Secrétaire général adjoint chargé des dépenses d'investissement

³ Monsieur Patrick KY, directeur général de SESAR JU, s'exprimera dans le numéro 27 de la lettre d'information

[Lien pour retrouver les numéros précédents de la Lettre d'information RMF sur le site de la représentation permanente de la France à l'Union européenne.](#)

Pour s'abonner à la diffusion numérique de la lettre d'information RMF, envoyer une demande à : repmilue.bruxelles-dfra@diplomatie.gouv.fr

