

On dit souvent de la défense européenne qu'elle est en hibernation depuis un bon moment. Eh bien, elle ferait mieux d'y rester, plutôt que d'être ressuscitée sur la base du rapport que la Haute représentante vient de présenter en vue du sommet de décembre. Car ledit rapport essaie de cacher son manque d'ambition réelle pour la PSDC (politique de sécurité et de défense commune de l'UE) derrière des initiatives qui, dans ce cadre, ne pourront faire que des dégâts. Mais soyons justes. Accordons-lui au moins d'avoir fait le bon constat. En effet, les trois explications que le rapport avance au départ pour justifier l'importance des efforts de défense sont tout à fait valables (à savoir l'aspect politique pour ce qui est du rôle de l'Europe sur la scène mondiale ; opérationnel quant à disposer de la capacité militaire d'agir le cas échéant ; économique enfin pour soutenir l'innovation, l'emploi et la croissance).



Alors, justement. Le seul petit défaut du document est d'avoir oublié que les Vingt-huit ne sont d'accord sur aucun des trois. Ni sur le rôle à tenir dans le monde (indépendant ou à la remorque de Washington), ni sur l'action militaire (à envisager comme telle ou seulement en appoint à des missions civilo-humanitaires), ni sur le volet économique (où la protection, ou pas, de nos atouts stratégiques fait débat, ainsi que le rôle à jouer, ou pas, par l'Etat). La PSDC a passé ses quinze premières années à essayer de trouver un dénominateur commun à ces divergences – et le nombre des Etats membres a presque doublé entre-temps. Aujourd'hui, dans les faits, tout le monde se rend à l'évidence. La PSDC ne dépassera pas le stade des « petites initiatives sympathiques », pour reprendre les mots d'Hubert Védrine, « où l'Europe - gentille fille - rend service ».

Dans ces conditions, la seule chose que l'on puisse espérer dans ce domaine de la part de l'UE, c'est de limiter les dégâts et arrêter l'illusion. Notamment pour préserver la possibilité de voir une véritable défense européenne se mettre en place un jour (entre ceux qui entendent cette expression littéralement, c'est-à-dire à la fois comme « européenne » et comme « défense »). Beau projet. Mais il faut d'abord que l'on en finisse avec la déresponsabilisation des Etats à laquelle la PSDC sert de couverture. Et que les initiatives prises dans le cadre de la politique européenne de défense de l'UE au moins ne nuisent plus.

Contexte stratégique, contraintes politiques, approche globale

Quelques remarques préliminaires sur le [rapport Ashton](#), supposé être une contribution cruciale en vue du sommet « Défense » de décembre prochain. D'abord sur le style. On se sentirait tellement plus confortable sans les tournures à la Bruce Willis, du genre « nous devons passer du bavardage aux actes ». Pas besoin de singer les textes US/OTAN au niveau de la forme pour faire preuve d'allégeance, le contenu est déjà amplement suffisant.

La première partie se propose d'évoquer le contexte stratégique. Le but est de mettre en relief les changements survenus après [La stratégie européenne de sécurité de 2003](#) (et son [complément de 2008](#)). En effet, le pivot US et la crise financière sont bel et bien des nouveautés depuis. Sauf que le premier ne fait qu'enlever [une feuille de vigne](#), et la seconde

est à peine plus qu'un accélérateur. Les deux pouvant servir de prétexte à des politiques diamétralement opposées, en fonction du choix de chacun.

Le rôle de la PSDC (politique de sécurité et de défense commune de l'UE) comme « fournisseur de sécurité » est identifié comme tel à plusieurs reprises. C'est même vu comme l'accomplissement n°1 de ses quinze premières années. Ce qui est fort sympathique, mais cache à peine que, dans cette lecture, l'UE a vocation à « fournir la sécurité » à tout le monde et n'importe qui...sauf à ses propres citoyens (la défense collective étant une compétence strictement réservée à l'Alliance atlantique).

Après avoir constaté que « il n'y a pas d'accord sur la vision à long terme de la PSDC », les appels à plus de partage et de mise en commun, ainsi que les sempiternels reproches contre la « fragmentation » n'ont carrément aucun sens. Evidemment que l'on rechigne à se lier définitivement avec ceux dont on ne partage pas les plans.

Sans surprise, [l'approche globale](#) est glorifiée tout au long du document. En faisant mine de découvrir l'évidence : pour traiter les conflits et les crises, on a besoin de toute la palette d'instruments. C'est ce que l'on a toujours fait, et c'est ce que l'on continuera de faire. Pas besoin pour cela d'étouffer le volet militaire. A moins que cela ne soit justement le but de l'exercice. Dans ce cas, on comprend tout de suite mieux l'enthousiasme pour la marginalisation en cours du personnel en uniforme sous le slogan de la coordination/fusion, de même que pour leur éparpillement envisagé au prétexte de mieux partager l'expertise.

Relations Union européenne - OTAN

Le paragraphe consacré aux relations UE-OTAN est un classique du genre. Il préconise toujours plus de coopération, en tissant des liens toujours plus étroits entre l'UE et l'Alliance. Ce qui n'est pas un mal en soi. Sauf quand on connaît ce qu'il y a derrière ces formules toutes faites. Rappelons qu'au lancement de la PSDC (la politique de sécurité et de défense commune de l'UE), la France était extrêmement vigilante à ne pas laisser « la fleur délicate de la défense européenne se faire écraser dans une embrassade avec le géant militaire qu'est l'OTAN ». A l'époque, même [une étude](#) du *Center for European Reform* britannique admet, tout en prêchant pour l'inverse, que « les inquiétudes françaises vis-à-vis des priorités US ne sont pas complètement sans fondement ».

Avançons rapidement, pour voir où nous en sommes aujourd'hui. Pour l'exemple, le Secrétaire général de l'OTAN est devenu un participant régulier aux réunions des ministres de la défense de l'UE. La plupart des représentants militaires ont une double casquette à la fois OTAN et UE (la France elle-même s'y est résignée finalement, ne laissant à part que la Belgique, le Luxembourg et la Grèce). Petit détail révélateur de leur approche otanisée : ils passent en règle générale 6 jours sur 7 au quartier général de l'Alliance, même quand ils discutent de la PSDC.

Surtout, un éventuel re-transfert de la PSDC sous l'aile de l'OTAN est évoqué de plus en plus ouvertement. Le ministre letton de la défense avait recommandé une telle « fusion » dès l'an dernier en public, et des experts éminents se penchent déjà sur les modalités du « rapprochement ». C'est dans ce climat qu'il faut apprécier l'appel du rapport Ashton à « faire

disparaître les obstacles restants ».

Le document se dit d'abord « engagé pour garantir la complémentarité » entre l'UE et l'Alliance. Cette fameuse complémentarité dont un ancien chef de l'Etat-major de l'UE avait noté que ce n'était qu'un paravent. Pour le général Jean-Paul Perruche, il s'agit en réalité de restrictions imposées à l'Europe de la défense (pas de défense collective, d'autonomie stratégique et d'autres lubies du même genre).

Le rapport Ashton suggère ensuite de travailler main dans la main en matière de « nouvelles menaces ». Rien ne pourrait faire plus plaisir aux bureaucrates atlantistes. Car il s'agit de questions traditionnellement traitées au sein de l'UE, et dans lesquelles l'Alliance vient de s'immiscer de façon très controversée (telle l'énergie ou le climat).

Finalement, le texte note que « le développement des capacités dans l'Union va également renforcer l'Alliance ». Cette dernière s'en moque d'ailleurs royalement, puisqu'en riposte à l'initiative de partage des capacités de l'UE (*pooling&sharing*) elle avait lancé la sienne, appelée *Smart Defence*. L'enjeu n'est pas mince. Le programme OTAN est en effet un cheval de Troie pour les standards et les industries américains. Avec, comme corollaire, le copiage de leur « manière de faire la guerre ».

Dans ce contexte, on aurait préféré voir le rapport Ashton mettre l'accent sur la nécessaire coordination UE-OTAN, certes, mais sans plus de zèle. Surtout en insistant sur la démarcation nette entre les deux organisations, ainsi que sur leurs autonomies respectives. Une tournure de phrase habituelle, plutôt lourde de sens ces temps-ci. Et qui aurait gagné à être réitérée ici de façon ferme, en lieu et place des multiples louanges sur la PSDC comme un projet superbement « ouvert ».

Propositions concrètes, opérations militaires

Les mesures concrètes proposées dans le rapport Ashton afin d'améliorer la capacité de réaction rapide de l'UE aux crises ne sont guère surprenantes. Par contre un seul élément, le plus important, surprend par son absence. Il s'agit du vieux serpent de mer du Quartier général militaire européen (pour la planification et la conduite des opérations UE), dont la nécessité est aujourd'hui reconnue de tous, sauf le Royaume-Uni qui en fait sa ligne rouge. Le rapport n'en dit même pas un mot. Or s'il y a une mesure susceptible à la fois de réduire le temps de réaction aux crises, d'assurer la continuité, de permettre un véritable retour d'expérience et de supprimer les doublons entre 5 structures nationales différentes ; cette mesure est bien celle-là. Dommage de la passer sous silence.

Pour ce qui est des autres propositions, la plupart d'entre elles soit concernent le volet civil uniquement, soit sont déjà dans les tuyaux depuis un bon bout de temps (groupements tactiques à structure modulaire, planification d'avance, procédures accélérées pour la prise de décision, fonds de lancement). Rien d'étonnant, il s'agit de trouver les moyens qui faciliteraient la génération des forces et leur déploiement. Il convient de nuancer leur portée par au moins deux remarques (à part « l'éléphant dans la salle » qu'est le silence radio total sur le Quartier général).

Primo, à propos du mécanisme de financement des opérations militaires UE, le rapport se contente de noter qu'il s'agit là d'un « sujet sensible ». C'est vrai. C'est aussi l'un des facteurs décourageants majeurs, car 90% du financement sont basés sur le principe de « les coûts incombent à leurs auteurs ». Autrement dit, c'est la double peine. Ceux qui envoient leurs troupes (formées, entraînées, équipées) sur le terrain, sont les mêmes qui prennent en charge quasiment tous les frais. Un système plus que souhaitable à l'OTAN où la mobilisation se fait par serment d'allégeance, mais qui a, dans l'Union européenne, un effet paralysant.

Secundo, un seul regard aux opérations militaires récentes de la PSDC suffit pour relativiser l'ensemble du texte à ce sujet. Ce sont des missions de formation, d'entraînement, de police des mers – très légitimes et utiles certes, mais il faut une certaine propension à l'exagération et surtout une bonne dose d'amnésie pour prétendre qu'il s'agit là d'une politique de défense européenne. Celle-ci brille surtout par les occasions ratées : au Liban en 2006, au Libye en 2011 et plus récemment au Mali. C'était pourtant des crises « taillées sur mesure » pour une intervention de l'UE – avec le résultat que l'on sait.

Petit rappel : « l'objectif global » fixé à Helsinki par les Etats membres en 1999 fut d'être capables « d'ici l'an 2003 de déployer rapidement puis de soutenir des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de **Petersberg***, y compris les plus exigeantes d'entre elles, dans des opérations pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes). Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals ». Dix ans après la date butoir, on se félicite chaudement d'avoir pu envoyer quelques centaines d'hommes pour des « missions d'entraînement ».

Hajnalka VINCZE

***Missions de Petersberg** : définies d'abord par l'Union de l'Europe occidentale en 1992, ensuite reprises par le traité d'Amsterdam de l'UE en 1997, en partie pour bien distinguer ses nouvelles compétences de celle de l'Article 5 de l'OTAN. Elles couvrent « les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ».