

L'UE peut-elle se doter des moyens de la puissance ?

Tara Varma

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/1 Printemps**, PAGES 83 À 94
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304766

DOI 10.3917/pe.221.0083

Date de mise en ligne : 10/03/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-1-page-83?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-1-page-83?lang=fr).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'UE peut-elle se doter des moyens de la puissance ?

Par **Tara Varma**

Tara Varma dirige le bureau parisien de l'European Council on Foreign Relations.

Les Européens ont mal maîtrisé le processus de retrait des troupes occidentales d'Afghanistan. L'Union européenne, qui mène déjà nombre d'opérations extérieures, dispose pourtant des moyens de décider et d'agir : institutions de la PSDC, Fonds européen de défense, Coopération structurée permanente... L'Initiative européenne d'intervention et la « Boussole stratégique », qui doit être prochainement rendue publique, renforceront ces moyens pour faire peut-être de 2022 l'année de la défense européenne.

politique étrangère

Après les attentats du 11 septembre 2001, lors desquels périssent près de 3 000 personnes, l'armée américaine intervient en Afghanistan dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*. Le pays est alors gouverné par les talibans, qui « entretiennent des liens étroits avec les terroristes d'Al-Qaïda¹ ». Si leur régime est renversé dès le mois de novembre 2001, les talibans ne renoncent pas pour autant à la lutte. C'est pourquoi, en sus de l'opération sous commandement américain, une coalition internationale – la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) – est dépêchée sous l'égide de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en décembre 2001 pour continuer à les combattre et aider le nouveau gouvernement afghan à sécuriser son territoire. La quasi-totalité des États membres de l'Union européenne (UE) participent à cette mission avec des contingents variables – on comptait environ 132 000 soldats déployés en février 2011, dont une grande majorité de militaires américains. Cette opération prend fin en décembre 2014 ; lui succède la mission *Resolute Support*, dont le mandat est la formation des forces armées afghanes, avec donc des objectifs bien moindres : environ 13 000 soldats déployés en

1. B. Tobelem, « Après le 11 Septembre, l'engagement militaire des pays de l'UE en Afghanistan de 2001 à 2021 », *Toute l'Europe*, 10 septembre 2021.

juillet 2016. La France et l'Irlande sont les deux seuls États membres de l'UE engagés dans *Enduring Freedom* qui ne participent pas à cette dernière mission.

Bilan de l'action de l'UE en Afghanistan

Le 21 décembre 2018, le président Donald Trump annonçait² le retrait de 7 000 soldats américains d'Afghanistan, soit la moitié des forces américaines stationnées dans le pays, après en avoir presque doublé les effectifs dans les mois suivant son arrivée à la Maison-Blanche, sur les conseils de son secrétaire à la Défense d'alors, James Mattis. À l'époque, l'objectif était de venir en soutien aux forces afghanes en difficulté. La mission de formation de ces forces afghanes était prévue pour durer dix ans et devait permettre de former jusqu'à 350 000 hommes.

A posteriori, il semblerait que la portée politique de cette décision de D. Trump, qui devait être un préalable à la négociation menée avec les talibans, ait été sous-estimée. L'accord de février 2020 entre les talibans et les États-Unis prévoyait en effet 14 mois pour le retrait des troupes, jusqu'à avril 2021³. Élu président en novembre 2020, Joe Biden ne remet pas l'accord en cause, même s'il repousse de quatre mois la date de retrait initialement prévue. Pour le nouveau président des États-Unis, le but essentiel de la guerre – lutter contre le terrorisme international – avait été atteint⁴. Quant à la mission de formation des forces armées afghanes, il semble pourtant difficile de lui attribuer un *satisfecit*. Les Occidentaux ont en particulier sérieusement sous-estimé la place de la corruption dans le système afghan : « La corruption était extraordinaire. On l'a vu par exemple avec l'effondrement de l'armée afghane. [...] Les Américains croyaient qu'avec l'argent on pouvait tout arranger. Mais c'est précisément l'argent qui corrompt⁵ ».

Des questions ont également été formulées non tant sur la justesse des renseignements collectés par les Américains sur le terrain, que sur leur analyse⁶. La chute de Kaboul, hypothèse qui inquiétait nombre d'alliés et rivaux de Washington, n'a pris que quelques heures après le départ précipité du président Ashraf Ghani. L'administration Biden avait pourtant

2. Entretien avec Olivier de Bavinchove, Institut Montaigne, 25 janvier 2019.

3. J. Henrotin, « Afghanistan : fiasco des renseignements », *DSI*, n° 155, septembre-octobre 2021.

4. « Le retrait des troupes américaines d'Afghanistan "sera achevé le 31 août", annonce Joe Biden », *L'Obs*, 8 juillet 2021.

5. Entretien entre Rusen Cakir et Olivier Roy, « Y a-t-il un avenir pour l'Afghanistan ? », *Esprit*, n° 478, octobre 2021.

6. « La retraite d'Afghanistan », *Affaires étrangères, France Culture*, 3 juillet 2021.

assuré que les autorités afghanes pouvaient faire face – puisqu'elles avaient reçu un soutien matériel et financier continu depuis vingt ans. S'appuyant sur les informations reçues par son Conseil de sécurité nationale, Joe Biden avait également dit sa conviction que le gouvernement afghan serait en mesure d'assurer la continuité du gouvernement du pays.

Le retrait américain a ranimé aux États-Unis les débats théoriques sur le poids et le rôle de la politique étrangère, mais aussi sur l'influence des débats nationaux sur les décisions de politique étrangère. Joe Biden s'est en effet appuyé sur un slogan porté par les Démocrates partisans de Bernie Sanders⁷ et les Républicains de Trump⁸ : *To End Endless Wars*. Signe de la montée en puissance de ce courant commun aux deux grands partis, un *think tank* a récemment vu le jour pour l'incarner, le Quincy Institute for Responsible Statecraft⁹, dont la profession de foi explicite la volonté de mettre un terme aux « guerres sans fin » et de travailler à une diplomatie dont l'objectif serait la paix dans le monde.

Dans ce contexte de retrait des Américains de zones qu'ils ne considèrent plus comme prioritaires, les Européens se retrouvent esseulés. L'administration Biden avait prévenu dès avril 2021 qu'elle comptait mettre en œuvre le repli de ses troupes quatre mois plus tard. L'Afghanistan a figuré à l'ordre du jour de nombre de Conseils des affaires étrangères¹⁰ des instances européennes et pourtant, dans les jours précédant la date fatidique, les Européens ont semblé surpris de la mise en œuvre de la décision américaine, qui coïncidait avec une avancée fulgurante des talibans vers la capitale afghane. Les ambassades de certains États membres, ainsi que la délégation de l'UE à Kaboul, ont dû mener des opérations d'évacuation de leurs ressortissants et d'Afghans ayant travaillé pour les intervenants étrangers, ou simplement liés à eux¹¹. Plusieurs dizaines de milliers de ressortissants afghans ont pu être évacués vers la France, les Pays-Bas, l'Espagne, la Belgique.

Pour la France, les développements du mois d'août en Afghanistan marquent un « tournant historique » et les autres Européens manifestent alors une même inquiétude de voir les Américains persister dans leur décision initiale, alors même que les retours du terrain indiquent une

7. Interview entre Bernie Sanders et Wolf Blitzer, « End Endless Wars », *CNN*, 15 avril 2021.

8. « Trump to West Point Grads: "We Are Ending the Era of Endless Wars" », *Reuters*, 13 juin 2020.

9. « About QI », Quincy Institute for Responsible Statecraft, disponible sur : quincyinst.org.

10. Conseil des affaires étrangères (CAE), Conseil européen.

11. « L'Union européenne fragmentée face à la crise en Afghanistan », *Vues d'Europe*, 6 septembre 2021.

situation bien différente de celle qui avait été décrite. Les alliés européens s'émeuvent ouvertement de ce que le retour des talibans en Afghanistan signe un échec de la communauté internationale. Ce constat est partagé de Londres à Berlin¹².

Les Européens sortent du jeu militaire avant ou avec les Américains

En Afghanistan, les Européens sont sortis du jeu militaire soit avant les Américains – le retrait français, par exemple, s'effectue entre 2012 et 2014 – soit avec leur départ. L'avancée rapide et déterminante des talibans en 2021 avait clairement pour objectif de pousser tous les étrangers hors du pays ; et les Européens étaient évidemment conscients de ce que nul ne pouvait gérer l'Afghanistan en lieu et place des Afghans – ce qui s'avérait déjà impossible avec une présence militaire forte sur le terrain. Le gouvernement afghan devrait donc tôt ou tard prendre ses responsabilités¹³. Alors que la situation se détériorait, les talibans ne contrôlant pas l'économie du pays, ni certains de ses districts, la crainte grandissait d'un retour à la situation de la fin des années 1990, quand l'Afghanistan servait de sanctuaire au terrorisme international. Une des raisons invoquées en faveur du maintien de la date du 31 août 2021 pour l'achèvement du retrait des troupes du pays était d'ailleurs la crainte d'un attentat majeur de l'État islamique contre l'aéroport de Kaboul.

Désormais, la question pour les Européens est celle de leur rôle sur place : faut-il ou non rouvrir les ambassades et dans le cas d'une réponse positive, quel mandat donner à leurs diplomates ?

Les Européens constituaient le fer de lance de l'aide humanitaire et au développement en Afghanistan, les États membres de l'UE étant les premiers bailleurs de fonds¹⁴ au profit du pays. En octobre 2021, les ministres de l'UE chargés du développement s'accordaient pour décrire « la situation humanitaire et socio-économique en Afghanistan [comme étant] au bord de l'effondrement. [...] Nous devons agir, et vite¹⁵ ». Ils ont donc choisi de coupler le renforcement de l'aide humanitaire avec un soutien direct à la population – pour éviter une catastrophe humanitaire et ne pas pénaliser les civils. Le communiqué de la réunion informelle de ces ministres précisait que l'approche calibrée choisie par les Européens n'impliquait pas la reconnaissance officielle des talibans.

12. « Afghanistan : les Européens pris au piège du retrait américain précipité », *Le Monde*, 17 août 2021.

13. Entretien avec un chercheur et officiel européen le 23 décembre 2021.

14. « Accord de coopération UE-Afghanistan », Parlement européen, mars 2019.

15. Vidéoconférence informelle des ministres chargés du Développement, le 11 octobre 2021.

Outre cette aide humanitaire, les Européens devaient être présents sur place et éviter de déléguer leurs décisions et actions aux pays voisins de l'Afghanistan – Pakistan, Iran, Tadjikistan... –, avec lesquels l'UE entretient des relations pour le moins complexes. La présence sur le terrain peut aider à protéger, entre autres, les droits des femmes. Les talibans ont eux-mêmes récemment requis l'aide de l'UE pour le fonctionnement de leurs aéroports, ce que l'UE leur a accordé, précisant à nouveau que cela n'impliquait pas reconnaissance du gouvernement mais faisait partie de l'engagement opérationnel de l'Union, dans l'intérêt de cette dernière et du peuple afghan¹⁶. Cet engagement opérationnel, prenant en compte le contexte local et la réalité géopolitique des attentions renforcées de la Chine et de la Russie pour l'Afghanistan, se veut la traduction concrète d'une Europe géopolitique dotée de la capacité d'agir.

Les instruments de la Politique de sécurité et de défense commune

Si l'UE semble enfin prendre la mesure de l'action internationale qu'elle doit et peut mener, et cherche à se doter des instruments de la puissance, elle pouvait déjà compter sur ceux de sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui lui permet d'utiliser des moyens militaires et civils pour répondre aux crises internationales. Ainsi, en 2021, 16 opérations étaient en cours en Europe, en Afrique ou au Moyen-Orient¹⁷.

Les objectifs de la PSDC sont définis par l'article 42 du traité sur l'Union européenne : l'UE peut avoir recours à des moyens civils et militaires hors de ses frontières « afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies ». Qui plus est, la PSDC pourra « conduire à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi ». Ces dispositions ne remettent pas en cause le choix souverain des États membres qui dépendent de l'OTAN pour assurer leur sécurité nationale : 21 États de l'UE sur 27 sont aussi membres de l'OTAN.

L'idée d'une armée européenne n'étant pas à l'ordre du jour, l'ensemble des capacités civiles et militaires dont dispose l'UE provient des États membres, dès lors qu'une mission est avalisée par le Conseil. Avec les mécanismes de la PSDC, l'UE identifie les capacités requises et coordonne les actions nécessaires.

16. « Afghanistan : les talibans demandent l'aide de l'Union européenne pour garantir le fonctionnement des aéroports », *FranceInfo*, 29 novembre 2021.

17. B. Tobelem, « La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) », *Toute l'Europe*, 31 août 2021.

L'article 43 du traité de Lisbonne¹⁸ prévoit que les États membres ont la capacité d'enclencher des opérations communes de sécurité et de défense en vue d'un désarmement, dans le cadre de missions humanitaires et d'évacuation, de conseil et d'assistance militaire, de prévention des conflits et de maintien de la paix, ou encore de missions de combat pour la gestion des crises – y compris de missions de rétablissement de la paix et d'opérations de stabilisation de fin de conflit.

Depuis le Conseil européen de décembre 2016, qui a approuvé le plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense, l'UE s'est focalisée

L'UE mène 16 missions extérieures sur 3 continents

sur trois priorités stratégiques : la réaction aux crises et aux conflits extérieurs, le renforcement des capacités des partenaires et la protection de l'UE et de ses citoyens¹⁹. La Coopération structurée permanente constitue un élément de cette politique destinée à renforcer la sécurité et la défense de l'Europe. Tous les États membres y participent, à l'exception de Malte et du Danemark. Ce dernier cadre doit permettre aux États membres de développer ensemble des capacités de défense et de renforcer la contribution ainsi que la préparation opérationnelle de leurs forces²⁰. Une liste initiale décomptait 17 projets, il y en a aujourd'hui 60 dans différents domaines clés : centres de formation, systèmes de formations terrestres, systèmes maritimes et aériens, cybersécurité et espace...

Les groupements tactiques de l'UE font aussi partie des outils dont l'Union dispose pour réagir rapidement aux crises et aux conflits. Créés en 2005, ils cristallisent cependant les reproches d'impuissance adressés à l'Union, puisqu'ils n'ont encore jamais été déployés à ce jour.

L'UE conduit actuellement seize missions sur trois continents avec les instruments civils et militaires de la PSDC²¹. Six opérations militaires sont en cours :

- En Méditerranée : EUNAVFOR MED IRINI, lancée en 2020 pour faire respecter l'embargo sur les armes imposé à la Libye.
- En République centrafricaine : EUTM (European Union Training Mission) RCA lancée en 2016 pour la formation des forces armées.
- Au Mali : EUTM lancée en 2013, formation militaire.

18. « Traité sur l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, 26 octobre 2012.

19. « Coopération de l'UE en matière de sécurité et de défense », Conseil européen.

20. « Coopération de l'UE en matière de défense : le Conseil lance la 4^e vague de nouveaux projets CSP », Conseil européen, 16 novembre 2021.

21. « Military and Civilian Missions and Operations », European External Action Service, 5 mars 2019.

- En Somalie : EUTM lancée en 2010, formation militaire.
- Sur les côtes somaliennes : EUNAVFOR ATALANTA, lancée en 2008, contre la piraterie.
- En Bosnie-Herzégovine : EUFOR ALTHEA, lancée en 2004, mission de maintien de la paix.

Parallèlement, toujours au titre de la PSDC, l'UE mène dix missions civiles de police et de soutien aux forces de sécurité et/ou à l'état de droit, de renforcement capacitaire ou d'assistance aux frontières :

- En Europe : EULEX (European Union Rule of Law Mission) au Kosovo, EUAM (European Union Advisory Mission) en Ukraine, EUMM (European Union Monitoring Mission) en Géorgie.
- Au Moyen-Orient : EUPOL (European Union Police Mission) COPPS et EUBAM Rafah dans les territoires palestiniens et EUAM en Irak.
- En Afrique : EUBAM en Libye, EUCAP (European Union Capacity Building Mission) Sahel au Mali et au Niger et EUCAP Somalie²².

La PSDC est partie intégrante de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. Ainsi, le Service européen d'action extérieure (SEAE) est chargé de piloter les instruments civils et militaires dont dispose l'UE pour gérer les crises. Toutefois, une coordination est nécessaire entre institutions, puisque si les capacités militaires de l'UE relèvent du Conseil de l'UE, les capacités civiles relèvent, elles, de la Commission européenne. Il arrive aussi que les deux composantes – civile et militaire – de la PSDC soient requises sur une même crise. Le cas du Mali l'illustre, puisque l'EUTM Mali remplit un rôle de formation des forces armées, alors que simultanément l'EUCAP Sahel au Mali est chargée d'appuyer la réforme malienne du secteur de la sécurité.

Le Comité politique et de sécurité (COPS) est chargé d'exercer, sous l'autorité du Conseil et du Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. Dépendent du COPS la Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) des opérations civiles et le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), qui dirige les missions militaires. L'État-major de l'UE (EMUE), grâce à sa capacité militaire de planification et de conduite des opérations, planifie et exécute les décisions du CMUE. Quant à l'Agence européenne de défense (AED), elle soutient des projets de coopération en matière de défense européenne et constitue un espace de discussion pour les ministères européens de la Défense. Elle est un

22. B. Tobelem, « La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) », *op.cit.*

élément clé de la PSDC en tant qu'elle contribue à renforcer les capacités de défense communes des États membres.

Le Haut représentant exécute les orientations de la politique étrangère et de sécurité définies par les États membres. À ce jour, les décisions relatives à la PSDC sont soumises à la règle de l'unanimité, mais des observateurs s'interrogent sur la possibilité de basculer à la majorité qualifiée pour les trois domaines prévus par le traité : les déclarations, les sanctions et les missions civiles et militaires²³. Le passage à la majorité qualifiée permettrait l'introduction d'un degré de flexibilité dans la prise de décisions et leur mise en œuvre.

Alors que l'environnement géopolitique se détériore tout autour de l'UE, le renforcement de ses capacités de décision et d'action apparaît indispensable : dans les zones de conflit à l'Est et au Sud ou pour la prise en compte des enjeux de sécurité humaine – telles les conséquences du changement climatique. Par ailleurs, confrontés aux rivaux géopolitiques de l'UE, les États membres semblent en peine d'agir individuellement. Les efforts entrepris depuis plusieurs années commencent à porter leurs fruits grâce à la Coopération structurée permanente, au Fonds européen de défense – le premier fonds européen entièrement consacré à la défense et doté d'un budget de près de huit milliards d'euros –, ou encore l'Initiative européenne d'intervention.

L'Europe pourra-t-elle demain conduire des interventions militaires ?

Le retrait américain d'Afghanistan marque plus largement le terme d'une forme d'intervention militaire²⁴ qui s'était développée depuis la fin de la guerre froide. La perspective d'une « fin de l'histoire », promise par la victoire téléologique du système démocratique après la chute de l'URSS, a conduit les Occidentaux à s'investir dans de multiples opérations extérieures, qui ne se sont pas toutes finies comme espéré. Il devient de plus en plus compliqué de sortir d'un conflit dans lequel l'intervention était supposée brève, comme au Sahel...

La scène internationale a beaucoup évolué depuis la fin des années 1990 : la Russie de Vladimir Poutine démontre par exemple ses velléités militaires. Elle est certes contrée par des sanctions européennes mais elles

23. S. Lumet, « L'Union européenne a toujours été un chantier, et elle continuera à l'être, entretien avec David O'Sullivan », *Le Grand Continent*, 1^{er} décembre 2021.

24. L. Gautier, « Fin de partie : retour sur l'interventionnisme militaire occidental, 1991-2021 », *Politique étrangère*, vol. 86, n° 4, Ifri, 2021.

sont encore trop timides. Cette même Russie est, de surcroît, présente dans des conflits régionaux dont l'issue est essentielle à la sécurité des Européens : au Yémen, en Syrie, au Haut-Karabagh, en Libye et de plus en plus au Sahel. Au-delà de la Russie, d'autres puissances régionales s'invitent dans ces conflits, mettant en lumière la fin de la supériorité militaire dont bénéficiaient les Occidentaux jusqu'au début de ce siècle, face à d'autres formes d'expression de la puissance : économie et technologie pèsent lourd aujourd'hui, et sur ces terrains le plus grand concurrent des États-Unis et de l'Europe est la Chine.

Le chaos des ultimes semaines de la guerre en Afghanistan pose nécessairement la question de l'avenir des interventions militaires²⁵. Depuis 2014, l'OTAN s'est éloignée des missions militaires hors zone pour revenir au cœur de sa raison d'être : dissuasion et défense collective. Alors que les États-Unis ne veulent plus être le gendarme du monde, la pression s'accroît sur les Européens afin qu'ils prennent davantage en charge la gestion des crises dans leur voisinage. À l'avenir, l'UE devra considérablement renforcer sa contribution à la prévention des crises, à la stabilisation et aux efforts de consolidation de la paix. Une des leçons de l'Afghanistan est la dépendance de fait des capacités américaines dans laquelle se trouvent les Européens. Les forces américaines – complétées certes par des éléments européens – furent indispensables aux opérations d'évacuation de ressortissants européens et afghans depuis Kaboul.

Les citoyens européens réclament davantage d'Europe-puissance

Si les citoyens européens réclament davantage d'Europe-puissance, ils s'inquiètent aussi des conséquences des interventions militaires en Irak, en Libye ou en Afghanistan, et il est aujourd'hui difficile de justifier les sommes colossales engagées pour déployer des soldats européens et pour former l'armée afghane. À l'aune de ce constat, il est probable qu'il sera également difficile de convaincre ces mêmes citoyens des vertus de nouvelles interventions militaires extérieures, et que l'examen des interventions en cours est inévitable, *a fortiori* dans un contexte électoral où il sera question des ambitions françaises et européennes en temps de crise. La réponse à ces interrogations ne peut toutefois pas être pour l'UE un illusoire repli sur un îlot kantien au cœur d'un monde hobbesien. La stabilisation de son voisinage est un intérêt vital de l'Union – faute de quoi l'instabilité risquerait de s'étendre jusqu'à elle.

25. A. Aydıntaşbaş, J. Barnes-Dacey, E. Batmanghelidj, S. Baumann, A. Lebovich, K. Liik, J. Puglierin, J. Shapiro, A. Small et T. Varma, « The Fall of the Afghan Government and What it Means for Europe », Conseil européen pour les relations internationales, 25 août 2021.

Les affres de la fin de l'expérience afghane ont certainement mis à mal les (timides) velléités interventionnistes européennes, mais le potentiel de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) reste à démontrer. L'IEI a été lancée en 2018 avec la signature d'une lettre d'intention par neuf ministres européens de la Défense. Affichant son ambition opérationnelle, l'IEI a été pensée comme un outil agile pour favoriser l'émergence d'une culture stratégique commune et « renforcer la capacité des Européens à agir ensemble²⁶ » – mais à proprement parler hors du giron de l'UE. Ainsi, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni étaient au nombre des premiers signataires, rejoints par la Finlande, la Norvège, la Suède et l'Italie, portant à 13 le nombre total de participants. L'IEI doit permettre de créer une structure militaire commune, fixant des priorités stratégiques qui constitueront la base de travail des différents états-majors. Le champ d'action des missions pourrait aller de l'opération militaire classique à l'assistance aux populations victimes de catastrophes naturelles.

Pour encourager l'assentiment des citoyens européens aux interventions militaires de l'Union, ces interventions devraient avoir un mandat clairement défini et un objectif réalisable au regard des moyens engagés : ce n'est qu'ainsi que la puissance européenne pourrait être mise à l'épreuve du terrain.

Les leçons de la crise AUKUS et les perspectives de la « Boussole stratégique »

Du point de vue de Paris, l'Afghanistan et la crise provoquée par l'annonce du pacte AUKUS – entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis²⁷ – sont vécus comme une unique séquence. Les crises provoquées par ces deux bouleversements ne sont pas sous-estimées par les partenaires européens. Ainsi, dans son discours à la conférence annuelle de l'AED, le président du Conseil européen Charles Michel justifiait la croissance de la capacité d'agir des Européens notamment par les « récents événements en Afghanistan et dans la région indopacifique²⁸ ».

Passée l'onde de choc d'AUKUS, une vraie discussion s'est ouverte au niveau européen sur la place que les États-Unis accordent à la sécurité

26. L'Initiative européenne d'intervention, ministère des Armées, 22 juin 2021.

27. L'AUKUS, qui prévoit le partage de technologies de défense avancées dans l'Indo-Pacifique, est conçu pour contrer les manœuvres chinoises dans la région, et annule l'accord franco-australien pour la construction de 12 sous-marins à propulsion diesel signé en 2016 pour 56 milliards d'euros. Cf. E. Vincent, P. Ricard, C. Ducourtieux, I. Dellerba, J.-M. Bezat et P. Smolar, « Dix-huit mois de négociations, un point presse et une lettre : comment Aukus a torpillé la vente de sous-marins français à l'Australie », *Le Monde*, 8 octobre 2021.

28. Discours du président Charles Michel à la conférence annuelle de l'Agence européenne de défense, le 7 décembre 2021.

européenne : il est désormais clair que la Chine est en tête des préoccupations de Washington, même sous Joe Biden. Le pivot asiatique lancé par Barack Obama se concrétise. Quatre ans après la décision britannique de retrait de l'UE et en pleine campagne présidentielle américaine, Bruxelles lançait à l'été 2020, sous présidence allemande du Conseil de l'UE, les travaux dits de la « Boussole stratégique » : ébauche d'un premier Livre blanc de la défense européenne, dont la version finale devrait être adoptée sous présidence française au premier semestre 2022. Ce document devrait constituer un des socles de l'élaboration d'une culture stratégique commune aux Européens, posant – pour la première fois – les bases d'une évaluation partagée des priorités stratégiques et des menaces qui entourent l'Europe. La boussole doit, de plus, opérationnaliser la capacité d'agir européenne en ciblant les besoins capacitaires défaillants de l'Union : renseignement, surveillance, reconnaissance, transport aérien stratégique, entre autres.

Plus que d'une boussole de la CSDP, il devrait s'agir d'un véritable aiguillon stratégique européen, condition *sine qua non* pour que l'UE devienne un fournisseur de sécurité.

2022 : année de la défense européenne ?

Pour les Européens, l'acception des termes d'autonomie ou de souveraineté stratégique va bien au-delà des questions de sécurité et de défense, puisqu'il s'agit pour les États membres d'être mieux préparés à affronter de nouveaux défis. Les Européens veulent « défendre [leurs] valeurs, promouvoir [leurs] intérêts et protéger [leurs] citoyens, dans un monde [qu'ils veulent] ouvert et interconnecté²⁹ ». De surcroît, cette souveraineté en construction doit les amener à être plus forts et à peser sur leur propre destin. Ces déclarations de Charles Michel représentent un véritable changement de paradigme tant l'UE se montrait jusqu'ici timide dans l'affirmation de son désir de puissance. Nécessité faisant loi, elle affiche désormais ses ambitions d'être un acteur qui compte sur la scène internationale. Elle était de fait déjà un acteur géopolitique, principalement par sa puissance économique, mais refusait de considérer cette dernière comme un atout géopolitique, alors que ses rivaux la percevaient comme telle en dépit de ses faiblesses. Le Brexit et Trump sont passés par là : presque malgré eux, les Européens se sont résolus à adopter le langage de la puissance³⁰.

29. *Ibid.*

30. J. Borrell, « Pourquoi l'Europe est en danger », *Telos*, 15 novembre 2021.

Il s'agit, de plus, d'une revendication des citoyens européens eux-mêmes³¹. Ils attendent des institutions européennes qu'elles prennent davantage en charge des questions qui ne peuvent recevoir de réponses purement nationales. La résilience et la détermination des Européens en matière de politique étrangère et de sécurité sont mises à l'épreuve du feu avec la dégradation de la situation en Ukraine, les développements au Kazakhstan, l'implantation de la firme Wagner au Sahel, les pressions chinoises sur la Lituanie... Face à ses rivaux géopolitiques, l'UE se doit de montrer un front uni et de mettre en œuvre les instruments de la puissance dont elle a enfin décidé de se doter.



Mots clés

Union européenne
Interventions extérieures
Afghanistan
OTAN

31. S. Dennison et J. Puglierin, « Crisis of Confidence: How Europeans See Their Place in the World », Conseil européen pour les relations internationales, 9 juin 2021.