

Comprendre l'UE après la Libye... et le Royaume-Uni Puissance civile et puissance militaire

Par **Federico Santopinto**, chercheur au GRIP

20 décembre 2011

Résumé

Au-delà de ses frontières, lorsqu'elle fait face aux principaux défis sécuritaires internationaux, l'Union européenne se comprend moins par ce qu'elle est que par ce qu'elle n'est pas. L'objectif de cet article est de démontrer que, malgré plus de 10 années de politique européenne de sécurité et de défense, l'UE n'a guère acquis de compétences militaires. Tant que le Royaume-Uni restera au cœur du projet de défense européenne, l'Union est destinée à rester un acteur civil. Or, la coopération structurée permanente introduite par le traité de Lisbonne pourrait être à l'Europe de la défense ce que le nouveau traité économique et budgétaire, que seuls 26 États membres se sont engagés à adopter en décembre 2011, sera à l'euro.

Mots clés : Union européenne (UE), Europe de la défense, PESC, PSDC, gestion des crises, Royaume-Uni.

Abstract

Understanding the EU after Libya... and the United Kingdom Civil and military power

Beyond its borders, when faced with major international security challenges, the European Union is rather understood for what it is not than for what it really is. This paper aims at demonstrating that, despite more than 10 years of European Security and Defence Policy, the EU has hardly gained military skills. As long as the United Kingdom will remain at the heart of the European defense project, the Union is destined to remain a civilian actor. However, the permanent structured cooperation introduced by the Lisbon Treaty could be as important for the Europe of defense as the new economic treaty, which only 26 Members States have pledged to adopt in December 2011, is for the euro.

Keywords: European Union (EU), European defense, CFSP, ESDP, crisis management, United Kingdom.

Citation :

SANTOPINTO Federico, *Comprendre l'UE après la Libye... et le Royaume-Uni*, Note d'Analyse du GRIP, 20 décembre 2011, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-12-20_FR_F-SANTOPINTO.pdf



Introduction

Lorsque on évoque l'émergence des nouvelles puissances pour imaginer le monde de demain, on pense à la Chine, à l'Inde, au Brésil ou au retour de la Russie sur la scène internationale, mais jamais à l'Union européenne (UE). Ce réflexe est parlant : l'Europe de la défense, lancée il y a maintenant plus de dix ans, n'a pas transformé l'UE en un acteur stratégique global, et personne ne s'attend à ce qu'elle le devienne un jour. L'Union apparaît plutôt comme un objet international non identifié, doté de compétences parcellaires en matière de défense et de gestion des crises, dont le rôle et la teneur sont restés, jusqu'ici, difficiles à appréhender.

Les crises libyenne et ivoirienne auront ainsi eu le mérite de dissiper ces ambiguïtés. Le puzzle lancé à Saint-Malo en décembre 1998 commence à prendre forme¹. En réalité, ces conflits, analysés à travers le prisme de l'intégration européenne, ne font qu'entériner ce que les précédentes crises en Afghanistan, en Irak, au Liban ou en Géorgie avaient déjà mis en exergue². Depuis qu'elle a été créée, en 1999, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) n'a pas conféré à l'Union européenne la capacité d'intervenir dans l'urgence face aux grands défis sécuritaires internationaux, encore moins d'utiliser la force. Son rôle a d'ailleurs été très clairement explicité par le Haut représentant pour la politique étrangère de l'Union, Catherine Ashton : en Libye comme ailleurs, Bruxelles doit agir sur le plan économique et humanitaire, en laissant toute action militaire à l'OTAN ou à ses États membres³. Elle peut certes servir de forum de discussion entre ses membres, mais, selon Ashton, elle doit se concentrer surtout sur la stabilisation à long terme, en se déployant donc *a posteriori*⁴.

1. L'Europe britannique de la défense

Quel bilan doit-on dès lors tirer des douze dernières, longues et laborieuses années d'intégration en matière de défense et de politique étrangère, culminant dans la ratification du traité de Lisbonne ? Avant tout bilan, il convient de souligner que si le nouveau traité tente, de manière incertaine, de rationaliser les compétences extérieures dispersées dans les méandres des institutions européennes, il n'attribue aucun nouveau pouvoir à l'Union dans ce domaine. En cela, les dispositions de celle qui était autrefois appelée emphatiquement Constitution pour l'Europe, ressemblent davantage à un règlement administratif d'ordre intérieur qu'à une nouvelle étape destinée à approfondir le processus d'intégration⁵. Les articles relatifs à une forme inédite de

1. L'Europe de la défense fut lancée en décembre 1998, lors d'un sommet franco-britannique à Saint-Malo entre Jacques Chirac et Tony Blair.

2. SANTOPINTO Federico, « L'armée mexicaine de l'UE », Le Monde diplomatique, janvier 2010.

3. GROS-VERHEYDE Nicolas, Ashton pense à une opération humanitaire en Libye, <http://www.bruxelles2.eu/zones/maghreb/cathy-ashton-pense-a-etudier-une-operation-pesdc-de-soutien-humanitaire-en-libye.html>

4. En août 2011, un diplomate européen a affirmé au blog Bruxelles 2 qu'il fallait mettre l'UE en ordre de bataille... pour le jour après la chute de Kadhafi. Lire GROS-VERHEYDE Nicolas, Les 27 examinent ce qu'ils peuvent faire en Libye...le jour après... <http://www.bruxelles2.eu/zones/maghreb/les-27-examinent-ce-qu'ils-peuvent-faire-en-libye.html>

5. Cette expression est empruntée à Michel Rocard, qui avait qualifié la Constitution pour l'Europe comme un simple règlement d'ordre intérieur. Sur les dispositions du traité de Lisbonne en matière de relations extérieures, voir <http://lisbonne-traite.grip.org>.

coopération renforcée dans le domaine de la défense (la coopération structurée permanente), pourraient être la seule exception, mais, à ce jour, ils sont restés lettre morte.

Durant la décennie qui a précédé Lisbonne, néanmoins, Bruxelles a su développer des outils de gestion de crises qui lui ont permis de déployer de nombreuses opérations sur le terrain, principalement à caractère civil, mais aussi militaire. Bien que ces opérations aient été, dans la plupart des cas, de taille réduite et de mandat restreint, elles ont indéniablement permis à l'UE de se tailler, au sein de la communauté internationale, un rôle dont elle ne disposait pas auparavant.

Ce rôle, toutefois, ne doit pas induire en erreur. Paradoxalement, les nouvelles compétences militaires acquises depuis 1999 ont renforcé le caractère essentiellement civil de l'Union, plutôt que de lui avoir conféré une forme embryonnaire de puissance militaire.

Dans un ouvrage sur les États-Unis, dont l'action et la politique de puissance est comparée à celle de l'Europe, Zaki Laidi nous éclaire à ce sujet. Il constate que « l'Europe envisage de mener des opérations militaires non pour faire la guerre mais pour éviter de la faire »⁶. La doctrine européenne a établi trois cas de figure pouvant amener l'UE à envoyer une mission militaire au-delà de ses frontières (celles-ci ont été ensuite détaillées dans le traité de Lisbonne) : (1) les missions humanitaires ou d'évacuation, (2) le maintien de la paix, (3) l'envoi de force de combat pour le rétablissement de la paix. Or, Laidi constate qu'aucune des opérations militaires menées jusqu'à présent par l'Union ne cadre avec la troisième catégorie, celle qui concerne le rétablissement de la paix par la force. À ce jour, l'UE ne dispose ni des capacités décisionnelles, ni de la volonté politique nécessaire pour le faire. Bref, la PSDC n'a pas conféré à l'UE la capacité de combattre.



<http://www.presseurop.eu/en/content/article/562781-european-diplomacy-disarmed>

Les opérations militaires menées par Bruxelles jusqu'à présent semblent confirmer ce point de vue. On constatera, en premier lieu, que l'UE n'est pas présente militairement en Afghanistan. En guerre, le sceptre revient inévitablement aux États nationaux ou à l'OTAN. Les missions militaires européennes déployées dans les Balkans ou en Afrique, par ailleurs, n'ont jamais comporté de

combats à haute intensité. Dans les Balkans, la paix (fragile) fut certes imposée par la force, mais par celle de l'OTAN et non de l'Union européenne, qui est intervenue *a posteriori*, lorsque l'enjeu était d'éviter un retour de la guerre. Pour ce qui concerne les trois principales missions militaires menées en Afrique jusqu'à présent (Artemis en 2003, EUFOR Congo en 2006 et EUFOR Tchad en 2007), elles devaient se limiter à sécuriser des régions bien circonscrites, et ce dans un laps de temps relativement court, dans un but essentiellement humanitaire. Quant à l'opération navale ATALANTA au large des côtes somaliennes, elle ressemble plus à une mission de garde-côte ou de police pour lutter contre la piraterie, qu'à une action militaire devant rétablir la paix.

Le rôle joué par les Européens lors du conflit qui opposa Israël au Hezbollah libanais en 2006 a été sans doute encore plus emblématique. Car à cette occasion, pour la première fois, l'Europe s'est présentée au rendez-vous à l'heure, en intervenant rapidement, et de manière assertive, dans une

6. LAIDI, Zaki, *Le monde selon Obama*, p. 241, 2010, Ed. Stock.

crise où ni les États-Unis ni l'OTAN ne pouvaient agir. Mais si l'initiative a bien été européenne, elle n'émanait pas de l'Union européenne. En agissant dans le dos de Bruxelles, l'Italie et la France ont proposé d'envoyer une force d'interposition entre les belligérants sous le drapeau de l'ONUFIL, l'éphémère mission onusienne déjà présente sur le terrain. Or, l'efficacité de leur action s'explique surtout par le contournement des institutions européennes, au sein desquelles toute initiative aurait été bien plus lente et laborieuse. Par ailleurs, la mission en question, mise sous l'égide de l'ONU, présente des caractéristiques similaires à celles des missions de l'Union : elle a pour but de s'interposer aux belligérants afin de préserver le cessez-le-feu arrangé entre eux, donc d'éviter le retour de la guerre.

En Géorgie, deux ans plus tard, la dynamique des événements n'a pas été très différente, bien que l'UE ait agi cette fois essentiellement sur le plan diplomatique. La médiation décidée de Nicolas Sarkozy, qui détenait la présidence tournante de l'Union lorsque les troupes russes et géorgiennes ont déclenché les hostilités, a permis d'arracher un cessez-le-feu aux belligérants que seuls des Européens pouvaient obtenir. Mais à nouveau, c'est grâce au contournement des institutions de l'UE, et non sans créer une certaine mauvaise humeur parmi les membres UE d'Europe centrale, que le président français a pu agir dans l'urgence, en proposant une solution européenne à la crise. C'est d'ailleurs un coup de chance que la France ait exercé la présidence de l'Union à ce moment-là : le semestre précédent celle-ci était détenue par la Slovénie, et celui d'après par la République tchèque. Il est difficile d'imaginer que ces pays auraient agi dans le même sens, et avec autant d'énergie et d'efficacité (quant à Catherine Ashton, on peut se demander si elle aurait tout simplement agi). La mission d'observateurs militaires que l'UE a déployée par la suite pour contrôler la cessation des hostilités s'explique, elle aussi, par les impératifs du maintien de la paix, et non par son imposition.

Autant d'exemples qui démontrent qu'à ce jour, l'UE n'est pas en mesure d'utiliser la force par exemple pour déloger un dictateur comme Mouammar Kadhafi ou un usurpateur électoral comme Laurent Gbagbo. L'idée de mener de véritables actions de combat pour contribuer de manière décisive à la résolution d'une crise n'a jamais effleuré les leaders européens lorsqu'ils siègent à Bruxelles. Et les divisions politiques et stratégiques entre États membres ne suffisent pas à expliquer ce fait. L'effacement de l'UE dans le conflit libyen n'est pas uniquement le fruit de la dissension allemande face à l'option militaire. Berlin est membre de l'UE autant qu'elle est membre de l'Alliance atlantique. Or, cela n'a pas empêché l'OTAN d'assumer le commandement de l'opération « Unified Protector » contre les troupes fidèles au dictateur libyen. La paralysie des institutions européennes s'explique plus simplement par le fait que les capitales nationales n'entendent pas gérer leur force militaire en leur sein. Contrairement à l'Alliance, l'Union européenne est un projet d'intégration politique dont les chancelleries, au-delà des discours officiels, se méfient.

Les finalités de la PSDC sont donc ailleurs. Celle-ci a été pensée avant tout pour promouvoir la fameuse et tant écriée mutualisation des capacités militaires européennes, dans le but de les rendre plus performantes et moins coûteuses. Des capacités, destinées à rester néanmoins nationales. Enfin, comme on l'a vu, la PSDC doit consentir le déploiement de troupes dans une logique humanitaire ou policière plutôt que militaire. Et ce, dans un but bien précis : celui de créer les conditions indispensables au déploiement de toute cette panoplie d'incitants civils à la paix qui représentent le véritable atout de l'UE dans le monde (aide humanitaire, aide à la reconstruction et à la démobilisation, coopération au développement et conditionnalité politique qui l'accompagne, réforme du secteur de sécurité, etc.).

Ainsi, les outils militaires développés par l'UE doivent être considérés comme des moyens auxiliaires et complémentaires aux outils civils de gestion des crises, qui restent prépondérant dans l'approche de Bruxelles. En ce sens, la PSDC n'a pas fait de l'Union un acteur militaire, mais elle en a renforcé sa dimension civile.

Cette évidence ne se déduit pas simplement par les exemples concrets ici reportés. Elle est écrite noir sur blanc dans un important document de l'Agence européenne de défense publié en 2006, dans le but d'identifier les besoins militaires européens à l'horizon 2025⁷. Dans ce texte on peut lire que les actions militaires européennes, selon l'Agence, ne nécessitent pas forcément la conduite de batailles, et que l'objectif poursuivi est la stabilité et non la victoire. Une stabilité nécessaire à déployer l'aide au développement de l'UE et la conditionnalité politique qui l'accompagne. Ce qui permet à Zaki Laidi d'affirmer que « l'action militaire de l'Europe s'apparente davantage à celle d'un scalpel qu'à celle d'un glaive »⁸.

Le rôle que les États membres sont disposés à céder à la PSDC est dès lors le même que celui qui est attribué à la coopération au développement : un rôle qui, face aux grandes crises internationales, doit se jouer essentiellement dans un deuxième temps, afin de stabiliser une situation que l'UE en tant qu'institution n'aura pourtant pas contribué à déterminer.



David Cameron (<http://archbishop-cranmer.blogspot.com/>)

Douze ans après son lancement, c'est donc une vision très britannique de la défense européenne qui s'est imposée au sein de l'Union. Cette vision a une implication concrète bien précise : l'UE n'est en mesure d'agir que lorsque les jeux sont déjà faits, pour les consolider. Les principales orientations politiques qui infléchiront le cours des événements d'une crise restent en effet dans les mains des États membres qui, dans un jeu

diplomatique encore bien westphalien, rivalisent et négocient sur la base d'intérêts souvent divergents. Une fois l'orientation imprimée (éventuellement à travers le recours à la force), et lorsque le moment décisif de la crise sera passé, l'UE pourra se déployer à des fins de stabilisation. En cela, elle ne peut être considérée comme un véritable décideur politique : elle semble être davantage un instrument qu'un acteur international. Ainsi, en Libye comme en Côte d'Ivoire, Bruxelles pourrait faire, aujourd'hui, ce qu'elle ne pouvait faire hier : envoyer une mission militaire ou civile de gestion des crises.

2. Une autre Europe de la défense

La puissance fondamentalement civile qui caractérise l'action de l'UE est mise en danger par la crise de l'euro, car elle dépend bien plus de l'image que l'Union donne d'elle-même que de son action. Comme Sven Biscop l'a clairement mis en exergue, l'influence que l'UE est en mesure d'exercer dans le monde, ce *soft power* qui reste sa principale carte de visite sur la scène internationale, dépend d'un système socio-économique perçu comme exemplaire, mais

7. European Defence Agency, An Initial Long Term Vision for European Defence Capability and Capacity, 2006, http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/133238_en.htm

8. LAIDI, Zaki, La norme sans la force, deuxième édition, p. 27, 2008, Sciences Po - Les Presses.

aujourd'hui en péril. L'euro, souligne Biscop, n'est pas une fin en soi mais un moyen au service d'un modèle sociétal en mesure d'exercer une véritable force d'attraction dans le monde. Sauver la monnaie unique à n'importe quel prix social équivaut à désintégrer ce modèle et à diluer la capacité d'influence qui en découle⁹.

Les liens entre le sort de l'euro et la politique extérieure de l'Union ne sont pas confinés à la seule dimension civile de celle-ci, car la manière dont la crise de la dette publique sera gérée pourrait servir d'exemple sur le front militaire, en changeant la nature de l'Europe de la défense. À ce propos, le moment est venu de remettre en cause un dogme qui plane sur l'Europe de la défense depuis qu'elle a été lancée : l'idée que celle-ci ne puisse se faire sans le Royaume-Uni, qu'il ne puisse y avoir une Europe à deux vitesses sans que Londres ne soit dans le premier cercle. Cette idée, qui fut principalement celle de Javier Solana, a dominé le débat entre experts et décideurs politiques pendant plus de dix longues années. Mais elle a été remise en cause par le Conseil européen lui-même les 8 et 9 décembre 2011, lorsque 26 États membres ont décidé d'adopter un nouveau traité en matière d'intégration économique et budgétaire, cette fois-ci sans les Britanniques.

Or, la coopération structurée permanente (CSP) introduite à Lisbonne pourrait jouer un rôle similaire à celui que le nouveau traité à 26 (bientôt 27, avec la Croatie) devrait détenir sur le versant économique¹⁰. La CSP présente en effet une caractéristique inédite dans le domaine de la défense : elle peut être instituée via un vote à majorité qualifiée. Cette initiative a donc bel et bien été pensée dans le but de créer une Europe à deux vitesses. *A priori*, celle-ci pourrait voir le jour sans la participation du Royaume-Uni, une hypothèse qui circule d'ailleurs déjà dans les couloirs de Bruxelles¹¹. Mais le traité de Lisbonne stipule aussi que la CSP doit s'adresser aux pays « *qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires* »¹² et qui entendent s'unir sur la base, entre autre, d'« *objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense* »¹³, ce qui complique une éventuelle exclusion britannique. Londres est en effet, avec la France, le pays européen le plus performant en matière militaire.

Toutefois, on ne peut oublier que ces dispositions ont été pensées et rédigées en 2002 et 2003, dans un contexte bien différent de celui dans lequel verse aujourd'hui l'Union européenne. Elles ne peuvent être prises à la lettre, ce qui serait d'ailleurs contraire à l'esprit des traités européens en général, qui se veulent flexibles. En outre, la CSP ne peut imposer une augmentation des dépenses militaires ou des investissements dans l'absolu. Premièrement parce qu'une telle exigence, irréaliste dans le contexte économique actuel, ne servirait à rien. Deuxièmement, parce que les États disposés à approfondir leur intégration ne sont pas toujours les plus « vertueux » en matière militaire : on risquerait de se retrouver, en effet, dans un cas de figure où ceux qui veulent (par exemple la Belgique) ne peuvent pas pour des raisons budgétaires, et ceux qui peuvent (par exemple le Royaume-Uni) ne veulent pas pour des raisons politiques.

9. BISCOP Sven, « Foreign Policy and the Euro : We Have an Idea », Security Policy Brief, n° 30, novembre 2011, Egmont Institute.

10. Pour plus d'information au sujet de la CSP, lire SANTOPINTO Federico, « Bataille diplomatique sur fond de coopération structurée permanente », Les Notes d'Analyse du GRIP, 7 février 2009.

11. Lire par exemple l'éditorial du lieutenant-général de l'armée espagnole et ancien commandant de l'Eurocorps Pedro Pitarch « Mettre un terme au petit jeu de l'opt in/out », Europe Diplomatie & Défense, n° 474 du 15 décembre 2011.

12. Article 42.6 du traité sur l'UE, tel que modifié par le traité de Lisbonne.

13. Article 2 du Protocole n° 10 sur la Coopération structurée permanente.

La coopération structurée permanente n'aura de sens que si elle permet de faire ce qui ne peut être fait à vingt-huit. Elle devrait donc concerner principalement les pays qui sont attachés aux processus d'intégration européenne. En d'autres termes, les fameux critères d'adhésion à la CSP ne devraient pas être purement techniques : ils doivent être surtout politiques. Ils doivent refléter un engagement de fond envers l'intégration européenne, souscrit, par exemple, à travers une déclaration officielle qui soit en mesure d'identifier une ambition géopolitique et une stratégie commune, au service de l'intégration. Bref, la coopération structurée permanente doit avoir une âme¹⁴.

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie

Le **Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP)**, créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >

Federico Santopinto est chercheur au GRIP, spécialiste des questions portant sur l'intégration européenne en matière de politique étrangère et de défense. Il est en outre vice-Chair et administrateur d'un réseau de centres de recherche européens financé par le programme COST de l'UE. Enfin, Federico Santopinto a été observateur électoral de court et de long terme pour l'UE dans plusieurs pays post-conflit.

14. SANTOPINTO Federico, « Des capacités militaires sans capacités politiques ? Pourquoi la CSP ne devrait pas être trop inclusive », Note d'Analyse du GRIP, 14 septembre 2010, <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=874>.