


La coopération d'armement PESCO: potentiels et failles

Other Publication

Author(s):

Dossi, Amos 

Publication date:

2019-03-06

Permanent link:

<https://doi.org/https://doi.org/10.3929/ethz-b-000329153>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Politique de sécurité: analyses du CSS 241

La coopération d'armement PESCO: potentiel et failles

Une constellation de menaces extérieures qui se détériore ainsi que des structures nationales surmenées conduisent l'UE à réfléchir à un approfondissement de sa coopération dans le domaine de la défense. La Coopération structurée permanente (PESCO) peut constituer un cadre à cet effet pourvu que ses priorités se fondent sur un potentiel de synergies pratiques plutôt que sur une symbolique intégrationniste.

Par Amos Dossi

L'idée même d'une union européenne de la défense est pratiquement aussi ancienne que celle de l'Union européenne elle-même. Elle trouve ses racines dans la réconciliation franco-allemande suite à la Seconde Guerre mondiale. Le premier essai pour la construction d'une telle union, la Communauté européenne de défense (CED), s'est heurtée dès 1954 à la résistance de l'Assemblée nationale française ainsi qu'aux rapports de force qui prévalaient en Europe. L'OTAN, en revanche, réussit à s'imposer car il fut le modèle concurrent le plus à même d'obtenir du soutien. La sécurité collective est alors devenue une initiative transatlantique ne pouvant plus servir de catalyseur pour l'intégration européenne. La politique économique a remplacé la défense en tant que principal moteur du projet d'unification; une approche qui a résisté à la fin de la guerre froide. La marge de manœuvre d'intégration qui s'est nouvellement constituée dans le domaine de la politique de sécurité n'a dans un premier temps été exploitée que de manière superficielle.

Depuis le sommet de l'OTAN en juillet 2018, cette approche est devenue plus ambitieuse. Compte tenu des nouveaux intérêts géopolitiques américains et de la configuration complexe des menaces, les politiciens européens misent de plus en plus sur le renforcement des capacités de défense communes sous l'ombrelle de l'UE.



Le système de défense franco-allemand anti-char MILAN est un exemple de coopération réussie en matière d'armement. Fabriqué depuis 1972, MILAN est utilisé dans plus de 30 pays. MBDA

Ces dynamiques s'intègrent au débat sur le projet européen, qui comprend deux pôles opposés: celui des *Etats-Unis d'Europe*, une conception fédéraliste, et celui d'une *Europe des patries*, un projet intergouvernemental. Le processus d'intégration européen stagne depuis la crise financière de 2008, une situation qui s'empire depuis le référendum portant sur le Brexit en 2016. L'opposition souverainiste contre le credo d'une union toujours plus étroite, s'organise de plus en plus aussi au niveau gouverne-

mental. Les tenants du fédéralisme se félicitent ici d'un changement partiel de direction de la logique d'intégration économique à la logique d'intégration de politique de sécurité qui paraît actuellement moins contestée.

PESCO représente le véhicule institutionnel d'une démarche de coopération structurée et permanente, dans laquelle se sont engagés 25 membres de l'Union européenne (tous sauf le Royaume-Uni, le Da-

nemark et Malte). Il vise à harmoniser le matériel de guerre et l'organisation militaire, à encourager des projets d'acquisitions communs et à créer un marché intérieur européen de l'armement. Les objectifs et l'approche doivent évoluer dynamiquement. Cela rend inévitable l'entrechoc de différentes logiques technologiques, institutionnelles et politiques qui sont partiellement contradictoires. Les esprits s'échauffent d'ores et déjà vis-à-vis de la hiérarchie entre les considérations de politique d'armement et de politique d'alliances. Quel est ici le but? Quels sont les moyens? D'après des conceptions répandues au sein de la Commission européenne et du Parlement européen mais aussi en Allemagne et en France, PESCO doit préparer le terrain à long terme en vue d'une union de sécurité et de défense. En revanche, cette idée, qui implique notamment le transfert forcé de compétences nationales à l'UE et une relation potentiellement concurrentielle avec l'OTAN, fait l'objet d'un certain scepticisme.

Objectifs et critères d'adhésion

PESCO doit faire avancer l'autonomie stratégique de l'Europe. Dans ce contexte, l'autonomie stratégique peut être comprise en termes absolus (comme un état) ou en termes relatifs (comme un processus). Il s'agit donc en ce sens d'un concept abstrait. Le motif d'une délimitation par rapport à l'extérieur est toutefois manifeste. Il constitue cependant une rupture vis-à-vis des approches plutôt favorables à la mondialisation qui régnaient jusqu'à présent. L'autonomie stratégique doit être stimulée par un constant approfondissement de l'interopérabilité technologique et institutionnelle entre les marchés de l'armement et les organisations militaires qui étaient jusqu'à présent organisés à l'échelon national. Les deux dimensions de l'interopérabilité peuvent dans un premier temps être comprises comme problématiques pratiques et techniques, qui peuvent être traitées aux niveaux interministériel et industriel. Cependant, plus le niveau d'ambition progresse, plus elles comprennent un caractère politique.

L'interopérabilité technologique (en termes de politique d'armement) doit être encouragée par l'élaboration de normes techniques communes ainsi que par des programmes d'acquisitions coopératifs sous l'ombrelle de l'Agence européenne de défense (AED). Le but ultime étant la réduction de 180 types de systèmes d'armement complexes actuellement utilisés en Europe

à une trentaine. Au terme logique de ce cheminement se trouve d'une part un arsenal homogène au sein des catégories de systèmes d'armement et d'autre part un processus centralisé d'acquisition ainsi que d'une série d'entreprises transnationales de l'armement. Bien que cette approche ne soit pas expressément consignée dans les traités, elle est régulièrement présentée

Cela rend inévitable l'entrechoc de différentes logiques technologiques, institutionnelles et politiques qui sont partiellement contradictoires.

comme une grande vision lorsqu'il s'agit de se référer, aux yeux du grand public, à la redondance réelle ou supposée des structures européennes de l'armement, des acquisitions et de la défense.

L'interopérabilité institutionnelle doit être encouragée par l'harmonisation de structures militaires nationales et par la mise en œuvre d'interventions et d'exercices communs. Il s'agit donc d'une uniformisation transnationale aux niveaux organisationnel et doctrinal. L'interopérabilité technologique est reliée à l'interopérabilité institutionnelle. Alors que l'uniformisation technologique sans uniformisation institutionnelle n'est possible que de manière limitée, l'approche inverse paraît inconsciente. Contrairement à l'objectif ultime de la politique de l'armement, l'objectif ultime de la politique d'alliances n'a cependant pas encore été défini jusqu'à présent. Devrait-il s'agir d'une sorte d'OTAN européenne (forces militaires imbriquées au niveau intergouvernemental) ou d'une armée européenne unifiée? Les conceptions des membres de la PESCO divergent fortement.

Outre l'appartenance à l'UE, le critère d'adhésion à la PESCO est le respect de 20 objectifs de la politique de défense définis par le conseil des ministres de l'UE. Ceux-ci étant notamment placés sous le signe de l'interopérabilité dans le contexte des dimensions esquissées ci-dessus. La participation à des Groupements tactiques de l'UE, à l'AED et au Fonds européen de défense (FED) ainsi que l'acceptation crédible – mais certes quelque peu vague – d'augmenter les dépenses militaires à hauteur de 2% du PIB représentent les principales contraintes. De plus, 20% des dépenses doivent être consacrées à l'armement et 10% de celles-ci à la recherche

technologique. Le taux d'investissement dans l'armement recherché diffère à peine de celui qui prévaut actuellement en Europe. Les pays qui ne sont pas membres de la PESCO ou de l'UE ne peuvent être impliqués que dans des cas exceptionnels lorsqu'un des Etats membres participant au projet en question le propose. La situation est encore plus complexe sur le plan industriel. Il n'a par exemple pas encore été défini si et dans quelle mesure des filiales européennes d'entreprises dont le siège social est situé en dehors de l'UE telles que RUAG Allemagne ou, à l'inverse, MO-WAG en tant que filiale suisse du groupe américano-européen GDELS, pourraient être prises en compte à égalité de droits.

Organisation, projets et finances

La base organisationnelle de la PESCO est complexe du fait de la multitude d'acteurs impliqués. Le Conseil des ministres de l'UE définit les obligations techniques et opérationnelles et établit des listes de projets correspondants. La Commission européenne hiérarchise les projets en leur allouant des moyens issus du FED. Le Parlement européen vote le budget et surveille le respect de celui-ci tandis que l'industrie est impliquée en amont à titre de conseillère et met en œuvre les projets. La boucle se ferme avec les Etats membre de la PESCO qui participent au besoin à des projets. La phase clé de ce processus à plusieurs niveaux est la transition entre le niveau du Conseil et le niveau du projet. La coordination en la matière incombe au secrétariat de la PESCO qui est soumis au Haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité et qui est soutenu par l'état-major européen, par le service de l'action extérieure et par le comité militaire de l'UE.

L'idée centrale de la PESCO consistant à promouvoir des synergies qui devraient résulter à une réduction des coûts. Les forces d'inertie des processus nationaux d'acquisition sont toutefois élevées. Le FED devrait créer des incitations en vue de les vaincre. Dès lors que le Parlement européen est en mesure d'adopter le budget correspondant et d'éliminer les états d'âme de la fraction de gauche, 13 milliards d'euros issus du FED devraient servir à encourager des projets coopératifs de 2021 à 2027. La part provenant du budget de l'UE s'élève à 4,1 milliards d'euros et la part des pays à 8,9 milliards d'euros. Les projets dignes d'un soutien sont ceux auxquels participent au moins deux Etats membres de la PESCO et trois entreprises dont le siège est implanté dans l'UE. Si ces critères sont respectés, le FED contribue à concurrence de 20%

Projets de la PESCO

La liste des projets actuels, jusqu'à présent essentiellement des déclarations d'intentions des pays cités, s'articule en sept catégories: formation et infrastructure; forces militaires terrestres; marine; armée de l'air; informations de commandement; services de soutien logistiques; espace. Citons en particulier les suivantes (les pays meneurs en caractères gras, situation au 19.11.2018):

- Un « Espace Schengen » pour la logistique militaire (**DE, NL** + membres restants)
- Mise en place d'un commandement médical européen (**DE, ES, FR, IT, NL, CZ, RO, SK, SE**)
- Utilisation commune de bases militaires en Europe et en dehors de l'Europe (**FR, BE, DE, ES, NL, CZ**)
- Développement d'un véhicule terrestre autonome (**EE, BE, CZ, ES, FR, LV, HU, NL, PL, FI**)
- Développement d'un système de fusée terrestre de moyenne portée (**FR, BE, CY**)
- Développement d'un système d'artillerie intelligente avec des munitions de précision (**IT, SK**)
- Développement d'un système modulaire de transport de troupes blindé (**IT, GR, SK**)
- Développement d'un drone volant à altitude moyenne ainsi que d'un système de défense anti-drone (**DE, FR, ES, IT, CZ**)
- Développement continu de l'hélicoptère de combat Tiger/Eurocopter (**FR, DE, ES**)
- Développement continu du système de satellites Galileo à des fins militaires (**FR, BE, ES, DE, IT**)

des coûts du projet, les 80% restants provenant des budgets d'acquisition nationaux. Ce quadruple levier devrait donner lieu à un volume global de 65 milliards d'euros, soit la part approximative de l'Allemagne dans le projet Eurofighter.

Conflits politiques

Les membres de la PESCO ont tous les mêmes droits en ce sens qu'ils disposent d'un droit de veto. Il existe toutefois de fortes disparités concernant leur capital politique, militaire, financier et industriel. C'est-à-dire la marge de manœuvre individuelle. L'Allemagne et la France constituent le «noyau dur». Tandis que la politique de sécurité allemande s'articule dans un rayon d'intérêt et d'actions régionaux et réactifs, le contraire vaut pour la France. En pratique, les «États frontaux» militairement sollicités tels que l'Italie et la Pologne, qui représentent le dilemme de la politique de défense européenne entre la capacité d'intervention et la défense crédible du territoire, ne sont pas moins significatifs. A ces pays s'ajoutent les «suiveurs» d'Europe centrale et occidentale mais aussi les «outsiders» d'Europe du nord et de l'est qui font preuve de scepticisme vis-à-vis de l'intégration. Les lignes de développement politiques et les chances de succès de la PESCO dépendent de manière décisive de la capacité de ces acteurs hétérogènes à développer des conceptions compatibles au projet. La question centrale est de savoir si les objectifs et les conditions fonctionnelles du cadre national, relatif à l'OTAN et européen doivent être compris comme étant contradictoires, complémentaires les uns des autres ou s'ils représentent un jeu à somme nulle.

Au niveau de l'UE, les positions en la matière s'opposent de manière plus abstraite.

Le Conseil des ministres, tout comme la majorité des États membres, a tendance à considérer le gain de capacité technologique et militaire réalisable à moyen terme comme un objectif prioritaire de la PESCO. Le choix des moyens, au sens du cadre institutionnel et de l'horizon politique, doit en être dérivé. La perspective contraire semble primer au sein de la Commission et du Parlement, ainsi que parmi les principaux politiciens français et allemands. On a en partie l'impression ici que l'intégration politique doit être le but effectif à long terme d'un projet qui se présente apparemment uniquement sous un jour militaire pratique. L'attitude de la PESCO vis-à-vis de la Grande-Bretagne – un acteur incontournable de la sécurité européenne, indépendamment de Brexit – est indicative de la position qui s'imposera en fin de compte.

Conflits technologiques

L'approche de la politique d'armement de la PESCO peut d'ores et déjà être évaluée de manière concrète. D'après son hypothèse de base, les structures nationales de l'industrie de l'armement et d'acquisition seraient redondantes car le bilan technologique et économique de leurs produits est fondamentalement plus mauvais que celui qui pourrait être atteint par une uniformisation européenne. Par voie de conséquence, il s'agit de consolidation ou de centralisation transnationale de l'offre et de la demande sur le marché européen de l'armement ainsi que de normalisation du matériel militaire. L'affaiblissement du protectionnisme national et la création d'une structure de coordination et d'incitation à exploiter des synergies coopératives sont également en faveur de cette approche, tout

comme l'avis selon lequel certains projets technologiques nécessitent une «masse critique» que l'État individuel ne peut garantir. Il existe toutefois également des contre-arguments de poids.

Bien qu'il soit en principe possible de surmonter les obstacles politiques, conceptuels et structurels dès lors que les gouvernements, les armées et les entreprises jouent le jeu, la normalisation ne sera pas nécessairement réalisable et rentable dans tous les domaines techniques. Cela ne sera le cas que si deux dynamiques critiques convergent. D'une part un système universel doit satisfaire les exigences opérationnelles objectivement différentes. D'autre part, la hausse des coûts résultant de la plus grande complexité d'un tel système doit être plus faible que les effets d'échelle et d'association qui peuvent être obtenus par une production de masse.

En amont, il convient de se demander si la PESCO peut être pérenne à long terme en tant que cadre organisationnel et conceptuel de l'innovation technologique. Ensuite, il faut répondre à la question de savoir si l'approche de consolidation, de

La PESCO, peut-elle être pérenne à long terme en tant que cadre organisationnel et conceptuel de l'innovation technologique?

centralisation et de normalisation propagée par la PESCO est praticable dans les cas individuels. Tout comme dans le secteur civil, il existe également dans le secteur militaire un conflit fondamental d'objectifs entre la maximisation de l'efficacité et la maximisation de l'efficacé. Ce dilemme de productivité concerne tous les aspects du processus d'innovation industriel. En fonction de la référence de réussite et conformément au mode d'innovation, des nécessités organisationnelles contradictoires qui correspondent à différentes approches du recensement et de la résolution des problèmes prennent forme. Ces approches intrinsèquement cohérentes mais toutefois contradictoires entre elles s'accompagnent de divers avantages et inconvénients.

Une focalisation sur les gains d'efficacité grâce à des effets d'échelle et d'envergure nécessite une concentration organisationnelle et une standardisation technologique. Cette approche tournée vers les processus implique une compréhension technologique statique et potentiellement stagnante, si bien qu'elle

La PESCO et la Suisse

Plus l'amalgame entre les dimensions d'armement et d'alliances de la PESCO s'intensifie, plus la pression d'ajustement interne et externe sera élevée. La Suisse, centrée sur l'Europe pour l'importation et pour l'exportation de technologies militaires de pointe, a tout intérêt à maintenir de bonnes relations avec ses partenaires commerciaux préférentiels. Cette **interdépendance est néanmoins asymétrique**. En effet, un tarissement éventuel de ces flux de marchandises et de connaissances serait bien plus problématique pour la Suisse que pour l'UE. Cela se manifeste toutefois différemment entre l'UE et la somme des autres pays industriels occidentaux. Si la PESCO accorde à des pays non-membres capables tels que la Suisse un **statut d'association politiquement non contraignant**, toutes les parties prenantes pourraient y trouver leur compte. Si la PESCO devait toutefois servir à long terme de levier d'intégration politique, **l'accès à un futur marché intérieur de l'armement pourrait être entravé pour les pays non-membres et peu enclins à l'intégration**. Une telle démarche radicale serait risquée pour l'UE mais elle ne peut pas être catégoriquement exclue.

La Suisse disposerait des options suivantes dans un tel scénario: 1) L'adhésion complète à la PESCO (ce qui serait équivalent à une adhésion à l'UE et à l'abandon de la neutralité); 2) La consommation passive vis-à-vis de la PESCO ou de fournisseurs extra-européens (en abandonnant ses propres capacités industrielles et en acceptant d'être victime de chantage politique); 3) L'autonomie industrielle (au moins dans le domaine des besoins principaux en techniques d'armement); 4) La coopération à long terme avec des pays non-membres amis (le Royaume-Uni ou la Norvège par exemple). Les options 3) et 4) devraient être adoptées en parallèle.

risque de se révéler inefficace. A cela s'ajoute également la formation de monopoles qui peuvent s'avérer problématiques. A l'inverse, une focalisation sur les *gains d'efficacité* par l'optimisation de la capacité d'adaptation rapportée aux produits exige

Les objectifs avancés sont toujours ambitieux, souvent mal définis, parfois contradictoires et sont presque toujours interprétés de manière différente.

une granularité organisationnelle à petite échelle et une spécialisation technologique. Cette *approche tournée vers les produits* implique une fragmentation qui recèle le risque d'une surcharge économique et institutionnelle, donc de l'inefficacité. A cela s'ajoute également le rétrécissement problématique du spectre d'utilisations de systèmes d'armes dimensionnés de manière puriste. L'accentuation unilatérale de l'une des références de réussite tient ainsi compte de déficits forcés dans l'autre et conduit dans les cas extrêmes à un échec le long des deux dimensions.

Pour que le succès soit au rendez-vous, c'est-à-dire pour qu'elle soit efficace et efficient, la politique d'armement doit allier les logiques spécifiques de l'innovation de produits et de l'innovation de processus. L'équilibre correspondant dépend de nombreux facteurs qui ne sont que partiellement contrôlables. Les expériences antérieures indiquent qu'il existe un potentiel de normalisation dans des contextes de base ou statiques mais que celui-ci diminue avec une complexité ou une dynamique croissante. En la matière, l'Europe devra trouver un compromis qui soit capable de s'adapter à un spectre technologique aussi large que possible.

Lignes de fracture

La PESCO est un exercice d'équilibriste entre des visions de politique européenne divergentes, des nécessités de politique de sécurité et des préférences de politique d'alliances. Les objectifs avancés sont toujours ambitieux, souvent mal définis, parfois contradictoires et sont presque toujours interprétés et hiérarchisés de manière différente. L'approche qui se dessine à

l'heure actuelle souffre toutefois non seulement de conflits d'intérêts et d'objectifs fondamentaux mais également de la problématique théorique de l'innovation. Cela implique que même si ces conflits pouvaient être intégralement surmontés, l'approche actuelle aura du mal à servir de panacée pour l'organisation européenne globale du secteur hautement technologique de l'armement. Les lignes de fracture qui en résultent peuvent être exemplifiées de la manière suivante:

- Horizon stratégique: la PESCO veut être tournée vers les objectifs *et* ouverte aux résultats;
- But et moyens: la PESCO veut placer les objectifs pratiques et techniques au-dessus des objectifs politiques *et vice-versa*;
- Politique d'alliances: la PESCO veut être un complément *et* une alternative à l'OTAN;
- Priorités opérationnelles: la PESCO veut une capacité d'intervention *et* une défense territoriale crédible;
- Marché: la PESCO veut la concurrence *et* la consolidation;
- Technologie: la PESCO veut une innovation radicale *et* le (plus petit) dénominateur commun.

Dans ce contexte, les experts au sein des institutions et dans les capitales de l'UE devront se pencher davantage sur la question de savoir où la coopération en matière d'armement butera à ses limites naturelles et dans quelle mesure il serait judicieux de l'institutionnaliser sous forme de projet de politique d'alliances. Dans cette optique, la devise «form follows function» (la forme suit la fonction) pourrait constituer une ligne directrice adaptée pour la hiérarchisation des objectifs correspondants.

Amos Dossi est chercheur au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich. Ses principaux domaines d'étude sont les dynamiques d'innovation de la technologie militaire conventionnelle.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Lisa Watanabe, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz, Sean Cordey
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000329142

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Le rapprochement des deux Corées No 240
Congo: l'alternance dans la continuité No 239
La diffusion des technologies militaires: mythes et réalités No 238
La présidence suisse du FCS, pilier militaire de l'OSCE No 237
Le maintien de la paix en Afrique: Mali et Somalie No 236
Une protection intelligente pour des villes intelligentes No 235