

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

Arnaud LE MARCHAND

| Colonel (air), auditeur de la 69^e session du CHEM.

« Le drame, pour les Européens, c'est que dans le monde impitoyable qui est le nôtre, si l'on renonce à devenir une puissance musclée, on finit par se faire bousculer, et malmener, et rançonner ».

Amin MAALOUF, *Le naufrage des civilisations* ⁽¹⁾.

Après une longue période de primauté de la superpuissance américaine, garantie incontournable de la sécurité européenne, la situation internationale est devenue plus complexe, plus compétitive, voire ouvertement conflictuelle. Le monde et les relations internationales s'affolent, le droit international et les dispositifs de régulation, en particulier ceux de maîtrise des armements, ne jouent plus totalement leur rôle, quand ils ne sont pas bafoués. Les peuples européens, secoués par les effets de la mondialisation et des bouleversements technologiques, sont tiraillés entre leur solidarité et leur volonté de reprendre leur destin national en main, à l'image du Royaume-Uni qui vient de quitter l'UE (*Brexit*). Cette Europe construite en réponse aux horreurs de la Seconde Guerre mondiale, autour de la recherche de la paix et d'une forme de rejet de la puissance, notamment celle de l'Allemagne, semble aujourd'hui menacée d'obsolescence.

On le sait, l'UE bénéficie cependant de nombreux atouts : une démographie, une économie et de capacités nationales qui comptent parmi les premières dans le système international. Pourtant, protégée par l'Alliance atlantique qui sert de garantie politico-militaire grâce à la puissance américaine, mais sans influence, sans ambition de puissance, cette organisation politique si singulière qu'est l'UE ne pourra pas rivaliser dans la compétition qui se joue. En effet, la stratégie de puissance de la Chine et la reconfiguration de la géopolitique mondiale exposent l'espace européen aux menaces intérieures et extérieures, au déclin économique progressif. Une part grandissante de citoyens européens se détourne ainsi progressivement du « rêve européen » et le retour de nationalismes et de populismes sur le Vieux Continent devient une réalité pour le moins inquiétante. « Jamais l'Europe n'a été aussi nécessaire, jamais elle ne fut autant décriée, oubliée, inutile ⁽²⁾ ».

⁽¹⁾ MAALOUF Amin, *Le naufrage des civilisations*, Grasset, 2019, 336 pages.

⁽²⁾ GNESOTTO Nicole, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?*, Armand Colin, 2011, 224 pages.

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

Alors que la mondialisation et la compétition stratégique menacent les équilibres géopolitiques, le multilatéralisme et la cohésion sociale des États-membres de l'UE, ces derniers n'ont d'autre choix que de promouvoir une union politique et militaire, plus représentative et plus protectrice des peuples européens. En accordant les pouvoirs et les moyens à l'exécutif européen de protéger ses citoyens et de répondre à leurs préoccupations, les Européens ⁽³⁾ redonneraient du sens à leur union, menacée de l'intérieur par les nationalismes et les régionalismes. Face aux nouvelles menaces, l'Otan n'est pas une garantie suffisante si les Européens n'ont pas l'ambition d'y exercer une responsabilité importante pour la défense de l'Europe.

Convaincre les citoyens européens que l'UE les représente, défend leurs intérêts et les protège

La désaffection progressive à l'égard de l'intégration européenne s'est accentuée ces dernières années. Ce phénomène s'est largement accentué avec les conséquences de la crise financière de 2008, qui a eu un impact fort sur les économies de la zone euro, alors même que la Banque centrale européenne (BCE) et la solidarité des États-membres en ont sans aucun doute atténué les conséquences. Cette situation peut sembler paradoxale au regard des résultats du projet Erasmus. Initié en 1987, il aura permis à 4,4 millions d'étudiants en 30 ans, de bénéficier d'une mobilité dont ils sont plus de 80 % à déclarer qu'elle les rend davantage conscients des valeurs européennes. La proportion d'Européens concernés reste cependant marginale et l'immigration intra-européenne relativement limitée.

Critiquées au cours des campagnes électorales, les institutions européennes souffrent d'un déficit d'adhésion populaire et de reconnaissance. Leur image est celle d'une technocratie lourde, éloignée des difficultés sociales, favorisant la finance internationale et les grands groupes, prônant la rigueur budgétaire dans les pires situations sociales, à l'image des crises qu'ont eu à traverser la Grèce, le Portugal, l'Espagne. Cette réputation provoque des fractures importantes dans les sociétés européennes. Il sera ainsi difficile de changer le regard de nombreux citoyens, en particulier ceux qui subissent de plein fouet les effets de la mondialisation, et dont le déficit de confiance a pris l'image d'une forme de rejet du projet européen. Comme le remarque l'écrivain franco-libanais Amin Maalouf ⁽⁴⁾, l'UE est à la fois dans un excès de démocratie en confiant à chaque État-membre un droit de *veto*, mais aussi dans un déficit de démocratie en interdisant aux citoyens européens d'élire des commissaires, qui sont de ce fait nommés directement par les États.

Trouver une réponse politique au défi démocratique pour ne pas perdre sa légitimité

La citoyenneté européenne, créée par le Traité de Maastricht entré en vigueur en 1993, est une avancée majeure dans le mécanisme de maturation du système politique

⁽³⁾ Terme qui sera utilisé pour désigner les membres de l'UE.

⁽⁴⁾ MAALOUF Amin, *op. cit.*, p. 287-288.

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

européen. Symbole de droits fondamentaux, socle de valeurs, cette citoyenneté peine cependant à prendre toute sa place dans la conscience collective des Européens qui sont majoritairement désorientés par la complexité des institutions de l'UE. En outre, ils ne voient pas nécessairement la plus-value des politiques et directives européennes dans leur vie quotidienne, en dehors d'une forme de plus grande liberté de circulation. L'UE produit sans doute un excès de normes illisibles, techniques et éloignées des réalités du terrain, tout en étant parfois perçue comme une menace envers la richesse et la force de la diversité du patrimoine culturel régional ou local.

De ce fait, la participation globale aux élections européennes n'a cessé de baisser depuis 1979, où elle était voisine de 62 %, atteignant un seuil de 42,6 % en 2014 avant de remonter légèrement à 50,95 % aux élections de 2019. Comment analyser ces faibles taux de participation au sein de l'UE ? Sont-ils à relativiser au regard des participations aux élections nationales. En France, par exemple, plus les électeurs sont jeunes, moins ils se sentent concernés par ces élections. Ainsi, en 2018, la part des Français intéressés par les élections européennes de 2019, était d'environ 41 % des jeunes de 18 à 34 ans, contre 71 % pour les personnes de plus de 65 ans ⁽⁵⁾.

L'Union européenne est pourtant une organisation démocratique unique en son genre, qui concilie la préservation de la souveraineté des États-membres, tout en favorisant des actions communautaires dans les domaines économiques, monétaires, agricoles, industriels et environnementaux, mais aussi la protection des données, le numérique, etc. Le champ de compétences de l'UE est cependant méconnu, complexe à appréhender, entre les compétences exclusives, partagées ou celles qui restent de la seule responsabilité des États. Les débats autour du fédéralisme existent depuis le lancement de la construction européenne et il n'est pas chose aisée que de trouver le bon équilibre entre souveraineté étatique et efficacité politique de l'UE. L'administration européenne bruxelloise est, par ailleurs, mal perçue, trop souvent décriée par méconnaissance ou pour nourrir un argumentaire électoral national. Or, si la plus grande organisation démocratique au monde ne donne pas le sentiment de représenter ses citoyens, elle n'a que peu de sens et peu d'avenir.

Une première forme de réponse politique consiste à permettre aux citoyens de pouvoir incarner la personnalité de l'UE, représentée par une autorité morale, une parole sur la scène internationale, qui ne soit pas la somme des paroles de dirigeants étatiques. Engager une réforme électorale serait de nature à ajouter un lien entre le sommet de l'UE et les citoyens, en élisant ce Président de l'UE, au suffrage universel direct, tout en encadrant ses prérogatives pour ne pas affaiblir les pouvoirs nationaux. Ce suffrage devra être organisé de manière à permettre que des candidats de différentes nationalités puissent être éligibles, par un mécanisme de regroupements d'États, par exemple, ou par un système de pondérations. Cette personnalité serait ainsi mieux à même de faire entendre la voix de l'UE dans certaines instances internationales ou occasions particulières. Le G7 ⁽⁶⁾, par exemple, réunit entre autres, les chefs de l'exécutif

⁽⁵⁾ Statistiques issues de l'étude menée par Statista (<https://fr.statista.com/>).

⁽⁶⁾ Le Groupe des sept est un forum de discussions, créé en 1975 par les plus grandes puissances économiques de l'époque : États-Unis, République fédérale d'Allemagne (RFA), France, Royaume-Uni, Japon et Italie.

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

français, allemand, italien, ainsi que le président du Conseil européen et la présidente de la Commission européenne. Au-delà de l'évolution du poids des économies concernées, qui n'est plus en 2020 ce qu'il était en 1976 ⁽⁷⁾, il apparaît logique pour les Européens, qui ont un marché et une monnaie communs, de n'envoyer qu'un représentant. Dans certaines organisations internationales, au contraire, ce Président européen ne serait ni représentatif, ni légitime, dès lors que ces institutions ne couvrent pas des compétences suffisamment intégrées dans l'UE, comme dans le domaine de la sécurité internationale, la maîtrise des armements. Agissant et s'exprimant également comme la voix de la sagesse européenne, ainsi qu'ont pu le faire la Reine d'Angleterre ⁽⁸⁾, ou le Président allemand pour la crise du Covid-19 ⁽⁹⁾, ce Président de l'UE pourra mobiliser une conscience collective européenne et, s'il est élu parmi des candidats de renom, anciens chefs d'État et de gouvernement qui ont défendu avec volontarisme les intérêts européens par exemple, il bénéficiera d'une nécessaire crédibilité.

Ainsi incarnée, l'UE doit ensuite renouer avec les peuples européens en leur apportant la preuve d'une plus grande proximité et d'une meilleure protection.

Prouver aux citoyens européens que l'UE les protège

Lorsqu'on consulte les Eurobaromètres de la Commission européenne, on mesure à quel point les citoyens attendent de l'Europe qu'elle les protège davantage dans le contexte de la mondialisation. Les principales préoccupations des Européens concernent, en effet, les questions sociales, la protection des travailleurs, les questions migratoires et la protection de l'environnement. En 2015, l'afflux soudain de près d'un million de migrants aux frontières extérieures de l'UE a provoqué une surprise, puis une crise. Elle s'est développée entre États-membres, en l'absence de consensus et de solidarité, et à l'intérieur même de certains États comme en Allemagne ou encore en Belgique, dont le gouvernement chutera à la suite de la signature du Pacte de Marrakech ⁽¹⁰⁾.

Alors que la notion de frontière a été relativisée au sein de l'Espace Schengen ⁽¹¹⁾, progressivement élargi au nom de la liberté de circulation des biens et des facteurs de production, la pression sur les frontières extérieures de l'UE est devenue forte, en particulier sur les pays du Sud, l'Italie, l'Espagne et la Grèce en particulier. Si la constitution de cet espace représente une forme d'unité européenne et le symbole d'une citoyenneté commune, la volonté des Européens de se doter d'une politique commune d'asile et d'immigration, commencée au Conseil européen de Tampere en

⁽⁷⁾ Année qui a vu l'intégration du Canada à ce groupe.

⁽⁸⁾ Discours prononcé par la Reine Elizabeth II, le 5 avril 2020, au sujet de la pandémie Covid-19 (www.youtube.com/).

⁽⁹⁾ Discours du Président allemand Frank-Walter Steinmeier, considérant la crise pandémique comme un « test pour l'humanité », le 11 avril 2020 (<https://allemagneenfrance.diplo.de/>).

⁽¹⁰⁾ Pacte signé en septembre 2016, dans le cadre des Nations unies, à la demande des États de l'UE qui réclament alors la mise en œuvre de principes de gouvernance mondiale en matière de migration. Douze États refusent de signer, dont huit membres de l'UE.

⁽¹¹⁾ Espace créé lors de l'Accord de Schengen en 1985, puis repris par le Traité d'Amsterdam de l'UE, permettant la suppression des contrôles frontaliers dans 26 États européens.

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

1999⁽¹²⁾, est forte seulement en apparence. D'un côté, l'UE a défini des plans d'actions, voté un Fonds fiduciaire d'urgence, signé des accords avec les pays africains⁽¹³⁾ et la Turquie⁽¹⁴⁾, amélioré l'efficacité de l'aide publique au développement et largement renforcé le mandat et les effectifs de Frontex⁽¹⁵⁾. Mais en 2018, conséquence de la crise migratoire, plusieurs États-membres conservaient encore des contrôles à leurs frontières à l'intérieur de Schengen⁽¹⁶⁾ et le régime d'asile n'est toujours pas harmonisé. La stratégie européenne semble pourtant cohérente et globale dans ses principes. Le 16 juillet 2019, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, lance un appel à un nouveau pacte pour la migration et l'asile⁽¹⁷⁾, signe que le sujet semble prioritaire pour l'unité des Européens. Dans les faits pourtant, les États continuent de privilégier leurs dispositifs nationaux, en particulier leurs accords bilatéraux avec les pays tiers à l'origine des mouvements migratoires. La réticence à transférer totalement leurs compétences de gestion des migrations vers les institutions européennes est perceptible. Le constat pourrait sembler paradoxal, mais l'importance des frontières nationales dans les opinions demeure, répondant à un réflexe conditionné par l'histoire des États-nations. Ainsi, la question des frontières revêt une sensibilité particulière dont le traitement pourrait dépasser les clivages politiques, afin de limiter le retour progressif de nationalismes hostiles au projet européen. Si le sujet divise les États-membres de l'UE, les grandes puissances compétitrices sauront avantagement l'exploiter.

En l'absence d'une efficacité réelle de l'UE à contrôler les flux migratoires, la pertinence de l'Espace Schengen est questionnée, en revenant au principe de subsidiarité qui est, en l'espèce, plutôt favorable à la compétence des États. Aussi, afin d'éviter de cristalliser les débats sur le sujet qui nuisent à l'adhésion aux évolutions de l'UE, est-il envisageable de réinstaurer des frontières nationales pour les non-ressortissants européens ? Avec un taux moyen de natalité voisin de 1,4 et un âge médian de 40 ans, il apparaît nettement que les nations européennes sont globalement vieillissantes et qu'en l'absence d'un nouveau dynamisme des natalités, l'immigration permet de compenser, en partie, le déficit de main-d'œuvre sur le marché économique européen. Pour autant, cela nécessite une action politique commune afin de favoriser une meilleure acceptation et intégration. Il semble opportun, par ailleurs, de donner des signes visibles de l'action de l'UE dans ce domaine. Pour les États qui le souhaitent, il est possible d'imaginer que les services de douane, de police aux frontières nationales portent un uniforme européen. Dans les États du Sud en difficulté face à l'afflux des migrants, il est pertinent de confier à l'UE la prise en charge intégrale de la gestion des centres d'accueil, leur personnel et leurs infrastructures, en les dimensionnant au besoin réel. Toutes ces actions doivent s'accompagner d'une communication très active vers les citoyens européens,

⁽¹²⁾ Conseil européen de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999.

⁽¹³⁾ Sommet de la Valette sur la migration, 11-12 novembre 2015, qui a réuni les chefs d'État et de gouvernement européens et africains, en vue de renforcer la coopération et de relever les défis migratoires.

⁽¹⁴⁾ Déclaration UE-Turquie du 16 mars 2016, qui a permis de réduire les flux vers la Grèce (www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement).

⁽¹⁵⁾ Créée en 2004, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément appelée Frontex, est chargée du contrôle et de la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen.

⁽¹⁶⁾ Autriche, Allemagne, Danemark, Suède et Norvège.

⁽¹⁷⁾ Ursula VON DER LEYEN, candidate à la présidence de la Commission européenne, Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, 16 juillet 2019 (<https://ec.europa.eu/>).

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

pour leur faire savoir que l'UE apporte une garantie de protection complémentaire à celle des États, tout en accompagnant l'immigration dans de meilleures conditions.

Enfin, si les aides publiques au développement ne produisent pas les effets escomptés pour réduire les flux migratoires, en particulier au départ du sud de l'Europe, la relocalisation de certaines activités industrielles, actuellement en Asie ou en Inde, pourrait être encouragée en partenariat avec les pays du Maghreb. Elle contribuerait à apporter à l'UE une forme d'autonomie supplémentaire par rapport aux compétiteurs internationaux, qui est une des leçons à tirer de la crise Covid-19.

Tirer des leçons de la crise Covid-19 pour une meilleure résilience européenne

Alors que l'épidémie de Coronavirus s'étend sur le sol européen, nombreux sont les États qui décident unilatéralement de fermer leurs frontières, comme le prévoit l'article 23 du Code frontières Schengen ⁽¹⁸⁾. La gestion de crise est clairement assurée par les gouvernements nationaux qui prennent des mesures fortes telles que le confinement généralisé. Pourtant, les critiques envers Bruxelles se multiplient pour son manque de réactivité, même si en réalité, l'UE n'a été dotée dans le domaine sanitaire que d'une compétence d'appui et de coordination ⁽¹⁹⁾. Alors que l'Espagne et l'Italie font face à une situation très critique, marquée notamment par la saturation de leurs structures hospitalières, la solidarité européenne peine à se matérialiser, malgré les appels lancés par le Président français ⁽²⁰⁾ ou encore le président du Parlement européen, David Sassoli : « Nous sommes une famille européenne : personne ne sera laissé de côté et personne n'aura à agir seul ⁽²¹⁾ ». Les disparités entre États-membres sont telles qu'elles génèrent de l'incompréhension et de la frustration, nuisant à la solidarité entre peuples européens.

Dans les premières semaines, la prise en compte collective de la dette générée par cette crise fait débat et montre que l'Allemagne et certains pays du nord de l'Europe ne veulent pas faire assumer à leurs contribuables le partage du fardeau des pays les plus endettés. De telles négociations en situation de crise sont le signe que les pays européens n'ont pas suffisamment anticipé les conséquences d'une pandémie. Pourtant, ils ont créé, entre autres, un Comité de sécurité sanitaire en 2001, un Mécanisme contre les menaces transfrontalières graves pour la santé en 2013, suite à l'épidémie de grippe A (H1N1) et un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. Mais ces organisations se sont révélées insuffisantes. Surtout, elles étaient limitées aux questions sanitaires, sans couvrir le domaine politique et financier. Si un terrain d'entente a fini par être trouvé au niveau intergouvernemental, l'absence de solidarité initiale renforce *de facto* un certain euroscepticisme, même si elle a été

⁽¹⁸⁾ PARLEMENT EUROPÉEN et CONSEIL, *Règlement (CE) n° 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)*, 15 mars 2006 (<https://eur-lex.europa.eu/>).

⁽¹⁹⁾ L'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) stipule que l'UE encourage la coopération et complète les politiques nationales. Elle n'a pas de prise directe sur le système de santé des États-membres.

⁽²⁰⁾ MACRON Emmanuel, Déclaration du Président à l'issue du Conseil européen, le 10 mars 2020 (www.elysee.fr/).

⁽²¹⁾ « Sassoli : "Conseil européen positif : l'Europe démontre qu'elle est unie et prête à agir" », 17 mars 2020 (<https://europarl.europa.eu/>).

compensée progressivement par une série d'initiatives bilatérales ⁽²²⁾. Mais au-delà des mécanismes et agences qui finalement ne permettent pas de répondre à l'urgence, les États-membres auront à développer des outils concrets de solidarité et des moyens d'agir plus efficacement ensemble.

D'emblée, il apparaît que de nombreux États de l'UE ne disposent pas d'autonomie suffisante, en stocks de masques, en moyens de tests, en capacités hospitalières. La production industrielle se concentre pour l'essentiel en Chine pour des raisons économiques, alors que la sécurité sanitaire des populations doit être une priorité collective. La politique industrielle européenne doit rechercher l'autonomie et la résilience dans ce domaine ainsi que dans les autres secteurs stratégiques, comme la défense, le spatial, etc. Pour renforcer la capacité de chaque État à répondre à la crise, l'UE doit disposer de capacités acquises collectivement pour mutualiser les coûts, car ceux-ci sont prohibitifs pour la plupart des gouvernements nationaux. Ainsi, l'UE pourrait-elle se doter d'une flotte de navires-hôpitaux et de transport stratégique, à l'image des Porte-hélicoptères amphibies (PHA) que la France a déployé pour soutenir ses territoires ultramarins. L'UE pourrait disposer d'une flotte aérienne de transport stratégique qui permette d'acheminer en grande quantité des matériels et des équipes de réponse sur l'ensemble de l'espace européen. Bruxelles pourrait ainsi devenir un échelon opérationnel qui assurerait les évacuations de ressortissants européens, la gestion des catastrophes naturelles, en faisant l'acquisition des capacités et moyens nécessaires, ce que peu d'États-membres peuvent faire sans cette mutualisation. Toute action collective d'une telle ampleur nécessiterait enfin de disposer d'une structure d'anticipation, de planification et de conduite, soit un véritable quartier général permanent, de niveau stratégique.

Pour représenter et protéger leurs peuples, les États de l'UE ont besoin d'une ambition stratégique afin de faire entendre leur voix sur la scène internationale. Il leur faut assumer une véritable ambition de puissance qui s'appuie sur une défense crédible et autonome, leur permettant d'affirmer une diplomatie influente entre les grands compétiteurs stratégiques, en premier lieu chinois et américains. Cet objectif doit permettre de dépasser les divergences nationales et de fixer un horizon politique européen compatible avec l'attachement à l'Otan.

Faire de l'UE un pilier militaire européen crédible au sein de l'Otan pour garantir la protection de ses peuples et de leurs intérêts

Le contexte stratégique, marqué par l'émergence de plus grandes incertitudes et de nouvelles menaces, est propice à une prise de conscience progressive des États-membres que leur défense ne peut être ni négligée, ni totalement déléguée. Cependant, si leur volonté existe de prendre des initiatives pour gagner en efficacité, cette aspiration reste conditionnée par des perceptions différentes des menaces, et par la relation à l'Otan, plus particulièrement aux États-Unis.

⁽²²⁾ Transferts de masques, de personnel hospitalier, de malades.

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale et malgré la création de l'Union occidentale ⁽²³⁾, puis de l'Europe occidentale (UEO) ⁽²⁴⁾, le volet défense a été pris en charge par les États-Unis et l'Otan face à la menace soviétique. On le sait, le projet de Communauté européenne de défense (CED) porté par la France au début des années 1950 n'a finalement pas débouché à cause de la France. À l'issue de la guerre froide, tout en définissant successivement une Politique extérieure et de sécurité commune (PESC), puis une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), l'UE s'est élargie progressivement à l'Est, sans renforcer suffisamment son intégration en matière de défense. La primauté de l'Alliance atlantique pour la défense du Vieux Continent est restée « un des consensus fondateurs de l'action stratégique européenne ⁽²⁵⁾ ».

Considérer l'Otan comme la garantie militaire de la défense de l'Europe, mais pas une garantie absolue

L'Otan est sans conteste l'alliance politico-militaire la plus puissante et la plus efficace militairement, grâce à une contribution américaine très importante, à la fois en capacités et présence militaires mais également en termes financiers. À la chute du bloc soviétique, l'Otan a notamment permis aux États-Unis de jouer un rôle de superpuissance mondiale multipliant les interventions extérieures. Pourtant, les engagements en Afghanistan, puis en Irak, ont laissé des cicatrices profondes dans la société américaine, lassée par des engagements très longs et surtout très coûteux. Dès lors, l'élection de Barack Obama, le 4 novembre 2008, a marqué une première étape dans la volonté du peuple américain d'en finir avec l'intervention en Irak. Face à l'influence grandissante de la Chine, le Président démocrate orientait la politique étrangère des États-Unis vers un pivot asiatique ⁽²⁶⁾, visant à endiguer progressivement l'expansion chinoise.

Lorsque Donald Trump est élu en 2017 sur le slogan « *America first* », la puissance américaine est toujours dominante, mais davantage contestée par la puissance chinoise et l'interventionnisme russe. Son administration confirme l'orientation stratégique de son prédécesseur en se concentrant davantage sur la zone Pacifique ⁽²⁷⁾, tout en mettant en parallèle l'accent sur la politique intérieure. La diplomatie jugée impulsive de Donald Trump est utilisée pour faire pression sur les Européens dont il estime que l'effort de défense est insuffisant, alors que les dépenses d'armement augmentent quasiment partout ailleurs dans le monde. En qualifiant l'Otan « d'obsolète » ⁽²⁸⁾ tout en menaçant de suspendre ⁽²⁹⁾ l'automaticité de l'article 5 ⁽³⁰⁾ à l'égard des pays qui ne

⁽²³⁾ Traité de Bruxelles entre la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg signé le 17 mars 1948.

⁽²⁴⁾ Traité de Paris entre la France, le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne (RFA), l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg signé le 23 octobre 1954.

⁽²⁵⁾ GNESOTTO Nicole, *op cit.*

⁽²⁶⁾ BONDZ Antoine, « Stratégie américaine en Asie-Pacifique : continuité dans le pivot régional », Irsem, 17 décembre 2012 (www.defense.gouv.fr/).

⁽²⁷⁾ RAPP-HOOPER Mira, « La vision indo-pacifique de l'Administration Trump : un flou stratégique », *Asie Visions* n° 102, novembre 2018 (www.ifri.org/).

⁽²⁸⁾ Interview accordée en 2016 par le président Trump aux quotidiens allemand *Bild* et britannique *The Times*, déclaration confirmée sur la chaîne *CNN*, le 4 avril 2016 (<https://edition.cnn.com/>).

⁽²⁹⁾ FREISLEBEN Shayna, « A guide to Trump's past comments about NATO », *CBS News*, 12 avril 2017 (www.cbsnews.com/amp/news/trump-nato-past-comments/).

⁽³⁰⁾ Clause d'assistance mutuelle de l'Otan qui stipule qu'une attaque armée contre l'un des membres de l'Alliance survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque contre l'ensemble.

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

contribuent pas à hauteur de 2 % de leur PIB ⁽³¹⁾, le Président américain a remis en cause un des fondements de la solidarité euro-atlantique. De fait, l'effort consacré au budget militaire de certains États européens, depuis la fin de la guerre froide, a en effet diminué de moitié au regard de leur PIB. Parmi les 27 États-membres de l'UE, dont tous ne sont pas membres de l'Otan, 6 ont dépensé moins de 1 % de leur PIB dans la défense en 2018 : la Slovénie, la Belgique, l'Autriche, le Luxembourg, Malte et l'Irlande ⁽³²⁾. Le Président américain pointe, par ailleurs, plus particulièrement l'Allemagne dont la croissance économique se porte plutôt bien malgré la crise de 2008, et dont l'effort de défense n'a pas été ajusté en conséquence ⁽³³⁾. Pour la majorité des Européens, la défense de l'Europe n'a en effet pas été un véritable sujet de préoccupation dans la mesure où elle était jusque-là garantie par les États-Unis à travers l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Mais la question de son application inconditionnelle est aujourd'hui posée et la prise de conscience européenne est une nécessité, à l'image de la récente déclaration du secrétaire d'État à la Défense britannique, Ben Wallace : « le Royaume-Uni doit être préparé à conduire la guerre sans les États-Unis ⁽³⁴⁾ ».

Pourtant, l'UE peine à se mobiliser. La logique qui a consisté à favoriser son élargissement rapide, au détriment de l'approfondissement de la solidarité et de la vision stratégique des États-membres, rend en effet la démarche très difficile. L'influence américaine *via* l'Otan demeure très forte, et les pays qui craignent l'interventionnisme russe s'en remettent à la garantie de sécurité américaine, qui s'accompagne d'une politique d'influence commerciale, en particulier en matière de ventes d'armement. L'Allemagne, qui participe à la dissuasion nucléaire de l'Otan, par exemple, est ainsi contrainte d'acheter des appareils américains, dont les standards permettent de transporter l'armement nucléaire américain. Si les injonctions budgétaires du président Trump peuvent être motivées par des considérations économiques liées à l'export de matériel militaire américain, les Européens ont tout intérêt, pourtant, à réaliser cet effort budgétaire pour répondre aux exigences du nouveau contexte stratégique et au départ du Royaume-Uni de l'UE.

Pourtant, le débat entrepris autour de l'autonomie stratégique européenne dès 2017, avec la publication par la Commission européenne du *Livre blanc* sur l'avenir de l'UE ⁽³⁵⁾, et les discours du président Macron à Athènes ⁽³⁶⁾, puis à La Sorbonne ⁽³⁷⁾, est difficile. La prise de conscience européenne sera sans doute progressive, et devra être conciliée avec l'engagement dans l'Otan. En attendant, avec pragmatisme, développer des capacités ou systèmes capacitaires européens, en fixant collectivement des échéances, contribuera à renforcer la convergence stratégique des États-membres. La coopération de l'Otan et de l'UE est une bonne manière de faire valoir les intérêts des

⁽³¹⁾ Critère défini par une directive de l'Otan.

⁽³²⁾ « Les dépenses militaires des pays de l'Union européenne », *Toute l'Europe.eu*, 15 janvier 2020 (www.touteurope.eu/).

⁽³³⁾ « Trump souhaite que l'Allemagne rembourse l'Otan », *La Tribune*, 18 mars 2017 (www.latribune.fr/).

⁽³⁴⁾ « *UK must be prepared to fight wars without US* », déclaration du secrétaire d'État à la Défense britannique Ben Wallace, le 12 janvier 2020 (www.bbc.com/news/uk-51081861).

⁽³⁵⁾ Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE, 28 juin 2016 (<https://eeas.europa.eu/>).

⁽³⁶⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République à la Pnyx », Athènes, 7 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

⁽³⁷⁾ MACRON Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - Discours du président de la République pour une Europe souveraine, unie, démocratique », La Sorbonne, 26 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

Européens, tout en permettant à l'allié américain de conserver un rôle privilégié dans la défense du Vieux Continent.

Utiliser le levier de la coopération Otan-UE pour faire progresser le pilier européen de l'Alliance

L'UE s'est développée sous la protection de l'Otan et des États-Unis. La recherche d'une autonomie stratégique n'a ainsi pas été une priorité pour l'UE. Pour une majorité des 21 États-membres qui font partie de l'Alliance atlantique ⁽³⁸⁾, le positionnement de l'UE sur les questions de défense ne doit pas remettre en cause la primauté de l'Otan dans la défense de l'Europe. Nombre d'entre eux font de l'agressivité russe la menace principale pour le continent européen, alors que d'autres sont plutôt focalisés sur le sud, la sécurité en Méditerranée et le terrorisme.

Face à ces divergences, en l'absence d'une forme de maturité stratégique de l'UE, sa prise en charge de la défense de l'Europe, ne peut se concevoir que dans le cadre d'un partenariat avec l'Otan. L'intérêt pour les Européens est de maintenir une forme de compromis fédérateur, tout en bénéficiant de la maturité militaire, stratégique et opérationnelle des forces de l'Otan. Pour les États-Unis, c'est aussi le moyen d'accompagner les Européens vers une montée en puissance progressive, qui va dans le sens d'un meilleur partage du fardeau budgétaire et capacitaire de l'Alliance. Ainsi, les Accords dits de « Berlin plus », adoptés en 2003, permettent à l'UE de bénéficier des moyens et capacités de commandement de l'Otan pour conduire ses propres opérations. Ce partenariat a connu une dynamique nouvelle depuis la déclaration conjointe de Varsovie en 2016 ⁽³⁹⁾, complétée par celle de Bruxelles le 10 juillet 2018 ⁽⁴⁰⁾. Elles ont permis de définir plusieurs aires concrètes de coopération à renforcer ⁽⁴¹⁾, avec des feuilles de route détaillées et partagées entre les deux organisations. Jusqu'à présent, cette coopération a permis aux Européens de mener essentiellement des opérations civiles et militaires limitées aux situations de sortie de crise et de stabilisation. Aujourd'hui, dans un contexte multipolaire, marqué par le retour de la conflictualité et de la compétition, les États-Unis et l'Otan ont tout intérêt à promouvoir une défense européenne capable de prendre une part plus importante dans la défense de l'Europe et de son environnement. Ce réalisme est en phase avec le pivot stratégique des États-Unis vers la zone Indo-Pacifique, et répond en partie au débat lancé par la France à propos de l'autonomie stratégique des Européens.

Ainsi, tout en développant peu à peu une grammaire stratégique commune, en se positionnant sur les différentes menaces et relations diplomatiques avec les différentes puissances, les Européens ont tout intérêt à inscrire leur développement de

⁽³⁸⁾ Allemagne, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

⁽³⁹⁾ Chefs d'État et de gouvernement, « Communiqué du Sommet de Varsovie », 8-9 juillet 2016 (www.nato.int/).

⁽⁴⁰⁾ TUSK Donald (président du Conseil européen), JUNKER Jean-Claude (président de la Commission européenne) et STOLTENBERG Jens (secrétaire général de l'Otan), Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'Otan, 10 juillet 2018 (www.consilium.europa.eu/media/36093/otan_ue_9-july-final_fr.pdf).

⁽⁴¹⁾ Mobilité militaire, lutte contre le terrorisme, résilience face aux risques en matière chimique, biologique, radiologique et nucléaire, promotion de l'agenda « femmes, paix et sécurité ».

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

capacités et de compétences opérationnelles en cohérence avec les travaux de l'Otan. Dans la continuité du concept de Nation-cadre de l'Alliance, pourquoi ne pas imaginer une forme d'euro-cadre, permettant une certification opérationnelle concrète du pilier européen ? Cela impliquerait de mettre en cohérence les structures européennes de commandement et de planification, les capacités, les procédures et de prendre la direction d'exercices euro-atlantiques majeurs sur le sol européen ou dans son environnement maritime. La nature des menaces actuelles étant plus diffuse, plus complexe, il est indispensable que l'articulation entre les articles 5 du Traité de l'Atlantique Nord et 42-7 du Traité de l'UE ⁽⁴²⁾ soit clairement définie et fasse l'objet d'exercices conjoints en ce qui concerne leur mise en œuvre, assurant ainsi aux Européens une continuité de la sécurité et de la défense face à la gamme étendue des menaces.

Une des grandes faiblesses des Européens réside dans l'absence de capacités essentielles pour développer leur liberté d'action. Dans ce domaine, le partenariat UE-Otan permettrait de synchroniser la programmation et l'acquisition de capacités, sans les dupliquer, au bénéfice de l'Europe, et donc également, *in fine*, de l'Alliance atlantique.

Développer des capacités européennes stratégiques pour jouer, à moyen et long termes, un plus grand rôle dans la défense des peuples européens

Sans les moyens de l'Otan, la défense européenne présente aujourd'hui de nombreuses lacunes, même si des États comme la France possèdent un panel très large de capacités. Alors que la notion d'autonomie stratégique et le développement d'aptitudes à l'intervention militaire génèrent des débats, des divergences, voire des tensions, le domaine capacitaire est un axe de progrès pour les Européens, même s'il se heurte aux souverainetés nationales, comme aux intérêts économiques des différentes parties prenantes.

L'Agence européenne de défense (AED) a ainsi proposé la mise en place en 2008 d'un Plan de développement des capacités (*CDP*), revu en 2014 ⁽⁴³⁾, en coordination avec le Comité militaire de l'UE (CMUE) et les États-membres. Ce plan permet d'identifier les lacunes capacitaires afin que ces derniers puissent les prendre en considération dans leurs priorités. Le premier intérêt est de pouvoir coordonner ce *CDP* avec le processus équivalent de l'Otan, le *NDPP* ⁽⁴⁴⁾, pour les rendre cohérents et éviter les duplications. Le second est de permettre aux Européens de mieux rentabiliser collectivement leurs budgets de défense. Coordonner et synchroniser les politiques d'acquisition de systèmes d'armes permettront de renforcer la performance de l'UE, au sein de laquelle on dénombre, par exemple, 17 types de chars ou 27 types de frégates. Aujourd'hui, malgré les annonces politiques volontaristes, les projets d'envergure européenne sont rares, et ils ne réunissent généralement qu'un petit nombre de Nations, à

⁽⁴²⁾ Clause de défense mutuelle comprise dans l'article 42 § 7 du Traité sur l'Union européenne (<https://eur-lex.europa.eu/>).

⁽⁴³⁾ AED, « Capability Development Plan » (www.eda.europa.eu/).

⁽⁴⁴⁾ Processus Otan de planification de défense (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49202.htm?selectedLocale=en).

Comment l'Union européenne
peut-elle devenir un acteur stratégique ?

l'instar du *Scaf*⁽⁴⁵⁾ ou du *MGCS*⁽⁴⁶⁾. Pourtant, ces projets sont essentiels afin de structurer et renforcer une base industrielle et technologique de défense européenne, plus que jamais sous la pression de la compétition internationale, la concurrence agressive des entreprises américaines en premier lieu.

La diversité des menaces non conventionnelles d'une part, et le retour de la logique de puissance militaire d'autre part, peuvent aider les États européens à définir leur niveau d'ambition. Il leur faut en effet à la fois assurer un accès à l'Espace pour observer et se renseigner afin de disposer d'une capacité d'appréciation autonome, répondre à des attaques cyber difficiles à attribuer, garantir une mobilité stratégique rapide sur le sol européen pour apporter une réponse crédible aux ambitions russes, et assurer une présence forte dans les espaces maritimes qui bordent l'Europe. Il apparaît ainsi indispensable de disposer de centres de commandement spatial et cyber européens, s'appuyant sur des systèmes développés par les industriels du Vieux Continent. Pour la mobilité stratégique par exemple, il est vital de disposer de flottes aériennes stratégiques (appareils de transport à très grande capacité d'emport ou hélicoptères lourds) et maritimes (comme les PHA employés par la France). Ces flottes permettent d'acheminer des moyens en grande quantité, de projeter des forces, du matériel, ou encore de secourir et rapatrier des ressortissants européens. Elles peuvent faire l'objet d'une acquisition communautaire, ou à plusieurs Nations, avec la possibilité de les mutualiser à l'image de l'initiative *MRTT Fleet*⁽⁴⁷⁾. Enfin, pour afficher son rôle de puissance, l'UE doit pouvoir disposer d'un ou plusieurs porte-avions sous étendard européen, permettant à différentes Nations membres ou partenaires de développer et entraîner des capacités aéronavales sans avoir à faire l'acquisition en propre de porte-aéronefs (Espagne, Allemagne, Italie, France...). Le Royaume-Uni pourrait contribuer dans certaines conditions à l'armement des groupes aériens embarqués sur ces bâtiments européens, qui donneront de la visibilité à la diplomatie des États européens, tout en accroissant leurs capacités militaires de projection de puissance.



L'élargissement rapide de l'Union européenne a permis à de nombreux États de rejoindre un espace de prospérité démocratique et pacifique, sans équivalent dans le monde, qui a bénéficié de la protection de l'Otan depuis 1950. À ce titre, le rêve européen a tenu ses promesses, mais cet idéal est aujourd'hui confronté aux réalités d'un monde agressif, dans lequel on assiste à un retour de la géopolitique. Les dirigeants européens ont donc la responsabilité de faire de l'UE un acteur stratégique de la scène internationale, sans oublier que cette organisation politique si originale ne tient sa légitimité que des peuples qu'elle représente. Si elle ne les protège pas, elle sera très certainement remise en question et n'a plus de raison d'être.

⁽⁴⁵⁾ *Système aérien de combat du futur*, projet franco-allemand d'un ensemble de systèmes d'arme aérien connectés entre eux, rejoint par l'Espagne.

⁽⁴⁶⁾ *Main Ground Combat System*, char de combat visant à remplacer les Leclerc français et les *Leopard 2* allemands.

⁽⁴⁷⁾ Initiative de regroupement d'appareils de ravitaillement et de transport stratégique Airbus *A330 MRTT (Multi Role Tanker Transport)*, à 5 pays (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas).

Comment l'Union européenne
peut-elle devenir un acteur stratégique ?

Sans ambition dans le domaine militaire, la diplomatie européenne ne pourra prétendre à une place de puissance d'équilibre, ce qui nécessite une révolution existentielle du projet européen, commencé dans une forme de rejet de la puissance. Le réalisme et le pragmatisme doivent inciter les Européens à s'appuyer sur les partenariats UE-Otan et le savoir-faire de l'Alliance, en y faisant accepter progressivement l'UE, en tant que telle, comme le pilier européen de défense. La France et l'Allemagne auront à ce titre un rôle déterminant à jouer pour convaincre l'ensemble de leurs alliés et partenaires, à condition que le couple franco-allemand démontre une réelle entente sur ces questions. Enfin, le Royaume-Uni, s'il a fait le choix de quitter l'UE, n'en demeure pas moins un allié incontournable pour une défense européenne crédible. ♦