

# QUELLE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ?

Elvire Fabry | *Chercheur senior à l'Institut Jacques Delors*

Thomas Pellerin-Carlin | *Chercheur à l'Institut Jacques Delors*

Emmett Strickland | *Assistant de recherche à l'Institut Jacques Delors*

Le Comité européen d'orientation (CEO) de l'Institut Jacques Delors a réuni de nombreuses personnalités européennes les 23 et 24 octobre 2015 à Paris pour débattre des enjeux de sécurité et de défense de l'Union européenne. Le débat a été introduit par Michel Barnier, conseiller spécial pour la politique de défense et de sécurité européenne du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker, et Nicole Gnesotto, professeur titulaire de la Chaire sur l'Union européenne au CNAM et vice-présidente de l'Institut Jacques Delors.

## 1. Un arc de crises et conflits mondialisés aux portes de l'UE

Il suffit de relire la première phrase de la Stratégie européenne de sécurité de 2003, qui constatait que « l'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre », pour prendre la mesure de la dégradation du contexte interne et externe de l'UE. Force est de constater que nous sommes bien sortis de ce que l'on considérait à l'époque comme une « période de paix et de stabilité sans précédent dans l'histoire européenne ».

La stabilité de l'Europe est plus menacée aujourd'hui qu'elle ne l'était en 2003. Loin d'être parvenue à faire de ses voisins « un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquelles l'Union [européenne] pourra avoir des relations étroites, fondées sur la coopération », elle est aujourd'hui confrontée à un arc de crises qui s'étend à ses portes de la rive sud de la Méditerranée jusqu'à l'est en Ukraine. À l'intérieur les populismes et les extrémismes prennent appui sur les craintes que suscitent la persistance de la crise économique et sociale, et la crise des réfugiés pour ébranler la cohésion européenne.

La position des États-Unis a aussi fortement évolué. En 2003, elle était marquée par un interventionnisme belliqueux caractérisé par l'invasion de l'Irak. À présent, confrontée au bilan négatif très lourd de la politique menée en Irak et en Afghanistan, l'administration Obama est très prudente vis-à-vis du tout nouvel

engagement militaire. Les États-Unis sont plus indécis sur la position à adopter sur des conflits ayant lieu dans le voisinage de l'Union européenne. Plus que jamais, ni l'Union européenne ni les États-Unis n'arrivent à contrôler leurs alliés moyen-orientaux, à savoir la Turquie, Israël et l'Égypte. Ces pays poursuivent leur propre agenda et engagent des actions qui peuvent aller à l'encontre de la stratégie et des intérêts des Européens au Moyen-Orient.

On ne peut plus penser la défense aujourd'hui comme on la pensait il y a cinq ans ou dix ans. Il faut relativiser l'impact des opérations militaires extérieures et de l'usage de la force pour stabiliser un pays. L'usage de la force reste souvent essentiel, mais il ne peut venir qu'à l'appui d'une solution politique. On ne peut cependant que s'inquiéter de la réduction des moyens militaires des Européens pour agir sur la périphérie de l'UE et du risque actuel de décrochage industriel et technologique en matière de défense.



Alors que le lien entre les menaces extérieures et les menaces intérieures est de plus en plus étroit, il faut parvenir à établir un continuum entre défense, sécurité et politique étrangère. La politique européenne de défense peut en effet être amenée à remplir des objectifs de sécurité intérieure (refugiés, terrorisme, etc.). Chercher à redynamiser la politique étrangère européenne suppose de faire plus de place à la politique européenne de défense, qui doit la soutenir. Cependant les questions de politique étrangère et de défense étant la raison d'être historique des États européens, une intégration communautaire dans ces domaines reste particulièrement délicate. Pour y parvenir, il faut s'appuyer sur les attentes des citoyens européens qui perçoivent l'intérêt d'une plus grande mutualisation des capacités de défense nationales.



## 2. La révision du logiciel stratégique de l'UE

La solidarité européenne en matière de sécurité n'a été jusqu'ici que partiellement déployée et est très en retrait par rapport aux menaces actuelles. Les Européens ne disposent toujours pas d'un quartier général commun. Les Battle groups n'ont jamais été utilisés. Il y a actuellement six programmes de construction de frégates menés par six États membres différents. À l'échelon transfrontalier, il n'y a pas de Corps européen de gardes-frontières<sup>1</sup>. Pour le volet extérieur, l'UE ne dispose pas d'une politique étrangère ou d'une défense commune. Nous avons besoin de nous forger une culture diplomatique commune et une réflexion géopolitique commune, pour que les États membres de l'Ouest et du Sud s'approprient les défis de ceux de l'Est et réciproquement.

La révision de la stratégie européenne de sécurité est donc une bonne initiative. Elle doit permettre une réflexion géopolitique commune et une définition de nos intérêts communs. Mais elle doit ensuite ouvrir

la voie à un Livre blanc sur la défense européenne en 2017, qui permettent de déterminer quelles sont nos capacités, nos priorités et de donner des déclinaisons opérationnelles à la stratégie européenne révisée.

« Mettre à jour le logiciel stratégique de l'UE » pour adapter notre analyse des menaces et nos outils pour y répondre signifie tout d'abord aller au-delà de la gestion de crise, en développant plus d'analyse et de réflexion en amont des crises. Il s'agit également de surmonter la méfiance réciproque des États membres entre eux, entre les États membres et la Commission européenne, et entre les institutions européennes elles-mêmes.

## 3. Comment agir sans attendre ?

Compte tenu des « menaces hybrides » qui pèsent sur la stabilité de l'UE, on ne peut s'en tenir à des débats institutionnels qui reportent des décisions stratégiques urgentes. Ce qu'il manque actuellement, c'est la volonté politique de ceux qui détiennent un pouvoir de décision. Il faut donc travailler dans le cadre actuel des traités et utiliser pleinement les outils existants, de manière à être prêts lorsque les États membres seront disposés à un accord politique en faveur d'une forte intégration en matière de défense. La priorité serait de mettre en place les bons outils, en commençant par exemple par créer une législation commune pour les vols de drones, alors qu'il existe aujourd'hui vingt-huit espaces aériens différents pour les drones. La création d'un véritable Corps européen de gardes-frontières permettrait aussi de mutualiser les capacités de contrôles des frontières extérieures de l'UE pour renforcer la sécurité des citoyens européens.

Agir sans attendre signifie mettre en place un « plan d'action » au sein de la Commission européenne qui porte sur les marchés de défense, l'énergie, l'espace et la recherche. Une ligne de budget consacrée à la recherche militaire devrait être intégrée dans le prochain budget. Mais davantage de flexibilité pourrait d'ores et déjà être introduite dans l'usage des budgets de l'Union, afin notamment de renforcer les capacités sécuritaires des pays du voisinage avec lesquels les Européens coopèrent dans le cadre du programme « entraîner & équiper ». Le lien qui est établi aujourd'hui entre sécurité et développement témoigne d'une révolution culturelle au sein de la Commission européenne, qui l'amène à entraîner et

équiper des forces armées étrangères et peut lui permettre de soutenir d'autres initiatives similaires.

La stabilisation de nos voisins passe aussi par leur développement économique, car les crises économiques sont un terreau d'instabilité et de radicalisation. La dimension économique de la politique européenne de sécurité gagnerait ainsi à être renforcée, en ne se limitant pas au seul levier de la politique commerciale. Il faut soutenir l'entrepreneuriat. La Tunisie, mais également le Liban, ou encore la Jordanie devraient en ce sens bénéficier d'un plan Marshall qui permette de conforter leur économie. Un poste de conseiller économique auprès de la Haute représentante contribuerait à développer cette politique.



Par ailleurs, une attention particulière doit être accordée à la préservation de la base technologique et industrielle de défense dont dépend toute la culture militaire des Européens. Il faut parvenir à enrayer la baisse de 30% en moyenne des budgets de défense en dix ans dans l'UE, qui se traduit d'ores et déjà par la perte de technologies clés. Tous les partenaires doivent être rassemblés pour adopter une stratégie proactive en matière de recherche. L'Agence européenne de défense ne peut être plus efficace sans un renforcement de ses moyens financiers.

Une stratégie européenne de sécurité devrait aussi veiller d'une part, à protéger les actifs stratégiques dans le domaine de l'énergie, des télécommunications (satellites) et de la santé, en exigeant plus de transparence sur les rachats de certains actifs par des investisseurs étrangers ainsi que la constitution

de stocks de terres rares dans le cadre d'une coopérative européenne.

Exploiter tout le potentiel des traités actuels pour jalonner une intégration progressive en matière de défense, engagerait notamment à constituer des coopérations structurées permanentes (PESCO) à partir de la mobilisation d'une dizaine d'États membres et avec un ou deux objectifs prioritaires (comme par exemple la recherche en matière de technologie de défense). Le Royaume Uni ne prendrait sans doute pas part à cette coopération, mais cela n'exclurait une coopération bilatérale entre cette « PESCO » et le Royaume-Uni. In fine, le renforcement de la crédibilité européenne dans ce secteur contribuerait également à renforcer l'OTAN, dont la faiblesse est d'abord une faiblesse européenne liée à la réduction des capacités de défense des 22 États européens qui sont à la fois membres de l'Union européenne et de l'OTAN. Faute de constituer un caucus européen au sein de l'OTAN auquel se refuse de nombreux États membres, les Européens gagneraient à préparer ensemble des positions communes avant chaque Sommet de l'OTAN, par exemple dans le cadre des institutions européennes déjà existantes. Cela permettrait d'éviter les situations où, comme ce fut le cas lors de la crise géorgienne de 2008, les différences de position entre l'OTAN et l'UE sont en partie provoquées par des États européens qui défendent au sein de l'OTAN, une position différente de celle qu'ils défendent au sein de l'UE.

Une attention plus spécifique a été accordée au cours du débat aux relations UE-Russie. Il a été admis que si la capacité de dissuasion et d'intervention militaire appartient principalement à l'OTAN, la dimension politique des relations bilatérales relève plutôt de l'UE. Adopter une position équilibrée, qui reconnaît autant que l'avenir démocratique que les Ukrainiens se sont choisis que les préoccupations légitimes de la Russie vis-à-vis de l'Ukraine pourrait amener les Européens à adopter une attitude inclusive vis-à-vis de la Russie, tout en veillant à ne pas se laisser déposer du « dossier syrien » par un pouvoir Russe qui ne semble pas encore avoir de stratégie claire de désengagement de ses troupes en Syrie. L'Union européenne a en outre un rôle à jouer vis-à-vis de la Syrie et de l'Iran, car ce dernier et les États-Unis ne peuvent être maintenus dans un tête à tête.

Enfin, la création d'un Conseil européen de sécurité et de défense, réuni une fois par an, devrait mettre

l'accent sur les enjeux de long terme qui exigent plus de coordination, de mutualisation et d'investissements. Si la Haute Représentante, Federica Mogherini, est appelée à pallier le faible engagement des États membres et du Président du Parlement européen en matière de politique étrangère, le Parlement européen et les parlements nationaux devraient aussi être plus étroitement associés à l'analyse des enjeux de sécurité et de défense dans le cadre d'un forum continu de débat.



1. Le 15 décembre 2015 la Commission européenne a proposé de créer des gardes frontières européens avec une réserve opérationnelle de 1500 hommes pouvant s'autosaisir pour apporter un renfort à un État membre faisant face à un afflux important de migrants

Sur les mêmes thèmes...

EUROPE DE LA DÉFENSE : PARLER VRAI, AGIR VITE

Thomas Pellerin-Carlin et Emmett Strickland, *Synthèse*, Institut Jacques Delors, novembre 2015

LA DÉFENSE SANS L'EUROPE

Vincent Desportes, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014

POURQUOI NOUS DEVONS CROIRE DANS L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Élisabeth Guigou, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014

ENGAGER L'EUROPE DANS LE MONDE

Jacques Delors et al., *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

POUR UNE APPROCHE PRAGMATIQUE DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE

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

DÉFENSE : L'AMBITION EUROPÉENNE DE LA FRANCE

Sophie-Caroline de Margerie et Nicole Gnesotto, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2013

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

Daniel Keohane, *Synthèse* chapitre V, Notre Europe, Think Global Act European, avril 2013

LES EUROPÉENS FACE À L'USAGE DE LA FORCE

António Vitorino et Elvire Fabry, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

LA DÉPENSE EN MATIÈRE DE DÉFENSE EN EUROPE : PEUT-ON FAIRE MIEUX SANS DÉPENSER PLUS ?

Fabio Liberti, Policy paper No 46, Notre Europe, Think Global, Act european, juin 2011

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 dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

