

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU
#COMMISSION
EUROPÉENNE
#SECURITÉ
#DÉFENSE

■ NICOLE KOENIG

Directrice adjointe au
Jacques Delors Institut
Berlin

La présente note résulte
d'une coopération entre les
Instituts Jacques Delors de
Paris et de Berlin et fait des
propositions concrètes pour
la législature européenne
à venir.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- SÉCURITÉ &
POLITIQUE EXTÉRIEURE

5- NUMÉRIQUE

6- DÉMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI & SOCIAL

9- BUDGET

NEW BEGINNINGS

RENFORCER LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ DE L'UE EN PÉRIODE DE CONTESTATION

L'Union européenne (UE) est confrontée à un contexte stratégique difficile. Ses pays voisins, notamment l'Ukraine, la Syrie et la Libye, ont été la toile de fond de conflits sanglants ces cinq dernières années. Les effets se sont fait directement sentir sur les citoyens européens, tant sur le plan migratoire que sur le plan du terrorisme. La Russie, qui joue un rôle de plus en plus agressif dans la région, a miné la cohésion interne de l'UE à coup de campagnes de désinformation et de cyberattaques. Les fondements de l'ordre multilatéral ont été attaqués non seulement par la Russie et la Chine, mais également par le principal allié de l'UE, les États-Unis. Le président américain Donald Trump a vivement critiqué les efforts de l'Union pour atteindre une plus grande autonomie stratégique. Pour couronner le tout, le Royaume-Uni, l'un des rares poids lourds économiques, diplomatiques et militaires de l'UE, s'apprête à faire cavalier seul.



qu'elle affirme davantage sa place sur la scène mondiale. Cette demande repose sur une opinion publique stable en faveur d'une coopération européenne plus étroite sur les sujets de politique étrangère, de défense et de sécurité.¹ Les attentes des citoyens ont été aiguisées par les promesses politiques répétées d'une « Europe qui protège » et des visions maximalistes comme celle d'une « armée européenne ». La place centrale de la politique étrangère et de sécurité de

l'Union européenne dans la campagne électorale pour le Parlement européen a révélé que ces sujets politiques quittent de plus en plus la voie officielle et sont souvent dissimulés au grand public. La protection des citoyens et la défense des intérêts et des valeurs de l'UE seront des sujets de première importance pour la prochaine législature européenne, comme en témoignent les priorités stratégiques définies par le Conseil européen² et les orientations politiques de la Présidente élue de la Commission.³

Face à une telle situation, les citoyens européens attendent de l'Union européenne

1. Commission européenne, Sondages Eurobaromètre : 1999-2018, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index>

2. Conseil européen, Un nouveau programme stratégique 2019-2024, juin 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

3. Ursula von der Leyen, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024, juillet 2019. https://ec.europa.eu/commission/interim_en#political-guidelines

L'UE se dirige vers un fossé 2.0 entre ses capacités actuelles et les attentes de ses citoyens. Parallèlement aux exigences croissantes d'un rôle international plus actif, les obstacles nationaux et internationaux sont toujours plus nombreux. Pour combler ce fossé et donner un nouveau départ à sa politique étrangère et de sécurité, l'Union doit commencer par adopter une structure institutionnelle appropriée, porter l'Union européenne de défense (UED) à un niveau supérieur et donner un nouvel élan à sa politique étrangère. La réalisation de ces ambitions nécessitera un effort concerté de la part des institutions européennes et des États membres.

1 ■ Vers un fossé 2.0 entre les capacités de l'UE et les attentes

L'UE est confrontée à un paradoxe. D'un côté, elle a progressé de façon considérable ces dernières années en matière de politique étrangère, de sécurité, et en particulier dans le domaine de la défense. La stratégie globale que l'UE a dévoilée en 2016 vise notamment plus grande autonomie stratégique. La

Commission sortante, appuyée par la France et l'Allemagne, a relancé le débat sur le recours au vote à la majorité qualifiée (VMQ) dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).⁴ L'UE et ses États membres ont par ailleurs pris d'importantes mesures pour établir les fondements de l'UED (voir l'encadré 1).

D'un autre côté, l'UE a souvent échoué dans sa volonté d'influencer la scène internationale. Le retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien a souligné les limites de l'autonomie stratégique de l'Europe. L'UE n'a pas exercé une influence politique déterminante sur les conflits de ses pays voisins, en Syrie et en Libye notamment. Les États membres ne sont pas parvenus à parler d'une seule voix sur des dossiers internationaux clés tels que la crise vénézuélienne et les violations des droits de l'Homme en Chine. Le débat sur le recours au vote à la majorité qualifiée pour la PESC a été fortement ralenti en raison des inquiétudes de certains États membres notamment d'Europe de l'Est et du Sud concernant leur souveraineté nationale. Alors même que les fondements de l'UED sont en train d'être édifés, les experts de la défense déplorent

ENCADRÉ ■ Les fondement d'une Union européenne de la défense

- Au total, 25 États membres ont lancé la **coopération structurée permanente** (CSP) et accepté des engagements juridiquement contraignants, ainsi que 34 projets à mettre en œuvre.
- La Commission européenne a ouvert la voie à la création du **Fonds européen de la défense** (FED), qui devrait injecter 13 milliards d'euros dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour financer la collaboration transfrontalière en matière de projets de recherche et développement dans la défense.
- Les États membres ont lancé l'**examen annuel coordonné en matière de défense** (EACD), un dispositif visant à promouvoir l'échange d'informations et à synchroniser la planification des investissements nationaux dans le domaine de la défense.
- L'UE a également mis en place la **capacité militaire de planification et de conduite** (MPCC) au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) afin de planifier et de diriger des opérations militaires à mandat non exécutif dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).
- La haute représentante actuelle de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR/VP) a proposé la mise en place d'une **facilité européenne pour la paix** (FEP), un nouveau fonds hors budget doté de 10,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027. La FEP permettrait de financer les coûts communs d'opérations militaires, de soutenir les opérations de soutien de la paix menées par les partenaires à l'échelle mondiale, et de fournir les pays tiers en infrastructures et équipements militaires.
- **L'UE et l'OTAN** ont publié deux déclarations communes afin de donner une nouvelle impulsion à leur partenariat. Au total, 74 propositions d'actions concrètes ont été approuvées.

4. Commission européenne, Une Europe plus forte sur la scène internationale : un processus de décision plus efficace pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, Communication, septembre 2019.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-efficient-decision-making-cfsp-communication-647_en.pdf

déjà le manque d'ambition au travail. Il existe par ailleurs un risque de décalage entre le développement de capacités communes et la volonté politique de les utiliser. Le refus continu des États membres d'utiliser les groupements tactiques, les forces d'intervention rapide de la taille d'un bataillon (soit 1 500 personnes) créées en 2005 par l'UE, est révélateur.

Bien que le fossé actuel entre les capacités de l'Union et les attentes ne soit pas nouveau dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, il a récemment été creusé par les actualités nationales et internationales. Autrefois, les États membres peinaient à parler d'une seule voix en raison de la diversité de leurs cultures et de leurs perspectives stratégiques. À présent, l'éventualité d'un consensus semble encore plus lointaine en raison de la politique étrangère plus populiste et nationaliste de certains États membres, et de la tactique élaborée de certains acteurs extérieurs, tels que la Chine, consistant à diviser pour mieux régner. L'UE a depuis longtemps reconnu la nécessité de combiner des instruments civils et militaires dans une approche globale. Cela dit, pour faire face aux menaces hybrides actuelles et à la montée en puissance de la géo-économie, l'approche de l'Union européenne doit aller au-delà de l'action extérieure classique et associer véritablement les politiques internes et externes, sur les plans économique, monétaire et étranger.

Afin de combler ce fossé 2.0 entre les capacités de l'Europe et les attentes, l'UE devrait saisir l'occasion de ce nouveau départ à Bruxelles pour prendre des mesures décisives.

2 ■ Commencer par définir une structure institutionnelle adaptée

Afin de promouvoir une réflexion commune au sein de l'Union européenne, d'assurer sa cohérence et de mettre à profit ses progrès, il serait d'abord nécessaire d'identifier la configuration adéquate de ses institutions.

En vertu des Traités, le Conseil européen devrait identifier les objectifs stratégiques de l'Union européenne et définir des orientations générales pour la PESC, y compris dans la défense et d'autres domaines d'action extérieure. Pour renforcer sa capacité à jouer ce rôle, le Conseil pourrait se réunir une fois par an sous la forme d'un « **Conseil de sécurité européen** ». Il ne s'agirait pas d'une nouvelle institution, mais plutôt d'un nouveau format de réunion. Comme l'ont suggéré Jean-Marc Ayrault et Frank-Walter Steinmeier en 2016, les ministres des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur devraient préparer ces sommets.⁵ Le prochain HR/VP devrait exploiter pleinement son siège au Conseil européen et lancer les discussions en présentant les priorités de la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE. Ces discussions découleraient logiquement d'une réflexion rétrospective sur les rapports de mise en œuvre de la stratégie au sein du Conseil.

Cette réunion annuelle aurait trois objectifs : premièrement, elle obligerait une fois par an le Conseil européen à se focaliser pleinement sur la politique étrangère et de sécurité de l'Europe et à établir une liste de priorités annuelles pour la mise en œuvre la stratégie globale de l'UE. Deuxièmement, sa préparation favoriserait l'approche globale promise à tous les niveaux de gouvernance. Troisièmement, cette réunion pourrait être l'occasion d'échanger avec des partenaires stratégiques européens non-membres de l'UE. À l'issue du Brexit, le Royaume-

5. Jean Marc Ayrault et Frank-Walter Steinmeier, A strong Europe in a world of uncertainties, juin 2016. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281702>

Uni et la Norvège pourraient, par exemple, être régulièrement invités à y participer. Le Conseil de sécurité européen pourrait également communiquer sur les positions européennes au sein de l'OTAN et de l'Initiative européenne d'intervention.

La coopération européenne en matière de défense aura par ailleurs une dimension de plus en plus supranationale dans les prochaines années. Compte tenu de la création future du FED, la Commission assumera un rôle plus actif dans ce domaine. Pour l'appuyer dans la consolidation européenne de l'industrie de la défense et l'aider à relier le FED aux questions connexes de réglementation, il conviendrait également de créer une **direction générale de la défense et de l'industrie spatiale (DG Défense)**. Cette nouvelle DG relativement restreinte rassemblerait toutes les compétences européennes en matière de défense, actuellement réparties entre différentes directions générales, à travers la DG du FED, la contribution de la Commission à la mobilité militaire, ainsi que les aspects de la politique spatiale et de la cybersécurité liés à la défense. Afin de garantir la cohérence au sein de la Commission, la nouvelle DG Défense devrait se coordonner chaque mois avec les autres DG concernées (notamment les DG GROW, MOVE, CONNECT et TRADE) via l'équipe de projet sur l'Union pour la défense. Un Commissaire à la défense compétent assurerait le leadership politique nécessaire à la consolidation industrielle de la défense et pourrait servir d'interlocuteur unique pour les États membres ainsi que pour les organes intergouvernementaux de l'UE.

Les États membres ont tendance à se montrer sceptiques sur la création d'une telle direction générale. Ils craignent qu'une DG Défense puissante n'échappe à leur contrôle et ne réponde davantage à des considérations industrielles qu'à des considérations politiques et stratégiques.

6. Pour une analyse plus détaillée du projet de création d'une DG Défense, lire : Nicole Koenig, Why we need a Commission DG Defence, policy brief, Jacques Delors Institut – Berlin, août 2019. https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2019/08/20190819_DGDefence_Koenig.pdf

Pour dissiper ces craintes et assurer un lien direct entre les relais interne et externe de la défense, aux niveaux supranational et intergouvernemental, **le Commissaire à la défense devrait être placé sous l'autorité du HR/VP** dans le cadre de sa fonction de vice-président de la Commission. Le HR/VP devrait également présider l'équipe de projet de la Commission sur l'Union pour la défense, le Commissaire à la défense faisant office de suppléant. Cette structure garantirait la cohérence entre la DG Défense d'une part et, d'autre part, le Conseil, le SEAE et l'Agence européenne de défense (AED). Cela permettrait également de créer de nouvelles synergies, par le biais notamment de contributions ciblées de la Commission aux projets PESCO.⁶

3 ■ Porter l'Union européenne de défense au niveau supérieur

L'Union européenne de défense est encore balbutiante. Sa capacité à tenir ses engagements dépendra de son évolution. La prochaine grande étape de la consolidation de l'industrie de défense consistera à adopter **des politiques plus convergentes en matière d'exportation d'armes**. De nombreux projets capacitaires de collaboration dépendent des exportations hors des frontières de l'UE pour être économiquement viables. Les accords bilatéraux et multilatéraux en cours (par exemple, le futur accord franco-allemand) sont nécessaires mais pourraient également favoriser une fragmentation de l'Union. L'UE devrait donc promouvoir une mise en œuvre plus uniforme de la position commune de 2008 sur le contrôle des exportations d'armements. C'est un domaine dans lequel les États membres sont peu enclins à déléguer leur souveraineté. Une solution serait de créer un mécanisme d'évaluation par les pairs au sein du groupe de travail « Exportations d'armes conventionnelles » du Conseil, afin de favoriser l'échange

d'informations et d'élaborer des analyses de risque plus convergentes.⁷

Une autre prochaine étape consistera à renforcer le volet opérationnel de l'UED. Le Conseil a décidé d'améliorer la **capacité militaire de planification et de conduite** (MPCC) en élargissant son mandat aux opérations militaires exécutives impliquant des forces de la taille d'un groupement tactique d'ici 2020. Cette mesure pourrait être l'occasion de renforcer la dimension civilo-militaire de la MPCC, qui ne se manifeste actuellement que par une petite cellule de coordination la reliant à son homologue civil, la capacité civile de planification et de conduite (CPCC). La CPCC et la MPCC devraient être placées sous un même toit institutionnel et physique. Une telle manœuvre permettrait de mieux coordonner la planification des opérations et missions et refléterait ainsi véritablement la nature des menaces hybrides actuelles. Elle soulignerait également la valeur ajoutée de l'UE par rapport à l'OTAN et dissiperait les craintes d'une duplication inutile.

L'extension du mandat de la MPCC devrait s'accompagner d'une analyse systématique des **possibilités d'utilisation des groupements tactiques**. Cette analyse devrait notamment induire une réflexion sur leur rôle potentiel dans la défense territoriale. D'après Jamie Shea, expert de l'OTAN, l'UE pourrait envisager d'utiliser un groupement tactique dans le cadre de la Présence avancée renforcée de l'OTAN ou en mer Noire.⁸ Cela permettrait à la fois de partager la charge et d'illustrer la valeur ajoutée des initiatives de l'UE en matière de défense, tant pour les États membres d'Europe de l'Est que pour les États-Unis.

Enfin, l'UE devrait **approfondir sa coopération avec l'OTAN**. Il faudrait pour cela se

concentrer sur les domaines présentant le plus grand potentiel de synergies, et trouver des moyens pragmatiques de contourner les obstacles politiques bien connus. Les cybermenaces et les menaces hybrides sont des domaines de coopération clés dans lesquels les mandats des deux organisations se chevauchent de plus en plus. L'UE et l'OTAN devraient s'employer à harmoniser leurs programmes respectifs de lutte contre les menaces hybrides de manière à définir une division du travail et des modes de coopération précis en matière de prévention et de réaction aux crises. Les deux organisations devraient coopérer plus étroitement en matière de cybersécurité et de défense, par le biais de la nouvelle boîte à outils cyberdiplomatie de l'Union européenne, d'équipes d'intervention rapide face aux cyberattaques et d'une assistance mutuelle dans le cadre du projet PESCO mené par la Lituanie. L'UE et l'OTAN pourraient également innover dans le partage de leurs ressources, par exemple en établissant des listes communes d'experts auxquelles ils nomment (de manière informelle) les mêmes personnes.

4 ■ Relancer la politique étrangère de l'UE

La politique de défense de l'Europe a pris une place centrale dans la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE. Dans les années à venir, l'Union devra redoubler d'efforts pour continuer d'asseoir son autorité dans le domaine de la politique étrangère.

Jean-Claude Juncker, Ursula von der Leyen et Josep Borrell ont plaidé en faveur **du recours au vote à la majorité qualifiée pour la PESC**. Néanmoins, compte tenu des réflexes évidents de souveraineté

7. Sophia Besch et Beth Oppenheim, The EU needs an effective common arms export policy, bulletin du Centre on European Reform, juin 2019. <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2019/eu-needs-effective-common-arms-export-policy>

8. Jamie Shea, Piecing Together Security for A Stronger Europe, issu du rapport Vision for Europe Report, Friends of Europe, mai 2019. https://www.friendsofeurope.org/wp/wp-content/uploads/2019/06/foe_vision-for-europe_web.pdf

nationale dans l'UE, le progrès européen passera par un exercice de persuasion constant et ne pourra se réaliser que de façon graduelle, étape par étape. Il pourrait donc être intéressant de commencer par les « fruits mûrs ». La gestion de crises civiles, notamment, serait un bon premier test pour le vote à la majorité qualifiée. Ce domaine est généralement moins controversé que d'autres, et un accord n'implique pas de participation de la part des États membres. Une deuxième possibilité qui vaudrait la peine d'être explorée serait l'extension ad hoc du vote à la majorité qualifiée via la clause d'habilitation (art. 31(2) du traité sur l'Union européenne): le Conseil européen (ou le Conseil de sécurité européen) pourrait adopter des stratégies régionales ou spécifiques devant être mises en œuvre par le Conseil via un vote à la majorité qualifiée.

Prendre des mesures progressives, cependant, ne permettra pas de répondre aux priorités immédiates de la politique étrangère européenne. Dans une interview donnée en mai 2019, Josep Borrell déplorait le fait que le Conseil des affaires étrangères s'apparente « davantage à un bureau des pleurs qu'à un lieu de décision ».⁹ À chaque situation de crise, ses représentants se contentent aujourd'hui de faire part de leur inquiétude avant de passer au sujet suivant. Il serait illusoire de penser que le prochain HR/VP pourrait obtenir un consensus sur toutes les questions traitées. Toutefois, en tant que président du Conseil des Affaires étrangères, il devrait user de son autorité sur l'agenda européen dans ce domaine pour **orienter le débat vers un nombre restreint de points stratégiques** sur lesquels l'UE peut apporter une réelle valeur ajoutée en combinant ses instruments civils et militaires. Au cours des cinq prochaines années, le HR/VP devra notamment faire

preuve de leadership et d'ambition sur des points prioritaires, par exemple: élaborer un programme stratégique pour les Balkans, nouer des relations avec la Turquie au-delà du sujet de l'adhésion, et répondre à la rivalité stratégique croissante de la Chine. En amont des réunions du Conseil, le HR/VP et le SEAE devraient consulter les équipes de projet de la Commission qu'il dirige ainsi que les États membres afin de concevoir et soumettre par écrit des options stratégiques claires et ambitieuses.

La double ambition de combler le fossé grandissant entre les capacités de l'UE et les attentes, d'une part, et de surmonter les silos institutionnels européens, d'autre part, nécessitera plus que des réformes institutionnelles intelligentes et un leadership avisé. L'Union devrait donc mettre à profit les prochaines années pour construire une vision à plus long terme du développement de la PESC. Le Conseil devrait créer un groupe de travail de haut niveau chargé de rédiger **un rapport visionnaire sur l'avenir de la politique étrangère de l'UE**. Semblable au rapport Werner sur l'Union économique et monétaire publié en 1970¹⁰, il dessinerait les objectifs à plus long terme (10-15 ans) de l'UE en la matière et les mesures nécessaires pour les atteindre. Ce panel comprendrait un ensemble diversifié d'experts des États membres. Les réunions pourraient être préparées conjointement par la division Planification stratégique du SEAE et le Centre européen de stratégie politique (CESP) de la Commission européenne. De cette façon, les deux hémisphères du cerveau de la politique étrangère européenne informeraient cette vision à long terme.

9. Josep Borrell et José Ignacio Torreblanca, Borrell returns: His vision for Europe, analyse, Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), mai 2019. https://www.ecfr.eu/article/commentary_borrell_returns_his_vision_for_europe

10. Groupe Werner, Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté, Luxembourg, octobre 1970. https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf

Conclusion

Pour faire face à la concurrence géo-économique et au nombre croissant de menaces hybrides, la nouvelle équipe dirigeante de l'UE devra lier plus étroitement ses politiques internes et externes. Le Conseil de sécurité européen devrait fournir chaque année des orientations sur la mise en œuvre de la stratégie globale. Le Conseil devrait lancer un processus d'élaboration de la vision à long terme de l'UE sur sa politique étrangère. La nouvelle Commission, quant à elle, devrait devenir un moteur de la consolidation de l'industrie de défense.

L'Union devrait renforcer le rôle pivot du HR/VP entre les strates intergouvernementale et supranationale. Le HR/VP devrait mettre l'accent sur un nombre restreint de priorités et pousser le Conseil à faire preuve d'une plus grande efficacité en présentant des solutions politiques ambitieuses. Certaines de ces propositions peuvent sembler irréalistes à ce jour. Les cinq dernières années ont cependant montré que l'UE est capable d'appliquer des mesures ambitieuses, à condition que les pressions externes et internes génèrent une volonté politique suffisante.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ 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 ■ Traduction : Word Class ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitut.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – <https://www.delorsinstitut.de>