

## Quand la crise menace la politique extérieure de l'Union européenne

Par **Vivien Pertusot**

**Vivien Pertusot** est responsable d'Ifrri Bruxelles.

La politique étrangère de l'Union européenne est en crise. L'Europe est en voie de démilitarisation et mise encore sur l'OTAN quand il s'agit de mener des opérations d'envergure. Pour ce qui est du *soft power*, l'UE a perdu de son aura, comme semble le montrer le « printemps arabe ». Dans ce contexte difficile, le Service européen pour l'action extérieure peine à produire des résultats convaincants et les États membres à affronter ces questions.

politique étrangère

Si l'Union européenne (UE) parvient à sortir de la crise sans trop de dommage, le constat d'un certain déclin européen sur la scène internationale se profile néanmoins sérieusement : les puissances émergentes, tels que le Brésil ou la Chine, incarnent une concurrence qui fait de l'UE, pour ne pas mentionner ses États membres, un acteur parmi bien d'autres.

La puissance combine *soft power* – diplomatie culturelle, projection de normes, etc. – et *hard power* – puissance économique incluant les sanctions et puissance militaire, autrement dit un appareil de sécurité et de défense capable de défendre les intérêts d'un acteur<sup>1</sup>. L'UE court aujourd'hui le risque de ne plus pouvoir s'appuyer sur son *soft power*, au moment où son *hard power* deviendrait un mirage.

Trois interrogations guideront nos réflexions. Tout d'abord, comment résoudre l'apparente contradiction entre la recherche de solutions à une crise concrète et la poursuite d'une politique extérieure qui soit, même si elle est réduite, viable et durable ? En second lieu, l'objectif d'une « Europe globale » mis en avant depuis les années 1990 est-il encore pertinent ? Enfin, comment valoriser le potentiel stratégique européen dans « les contraintes de politiques démocratiques et libérales qui s'expriment doucement et brandissent une grosse carotte<sup>2</sup> » ?

1. J.S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, New York, Oxford University Press, 2002.

2. J.H. Matlary, « When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible? », *Security Dialogue*, vol. 37, n° 1, 2004, p. 105-121.

## L'Union et les autres

L'Union européenne et ses États membres n'ont sans doute pas assez pris la mesure de deux facteurs qui, s'ils ne sont pas rapidement intégrés dans les débats, pourront endommager durablement leur posture. Tout d'abord, les États-Unis redéfinissent leurs priorités stratégiques en privilégiant l'espace Pacifique<sup>3</sup>. Cette nouvelle politique coïncide avec de nouveaux avertissements adressés aux Européens par plusieurs hauts responsables américains, le plus marquant étant celui de Robert Gates<sup>4</sup> en juin 2011. Nombre d'États membres pratiquent la politique de l'autruche, en restant figés sur une position de guerre froide où les États-Unis sont censés fournir *ad vitam aeternam* une garantie de sécurité suprême pour l'Europe. S'il a joué un rôle actif et déterminant lors de l'opération *Unified Protector* en Libye, Washington a pourtant bien adopté une position de retrait, signal envoyé aux alliés européens pour les inviter à prendre leurs responsabilités.

Les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) et la Turquie poursuivent, indépendamment de l'UE, leur quête de puissance politique et économique. La présence renforcée de la Chine en Afrique n'en est qu'un exemple parmi d'autres<sup>5</sup>. L'Europe développe certes des « partenariats stratégiques<sup>6</sup> » avec ces pays ; mais leur contenu politique est décevant, la coopération technique et commerciale demeurant le fil conducteur. La majorité des États membres souhaiteraient des documents plus ambitieux, mais ces dossiers sont complexes et exigent un investissement auquel l'UE n'est pas encore prête.

L'Europe se trouve aujourd'hui paralysée par une crise économique susceptible de mettre à mal jusqu'à sa cohésion même et d'affecter durablement son influence sur la scène internationale. Le défi est inédit pour l'UE, les pays européens ne s'étant jamais retrouvés dans la situation inconfortable d'avoir à résoudre une crise interne tout en gérant un affaiblissement extérieur. L'objectif structurant d'une « Europe globale » semble dès lors insoutenable. Il n'incite pas à établir des priorités, encourageant au contraire l'UE à agir et réagir partout et sur tous les sujets.

---

3. Département américain de la Défense, « Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense », janvier 2012, disponible sur <<http://tinyurl.com/7alzqmg>>.

4. R. Gates, « The Security and Defense Agenda (Future of NATO) », discours donné à Bruxelles le 10 juin 2011, disponible sur <<http://tinyurl.com/5sqswzl>>.

5. Voir V. Niquet et S. Touati, *La Chine en Afrique. Intérêts et pratiques*, Paris, Ifri, 2011, coll. « Les Études de l'Ifri ».

6. Pour un aperçu de ces partenariats, voir T. Renard, *Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships*, Bruxelles, Institut Egmont, septembre 2010, « Egmont Security Policy Brief », n° 13, disponible sur <<http://tinyurl.com/7yfthxf>>.

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est ainsi né dans un contexte délicat. La nouvelle institution devait apporter plus de cohésion dans les relations extérieures européennes, mais elle a souffert de luttes d'influence handicapantes. À son ouverture le 1<sup>er</sup> décembre 2010, de nombreux postes restaient vacants. Les soulèvements arabes ont propulsé le SEAE sur le devant de la scène alors même qu'il n'avait pas de consignes et que la transition institutionnelle n'était pas achevée. Il a certes proposé un nouveau partenariat, potentiellement significatif, mais les États membres restent prudents sur la démarche à suivre. Les initiatives prennent donc jusqu'à présent pour l'essentiel la forme de contributions financières de la Banque européenne d'investissement (BEI), d'accords de libre-échange inspirés du modèle mis en place dans le Partenariat oriental et de programmes techniques, tels que le programme SPRING (*Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth*), tous gérés par la Commission.

Un an après son ouverture, le SEAE prend progressivement ses marques, mais les luttes d'influence restent saillantes, des retours de personnels désenchantés ternissent son image, et il ne peut guère se prévaloir d'un succès de premier plan. De surcroît, il n'est nullement perçu comme étant à la barre de la politique extérieure de l'UE. Il ne satisfait pas en tant que force d'initiative. Et le très large spectre des dossiers qui lui sont attribués – la totalité des portefeuilles de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) –, conjugué à un mélange inédit de personnels d'origines institutionnelles diverses, le rend fort difficile à diriger. L'ampleur même de l'ambition rendait d'ailleurs la déception inévitable.

### Le SEAE prend progressivement ses marques

Il serait sans doute opportun pour l'Union de revoir ses ambitions à la baisse et de mieux identifier les zones où elle peut se permettre d'affecter plus d'attention et de ressources. Le voisinage est déjà difficile à appréhender. Bien que l'UE y soit le principal acteur commercial, son influence politique s'y amenuise, et seuls quelques partenaires comme la Moldavie ont un intérêt affiché à se rapprocher de Bruxelles. La plupart d'entre eux voient l'Union comme un partenaire parmi d'autres, se distinguant seulement par son exigence en termes de conditionnalités politiques et économiques assorties à sa coopération.

Si les États-Unis, la Russie, la Chine sont aussi des partenaires clés pour l'UE, celle-ci ne sait comment les attirer. Les États-Unis se tournent vers l'ouest, la Turquie vers le monde arabe et musulman et la Russie tente de se repositionner comme acteur global, sans œuvrer vraiment à un rapprochement avec l'Europe.

Quant aux pays plus lointains, Brésil, Chine ou Inde, on a vu que seules les relations commerciales étaient à l'ordre du jour avec ces partenaires dits « stratégiques ». La diplomatie commerciale aurait pu constituer un tremplin pour une coopération renforcée, mais l'UE se montre apparemment incapable d'en user. Notons toutefois la position pugnace de la Commission européenne sur la taxe carbone où les oppositions chinoises et indiennes sont fortes.

### **Soft power : la panacée ?**

Si l'Union européenne a souvent bénéficié d'excellentes notes sur son *soft power*, son aura tend aujourd'hui à décliner. L'objectif est clair : la projection de normes et de standards pour influencer le comportement des autres acteurs<sup>7</sup>. L'UE a joué de son réseau de 130 délégations pour développer une diplomatie culturelle florissante. En 2011, les États membres ont accueilli près de 2 000 étudiants de niveau Master grâce au programme « Erasmus Mundus » et près de 160 jeunes leaders grâce au programme de visites de l'UE. L'Union étant le premier acteur commercial dans le monde, elle use de cette position pour façonner ses relations avec les pays tiers.

La politique de développement est également un pilier essentiel de la politique extérieure de l'UE. La Commission a consacré 12 milliards d'euros en 2010 – soit près de 9 % du budget global de l'UE – aux programmes de développement et les États membres ont alloué 22,6 milliards d'euros pour la période 2008-2013 au Fonds européen de développement. Ceci sans compter le budget de la Politique européenne de voisinage (PEV). Les 16 partenaires de l'Union devraient recevoir un total de 3,4 milliards d'euros<sup>8</sup> pour la période 2011-2013.

Si la créativité et le dynamisme de l'UE pour cultiver son *soft power* sont indéniables, il devient difficile de dire si cette « politique de la carotte » s'intègre dans un projet plus large, et pour quels fruits. Ce n'est pas ici le lieu de développer le concept de l'Union européenne comme « puissance transformative<sup>9</sup> », mais on peut simplement se demander si les efforts européens ont été couronnés de succès. Le simple exemple du voisinage sud présage de conclusions contrastées. Aucun des pays touchés par le « printemps arabe » ne semble se tourner vers les pays européens pour y

---

7. Voir Z. Laïdi, *La Norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

8. Ce montant ne prend pas en compte les fonds alloués depuis les soulèvements arabes.

9. Voir par exemple H. Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006 et M. Pace, « The Construction of EU Normative Power », *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 5, décembre 2007, p. 1041-1064.

trouver un modèle. On pourrait concéder un succès d'estime : une minorité de manifestants a sans doute été inspirée par un mode de vie connu lors d'études en Europe...

On considère généralement que l'UE ne s'est pas assez impliquée dans la région, qu'elle y a privilégié les approches sécuritaires, notamment pour endiguer les flux d'immigrants illégaux, les activités des réseaux criminels transméditerranéens et la menace de mouvements terroristes en Europe<sup>10</sup>. Dans cette logique, l'UE a fait preuve d'un certain laxisme dans le respect des objectifs des plans d'action signés avec les pays partenaires. En outre, pour la plupart des pays concernés, elle n'est pas parvenue à générer une appropriation locale de ces objectifs. La combinaison d'une attitude européenne quelque peu légère et du manque d'intérêt de nombre de pays ne pouvait conduire à des résultats satisfaisants. La révision de la PEV en mai 2011 a été utile pour donner un nouvel élan à cette politique. Mais la situation très volatile à l'est comme au sud de l'UE l'a empêchée de donner suite... Plusieurs aspects de cette révision doivent encore être davantage définis, tels que l'approche « plus pour plus », la Fondation européenne pour la démocratie (European Endowment for Democracy) ou le Partenariat de mobilité<sup>11</sup>. Enfin, plus la situation paraît fragile au sud, plus les États membres mettent en avant le besoin de sécuriser les frontières pour prévenir trafics et vagues d'immigration illégale : c'est dans une telle logique que s'inscrit le renforcement des prérogatives de l'agence européenne de contrôle des frontières Frontex.

En outre, le *soft power* européen est de plus en plus mis au défi par de nouveaux acteurs. La divergence d'approche entre l'UE et d'autres puissances est particulièrement illustrée par les récents désaccords sur l'application de sanctions contre certains États, comme la Syrie.

### Soft power et sanctions

S'il est un domaine où l'UE s'est montrée très active, c'est celui des sanctions, « mesures restrictives » en langage diplomatique. En 2011, les États membres en ont imposé à la Biélorussie, à la Côte-d'Ivoire, à l'Égypte, à l'Iran, à la Libye, à la Syrie et à la Tunisie – des sanctions qui incluent interdictions de visa, gels d'avoirs et restrictions politiques et économiques. L'objectif est ici de viser un régime en restreignant son champ d'action,

10. Voir M. Pierini, *Télégrammes diplomatiques. Voyage au cœur de la politique extérieure de l'Europe*, Arles, Actes Sud, 2010. L'auteur raconte ses expériences en tant que chef de délégation dans plusieurs pays de la région et évoque la prédominance des sujets de terrorisme et d'immigration illégale sur ceux des Droits de l'homme et de démocratie.

11. « A New Response to a Changing Neighbourhood: A Review of European Neighbourhood Policy », Communication conjointe de la Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité et de la Commission européenne, COM(2011) 303, Bruxelles, 25 mai 2011, disponible sur <<http://tinyurl.com/3rcaf7c>>.

tout en évitant de toucher négativement sa population. Il faut donc trouver un équilibre entre coercition et appel à la négociation. Ces décisions ont en tout cas permis de montrer à la communauté internationale que les États membres de l'UE agissaient ensemble sur ces dossiers.

**Tableau 1. Mesures restrictives par pays, en 2011**

Pays	Biélorussie	Égypte	Iran	Côte-d'Ivoire	Libye	Syrie	Tunisie
Nombre de votes	5	1	3	3	10	10	1

Source : SEAE

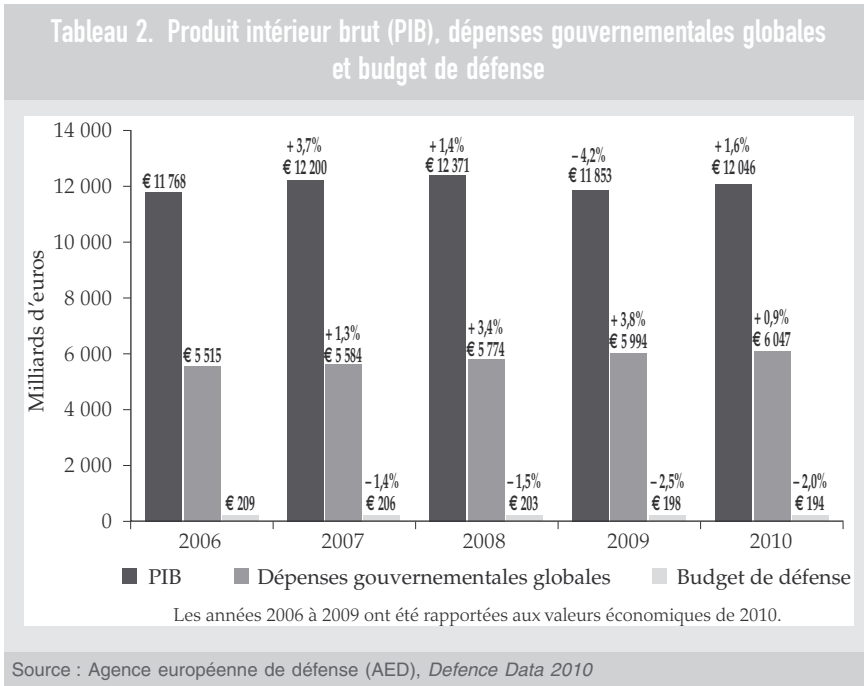
L'efficacité de ces sanctions est pourtant sujette à débat. Leur poids est réel si elles sont imposées par tous les acteurs majeurs. Leur effet est en revanche réduit – même si elles sont légitimes – contre des pays dont la coopération avec l'Union est limitée. Par exemple, les sanctions contre la Biélorussie sont restées largement symboliques. Les États membres ont gelé des avoirs et imposé des interdictions de visa à des citoyens biélorusses, dont le président Alexandre Loukachenko. Or les Biélorusses n'ont que peu d'investissements financiers en Europe et le fait que les dirigeants biélorusses ne puissent voyager en Europe a peut-être eu un effet contre-productif : au lieu d'isoler le pays, cela a poussé à Minsk à renforcer sa coopération avec la Russie et amoindri les chances de résoudre les désaccords pendants entre Biélorussie et UE.

La Syrie constitue un autre exemple préoccupant. En 2011, l'Union européenne, son premier partenaire commercial, a approuvé dix vagues de sanctions mettant l'accent sur le secteur des hydrocarbures. Mi-mai 2012, cinq nouvelles vagues ont été mises en œuvre. Les minerais combustibles

et autres matières premières représentent 92,7 % des importations européennes pour la Syrie en 2010. Mais cette politique de sanctions ne semble pas pousser le régime à rompre le cycle de la violence : dès lors, jusqu'où l'UE est-elle prête à aller ? Les dirigeants européens ont répété à diverses reprises qu'ils poursuivraient cette politique jusqu'à ce que Bachar Al-Assad mette fin aux violences. UE et États membres sont-ils prêts à rompre

les relations diplomatiques et à imposer un programme lourd de sanctions économiques ? À ce stade, l'Europe ne peut que poursuivre ses efforts diplomatiques au Conseil de sécurité des Nations unies ou au sein du « groupe des amis de la Syrie ». Les positions russe et chinoise commentent à se fissurer.

## L'UE, premier partenaire commercial de la Syrie



La Biélorussie et la Syrie incarnent ainsi deux modèles de la complexe relation entre l'UE et son voisinage. La conditionnalité connue sous le nom du principe du « plus pour plus et moins pour moins » devra sans doute être renforcée. Le test pour l'Union consiste à rester cohérente avec son approche générale. Minsk et Damas sont de plus en plus isolés, et ils ne peuvent jouer ni d'un sol riche, ni de menaces imminentes (réseaux criminels, immigration illégale, etc.). Les relations avec d'autres pays, comme l'Algérie ou l'Azerbaïdjan, montreront comment l'UE gère les cas difficiles, mêlant atteintes à la démocratie et intérêts économiques importants, investis de fait par d'autres puissances concurrentes. Le cas syrien rappelle d'ailleurs un autre aspect de la politique extérieure de l'UE : l'absence de *hard power*. Les risques de déstabilisation de la région à la suite d'une opération militaire sont clairement dissuasifs, mais l'UE n'a de toute façon nul moyen de s'engager sur cette voie...

### Le *curbed hard power* de l'UE<sup>12</sup> ?

La PSDC traverse une phase difficile. Peu nombreux sont les pays disposés à lui donner plus d'envergure. De plus, les États membres réduisent

12. L'auteur paraphrase G. Bouterin et E. Goffi, « La puissance de la Puissance. L'UE, puissance réaliste et acteur global », in G. Bouterin et E. Goffi (dir.), *L'Europe et sa défense*, Paris, Choiseul, 2011, p. 9-30.

drastiquement leurs budgets propres de défense, au point d'accréditer la perspective d'une véritable démilitarisation de l'Europe<sup>13</sup> (cf. tableau 2). Cela donne naissance à une tendance lourde : du fait de l'incapacité de l'UE à coordonner les efforts, les États se tournent de plus en plus vers les accords intergouvernementaux<sup>14</sup>.

Depuis sa création en 1999, la PSDC a connu trois phases. D'abord une activité *a minima* les cinq premières années, puis une pléthore d'opérations dans la deuxième moitié des années 2000. La première décennie s'achève sur des résultats mitigés. Les optimistes argueront que les progrès sont des succès, les pessimistes demandant s'il est pertinent de développer une politique de défense commune qui ne fait pas l'unanimité.

La troisième phase n'a pas fini de prendre forme. La crise économique frappe durement les États et les budgets de défense sont les premiers atteints. Pour les États membres, l'idée d'une PSDC fournisseuse de *hard power* s'essouffle. Aucune mission n'a été lancée depuis deux ans, ce qui, sans être la preuve définitive d'un affaiblissement des ambitions, constitue un signe inquiétant. La lenteur à engager une mission au Sahel, le fiasco de l'UE en Libye ne serait-ce que pour la mise en place d'un embargo maritime ont rappelé le caractère sensible de nouvelles opérations. Le dossier des capacités est aussi largement laissé de côté malgré son importance décisive.

La réflexion politique et stratégique a été dans l'ensemble mise en veille, même si quelques indices peuvent inviter à un optimisme prudent. L'idée que le Triangle de Weimar (Allemagne, France et Pologne) pourrait avancer dans le sens de la coopération en matière de défense se développe<sup>15</sup>. Les trois États ont adressé en décembre 2010 une lettre à la Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, dans laquelle ils défendaient le *pooling and sharing*, la création d'un quartier général permanent, l'idée d'une meilleure coopération avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), et réclamaient qu'une attention accrue soit portée aux *battlegroups*. Ils ont réitéré leurs demandes en septembre 2011 dans une lettre adressée à la Haute Représentante et cosignée par l'Espagne et l'Ita-

## La mise en veille de la réflexion politique et stratégique

13. N. Witney, *How to Stop the Demilitarisation of Europe*, Londres, European Council on Foreign Relations, novembre 2011, « ECFR Policy Brief », n° 40, disponible sur <<http://tinyurl.com/73pjtje>>.

14. T. Valasek, *Surviving Austerity: The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*, Londres, Centre for European Reform, avril 2011, « CER Report », disponible sur <<http://tinyurl.com/77y4mrg>>.

15. M. Dickow, H. Linnenkamp, J.-P. Maulny et M. Terlikowski, *Weimar Defence Cooperation – Projects to Respond to the European Imperative*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, novembre 2011, disponible sur <<http://tinyurl.com/897s5de>>.



lie<sup>16</sup>. Si les propositions défendues par le Triangle de Weimar n'ont pour le moment pas débouché sur des résultats concrets, elles ont permis d'arracher quelque peu la PSDC à sa torpeur...

L'arrivée de François Hollande à la présidence française pourrait ranimer les efforts français en matière d'Europe de la défense, selon une tradition française héritée du général de Gaulle que Nicolas Sarkozy n'avait guère soutenue. Une prise de position forte de la France pour la PSDC est nécessaire pour que la mécanique progresse<sup>17</sup>.

En outre, la période post-Lisbonne devrait altérer quelques perceptions. Dans les années 2000, l'UE a largement promu son potentiel de *hard power*, notamment par le lancement de multiples opérations. De l'autre côté, l'OTAN a accentué son *soft power* et son potentiel normatif, avec les vagues d'élargissement et le développement de partenariats<sup>18</sup>. Pour l'OTAN, le concept stratégique approuvé à Lisbonne en novembre 2010 ouvre un nouveau chapitre. L'Alliance présente ses objectifs avec plus de force et de conviction, et son intervention musclée en Libye a fini de conforter les alliés dans l'idée qu'elle était toujours l'organisation la plus adéquate en Europe pour la chose militaire. À l'inverse, le chemin parcouru par l'UE depuis le traité de Lisbonne est laborieux. La création du SEAE a été chaotique et les États membres sont de moins en moins enclins à voir l'UE comme pourvoyeuse de *hard power*. Son absence en Libye en est la démonstration la plus patente.

Les leçons de l'intervention en Libye n'ont pas encore été tirées, mais elle a sans conteste renforcé les analyses en vogue sur les rôles respectifs de l'UE et de l'OTAN. Sur les questions militaires et de défense, nombre de pays européens semblent douter de leur propre valeur ajoutée, d'où des réactions très pragmatiques. Si OTAN ou UE sont jugées nécessaires pour certains objectifs et pour coordonner les politiques, les pays se tournent vers elles ; sinon, l'approche par coalition *ad hoc* est préférée. En Libye, l'Alliance atlantique a été estimée nécessaire par une majorité d'États européens pour conduire les opérations, bien que la France et le Royaume-Uni aient été les contributeurs initiaux. L'UE, au contraire, a été jugée hors champ. Cette dichotomie entre l'intergouvernementalisme et le multilatéralisme perdurera tant que les organisations failliront à convaincre leurs membres de leur pertinence sur les dossiers concrets, ou jusqu'à ce que l'intergouvernemental échoue...

16. Lettre à la Haute Représentante, 2 septembre 2011, disponible sur <<http://tinyurl.com/846q4zz>>.

17. C. Major et C. Mölling, « *Show Us the Way Forward, Asterix.* » *Europe Needs the French Involvement in ESDP*, Paris, CERI/Sciences Po, mars 2007, disponible sur <<http://tinyurl.com/d5958dy>>.

18. T. Flockhart, « "Me Tarzan – You Jane": The EU and NATO and the Reversal of Roles », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 12, n° 3, septembre 2011, p. 272-277.

### Opérations

La PSDC n'a pas lancé d'opération depuis deux ans. Le Conseil des affaires étrangères de décembre 2011 a toutefois relancé la dynamique, même si l'on reste sur des missions de petit format. Une mission de renforcement des capacités militaires dans la Corne de l'Afrique se prépare. Pour la première fois depuis son inauguration en 2004, le centre d'opérations sera activé<sup>19</sup>. Il pourrait l'être également pour EUTM Somalia, mission de formation des soldats somaliens en Ouganda. Par ailleurs, face à la situation dans le Sahel et la menace urgente posée par Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI), les États membres ont demandé le lancement accéléré d'une mission d'assistance à la sécurité du Niger. Les préparatifs d'une mission au Sud-Soudan se poursuivent malgré un contexte difficile et l'hypothèse d'une mission d'assistance à la gestion des frontières est toujours à l'étude. En outre, le champ d'intervention de l'opération Atalante dans la Corne de l'Afrique s'est élargi aux côtes somaliennes et aux intérieurs, une décision forte qui doit se voir en combinaison avec les autres missions dans cette région.

La réunion du Conseil de fin décembre 2011 a néanmoins été symptomatique des obstacles auxquels se heurte la PSDC. Si la France a salué la relance de la PSDC, les Britanniques se sont félicités du fait que l'idée du quartier général permanent avait été abandonnée. Ces approches apparemment inconciliables de la PSDC semblent mal augurer de la définition d'un véritable besoin de développement de l'Europe de la défense.

### Capacités

Les budgets de défense européens s'effondrent, avec pour conséquence vraisemblable une amputation des capacités actuelles autant qu'une incapacité à en développer de nouvelles. Les initiatives du type *pooling and sharing* rencontrent certes un écho favorable, mais les États membres se montrent ambigus et méfiants dès qu'il s'agit de la mise en œuvre concrète. L'Agence européenne de défense (AED) s'affirme comme l'institution en charge du *pooling and sharing*, mais objectifs et moyens ne sont pas toujours clairs, incertitude qui a entraîné une stagnation de son budget nominal entre 2010 et 2011. En décembre dernier, son comité de direction a identifié 11 zones de coopération – renseignement, surveillance et reconnaissance (ISR), ravitaillement en vol, logistique navale, formation, etc. –, autant de grands chantiers aux résultats incertains.

---

19. Le centre d'opérations sert à la conduite d'opérations ponctuelles ; le quartier général serait quant à lui une entité permanente de planification.

Le *pooling and sharing* est régulièrement présenté comme une priorité, notamment après l'« initiative de Gand » portée par les Allemands et les Suédois<sup>20</sup> en novembre 2010. Toutefois, les capacités de défense relèvent toujours du domaine réservé des États, et le *pooling and sharing* manque d'un argumentaire décisif expliquant ce qu'il faut faire, avec qui coopérer, avec quelles conséquences sur les bases industrielles et technologiques de défense, sur les souverainetés nationales, ainsi que l'articulation avec l'initiative *Smart Defense* de l'OTAN. En novembre 2007, le comité de direction de l'AED avait fixé quatre objectifs, sans échéancier, dont deux relevant de la coopération européenne : 20 % de la recherche et technologie (R&T) et 35 % des acquisitions d'équipements de défense devaient être effectuées à l'échelle européenne. En 2010, on restait loin de ces objectifs : seuls 11,8 % de la R&T et 22 % des acquisitions étaient réalisées en coopération avec d'autres pays européens, et pas nécessairement au niveau de l'UE<sup>21</sup>.

La Commission européenne doit également s'armer de patience pour la mise en place du « paquet défense ». Les États membres avaient accepté de transposer la directive sur les acquisitions en matière de sécurité et de défense dans les droits nationaux d'ici fin août 2011. Mi-décembre, seuls dix États avaient pris les mesures nécessaires<sup>22</sup>. Mi-janvier 2012, seuls 19 pays avaient adapté leur droit à la mise en vigueur de la directive sur le transfert de produits liés à la défense<sup>23</sup>, alors que l'échéance était en juin 2011. Les arguments en faveur de solutions européennes susceptibles de freiner l'appauvrissement des capacités nationales en dépit de l'austérité ambiante peuvent être convaincants ; mais les États membres semblent toujours avoir besoin d'un électrochoc pour modifier leurs positions.

\*\*\*

2012 est une année difficile pour l'Union européenne. La crise économique frappe durement les États membres et la tentation est forte de marginaliser encore davantage les enjeux extérieurs. L'UE doit pourtant éviter cet écueil si elle entend conserver quelque poids sur la scène internationale. Elle doit prouver sa pertinence dans un contexte de concurrence plus marquée. La tendance apparente pour les États membres est de se tourner vers le relais européen en matière de politique étrangère, mais de favoriser l'OTAN pour les questions de sécurité et de privi-

20. « European Imperative: Intensifying Military Cooperation in Europe, Food for Thought », Berlin et Stockholm, novembre 2010, disponible sur <<http://tinyurl.com/7ukv6ac>>.

21. Agence européenne de défense, *Defence Data 2010, 2011*, disponible sur <<http://tinyurl.com/7b54lpb>>.

22. J. Hale, « Only 10 Members Meet EU Defence Procurement Directive », *Defense News*, 20 décembre 2011.

23. J. Hale, « 19 EU Countries OK Defense Product Transfers Law », *Defense News*, 13 janvier 2011.

légier les montages bilatéraux ou sous-régionaux pour les questions de capacité. On peut dès lors discerner trois champs d'action.

La stratégie européenne de sécurité (SES) approuvée en 2003 s'affirmait d'abord en contrepoint de la stratégie de sécurité nationale américaine. La révision de 2008 a constitué à peine une mise à jour. Il est grand temps que les États membres se penchent sur le sujet : la SES aura dix ans en 2013. Une révision stratégique devrait dépasser les cadres stricts de la PESC et de la PSDC pour intégrer des éléments des politiques commerciale, environnementale, énergétique et de changement climatique, ainsi que le continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Les révisions stratégiques multinationales sont certes laborieuses et les négociations doivent souvent être facilitées par les circonstances : les conséquences négatives de la crise économique sur le poids de l'Europe dans le monde pourraient-elles être vues comme une conjoncture favorable ?

L'exercice serait salutaire à plusieurs égards. Il permettrait de dresser un bilan des atouts de l'Union, qui dépassent le traditionnel périmètre fonctionnel de la PESC et de la PSDC. Il est d'autre part peu compréhensible que l'UE ait créé le SEAE, institution *sui generis* supposée apporter davan-

### **Les politiques actuelles sont-elles toujours valides ?**

tage de cohérence et de cohésion aux politiques extérieures de l'Union, sans que soit posée la question de la validité des politiques actuelles. Un tel exercice permettrait également d'identifier les nœuds de coopération et la répartition des rôles entre le SEAE et les directions générales de la Commission chargées de dossiers à portée internationale. Enfin, il inciterait les États membres à s'interroger sur des sujets qu'ils se préparent dans leur majorité à mettre de côté.

Cette révision stratégique pourrait aussi être l'occasion pour le SEAE de jouer son rôle de coordinateur des politiques extérieures de l'UE et de force d'impulsion des débats. Il n'est pas certain que l'institution soit mûre pour une telle tâche. Mais c'est peut-être ce dont elle a besoin pour achever sa mise en place et trouver enfin son rayonnement.

Au-delà, ou en deçà, il faut naturellement développer la coordination entre les révisions stratégiques nationales – en écho à une récente recommandation du Parlement européen de « conduire les révisions des politiques de sécurité et de défense systématiquement en accord avec des critères communs et un échéancier harmonisé<sup>24</sup> ». L'effet positif serait ici

---

24. K. Lisek (rapporteur), « Report on the Impact of the Financial Crisis on the Defence Sector in the EU Member States », 2011/2177(INI), Parlement européen, 30 novembre 2011, disponible sur <<http://tinyurl.com/7ns4fcr>>.

perceptible à deux niveaux. Les pays garderaient leur souveraineté quant à leurs révisions stratégiques nationales, tout en améliorant leur transparence à l'égard des autres États membres. Un tel processus instaurerait de plus l'habitude de considérer défis, risques et solutions selon une série de critères communs. Si les États membres souhaitent vraiment voir l'Europe jouer un rôle plus fort et plus cohérent sur la scène internationale, l'avantage serait indéniable.

Enfin, il va bien falloir se confronter directement à la division grandissante entre l'UE en tant qu'institution et les États membres sur les questions de défense. L'Union n'a en réalité jamais été considérée comme aussi peu capable d'agrèger de la puissance militaire. En matière de capacités, bien peu d'États membres lui accordent un rôle dominant dans les débats. Si l'Europe veut prouver sa pertinence en la matière, elle doit mieux se positionner comme facilitateur des initiatives sous-régionales, voire bilatérales. Le blocage britannique sur la mise en place des coopérations structurées permanentes (CSP) envisagées dans le traité de Lisbonne devrait susciter d'autres initiatives entre États membres, sur le modèle du traité franco-britannique, de la coopération nordique ou de la coopération du Groupe de Visegrad. L'UE doit les accueillir, les encourager et s'y faire une place. Si elle n'a plus de bâton ni de carotte, son panier restera vide.

PF

---

## MOTS CLÉS

Union européenne  
Service européen pour l'action extérieure  
Politique de sécurité et de défense commune  
*Soft power*