

La lettre de la RMF UE



Pour la première fois depuis cinq ans, le Conseil européen des 28 chefs d'Etat s'est concentré les 19 et 20 décembre sur les questions de Défense au sein de l'Union européenne. Cet évènement majeur pour les acteurs de la PSDC avait été préparé activement pendant 15 mois. De nombreuses propositions avaient émanées de partout, des structures européennes comme des Nations. Dans un numéro précédent, nous avons détaillé celles de la Commission qui, grande première, s'est intéressée au sujet sous l'angle essentiellement industriel.

Madame Ashton en charge du Service Européen pour l'Action Extérieure a également fait de multiples propositions. Vous trouverez donc dans ce numéro un extrait des conclusions de ce Conseil européen très particulier.

Cette édition nous donne également l'occasion de présenter à nos lecteurs l'ambassadeur Etienne de PONCINS, chef de la mission PSDC « EUCAP NESTOR » dont l'objectif est de renforcer les capacités maritimes dans la corne de l'Afrique et l'Ouest de l'océan Indien.

Excellente année 2014 à tous et bonne lecture !

Général de corps d'armée Gilles ROUBY
Représentant militaire permanent de la France
auprès de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne

SOMMAIRE

Entretien avec Etienne de PONCINS, chef de la mission EUCAP NESTOR.	2
Un Conseil européen sur la Défense au bilan très mitigé.	4
Les propositions de la Haute Représentante.	6
Les conclusions du Conseil de décembre 2013.	7

Présentation

Monsieur l'ambassadeur Etienne de PONCINS, chef de la mission EUCAP NESTOR.



M. Etienne de PONCINS est âgé de 49 ans. Diplomate français, diplômé de l'IEP Paris et ancien élève de l'ENA, il commence sa carrière en 1990 à la Direction de la coopération européenne au ministère des Affaires étrangères français, puis travaille notamment au cabinet de M. Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes. Il est nommé ensuite à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles, avant d'occuper le poste de premier conseiller à l'Ambassade de France à Varsovie. Il rejoint enfin le Secrétariat de la Convention européenne où il travaille auprès du Président Giscard d'Estaing. Il est ensuite le porte-parole de la représentation française auprès de l'UE avant d'occuper à Paris cette fois les fonctions de Directeur de Cabinet des ministres délégués aux

Affaires européennes, Mme Haigneré puis Mme Colonna. Il est nommé Ambassadeur de France en Bulgarie en 2007, puis au Kenya et en Somalie de 2010 à juillet 2013.



Entretien avec Son Excellence Etienne de PONCINS, chef de la mission EUCAP NESTOR.

1. Monsieur l'ambassadeur, dans quelle mesure votre poste précédent d'ambassadeur de la France auprès du Kenya et de la Somalie est un atout dans vos fonctions actuelles ?

Indéniablement, le fait d'avoir été durant trois ans Ambassadeur de France au Kenya et Somalie (le premier Ambassadeur français accrédité depuis plus de 25 ans !) est un atout dans mes fonctions actuelles. En effet la caractéristique de la mission EUCAP Nestor est d'avoir une vocation régionale. C'était d'ailleurs la première fois que l'UE lançait une mission CSDP régionale avec les défis notamment juridiques et sécuritaires inhérents. Nestor couvre 5 pays de la Corne de l'Afrique très différents par ailleurs en terme de gouvernance et de niveau de développement : Djibouti (qui abrite le quartier général), Kenya, Seychelles, Tanzanie et Somalie. Ce dernier est le plus stratégique pour nous puisque la Somalie sort tout juste de plus de 20 ans de guerre civile et reste encore sous la menace du terrorisme. Il possède 3500 kilomètres de côte et abrite l'essentiel des camps de pirates.

Connaitre donc par avance la région et le personnel politique somalien et kenyan m'a grandement facilité la tâche.

2. Quel est le rôle du chef de mission ?

Assez classiquement, son rôle est de fixer le cap, les échéances prioritaires et les objectifs pour les atteindre. C'est également à lui de répondre de l'action de la mission devant ses autorités politiques, le Service européen d'Action extérieure et, au sommet, la Haute Représentante elle-même qui l'a personnellement nommé. Enfin en dernier ressort le chef de mission rend compte devant les Etats membres lors d'auditions régulières devant les ambassadeurs des 28 au Comité politique et de sécurité (COPS).

Il doit aussi veiller à un management inclusif et ouvert d'une mission qui comporte 18 nationalités issues des Etats membres. C'est un défi car les pratiques administratives et culturelles au sein de l'UE restent très différentes. Il est également capital d'assurer un fonctionnement harmonieux entre le siège situé à Djibouti (avec près de 70 membres de la mission) et les autres implantations : 10 personnes à Nairobi, (travaillant essentiellement en direction de la Somalie puisque Nairobi est la « porte d'accès » de la Somalie via les vols de l'Union européenne), 7 aux Seychelles et désormais un agent de liaison à Dar Es Salam.

3. Quel est le bilan de la mission ?

La mission a été lancée en juillet 2012. Elle a connu des débuts difficiles et laborieux dus en particulier aux défis logistiques d'une mission régionale. J'en ai pris la tête un an après son lancement, succédant à l'Amiral français Jacques Launay.

Je suis heureux de vous indiquer que la mission est aujourd'hui bien sur les rails et en mesure de recueillir ses premiers fruits. Nous sommes pleinement opérationnels aux Seychelles et à Djibouti où nous conduisons des actions régulières de formation en direction des garde-côtes et de la marine. Nous menons également de nombreuses activités dans le domaine juridique afin d'établir un environnement juridique qui permette aux Etats bénéficiaires de poursuivre, juger et condamner les auteurs des actes de piraterie. Nous fournissons enfin certains équipements légers pour combler les manques identifiés. Nous avons entamé nos activités en Tanzanie récemment. S'agissant de la Somalie, nous travaillons étroitement avec le gouvernement fédéral (un membre de la mission est basé de façon semi-permanente à Mogadiscio) mais également avec les entités régionales, Somaliland, Puntland et, dans une moindre mesure, Galmudug. Nous avons par exemple organisé des séminaires de formation pour les juges et procureurs du Puntland à Garowe

chef-lieu de cette entité fédérale. Chacun imagine les difficultés pratiques et enjeux sécuritaires rencontrés pour monter de telles formations en plein cœur de la Somalie.

4. Quelles sont les futures échéances ?

Notre intention est désormais de nous concentrer prioritairement sur la Somalie dans sa globalité. Grâce aux efforts internationaux et notamment à la flotte européenne Atalante, la piraterie est contenue en mer. Aucune attaque réussie par les pirates n'est intervenue depuis plus d'un an. Mais ils sont toujours là, présents sur les côtes, à attendre, prêts à passer à l'action. Leurs camps n'ont pas été démantelés. Il importe donc d'accroître notre engagement afin que la Somalie, le gouvernement central comme les entités régionales, y compris le Somaliland et le Puntland, soient en mesure de contrôler leurs eaux territoriales et d'éradiquer définitivement ce fléau criminel.

5. Une partie du mandat de votre mission se rapproche du mandat de l'opération ATALANTE. Comment s'effectue concrètement la coordination ? (partage des interlocuteurs, transfert progressif de responsabilités, mise en place de la complémentarité des actions en mer et sur terre...)

Nous travaillons en effet très étroitement avec l'opération Atalante qui est notre « mission sœur ». Atalante est une mission militaire, Nestor est civile mais notre objectif fondamental reste le même, libérer la Corne de l'Afrique de la piraterie. Nous pouvons même considérer que notre action est complémentaire et que si Nestor remplit sa mission, elle rendra possible la fin de l'opération Atalante.

J'ai tout naturellement des relations très étroites avec l'Amiral Bob Tarrant qui la commande. Atalante nous apporte un soutien quasi-quotidien, notamment en nous permettant d'organiser des séminaires de formation à bord de ses navires, nous affranchissant ainsi des contraintes de sécurité qui nous empêchent d'intervenir à terre en Somalie.

6. Lors de visites de parlementaires européens, certains chefs de mission auraient exprimé les difficultés conjoncturelles et/ou structurelles pour traiter avec les institutions bruxelloises. Quel est votre sentiment ?

J'ai travaillé près de 20 ans tant à Paris qu'à Bruxelles sur les affaires européennes et notamment été un des rédacteurs de la Constitution européenne, devenue le traité de Lisbonne. Je suis donc bien placé pour connaître les arcanes européens. Il faut reconnaître que la complexité des procédures et le nombre des interlocuteurs (SEAE, Commission, Etats membres, Parlement européen etc.) a de quoi dérouter. La situation ne s'est pas améliorée au fil des ans, au contraire.

Le plus difficile est sans doute d'obtenir des indications claires sur ce qui est réellement attendu de vous et, surtout, de disposer des moyens tant humains que logistiques en adéquation pour vous permettre d'atteindre vos objectifs. Mais pour qui sait interpréter les non-dits et se diriger dans le dédale institutionnel européen, ce n'est pas non plus insurmontable. Cette étape franchie et à condition de ne pas oublier de rendre compte très régulièrement au siège (le « reporting » dévore une grande part de notre énergie), chaque chef de mission dispose d'une grande latitude dans l'exécution sur le terrain des instructions.

Et il faut reconnaître qu'au niveau européen les moyens sont là. Notre mission dispose d'un budget de 23 millions d'euros annuels. Largement suffisant pour faire la différence et nous placer au niveau des Etats Unis par exemple. Venant d'une diplomatie nationale, je ressens fortement l'influence supplémentaire considérable que nous procure une action collective de 28 Etats membres, première puissance économique de la planète. Mais le prix à payer pour ce surcroît d'efficacité et d'influence réside sans doute dans la longueur et la complexité des procédures internes.

7. La question de la visibilité de la PSDC et de l'action extérieure de l'UE en général est régulièrement abordée. Dans une région où sont déployés un RSUE, plusieurs délégations, trois missions de l'UE (EUCAP NESTOR, EUTM SOMALIE et EUNAVFOR ATALANTA), des actions de plusieurs DG (ECHO, DEVCO,...), pensez-vous qu'il est souhaitable de résoudre ce problème de visibilité, ou au contraire que certaines actions indirectes apportent de meilleurs résultats sans être sous les feux de la rampe ?

Fondamentalement ma conviction est qu'il est toujours dans notre intérêt de communiquer. Au sein de Nestor nous avons recours à tous les outils de communication moderne : Facebook, Twitter, communiqués sur Internet, etc. Ces instruments extraordinaires nous facilitent grandement la tâche car ils nous permettent de toucher un large public. Tous ceux qui à travers le monde souhaitent savoir ce que nous faisons et pourquoi, peuvent désormais le savoir quasi instantanément. L'image extérieure de la mission en a été transformée. Le public, en particulier somalien, qui nous suit peut ainsi comprendre que nous sommes là au service des populations et des Etats de la Corne de l'Afrique. Nous n'avons pas « d'agenda caché » comme le disent les anglais.

Nous devons également des comptes à ceux qui nous fournissent les moyens évoqués plus haut, c'est-à-dire au contribuable européen. C'est pourquoi il est important de faire connaître notre action. Nous n'avons rien à cacher et au contraire pouvons être fiers de cette action européenne collective qui contribue à un monde plus sûr favorisant le développement des populations de cette partie de l'Afrique.



2008 : un Conseil européen sur la Défense au bilan très mitigé.

1. Extraits des conclusions mentionnées en 2008.

- (...) Le Conseil européen entend remédier à l'insuffisance des moyens disponibles en Europe en améliorant progressivement les capacités civiles et militaires. Cet effort est également la condition pour permettre aux Européens d'assumer de manière crédible et efficace leurs responsabilités dans le cadre d'un partenariat transatlantique rénové, auquel le Conseil européen réaffirme son attachement. À cette fin, il souscrit à la déclaration sur les capacités adoptée par le Conseil, qui fixe des objectifs chiffrés et précis pour que, dans les années à venir, l'UE soit en mesure de mener à bien simultanément, en dehors de son territoire, une série de missions civiles et d'opérations militaires d'envergures différentes, correspondant aux scénarios les plus probables¹.
- La restructuration de la base industrielle et technologique de défense européenne, notamment autour de centres d'excellence européenne évitant les redondances, afin d'assurer sa solidité et sa compétitivité, constitue une nécessité stratégique et économique. Elle appelle un renforcement des mécanismes de gouvernance d'entreprise, un effort accru de recherche et de technologie et une dynamisation du marché européen de l'armement. A cet égard, le Conseil

¹ L'Europe devrait être effectivement capable, dans les années à venir, dans le cadre du niveau d'ambition fixé, notamment de déploiement de 60 000 hommes en 60 jours pour une opération majeure, dans la gamme d'opérations prévues dans l'objectif global 2010 et dans l'objectif global civil 2010, de planifier et de conduire simultanément:

- deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, avec une composante civile adaptée, soutenue par un maximum de 10 000 hommes pendant au moins deux ans;
- deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE;
- une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens (en moins de 10 jours) en tenant compte du rôle premier de chaque État membre à l'égard de ses ressortissants et en recourant au concept d'État pilote consulaire;
- une mission de surveillance / interdiction maritime ou aérienne;
- une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours;
- une douzaine de missions PESD civiles (notamment missions de police, d'État de droit, d'administration civile, de protection civile, de réforme du secteur de sécurité ou d'observation) de différents formats, y compris en situation de réaction rapide, incluant une mission majeure (éventuellement jusqu'à 3 000 experts), qui pourrait durer plusieurs années. Pour ses opérations et missions, l'Union européenne a recours, de façon appropriée et conformément à ses procédures, aux moyens et capacités des États membres, de l'Union européenne et, le cas échéant pour ses opérations militaires, de l'OTAN.

européen appelle à une finalisation rapide des directives sur le transfert intracommunautaire des biens de défense et sur les marchés publics de défense.

Le Conseil européen appuie également la décision de lancer une initiative, inspirée du programme Erasmus, afin de favoriser les échanges de jeunes officiers européens.

➤ Le Conseil européen encourage les efforts du Secrétaire général/Haut Représentant en vue d'établir une nouvelle structure civilo-militaire unique de planification au niveau stratégique pour les opérations et missions de la PESD.

2. Quelques avancées emblématiques ces cinq dernières années.

➤ En 2009, la Commission établit deux directives majeures concernant la passation des marchés dans le domaine de la défense et certains achats sensibles touchant à la sécurité (2009/81/CE) et pour les transferts de produits liés à la défense (2009/43/CE).

➤ Le Haut-représentant, créé par le traité de Lisbonne, bénéficie du service européen pour l'action extérieure (SEAE), institué le 26 juillet 2010 par une décision du Conseil des ministres.

➤ Issu d'une dizaine d'années d'évolution, le commandement du transport aérien européen (EATC) est inauguré officiellement le 1^{er} septembre 2010.

3. Des résultats perfectibles.

Malgré ces avancées, la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) peine à rendre son action visible, tant sur le plan international qu'auprès de la communauté militaire. En effet, les groupements tactiques n'ont jamais été déployés, les échanges de jeunes officiers européens restent des initiatives bilatérales et une très large part de nos produits de Défense provient soit du territoire national de chaque Etat membre, soit de l'extérieur de l'Europe, malgré l'existence d'alternatives européennes.

Le bilan exhaustif est évidemment décevant au regard des ambitions fixées. Rappelons simplement qu'aucun groupe d'Etat ne s'est constitué une diplomatie ou une défense rapidement. Il faudra également du travail et du temps à l'Union européenne pour parvenir à établir un modèle qui donne entière satisfaction.



- **Le 1^{er} janvier 2014 : Début de la présidence européenne de la Grèce.**
- **Du 20 au 21 février : Réunion informelle des ministres de la Défense (Athènes).**
- **Le 15 avril : Conseil affaires étrangères (Défense).**
- **Du 7 au 9 mai : Olympiades des académies militaires.**
- **Le 20 mai : Comité militaire au format CEMAs.**



Les propositions de la Haute représentante pour 2013.

Madame Catherine Ashton, Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a émis un rapport, mettant en relief les points clés à soumettre aux chefs d'état et de gouvernement lors du conseil de décembre.

Document en trois parties, la première reprend le contexte stratégique actuel. La deuxième exprime les propositions et actions à entreprendre pour renforcer la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), et la dernière suggère la voie à suivre pour y parvenir.

1. Le contexte stratégique

Ce rapport mentionne les dernières évolutions géostratégiques :

- A. Une instabilité régionale et internationale croissante.
- Multiplication et interconnexion des acteurs des relations internationales,
 - Disparition de la frontière entre sécurité intérieure et extérieure,
 - Multiplication des couches complexes de gouvernance et des nouveaux modèles d'interdépendance,
 - Multiplication des conflits intra-étatiques (Balkans, printemps arabes, Sahel, corne de l'Afrique, Syrie...).
- B. Les nouveaux défis sécuritaires.
- Aux menaces classiques (prolifération d'armes de destruction massive, terrorisme, états faillis, crime organisé et conflits régionaux), viennent s'ajouter les « nouvelles menaces » telles que les cyber-attaques, les conséquences du changement climatique, l'augmentation de la concurrence pour l'accès à l'énergie, l'eau et à d'autres ressources.
- C. Le « pivot » des USA au profit de l'Asie-Pacifique.
- Le lien transatlantique reste essentiel, et les européens doivent partager le fardeau en s'occupant de leur voisinage.
- D. L'impact de la crise financière.
- Les opérations récentes montrent des manques capacitaires comme le ravitaillement par air, le transport stratégique, le renseignement...
- De plus, globalement, les budgets de défense diminuent à l'Ouest, augmentent ailleurs.
- Enfin, le marché européen de défense, affecté par la crise, demeure important pour nos capacités militaires, tout comme pour les emplois induits, mais surtout pour l'innovation, garante, entre autres, de l'autonomie stratégique.

2. Propositions et actions pour renforcer la PSDC.

Les suggestions sont regroupées en trois « paniers », adoptés pour préparer par domaines les sujets du conseil de décembre.

Panier 1 : Augmenter l'efficacité, la visibilité et l'impact de la PSDC.

- Développer davantage l'approche globale dans la prévention des conflits, la gestion des crises et la stabilisation,
- Travailler en partenariat,
- Répondre aux défis futurs de sécurité («réseau de sécurité»),
- Augmenter notre capacité à relever les défis maritimes et frontaliers,
- Permettre le déploiement des bons moyens, en temps opportun et de manière efficace sur la totalité du spectre des opérations de gestion de crises,
- Mettre l'accent sur la prévention des conflits et la gestion post-confliktuelle,
- Augmenter la visibilité de la PSDC.

Panier 2 : Renforcer le développement des capacités.

- Permettre une coopération européenne de défense systématique et à plus long terme,
- Se concentrer sur la fourniture de capacités clés,
- Faciliter les synergies entre les initiatives bilatérales, sous-régionales, européennes et multilatérales,
- Renforcer les capacités civiles et ses liens avec la PSDC.

Panier 3 : Renforcement de l'industrie européenne de la défense.

- Faire une réalité de la base industrielle technologique de défense européenne (BITDE), plus intégrée, durable, innovatrice et compétitive,
- Stimuler les synergies de R&T entre civils et militaires,

3. La voie à suivre.

Madame Ashton cite, en introduction de cette partie, une phrase prononcée devant l'Agence européenne de défense (AED) : « ... Ce que nous devons nous assurer d'obtenir, c'est la volonté politique du plus haut niveau ».

A cet effet, le rapport précise une série de mesures que l'on pourrait regrouper en trois points :

- D'abord, la nécessité de faire émerger des propositions concrètes, exploitables politiquement par les chefs d'état et de gouvernement. Dans cette optique, les conseils des ministres du 18 et 19 novembre et le « tableau de bord » de l'Agence Européenne de Défense sont des sources essentielles pour la définition de ces engagements politiques.
- Ensuite, définir et donner des missions aux organismes idoines de l'UE pour des approfondissements dans certains domaines, et ainsi exploiter au mieux le dernier traité en vigueur (traité de Lisbonne).
- Enfin, mettre en place un solide processus de suivi pour surveiller les progrès et avancées, maintenir le rythme et donner une nouvelle impulsion à la PSDC, y compris en améliorant les aspects budgétaires.

Ainsi, bien que de nombreux officiels craignaient de voir le Conseil européen sur la sécurité et la défense de décembre se transformer en discussions industrielles et commerciales, la haute représentante explore de nombreuses pistes et émet des propositions couvrant l'ensemble du spectre de la PSDC.



- Le **général (IT) Massimo MINGIARDI** prendra les fonctions de *Mission commander* de EUTM Somalia à compter du 15 février 2014.
- Le **contre-amiral Hervé BLEJEAN** a pris les fonctions de *Force commander* dans la mission EUNAVFOR ATALANTA depuis le 6 décembre pour une durée de quatre mois.



Les conclusions du Conseil de décembre 2013.

Les organismes bruxellois ont préparé en amont les grandes lignes de ce Conseil européen. Les conclusions, par domaine, valident notamment les propositions suivantes.

1. La visibilité et l'efficacité de la PSDC.

Le Conseil a abordé ce thème et milite pour un renforcement de l'efficacité de l'approche globale.

Cela passerait par un développement plus profond des collaborations avec nos partenaires, en particulier l'ONU, l'OTAN, l'Union africaine, les partenaires stratégiques et les Etats partenaires dans un esprit de renforcement mutuel et de complémentarité.

En outre, une nouvelle approche du mécanisme de réponse rapide, à travers les groupements tactiques, devrait rendre ces forces plus flexibles et plus facilement employables. De plus, une révision des mécanismes de financement des missions civiles permettrait une souplesse d'emploi accrue.

Enfin, le Conseil s'est prononcé pour la mise en place de la stratégie de sécurité maritime dès 2014 et pour la création d'un cadre politique sur la cyber défense.

2. Le développement des capacités de Défense.

Le conseil a bien accueilli voire soutenu quelques programmes développés et approuvés par certains Etats membres dans le cadre de l'Agence Européenne de Défense dont, entre autres :

- la préparation d'un programme de génération future de drones MALE,
- le ravitaillement en vol,
- la préparation d'une future génération de satellites gouvernementaux de communication.

3. Le renforcement de l'industrie européenne de Défense.

La santé de l'industrie de Défense est primordiale pour les emplois et le poids économique qu'elle représente, mais surtout pour l'autonomie stratégique européenne.

De ce constat initial, le Conseil cherche à protéger, voire à promouvoir cette industrie en invoquant des points tels que :

- la nécessité de la recherche duale ;
- le développement de procédures de normalisation et de certification pour réduire le coût, harmoniser l'expression des besoins et accroître l'interopérabilité, des équipements de Défense ;
- la facilitation de l'accès au marché de Défense pour les petites et moyennes entreprises, la sécurité des approvisionnements, notamment en matière première.

Ainsi, ce conseil européen a permis la mise en place d'un plan de travail précis, assorti d'échéances. En outre, il a permis dans le contexte particulier de l'engagement militaire français en République centrafricaine et de la réticence britannique à créer une coopération structurée permanente au niveau de l'Union européenne, d'une part de lancer officiellement les travaux d'étude pour mener une action - civile ou militaire - en Centrafrique, et d'autre part d'amorcer la révision du financement des opérations militaires. Enfin, et c'est peut-être le plus important après une éclipse de cinq ans du sujet Défense en Conseil européen, un rendez-vous a été fixé au premier semestre 2015 entre chefs d'état pour juger des progrès effectués, entériner les avancées et sans doute lancer de nouveaux projets.

*Pour s'abonner à la diffusion
numérique :*

[repmilue.bruxelles-
dfra@diplomatie.gouv.fr](mailto:repmilue.bruxelles-dfra@diplomatie.gouv.fr)

*Rédacteur en chef :
Capitaine (TA) Sébastien DUMAS*

*Pour retrouver les numéros
précédents de la Lettre
d'information RMF :*

