
OPÉRATIONS MILITAIRES EXTÉRIEURES ET UNION EUROPÉENNE

Anne-Sophie TRAVERSAC

*Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)
Chercheur-associé au Centre de Recherche
des Écoles de Saint-Cyr Coëtquidan (CREC)*

En décembre 2013, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Conseil européen¹ a tenu un débat thématique sur la défense² alors même qu'à cette date l'Union déployait plus de 7.000 personnes affectées à douze missions civiles et quatre missions militaires. Dix ans après avoir adopté une stratégie européenne de sécurité fondée sur la finalité incontestable d'une « Europe sûre dans un monde meilleur »³, s'appuyant sur de bonnes intentions doublées de vastes et non moins vagues objectifs, les conclusions rédigées en 2013 sont plus précises, cherchant en particulier à « augmenter l'efficacité, la visibilité et l'impact » de la politique de sécurité et de défense commune ; l'approche est plus pragmatique, certainement plus réaliste mais témoigne cependant continuellement d'une « Europe de la défense » à la recherche d'un « nouvel élan »⁴.

L'idée d'une politique commune de défense en Europe remonte déjà à 1948, le Royaume-Uni, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg signent alors le Traité de Bruxelles comportant une « clause de défense mutuelle ». L'Union de l'Europe occidentale (UEO) côtoie alors l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) aux fins de préserver la paix et la sécurité. Les conflits dans les Balkans permettent de se rendre compte d'un besoin criant de prévention des conflits et de gestion des crises : dès 1992, le Conseil de l'UEO approuve les conditions dans lesquelles des unités militaires peuvent être déployées, les « missions de Petersberg » sont ensuite reprises dans le Traité d'Amsterdam. C'est avec le poste de « Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune » qu'un

¹ Conseil européen, Bruxelles, 19 et 20 déc. 2013, v. Conclusions, EUCO 217/13.

² Les questions relatives à la défense n'avaient plus été abordées depuis 2008 ; le dernier Conseil européen consacré à ce sujet évoquait une « stratégie européenne de sécurité » dans le cadre d'« une Europe sûre dans un monde meilleur », v. Conseil européen, Bruxelles, 12 déc. 2003, non publié au Journal Officiel.

³ La conclusion du texte est à son image, sans intérêt significatif : « ce monde présente de nouveaux dangers, mais il offre également de nouvelles opportunités. L'Union européenne a le potentiel pour apporter une contribution majeure aussi bien pour lutter contre les menaces que pour tirer parti des opportunités qui se présenteront. Une Union européenne dynamique et dotée de capacités suffisantes aura du poids sur la scène mondiale. Elle contribuera ainsi à un système multilatéral efficace ouvrant la voie à un monde plus équitable, plus sûr et plus uni », préc. note 2.

⁴ V. Guigou E., Rapport d'information n° 1582 sur l'Europe de la défense, Commission des affaires étrangères, Ass. nat., 27 nov. 2013.

visage et une voix incarnent enfin cette volonté et cette politique. Mais c'est avec le Traité de Lisbonne qu'est énoncée une politique de sécurité et de défense commune (PSDC), appuyée sur une clause d'assistance mutuelle et une clause de solidarité, défendue par un « Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité »⁵.

Le contexte international en 2013 et 2014 est marqué par les tensions et les conflits, la France intervient directement sur plusieurs de ces théâtres. Qu'il s'agisse des conflits en Afrique – après les « printemps arabes », se sont nouées les crises libyenne⁶, malienne⁷ et centrafricaine⁸ –, mais également des tensions aux frontières immédiates de l'Union (Ukraine) ou encore de la situation en Syrie et en Irak⁹, se superposent des opérations nationales, régionales et internationales, dans des cadres juridiques variés et avec des alliés et contributeurs différents. Il est plus que jamais d'actualité de s'interroger sur le rôle de l'Union européenne et plus spécifiquement sur sa politique en matière de défense.

Depuis le début des années 2000¹⁰, une trentaine de missions et opérations civiles et militaires ont été effectuées dans le cadre de la PSDC. Actuellement, l'Union déploie plus de 7.000 personnes affectées au sein de 11 missions civiles et 5 opérations militaires¹¹. En République centrafricaine, la mission EUFOR RCA, lancée en 2014¹², vise à contribuer à un environnement sécurisé dans la République centrafricaine¹³ alors que la mission EUTM Mali, lancée en 2013, a pour objet la formation des forces armées maliennes¹⁴. Parallèlement, alors qu'elle menait les opérations *Serval* et *Sangaris*, la France était la première nation à contribuer à ces missions européennes. Le Sahel offre en 2013 et 2014 la possibilité de porter un regard pragmatique et critique sur la politique de défense de l'Union. Des réalisations concrètes à mettre au profit de l'Europe de la défense existent bien, mais suffisent-elles finalement à lui donner un nouvel élan ou à résoudre ses difficultés inhérentes voire originelles ?

⁵ Mme Federica Mogherini, nommée le 30 août 2014, a succédé à Mme Catherine Ashton.

⁶ Opération *Harmattan*, 2011.

⁷ Opération *Serval* lancée le 11 janv. 2013 pour le Mali, puis Opération *Barkhane* lancée le 1^{er} août 2014 et ayant une approche plus large.

⁸ Opération *Sangaris* lancée le 5 déc. 2013.

⁹ Opération *Chammal* lancée le 19 sept. 2014.

¹⁰ V. Lambert A., « Les interventions « militaires » de l'Union européenne dans les Balkans », *Relations internationales*, 2006 (n° 125), p. 59-72.

¹¹ V. <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>

¹² Décision 2014/73/PESC du Conseil du 10 février 2014 relative à une opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine (EUFOR RCA); mission prolongée: v. Décision 2014/775/PESC du Conseil du 7 nov. 2014 prorogeant la décision 2014/73/PESC relative à une opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine (EUFOR RCA).

¹³ EUFOR RCA est une « opération militaire de transition (...) afin de contribuer à la création d'un environnement sûr et sécurisé, avec un transfert à la mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) dans un délai de quatre à six mois après avoir atteint sa pleine capacité opérationnelle, conformément au mandat défini dans la résolution 2134 (2014) du CSNU et en concentrant son action sur la zone de Bangui » (décision du Conseil du 10 fév. 2014, précitée).

¹⁴ Décision 2013/87/PESC du Conseil du 18 fév. 2013 relative au lancement d'une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), mission prolongée le 15 avril 2014, le mandat doit s'achever le 18 mai 2016 (Décision 2014/220/PESC du Conseil du 15 avr. 2014 modifiant la décision 2013/34/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali)).

Le Conseil européen, en décembre 2013, mettait en exergue l'ambition de sécurité, paix et stabilité « dans notre voisinage et dans le monde en général »¹⁵. Si ces deux missions s'inscrivent pleinement dans cette ambition et y contribuent à leur échelle, il demeure délicat de considérer qu'elles seront à l'origine d'un nouvel élan pérenne, c'est-à-dire d'une véritable politique de défense de l'Union et non d'actions ponctuelles, même couronnées de succès, se succédant au fil des conflits noués aux frontières plus ou moins proches de l'Union. En effet, ces missions au Sahel permettent de confirmer la vocation de l'Union européenne à agir en dehors de ses frontières, en vertu de la conception selon laquelle la sécurité à l'intérieur des frontières découle également de la sécurité en dehors des frontières. Mais, parallèlement et simultanément, l'Union mène-t-elle une politique étrangère permettant de comprendre l'ensemble des opérations menées ? Il apparaît assez rapidement que les missions décidées et menées ne le sont qu'en considération de la volonté et de la capacité des États membres – de quelques États membres – d'intervenir, le nombre variable d'États et le caractère disparate du soutien des autres accrédite alors l'idée d'une Europe de la défense « à la carte », certainement nécessaire par ailleurs à son existence, mais la rendent-elles pour autant crédible ? Les dernières missions militaires au Sahel en 2013 et 2014 s'inscrivent dans un cadre rendu possible par les interventions françaises les ayant précédées. L'activisme de la diplomatie française dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies est également remarqué au sein de l'Union sur ces questions, isolant en un sens la France face à c(s)es conflits.

Si, dans un premier temps, les missions de l'Union européenne au Mali et en Centrafrique peuvent être envisagées comme des réalisations concrètes donnant consistance à l'Europe de la défense (I), elles révèlent dans un second temps ses failles, connues mais pérennes (II).

I. Les missions militaires de l'Union : une Europe de la défense pragmatique aux côtés des opérations extérieures françaises.

Il ne convient pas de rappeler les différentes étapes de la construction de l'Europe de la défense mais de mettre en lumière deux éléments caractéristiques. D'une part, le principe de différenciation a toujours été consacré pour ces questions. La neutralité souhaitée par les uns a toujours été reconnue, la volonté des autres engagés dans des démarches bilatérales a également toujours permis *in fine* de faire avancer l'Europe de la défense – l'exemple du couple franco-britannique depuis Saint Malo jusqu'à Lancaster House étant typique à cet égard –, de même, les liens plus ou moins forts avec l'OTAN des uns et des autres n'ont jamais empêché les traités de cheminer doucement, pas à pas, vers cette Europe de la défense. D'autre part, l'Europe de la défense a toujours été pragmatique dans son approche. Le traité de Lisbonne renforce incontestablement cette méthode, en permettant notamment des coopérations structurées permanentes. Ces dernières sont, certes, en mal de réalisation, mais elles peuvent être considérées comme une formule marquant bien la direction prise par l'Europe de la défense : un chemin étroit entre différenciation et pragmatisme¹⁶.

¹⁵ Conseil européen, décembre 2013, conclusions, préc.

¹⁶ V., en ce sens, Baudens S. & Traversac A.-S., « Les coopérations structurées permanentes », Colloque « Europe(s) et sécurité collective », 12 et 13 juin 2014, Rennes ; V. Hamonic A., « La Coopération

En ce sens, considérer les missions européennes au Mali et en Centrafrique comme venant au secours de l'Europe de la défense ne serait – peut-être – qu'une affaire de point de vue : dans une approche moins pessimiste, elles lui donnent vie et consistance et seraient ainsi l'aboutissement de cette approche pragmatique, et, en dépit des critiques, elles auraient le mérite d'exister. Cela serait tout à fait concevable mais reste en profond décalage avec les discours tenus mettant en exergue la « relance » ou le « nouvel élan » nécessaires face à un processus en panne. Il convient toutefois de réserver une place singulière à l'Opération Atalante, sans doute la plus remarquable mais demeurant un cas isolé. Les missions au Mali et en Centrafrique permettent ainsi de dresser un bilan actualisé des forces et faiblesses de l'Union en la matière. Les missions EUTM Mali et EUFOR RCA partagent une caractéristique commune fondamentale, elles interviennent en lien étroit avec les opérations françaises¹⁷. Elles se distinguent toutefois quant à leurs objectifs.

Concernant le Mali, le rétablissement de la sécurité et de la paix durable est un enjeu majeur pour la stabilité de la région du Sahel et, au sens large, pour l'Afrique et l'Europe. Le 18 février 2013, à la demande des autorités maliennes, et dans le cadre de la résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 2085 (2012)¹⁸, l'Union européenne a lancé une mission de formation des forces armées maliennes – EUTM Mali – pour un mandat initial de 15 mois avec la participation de 23 États membres¹⁹. Au moment où le Conseil européen se réunissait en décembre 2013, un peu plus de 600 militaires étaient engagés sur ce terrain, dont près de 40 % de Français. En termes quantitatifs, la France devenait la première nation à participer.

Le processus ayant conduit à cette mission est intéressant et révélateur. Dès l'automne 2012, la préparation d'une mission militaire était à l'étude et les différentes étapes décisionnelles furent franchies avec une relative célérité, permettant de considérer que « les procédures ne sont pas des obstacles lorsque la volonté politique est présente »²⁰. Plusieurs facteurs ont contribué à la prise de décision.

structurée permanente : un dispositif procédural de trop ? », *Revue de l'Union européenne*, 2014, p.269-279.

¹⁷ Le cadre juridique de ces opérations françaises est différent, l'Opération *Serval* répond à la demande d'aide du président malien, légitimée *a posteriori* par la résolution 2100 (2014) du Conseil de Sécurité (v. Traversac A.-S., « Le cadre juridique de l'intervention française au Mali », in Vallar Ch. & Latour X., *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014, p. 103-119 ; v. Van Steenberghe R., « Les interventions française et africaine au Mali au nom de la lutte contre le terrorisme », *RGDIP*, 2014, p. 273-302), l'Opération *Sangaris* s'inscrit dans un cadre plus classique, ouvert par la résolution 2127 (2013) du Conseil de Sécurité. v. également Mathias G., *Les guerres africaines de Français Hollande*, L'Aube, 2014, 252 p.

¹⁸ Résolution 2085 (2012) du Conseil de Sécurité, Le Conseil « prend note de l'attachement des États Membres et des organisations internationales à la reconstitution des capacités des Forces de défense et de sécurité maliennes, y compris le déploiement au Mali d'une mission militaire de l'Union européenne chargée de dispenser auxdites forces une formation militaire et des conseils ».

¹⁹ 23 États membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède) et 5 autres États (Géorgie, Moldavie, Monténégro, Serbie, Suisse) participent.

²⁰ Rouppert B., « EUTM Mali, une mission déployée dans l'urgence dans un contexte de conflit ouvert », 19 avril 2013, note d'analyse du *GRIP*, Bruxelles, <http://www.grip.org/fr/node/870> ; « en l'espace de dix semaines, l'Union européenne a adopté trois décisions politiques : le concept de gestion de crise, le cadre

D'une part, la volonté française a été fortement relayée et portée par le ministre de la Défense²¹, les faiblesses des Forces Armées Maliennes (FAMa) avaient par ailleurs été identifiées par une mission d'évaluation française, menée en novembre. D'autre part, pour l'Union européenne, la dernière mission militaire – EUTM Somalia – datait de 2010, cette mission de formation des forces armées somaliennes, considérée comme un succès, ne pouvait qu'être un argument convaincant pour la mise en place d'une mission équivalente avec un format raisonnable, d'autant plus que l'intérêt pour cette zone était signalé depuis plusieurs années²² et que seules trois autres missions militaires étaient alors en cours²³. Par conséquent, la décision en faveur d'une mission militaire européenne semble d'abord liée à une préparation conséquente, au format raisonnable de cette mission et à son objectif précis. Cependant, en janvier 2013, l'offensive vers le sud des groupes islamistes précipite la décision française d'intervenir. Le calendrier européen est alors mis à mal, les objectifs de formation sont également différents -il ne s'agit plus de former à la reconquête du territoire, mais de préparer à lutter contre une nouvelle offensive-, le budget est également différent²⁴.

La mission militaire de l'Union européenne en République centrafricaine est sensiblement différente. D'une part, le contexte international et sa prise en considération au niveau des Nations Unies se distinguent du cas malien. Plusieurs résolutions concernaient la situation de plus en plus préoccupante en Centrafrique, avant même les résolutions relatives au Mali. Le 28 janvier 2014, le Conseil de Sécurité adopte la résolution 2134 (2014) autorisant notamment la mise en place d'une opération de l'Union ainsi que l'opération française. Cette dernière, contrairement au Mali, ne précédera pas, cette fois-ci, la résolution pour intervenir sur ce territoire. Mais, comme pour le Mali, l'opération française *Sangaris* est déterminante pour comprendre la mission de l'Union européenne²⁵. Un même activisme diplomatique de la France, au niveau international comme régional, permet de réunir différents contributeurs. Forte de près de 700 hommes, la mission EUFOR RCA, annoncée le 1^{er} avril 2014 et ayant atteint sa pleine capacité opérationnelle le 15 juin 2014, est

juridique de la mission et son lancement », ainsi « les procédures ont donné le maximum de leur potentiel dans le cadre de la mise en œuvre de cette mission PSDC ».

²¹ V. not. *L'Express*, 7 sept. 2012, « Le Drian mobilise l'Europe de la défense ».

²² « Régulièrement depuis 2008, la question d'une mission PSDC au Sahel est abordée au sein du Comité politique et de sécurité (COPS), permettant la familiarisation et la sensibilisation des États membres avec les problématiques de la région et les menaces (...) pour l'Union européenne », Rouppert B., préc.

²³ EUFOR Althea (2004), EUNAVFOR - Atalanta (2008), EUTM Somalia (2010).

²⁴ Le mandat initial de la mission était de 15 mois, le budget initial envisagé de l'ordre de 12,3 millions d'euros pour quelques 200 hommes ; les coûts communs de la prorogation du mandat de la mission sont estimés à 27,7 millions d'euros (v. not. communiqué de presse, Conseil de l'Union européenne, 15 avr. 2014).

²⁵ V. la description évocatrice : « le 14 juin 2014, à 08H00, les soldats européens ont pris le relais de ceux de la force *Sangaris* pour poursuivre, en appui de la MISCRA, la mission de sécurisation de la population dans les deux arrondissements de Bangui. Ce transfert de responsabilité à l'Union Européenne a été rendu possible grâce à l'arrivée d'un contingent géorgien au sein d'EUFOR RCA. Désormais composé d'une compagnie du 152^e régiment d'infanterie, d'une compagnie de Géorgiens et de détachements estonien et letton, le bataillon multinational de l'EUFOR est en mesure de s'engager dans ce quartier difficile fort du travail accompli par *Sangaris* depuis le 5 décembre 2013 » (<http://www.defense.gouv.fr/operations/centrafrique/actualites/eufor-rca-les-soldats-europeens-se-deploient-dans-bangui>)

composée de plusieurs nations²⁶, avec cette singularité que l'État apportant la plus forte contribution est la Géorgie. La visibilité de l'Europe de la défense, impliquant pour une mission militaire que l'État contribuant le plus est hors de ses frontières, semble échapper au bon sens mais signale ici encore la nécessité d'une lecture pragmatique de cette politique.

L'engagement de la force *Sangaris* depuis le 5 décembre 2013 permet de comprendre cette mission européenne dont l'objectif est de « rétablir la sécurité en République centrafricaine »²⁷, visant la stabilisation du pays et la protection des populations civiles, pour passer le relais à la MINUSCA²⁸. En ce sens, si la mission militaire au Mali a été décidée au regard d'un objectif précis, la formation de l'armée malienne, et non pas au service d'un contexte fait de menaces diffuses sur un territoire ou sur une zone, l'objectif en Centrafrique est bien plus large, le succès de l'opération n'en sera alors que plus difficile à établir. Enfin, dans les deux cas, les résolutions du Conseil de Sécurité n'ont cessé de mettre l'accent sur la conduite africaine, mais ces forces ont mis du temps à s'organiser, ces missions, toutes les deux prolongées, en témoignent. Au Mali comme en Centrafrique, la France est apparue au premier plan, tant par ses interventions directes sur le territoire souverain de ces États, et également que par sa forte implication dans le cadre des missions militaires de l'Union européenne lancées en 2013 et 2014. Ces dernières sont ainsi marquées par la forte présence de Français, souhaitée par les autorités locales, permettant d'ailleurs une meilleure communication sur le terrain et palliant plusieurs difficultés opérationnelles²⁹.

Les missions militaires de l'Union européenne au Mali et en Centrafrique lui ont permis de ne pas rester silencieuse et inactive face à ces deux situations, dénoncées par l'ONU en particulier, et de répondre à l'appel des autorités locales. Mais, finalement, ces missions permettent non pas de donner un nouvel élan à l'Europe de la défense mais plus volontiers de contribuer à l'avènement d'une Europe des défenses, non exempte de failles.

II. Les missions militaires de l'Union : les failles révélées d'une Europe des défenses.

L'étude des deux missions militaires de l'Union au Mali et en République centrafricaine et des opérations extérieures françaises ne doit pas se limiter à l'idée d'une action sous la seule impulsion et la seule volonté française. Le processus de décision et de préparation, autant que la diversité des contributeurs et les raisons

²⁶ France, Espagne, Estonie, Finlande, Géorgie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie. La décision d'intervenir est liée à un cadre financier limité, la Belgique en a fait montre pour la mission en Centrafrique, proposant un effectif militaire tout en l'assortissant d'une condition financière, c'est la première fois que l'armée belge est totalement absente depuis le début des opérations de gestion de crise.

²⁷ Décision du Conseil 2014/73/PESC, préc.

²⁸ Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation des Nations Unies en République centrafricaine, V. Résolution 2149 (2014) du Conseil de Sécurité, 10 avr. 2014.

²⁹ V. Ruppert B., préc., p. 13-15. « Les Français sont la nation la plus représentée au sein de la mission (40 % des effectifs », la « multinationalité, défi de toute opération internationale, trouve une nouvelle acuité au Mali où les autorités se montrent plus enclines à traiter avec les Français qu'avec toute autre nationalité », « le manque de familiarité de certaines nationalités européennes avec le terrain et le climat africains est également un défi à relever ».

diverses de leur engagement, n'accréditent pas cette idée. Mais, s'agit-il réellement de missions à mettre au crédit de l'Union européenne, ou ne sont-elles pas finalement que la somme des actions des États ayant participé ? En effet, le cadre dans lequel de telles missions sont mises en œuvre, cadre consacrant la différenciation et le pragmatisme en tant que doctrine, est propice à s'interroger sur l'Europe de la défense laissant place à une Europe des défenses. Ainsi, la réussite de ces missions serait liée au succès de la juxtaposition d'intérêts nationaux et marquerait l'échec du souhait d'une approche globale.

D'un point de vue concret et opérationnel, le soutien français à des niveaux différents est indéniable. Nationalité la plus représentée, les Français ont offert là un gage de crédibilité à leurs partenaires européens, cet engagement était nécessaire au regard de la volonté politique mise en exergue. Cet engagement était, de plus, cohérent au regard du dispositif français en Afrique, bénéficiant en particulier de ses forces pré-positionnées qui ont été un appui inestimable pour ces opérations³⁰. En outre, le fonctionnement de l'armée malienne date de l'époque coloniale et a été grandement inspiré de l'armée française. Enfin, les autorités locales souhaitaient que la France endosse le rôle d'interlocuteur principal, au-delà de la seule opération *Serval*. Ainsi, il convient de s'interroger sur la réelle distinction entre l'opération nationale soutenue par d'autres nations, d'un point de vue logistique notamment, et la mission européenne pour laquelle la France a joué le rôle de nation-cadre. S'il ne convient en aucun cas de réduire par la comparaison ces deux actions très différentes, il ressort toutefois que dans l'un et l'autre cas, la nécessité d'une réaction nationale et d'une impulsion nationale a été nécessaire. Cela est particulièrement remarquable au Mali : cette mission révèle finalement le besoin d'une nation-cadre voire largement dominante : tel est le message de la France adressé à ses partenaires européens. Dans un premier temps, une initiative européenne a été concrétisée, rendant plus crédible la politique de sécurité et de défense commune, mais sur le long terme, la visibilité de cette politique en ressort certainement affaiblie.

Concernant le Mali, la France, dans une approche réaliste, aurait certainement eu conscience de perdre son rang si elle n'avait pas été capable d'intervenir, les raisons de l'intervention en Centrafrique sont différentes et sans doute plus communes et partagées par les différents États, tenant plus finalement à la conscience du passé et à l'obsession que ne se reproduise pas une situation telle que celle connue au Rwanda. De son côté, l'Union européenne a pris le risque de missions dans le cadre de conflits ouverts, ne se limitant donc pas à une approche « post-conflit ». Cependant, des questions subsistent de part et d'autre. D'une part, si l'(es) opération(s) militaire(s) française(s) sur le court terme peuv(en)t être considérée(s) comme réussie(s), sur le long terme, la politique africaine de la France ne semble ni affirmée ni assumée ; d'autre part, si l'Union européenne prolonge ses missions sur le continent africain, elle semble incapable de mener plus largement une diplomatie active au-delà de missions qui, comme pour les opérations françaises, se limitent surtout à une approche au cas par cas.

³⁰ V. sur ce point l'analyse du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013.

Pour ces raisons, il semble difficile voire impossible de considérer que l'Europe de la défense pourra à l'avenir se passer de cette méthode pragmatique placée dans la dépendance sans cesse plus étroite de la volonté des États membres. Le rapport d'information d'Élizabeth Guigou sur l'Europe de la défense³¹, visait en particulier à « apporter sa contribution à [la] réflexion collective » avant le Conseil européen de décembre 2013. Il ne peut être plus clair : il convient de « faire le bilan de ce qui existe déjà et de ce qui fonctionne », il faut « éviter les débats trop institutionnels ou philosophiques qui ne débouchent au mieux qu'à très long terme et se concentrer sur les possibilités que nous offrent les traités pour avancer efficacement sur les opérations civiles et militaires achevées ou en cours, et sur les progrès concrets réalisés dans le domaine industriel ». Le cadre de la réflexion semble alors limité au profit, à en croire le rapport, de l'action. Le Traité de Lisbonne met à la disposition des États des outils juridiques, encore inexploités, comme les coopérations structurées permanentes. En outre, le rapport met en avant le « brouillard stratégique » et demande en ce sens une analyse du « contexte stratégique et des intérêts européens », de même qu'« une réflexion sur les priorités stratégiques, en particulier dans les zones où nos propres intérêts sont directement en jeu », il évoque la nécessité d'une « ambition commune ». ». La visibilité de la politique de sécurité et de défense commune fait défaut, de même nécessairement qu'une nette volonté commune. Comment cette dernière pourrait-elle se forger alors que les lignes directrices d'une politique étrangère au niveau européen peinent à être identifiables ? Les États ont jusqu'à présent toujours contribué au regard de leurs intérêts, il semble difficile d'envisager comment il pourrait à l'heure actuelle en être autrement. Le conflit en Irak montre bien, en cette fin d'année 2014, que les États en Europe agissent sans tenir compte du niveau régional, qui pourrait pourtant être un plus petit dénominateur commun, preuve que la « définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union »³² est encore à écrire.

Robert Schuman indiquait que la paix « ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques »³³. À l'heure de dangers nombreux et diffus, l'Europe de la défense se cherche toujours une consistance, les missions militaires au Mali ou en Centrafrique contribuent à façonner cette dernière, mais ces réalisations concrètes sont encore très largement inscrites dans l'étroite dépendance des ambitions nationales et ne se placent guère sous l'angle d'un intérêt commun qui peine à éclore.

³¹ Rapport d'information, 27 nov. 2013, préc.

³² Art. 42, al. 2, TUE.

³³ Déclaration de R. Schuman, 9 mai 1950.