

PSDC et prise de risque : telle est la question

André Dumoulin

Attaché à l'Institut Royal supérieur de défense de
Bruxelles. Chargé de cours à l'Université de Liège

Au moment où sont écrites ces lignes ⁽¹⁾, six soldats français ont été tués au Mali, cela, sans parler des dizaines d'Africains des pays partenaires. Certes, il ne s'agit pas encore ici d'une opération associée au sens strict à la Politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne, l'UE, mais l'opération *Serval* fut engagée à la fois autour d'une logique stratégique hexagonale et d'une réponse à une crise majeure aux effets pouvant affecter à terme la sécurité européenne. D'une certaine manière, l'opération française s'inscrivait bel et bien dans l'esprit de la Stratégie européenne de sécurité à propos de la définition commune des risques et menaces.

Agir seuls dans l'urgence ?

Au-delà des motivations stratégiques, économiques, diplomatiques et mêmes culturelles de cette intervention majoritairement soutenue par les citoyens hexagonaux ⁽²⁾, le Mali fut pris comme un exemple de non ou de faible solidarité entre États européens qui vont, à la carte, à leur vitesse, en fonction de choix politiques, contraintes parlementaires ou capacités financières, décider d'en être ou pas. Aux déclarations de soutien de pays européens strictement politiques, « sans risque », s'ajoutèrent les apports logistiques et autres capacités aériennes diverses venant de la Belgique, des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada, du Danemark, de l'Italie, de l'Espagne, des Pays-Bas et, avec retard, de l'Allemagne en soutien à l'opération *Serval*. Nous fûmes bel et bien dans le domaine bilatéral avec des apports néanmoins appréciés et dans un cadre de visibilité diplomatico-militaire national minimal. Nous fûmes également dans l'usage du *pool* européen d'avions de transport *EATC* (*European Air Transport Command*) d'Eindhoven ⁽³⁾ aux cocardes toujours nationales, mais qui a géré aussi l'envoi de certains appareils européens sur demande hexagonale.

(1) L'auteur n'engage pas les institutions de référence.

(2) Cf. sondage Ifop pour *Sud Ouest Dimanche*, janvier 2013.

(3) L'*European Air Transport Command* est composé aujourd'hui de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, des Pays-Bas et du Luxembourg, dernier arrivé en 22 novembre 2012.

Cette frilosité atteindra aussi les instances européennes où Bruxelles se hâta lentement ⁽⁴⁾ à approuver le concept d'opération au Mali impliquant la formation de l'armée malienne (*EUTM Mali*). Assez vite, l'intervention rapide française et ses premiers résultats sur le terrain furent mis en parallèle avec la sélectivité des alliés européens concernant leur participation, les moyens affectés et au sujet des risques pris sur le terrain. Les exemples ne manquèrent pas sur la retenue, la prudence et les points de chute des appareils « prêtés » ; autant d'éléments révélateurs à maints égards mais pas « anormaux » autour de *caveats*. Il n'y a pas eu de présence militaire de pays européens au sol (infanterie, aviation de combat) aux côtés des Français lors de l'engagement en urgence, ce qui aurait d'ailleurs conduit à d'autres difficultés organisationnelles.

La presse hexagonale s'est montrée particulièrement critique face aux atterrissements européens et à la « marche d'Echternach » des différentes capitales. Reste que Paris lui-même fut aux commandes et ne pouvait attendre une décision européenne passant par des procédures lentes et parsemées d'embûches dès qu'il est question d'interventions militaires et de risques. On sait que l'UE fait une lecture globale de toute crise dans un cadre qui se veut élargi, pluridimensionnel et pluri-réactif, où la défense n'est qu'un élément parmi d'autres.

On sait également que la biogéographie de la zone est bien maîtrisée par une France qui y fut « toujours » présente, à la différence de certains alliés européens et qu'elle possède un savoir-faire que l'on ne peut apprendre par un coup de baguette magique. Nous l'avions déjà observé lorsque l'UE décida de s'engager au Tchad en 2008. De même, la réactivité franco-britannique en Libye fut-elle également notable devant Benghazi et dans les premières heures de la guerre contre Kadhafi, sans attendre que les organisations soient prêtes.

Susciter la solidarité européenne

Reste que l'on peut s'interroger sur la question de la solidarité dans l'épreuve. Nous percevons combien les perceptions sont plurielles en matière d'intervention. Les choix restent toujours nationaux et les décisions de l'UE ne sont que le reflet de la posture des États-membres. La question est chaque fois posée du choix de la nation-cadre (qui le veut ? Qui va en être ?), des enjeux (géométrie variable des zones à « investir », intérêts à la carte à participer) ou « à regarder du balcon », enjeux vitaux ou secondaires), des processus de décision (incohérence autour de la double casquette de la Haute représentante, complexité bureaucratique du Service européen d'action extérieure) et du nerf de la guerre, à savoir les « euros ». Nous

(4) Il fallu attendre le 14 janvier 2013 pour que la plate-forme de crises de l'UE se réunisse au Service européen d'action extérieure à Bruxelles pour tenter d'adapter les processus de l'UE dans toutes les composantes de ce que l'on nomme la politique globale (développement, anti-terrorisme, soutien budgétaire, logistique, militaire, police). Des décisions ont aussi été entérinées les jours suivants par le Comité politique et de sécurité (COPS) et les ministres des Affaires étrangères de l'UE sur le soutien et une plus grande « robustesse » des moyens (environ 500 personnes dont 250 formateurs), y compris budgétaires avec des apports en aide au développement.

nous trouvons devant plusieurs dilemmes qui ressemblent au débat sur les « producteurs de sécurité » et les « consommateurs de sécurité ».

« L'égoïsme » des États n'est pas une question structurelle et n'est jamais un problème « caractériel ». Il recèle de vrais contenus politiques, sociologiques et éthiques. Comme le rappelait le président du comité militaire, le général Patrick de Rousiers, « assurer la défense de ses concitoyens, c'est la première raison d'être d'un État, y compris la protection de ses ressortissants à l'étranger ». Au vu des exercices menés dans plusieurs États-membres autour de cette mission, nous le percevons aisément. La ligne rouge reste encore et toujours bornée par les frontières. Le problème fondamental qu'avait déjà bien indiqué le Néerlandais Rob de Wijk il y a plus de dix ans à la naissance de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) était que « dans l'après-guerre froide, le plus grand engagement politique existe pour la menace la moins probable (NDLR : agression territoriale visant l'Europe) et l'engagement le plus faible pour la menace la plus probable » (NDLR : les multiples crises actuelles).

Aujourd'hui, le poids des contraintes budgétaires pour les États-membres va jouer davantage encore, tout comme les traditions historiques, la place de la défense et du militaire dans la société, les tensions entre les partis politiques dans des gouvernements de coalition, la temporalité électorale qui lie gouvernement, parlementaires et opinions publiques dans un jeu de poker où les médias sont de plus en plus un enjeu dans la légitimité des interventions ⁽⁵⁾. La chute du gouvernement néerlandais en 2010 à propos de l'Afghanistan est encore dans les esprits tout comme les contraintes des conclusions de la commission parlementaire belge sur le Rwanda à propos des opérations futures en Afrique. De même, le poids de l'opinion publique allemande ⁽⁶⁾ borne formidablement la frilosité de ce pays envers des missions perçues comme « compliquées à justifier et à faire accepter ». Même en France, pays à haute culture stratégique et militaire, le basculement vers un refus de pertes – face à l'appréciation évolutive du niveau des enjeux – peut survenir. Aucun gouvernement n'est à l'abri du jeu médiatico-politique et des verrous parlementaires.

S'y ajoutent les conséquences de l'individualisme sociétal, la « technologisation » autour des drones et de la guerre à distance, la « civilianisation » du militaire, la conception de la guerre en asymétrie ou les questionnements autour du « zéro-mort » et « moindre-mort ». Autant de facteurs qui complexifient la prise de décision d'envoi, par les gouvernements nationaux, de leurs militaires ou de leurs civils en opérations et en missions.

(5) Cf. André Dumoulin, Delphine Deschaux-Beaume et Sylvain Paile (dir.) : *Politique de communication, médias et défense* ; Éditions Peter Lang, , 2013.

(6) William Davis : « *The public opinion-foreign policy paradox in Germany: integrating domestic and international levels of analysis conditionally* », dans *European Security*, n° 3, septembre 2012 ; Xavier Pacreau : « Les conditions juridiques des opérations extérieures allemandes », dans *AFRI 2012*.

Prise de risque et dernier mot national

Derrière cela se cache la question de la place du risque dans l'action militaire. Les combattants d'aujourd'hui ne sont plus ceux de la « mort certaine », de l'héroïsme et du sens du sacrifice comme valeurs premières, comme nous le démontrent bien des travaux sociologiques autour des armées post-modernes (Moskos et Burk). Malgré une vision médiatique simpliste et maladroite autour de la notion de « faits divers » où « mourir au combat » devient une « insulte au principe de précaution » ; la question de la légitimité des actions et de l'importance à donner au sacrifice ne peut être gommée, comme l'illustrent les cortèges funèbres sur le pont Alexandre III à Paris. Mais si « mourir pour la patrie » et protéger ses proches et les valeurs dites occidentales ont encore un sens, mourir en Afrique sahélienne pour ne pas devoir un jour subir de la déstabilisation sécuritaire en Europe reste difficile à intégrer et à assumer dans les esprits.

Nonobstant, la question de la sensibilité aux pertes est un élément majeur de la posture des États, de leur positionnement lors des débats et négociations au COPS et au Conseil de l'UE, du degré d'engagement et d'apport en hommes, en équipements et finances, du choix qu'ils vont faire des matériels engagés et des liens entre ces équipements avec le niveau de risque associé dans les espaces à engager. L'exemple des débats autour de l'apport en « force protection » autour de *EUTM Mali* est, à cet égard, éloquent. Le niveau de la coopération européenne et l'intergouvernementalisme des réunions du Conseil et autres forums de décision ne peuvent rien face « au dernier mot national ».

Toute la question est de déterminer où va se situer la question de la « solidarité » dans des espaces perçus de manière différenciée en matière d'intérêts vitaux. Aussi, la clause de solidarité et la clause d'assistance mutuelle sont bel et bien inscrites dans le Traité de Lisbonne mais contiennent pour l'essentiel des perceptions territorialisées, bien que l'interprétation officielle puisse sortir des limites territoriales européennes ⁽⁷⁾.

S'agira-t-il de passer par les cases « coopérations régionales approfondies » (de type noyau dur, Weimar, Weimar+, Višegrad+, franco-britannique, groupe « carolingien »...) pour tendre à davantage de solidarités dans la prise de risque ? S'agira-t-il, comme nous le subodorons depuis quelques années, d'un partage capacitaire où les « deux États européens » et singulièrement la France comme « précurseur », interviendraient en « entrant en premier », les autres États volontaires suivant dans une temporalité à la carte ? Dans ce paysage où les capacités de projection seront davantage régionales que mondiales, les deux États européens « qui comptent » deviendraient-ils les « nouveaux Américains » et les petits États des « vassaux » ? Les interdépendances et l'écheveau des intérêts pluriels entre États-membres

(7) Council of the European Union, Joint proposal for a Council Decision on the arrangements for the implementation by the Union of the Solidarity Clause, Interinstitutional File: 2012/0370 (NLE), Bruxelles, 16 janvier 2013.

de l'UE permettront-ils d'effacer ces différentiels ? Ou bien nous dirigeons-nous plutôt dans un espace où le sang versé sera inégal, profondément injuste et contre-solidaire parce que donné par les seuls militaires de quelques États « qui y vont » ?

L'affirmation des députés Lellouche, Poniatowski et Mariani ⁽⁸⁾ selon laquelle « la France ne peut assurer seule au prix du sang et de ses armées, la sécurité de ses partenaires européens » est, à cet égard, des plus révélatrices du malaise actuel.

Aussi, on voit bien que la question du partage du risque, déjà mise en évidence dans l'espace afghan, nous revient chaque fois au premier plan à chaque crise où l'Europe se doit d'être concernée et impliquée. Le partage capacitaire, le *pooling and sharing*, les coopérations renforcées, l'éventuel lancement d'une coopération structurée permanente sont des processus devant, en principe, permettre une meilleure efficacité militaire dans un espace budgétaire resserré. Au pire, une façon de faire des économies sans renforcer l'outil à mettre en commun, chacun « tirant la couverture à soi » en ces temps difficiles. Mais ces différentes mesures palliatives n'ont de pertinence que si cette solidarité capacitaire recherchée ou feinte est associée à une solidarité humaine et donc politique entre États européens.

Vers un patriotisme européen ?

Comment aboutir dans un espace européen constitué d'« États nations » à un patriotisme européen alors que les histoires militaires nationales sont si diverses et les cultures stratégiques, pour ceux qui en disposent, hautement disparates ? *A contrario*, bien des valeurs européennes sont communes – à en croire les multiples paragraphes, articles et préambules des traités UE signés – et donc le sentiment d'appartenance à cette institution pourrait aboutir à une forme de patriotisme partagé entre les peuples et les citoyens européens. Légitimité, identité, citoyenneté européenne et patriotisme bien compris composeraient dès lors le triangle conceptuel permettant les solidarités plurielles. En d'autres mots, et peut-être en toute illusion, que le sacrifice d'une nation sur le terrain ait du « sens » et soit reconnu comme tel dans l'esprit de n'importe quelle autre nation fondant l'espace européen. Cela rejoint la belle question posée il y a plusieurs années par le général Le Borgne et que j'aménage quelque peu, à savoir : « Au final, qu'écrira-t-on, soldat citoyen européen, sur ta tombe ? ».

Mais nous en sommes vraiment très loin, entre crise grecque, « centralité » allemande, inquiétudes françaises, futur référendum britannique et défense européenne soutenue par une majorité d'Européens qui n'en font cependant pas une priorité.

Au-delà de la difficulté à faire « redémarrer la PSDC » dans ce climat économique morose, face au désengagement américain partiel d'Europe, devant les

(8) Proposition de résolution sur l'avenir politique de la construction européenne, 6 février 2013.

responsabilités à assumer par tous et pour tous, bien des observateurs officiels ou indépendants osent situer le sursaut lors du Conseil défense de l'Union européenne prévu en décembre prochain. Chacun s'agite et les études, ballons d'essai et autres *Policy Brief* pleuvent. En embuscade aussi, la relance du discours autour de la nécessité d'un *Livre blanc européen sur la sécurité et la défense* précédant ou talonnant une nouvelle version de la Stratégie européenne de sécurité dans une vision que certains veulent fortement globalistes.

Affaires à suivre, les débats sont déjà lancés.

Mais qui aura le courage, au dernier mois de l'année 2013, d'exprimer politiquement et médiatiquement la question de la solidarité commune face aux risques encourus par des citoyens européens lors des opérations engagées par des États-membres ? Cette question sera-t-elle même à l'agenda ?