

LA SÉCURITÉ DE L'UE : UNE URGENCE POLITIQUE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Elisabeth Guigou, Philippe de Schoutheete, Elvire Fabry, Nicole Koenig et Thomas Pellerin-Carlin, *membres de la Task Force de l'Institut Jacques Delors sur l'action extérieure de l'UE*

Assurer la sécurité de l'Union européenne (UE) n'est plus une question technique qui appelle de simples ajustements bureaucratiques. C'est le défi politique majeur des Européens, avec le retour à la croissance. L'instabilité du voisinage a désormais des répercussions profondes sur l'ensemble de l'Union européenne. Il n'est plus d'État membre qui puisse se penser à l'abri d'attaques terroristes ou affranchi de devoir apporter une réponse opérationnelle responsable à l'afflux de réfugiés, sans compter sur les retombées négatives à court et moyen terme de l'effondrement économique de plusieurs voisins de l'Union européenne.

Les mesures unilatérales des États membres ne peuvent suffire face à l'ampleur des défis. Les Européens ne peuvent y répondre qu'en démontrant une volonté politique commune à partir d'une hiérarchisation de leurs priorités à court et moyen terme. La révision en cours de la stratégie européenne de sécurité est nécessaire. Mais cet exercice plutôt abstrait ne doit pas retarder des initiatives politiques concrètes qui, coordonnées au sein d'une approche globale, doivent viser à :

- Étendre la solidarité dans la lutte contre Daech ;
- Développer une stratégie de moyen-terme pour la Syrie ;
- Rester fermes et unis « vis-à-vis de et avec » la Russie ;
- Répondre à la crise migratoire de toute urgence ;
- Approfondir et étendre la coopération en matière de sécurité.

Introduction

Les attentats du 13 novembre 2015 à Paris ont attesté de façon dramatique du continuum qui existe désormais entre sécurité extérieure et sécurité intérieure. Ils s'inscrivent dans une série d'attaques meurtrières revendiquées par Daech qui ont eu lieu en Europe – en Belgique et au Danemark – mais aussi en Turquie, en Tunisie, en Égypte, au Liban, au Koweït, en Arabie saoudite et en Libye, et plus loin en Asie du Sud-Est. Le lien entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure est d'autant plus étroit que le nombre des combattants européens qui rejoignent Daech continue d'augmenter.

Gardons-nous d'en tirer deux conclusions erronées. La première serait de déduire que le système de Schengen est « mort » et que seul le rétablissement permanent des contrôles aux frontières nationales permet de protéger efficacement les citoyens européens. Un contrôle rigoureux de frontières par lesquelles passent quotidiennement des centaines de milliers de personnes est impossible. Faussement rassurants, ces contrôles coûteux diminuent la sécurité des Européens en réduisant

par ailleurs les moyens humains et financiers consacrés au renseignement, aux contrôles mobiles, à la coopération policière européenne et au renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

La deuxième serait d'amalgamer réfugiés et terroristes. Les terroristes qui ont frappé Madrid, Londres, Bruxelles et Paris sont des citoyens européens nés en Europe. Les réfugiés, eux, fuient le terrorisme et la violence. De telles conclusions mènent à des réflexes nationalistes et xénophobes qui taraudent l'UE de l'intérieur. Face à l'ampleur de la menace terroriste et des défis migratoires, les États membres doivent se garder de répondre par des mesures unilatérales qui entretiennent l'illusion de solutions nationales à court terme et empêchent de prendre des décisions responsables et solidaires qui seules permettront d'assurer durablement notre sécurité.

La menace terroriste et les défis migratoires sont d'abord liés à une profonde détérioration du voisinage de l'UE. La politique européenne de voisinage, qui visait en 2004 à créer un cercle de pays stables,

prospères et pacifiques aux frontières de l'UE, a bel et bien échoué. Confiant dans le recours à l'OTAN en cas d'agression militaire du territoire européen, et concentrés sur leurs difficultés économiques, les Européens ont sous-estimé les répercussions des bouleversements de leur voisinage, ou se sont rejeté, entre États membres, la responsabilité d'une réponse adéquate. Les carences de l'action extérieure de l'UE et une trop faible capacité d'anticipation des crises, comme celle des réfugiés, n'en sont aujourd'hui que plus évidentes et la responsabilité en incombe d'abord aux divisions des Vingt-Huit. En soutenant plus fermement les efforts de l'ONU pour améliorer la vie des réfugiés dans les camps en Jordanie, au Liban et en Turquie, on serait probablement parvenu à maîtriser davantage la crise migratoire et humanitaire actuelle.

Hormis l'opération de lutte contre la piraterie au large de la Somalie, qui fait l'unanimité, le bilan d'ensemble des missions et opérations lancées dans le cadre de la politique commune de sécurité et de défense est mitigé, souvent en raison de l'accalmie trop ponctuelle qu'elles apportent. La capacité d'intervention de l'UE reste limitée à des conflits de faible intensité. La répartition du coût budgétaire de ces opérations n'est pas résolue et fait peser une charge lourde sur les plus gros acteurs en limitant la capacité d'engagement sur de nouveaux terrains. La crise économique et financière a également suscité des réductions non-coordonnées des budgets nationaux de défense. Par ailleurs, voilà bientôt sept ans que nous disposons dans le traité d'une clause de coopération structurée pour la défense qui n'a jamais été utilisée. Le constat est le même pour le groupe tactique de l'UE. Pourquoi multiplier les instruments de coopération intergouvernementale et continuer d'empiler nos plans d'action européens, pour les capacités ou encore la gestion non-militaire des crises, si *in fine* la volonté politique n'est pas au rendez-vous dans les capitales pour en assurer la mise en œuvre ?

À présent ce n'est plus seulement l'instabilité des voisins du Sud et la politique extérieure de la Russie qui inquiètent mais l'absence de réponse convaincante des Européens et d'une réelle ambition de politique extérieure et de sécurité commune à la hauteur des menaces. Des initiatives ont été prises en 2015 à Bruxelles. Une nouvelle stratégie européenne de sécurité intérieure a été présentée en juin, suivie en novembre d'une révision de la politique européenne de voisinage. Après des années d'hésitation, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont pris la décision de revoir la stratégie européenne de sécurité qui date

de 2003. La Haute Représentante Federica Mogherini a entrepris une consultation très large entre les institutions européennes d'un côté et les États membres de l'autre pour aboutir à une nouvelle « stratégie globale de l'UE pour la politique extérieure et la sécurité » en juin 2016. Ce processus inclusif est louable et nécessaire. Néanmoins, l'ambition de cette refonte stratégique risque d'être d'autant plus diluée pour faciliter des compromis politiques que l'on attend le résultat du référendum britannique sur la sortie de l'UE le 23 juin et la présentation du nouveau concept stratégique de l'OTAN en juillet 2016. La situation externe et interne de l'UE ne nous permet pas de limiter le renforcement de la politique extérieure de l'UE à un exercice abstrait, trop global, et donc peu opérationnel.

1. Hiérarchiser les priorités

L'efficacité de l'action extérieure européenne dépend d'abord de notre capacité à définir et à nous focaliser sur des priorités communes. À court terme, l'UE doit se concentrer sur deux enjeux sécuritaires. Le premier est la lutte contre le terrorisme, en commençant par Daech en Syrie, en Irak et d'autres pays vulnérables de la région et dans l'Afrique saharienne et sub-saharienne. Le deuxième est la redéfinition de la relation de l'UE avec la Russie, en général mais surtout par rapport à la situation au Moyen-Orient et en Ukraine. L'UE doit trouver un *modus operandi* qui lui permette de coopérer avec la Russie sur des dossiers internationaux tout en maintenant une approche ferme face à la violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

À moyen terme, l'UE doit se doter d'une véritable politique migratoire. Pour passer de la gestion de crise à une anticipation stratégique, il faut une analyse plus approfondie des causes des mouvements migratoires et de l'impact potentiel des instruments d'action extérieure européenne sur ces migrations. Lutter contre divers facteurs d'instabilité (terrorisme, États faillis, guerres civiles) qui suscitent les déplacements de populations et bien anticiper d'autres facteurs qui favorisent la mobilité (explosion de la classe moyenne, urbanisation ou encore la numérisation du monde), doivent devenir des tâches transversales de l'UE. Afin d'être en mesure de définir une politique migratoire équilibrée, qui réponde à la fois aux besoins de main d'œuvre européens, aux crises humanitaires et aux défis sécuritaires.

Ces enjeux de court et moyen-terme s'articulent à des enjeux structurels de plus long terme, tels que le changement climatique ou l'évolution de la démographie

africaine, avec une population qui devrait doubler d'ici 2050. Ces facteurs ne sont pas seulement des enjeux de développement, ce sont des amplificateurs potentiels d'instabilité et de menaces sécuritaires qui affectent déjà l'UE.

Hiérarchiser les priorités européennes, c'est également déterminer les domaines ou instruments par lesquels l'UE apporte une véritable valeur ajoutée. Géographiquement, l'UE doit se concentrer sur son voisinage plus immédiat et sur l'Afrique sub-saharienne. La stabilité de ce voisinage est stratégique à la fois pour limiter les flux migratoires forcés et pour les multiples opportunités économiques que l'Afrique présente pour les Européens. Une approche trop mondiale des enjeux sécuritaires qui comprendrait des régions plus lointaines telles que la mer de Chine risquerait de diluer la capacité d'action stratégique de l'UE plutôt que de la renforcer.

L'UE a une valeur ajoutée indéniable dans la mobilisation d'instruments économiques collectifs, en commençant par sa politique commerciale qui doit intégrer des objectifs non seulement économiques mais géopolitiques et sécuritaires. Mais à l'aide au développement et l'aide humanitaire, s'ajoute également le levier des sanctions économiques dont l'efficacité est d'autant plus grande qu'elle cible des enjeux financiers. Le retour de la géopolitique sur le continent européen et dans le voisinage nous incite à renforcer le lien entre nos instruments économiques et nos objectifs sécuritaires.

Par ailleurs, une réflexion approfondie sur la place de la politique européenne de défense dans l'approche globale européenne s'impose. Pour éviter que le résultat d'une telle réflexion ne soit marginalisé dans le cadre d'une méta-stratégie nécessairement courte et abstraite, il faut compléter celle-ci par une stratégie européenne de défense. En fixant des priorités en matière de besoins capacitaires, en favorisant une harmonisation des calendriers et un rapprochement des politiques nationales d'équipement et d'entraînement militaires et en permettant de mieux répartir les efforts de défense entre les États membres.

Le renforcement des capacités militaires doit toujours se faire au service du déploiement d'outils civilo-militaires visant à atteindre un objectif politique, comme le montre le succès de l'intervention européenne en Somalie depuis plusieurs années. Compte tenu de l'instabilité de notre voisinage et de la diversité des défis à relever, l'engagement de moyens civilo-militaires

deviendra de plus en plus important, que ce soit dans les opérations traditionnelles, dans la gestion des frontières ou encore dans la lutte contre les réseaux terroristes.

La Haute Représentante met l'accent sur l'approfondissement de l'approche globale européenne et vise une meilleure coordination entre la Commission européenne et le service européen d'action extérieure. La coordination interinstitutionnelle est nécessaire pour la cohérence de l'action extérieure, comme le montre l'inclusion d'une dimension géopolitique dans la stratégie européenne pour la sécurité énergétique de mai 2014 et dans la politique commerciale de l'UE à travers la stratégie « EU trade for all » d'octobre 2015. Mais de nouvelles orientations institutionnelles ne suffiront pas à pallier l'impuissance ressentie de l'UE, si elles ne s'accompagnent pas d'une impulsion politique en faveur d'une plus forte intégration des politiques d'action extérieure et d'une mutualisation des moyens.

2. Agir sans attendre : cinq propositions

L'Europe est un échelon pertinent en matière de sécurité, complémentaire de l'action des États membres. Les citoyens en sont conscients. Les enquêtes nous rappellent régulièrement que l'opinion publique se montre plus clairvoyante que les responsables politiques eux-mêmes et exige plus de coopération européenne sur les enjeux de politique extérieure, de sécurité, de défense et de migration. Le sondage Eurobaromètre de mai 2015 indiquait que 74% des citoyens européens sont en faveur d'un politique de sécurité et de défense commune et que la migration et le terrorisme sont considérés comme étant les défis les plus importants auxquels l'UE doit faire face. La re-légitimation de l'UE passe par des initiatives politiques concrètes qui permettent, en agissant ensemble et dans le cadre d'une approche globale, de changer la situation dans notre voisinage et de répondre aux causes des menaces sécuritaires.

2.1. Étendre la solidarité dans la lutte contre Daech

Une de ces initiatives politiques était l'invocation de la clause d'assistance mutuelle par la France en novembre 2015 à la suite des attaques terroristes à Paris. La mobilisation de plusieurs États membres – comme le Royaume Uni par des frappes aériennes en Syrie, l'Allemagne par une contribution en matériel et personnel, la Belgique par l'envoi d'un contingent au Sahel, ou encore la Suède par la mise à disposition de moyens de transport aérien – ont démontré que l'UE est bien un système de sécurité collective au service

de la défense de nos valeurs partagées. C'est un symbole politique important. Mais le fait que les réponses des États membres aient été très variables et aient été formulées en dehors du cadre de l'UE, appelle à réfléchir plus activement à une utilisation opérationnelle de la clause de solidarité, pour agir de manière coordonnée.

Concrètement nous devons étendre le champ de solidarité et de coopération entre États membres pour renforcer les efforts visant à contenir Daech. Cet effort ne peut se limiter à ceux qui le souhaitent. Chaque État membre de l'Union a une part de responsabilité à prendre dans la réponse à apporter à ce défi et peut contribuer à soutenir l'effort collectif par des biais différents (si ce n'est en prenant part aux frappes aériennes, en soutien logistique, en relais sur d'autres théâtres d'opérations extérieures, etc.). L'UE doit aussi œuvrer à concrétiser la décision des membres du G20 de lutter contre le financement des réseaux terroristes.

2.2. Développer une stratégie de moyen terme pour la Syrie

Les guerres d'Afghanistan et d'Irak ont une fois de plus démontré qu'une intervention militaire ne suffit pas à stabiliser durablement un pays. Les Européens doivent compléter leurs efforts militaires en œuvrant activement à la définition d'une solution politique pour le conflit syrien, en s'appuyant sur les leçons qu'il faut tirer de l'échec des transitions politiques en Afghanistan, Irak et Libye. Le rôle de l'UE vis-à-vis des puissances mondiales et régionales les plus impliquées, ne peut se limiter à un rôle de spectateur mais doit être un rôle de « catalyseur » pour les dissuader d'intensifier leur guerre par procuration. Les États membres ne doivent pas forcément parler d'une seule voix mais doivent se coordonner pour transmettre un même message à plusieurs voix.

2.3. Rester fermes et unis « vis-à-vis de et avec » la Russie

La mobilisation contre Daech ne doit pas empêcher les Européens de maintenir des exigences fortes vis-à-vis de la Russie sur le dossier ukrainien. Il faut saluer l'unité qu'ont affichée les Européens en prolongeant l'application des sanctions et en restant fermes sur la condition du respect des accords de Minsk pour une levée progressive des sanctions. L'UE devrait également renoncer à toute ambiguïté sur l'adhésion de l'Ukraine à l'UE. Les conditions nécessaires ne sont pas remplies. La transition démocratique de l'Ukraine passe avant tout par un soutien accru aux efforts de réformes économiques et politiques.

2.4. Répondre à la crise migratoire de toute urgence

L'UE doit à la fois remplir son devoir moral d'accueil des réfugiés et répondre aux craintes des citoyens concernant les flux migratoires et les enjeux sécuritaires liés à la libre circulation au sein de l'espace Schengen. Préserver le bénéfice humain et économique d'une libre-circulation de plus de 400 millions de citoyens supposait depuis longtemps un renforcement du contrôle des frontières extérieures et de la vigilance interne. Dans ce contexte, nous saluons l'initiative de la Commission visant à créer un corps européen de gardes-frontières, qui permettra de mutualiser les capacités européennes pour mieux contrôler les frontières extérieures de l'UE, et appelons à une mise en œuvre rapide de la décision du Conseil. Reprendre le contrôle de la situation à nos frontières passe également par le renforcement des moyens et du nombre de centres européens d'identification et de traitement des demandeurs d'asile (« hot spots ») en Grèce et en Italie, la révision du système de Dublin et une harmonisation du droit d'asile entre les États membres.

Mais comme le montre le système de relocalisation de 120 000 réfugiés, qui n'a mené à l'heure actuelle qu'au transfert de quelques centaines de personnes, c'est à la mise en œuvre de tous ces outils de coopération qu'il faut s'attacher de toute urgence. L'heure n'est pas à l'exclusion d'un État membre de l'espace Schengen mais bien au respect des décisions prises en commun. Cet effort de mise en œuvre concerne également les accords passés avec des pays tiers, comme avec la Turquie pour l'installation des réfugiés syriens, la lutte contre le trafic d'êtres humains et la surveillance des frontières. La révision de l'Union douanière que l'UE a engagée à la demande de la Turquie devrait être étroitement conditionnée à la mise en œuvre de cet accord. Par ailleurs, la flexibilisation du budget de la Commission européenne, y compris dans le cadre la politique européenne de voisinage, ne peut attendre l'échéance prévue de 2017. L'UE doit pouvoir se montrer plus réactive face aux situations d'urgence qui se déclarent, en apportant un soutien financier en appui des engagements de l'ONU et aux pays tiers concernés par un afflux rapide de réfugiés.

2.5. Approfondir et étendre la coopération en matière de sécurité

Pour garantir la sécurité intérieure, les États membres doivent intensifier l'échange d'informations entre leurs services de police et de renseignement. La mise en place du nouveau centre européen de contre-terrorisme au sein d'Europol va dans la bonne direction

mais son succès dépendra du soutien et de la confiance de la part des services nationaux. Le continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure appelle également une plus grande coopération avec nos voisins dans la lutte contre la radicalisation et le terrorisme. Nous soutenons de ce point de vue l'accent mis par la nouvelle politique européenne de voisinage sur des mesures ciblant l'augmentation de la résilience des pays partenaires face à l'extrémisme par un engagement plus musclé dans la défense de l'État de droit, la réforme du secteur de la sécurité et la gestion des frontières.

Nous avons également besoin d'une coopération approfondie en matière de sécurité et de défense entre les États membres et la Commission européenne. Une utilisation flexible des instruments financiers de la Commission doit permettre de les orienter vers des objectifs sécuritaires, comme par exemple via des projets de recherche duale dans les secteurs où il y a des lacunes capacitaires (drones ou satellites). Au niveau opérationnel, la Commission peut également contribuer à renforcer les synergies civilo-militaires en finançant des mesures qui complètent celles de la politique de sécurité et de défense commune, comme la formation dans le secteur de la sécurité (« train and equip »). L'UE a formé des troupes en Somalie et au Mali mais n'a pas pu fournir l'équipement, coûteux, dont elles ont besoin.

Enfin, pour assurer une continuité dans la réflexion stratégique européenne de sécurité et de défense et

renforcer la capacité d'anticipation de l'UE, il faudrait que le Conseil européen se réunisse en « Conseil de sécurité » une fois par an pour évaluer les menaces à moyen et long terme et faire un état des lieux des outils permettant d'y répondre. Ce Conseil veillerait notamment à l'utilisation des instruments de coopération intergouvernementale, tels que les groupements tactiques et la coopération structurée permanente, et au renforcement des moyens de l'Agence européenne de défense, chargée de préparer les débats du Conseil en proposant des projets concrets et de long terme pour développer la base industrielle et technologique européenne dans un ou deux secteurs de défense prioritaires en fonction des lacunes capacitaires communes. Le Conseil de sécurité européen devrait aboutir à des conclusions directement opérationnelles pour éviter que l'analyse reste abstraite ou impuissante. Il pourrait ainsi adopter à l'unanimité des lignes directrices claires qui devraient être rendues opérationnelles par une décision du Conseil des ministres des affaires étrangères statuant à la majorité qualifiée.

L'UE ne peut se voir reprocher plus longtemps ce que les responsables politiques nationaux ne veulent pas concéder pour renforcer les moyens collectifs d'une réponse aux défis extérieurs. Il est temps que les leaders nationaux qui président à l'avenir de l'UE agissent ensemble et répondent à la demande d'une majorité des citoyens en dotant l'UE d'une réelle capacité d'anticipation et d'influence. Sur les questions de sécurité, l'Union fait la force¹.

1. Sven Biscop, « EU Global Strategy Expert Opinion », No 4, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, janvier 2016

QUELLE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ?

Elvire Fabry, Thomas Pellerin-Carlin et Emmett Strickland, *Synthèse du Comité européen d'orientation de l'Institut Jacques Delors*, décembre 2015

SOUTENIR LE DIFFICILE PROCESSUS DE RÉFORME EN UKRAÏNE

Jan Jakub Chromiec et Nicole Koenig, *Policy paper N° 143*, Institut Jacques Delors, décembre 2015

EUROPE DE LA DÉFENSE : PARLER VRAI, AGIR VITE

Thomas Pellerin-Carlin et Emmett Strickland, *Synthèse de la 6^{ème} édition des "Ateliers de la citadelle"*, Institut Jacques Delors, novembre 2015

LA POLITIQUE DE VOISINAGE : STOP OU ENCORE ?

Eneko Landaburu, *Tribune*, Institut Jacques Delors, mai 2015

LA STRATÉGIE MIGRATOIRE DE L'UE : UN NOUVEL ÉLAN BIENVENU

Yves Pascouau et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, mai 2015

« SCHENGEN », LE TERRORISME ET LA SÉCURITÉ

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, février 2015

POURQUOI NOUS DEVONS CROIRE DANS L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Elisabeth Guigou, *Tribune*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, novembre 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

LES EUROPÉENS FACE À L'USAGE DE LA FORCE

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

EUROPE ARMÉE

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

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 N° 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 : 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

