

LES DÉFIS EXTÉRIEURS DE L'UE : QUELLES STRATÉGIES ?

Nicole Koenig | chercheur au Jacques Delors Institut - Berlin

Le 13 décembre 2014, le [Comité européen d'orientation](#) de l'Institut Jacques Delors a évoqué les défis extérieurs de l'Union et les stratégies potentielles afin de les relever. Cette synthèse résume les principaux points soulevés durant ce premier débat, notamment les approches envisageables et les sujets nécessitant une réflexion plus approfondie.

Introduction

Après quelques mots de bienvenue d'**António Vitorino**, président de l'Institut Jacques Delors, le débat a été lancé par **Javier Solana**, ancien Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et **Élisabeth Guigou**, présidente de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Il s'est ensuite articulé autour de trois grands sujets : (1) les perturbations à la périphérie de l'Europe et la nécessité de réviser la politique européenne de voisinage (PEV) ; (2) la crise ukrainienne et les futures relations avec la Russie ; et (3) des pistes pour une refonte stratégique plus globale.



Pascal Lamy, Javier Solana, Élisabeth Guigou et Étienne Davignon.
© Institut Jacques Delors.

1. Réviser la PEV

La PEV reposait sur la vision idéaliste que l'Union parviendrait à créer une communauté de prospérité, de démocratie et de valeurs communes avec ses voisins. Cette vision était fondée sur l'hypothèse selon laquelle l'Union représenterait le seul et unique centre de cette communauté. Toutefois, dans un monde toujours plus multipolaire, cette vision égocentrique est dépassée. Elle néglige le fait que les voisins de l'Europe sont entourés d'autres acteurs régionaux

influent, qui ont leurs propres enjeux et systèmes de valeurs.

Compte tenu de cette réalité et de l'actuelle accumulation de crises à la périphérie de l'Europe, les participants ont souligné la nécessité de réviser en profondeur la PEV. Quatre propositions ont émergé du débat :

1. L'UE doit abandonner l'approche uniforme et reconnaître que les 16 pays faisant partie de la PEV sont très divers. Les participants ont généralement préconisé un niveau plus élevé de flexibilité et de différenciation, qui tienne compte de la volonté et de la capacité des pays à coopérer. Certains intervenants se sont prononcés pour une différenciation plus marquée entre les dimensions de l'Est et celles du Sud de la PEV, ainsi qu'entre voisins. Cette plus grande différenciation ne doit cependant pas empêcher la définition d'une approche globale pour chaque pays.
2. Le recours de l'Union à la conditionnalité devrait être révisé. La PEV, même si elle est calquée sur le processus d'élargissement, n'offre pas la même motivation fondamentale, à savoir la promesse d'adhérer à l'UE. La conditionnalité de l'UE est confrontée à un problème : il est relativement facile pour d'autres acteurs tels que l'Arabie saoudite ou la Chine de proposer des modalités plus avantageuses et ils s'abstiennent souvent de les assortir de conditions. L'UE doit donc s'efforcer d'offrir davantage d'incitations ou des incitations plus attractives telles que la libéralisation du régime des visas dans le domaine de la mobilité.
3. Selon certains participants, la PEV a négligé les « voisins des voisins » comme l'Iran, l'Irak,

la Turquie ou certains pays d'Afrique sub-saharienne. Lorsque cette politique a été élaborée, la transnationalisation actuelle des défis et des menaces entre ces pays n'a pas été anticipée. L'un des participants a souligné que la fragilité des États était l'un des principaux problèmes transversaux dans la région et que l'UE devait renforcer les dimensions de la PEV relatives à la gouvernance et à l'état de droit. Compte tenu des niveaux élevés de corruption, l'UE devrait également veiller à la traçabilité de son aide au développement.

4. Certains intervenants ont considéré que l'UE devrait se concentrer sur les cas prometteurs où elle aurait le plus de valeur ajoutée. La Tunisie a été citée comme un exemple de premier ordre à cet égard. Il s'agit de l'un des quelques pays de la région où « le gagnant ne remporte pas tout » et où le compromis politique est possible. Il a également été souligné que l'UE pourrait jouer un rôle plus constructif dans le processus de paix au Moyen-Orient. Les États membres pourraient, par exemple, apporter davantage de soutien politique unifié à la reconnaissance d'un État palestinien en vue de remédier au déséquilibre des pouvoirs, qui entrave actuellement le processus de négociation.

2. Repenser les relations avec la Russie

Plusieurs intervenants ont reproché à l'Union sa position apolitique et trop technocratique vis-à-vis de l'Ukraine avant la crise. Les décideurs européens ont sous-estimé les répercussions politiques de l'accord d'association avec l'Ukraine. Ils n'ont également pas réalisé à quel point la Russie avait considéré la perspective d'adhésion potentielle de l'Ukraine à l'OTAN comme une provocation.

En termes de priorités, certains intervenants ont souligné que l'UE devait apporter davantage de soutien économique à l'Ukraine et encourager des réformes politiques internes. Dans le même temps, l'UE devrait également soutenir les négociations entre l'Ukraine et la Russie. Selon l'un des participants, il s'agit d'un moment opportun pour mener ces négociations en raison de la position relativement faible de la Russie due au prix bas du pétrole et à l'effet tangible des sanctions économiques européennes et internationales. Dans le cadre de ces négociations, l'Ukraine doit être prête à faire des concessions sur le statut

de ses régions de l'Est, y compris en ce qui concerne le niveau d'autonomie ou de neutralisation. Par ailleurs, les participants ont globalement reconnu que l'annexion de la Crimée – une violation claire du droit international – était et demeurerait inacceptable.

Le débat a également porté sur l'avenir des relations entre l'UE et la Russie. À court et moyen terme, ces relations seront caractérisées par une interdépendance réciproque. La Russie dépend des échanges commerciaux avec l'UE et des investissements en provenance de l'Union, tandis que cette dernière dépend de la Russie en termes de sécurité énergétique. Les Européens devront également coopérer avec la Russie sur d'autres dossiers internationaux tels que la Syrie et l'Iran. Comme l'a souligné l'un des intervenants, il serait judicieux, de la part de l'UE, d'adopter une position relativement flexible et patiente à l'égard de la Russie, tout en adhérant à certains principes fondamentaux tels que l'inviolabilité des frontières. Dans tous les cas, tous les canaux de communication et de coordination doivent rester ouverts. À ce sujet, l'un des participants a remis en cause l'expression de « partenariat stratégique » entre l'UE et la Russie car un partenariat a tendance à reposer sur un ensemble de principes et de valeurs partagés. Il a donc suggéré d'utiliser plutôt le terme d'« alliance » pour traduire le caractère stratégique des relations entre l'UE et la Russie.

3. Une action extérieure de l'UE plus stratégique et politique

Le débat sur la PEV, l'Ukraine et la Russie a donné lieu à un débat plus général sur la vision stratégique, l'approche, l'ambition et la couverture géographique de l'Union. Plusieurs participants ont appelé à une révision de la stratégie européenne de sécurité de 2003. Cette révision devrait tenir compte des grands changements dans le paysage de la sécurité internationale, redéfinir des intérêts et des priorités communs et proposer d'éventuelles réponses. Cette refonte stratégique devrait également intégrer la position de l'Union vis-à-vis d'acteurs importants tels que la Russie et la Chine. Cependant, l'un des intervenants a également souligné qu'il existait un arbitrage potentiel entre la réflexion stratégique et l'action. Selon lui, l'Union devrait également avoir le courage d'agir de façon opportune et peut-être plus efficace avant de définir une vision stratégique globale et entièrement consensuelle.

Pour donner une dimension plus politique à l'action extérieure de l'UE, plusieurs participants ont appelé à réformer les procédures du Conseil. Plutôt que de suivre un programme d'environ 30 points donnant lieu à de longues conclusions illisibles, le Conseil devrait mener un vrai débat sur certains enjeux prioritaires et examiner des options concrètes d'intervention de l'UE, préparées au préalable par la Haute Représentante et le service européen pour l'action extérieure.

Certains participants ont recommandé de politiser davantage la prévention des conflits. L'un d'entre eux a proposé de créer un véritable centre de prévention des crises, qui réunisse des experts stratégiques, politiques et universitaires et permette à l'Union de voir au-delà de la situation immédiate. De plus, l'Union devrait renforcer la mise en œuvre de l'approche globale, qui est bonne en théorie mais souvent défailante en pratique.

Plusieurs participants ont souligné que le niveau d'ambition de l'Union devait refléter sa marge de manœuvre et son éventuelle valeur ajoutée. Certains d'entre eux ont considéré que l'Union devrait uniquement traiter les cas pour lesquels le risque lié à l'intervention est inférieur à celui lié à l'inactivité. D'autres ont néanmoins cité les exemples de la Libye et de la Syrie pour illustrer que ce type de calcul ne marchait pas toujours. La Libye irait-elle mieux si Kadhafi était toujours au pouvoir ? Aurions-nous dû intervenir plus tôt et plus vigoureusement en Syrie pour empêcher l'embrasement actuel ? Devrions-nous faire davantage pour éviter l'escalade potentielle en Algérie ? Le débat sur le niveau d'ambition a également soulevé la question de savoir si l'Union pouvait réellement influencer les développements internes dans des pays plus grands et plus puissants tels que la Turquie ou la Russie, ou si elle devait se concentrer sur des pays plus petits et plus faibles. Les points de vue sur cette question ont divergé.

Le débat a également concerné la couverture géographique de l'Union. La plupart des intervenants a reconnu que le voisinage immédiat restait la priorité numéro un. Cependant, certains ont souligné l'importance du continent africain. Son évolution future aura un impact sur l'Union au niveau de sa démographie, mais également en raison de son immense potentiel en termes de croissance et de conflits. Comme l'ont souligné quelques participants, l'UE devrait jouer un plus grand rôle en Asie.

Les tensions relatives à la sécurité entre la Chine et le Japon ont été citées en exemple pour illustrer dans quelle mesure l'UE pouvait exporter sa propre expérience afin de stimuler le développement d'un système de sécurité régional.

Les intervenants, qui ont généralement préconisé de renforcer la dimension politique, préventive et globale de la politique étrangère de l'UE, ont également souligné que les intérêts nationaux divergents continuaient de représenter d'importants obstacles. Ceux-ci comprennent les divisions plus structurelles comme celles relatives à l'avenir de la politique commune de sécurité et de défense, pour laquelle les Britanniques rejettent l'idée d'institutions ou de ressources supplémentaires. De plus, l'Union est au moins confrontée à deux dilemmes fondamentaux concernant sa politique étrangère : les fausses dichotomies entre « dictature et chaos » en Afrique du Nord et entre « cynisme et angélisme ».

Conclusion

L'actuelle accumulation de défis extérieurs a mis en lumière certaines considérations erronées : les Européens ont sous-estimé l'impact géopolitique du processus d'élargissement et surestimé l'influence que pouvait avoir la PEV. Les nouveaux dirigeants à la tête des institutions européennes ont désormais le potentiel de tenir compte de ces enseignements pour définir une action extérieure plus stratégique et politique. Il reste à voir comment ils utiliseront ce potentiel et s'ils parviendront à remédier aux divisions récurrentes entre les États membres et aux dilemmes de longue date au niveau de la politique étrangère de l'UE.



Joaquín Almunia, Yves Bertoncini, António Vitorino et Emma Bonino.

© Institut Jacques Delors.

COMMISSION JUNCKER : SORTIR DE LA CRISE ÉCONOMIQUE ET ÉVITER UNE CRISE POLITIQUE
Sofia Fernandes, *Synthèse du comité européen d'orientation 2014*, Institut Jacques Delors, Février 2015

RÉAJUSTER L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE : POTENTIEL ET CONTRAINTES
Nicole Koenig, *Policy Paper No. 125*, Institut Jacques Delors, février 2015

L'ISDS DANS LE TTIP : LE DIABLE SE CACHE DANS LES DÉTAILS
Elvire Fabry et Giorgio Garbasso, *Policy Paper No. 122*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2015

DONNER UN NOUVEL ÉLAN À L'UE : VITE !
Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino et les membres du Comité européen d'orientation 2014, *Tribune – Le Mot*, Institut Jacques Delors, décembre 2014

ENGAGER L'EUROPE DANS LE MONDE
Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Elisabeth Guigou, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry et Sami Andoura, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

UN NOUVEL ÉLAN POUR UNE STRATÉGIE D'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE
Chiara Rosselli, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013

THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV - THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION
Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Études & Rapports No. 96*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2013

INFLUENCE EUROPÉENNE : LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME
Elvire Fabry, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2012

Directeur de la publication: Henrik Enderlein • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • Jacques Delors Institut - Berlin ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Charlotte Laigle • © Jacques Delors Institut - Berlin, 2015