

La PSDC menacée d'érosion ?

... de la nécessité de ramener la France et la Grande-Bretagne dans son giron

Ronja Kempin / Nicolai von Ondarza

Malgré les réformes du traité de Lisbonne, l'Union européenne et ses Etats membres ne sont pas encore parvenus à fournir une réaction commune face aux bouleversements en cours chez leurs voisins du Sud et aux défis que représentent ces bouleversements. Au contraire : en réagissant individuellement au conflit en Libye, les pays membres ont ignoré l'Union, défendant publiquement des positions opposées les unes aux autres, malmenant ainsi la Haute Représentante Catherine Ashton et plongeant l'UE dans une nouvelle crise. Pour préserver la politique de sécurité et de défense européenne du risque d'érosion, il faut des initiatives qui s'appuient sur une détermination politique. A cet égard, l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne ont ensemble un rôle central à jouer. Paris et Londres n'approuveront un renforcement du cadre européen que si les responsables allemands sont prêts à apporter une contribution substantielle à la composante militaire de la PSDC.

Ronja Kempin dirige le groupe d'études sur les relations extérieures de l'Union européenne de la SWP (Institut allemand de politique internationale et de sécurité)

Nicolai von Ondarza est assistant de recherche du groupe d'études sur la construction européenne de la SWP (Institut allemand de politique internationale et de sécurité)

Les bouleversements du monde arabe font apparaître on ne peut plus nettement à quel point les pays de l'Union européenne sont éloignés d'une politique extérieure, de sécurité et de défense commune (PESC/PSDC) efficace et cohérente. Chacun se contente jusqu'ici de réagir à l'actualité par des prises de positions simplement nationales ou bilatérales. Ce fut le cas après le renversement des régimes tunisien et égyptien, mais c'est tout aussi vrai face à la guerre civile en Libye et à la violence exercée par certains régimes du monde arabe contre leur propre population. Les Européens ont systématiquement trahi leur engagement de concertation. Le voisinage immédiat de l'Europe évolue de façon radicale, et pourtant, on ne parvient pas, au sein de l'Union, à formuler des positions communes susceptibles d'être soutenues par les 27 Etats membres. Pourtant, les réformes de la décennie écoulée devaient justement donner à l'Union les moyens de résoudre ce genre de situations : La Haute Représentante et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) devaient veiller à ce que les différentes composantes des relations extérieures de l'UE, comme la PESC, la politique de voisinage et la politique d'immigration, s'imbriquent les unes dans les autres. La PSDC devait donner à l'UE des moyens civils et militaires qui lui permettent d'agir rapidement et efficacement en situation d'urgence, en particulier lorsqu'il existe un mandat clair des Nations-Unies et que les Etats-Unis ne veulent pas s'impliquer directement - comme c'est le cas pour l'intervention en Libye.

Toutefois, la crise a tout d'abord montré que les réformes institutionnelles ne sont pas parvenues à résoudre les problèmes fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité européenne. La Haute Représentante ne peut agir qu'au terme d'un processus de consultation souvent très long avec les Etats membres. En conséquence, les réactions de l'UE aux mutations politiques rapides dans les pays arabes sont souvent arrivées trop tard et sont donc restées sans effet. En outre, en la personne de Catherine Ashton, l'Europe a nommé aux fonctions de Haute Représentante une femme politique qui ne parvient pas à s'imposer. Dans les moments décisifs, les gouvernements nationaux ne sont pas prêts à lui accorder le mandat politique qui lui permettrait d'engager une action énergique.

Ensuite, les grands Etats membres ont plus que tout autre cherché à imposer leurs intérêts en dehors du cadre européen. Que ce soit en Tunisie, en Egypte ou en Libye, certains chefs d'Etat et de gouvernement ont pris les devants, sans attendre la définition d'une position européenne commune ou sans associer la Haute Représentante. Difficile de dégager des positions unifiées sur de telles bases.

Enfin, les faiblesses opérationnelles de la PSDC sont une fois de plus apparues au grand jour. Le cadre européen n'a jamais été sérieusement envisagé pour une intervention militaire en Libye. Même si la volonté politique nécessaire pour mener une opération européenne avait existé, cette opération n'aurait pas pu être menée à bien sans disposer d'un propre quartier général. Pour les opérations militaires, même dans le voisinage direct de l'UE, ne restent donc que l'OTAN ou les coalitions avec les Etats-Unis. Les réticences américaines dans le cas de la Libye ont montré une fois de plus aux Européens que la périphérie européenne immédiate n'est pas la principale priorité stratégique de Washington. Certes, l'administration Obama a accepté du bout des lèvres de participer à la mise en œuvre de la résolution 1973 du Conseil de sécurité ; mais le refus américain d'assumer la direction militaire et politique des opérations montre aux Européens qu'ils vont devoir à l'avenir résoudre seuls les conflits menaçant la sécurité dans leur périphérie.

L'effet bénéfique des crises antérieures

Dans le passé, l'UE a su utiliser des crises similaires pour en ressortir renforcée : L'UE n'avait pas été suffisamment capable d'agir pendant les guerres des Balkans ; en réaction, les Etats membres ont donné naissance en 1999 à la politique européenne de sécurité et de défense. La fracture entre les Européens lors de la guerre d'Irak fut l'occasion pour l'Union en 2003 de s'entendre pour la première fois sur des lignes directrices qui prirent la forme d'une stratégie européenne de sécurité (SES). Parallèlement, la convention lançait des réformes qui allaient notamment déboucher, à travers le traité de Lisbonne, sur la création du poste de Haut Représentant et du Service européen pour l'action extérieure.

L'élément le plus déterminant pour surmonter les deux crises fut l'action constructive

combinée de l'Allemagne, de la France, et de la Grande-Bretagne. En 1998, avec la déclaration de Saint-Malo, Paris et Londres firent savoir qu'elles étaient prêtes à s'engager ensemble en faveur d'une capacité d'action militaire autonome de l'UE. En 2003, l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne convinrent de re-dynamiser la PSDC par une série d'initiatives. Il y eut notamment la première opération européenne autonome en Afrique, le débat sur la Stratégie européenne de sécurité et la mise en place des groupements tactiques européens.

Paris et Londres se détournent de la PSDC

Dans le débat politique actuel, on déplore pourtant, surtout chez les trois grands, le manque de volonté pour revitaliser la PESD/PSDC. Au contraire, les divergences de vue sur la question de la Libye montrent à quel point Berlin, d'une part, et Londres et Paris d'autre part ont des visions différentes en matière de politique de sécurité et de défense.

"L'axe Paris-Berlin" a subi de graves dommages, au moins à partir de la présidence française du Conseil européen au deuxième semestre 2008 et du retour de la France, peu de temps après, dans les structures militaires de l'OTAN. Au plan politique, le président Sarkozy s'attendait, en particulier pendant la présidence française de l'UE, à ce que l'Allemagne soutienne l'idée d'une relance de la PSDC. Pourtant, son projet phare - une refonte de la stratégie européenne de sécurité et un développement des capacités militaires - s'est heurté notamment à la réticence allemande. En 2010, les efforts des deux ministères de la Défense n'ont pas abouti à une coopération plus étroite pour la mise en place de capacités militaires.

Depuis, les responsables du gouvernement allemand se sont au moins efforcés, dans leurs déclarations, de promouvoir davantage les progrès de la PSDC. Ainsi, en novembre 2010, l'Allemagne a lancé avec la Suède un document de réflexion sur "l'intensification de la coopération militaire en Europe" (initiative de Gand). En décembre 2010, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense du triangle de Weimar ont rédigé une lettre conjointe à Catherine Ashton. Dans cette lettre, ils plaident pour que, pendant la présidence

polonaise de l'Union au deuxième semestre 2011, on aboutisse à des résultats concrets dans le développement d'instruments favorisant une politique de sécurité et de défense cohérente. Les propositions germano-suédoises de mise en commun des moyens (pooling) et de partage des tâches et des rôles (sharing) restent par contre en retrait par rapport aux ambitions françaises, puisqu'elles visent avant tout la formation, la logistique, et les structures de commandement. Elles ne portent pas sur ce que les Français considèrent comme nécessaire et urgent : la mise en place de capacités pour les opérations militaires de moyenne et de forte intensité.

Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement français privilégie actuellement le partenariat avec Londres pour la politique de sécurité et de défense. Le glissement vers la Manche du centre de gravité de la politique européenne de sécurité et de défense est devenu possible parce que la distance séparant les orientations stratégiques des deux pays s'est réduite avec le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN. En outre, les dirigeants britanniques cherchent à réduire leur dépendance vis-à-vis des Etats-Unis. La participation aux opérations militaires en Irak et en Afghanistan leur a enseigné qu'ils ne peuvent exercer une influence sur la politique de Washington qu'en conjonction avec d'autres partenaires. C'est pourquoi, dans sa "Strategic Defense and Security Review" d'octobre 2010, le gouvernement britannique se fixe pour objectif de renforcer la coopération bilatérale avec la France.

Le nouveau bilatéralisme franco-britannique a débouché le 2 novembre 2010 sur les accords de coopération des forces armées des deux pays et sur le développement commun de leurs armes nucléaires. Ces accords bénéficient du soutien de l'ensemble des forces politiques des deux pays. Par leur signature, Paris et Londres ne se sont pas seulement assurés de pouvoir maintenir leurs capacités stratégiques essentielles, y-compris en période de rigueur pour les budgets de la Défense. Plus encore : à la différence de l'accord de Saint-Malo en 1998, ils ont clairement rejeté la coopération à 27 en matière de politique de sécurité et de défense. Pour eux, la PSDC n'a d'intérêt que si elle sert à influencer sur la politique internationale et à défendre les intérêts stratégiques de l'Europe. Le message adressé aux partenaires européens est donc clair : la

France et la Grande-Bretagne poursuivront leur chemin hors du cadre européen, si les partenaires n'apportent pas la preuve qu'ils veulent parvenir aux objectifs fixés en décembre 2008 en matière de capacités militaires.

Si les deux plus grandes puissances militaires devaient faire cavalier seul, les conséquences pour la PSDC seraient considérables: sans eux, les autres Etats membres de l'UE ne seraient même pas en mesure de mener de petites opérations. Un tel aveu scellerait l'échec des grandes ambitions européennes en matière de politique de sécurité.

Une situation inconfortable pour Berlin

Dans ce contexte, une question se pose avec force : comment sortir la PSDC de la crise ? Le gouvernement allemand porte à cet égard une grande responsabilité, car si Berlin ne réagit pas avec force et détermination, rien ne pourra empêcher l'érosion de la PSDC. Parallèlement, par son attitude dans la crise libyenne, l'Allemagne s'est encore éloignée de ses principaux partenaires dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense. Berlin va donc devoir chercher à se rapprocher d'eux dans le cadre de la PSDC - et leur laisser donc entendre qu'elle a compris le message émis par leurs avancées bilatérales.

Cela ne peut réussir que si l'Allemagne s'engage fermement en faveur des capacités de la PSDC, y-compris dans le domaine militaire. Pour cela, deux étapes successives s'imposent. D'abord, les responsables allemands doivent réfléchir aux moyens de faire progresser de façon crédible les capacités militaires de la PSDC. Pour cela, le processus de Gand sur la mise en commun des moyens et le partage des tâches semble particulièrement approprié. Pour le moment, Berlin court toutefois le risque de nuire durablement à sa propre initiative. Le fait que l'Allemagne n'ait proposé d'approfondir la coopération que sur les domaines de la formation, de la logistique et des structures de commandement, suscite une déception chez les Français. La Grande-Bretagne refuse même tout soutien au processus. Après les désillusions concernant les initiatives sur les capacités de défense au sein de l'UE, un grand scepticisme s'est installé de part et d'autre de la Manche à cet égard. Pour

l'Allemagne, c'est l'occasion d'émettre un signal, en apportant au processus de nouvelles initiatives portant sur les capacités stratégiques essentielles. Pour leur donner forme, Berlin devra coopérer étroitement avec la Haute Représentante et l'Agence européenne de défense. L'Allemagne apporterait ainsi une contribution majeure à la dynamisation des nouvelles structures politiques. D'autres avancées concrètes devront suivre, notamment la refonte du concept des groupements tactiques, et des propositions sur la mise en œuvre de la coopération structurée permanente.

Dans un deuxième temps, Berlin devra gagner la France, la Grande-Bretagne et les autres Etats membres à l'idée d'élaborer des recommandations stratégiques pour la PSDC, et ainsi déclencher une évolution qui déboucherait sur la nouvelle version de la stratégie européenne de sécurité. L'environnement stratégique de l'UE est en mutation rapide. C'est pourquoi il faut rapidement procéder à une analyse commune de cet environnement et ouvrir la perspective des priorités futures de l'UE en matière de politique de sécurité et de défense. Eu égard à la division actuelle autour de la crise libyenne, le dialogue stratégique qu'il faudra entamer pour y parvenir n'est pas exempt de risque, dans la mesure où il mettra à jour les divergences qui existent entre les Etats membres. Pour parvenir à une PSDC qui soit capable d'agir durablement, il est plus nécessaire que jamais de traiter en profondeur les divergences de vue stratégiques entre les Etats membres au plus haut niveau, au Conseil européen. Préparé par la Haute Représentante en coopération avec les Etats membres, ce processus renforcerait également les structures de la PSDC.

La relance du processus de Gand et l'ouverture d'un dialogue stratégique franc vont demander à l'Allemagne des efforts considérables et des concessions à ses partenaires. Pour autant, ces efforts sont impératifs si l'on veut stopper l'érosion de la PSDC. Quiconque choisit de rester réticent en matière de politique de sécurité et de défense fait courir des risques incalculables au projet d'une PSDC efficace. Ce n'est qu'en agissant rapidement et avec détermination que Berlin aura une chance de ramener Paris et Londres dans le giron européen, et de permettre à la PSDC de sortir renforcée de la crise.

Le présent article a été publié en mai 2011 par la SWP – l'Institut allemand de politique internationale et de sécurité

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A25_kmp_orz_ks.pdf

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES.

Responsable de la publication : Peter Gey, directeur du bureau parisien de la FES

Autres articles de la FES Paris à télécharger sur le site

<http://www.fesparis.org/publications.php>

Vers un gouvernement économique européen

Arne Heise et Özlem Görmez Heise, juin 2011

Populisme de droite en Europe : Phénomène passager ou transition vers un courant politique dominant ?

Werner T. Bauer, avril 2011

L'avenir de l'Union économique et monétaire européenne

Groupe de travail Europe de la FES

Un programme politique pour le PSE

Björn Hacker et Gero Maas, février 2011

L'expérience norvégienne – Un quota de femmes dans les conseils d'administration

Aagoth Storvik et Mari Teigen, décembre 2010

La modernisation de la formation professionnelle en Allemagne,

Christine Ante, juillet 2010

Redéfinir le périmètre du SPD

Matthias Machnig + Karsten Rudolph, juin 2010

Gouvernement économique européen et coordination des politiques salariales – la crise de la zone euro appelle des réformes structurelles

Klaus Busch, mai 2010

Le bon capitalisme et ce qui devrait changer après la crise

Sebastian Dullien, Hansjörg Herr et Christian Kellermann, avril 2010