Notes d'information

Les défis et les solutions pour le déploiement des groupements tactiques de l'UE dans le cadre juridique en vigueur

Rédigées par PhDc Nora Vanaga
Académie de défense nationale de Lettonie, Chercheur auprès du Centre de sécurité et de recherche stratégique

Problèmes liés au déploiement des groupements tactiques

Bulletin préparé par le Centre de sécurité et de recherche stratégique

Malgré le grand optimisme lors du lancement en 2004 du concept de groupement tactique (GT) de l'Union européenne (UE) et l'intention d'atteindre sa pleine capacité opérationnelle pour 2007, les GT n'ont pas encore été déployés. Les GT ont été conçus pour combler la pénurie de capacité militaire d'intervention rapide de l'UE ; "c'est un groupement de forces militaires minimal efficace, crédible, déployable rapidement et cohérent, qui est apte à mener des opérations autonomes ou à prendre part à la phase initiale d'opérations de grande envergure" [1]. Il a également été conçu comme un catalyseur pour le développement de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) (comme la Force de réaction de l'OTAN (NRF)) et, pour certains pays comme la Suède, en tant que base de développement de forces et de capacités militaires. Des questions critiques à propos des raisons pour lesquelles les GT ne sont pas déployées sont apparues lorsque l'UE a commencé le lancement des opérations militaires[2] dans lesquelles les GT n'ont pas été utilisés et lorsqu'il s'est avéré que des coûts des États membres[3] qui ont délégué les forces pour les GT sont importants. Ce bref aperçu vise à décrire les principales raisons pour lesquelles les GT de l'UE n'ont pas été déployés jusqu'à présent, proposer des solutions possibles dans le cadre juridique en vigueur en fonction des discussions en cours menées par des universitaires et des décideurs politiques et analyser les scénarios futurs pour le concept de GT de l'UE.

Principaux obstacles au déploiement des GT

S'agissant du déploiement des GT, il existe divers problèmes au niveau politique, procédural et opérationnel que les institutions responsables de l'UE n'ont pas réussi à surmonter jusqu'à présent :

Niveau politique. Bien que le concept de GT de l'UE prévoie de nombreuses tâches à remplir énoncées dans : la Stratégie européenne de sécurité, l'Objectif global militaire 2010, la Déclaration „développement capacitaire civil et militaire de l'UE au-delà de 2010" et le Traité sur l'Union européenne, il subsiste toujours un **manque de consensus sur les tâches concrètes qui doivent être**

[1] EU Battlegroups. Common Security and Defence Policy. The European Union External Action Service. 2013.
[2] Missions militaires au Darfur (Sudan) (Support de l'EU à AMIS (Darfur) 2005-2006), au Chad et dans la République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA, 2008-2009), Mali (EUTM-Mali, 2013) et dans la République centrafricaine (EUFOR RCA, 2014). Source: missions et opérations en cours de l'UE. Données extradites de : http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm
[3] Par ex. les coûts estimés par la Suède pour la contribution *Nordic BG* au cours du premier semestre 2008 ont été plus de 130 millions d'euros. Source: Barcikowska A. (2013). EU Battlegroups – ready to go? *Brief Issue.* European Union Institute for Security Studies. No. 40, p. 3.

accomplies par les GT et les conditions de leur déploiement. Paraphrasant un ancien proverbe, si les GT sont conçus pour tout faire, ils sont bons à rien. Les ambitions d'avoir les capacités à la fois civiles et militaires ont mis les GT en position de concurrence avec les missions civiles de la PSDC et les opérations militaires. Jusqu'à présent, les missions civiles et les opérations militaires de la PSDC ont connu un véritable succès, car les États membres ont tendance à se mettre d'accord plus facilement sur le lancement des missions et des opérations que sur de déploiement des DT. Comme un autre obstacle, M. Balossi-Restelli évoque un **manque de vision stratégique** de l'UE et de ses Etats membres (à l'exception des pays méditerranéens) pour la région de l'Afrique où le déploiement des GT a initialement été prévu. [4] Mais le problème central du déploiement des GT est celui des **intérêts nationaux divergents** des États membres en ce qui concerne la réalisation du concept des GT et la position de l'UE à l'égard des crises. Par exemple, dans le cas de la crise de la République démocratique du Congo en 2006, l'Allemagne était réticente à y déployer un groupe franco-allemand en raison de l'absence d'intérêts nationaux directs dans cette crise[5] ; dans le cas de la crise de la République centrafricaine dans la seconde moitié du 2013, le Royaume-Uni a refusé de discuter le déploiement du GT en raison de l'euroscepticisme national ; au premier semestre de 2014, la Grèce n'a pas pris les devants à cause de contraintes financières et le manque du soutien de la société [6].

Charges financières sont considérées comme une autre contrainte importante pour l'action des GT. Actuellement, les missions PSDC sont financées par le mécanisme Athena, par des contributions des États membres qui financent les coûts communs, ainsi que leurs coûts propres de participation aux GT. Par conséquent, lorsqu'il est décidé de déployer un GT, les pays impliqués doivent couvrir tous les coûts opérationnels. Vu la faible croissance de l'UE et les coupes budgétaires en matière de défense faites par une grande majorité des États membres, cette question se révèle très importante.

Enfin, on retrouve dans la documentation un problème de doubles emplois inutiles de capacités entre les GT et NRF. Pourtant, les États membres ont assez bien réussi à surmonter ce problème par la coordination et la planification des rotations des forces entre les GT et NRF, tout en prenant en compte les exigences relatives aux préparations et au temps de veille[7]. Les discussions sur le chevauchement des tâches et des secteurs opérationnels ont diminué suite à la création de la NRF pour renforcer le lien transatlantique en temps de crise et son implication dans des opérations de haute intensité aux côtés des forces armées américaines. Par conséquent, les GT de l'UE avec ses 1500 hommes des forces visent à remédier aux crises en Afrique, où l'OTAN n'a pas d'intention d'intervenir. Jusqu'à présent, le trait commun de deux forces est celui d'une utilisation insuffisante : la NRF n'a été déployé que deux fois[8], et la performance des deux forces a été évaluée comme insatisfaisante.

Niveau procédural. La procédure de déploiement des GT est le résultat de la décision unanime du Conseil de l'UE, en outre, l'approbation du parlement et/ou du gouvernement de l'État membre est nécessaire. L'approbation de ce(s) dernier(s) est considérée comme problématique car la **procédure décisionnelle est différente dans chaque État membre** et en raison de cette hétérogénéité, la

---

[4] Balossi-Restelli M. L. (2011). Fit for what? Towards explaining Battlegroup inaction. *European Security*, 20. Vol. 20, no. 2, p. 161.

[5] Europe's rapid-response forces. Use them or loose them? A. Nicoll (Ed.). *IISS Strategic Comments*. 2009, Vol. 15, No. 7.

[6] Novaky N. (2014). EU battlegroups after the Central African Republic crisis: quo vadis? Extraits de : http://www.europeangeostrategy.org/2014/04/eu-battlegroups-central-african-republic-crisis-quo-vadis/

[7] Hatzigeorgopoulos M. (2012). The Role of EU Battlegroups in European Defence. *European Security Review.* ISIS Europe, Vol. 56, p. 5.

[8] Relief operation in the aftermanth of Hurricane Katrina (2005) and disaster relief effort in Pakistan (2006). Source: Balossi-Restelli M. L. (2011). Fit for what? Towards explaining Battlegroup inaction. *European Security*. Vol. 20, no. 2, p. 161.
À quelques exceptions près, par ex. mission militaire de l'UE dans la République centrafricaine (EUFOR RCA), pour assurer sécurisation de l'aéroport et des parties de Bangui.

possibilité de l'intervention rapide est limitée. Des discussions sur la **nécessité d'un mandat de l'ONU** pour une intervention dans un État touché par la crise sont aussi menées. Pour que l'UE puisse répondre de manière rapide, le GT peut être déployé dans un État en crise sur la demande de ce dernier et/ou sur l'appel de l'ONU. Cependant, plusieurs pays comme, par ex. l'Allemagne, sont réticents à intervenir sans le mandat des Nations Unies[9].

Niveau opérationnel. Les ambitions fixées pour les GT sont grandes, mais leurs **capacités** d'accomplir les tâches prévues **sont insuffisantes**. Ceci est caractérisé par *Myrto* comme un „fossé capacités-attentes" qui se traduit par un manque des troupes, du matériel militaire, des avions et autres moyens militaires pour un déploiement efficace dans des endroits touchés par une crise à caractère militaire[10]. Le processus lent et difficile de constitution des forces pour les missions PSDC de l'UE, représente les problèmes systémiques et politiques qui empêchent l'UE de matérialiser ses ambitions militaires. Dans le cadre du déploiement des GT, ces problèmes sapent les capacités de réaction rapide de l'UE en tant que telles.

Un autre problème est la question de la **durée et l'endurance des opérations**. Outre réparation des sinistres, presque toutes les missions ont besoin de plus de 6 mois. En conséquence, les troupes de combat utilisées comme fer de lance ont besoin de renforts. Compte tenu de la lenteur du processus décisionnel tant au niveau national des États membres qu'au niveau des institutions (l'UE et l'ONU), ou simplement la réticence à procéder au déploiement pour des raisons politiques, il est fort probable que les GT déjà déployés devraient s'impliquer dans une opération qui dépasse la période de 6 mois.

Solutions pour améliorer le déploiement des GT de l'UE

Depuis 2009, lorsque la Présidence suédoise a appelé à la nécessité d'améliorer la flexibilité de déploiement des GT, cette question figure sur l'ordre du jour de chaque Présidence du Conseil de l'UE. Se fondant sur les discussions en cours et sur le cadre juridique en vigueur, on peut formuler des **solutions** suivantes :

La structure permanente de planification civile-militaire et de commandement.

Cette initiative prévoit la transformation des GT en forces civiles et militaires d'intervention en cas de crise avec sa structure de planification civile-militaire et de commandement au niveau de l'UE ; ceci contribuera à la répartition de l'utilisation des ressources. Bien qu'il ait été considéré que cette initiative aiderait à préciser les domaines d'intervention des GT et assurer à ces groupements une intégration civile-militaire qui est essentielle pour les GT, jugée trop ambitieuse, cette initiative a été refusée sans être développée.

Coopération structurée permanente. Conformément à l'article 42, paragraphe 6 du Traité sur l'Union européenne, les États membres peuvent, sur le principe du volontariat, renforcer leur intégration en réalisant les objectifs nationaux et de l'UE, en coordonnant leurs besoins et leurs capacités militaires, en partageant les ressources, en se spécialisant, en coopérant dans le domaine de formation et, ce qui est surtout important dans le contexte des GT, en perfectionnant l'accessibilité de ces forces, leur flexibilité et leur déploiement. Il n'est pas précisé lequels de ces aspects de coopération devraient être intégrés dans une structure permanente.

Partage de la charge financière. Cette initiative vise la révision du mécanisme Athena, à savoir, à compléter la liste des coûts communs diminuant ainsi les charges financières des États membres qui souhaitent déployer les GT. Les désaccords apparaissent lorsqu'il faut décider quelles positions devraient figurer dans la liste des coûts ; certains États membres se prononcent seulement en faveur

[9] Chappell L. (2010). Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implications for CSDP. *European Security.* Vol. 18, no. 4, p. 426.

[10] Balossi-Restelli M. L. (2011). Fit for what? Towards explaining Battlegroup inaction. *European Security,* Vol. 20, no. 2, p. 174.

de la couverture des dépenses liées au transport aérien stratégique pour le déploiement des GT dans la zone de crise, alors que d'autres souhaitent inclure dans la liste la couverture des dépenses liées à l'équipement militaire et aux coûts opérationnels.

Synchronisation des procédures décisionnelles des parlements. Dans le cadre de cette initiative, les procédures décisionnelles au sein des parlements sont analysées, une attention particulière est portée aux différences. Les propositions pour la synchronisation des procédures décisionnelles seront élaborées dans l'avenir.

Modularité. Cette initiative prévoit les modules formés au cas par cas par les États membres de l'UE au lieu des structures prédéterminées. Il est déclaré que "les États membres les plus intéressés par la gestion d'une crise, ne seront plus liés par les conditions trop rigoureuses de la formation des GT de l'UE, mais pourront contribuer proportionnellement à leurs moyens et leurs ressources" [11]. En outre, la modularité est mentionnée dans le contexte du développement des capacités particulières. Il est allégué que les GT devraient exercer des tâches spécifiques, ainsi des capacités militaires particulières devraient être développées, par ex. les forces spéciales, les forces navales, etc. [12].

Coalition des volontaires. Conformément aux conclusions de novembre 2014 du Conseil "il faut utiliser pleinement toutes les possibilités offertes par l'article 44 du **Traité sur l'UE**" [13], qui prévoit que "le Conseil peut confier l'exécution d'une tâche à un groupe d'États membres qui sont prêts et ont la capacité nécessaire pour une telle tâche." Conformément à cette règlementation, les États membres peuvent former des coalitions afin d'intervenir d'une manière rapide dans les zones de crise.

Scénarios quant au concept des GT de l'UE

Afin d'élargir les débats sur le développement futur GT, plusieurs solutions, découlant des problèmesidentifiés, peuvent être proposées :

1. **Laisser les GT tels qu'ils sont.** Les GT se développent conformément à la pratique actuelle et continuent à fonctionner comme une plate-forme utile, mais très couteuse, pour la formation militaire et l'échange d'expériences, jusqu'au moment où un État membre exprime la volonté politique de déployer les GT.
2. **Réformer les GT.** Afin de stimuler la volonté politique des Etats membres à déployer les GT, la question de la répartition de la charge financière doit être résolue et le principe de modularité, prévoyant la délégation des tâches spécifiques à chaque GT, devrait être discuté.
3. **Définition du niveau d'ambition des GT.** Dans le cas d'impossibilité de parvenir à un accord sur les charges financières, le déploiement des GT peut être facilité par une définition claire du niveau de leur ambition et de ses tâches spécifiques. La première option : diminuer le niveau d'ambition et développer les GT pour la sécurisation, des patrouilles, des secours en cas de catastrophe, etc., principalement à l'intérieur des frontières de l'UE et dans les pays voisins. Politiquement, ce serait les tâches moins sensibles et moins coûteux. Seconde option : un haut niveau d'ambition des GT menant des actions spécifiques militaires telles que le combat du terrorisme, la sécurité des infrastructures majeures, etc. qui demandent des capacités militaires très développées.
4. **GT politiquement engagés**. Avant de commencer les actions des GT, les États membres doivent parvenir à un engagement commun politiquement contraignant portant sur la volonté d'envoyer leurs troupes dans une zone de crise spécifique. Ceci devrait se faire de façon volontaire.

---

[11] High Representative. (15 octobre 2013). Final Report by the High Representative/ Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy. Brussels, p.11.

[12] Barcikowska A. (2013). EU Battlegroups – ready to go? *Brief Issue.* European Union Institute for Security Studies. No. 40, p. 3.

[13] Council of the European Union. (18 novembre 2014). Council conclusions on Common Security and Defence Policy. Foreign Affairs (Defence) Council meeting, Brussels, p. 4.

5. Création d'une force alternative. Suivant les solutions proposées telles que la modularité, la formation des coalitions de volontaires et la coopération permanente structurée, les forces alternatives rapides peuvent être formées, elles interviendront les premières dans des situations d'urgence, mais leur régularisation ultérieure pourrait être assurée par les GT ou par d'autres forces opérationnelles sous le consentement des Nations Unies.

Points de discussion :

1. Quels sont les intérêts stratégiques communs concernant l'utilisation des GT de l'UE ?
2. Quelles tâches spécifiques pourraient être confiées aux GT de l'UE, compte tenu de l'environnement sécuritaire et des capacités militaires des États membres ?
3. Comment le mécanisme Athena devrait être modifié afin d'éliminer les préoccupations de nature financière de certains États membres ?
4. Comment le processus d'autorisation parlementaire par des États membres pourrait être amené à la synchronisation ?
5. Comment pourrait-on améliorer la capacité des États membres à parvenir à la synchronisation de la procédure décisionnelle dans le cadre des GT ?
6. Comment les GT de l'UE pourraient être déployés conformément au mandat déterminé à l'article 44 du Traité sur l'Union européenne ? Si le consentement du Conseil est nécessaire, en quoi diffère-t-il des mécanismes déjà existants, par ex. des missions PSDC ?
7. Quelles pourraient être les moyens possibles de placer les GT dans le cadre de la coopération structurée permanente prévue par le Traité sur l'Union européenne ?
8. Comment assurer le développement des GT de l'UE vers des structures permanentes permettant aux États membres d'ajuster leur planification militaire et synchroniser les procédures décisionnelles ?
9. Quelle serait la différence entre les forces de réaction rapide alternative et les GT de l'UE, si dans les deux cas, la décision du Conseil est nécessaire pour le déploiement de troupes ?