

# LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE APRÈS LA LIBYE ET L'UKRAINE : QUEL LEADERSHIP ?

Giorgio Garbasso | *Assistant de recherche à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Chiara Rosselli | *Assistante du programme UE à l'Istituto Affari Internazionali*

Morgan Timme | *Stagiaire à l'Istituto Affari Internazionali*

Cette Synthèse vise à présenter les principales idées débattues lors du séminaire intitulé « La sécurité européenne après la Libye et l'Ukraine : quel leadership ? », organisé par Notre Europe - Institut Jacques Delors en partenariat avec l'Istituto Affari Internazionali le 29 avril 2014 à Paris.

## Introduction

Les récentes crises qui ont eu lieu en Ukraine et en Libye ont souligné la nécessité d'engager un débat sur l'objectif et la structure de la défense européenne commune.

Dans cette optique, Notre Europe - Institut Jacques Delors (NE-IJD) a organisé le 29 avril 2014, en partenariat avec l'Istituto Affari Internazionali (IAI), un séminaire intitulé « La sécurité européenne après la Libye et l'Ukraine : quel leadership ? ».

L'introduction de **Filippo di Robilant**, ancien conseiller de la ministre des affaires étrangères Emma Bonino, et les remarques introductives de **Joylon Howorth**, professeur à l'université de Yale et auteur de l'article<sup>1</sup> présenté lors de la conférence, ont été suivies d'un débat avec **Nicole Gnesotto**, vice-présidente de NE-IJD, **Sergio Jesi**, vice-président de Elettronica et **Marcin Terlikowski**, analyste au sein du programme Sécurité internationale de l'Institut polonais des affaires étrangères, modéré par **Alexandra de Hoop Scheffer**, directeur du bureau de Paris du German Marshall Fund.



## 1. Quel leadership ?

Lors de sa conception, l'objectif de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne était de créer des forces de sécurité distinctes de l'OTAN, dominée par les États-Unis, et de permettre ainsi aux Européens de développer leur propre vision stratégique unifiée, de renforcer leurs capacités, au lieu de reposer sur les autres (« free-riding »), et d'assumer la responsabilité de leur propre sécurité régionale. Cependant, jusqu'à présent, la PSDC a essentiellement permis de déployer des missions civiles marginales, à l'impact stratégique très limité. L'absence d'une réelle PSDC, à la lumière du printemps arabe et des événements récents en Ukraine, souligne les difficultés que rencontrent les Européens pour atteindre les trois objectifs mentionnés ci-dessus.

Contrairement à la crise de la zone euro, la crise de politique étrangère de l'UE n'est pas, par essence, un problème institutionnel, mais plutôt politique. L'efficacité de la gouvernance ne pose guère problème ; ce qui fait davantage défaut à la PSDC, c'est la volonté des États membres de gagner en autonomie, qui constituait la raison première de sa création. Le problème est lié à l'incapacité de l'Union à dégager un consensus sur des questions fondamentales relatives à la sécurité et la défense collectives européennes, telles que la stratégie, l'autonomie, voire le sens même de la PSDC, en raison des différents objectifs politiques des États membres.

Comme le souligne J. Howorth dans son article, l'agenda de la PSDC est teinté « d'une aura de supranationalisme [qui] [...] détermine la façon dont les décisions sont réellement prises - [...] tout ce que fait la PSDC reçoit la bénédiction des États membres. Tout ce qui fait l'objet d'une objection sérieuse de la part d'un État membre ne figure tout simplement pas sur l'agenda de la PSDC ». Seules les actions sur lesquelles il est possible de se mettre d'accord sont mises en œuvre. Or, 28 pays aux priorités très variées en termes de sécurité ne parviennent à se mettre d'accord que sur des sujets relativement marginaux. Une plateforme de sécurité plus cohérente pourrait toutefois voir le jour et les missions pourraient gagner en importance si un noyau dur d'États membres instaurait un leadership.

## 2. Constituer un noyau dur

Compte tenu du manque actuel de clarté sur l'objectif précis de la PSDC, il est difficile de déterminer quel noyau dur de pays pourrait instaurer ce leadership. La composition de ce noyau dur varie selon l'interprétation des objectifs. S'il s'agissait de créer un système de défense collective européenne de plus grande ampleur, alors la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne pourraient être des candidats potentiels pour former le noyau dur, avec un « noyau externe » constitué de la Pologne, de l'Espagne et de l'Italie. Toutefois, si l'objectif était moins ambitieux et davantage aligné sur celui d'un instrument de gestion des crises, le noyau dur comprendrait sûrement les pays qui interviennent de façon plus importante dans les missions civiles, à savoir la Suède, l'Allemagne, la Finlande et la Roumanie. La question de créer un noyau dur reste liée à la création d'un cadre stratégique global.

Bien que certains modèles de nouvelle structure de la PSDC aient été évoqués, ils doivent faire face à des défis concrets. L'une de ces propositions est celle de la coopération structurée permanente (PESCO), permettant à un groupe de pays de s'engager à intensifier la PSDC. Cependant, aucun pays ne souhaite être relégué « hors du noyau dur » et certains ont fait valoir que plus il y aurait de membres, plus cette méthode serait efficace.

Des « clusters » de pays réunis selon la culture stratégique, les capacités, etc. constituent une autre solution avancée, mais il manque un cadre stratégique global ; les résultats de ce modèle seraient donc quasiment nuls au niveau de la PSDC et de la défense collective. A. de Hoop Scheffer souligne au sujet du modèle de cluster : « Nous alimentons ce manque de cohésion politique au sein de l'UE [...] en n'envisageant qu'un mécanisme de coopération régional ; au final, nous ne renforçons pas les organisations internationales telles que l'OTAN ou l'UE [...]. Ces regroupements régionaux correspondent à une approche très ascendante (« bottom-up ») de l'UE, mais il manque [...] la vision stratégique de l'approche descendante (« top-down ») ».



## 3. Donner de nouveaux outils à la relation PSDC-OTAN

Compte tenu du bilan de l'UE en termes de réaction et de performance (ou de leur absence) lors de la crise ukrainienne, il est évident que les mécanismes fondamentaux de la sécurité européenne doivent être révisés. C'est Washington, et non Bruxelles, qui a été en mesure de s'opposer à Moscou. La relation entre la PSDC et l'OTAN doit être réexaminée. Il existe néanmoins un désaccord majeur sur la nature de la prochaine étape, même entre les quatre intervenants. La PSDC pourrait être totalement abandonnée, laissant l'OTAN seule en charge de la sécurité européenne, ce qui ne conviendrait ni aux États-Unis, ni à l'UE. Une autre solution consiste à continuer de

suivre la trajectoire actuelle de la PSDC en vue d'une intégration progressive. N. Gnesotto considère que ni l'OTAN, ni la PSDC ne dureront, dans la mesure où « lorsque l'on examine sérieusement la question de la sécurité européenne, on est forcé de réaliser que [les deux organes de la sécurité européenne] ne peuvent être utilisés lors d'une crise ; donc qu'allons-nous faire ? Je n'ai pas la réponse à cette question, mais je suis sûre que la réponse ne passera pas par l'OTAN et qu'elle ne passera pas non plus par la PSDC ».

M. Terlikowski, S. Jesi et J. Howorth suggèrent comme solution possible l'intégration plus approfondie de l'OTAN. L'europanisation de l'OTAN dans le cadre d'un engagement plus poussé des États membres de l'UE, la participation à une « coopération intense » entre la PSDC et l'OTAN et, au final, le transfert de la responsabilité première des États-Unis sur l'UE concernant les fonctions essentielles de l'OTAN pourraient contribuer à créer une véritable capacité de défense régionale. L'approche la plus rapide et concrète de l'intégration consisterait à combiner les approches ascendante et descendante, car il est peu probable d'obtenir de grands résultats dans le cadre d'une approche uniquement descendante, compte tenu du problème de consensus évoqué ci-dessus. S. Jesi souligne : « Il sera très difficile de mettre en place une politique européenne de sécurité et de défense dans les 20 prochaines années [...] Je pense qu'une approche ascendante pourrait être faisable [...] Nous n'arriverons peut-être pas à définir une stratégie globale, mais si nous créons petit à

petit [...] un système très modeste, je pense que nous pourrions obtenir, non pas dans 20, mais dans 6 ou 7 ans, des programmes, des capacités opérationnelles et d'autres forces qui seront davantage liés les uns aux autres ». Des résultats pourraient être obtenus en reliant les opérations entre elles, comme dans les domaines de la cyber-sécurité, des drones, des satellites, etc. (c'est-à-dire l'approche ascendante), avec le soutien des responsables (« top ») dans le cadre de programmes communs, etc. Cette approche pourrait permettre à l'UE d'acquérir les compétences qui lui font tellement défaut et qu'elle souhaite avoir.

### **Conclusion – Sortir de la crise existentielle de l'UE : redéfinir la relation entre la PSDC et l'OTAN**

Si l'Union européenne souhaite réellement devenir une entité indépendante, chargée de sa propre sécurité régionale, il est évident qu'il faut une nouvelle impulsion. Son incapacité à agir de façon autonome par rapport à l'OTAN et aux États-Unis a plongé la politique européenne de sécurité et de défense dans une crise existentielle. Remettre en question et redéfinir la relation entre la PSDC et l'OTAN demeurent le moyen le plus prometteur de créer un système global de défense européenne, et de permettre ainsi à l'Union européenne d'être un acteur véritablement international.

1. Jolyon Howorth, "European Security Post-Libya and Post-Ukraine: In Search of Core Leadership", *Imagining Europe* No. 8, Istituto Affari Internazionali, mai 2014.

Sur les mêmes thèmes...

L'UNION APRÈS LES ÉLECTIONS : DEMANDEZ LE PROGRAMME !

Jacques Delors et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2014

ENGAGER L'EUROPE DANS LE MONDE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Étienne Davignon, Nicole Gnesotto, Élisabeth Guigou, Philippe de Schoutheete, Elvire Fabry et Sami Andoura, *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juin 2014

EUROPE ARMÉE

Nicole Gnesotto, *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors / The Eyes, décembre 2013

POUR UNE APPROCHE PRAGMATIQUE DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Jean-Yves Le Drian, *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mai 2013

« DÉFENSE EUROPÉENNE : COMMENT RESTER CRÉDIBLES AVEC DES CAPACITÉS DE DÉFENSE RÉDUITES »

Daniel Keohane, *Synthèse* in « Think Global - Act European IV. Thinking Strategically about the EU's External Action », Elvire Fabry (dir.), *Études & Rapports No. 96*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, avril 2013

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • 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) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais : Charlotte Laigle • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

