

Academia Diplomatica Europaea

Institut Européen des Relations Internationales

RECOMMANDATIONS

POUR UN

LIVRE BLANC SUR LA SECURITE ET LA DEFENSE DE L'UNION EUROPEENNE

Cellule de Réflexion Stratégique

Document souscrit par

Joachim Bitterlich - Pierre Morel - Irnerio Seminatore

RECOMMANDATIONS

POUR UN

LIVRE BLANC SUR LA SECURITE ET LA DEFENSE DE L'UNION EUROPEENNE

Cellule de Réflexion Stratégique

© Institut Européen des Relations Internationales Bruxelles, Juin 2013 Institut Européen des Relations Internationales 27/A, Boulevard Charlemagne

1000 – Bruxelles (Belgique) Tel.: +32.2.280.14.95 – Site Web: <u>www.ieri.be</u>

SOMMAIRE

Pierre MOREL Jacques KELLER-NOELLET	Note de synthèse	3
Irnerio SEMINATORE	Préambule	13
Irnerio SEMINATORE	Une stratégie globale pour l'Union européenne au XXI° siècle	15
S.E.M. l'Ambassadeur Nicolas PASCUAL DE LA PARTE Irnerio SEMINATORE	Menaces et vulnérabilités dans l'environnement mondial de sécurité	21
Irnerio SEMINATORE	L'Europe, la multipolarité et le système international	27
Franck DEBIÉ	Les raisons du réveil géostratégique	33
Pierre-Emmanuel THOMANN	L'Europe à la croisée des espaces euro-atlantique, euro-asiatique, euro- méditerranéen et euro-africain. Les enjeux de sécurité	35
Général (2S) Éric DELL'ARIA Jacques LIPPERT	Les intérêts communs de l'Union européenne : Essai de définition	45
Pierre MOREL Hubert FABRE	La fonction des institutions et le rôle des nations	49
Amiral Jacques ROSIERS	L'identité européenne de défense : une approche historique	55
S.E.M. l'Ambassadeur Nicolas PASCUAL DE LA PARTE	L'identité européenne de défense : une approche globale inclusive	61
Général (2S) Éric DELL'ARIA	Renseignement et Cyberespace	65
General Giorgio SPAGNOL	Les Relations UE-OTAN	69
Jacques KELLER-NOELLET Ayda KAPLAN Leonardo NICOLIA Lino FRANCESCON	De l'identité à la personnalité politique européenne	73
Irnerio SEMINATORE Hubert FABRE	La question du leadership européen	79
Christian SCHMIDT Amiral Jean DUFOURCQ	Corrélations historiques entre les conflits et l'économie de la Défense	83

Pierre MOREL

Ancien Représentant spécial de l'UE pour l'Asie centrale et pour la crise en Géorgie Ancien Ambassadeur de France à Moscou et à Pékin

Jacques KELLER-NOELLET

Directeur général honoraire au Conseil des Ministres de l'UE

Irnerio SEMINATORE

Président de l'Institut Européen des Relations Internationales (IERI) Directeur de l'Academia Diplomatica Europaea (ADE)

S.E.M. l'Ambassadeur Nicolas PASCUAL DE LA PARTE

Ambassadeur d'Espagne auprès du Comité Politique et de Sécurité du Conseil de l'Union européenne

Franck DEBIÉ

Membre du Secrétariat général du Parlement européen Directeur du centre de géostratégie - ENS

Pierre-Emmanuel THOMANN

Directeur de recherche en Géopolitique à l'IERI/ADE Chercheur à l'Institut français de Géopolitique de l'Université Paris VIII

Général (2S) Éric DELL'ARIA

Ancien chef d'état-major de la Représentation de la France auprès du Comité militaire de l'OTAN

Jacques LIPPERT

Professeur Directeur adjoint de l'Academia Diplomatica Europaea

Hubert FABRE

Docteur en droit de l'Université Paris-Sud XI Chercheur associé à l'IERI en droit international public et relations internationales

Amiral Jacques ROSIERS

Président de l'Association EuroAtlantique de Belgique Former Rear Admiral Aide to the King Assistant Chief of Staff for Strategic Affairs

Général Giorgio SPAGNOL

Directeur des opérations de l'UE – SHAPE – OTAN

Avda KAPLAN

Docteur en Langues et lettres (spécialité Orient chrétien) de l'UCL

Leonardo NICOLIA

Direction Générale Environnement - Commission européenne

Lino FRANCESCON

Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles Ancien fonctionnaire du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE)

Christian SCHMIDT

Professeur à l'Université Paris-Dauphine

Amiral Jean DUFOURCQ

Rédacteur en chef de la Revue de Défense Nationale

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

NOTE DE SYNTHÈSE

Pierre MOREL Jacques KELLER-NOELLET

Dix ans après avoir fixé un cadre de réflexion et d'action pour sa sécurité, confirmé il y a cinq ans, l'Union européenne doit aujourd'hui faire face à un changement rapide et profond de son environnement stratégique qui peut menacer sa cohésion et même son existence. Tirant pleinement parti du traité de Lisbonne et de ses nouveaux instruments, l'Union doit analyser ce nouveau contexte, préciser son rôle et définir une véritable stratégie. L'échéance du Conseil européen de décembre prochain en donne l'occasion.

C'est pourquoi un groupe restreint d'acteurs et d'experts indépendants s'est engagé depuis dix mois dans une réflexion méthodique sur ces nouveaux enjeux. Il présente, ciaprès, ses recommandations pour une stratégie globale européenne, en vue de contribuer à l'élaboration d'un Livre blanc sur la sécurité européenne.

Cette note de synthèse présente, en quatre parties, les principaux éléments des contributions discutées au cours de ces travaux :

- la nouvelle donne planétaire ;
- la place de l'Union européenne dans un monde multipolaire ;
- les acteurs de la stratégie européenne ;
- les instruments.

LA NOUVELLE DONNE PLANÉTAIRE

1. La fragmentation et le déplacement des forces en présence ont confirmé, en quelques années, l'épuisement de la stratégie bipolaire. La période de l'après-guerre froide a pris fin. L'espace mondial se configure désormais autour de plusieurs centres de pouvoir. Ces pôles en formation rapide tirent parti de l'interdépendance croissante entre les Etats comme de la dispersion des acteurs, de plus en plus variés, et deviennent l'unité de base du système international. Oscillant entre polycentrisme et anarchie, cette transition sera longue et connaîtra des étapes : on voit ainsi émerger l'esquisse d'un duopole asymétrique et ambigu Etats-Unis-Chine qui voile et maintient, pour un temps, la prépondérance américaine ; les grands pays émergents veulent chacun former un pôle plus ou moins complet, mais rivalisent déjà plus qu'ils ne cherchent à structurer le système ; quant au « basculement », souvent souligné, du centre de gravité mondial vers l'Asie-Pacifique, ce n'est encore qu'un déplacement progressif et plein d'incertitudes. Loin d'être marginalisée dans ce désordre, comme on le dit trop facilement, l'Union est en mesure d'orienter, par ses

choix, l'évolution de cette configuration encore incertaine.

- 2. Dans ce contexte, l'Union européenne doit faire face à trois types de menaces :
 - une instabilité systémique résultant de la transition multipolaire en cours, qui bouscule son ambition affichée d'un « multilatéralisme efficace »; cette instabilité croissante peut même provoquer des ruptures d'équilibre ou des surprises stratégiques auxquelles elle est mal préparée;
 - des tensions et des confrontations plus classiques, mais désormais plus aiguës et plus proches. Les conflits des Balkans et du Caucase avaient été une première alerte. Les crises libyenne puis sahélienne sont un nouveau rappel. En outre, la secousse profonde provoquée par la crise de la zone euro illustre à sa façon l'amplitude nouvelle des menaces potentielles liées à la prolifération, aux antagonismes ethniques et religieux, à la criminalité transnationale, aux vagues migratoires et aux pandémies;
 - enfin, des vulnérabilités propres à l'Union, qui résultent de la dépendance croissante du continent à l'égard d'infrastructures de services et de réseaux d'information, ou encore dans les domaines de l'énergie, des transports et des équipements militaires.
 - 3. La fin du monde bipolaire a fait disparaître la rationalité centrale qui ordonnait le système. Deux logiques sont désormais à l'œuvre : la globalisation est portée ou accompagnée par le multilatéralisme des institutions internationales, toujours nécessaire mais fragile, voire inefficace ; parallèlement, le modèle westphalien de l'équilibre des forces (*Balance of power*) inspire une multipolarité conquérante mais incapable, en l'état actuel, de prévenir et de gérer les tensions et les crises récurrentes. L'archétype rassurant d'une sagesse collective, émanant d'un « concert des nations » reconstitué, reste hors d'atteinte.
 - 4. A cette incertitude structurelle et durable du système interétatique, il faut ajouter de fortes évolutions à effet planétaire :
 - La fragilisation des sociétés suscite l'apparition de contre-modèles, de mouvements radicaux ou fondamentalistes et des antagonismes culturels et religieux qui menacent la cohésion interne des Etats. La diffusion instantanée de l'information et la montée de l'individualisme modifient le rapport à l'autorité, les modèles de pensée et les règles de conduite. Le monde est engagé dans une nouvelle compétition des systèmes de valeurs et des modèles de société;
 - L'évolution plus rapide de toutes les sociétés provoque des demandes nouvelles ainsi qu'un écart grandissant entre démographie et ressources, qui est à l'origine de mouvements migratoires croissants;
 - Le décalage entre l'économie financière et l'économie réelle, ce qui pose la

question des contrôles des flux de capitaux ;

- La révolution technologique en cours relance les risques de prolifération des armes de destruction massive et la militarisation de l'espace, auxquels s'ajoutent de nouvelles priorités : celle de la cybersécurité, qui est loin d'être maîtrisée, et celle liée au détournement des technologies à caractère dual ;
- La dégradation de l'environnement naturel illustre également les difficultés de la transition en cours : la mesure du phénomène a progressé mais, faute de consensus, le *statu quo* prévaut.

LA PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS UN MONDE MULTIPOLAIRE

La nouvelle donne planétaire offre aussi, sous certaines conditions, l'occasion d'une ambition renouvelée pour l'Union, désormais incitée plus clairement à devenir un des acteurs globaux sur la scène internationale.

1. La réorganisation en cours de l'espace mondial autour de pôles concurrents et les reclassements qu'elle entraînera vont changer, à terme, les modèles qui ont structuré la période bipolaire et l'après-guerre froide. Les grands acteurs hésitent à tirer toutes les conséquences de cette révolution multipolaire, certaines grandes régions restant sans consensus ni autorité, et les institutions multilatérales s'enferment dans le conservatisme. Une sorte de pause s'installe, voire un vide hégémonique et stratégique.

A ce vide relatif pourrait succéder, d'ici dix ans, un retour à des stratégies transcontinentales fortes, caractérisées par une égalisation des pouvoirs et des capacités, et par l'émergence de chefs de file régionaux et de coalitions d'intérêts organisées en réseaux. Les puissances traditionnelles devront compter avec les nouvelles menaces et capacités de riposte des puissances émergées qui consacrent des budgets croissants à leurs instruments de défense. Le recours aux outils de sécurité coopérative et collective que devraient être les instances multilatérales risque donc d'être l'exception plutôt que la règle, pour des missions limitées.

Loin de nuire à la position stratégique de l'Europe, ce système international plus ouvert, plus compétitif et, très probablement, plus conflictuel, lui offrira de nouvelles marges d'action, si l'Union se donne les moyens d'en tirer parti.

Cela suppose, en premier lieu, que l'Union choisisse en toute conscience de se compter parmi les puissances globales engagées dans l'évolution du système international. Si en revanche elle choisissait de ne pas assurer la poursuite de son développement interne et de ne pas promouvoir ses valeurs, elle devrait, alors, se résigner rapidement à être spectatrice de son destin, dicté par d'autres.

En partant de sa position actuelle de puissance civile et commerciale pour devenir une puissance politique et militaire, l'Union sera en mesure de mieux défendre ses intérêts bien compris dans tous les domaines ; de garantir directement, avec les moyens appropriés, la paix, la stabilité et le développement, en les fondant sur un souci d'équilibre ainsi que sur les valeurs universelles qu'elle a portées dès son origine – droits de l'Homme, Etat de droit, citoyenneté, pluralisme, dialogue, culture du compromis – qui restent le seul dénominateur commun possible pour un nouvel ordre international ; de renforcer son identité politique en donnant un sens plus manifeste au projet européen et une légitimité plus claire à ses actions, face à une opinion ainsi redevenue plus réceptive. Après avoir construit la paix dans ses frontières, l'Union doit la promouvoir activement pour sauvegarder ses intérêts fondamentaux dans un monde plus compétitif.

2. Ce choix constitutif étant assumé, l'Union européenne devra définir un positionnement international qui lui soit propre, entre deux modèles également inadéquats : celui de la puissance classique engagée dans une rivalité mimétique avec ses concurrents, et celui de l'empire normatif spéculant sur le seul progrès du droit et de l'interdépendance pour réguler les tensions.

Il s'agira pour l'Union d'orienter ses ambitions et de répartir son action entre trois niveaux :

- une stratégie « dure », globale et intégrée, d'entité politique autonome dans le jeu multipolaire entre puissances de plein exercice ;
- une stratégie « flexible », tendanciellement transformationnelle pour son voisinage, en menant des politiques de stabilisation avec toute la gamme de ses moyens;
- une stratégie « civilisationnelle » qui porte un projet politique d'éveil et de renaissance de l'Europe et tire de sa longue histoire comme de sa diversité, les ferments d'un renouveau collectif pour toutes les nations de l'Union, mais aussi pour toutes celles qui désirent la rejoindre ou s'y associer.

En termes géographiques, l'Union exploitera les potentialités offertes par sa position de charnière de trois, voire quatre espaces géopolitiques – euro-atlantique, euro-asiatique, euro-méditerranéo-africain et bientôt euro-arctique – au sein desquels s'activent trois autres pôles continentaux (Russie, Chine, Inde) et trois pôles insulaires (Etats-Unis, Amérique du Sud, Japon). Elle sera ainsi conduite à définir ses axes principaux et ses priorités pour chacun d'eux: ne pouvant être engagée à tous moments sur tous les fronts, l'Union devra opérer un choix raisonné de ses prises de responsabilité, de premier et de second rang. Cette approche plus resserrée et hiérarchisée en partant de son environnement proche la conduira à définir ses frontières et l'incitera à mieux contrôler ses interdépendances et ses expositions lointaines. En effet, une plus grande maîtrise de son territoire est une des conditions la souveraineté européenne.

- 3. Sans qu'il soit possible de développer de tels axes dans le cadre de cette note, une première esquisse peut être avancée :
 - Espace euro-atlantique : les Etats-Unis restent le partenaire fondamental, mais une créativité nouvelle va s'imposer à l'Europe, ne serait-ce qu'en raison du redéploiement américain engagé vers l'Asie-Pacifique. Celui-ci appelle un redéploiement parallèle au sein de l'Alliance, sous forme d'un meilleur partage des responsabilités : ira-t-on par étapes jusqu'à une direction vraiment partagée ? De toutes façons, l'Europe et les Etats-Unis sont engagés plus généralement dans une coopération réciproque à très long terme entre deux ensembles à vocation universelle ; dans le même temps, ils continueront de promouvoir chacun un modèle distinct de société. Ce redéploiement interne à l'espace euro-atlantique doit, en outre, mettre en valeur les nouvelles potentialités avec le Canada et avec l'Amérique latine.
 - Espace euro-asiatique : de par sa contiguïté, la Russie est déterminante pour la sécurité du continent européen et l'Union européenne doit rechercher avec elle la mise en place d'une architecture plus stable et concertée. Mais, pour y parvenir, il faudra un engagement réciproque, plus difficile à définir dans la transition actuelle, qui réclame d'abord une décantation des grands choix (voisinage, énergie, sécurité, Proche et Moyen Orient) : chacun des deux partenaires historiques doit commencer par définir sa propre stratégie multipolaire. Il en va de même pour la Chine, en tout premier lieu, et pour l'Inde, le Japon et les autres émergents de l'Eurasie. L'Union a commencé à formuler ses choix, mais ils restent insuffisants ; inversement, Japon mis à part, ces pays hésitent encore à s'engager avec l'Union en tant que telle. Au terme de ce travail réciproque, l'Union européenne devra inclure un volet « sécurité » dans chacun de ses grands partenariats eurasiatiques.
 - L'espace euro-méditerranéo-africain connaît actuellement la transformation la plus profonde et aucune autre puissance géopolitique n'est autant concernée que l'Union européenne. Il y a 24 ans, l'Union a relevé avec succès le défi majeur de la chute du mur de Berlin (mais il s'agissait de corriger une anomalie historique de cinquante ans). Le développement en cours des révolutions arabes est d'une toute autre ampleur: une civilisation plus que millénaire s'est remise en mouvement sur deux continents, en invoquant des valeurs de dignité, de liberté et de civisme, mais en libérant aussi des forces résolument hostiles et mieux organisées que les premiers acteurs de la révolte et les classes movennes qui les soutenaient. Si elle réussit à mobiliser le meilleur de sa riche histoire dans toute la région et toute la gamme de ses moyens d'action, l'Union européenne sera la mieux placée pour faire valoir ses atouts politiques, opérationnels et civilisationnels dans chaque sous-région de l'espace méditerranéen. Il en va de même dans l'ensemble du continent africain. Dans cet espace devenu plus concurrentiel et plus fragile, elle est la seule à pouvoir proposer un véritable codéveloppement, qui correspond mieux aux intérêts européens, arabes et africains

fondamentaux, alors que les autres acteurs restent conduits par la recherche d'acquis d'ordre stratégique. Mais pour être vraiment crédible, l'Union doit réviser en profondeur ses politiques de développement et de sécurité.

- L'espace euro-arctique, directement contigu, qui engage ses intérêts en termes de sécurité, d'énergie, de transports, de communication et d'environnement, conduit, dès maintenant, l'Union européenne à prendre en compte cet espace supplémentaire en raison des effets du changement climatique et de diverses initiatives.

LES ACTEURS DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE RÔLE ET RESPONSABILITÉS DES INSTITUTIONS ET DES NATIONS

1. En matière de sécurité européenne, la clarté, la complémentarité et la solidarité sont indispensables pour coordonner les contributions respectives des Etats-membres et des institutions et instances communes de l'Union. Il en va de même vis-à-vis des autres organisations.

Afin d'accroître l'efficacité de sa stratégie et sa crédibilité aux yeux des citoyens, mais aussi pour compenser les effets de la contrainte durable sur les budgets de défense, l'Union devrait élaborer un « schéma directeur européen » de répartition et de spécialisation des tâches entre les Etats-membres, ses propres institutions et ses nombreux partenaires, en précisant les divers types d'opérations et de partenariats : ONU, OTAN, UA, Ligue arabe, CEDEAO, ASEAN, etc.

L'OTAN reste un partenaire politique et opérationnel indispensable, même si ses capacités de prévention, de coopération et de riposte ne concernent qu'une partie des cas de figure : son nouveau concept est un compromis entre la défense collective de l'aire euro-atlantique et une stabilisation étendue aux arcs de crise. Son européanisation, désormais indispensable, suppose une articulation précise avec l'Union.

La relation interinstitutionnelle avec l'ONU et avec l'OSCE (toujours nécessaire car très présente dans des zones négligées) devrait être renforcée par la définition de partenariats plus structurés.

Une fois ces clarifications opérées, l'Union pourra proposer à ses grands partenaires stratégiques – Russie, Chine, Inde, Brésil, Turquie notamment, mais aussi Ligue arabe et Union africaine – de consolider leur relation par un accord spécifique de coopération sur la sécurité ; l'Union européenne devrait, en outre, établir des partenariats durables de sécurité avec les Etats non membres déjà associés avec elle dans des missions antérieures.

2. La solidarité entre les Etats-membres est essentielle pour la cohésion et la crédibilité de l'action extérieure. L'Union doit tirer les leçons de défaillances récentes, mettre fin aux débats sans issue (Est ou Sud ? partage des tâches ou action commune ? etc...) qui

reviennent à dire qu'en dépit des traités, la sécurité n'est pas l'affaire de tous, et qui propagent une indifférence très préjudiciable dans les opinions.

Les perceptions de sécurité sont largement asymétriques en fonction de la position géographique et des postures géopolitiques des Etats-membres, d'où la nécessité de forger des perceptions spatiales communes de la menace et des priorités géopolitiques.

- 3. Pour parvenir à la clarification nécessaire pour la définition d'une stratégie globale, les Etats-membres doivent s'engager à deux niveaux :
 - au niveau national: renforcement de la capacité à faire face aux nouvelles menaces (terrorisme, extrémisme, criminalité organisée, trafics) susceptibles de porter atteinte à la sécurité des citoyens, qui sont directement concernés, à l'ordre social et à la cohésion du pays; le recours à des formes complémentaires de mobilisation réserves, volontariat, service civique, y compris au niveau européen est également souhaitable;
 - au niveau européen : développement méthodique des coopérations renforcées prévues par le traité, qu'il s'agisse de la coopération simple dans le domaine de la PESC ou de la coopération structurée permanente en matière de défense ; examen collectif et motivé de ces options chaque fois que l'opportunité se présente ; à titre d'exemple, le non-recours au groupe tactique européen y compris au Mali devrait être expliqué et justifié, mais aussi contrebalancé plus clairement par d'autres actions confirmant l'engagement spécifique de l'Union.

En dépit de la complexité des structures et de la diversité des approches, le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense digne de ce nom est possible à partir des nouvelles ambitions de l'UE et du cadre établi, et désormais nécessaire. Mais cette identité n'émergera pas spontanément par l'application mécanique des dispositions des traités, aussi ambitieuses soient-elles. Elle ne peut procéder que de la volonté politique assumée et affichée des Etats-membres, en partant d'une analyse lucide des réalités actuelles. Faute de ces prises de conscience, les meilleures déclarations resteront lettre morte et nuiront, en fait, à la sécurité de l'Europe.

LES FINALITES, LES INSTRUMENTS ET LES MOYENS D'ACTION

Les finalités ayant été clarifiées, le développement de la stratégie européenne de sécurité dépendra en fin de compte des modalités de sa mise en œuvre.

- 1. S'agissant des instruments, le traité de Lisbonne offre toutes les dispositions nécessaires pour l'action extérieure de l'Union. Il faut maintenant préciser et compléter le dispositif :
 - en élaborant une stratégie commune crédible et légitime, et en clarifiant la direction de l'ensemble autour d'un noyau stable rendant compte au Conseil européen;

- en renforçant les mécanismes de gestion de crise afin de disposer d'un système réactif et adapté : instrument central de coordination pour la sécurité, le SEAE doit intégrer les contributions de toutes les autorités ayant une compétence dans ce domaine (Comité militaire, Etat-major, FRONTEX, EUROPOL, sécurité électronique, etc...); il doit renforcer les circuits de gestion et de décision, et construire une synergie optimale avec les services diplomatiques des Etatsmembres;
- en organisant, en amont, une capacité commune d'analyse et de conception stratégique, indispensable pour anticiper les menaces et les risques : mise à la disposition de toutes les instances associées à la décision, cette cellule devrait être placée auprès du Conseil européen et de son président.
- 2. Le règlement des crises suppose une approche globale, qui seule permet d'appréhender et de traiter tous les aspects d'une situation conflictuelle. Même si l'Union a pu déjà construire, en une dizaine d'années, une riche expérience du terrain et développer des « métiers de crise » désormais reconnus en matière civile, le fait est qu'elle a, le plus souvent, tendance à choisir une partie des moyens disponibles et à écarter *a priori* les actions de force. Tout en veillant à préserver le caractère spécifique de son action et de son message, l'Union doit être prête à recourir à tous les moyens, y compris militaires, en fonction de la nature du problème et des buts qu'elle a fixés. La hiérarchisation et la pondération des instruments de l'approche globale ne doit pas être restreinte et doit inclure le recours éventuel à la force, dans le cadre fixé, comme cela a été récemment le cas pour Atalante.
- 3. La conjoncture politique, économique et technologique, offre à l'Union des leviers spécifiques qu'il faut employer pour accélérer la mise en œuvre d'une stratégie globale par des mesures opérationnelles :
 - le désengagement contrôlé des prises de responsabilité des Etats-Unis sur le théâtre européen rend ces derniers plus disponibles à l'égard des initiatives européennes, qu'ils appellent maintenant de leurs vœux, sous certaines conditions : ce tournant historique doit mettre fin à certains blocages psychologiques et susciter une prise de conscience après la période anesthésiante des « dividendes » de la fin de la guerre froide ;
 - le retrait d'Afghanistan oblige l'OTAN à gérer une transition difficile ; l'Union doit saisir cette occasion pour remodeler ses relations avec l'Alliance ;
 - par sa nature même, l'Union européenne est l'une des rares organisations à détenir toute la palette des moyens d'action que nécessite la complexité croissante des crises actuelles ;
 - la contrainte budgétaire durable va obliger les Européens à exploiter les gisements d'économies potentielles offerts par la mutualisation de certains

équipements, la coopération méthodique entre industries d'armement, y compris les PME sous-traitantes, et la recherche-développement; le rôle contra-cyclique de la dépense militaire mérite également d'être pris en compte;

- le secteur spatial européen dispose d'une longueur d'avance en matière de mutualisation et préfigure ce que devrait être une politique de défense européenne autonome ;
- la synergie industrielle civilo-militaire doit enfin être développée avec le lancement de projets tests.

La transformation du contexte stratégique oblige l'Union européenne à aborder de front la question de sa sécurité dans les prochaines décennies.

Loin de renoncer à ce qu'elle est, l'Union doit se donner une capacité d'action globale dans le monde multipolaire en formation afin d'y porter plus avant ses valeurs.

Le choix exclusif de la « puissance intelligente » (*Smart power*) serait une fausse bonne solution : il inciterait, en fait, les adversaires potentiels de l'Europe à choisir les moyens divers de la force brute, de la subversion et de la manipulation. La défense collective des intérêts de l'Union ne peut pas faire d'impasse à ce niveau.

L'Union doit donc être prête à un usage défensif de la force en cas de nécessité. En dépit des divergences de départ, une convergence sécuritaire est possible entre les Etatsmembres. Elle est même indispensable si l'Europe veut contribuer à l'organisation du système international en apportant les bonnes réponses qu'elle est la seule à proposer.

Pour mener à bien cette nouvelle tâche historique qu'est la définition d'un bien commun européen en matière de sécurité, l'Union aura besoin de réaffirmer ses objectifs politiques, de développer un discours cohérent, de manifester une volonté commune et de la propager dans l'opinion par une pédagogie appropriée permettant l'émergence d'un patriotisme européen. Mais ce message ne sera crédible que s'il s'appuie sur la mise en œuvre précise d'une stratégie globale.

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

PRÉAMBULE POURQUOI UN "LIVRE BLANC SUR LA SÉCURITÉ DE L'UE" ?

La rédaction d'un « Livre Blanc sur la Sécurité de l'Union européenne » par la « Cellule de Réflexion Stratégique » de l'Institut Européen des Relations Internationales entend répondre à une série d'impératifs dictés par :

- 1. l'Agenda institutionnel;
- 2. la Conjoncture internationale;
- 3. la Cohésion politique ;
- 4. la Perspective stratégique 2020/2030.

L'AGENDA INSTITUTIONNEL

Les chefs d'État et de gouvernement ont inscrit pour la première fois à l'ordre du jour des travaux du Conseil européen de décembre 2013, le thème de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune. Ce sera un thème révélateur de la cohésion politique entre les Etats-membres, un test de leur volonté souveraine et un exercice d'analyse du système international.

Dans cette perspective, la réflexion de l'Institut Européen des Relations Internationales ouvre un débat en amont sur l'état de la réflexion stratégique européenne et sur ses fondements géopolitiques et conceptuels. Elle marque la troisième étape d'un parcours commencé en 2003 avec la publication de la « Stratégie européenne de sécurité » sous l'impulsion du Haut-Représentant et Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, Javier Solana, et poursuivi en 2008. Les points clés pris en considération dans les deux documents de 2003 et 2008, sont passés de cinq à huit. A la prolifération des armes de destruction massive, au terrorisme, aux conflits régionaux, aux Etats défaillants et au crime organisé se sont ajoutés, en 2008, la cyber-sécurité, la sécurité énergétique et le changement climatique.

La nouveauté du « Livre Blanc » de l'IERI/CERES-HN consiste à examiner l'impact des options stratégiques des acteurs majeurs de la multipolarité sur la vie internationale et sur la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (UE). En outre, si la réflexion entend s'inscrire dans la continuité des documents précités de l'UE, les bouleversements de la conjoncture et le passage à une morphologie multipolaire de la scène internationale imposent une analyse renouvelée et une vision partagée du système planétaire, car l'impératif de sécurité est l'affaire de tous.

LA CONJONCTURE INTERNATIONALE

L'analyse de l'environnement de sécurité constitue la prémisse d'ordre général du « Livre Blanc ». Elle a pour but :

- d'identifier les défis et les vulnérabilités, potentiels et avérés, du système international dans une ère d'asymétrie et de grandes incertitudes ;
- de saisir les tendances lourdes et les lignes de fracture, en mettant l'accent sur les risques de crise et de déstabilisation internes ainsi que sur l'internationalisation des conflits armés interétatiques, notamment en Asie;

- d'interroger les faits porteurs d'avenir avec le prisme de la perspective historique ;
- de déduire *in fine* la logique des acteurs globaux, comme pôles de puissance, par une analyse attentive de l'équilibre des puissances multipolaires.

L'étude conduite par le « Livre Blanc » s'inscrit dans une perspective institutionnelle incontournable, celle de l'Europe « pôle de puissance » intégrée à un monde multipolaire. Dans cette hypothèse, les stratégies nationales des Etats-membres doivent s'engager fermement sur la voie de la convergence et de la complémentarité, ce qui induit une cohérence d'ensemble et une cohésion politique, si ce n'est l'unité politique du continent, unité accomplie de conception, de décision et d'action dans les domaines des politiques étrangères, de sécurité et de défense.

LA COHÉSION POLITIQUE

C'est enfin par le retour au « sens » de l'Union européenne que ce travail de réflexion s'interroge sur les finalités, les objectifs et les moyens de la Politique européenne de sécurité et de défense, autrement dit sur la raison d'être de l'Europe dans le monde. Si l'Europe entend jouer un rôle significatif sur le plan international, elle ne pourra faire l'économie d'une vision stratégique commune. Ce « sens » tient en une série de points essentiels :

- l'imprévisibilité d'un nouveau test de confiance politique, après celui, délégitimant, de la crise des dettes souveraines ;
- l'impératif de surmonter le pragmatisme aveugle du cas par cas, des divisions et divergences collectives mises à nu par la crise de la zone euro ;
- l'établissement d'un schéma général de répartition des tâches et des responsabilités entre Etats-membres et l'importance de la perception quant aux engagements extérieurs ;
- l'exigence d'une réforme de l'analyse politico-stratégique et d'une mutualisation des projets et des moyens, en vue de l'élaboration d'un corpus de doctrine pertinent, de partenariats durables et d'accords spécifiques de sécurité ;
- l'utilisation des budgets d'équipement en matière de défense, afin de fonder une politique industrielle intégrée ;
- la définition d'un *leadership* accepté, permettant de retrouver une orientation cohérente dans la différenciation des rôles et des postures géopolitiques, au sein et en dehors de l'Union;
- l'objectif de sortir l'Europe de son état hybride d'acteur inachevé et de remédier à ses faiblesses structurelles.

Or, la crise économique a dévoilé au grand jour le nœud européen majeur du XXI^e siècle, qui, aggravé par le risque de dégradation des investissements en matière de défense, pourrait mener à l'effacement stratégique de l'Europe sur la scène internationale.

LA PERSPECTIVE STRATÉGIQUE 2020/2030

L'Europe, comme ensemble de peuples et fédération d'Etats-nations, ne peut négliger dans sa recherche d'indépendance et d'autonomie stratégique, ni la convergence et la cohésion internes, ni la logique de compétition et de rivalité internationales. La perspective historique qui inspire cette étude s'insère dans un « code de partage » des visions et des intérêts de l'Europe comme acteur unitaire et crédible sur la scène internationale. Elle entend affiner la stratégie, donner un contenu à l'espace politique de l'Union et à la « finalité politique » des traités, capable de mobiliser les opinions et les Etats réticents sur un projet d'avenir et pour un destin commun.

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

THÈME 1 UNE STRATÉGIE GLOBALE POUR L'UNION EUROPÉENNE AU XXI^E SIÈCLE

Irnerio SEMINATORE

« Audere memento semper! » « L'unité de l'Europe était le rêve d'un petit nombre. C'est devenu un espoir pour beaucoup. C'est aujourd'hui une nécessité pour nous tous »

Konrad Adenauer

Le monde est entré dans une transition, encore inachevée, vers un système multipolaire. Cette transition correspond par une métamorphose profonde du système planétaire, illustrée par une série de transformations d'ordre général :

- l'épuisement de la stabilité stratégique de la bipolarité et l'apparition d'une nouvelle anarchie internationale;
- la disparition de la figure de l'ennemi désigné, remplacée par une forte hybridation de menaces et de vulnérabilités;
- une incertitude sur les objectifs à long terme des acteurs principaux, occultée par le reclassement et la dispersion de la puissance;
- l'extension du désordre et de la violence à des régions clés ou carrefours, où prolifèrent des antagonismes et des conflits, ethniques, politiques et religieux;
- la réorganisation de l'espace mondial sous forme de pôles de pouvoir.

A l'échelle globale se confirme l'apparition transnationale d'un champ immatériel de dangers, catalyseur de crises futures, le cyberespace. Cet espace constitue une zone grise d'interconnexion des réseaux et la sphère privilégiée des affrontements de demain.

Face aux grandes mutations technologiques, scientifiques et sociétales et à la montée de l'Asie et des BRICS, l'Europe doit parfaire son unité politique et assurer ses responsabilités dans la sécurité régionale et mondiale, dans son environnement proche, à l'Est et au Sud-Est, dans les Balkans, au Proche et au Moyen-Orient, dans le Golfe persique, en Afrique du Nord et en Afrique centrale.

De manière générale, pour tout pays européen, à l'échelle des impératifs de notre temps, il n'y a pas d'alternative à l'Europe.

L'EUROPE, SES STRUCTURES DE COHÉSION ET SA NOUVELLE TÂCHE HISTORIQUE

L'Europe doit être prête en permanence à influencer le cours des événements. L'évaluation du contexte stratégique et l'anticipation des crises et des risques doivent constituer le fondement même de toute stratégie européenne de sécurité, visant à parer à toute « surprise stratégique », d'ordre étatique et sub-étatique. Car la sécurité internationale est une de ses obligations historiques.

Aucune stratégie nationale de défense ou de sécurité ne peut assurer l'indépendance et l'autonomie stratégique indispensables pour préserver l'identité et les intérêts d'une nation, et aucun pays ne peut se passer d'alliances permanentes, une communauté de destin semblable à celle qui s'est dessinée en Europe depuis la seconde guerre mondiale. En Europe, toute stratégie nationale requiert un socle d'intérêts communs, un *leadership* institutionnalisé et une unité politico-stratégique essentielle, à tous les niveaux de conception et d'action, régionale et globale.

L'intégration au sein de l'OTAN comme alliance défensive est de type réactif et concerne globalement la préservation du *statu quo*. Or, **la stratégie du pôle européen doit être tout autant proactive que conservatrice**. Elle se doit d'anticiper les dynamiques historiques à l'échelle multipolaire, où se déterminent les structures de cohésion et de conflit. C'est à ce niveau que se règlent, par anticipation, les rivalités hégémoniques, les jeux d'influence et de pouvoir entre régions du monde. Une équation apparaît évidente : la sécurité globale repose sur une conception et sur une stratégie proactives et globales. *Linkages* et alliances, forces perturbatrices et coalitions conservatrices doivent trouver un point d'équilibre au niveau du système. La stratégie européenne et la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE sont à ce prix.

L'ORDRE PLANÉTAIRE ET LE BUT STRATÉGIQUE DE L'UNION

Ainsi, l'ordre planétaire qui convient davantage à l'Union européenne est un équilibre de satisfaction, construit sur un partenariat de nations, retenu par la prudence et engagé dans une « diplomatie de réseaux » et d'alliances multiples, privilégiant la superposition et la conciliation d'intérêts et de forces.

Il s'agit de la stratégie d'un ordre mondial en quête de stabilité. C'est le type d'équilibre qui règne dans l'hémisphère Nord, de Vancouver à Vladivostok, et qui contraste avec le désordre subsistant de l'hémisphère Sud. L'absence d'une stratégie générale de l'Union vis-à-vis du Sud et des géants de l'Asie est aujourd'hui criante et doit faire l'objet d'un débat géopolitique urgent, dans le but de faire de l'Europe le régulateur de la gouvernance mondiale et le pivot stabilisateur de la nouvelle distribution de la puissance globale.

La « Grande stratégie » de l'UE Une stratégie globale différenciée

L'Europe pourrait être marginalisée si elle ne se dotait pas d'une stratégie globale de sécurité et si cette stratégie n'était pas suffisamment différenciée. La « Grande stratégie » européenne a pour but d'assurer la sauvegarde vis-à-vis de dangers internes et extérieurs, qui mettent en cause simultanément la cohésion de l'UE et la raison d'être de ses nations.

La différenciation représente autant de variantes de la politique internationale d'un acteur global, dont l'unité conceptuelle découle de son unité politique. Cette différenciation peut prendre des formes qui vont d'un rôle de légitimation interne des institutions (UE-Etatsmembres-opinions) à l'approfondissement des relations extérieures et du jeu international.

Dans l'ensemble, ces différents aspects constituent une « building strategy », qui est l'autre face des « building blocks », définissant les éléments d'une nouvelle architecture de l'UE. Ces dernières renforcent les capacités globales de l'Union dans sa dimension politique (Entscheidungsstark) déjà implicite dans les traités instituant les communautés. Enfin, ces différenciations stratégiques ouvriront un débat sur l'Union politique.

L'Europe doit pouvoir user de toutes les composantes d'une stratégie de sécurité afin de participer pleinement à la stabilité du système internationale.

Stratégie Hard ou multipolaire

Il s'agit d'une stratégie globale intégrée qui a pour but d'accompagner la transition de l'UE de la bipolarité vers une monde multipolaire, caractérisé par un niveau élevé d'incertitudes, et de fixer les objectifs à long terme. C'est une « Grande stratégie » qui, constituée en sa structure centrale par un ou deux Etats-pivots, se conçoit et se définit à l'échelle planétaire et de la multipolarité. On peut définir la stratégie multipolaire comme une stratégie de rééquilibrage d'essence préventive, qui appartient en tant que telle à une « communauté de destin », une *Schiksalsgemeinschaft* (A. Merkel-Leipzig, 14 novembre 2011, Congrès de la CDU)¹.

C'est la stratégie qui justifie les alliances permanentes, les coalitions d'Etats volontaires, le recours à la force et le principe de l'autonomie stratégique. C'est également une stratégie préemptive en cas de nécessité extrême. L'autonomie d'une telle stratégie ne peut exister qu'à deux conditions : l'indépendance de conception et d'action, et la cohésion, le respect et la pérennité des engagements.

Pour ce qui est de la hiérarchie institutionnelle, elle dépend du Conseil européen où siègent les chefs d'Etats et de gouvernement, qui arrêtent les orientations et les lignes directrices de l'Union. Disposant d'une série importante de leviers et d'une doctrine d'emploi (le *Linkage* stratégique), la stratégie de l'Union opère alors par le biais d'une diplomatie globale, appuyée sur des partenariats en réseaux et sur des forces d'emploi prépositionnées dans le monde.

¹ Cf. Franck, C., « L'Euro et l'Union politique », in Revue Générale, 11/2012.

L'autonomie et l'esprit interventionniste de la « *stratégie multipolaire* », interdisent la neutralité et le repli sur soi, orientent et dirigent l'action collective, choisissent les théâtres et les cadres d'action et émanent de l'organe institutionnel le plus élevé de l'UE.

En direction de la Méditerranée, du Proche-Orient, de la Mer Noire, du Caucase ou de l'Asie centrale, une stratégie multipolaire viserait à prévenir l'extension des zones de conflit à proximité de l'Europe, à développer un accès différencié aux ressources de la région, à éviter l'hégémonie d'une seule puissance et à étendre des garanties de sécurité aux grands pays de l'Eurasie.

In fine, cette stratégie doit avoir pour but de concilier les divergences séculaires entre les Etats-membres enclavés et ceux des terres littorales, à vocation océanique.

Stratégie Smart (intelligente) ou hybride

Tendanciellement transnationale, la stratégie Smart concerne les crises de voisinage, ou de deuxième cercle, qui compromettent les intérêts de sécurité du continent et son cadre d'action le plus proche. Là où le cadre d'action est multilatéral, le problème de la légitimité peut imposer des limites à l'action. Cette stratégie résulte de l'enchevêtrement de concepts politiques et d'ensembles sociaux-spatiaux. Elle adopte en même temps la pratique et la philosophie de la gouvernance globale et du multilatéralisme, l'équilibre des puissances et la mondialisation. Ce doit être une stratégie stabilisatrice, qui conjugue des éléments compétitifs et conflictuels, coopératifs et coercitifs, socio-économiques et financiers, les politiques énergétiques et les politiques sociales. Au sein de l'Union, la conception et l'impulsion de cette stratégie se situent au niveau de la Commission, de la Banque centrale européenne (BCE), de l'Eurogroupe, du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE), qui lui assurent une consistance opérationnelle et une philosophie d'ordre général, autrement dit une légitimité démocratique et une efficacité institutionnelle. C'est à ce niveau, celui de la tension permanente entre les Etats et les institutions, que se situe la Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'Union, une politique de mutualisation capacitaire combinée avec les moyens de l'OTAN qui exerce une fonction de « Leading from behind ». Cette stratégie concerne également la gestion des crises mineures, régionales et locales, à caractère civilo-militaire, expression de la conflictualité socio-politique du monde, et qui pourrait devenir une « stratégie de sursaut ».

Stratégie Soft, civilisationnelle ou « de bas en haut »

Il s'agit d'une stratégie de renaissance de l'Europe, dictée par une vision culturaliste et sociétale de la stratégie de sécurité et fondée sur l'influence déterminante de la permanence historique. C'est une vision plus large de la stratégie juridique ou économique, et plus exactement une stratégie à caractère identitaire, organique et cyclique. Elle est bâtie sur l'idée d'un redressement, autrement dit du défi et de l'utopie d'une puissance en éveil et en renouveau. L'idée forte de cette stratégie est qu'une communauté de destin se confond avec l'éthos d'une société, avec ses valeurs symboliques et identitaires et, pour finir, avec une forme d'ascétisme moral propre aux religions et aux grandes conceptions du monde.

L'Europe ne peut ignorer l'impératif d'un combat réaliste dans un monde aux issues incertaines et donc une Europe politique qui agisse résolument pour sa survie et son indépendance.

RÉINVENTONS UN AVENIR EUROPÉEN VERS PLUS D'EUROPE POLITIQUE

L'Europe doit se prévaloir de ces trois composantes de la stratégie de sécurité en commençant par le premier niveau, géopolitique et systémique, car c'est le niveau de la balance planétaire, de la lutte pour l'hégémonie et la prévention des risques de conflits. Cependant, elle doit aussi avoir recours au troisième, le niveau culturel, car c'est le niveau de la refondation culturelle de l'Europe, celle d'une force vitale de l'histoire, porteuse d'une révolution systémique.

De manière générale, les rivalités de la politique internationale se déploient dans un système instable et dans des conditions générales d'asymétrie. Dans ce cadre, les conceptions géopolitiques et stratégiques des puissances globales conçoivent leur comportement de deux manières distinctes, réactive et proactive, agile et lente. Or, l'UE ne sera une puissance complète que si elle intègre la dimension anticipatrice à sa philosophie et à sa diplomatie, indispensables à sa survie. Par ailleurs, en termes d'unité politique et de vision stratégique, elle ne sera un acteur de la politique internationale que si elle fait appel à une autre idée d'Europe, comme nouvelle synthèse spirituelle, imposée par une identité conçue en termes de personnalité historique et de pôle de puissance à caractère global.

Si les crises économiques et financières ont soulevé la question du pouvoir et de la démocratie, les crises géopolitiques et stratégiques de demain renforcerons l'Union politique comme ligne d'horizon de toute différenciation stratégique et de toute avancée vers un avenir européen. L'impératif est de sécuriser l'avenir.

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

THÈME 2 MENACES ET VULNÉRABILITÉS DANS L'ENVIRONNEMENT MONDIAL DE SÉCURITÉ

S.E.M. l'Ambassadeur Nicolas PASCUAL DE LA PARTE Irnerio SEMINATORE

L'environnement mondial de sécurité peut être comparé à une « toile » qui superpose plusieurs niveaux de pouvoir, de structures capacitaires et de dynamiques, hiérarchisées et interactives, répondant à autant de menaces et de vulnérabilités :

- le niveau de la multipolarité et de la sphère des puissances conventionnelles, balistiques et nucléaires, qui est la sphère interétatique ou celle des pôles géopolitiques et stratégiques majeurs. Il s'agit de la dimension des antagonismes historiques, immédiatement ou virtuellement conflictuels. C'est aussi la sphère des alliances et des institutions de sécurité collective, de lutte contre la prolifération, de prévention de la militarisation de l'espace extra-atmosphérique, et de la cyberguerre ;
- le niveau d'un condominium « stratégique » et hégémonique à caractère asymétrique (Chine-USA), ou d'un bipolarisme global dissimulé, qui voile la fonction centrale des USA à vocation unipolaire ;
- le niveau de la globalisation et du multilatéralisme ou encore de la coopération et de l'interdépendance, autrement dit celui de la modernité avancée ou de la post-modernité. C'est la sphère mondiale de l'économie, de la production, de l'échange, de la finance, soumises aux marchés, à la guerre des monnaies et aux institutions de gouvernance globale (FMI, G8, G20). C'est l'espace façonné par trois grandes zones d'influence, l'Europe, les USA et la Chine;
- celui des sociétés civiles, et en résonance réciproque des réformes sociétales, des transitions de régime, des Welfare States, de la société de l'information, des innovations scientifiques et technologiques. Ici, les acteurs collectifs, groupes de pression, associations, etc., se distinguent les uns des autres suivant le volume de leurs interactions et leur influence sur les décideurs politiques;
- le niveau de la sphère sub-étatique, de désagrégation et de décomposition sociétales, d'instabilités chroniques, et de conflits diffus. C'est l'espace de la pré modernité, des zones de non droit, du terrorisme, de la criminalité organisée et des migrations illégales.

Ces dimensions de la conjoncture globale marquent le retour de la *Realpolitik* au cœur de laquelle l'Ancien Monde et l'Occident apparaissent plus que jamais vulnérables face aux incertitudes et aux défis dont semble façonné notre avenir.

Dans ce contexte, la « toile » de la mondialisation abritera les **stratégies de pouvoir** à

venir, **stratégies universelles** pour les Nations Unies, **stratégies économiques** pour les institutions de *Bretton-Woods*, **stratégies sécuritaires et militaires** par le système des alliances régionales (OTAN-OCS-ANZUS), **stratégies de désagrégation et de recomposition politique** pour les acteurs mineurs et locaux, sub-étatiques et transnationaux.

OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE L'UE

À l'ère de la multipolarité, **les menaces à l'ordre mondial** demeurent plus importantes que celles régionales et les influencent par le biais de stratégies indirectes. Ces menaces sont dynamiques, interactives, transversales et différenciées. Elles rendent obsolète le concept traditionnel d'auto-défense qui se situe désormais hors d'Europe, obligeant celleci à agir de manière proactive, préventive ou préemptive, selon les acteurs ou les forces, l'urgence ou la gravité, ou selon la géographie des crises.

Les intérêts prioritaires de l'Union dépendent de la lecture du système international, de la nature du risque, du *leadership* institutionnel, de la structure capacitaire de ses forces et du réseau des alliances permanentes (sécurité collective ou coalition d'Etats volontaires). L'efficacité militaire de l'Union dépend également des arrangements politico-opérationnels entre l'UE, l'OTAN, les USA qui fixent le cadre dans lequel s'inscrit le partenariat stratégique suivant la vision qu'ils ont du système international.

Ainsi, pour éviter la balkanisation du monde, l'Europe doit s'entendre avec ses partenaires sur l'ordre du monde de demain et sur le sens du devenir historique. Elle doit redéfinir les termes d'un leadership conjoint avec l'Amérique, en mesure de réduire la complexité du système, de partager l'exercice des responsabilités, de renforcer les structures de cohésion de l'Union et d'enrayer les crises endémiques dans plusieurs zones de la planète.

DÉSTABILISATIONS ET INQUIÉTUDES STRATÉGIOUES

L'Europe de l'austérité et des équilibres de crise (2013) reste confrontée à des menaces de **déstabilisations politiques** dans son voisinage et dans les zones d'influence de ses membres, qui n'éclipsent en rien **l'inquiétude stratégique qui vient du système multipolaire** et de la compétition et la rivalité entre Etats-Unis et Chine, et entre Japon et Chine en Extrême-Orient.

L'Europe connaît actuellement une interaction forte et non maîtrisée entre quatre grandes zones de déstabilisation et de crises :

- la Méditerranée, le Proche-Orient et l'Afrique, où une vague de violence et un appel au changement se sont déclenchés en Libye, en Égypte, en Syrie, puis, sous forme déferlante, en Afrique et au cœur du Sahel, et où les tensions sont persistantes dans le « triangle de rupture » (Turquie, Israël, Iran);
- le Golfe persique et l'Irak, où les guerres civiles intercommunautaires et interreligieuses attisent les visées sécessionnistes et les ingérences en provenance de

- l'Iran et de la Turquie;
- **l'Afghanistan**, où les défis à l'ordre régional et à la déstabilisation du dispositif de sécurité otanien redonnent du poids aux talibans et échaudent les tensions indo-pakistanaises à propos du Cachemire ;
- **l'Asie de l'Est et du Sud-Est**, périodiquement secouée par les capacités de nuisance de la Corée du Nord et par la dégradation des relations entre la Chine et le Japon.

Deux types de vulnérabilités pèsent sur l'avenir de l'Europe. Celles classiques qui influent sur le jeu planétaire de la multipolarité et sur celui de ses acteurs majeurs et globaux, Etats-Unis, Chine, Russie, qui proviennent des menaces à long terme, et celles d'ordre nouveau, dictées par les défis de la complexité qui découlent de l'accroissement de la dépendance du continent et donc de la vulnérabilité de l'Europe à l'égard d'une infrastructure mondiale interconnectée dans le domaine de l'information, de l'énergie, des transports.

MENACES SYSTÉMIQUES OU MULTIPOLAIRES

Le vide stratégique est le trait majeur de la conjoncture actuelle, car il marque l'absence d'un leadership affirmé et de revendications hégémoniques qui se signalent par l'élaboration de grandes stratégies systémiques. Cette hésitation générale affecte la Chine. les USA et l'Europe car une incertitude et un frein retiennent toutes ces puissances sur le long terme, y compris la Russie, l'Iran et la Turquie. En revanche, la « doctrine de l'endiguement » de la Chine de la part des puissances du statu quo a besoin d'une géopolitique globale et de la définition de « zones d'intérêts vitaux ». A ce sujet le nouveau concept stratégique de l'Alliance atlantique apparaît comme un compromis entre la confirmation d'une « stratégie de défense collective » et d'une « stratégie de stabilisation mondiale élargie », étendue aux arcs de crises (Moyen-Orient, Golfe persique) et aux zones de jonction (Afghanistan). Toutefois, celui-ci nécessite une implication des puissances régionales à double statut, « conservatrices actives » ou « perturbatrices mesurées », comme la Chine. Cette dernière réoriente sa centralité géopolitique par un faisceau de stratégies enveloppantes et obliques, de contournement et de contre-encerclement. Ces trois zones interféreront inévitablement sur les plans culturel et social mais également sur les plans économique et politique. Les puissances émergentes chercheront à combler les défaillances des leaders pour tirer profit de leurs nouveaux besoins.

Dans ce contexte, les pays émergents n'adopteront aucune allégeance permanente. Ils se détermineront selon leurs propres intérêts et stratégies, occasionnelles ou conjoncturelles. Ainsi, ils influeront par leur conduite sur les enjeux de puissance.

LE RÔLE DE L'EUROPE DANS LE MONDE

A l'horizon 2020-2030, le monde requerra une plus grande dépendance à la **gouvernance multilatérale** suivant **le changement progressif du centre de gravité** démographique, économique et politique - même en termes de valeurs – de l'Occident vers l'Asie Pacifique. Cette mutation profonde mettra sans aucun doute à l'épreuve le monopole du *leadership* américain, parfois partagé avec l'UE dans la politique internationale et avec les organisations multilatérales.

Avec l'avènement de nouveaux défis propres à la mondialisation apparaît une tendance double et contradictoire : d'une part, concernant la régionalisation et, d'autre part, relative à la fragmentation des centres d'influence.

LE RÔLE DE L'EUROPE DANS LE NOUVEAU SCÉNARIO DE DÉFIS ET D'OPPORTUNITÉS

L'horizon 2030 sera probablement défini par un déclin relatif de l'Occident sur la scène internationale. Ainsi, les Européens vivront certainement dans un monde où la capacité des Etats-Unis à assurer la stabilité et la sécurité sera diminuée. L'Europe sera donc dans le devoir d'endosser certaines de ces tâches. Pour cela, les Etats-membres devraient compter sur l'UE **comme un multiplicateur de puissance** mettant la pression sur la capacité de l'Union européenne à agir au-delà de ses frontières

L'idée n'est pas de faire de l'Union une sphère d'influence à elle seule mais plutôt d'en faire **un partenaire essentiel et un modèle** à suivre dans le nouveau système, son premier rôle étant de s'intégrer de façon **multilatérale**, dans le respect de la loi internationale et dans le cadre d'organisations internationales.

Le rôle de la sécurité de l'Union européenne est d'éviter que les menaces (telles que la pauvreté, la défaillance d'État, le changement climatique, la dépendance énergétique, le crime et les pandémies) ne deviennent des sources de conflits. Pour cela, l'UE doit disposer d'un large éventail d'instruments, inclus dans le concept de *smart power* (« boîte à outils » contenant des instruments économiques, militaires, politiques, légaux et culturels).

Les capacités réelles de l'Union dans le domaine de la Communauté (économie, commerce, aide au développement, concurrence, action extérieure dans le cadre de l'Union monétaire ou dans le domaine de la liberté, la sécurité et la justice) constituent à la fois sa force comme sa faiblesse à cause de l'absence de stratégie commune de politique étrangère. Pour que ces lacunes ne l'empêchent pas de devenir un acteur global, elle doit intégrer progressivement une action extérieure et une politique de coopération.

Dans l'esprit du traité de Lisbonne, la création du SEAE et le double rôle du Haut Représentant permanent, représentent une première étape dans la bonne direction. Ces changements ne doivent cependant pas rester une simple étape mais doivent permettre de renforcer la convergence *de facto* et *de jure* de tous les instruments de l'action extérieure.

Dans un monde gouverné par la **politique de puissance**, le succès de l'action extérieure européenne dépendra à l'avenir :

- de l'accord politique entre les Etats-membres sur les objectifs à atteindre à travers l'UE « multiplicateur de puissance » (ce qui implique que l'Europe se focalise sur un nombre limité de priorités stratégiques) ;
- des instruments politiques adaptés à l'accomplissement des missions et dotés des ressources nécessaires ;
- de la responsabilité des institutions européennes, assurant la cohérence entre les missions de l'UE et les actions nationales.

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

THÈME 3 L'EUROPE, LA MULTIPOLARITÉ ET LE SYSTÈME INTERNATIONAL

Irnerio SEMINATORE

La transition du système bipolaire vers une configuration bi-multipolaire articulée en sous-systèmes régionaux et soumise à un processus de polarisation globale, permet de redéfinir la place de l'Europe dans le monde.

Les phases de stabilisation qui suivent l'effondrement d'un système sont des phases conflictuelles, ponctuées par des mouvements de rupture et des guerres d'ajustement. En effet, le passage d'un système international à l'autre comporte des changements fondamentaux dans la morphologie du système, pour la hiérarchie et la distribution de la puissance. Dans une phase semblable, les lignes de front des conflits et les lignes de fracture et de décomposition entre sous-systèmes régionaux, acquièrent une importance particulière.

Les traits saillants d'un système multipolaire sont marquées par l'intérêt individuel et par la « jalouse émulation » de chaque Etat. Les caractéristiques essentielles d'un système multipolaire peuvent être énoncées comme suit :

- une scène internationale en transition, théâtre de tensions latentes et de crises ouvertes ;
- l'hétérogénéité des valeurs et des principes d'action ;
- l'extension possible des rivalités et des antagonismes à tous les pôles et à tous les acteurs ;
- l'accroissement de la fréquence des conflits.

Dans des conditions d'interactions croissantes, le *statu quo* relatif ne représente plus la situation favorable au changement.

PÔLE, POLARITÉ ET POLARISATION

Le pôle est l'unité analytique de base du système international actuel, l'entité globale significative, un ensemble géopolitique multiple doué d'une unité stratégique, à hiérarchie souple. Ses intérêts vitaux sont à géométrie variable et, en son sein, un noyau directeur imprime à l'ensemble les grandes orientations politiques. La force ou la faiblesse d'un pôle sont constituées par ses capacités de vision et d'action, son homogénéité ou son hétérogénéité ethnique et religieuse, sa cohésion idéologique et sociale et, pour finir, sa tradition historique et ses ambitions prospectives.

Un système à 4 pôles continentaux (Europe, Russie, Chine, Inde) et à 3 ou 4 pôles insulaires (USA, Japon, Amérique du Sud et Australie), est prédéfini par l'importance de

l'Eurasie comme foyer de rivalités. Son interdépendance est assurée par le maintien d'une communication maritime dans les trois océans, Indien, Pacifique et Atlantique.

La distribution des alliances se fait en fonction d'un choix systémique, qui distingue les puissances de conservation (ou de *statu quo* relatif) des puissances perturbatrices (revendicatrices ou de changement), et plus concrètement, se polarise autour d'un « *leader* régional ». Par le passé, les puissances insulaires ont fondé leur pouvoir sur la liberté des mers. Dans le système contemporain, des changements fondamentaux sont intervenus dans les paradigmes de la puissance et dans le calcul de rationalité politico-stratégique :

- la **notion de « puissance »**, qui de « nationale » est devenue « globale » ;
- la **conception de l'indépendance**, qui s'est commuée en interdépendance ou en dépendance mutuelle ;
- le **principe de gouvernabilité internationale** a remodelé la relation entre dominance et influence, hégémonie et primauté ;
- le **principe coopératif de la gouvernance** a affecté l'efficacité fonctionnelle entre pouvoir politique et société civile, notamment par l'éclosion des opinions mondialisées;
- le **principe de l'équilibre géopolitique** interne/international, caractérisé par des « déstabilisations mimétiques » (révolutions démocratiques) ;
- le **principe d'autorité et de légitimité des régimes politiques** (crise de la démocratie parlementaire et limitation en Europe de la légitimité populaire au profit d'un « fédéralisme post démocratique de l'exécutif » (Jürgen Habermas));
- le **principe d'unité nationale**, par l'affaiblissement de la souveraineté et l'adoption de la régulation collective des politiques de coopération (multilatéralisme).

La « **crise systémique** » est une révolution des paradigmes de pensée. Elle aboutit à de nouveaux rapports entre les citoyens et le pouvoir. Elle désigne une ère de réorganisation constitutionnelle des Etats et induit souvent des formes de loyalisme croisées. En Europe, cette « révolution systémique » prend la forme d'une posture défensive et celle-ci remet en cause les identités nationales et « les Lumières historiques ».

LES TROIS PHASES DE LA TRANSITION : VERS UN SYSTÈME MULTIPOLAIRE ACCOMPLI UNE ESQUISSE DE PROSPECTIVE STRATÉGIQUE

La transformation du système international, marquant la transition vers un système multipolaire accompli peut être décrit en trois phases. Cette transition repose sur la fin du statut monopolistique de l'Occident sur le monde exercé depuis quatre siècles vers un pouvoir partagé et un *leadership* relatif. Ce partage est venu à maturité en 20 ans avec la montée des puissances émergentes.

Première phase (2001-2011) :

La première phase correspond à la transition du système unipolaire qui a dominé de 1991

à 2001, vers un système caractérisé par le déclin progressif de l'unipolarisme capacitaire et de l'unilatéralisme décisionnel. Cette phase a été marquée par l'indécision géopolitique à l'Ouest et a comporté une tentative de façonner l'environnent international en fonction d'une conception de l'ordre politique et militaire.

Deuxième phase (2011-2015):

C'est la phase actuelle de la conjoncture, l'émergence d'une réorganisation du système et une crise de la gouvernance globale. C'est une phase d'hésitation stratégique à long terme de la part des puissances majeures. L'émergence multilatérale des puissances moyennes, à caractère socio-économique et virtuellement politique (BRICs), affecte davantage la sphère des relations d'échanges que les rapports proprement stratégiques.

Les traits saillants de cette conjoncture se définissent par :

- la lente disparition de l'équilibre nucléaire de la bipolarité et la diffusion de formes de prolifération régionale contrastées ;
- la décomposition du mouvement unipolaire américain, par épuisement de sa volonté de primauté et par sur-extension géopolitique et stratégique de ses forces ;
- l'émergence de différenciations institutionnelles au sein des grands ensembles supranationaux (UE, OTAN, ONU, etc.);
- l'influence grandissante des divisions politiques dans les options des camps euroatlantique et asiatiques (Méditerranée, Grand Moyen-Orient, Golfe persique, Afghanistan, Tibet, Inde); divisions dues à la diversification régionale des fonctions d'influence et à l'incapacité d'Hégémon d'imposer un ordre planétaire contraignant;
- la multiplication des conflits asymétriques, des guerres ethniques, culturelles, séparatistes, etc. ;
- le brouillard de la « guerre globale contre le terrorisme » et de ses sanctuaires ;
- la relativisation de la dominance culturelle de l'Occident.

Troisième phase (2015-2030):

C'est l'**affirmation d'une ère d'interactions intercontinentales fortes**, transatlantiques, trans-eurasiennes et trans-pacifiques, caractérisée par un équilibrage serré des « puissances relatives ». Il en résulte un nivellement du pouvoir international et un réalignement politique et stratégique, par des rapprochements capacitaires significatifs.

Les traits prévisibles de cette phase sont :

- **l'accomplissement de la transition** vers un monde multipolaire, caractérisé par l'aiguisement des rivalités qui avivent les luttes pour l'hégémonie au niveau global;
- l'établissement d'une série d'équilibres de réseaux centrés sur les Etats-Unis qui s'efforcent d'exercer une forme adaptée d'arbitrage du jeu international ou de « Global Leadership », par une politique de « Linkage stratégique » dans les différents systèmes régionaux, au lieu de la « Global Dominance » antérieure ;
- **l'organisation politico-stratégique** des pôles autour d'un *leader* régional (Brésil, Chine, Russie, etc.);
- un système de sécurité collective qui échappe en partie aux organes existants

- (ONU, OTAN, autres...) et aux instances de gouvernance actuelles (G8, G20), et cela en raison de variations de la « *Mix Security* » ;
- les **incertitudes des nouvelles « coalitions multipolaires »** dans un contexte de bipolarisme croissant (Chine-USA) ;
- les **combinaisons croisées de l'équilibre des puissances** pratiquées par les puissances traditionnelles et de la *« Balance of Threats »* par les puissances montantes (comme hybridation de menaces et de vulnérabilités);
- la démocratisation du fait nucléaire et la généralisation multiforme de nuisances et de terrorisme :
- la dominance offensive de la cyber-guerre et des guerres spatiales, qui induit une modification du rapport de force entre attaquants et défenseurs (avec un avantage à l'attaquant);
- l'apparition d'une **compétition des systèmes de valeurs** qui se superpose à la « compétition économique » (fondée sur le couple confrontation/coopération forcée) et à la « compétition stratégique » ;
- l'affirmation d'une ère de grandes incertitudes géopolitiques.

Ainsi, le *Hard Power* et le pouvoir démographique redeviennent décisifs, et la rémanence de la domination « informelle » de l'Occident est panachée par des revendications d'autres modèles civilisationnels.

Le XXI^e siècle aura un modèle civilisationnel hybride et comportera une crise d'orientation morale, puisque chaque civilisation et chaque époque culturelle a son propre modèle qui coïncide avec le moment le plus élevé de son rayonnement culturel et de sa puissance existentielle et spirituelle. Cependant, ce modèle est aussi une idéologie politique à vocation universaliste, autrement dit, un modèle d'intégration.

Le **nucléaire** est un outil de dissuasion classique pour les Etats, mais sert d'emploi effectif et terroriste pour les groupes sub-étatiques et revendicatifs. Quant au régime de contrôle, les acteurs étatiques prôneront « l'option zéro » et l'élimination des stocks face aux perturbateurs (Etats voyous et groupes radicaux).

Les **institutions universelles** de prévention et de sécurité collective seront reléguées à des missions de sécurité périphériques et mineures.

GOUVERNANCE OU GOUVERNABILITÉ ? LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET LE RETOUR DES ÉTATS

En ce qui concerne la conjoncture mondiale de la deuxième partie du XX^e siècle, à la longue période façonnée par la croyance commune d'une coopération justifiée par l'affaiblissement du rôle des Etats (1945-1991), elle correspondait à une nouvelle phase des relations internationales, successive à l'effondrement de la Fédération yougoslave et de l'Empire soviétique (1991-2001). Cette période est marquée par le retour au premier plan des Etats comme facteurs de stabilisation régionale et comme freins aux turbulences chaotiques.

Ce retour à l'ancrage des nations en Europe est dû, pour une part, à l'imperfection des traités et, pour l'autre, aux hétérogénéités culturelles des politiques de crise, qui bouleversent les jeux d'équilibre institutionnels. La structure de la coopération au sein de l'Union s'avère obsolète dans la nouvelle phase d'intégration. C'est désormais une **intégration asymétrique et une coopération inégale** qui s'imposent dans l'enceinte communautaire.

THÈME 4 LES RAISONS DU RÉVEIL GÉOSTRATÉGIQUE

Franck DEBIÉ

La seconde décennie du XXI^e siècle pourrait être marquée par le retour à des géostratégies transcontinentales relevant de la compétition entre puissances.

Le débat géostratégique de l'après-guerre froide a été caractérisé par :

- l'idéologie de la gouvernance dans le cadre de la globalisation économique : la priorité des gouvernements devait être d'établir une meilleure gouvernance pour renforcer l'attractivité et la compétitivité de leur nation au sein de l'économie mondiale organisée par un nouveau capitalisme flexible, aux flux dérégulés ;
- les postures de modestie diplomatique cantonnées officiellement à des politiques de bon voisinage non compétitives, et à une diplomatie vicinale des petits pas pour régler les différends latents. Priorité au développement interne, priorité à la cohésion nationale, priorité à la diplomatie;
- les ambitions de consensus au plan global, d'abord pour l'adoption d'un nouvel ordre mondial fondé sur un multilatéralisme effectif, puis dans la lutte contre le terrorisme, enfin dans le sauvetage de l'économie globale (G20) et la prévention du changement climatique. Ces efforts prolongeant, au plan global, certains principes de la gouvernance (transparence, judiciarisation, etc.) ont presque tous laissé la place à la dissension entre partisans et *challengers* de l'organisation issue de la seconde guerre mondiale.

A présent, le réveil géostratégique pourrait être lié à quatre changements :

- la crise du capitalisme financier fondé sur des investissements de portefeuille très flexibles et sur l'utilisation massive des effets de levier, la diminution des rendements du capital qui en résulte conduit les investisseurs à se rapprocher davantage du potentiel géostratégique, c'est-à-dire des marchés où les clientèles sont les plus nombreuses, les plus affluentes et les demandes les moins saturées. Chacun essaie de réserver à ses entrepreneurs ou à ses alliés l'accès à ces précieux marchés. Le capital se concentre, les périphéries se paupérisent, l'exode des talents reprend. Les idéologies de la fermeture, favorables aux frontières étanches, à la préférence nationale, à l'éviction des migrants refont surface au centre du débat public;
- la course pour les ressources et les marchés fait déborder les intérêts des puissances de leur sphère régionale. Chacun reproche à l'autre son mercantilisme déguisé. Un stratège chinois dénonce sans ambages l'exportation à la pointe de la baïonnette que pratiqueraient les Occidentaux qui stigmatisent à leur tour l'aide au développement et la voracité des Chinois pour les matières premières. Chacun considère légitime de favoriser ses champions nationaux sur les marchés tiers. Chacun accuse l'autre de manipuler les règles des échanges ou les taux d'intérêt

pour favoriser ses exportations. L'affrontement commercial entre les puissances, dans un contexte de déclin des rendements du capital, devient frontal. Les ressources de renseignement des Etats sont mises au service des entrepreneurs nationaux. Le renseignement et la déstabilisation, regroupés sous le voile de « l'intelligence économique », deviennent une pratique courante des affaires et établissent de nouveaux ponts entre monde du renseignement et capitalisme, dans un contexte où l'accès aux données et la capacité de les utiliser devient décisif. Il en résulte une paralysie du multilatéralisme commercial et l'émergence potentiellement dangereuse de nouveaux blocs commerciaux ;

- la course aux armements illustre l'incapacité de la diplomatie classique à régler certains enjeux de statut, de territoires ou de souveraineté. Faute d'un poids militaire, voire d'une capacité nucléaire, beaucoup se sentent incapables de faire respecter leur nouveau statut dans la hiérarchie internationale, de défendre la totalité de leur territoire et de sanctuariser leur régime contre les tentatives de déstabilisation. La précarité des régimes renforce leur militarisation et leur brutalité (partout où la rente politique de la dictature n'est pas échangeable contre une rente économique dans un système de gouvernance plus ouvert et plus acceptable);
- la hiérarchie du système international qui apparaît affaiblie, à tort ou à raison, par la crise financière et budgétaire, semble mener à une transition au profit d'un duopole, d'un condominium sino-américain, aux conséquences encore mal évaluées.

La politique étrangère de l'Union, malgré ses lacunes institutionnelles, était conceptuellement en phase avec la période post-guerre froide. Le *Soft Power* européen, la politique de voisinage, le soutien européen au maintien de la paix, l'exemplarité environnementale de l'Union étaient adaptés à ce moment. Qu'en sera-t-il dans un système international plus compétitif et conflictuel se repensant davantage dans la géostratégie classique des puissances ?

THÈME 5 L'EUROPE À LA CROISÉE DES ESPACES EURO-ATLANTIQUE, EURO-ASIATIQUE, EURO- MÉDITERRANÉEN ET EURO-AFRICAIN. LES ENJEUX DE SÉCURITÉ

Pierre Emmanuel THOMANN

En adéquation avec l'objectif de l'Europe politique², l'Union européenne a vocation à devenir un espace de sécurité pour son territoire, ses populations et ses infrastructures, mais aussi un partenaire de sécurité pour ses alliés. La sécurité, c'est la première attente des citoyens. La notion de sécurité élargie s'est aujourd'hui imposée. Elle est militaire, énergétique, financière, économique. Le changement climatique, la démographie et la sécurité identitaire sont aussi à prendre en compte.

Une stratégie de sécurité s'inscrit dans une stratégie géopolitique. C'est à partir d'un diagnostic de la situation géopolitique mondiale que l'UE pourra se positionner comme pôle de puissance. La thématique de la sécurité est aussi centrale pour redonner un sens au projet européen, amorcer un débat stratégique et redonner une légitimité citoyenne. L'objectif est d'offrir une plus grande sécurité aux citoyens par une plus grande maîtrise de leur territoire et des évolutions stratégiques mondiales en synergie avec la promotion et la défense des valeurs européennes. Comprendre dans l'espace et dans le temps les enjeux mondiaux, et définir ensuite les priorités territoriales de l'Union après une identification des menaces selon une clé territoriale et non pas exclusivement fonctionnelle et thématique permet d'éviter un alignement des Européens sur les priorités des autres puissances. C'est un préalable avant l'élaboration des options stratégiques.

APPROFONDIR LE DÉBAT STRATÉGIQUE

Aborder le débat sur les finalités de l'UE est nécessaire pour dépasser les conceptions aujourd'hui éloignées entre l'Europe comme puissance politique et militaire, puissance commerçante ou puissance civile. Outre la question des finalités, l'un des obstacles majeur au projet de défense et de sécurité européen est précisément la perception asymétrique des menaces et des zones d'intérêt prioritaires en fonction de la position géographique des Etats et de leurs ambitions géopolitiques différentiées. Susciter le débat géopolitique sur les intérêts communs, cartes sur table, est destinée à forger des

² L'Europe politique reste la finalité de l'Union européenne. Elle est ici définie comme une alliance d'États européens, cherchant à se doter d'une autonomie de réflexion, de décision et d'action au niveau international afin d'assurer leur sécurité, défendre leurs intérêts stratégiques et vitaux, et promouvoir les conditions d'épanouissement de leur civilisation commune. Elle ne tend donc pas vers la « fusion » des États membres et reste un instrument collectif de souveraineté politique. Une grille de lecture spécifiquement européenne est destinée à contrer le désarmement de la pensée stratégique européenne.

représentations communes de la sécurité européenne. Cela implique une identification des zones géographiques prioritaires, croiser les perceptions des menaces et des risques en termes de sécurité et de défense, évaluer les opportunités en termes d'alliances. Oser le débat géopolitique revient en fin de compte à reprendre en main son destin. Cela évite aussi de ne pas tomber dans l'utopie, qui signifie *sans lieu* en grec.

LE DIAGNOSTIC

La mondialisation est une lutte de répartition des espaces géopolitiques à l'échelle globale. L'espace mondial est caractérisée par un éparpillement géographique des sources de pouvoir. Il en résulte un processus de morcellement et de recomposition des territoires. La délimitation des zones d'influence ou le tracé de leurs nouvelles limites évolue en fonction d'ajustements successifs entre les projets des différents acteurs oscillant entre la rivalité et la coopération. Il est donc important de prendre en compte la stratégie des autres pôles de puissance et d'évaluer les conséquences géopolitiques de ses propres actions afin de s'insérer dans le jeu d'équilibre. Cette approche nécessite un diagnostic juste et une posture de veille permanente pour ajuster la stratégie de sécurité. La crise économique et les budgets restreints forcent à définir des choix sur le territoire et mieux hiérarchiser les objectifs et les alliances.

Les logiques de neutralisation intra-européenne devraient logiquement laisser place à l'agrégation des forces européennes pour exercer la puissance vers l'extérieur. Cela pose la question du *leadership* européen, qui est une alliance entre grands et petits pays pour concrétiser **l'Europe politique**. Il n'y a plus de menace directe d'invasion aux frontières de l'Union, mais le déclin démographique, le désarmement moral, la dissolution identitaire, et l'ouverture excessive aux flux de la mondialisation, constituent un risque pour la sécurité européenne.

LE PRINCIPE D'ÉQUILIBRE

Le **multilatéralisme** sans l'émergence d'une **multipolarité** acceptable entre puissances n'aura pas de réalité. C'est l'équilibre géopolitique entre les centres de pouvoir qui aboutit à un mode acceptable de fonctionnement institutionnel au niveau européen ou mondial. Prendre part au futur **concert des puissances mondiales** pour l'Union, suppose la construction d'alliances destinées à éviter la suprématie d'un seul pôle sur tous les autres, et de négocier des positions communes. L'objectif est de promouvoir un équilibre mondial fait de poids et de contrepoids permettant l'ajustement des ambitions rivales.

MAÎTRISE DU TERRITOIRE, RÉHABILITATION DE LA FRONTIÈRE, CONDITIONS DE L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ

La maîtrise du territoire et du temps, au service d'un objectif politique, reste un atout décisif et un élément central de souveraineté. La maîtrise de l'espace-temps d'un acteur

géopolitique dépend de sa capacité d'anticipation sur l'espace-temps des autres et fait office de démultiplicateur de puissance. Est-il suffisant pour l'Union européenne de se positionner comme **empire des normes** ou simple espace de réseaux enchevêtrés dans la mondialisation, en anticipant la progression du facteur juridique dans les relations internationales face aux doctrines géopolitiques des autres entités politiques comme les Etats-Unis, la Russie, la Chine et l'Inde, qui reposent sur la puissance classique? Promouvoir la paix uniquement selon la stratégie d'interdépendance économique peut se révéler être une grave illusion dans un monde multipolaire. Les interdépendances peuvent aussi renforcer les rivalités.

Le débat sur les frontières de l'Union est une condition pour l'approfondissement de l'identité de l'Union européenne vis-à-vis des entités extérieures, l'identification de ses intérêts de politique étrangère, et le soutien des citoyens européens. Avec une poursuite de l'élargissement, l'UE risque aussi d'importer des conflits et de se retrouver au contact de zones de tension dont elle aura le plus grand mal à maîtriser les enjeux de sécurité. L'accroissement des lignes de discontinuités issues de la géographie et de l'histoire dans l'UE fait planer la menace d'une dilution politique et de la baisse du sentiment d'identité commune aux citoyens de l'Union. Territoire et identité sont intimement liés. Peut-on imaginer l'émergence d'un patriotisme européen ?

LE RESSERREMENT GÉOGRAPHIQUE ET STRATÉGIQUE

Le « resserrement géographique et stratégique » se définit comme la prise en compte du principe de « proximité géographique » afin de moins faire dépendre sa sécurité globale par des processus non maîtrisables dus à leur éloignement, mais aussi celui d'une concentration de l'action et une économie des moyens. L'ouverture anarchique à la mondialisation renforce les vulnérabilités européennes sur des espaces sur lesquels les Etats de l'UE ont peu de contrôle. Un « resserrement géographique » réussi se mesure par une exposition moindre des Européens aux menaces en minimisant les interdépendances (énergétiques, anarchiques économiques, informationnelles. technologiques, démographiques...) avec des territoires lointains. Cela implique un filtrage plus important des flux aux frontières et de négocier un principe de préférence européenne. Ce scénario aurait un impact important sur le rôle des armées, car la défense du territoire est plus facilement assurée à ses propres frontières et sur les espaces avoisinants.

LA PIRE CONFIGURATION GÉOPOLITIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE

La conjonction de plusieurs tendances pourrait favoriser un scénario particulièrement défavorable pour l'Union européenne :

 une réorientation des USA vers l'Asie-Pacifique de manière exclusive et des actions de leur part, menées de manière non concertée avec les Européens dans leur environnement stratégique;

- une Russie devenant hostile à l'Union européenne à la suite d'une nouvelle fracture et qui s'oriente de manière plus prononcée vers l'Asie;
- l'émergence d'Etats ou d'alliances islamistes hostiles sur le continent africain et la péninsule arabique – la décomposition des Etats et la prolifération des acteurs sub-étatiques représentant un terreau favorable pour le terrorisme et la criminalité.

Une stratégie de sécurité renforcée

Pour l'Union européenne, exploiter les potentialités que lui offre la géographie suggère un positionnement comme pôle de puissance et facteur d'équilibre à la charnière des espaces géopolitiques euro-atlantiques, euro-asiatiques et euro-méditerranéens et africains avec une hiérarchisation des priorités par zone géographique. Les Etats-Unis et la Russie sont la clé de la sécurité et de la puissance mondiale pour l'UE afin d'amorcer une stratégie selon les axes maritimes et continentaux. Cette dernière option ne peut pas être valorisée dans un enfermement stratégique, en particulier vis-à-vis de l'Eurasie. La priorité est de parachever un espace de sécurité de **Vancouver à Vladivostok** qu'une nouvelle architecture de sécurité entre l'UE et la Russie viendrait compléter. Maintenir un équilibre entre USA et Russie, avec un rapprochement avec la Russie suivant un axe continental de **Lisbonne à Vladivostok**, et un rééquilibrage de l'alliance euro-atlantique serait indiqué pour que l'Union puisse peser plus fortement sur la stratégie des Etats-Unis en fonction de ses propres priorités (Carte n°1).

La cristallisation éventuelle d'alliances rivales de part et d'autre des arcs de tension irait à l'encontre des intérêts européens. La perspective d'une relation difficile entre les Etats européens et les Etats du Sud de la Méditerranée aspirés dans une période durable de troubles constitue une hypothèse qui ne peut être écartée *a priori*. Pour briser l'enfermement européen dans l'angle des deux arcs de tensions mondiales, une double manœuvre stratégique comportant un rapprochement substantiel avec la Russie et les pays issus de l'ex-URSS, et une action visant à conserver et reconstruire des alliances profitables au sud de la Méditerranée, seraient les bienvenues. Cette manœuvre stratégique bidirectionnelle réside dans la concentration des efforts pour faire face aux défis de la sécurité, mais aussi des objectifs de stabilisation au sud de la Méditerranée.

ESPACE EURO-ATLANTIQUE

L'enjeu euro-atlantique repose sur la préservation d'une alliance forte, au bénéfice des deux parties. Le partenariat transatlantique reste d'actualité mais périclite par l'inconsistance, l'indécision et la faiblesse européenne. Amorcer une refondation euro-atlantique avec les Etats-Unis est conditionnée par la volonté politique des Européens de définir entre eux leurs espaces d'intérêts prioritaires et de devenir responsables de leur propre zone de sécurité. Agir en concertation sur des espaces d'intérêt communs à l'Union européenne et aux Etats-Unis n'est t-il pas préférable pour l'Union à l'option consistant à se positionner comme un partenaire junior des Etats-Unis, sur tous les théâtres qui constituent parfois des enjeux éloignés sur lesquels les Européens ont peu de

prise ? Alliés en matière de sécurité par le biais de l'OTAN, mais concurrents sur le plan des modèles de société, une meilleure défense du modèle européen ferait contrepoids au modèle plus dérégulé et financiarisé d'outre Atlantique. Dans l'espace euro-atlantique, l'Amérique du Sud compte aussi comme réservoir d'alliances, pour la préservation d'un accès indépendant à l'espace (Guyane) et dans la lutte contre le narcotrafic.

ESPACE EURO-ASIATIQUE

La Russie dont le territoire est à la charnière entre l'Europe et l'Asie détient la clé de la sécurité sur le continent européen mais aussi pour les espaces eurasiens qui comptent pour la sécurité européenne au Caucase, en Asie centrale et au Moyen-Orient. La négociation d'une nouvelle architecture de sécurité eurasienne préservant les intérêts de sécurité de la Russie faciliterait la stabilisation de l'« hinterland continental » de l'Union européenne. Ce serait aussi une occasion favorable pour l'Union européenne de se constituer en pôle d'équilibre à côté de la Russie pour former un contrepoids utile vis-àvis des autres puissances de taille mondiale. Ce serait encore l'occasion d'un rééquilibrage de l'Alliance atlantique pour mieux souligner les intérêts des Européens. La position géographique de l'Union européenne l'invite à établir à plus long terme une équidistance entre les Etats-Unis et la Russie. Une fixation des frontières de l'UE et de l'OTAN de même qu'une meilleure participation de la Russie dans les négociations sur le projet de bouclier anti-missile, éviterait de faire de l'entre-deux européen un espace de rivalités géopolitiques avec la Russie (Carte n°2).

La Russie restera un fournisseur énergétique prépondérant de l'Union européenne, quels que soient les scénarios de diversification. Une alliance énergétique, industrielle et politique avec la Russie est dans l'intérêt de l'Union européenne pour prolonger son hinterland vers « l'Euro-Sibérie ». Le renforcement d'une alliance énergétique avec la Russie serait un gain de long terme en favorisant l'orientation des exportations russes vers l'Europe. Cette option créant des liens d'interdépendance entre UE et Russie, permettrait de réduire la dépendance de l'Europe aux zones et pays à risques du Moyen-Orient (Carte n°3).

Un rapprochement avec la Russie comme alliance modératrice dans une éventuelle confrontation sino-américaine ou un G2 exclusif, serait utile car les Européens ont intérêt à ce que la Russie s'oriente vers l'Europe. Un dialogue sur les questions de sécurité avec la Chine, l'Inde, le Japon et les pays d'Asie du Sud-Est serait souhaitable. En effet, un conflit interétatique dans cette zone aurait un impact majeur sur la sécurité de l'Union européenne en raison des échanges et des voies maritimes commerciales mais aussi de la présence de puissances nucléaires.

Enfin, l'ouverture vers l'Arctique modifie les enjeux énergétiques et les routes d'approvisionnement maritimes. Le passage maritime raccourci vers l'Asie, notamment celui du Nord-Est, nécessite un saut qualitatif dans les relations avec la Russie.

ESPACE EURO-MÉDITERRANÉEN ET AFRICAIN

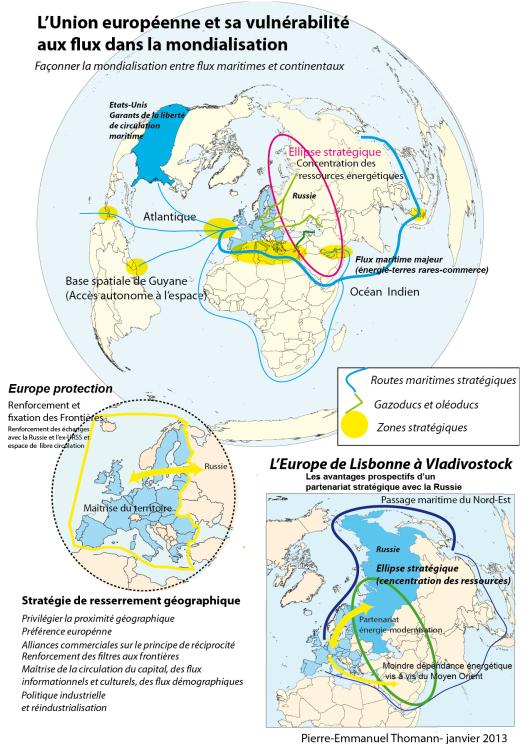
Les bouleversements politiques sur la rive Sud de la Méditerranée, provoqués par les révolutions populaires ne manqueront pas d'avoir des conséquences géopolitiques importantes. L'éventualité d'un éloignement de ces pays du modèle européen et d'une aggravation majeure de la sécurité européenne doit être prise en compte. Accompagner les transitions en accord avec les valeurs et les intérêts de l'UE implique d'éviter des alliances à risques en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, d'éviter les incohérences entre les différentes situations et de maîtriser les flux d'immigration. Cela implique un endiguement du prosélytisme islamiste et le refus du chantage entre émigration et coopération dans la lutte contre le terrorisme.

Carte nº1 Union européenne et sa sécurité : les grands enjeux géopolitiques Espace de sécurité de Vancouver à Vladivostock Japon Etats-Unis Russie Dépasser les perceptions asymétriques de la sécurité européenne Chine Eviter à l'UE un enfermement dans l'angle Nouvelle architect des deux zones de tensions de sécurité Inde Eviter une nouvelle fracture avec la Russie UE-Russie Rapprochement avec la Russie pour faire face aux déstabilisations au Sud Accompagnement des transitions au Sud Espace de crises durables selon les valeurs et intérêts de l'Union Océan Arctique Axc froid: Arc de tensions issu de l'effondrement de l'URSS et du retour de la Russie L'Union européenne dans l'angle de deux arcs de tensions Zone de Russie chevauchement Le chevauchement des Rapprochement arcs de tensions **UE-RUSSIE** Collision entre la priorité à la stabilité de la Russie et de l'Asie centrale et l'effet domino des déstabilisations issue des révolutions dans l'arc de crise Perceptions asymétriques au Sud Géorgie Arc chaud Îsrael-Arc de crise ancien renforcé Maroc Palestine Tunisie par les révolutions arabes Arabie Libye Saoudite Egypte Algérie Yemen Conflits Somalie Soudan Mali Niger Programme atomique Zones de tensions Union européenne Pierre-Emmanuel Thomann-janvier 2013

Carte n°2 Le bouclier anti-missile et les risques liés à la perception d'encerclement de la Chine et la Russie Localisation future des Infrastructures du Bouclier anti-missile de l'OTAN Pologne Roumania **ELUPOUDT** Perception d'encerclement de la Russiejet de la Chine Japon Manoeuvre d'enveloppe d'enveloppe<mark>me</mark>nt Afrique: théatre secondaire de la rivalité sino-occidentale Renforcement de la présence militaire américaine Puissances nuclèaires qui Les conséquences négatives se sentent visées par le bouclier anti-missile sur la sécurité européenne Autres puissances nucléaires USA Proliférateurs nucléaires désignés par les USA Russie Bases américaines Russie Kaliningrad Elements pressentis du bouclier anti-missile américain et de l'OTAN Territoire de l'UE, enjeu de Organisation du Traité de la rivalité russo-américaine l'Atlantique Nord (OTAN) Alliés des Etats-Unis (Asie -Pacifique) Organisation de Coopération Menace de déploiement de missiles russes de Shangaï (OCS) Iskander dans l'enclave de Kaliningrad Observateurs à l'OCS

Pierre-Emmanuel Thomann janvier 2013

Carte n°3



THÈME 6 ESSAI DE DÉFINITION DES INTÉRÊTS COMMUNS DE L'UNION EUROPÉENNE

Général (2S) Éric DELL'ARIA Jacques LIPPERT

Dans la logique des travaux de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), menés en 1987, par la « plate-forme de la Haye », qui, dans un contexte encore marqué par le bipolarisme, tentait une définition des intérêts européens, la Stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003, sous le titre « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », s'était efforcée d'évaluer les menaces de manière commune et, ce faisant, d'actualiser la définition des intérêts de l'Union en matière de sécurité. Le rapport de 2008 sur la mise en œuvre de cette stratégie, intitulé « Assurer la sécurité dans un monde en mutation », a pour sa part cherché à en préciser les grands axes pour améliorer sa mise en œuvre

Ces exercices ont traduit la difficulté d'établir une définition claire et précise des intérêts de l'Union européenne, qui apparaissent comme des notions concrètes ou abstraites mais toujours stratégiques, au nom desquelles ses Etats-membres seraient prêts à renoncer, au besoin, à tout ou partie de leur souveraineté résiduelle, notamment dans les domaines régaliens les plus sensibles. S'ils relèvent des objectifs énoncés à l'article 3 du traité de Lisbonne, ces intérêts, étroitement liés aux notions d'enjeux, de menaces, de vulnérabilités et de risques, se sont jusqu'ici révélés peu explicites.

A présent, la crise financière a contraint les Etats-membres à redéfinir leurs propres priorités, particulièrement en matière économique et budgétaire ; le contexte politico-stratégique révélait parallèlement une rupture génératrice de nouvelles instabilités, les crises semblant alors s'inscrire, sinon dans la permanence, au moins dans le temps long. Les intérêts communs de l'Union sont ainsi désormais très fortement empreints de **considérations géoéconomiques**.

LA PRÉSERVATION DE LA PAIX ET DE LA STABILITÉ

Le premier intérêt majeur pour l'Union européenne consiste à préserver la paix et la stabilité sur le territoire de l'Union, mais aussi ses approches, ce qui implique un développement harmonieux du modèle socioéconomique opiniâtrement élaboré par les Européens depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Au cours de la décennie 1990-2000, cet enseignement majeur a été douloureusement mis en lumière lors de la guerre en ex-Yougoslavie, cette zone étant toujours en crise et voisine d'une Union européenne. Le même enseignement ressort de la crise survenue à l'été 2008, entre la Géorgie et la Russie, dans une région dont certains acteurs assurent

une part significative des besoins européens en énergies fossiles. C'est enfin l'observation tirée au lendemain des révolutions conduites en 2011, dans trois pays arabes du bassin méditerranéen, dont les évolutions concernent de fait toute l'Union et particulièrement ses Etats les plus méridionaux.

Plus que jamais la pertinence de ce qui avait été inscrit dans la stratégie de l'Union, en 2003, se vérifie : « *C'est à l'étranger que se situera notre première ligne de défense* ». La résolution pacifique des conflits régionaux, comme on le voit dans les Balkans, a un impact direct pour la stabilité européenne, directement confrontée aux problèmes spécifiques d'une zone encore marquée par les affrontements encore récents (flux migratoires non maîtrisés ou criminalité organisée multiforme).

LES VALEURS DE L'UNION EUROPÉENNE

La paix et la stabilité procèdent d'un intérêt collectif supérieur, d'ordre philosophique et moral, qui sous-tend les valeurs de l'Union. Correspondant à **une communauté de notions fondamentales partagées**, sur laquelle l'Union européenne s'est bâtie, ce patrimoine est commun à tous les peuples participant au projet européen et forme le socle d'une future union politique. Il convient d'en assurer sans réserve la défense et la promotion par tous les moyens requis, politiques, économiques et si nécessaires militaires, afin de mettre en place les parades et au besoin les ripostes aux menaces qui mettent en péril « le modèle européen ».

Toujours plus présents, le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des Etats et la criminalité organisée sont pour l'Union des menaces communes et complexes, qui doivent être combattues aujourd'hui de manière toujours plus résolue. Il n'existe plus de ce fait, de cloisonnement étanche entre le concept de sécurité extérieure et celui de sécurité intérieure, l'Union ayant un devoir de protection permanent de ses citoyens.

Enoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, les valeurs que sont le respect de la dignité humaine et des droits de l'homme dont ceux des minorités, de la démocratie, de l'égalité, de l'Etat de droit et l'engagement à les promouvoir en commun, restent des conditions impératives d'adhésion, leur violation étant passible de sanctions. Ayant un caractère de références absolues, elles peuvent ainsi être élevées au rang de normes du droit de l'Union et en conséquence assimilées à ses intérêts.

LES MODÈLES ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL

Le système démocratique élaboré par l'Union européenne se définit aujourd'hui à l'aune de ses **modèles économique**, social et culturel fondés sur l'Etat de droit. D'autres principes généraux énumérés dans le traité de Lisbonne en sont dérivés, ayant également valeur d'intérêts supérieurs (bonne gouvernance, respect du droit international, règlement pacifique des différends, rôle des Nations Unies, liberté de circulation).

L'Union ayant pour ambition d'offrir à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice, **la dimension économique** se révèle stratégique : la stabilité des prix, une croissance économique équilibrée et l'attachement à des degrés divers à l'économie sociale de marché, caractérisent ainsi le modèle que l'Union défend et s'efforce de développer.

Dans ce combat qui l'oppose à des acteurs économiques étatiques et non étatiques très puissants, l'intelligence économique représente un outil capital qui ne doit pas être sacrifié; la défense des systèmes d'information et des réseaux d'approvisionnement en énergie, la préservation d'un environnement sain pour les générations futures ainsi que la gestion d'une mondialisation maîtrisée viennent compléter cette architecture d'intérêts économiques.

Les intérêts culturels de l'Union émanent de l'histoire même du continent, l'Union devant respecter la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, en veillant à la sauvegarde mais aussi à la mise en valeur de son patrimoine culturel. A cet égard, la défense de ses intérêts spécifiques repose sur la mise en œuvre d'un dispositif juridique contraignant, lui permettant non seulement de s'opposer à des productions réalisées hors de ses frontières qui s'affranchiraient des accords conclus, mais encore de pratiquer une politique active de promotion de ses propres créations.

LES INTÉRÊTS DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ

Les intérêts de l'Union en matière de défense et de sécurité proprement dits définissent les conditions de l'existence, voire de la survie de l'Union. Inscrit au **titre V du traité, l'article 22** sur les « dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'UE et aux dispositions spécifiques concernant la Politique extérieure de sécurité commune », précédant l'énoncé des principes et objectifs définis aux articles 21 et 26, dispose que « le Conseil européen définit les intérêts et objectifs de l'Union, y compris en matière de défense ».

Géographiquement, ces intérêts peuvent être définis selon un principe de **cercles concentriques**, dont le premier comprend les seuls Etats-membres, le second leur voisinage immédiat – méridional, oriental, septentrional, en y incluant les approches maritimes méditerranéenne, atlantique et baltique –, un troisième enfin, le reste du monde, compte tenu des responsabilités économiques et humaines exercées par des Etats-membres sur d'autres continents où ils sont territorialement engagés.

En cela, **la sauvegarde des espaces essentiels** à l'activité économique de l'Union, la garantie de **la liberté des échanges et de l'accès** aux voies de communication ainsi qu'aux ressources énergétiques, constituent pour elle des intérêts majeurs, voire vitaux ; la lutte contre la piraterie et la police du ciel s'inscrivent naturellement dans ce cadre et rendent primordiale l'acquisition du renseignement pour permettre la conduite de politiques préventives, proactives voire, au besoin, préemptives.

Dans ce contexte, l'intégrité et la qualité du lien transatlantique restent essentielles et ne

sauraient être sacrifiées ; la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ne peut ainsi être développée ni à son détriment ni aux dépends de l'Alliance atlantique, mais doit être conduite en pleine coopération et complémentarité.

Parallèlement, une relation rénovée avec la Russie doit être recherchée, sans tabou mais sans complaisance, une grande partie de son territoire appartenant au continent européen et les relations économiques UE-Russie, notamment sous l'angle énergétique, revêtant pour les deux partenaires un caractère stratégique.

*

Les intérêts de l'Union sont engagés lorsque son modèle global est menacé; dans cet esprit, la capacité pour l'Union européenne d'être, à l'horizon 2025, un pôle de puissance mondial, relève du sentiment d'appartenance à une communauté d'intérêts, de valeur et de destin, désormais concrètement traduite par l'introduction de la clause de solidarité dans le traité de Lisbonne.

Cela dit, la racine des risques auxquels l'Union européenne doit aujourd'hui faire face n'apparaît pas à cette heure traitée quant au fond : la préservation de ses intérêts à long terme, sur son territoire comme hors de ses frontières, exige **une résolution** sinon définitive, au moins durable, **des questions capitales de développement et d'éducation** dans les régions du monde les plus déshéritées.

Redonner aux populations de ces continents **des raisons d'espérer** un avenir meilleur au sein de leurs propres Etats et de leurs propres cultures relève pleinement des intérêts de l'Union européenne.

THÈME 7 LA FONCTION DES INSTITUTIONS ET LE RÔLE DES NATIONS

Pierre MOREL Hubert FABRE

Aborder la sécurité de l'Union européenne sous l'angle institutionnel nécessite une clarification préalable. La contribution de l'Union à la sécurité internationale avec l'ensemble de ses moyens, instances communes et Etats-membres réunis, est en effet engagée dans une transition longue et difficile.

Il y a vingt cinq ans, les composantes de l'Union apportaient une contribution spécifique et substantielle dans l'équilibre Est-Ouest et la gestion des crises, avec l'ambition de construire progressivement une identité européenne de sécurité et de défense.

Une séquence d'événements majeurs a profondément modifié le contexte de départ : la chute du Mur de Berlin, la disparition de l'URSS, l'engagement tâtonnant de l'Union dans les conflits de l'ex-Yougoslavie, la guerre du Kosovo puis la division interne profonde à propos de la guerre d'Irak ont transformé le cadre de référence et bousculé la culture stratégique commune, ainsi que les concepts en cours d'élaboration et les diverses attentes à l'égard de l'Union : les choix nationaux ont été renforcés, révisés ou reportés. La crise de 2008 a en outre installé une pression durable sur les budgets. Certes, les engagements demeurent : ils ont été réaffirmés et même amplifiés dans le traité de Lisbonne. Mais le sens même des mots comme le jeu des forces ont changé, et la culture commune en matière de sécurité est donc à reconstruire.

Dans le même temps, les acquis sont là : en s'élargissant avec succès, l'Union a démontré que la guerre était désormais impossible entre ses membres. Ce message porte bien audelà de son voisinage et a ouvert de nouvelles perspectives. En dépit des mutations en cours, l'Union a démontré qu'elle pouvait mettre en place des instruments originaux et efficaces dans plusieurs crises aiguës. Mais aussi utiles qu'elles soient, vingt sept missions civiles et militaires ne suffisent pas pour organiser un destin commun en matière de sécurité. L'essentiel reste à faire là aussi.

Une phase nouvelle commence : si l'Union européenne veut assumer les engagements pris dans le cadre du traité de Lisbonne, elle doit prendre en compte ce nouveau contexte avec le plus grand réalisme, dans une approche élargie.

LE PRINCIPE DE COMPLÉMENTARITÉ

En matière de sécurité européenne, la complémentarité est la règle appropriée pour coordonner la contribution des Etats-membres et des institutions et instances communes de l'Union. Elle l'est aussi vis-à-vis des autres organisations internationales. Ce principe

prévaut au premier chef pour l'action diplomatique, mais reste d'application difficile quand les aspects militaires sont en jeu. Dans un environnement sécuritaire devenu plus incertain, mais aussi du fait de la contrainte budgétaire, l'Union européenne doit aujourd'hui perfectionner autant que possible la coordination de ses moyens de défense. Pour commencer, elle peut et elle doit définir un cadre de référence global intégrant toute les dimensions de sa sécurité et fixant une perspective, pour toutes ses composantes, suivant un échéancier précis.

Par-delà la crise de l'euro, la sécurité va rapidement se présenter, sous la pression des événements, comme un nouveau test de confiance. La crise du Sahel est un premier avertissement. Il est normal, dans les circonstances présentes, que l'Union ne monte pas en première ligne à chaque occasion. Pendant longtemps encore, elle devra « choisir ses crises », mais cela suppose un dispositif pleinement opérationnel, des procédures rapides, et aussi un corps de doctrine pertinent. Une succession d'abstentions par simple défaillance plus que par choix dûment motivé de non-participation, aura vite un effet dévastateur. L'Union doit impérativement empêcher la propagation d'une nouvelle crise de solidarité qui remettrait en cause la notion même de destin commun, et donc son principe fondateur. A cet égard, la déperdition d'efficacité qui a prévalu ces dernières années en matière de défense est profondément dommageable. Le manque de vision, de volonté et de cohérence, entrave collectivement les capacités nationales que chaque Etatmembre maintient avec une difficulté croissante, et cette dépendition collective instaure un jeu à somme négative. De même, l'Union ne peut plus s'enfermer dans des débats impossibles et dépassés – abstention ou engagement, action unilatérale ou commune, priorité à l'Est ou au Sud – qui reviennent à dire, en dépit de tous les engagements souscrits, que la sécurité de l'Union n'est pas l'affaire de tous.

LA GESTION DES CRISES : LE POINT D'ENTRÉE D'UNE APPROCHE ÉLARGIE

Les missions civiles ou militaires, achevées ou en cours, ont démontré la maîtrise par l'Union d'une capacité originale qui est, à ce jour, la forme la plus visible et la plus convaincante de son engagement en matière de sécurité, mais aussi de son aptitude à mobiliser les ressources variées des Etats-membres au profit de l'intérêt commun et de la stabilité internationale. Cet atout reste méconnu et doit encore être développé pour faire face à une instabilité croissante à la périphérie de l'Union.

A vrai dire, tirer les leçons de dix ans d'expérience ne suffit pas. La séquence récente de conflits aigus – Géorgie, Somalie, Soudan, Libye, Syrie, Mali – ouvre une nouvelle génération de crises, qui illustrent le fléchissement calculé de l'engagement américain après l'Afghanistan, l'effet profond et durable des révolutions arabes et le rôle croissant des organisations régionales.

Dès lors que l'Union doit impérativement faire un choix raisonné et motivé des crises dans lesquelles elle peut prendre des responsabilités de premier ou de second rang, plusieurs orientations semblent s'imposer :

- clarifier le cadre commun : concepts, méthodes, procédures, suivi, etc. ;
- renforcer les circuits de décision et de gestion du SEAE ;
- se concentrer sur les intérêts spécifiques de l'Union ;
- établir une typologie concertée des opérations et des partenariats avec les différentes organisations intéressée : ONU, OTAN, UA, Ligue arabe, CEDEAO mais aussi ASEAN;
- préférer des missions *ad hoc*, restreintes, ciblées, mais susceptibles de couvrir toute la chaîne, jusqu'à l'action de force, comme c'est le cas pour Atalante ;
- établir des partenariats durables de sécurité avec des Etats tiers déjà associés à l'Union dans des missions antérieures.

UN CADRE INSTITUTIONNEL COHÉRENT

L'Union européenne doit plus généralement élaborer un schéma général de répartition des tâches pour donner à ses Etats-membres, à ses institutions comme à ses nombreux partenaires, un cadre de référence cohérent, susceptible de recueillir l'adhésion de ses citoyens et d'accroître la crédibilité comme l'efficacité de ses engagements.

Dans le contexte actuel, les priorités sont les suivantes :

- A. Tous les Etats-membres doivent améliorer leur capacité à faire face aux menaces nouvelles susceptibles de porter atteinte à l'ordre social et à la cohésion nationale : action antiterroriste, surveillance de l'extrémisme, contrôle de l'immigration clandestine, gestion des frontières communes, lutte contre les trafics, mesures coordonnées contre la criminalité internationale et le blanchiment. Ce faisant, chaque Etat-membre a intérêt à souligner que son engagement, à tous les niveaux, dans des situations désormais plus complexes, a pour raison d'être la protection directe des citoyens européens, de plus en plus solidaires dans un monde globalisé et instable.
 - Le recours à des formes renouvelées de mobilisation des capacités nationales réserves, volontariat, service civique, y compris au niveau européen, coopération contractuelle avec les acteurs sociaux reconnus doit être développé.
- B. La coopération renforcée entre **certains Etats-membres** mérite aussi d'être discutée et comprise par tous, sous l'angle d'une stratégie globale en cours de formation :
 - le non-recours jusqu'à présent au Groupe tactique européen, y compris lors de l'intervention au Mali, doit être débattu et expliqué; faute d'une ligne arrêtée en commun, sa crédibilité sera atteinte et un message implicite très préjudiciable sera adressé à nos partenaires comme aux acteurs hostiles, réels et potentiels;
 - plus généralement, et pour les mêmes raisons, toutes les initiatives bilatérales

- ou multilatérales restreintes en matière de sécurité et de défense doivent être présentées à tous les Etats-membres et faire l'objet d'un échange de vues ;
- un groupe indépendant d'experts reconnus devrait recevoir un mandat d'identification méthodique des opportunités de mutualisation dans le domaine de la sécurité et de la défense, mais aussi des obstacles et des moyens de les surmonter.
- C. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord est pour l'Union européenne un partenaire politique et opérationnel indispensable. Mais l'Alliance doit aujourd'hui considérer ses propres missions dans un environnement renouvelé, et assumer dans le même temps, pour plusieurs années encore, une transition très difficile en Afghanistan. L'expérience récente montre qu'elle est le plus souvent l'instrument de prévention, de coordination et de riposte le plus disponible, sans couvrir pour autant tous les cas de figure. L'Alliance atlantique reste une organisation « semi-globale ». Elle doit s'européaniser, en termes de contributions et de responsabilités, mais elle doit aussi corriger deux effets paradoxaux : l'adaptation de l'OTAN au contexte stratégique des dernières années a conduit bon nombre de pays européens à réduire leur effort de défense ; dans le même temps, grâce aux acquis des décennies précédentes, le recours aux procédures de l'Alliance a permis de mobiliser des Etats-membres *a priori* réticents. Beaucoup reste à faire pour définir sans délai la meilleure articulation possible entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique.
- D. Dans ce contexte, et sans aborder ici les questions d'ordre institutionnel, **l'Union** doit inclure dans une stratégie de sécurité globale l'optimisation méthodique de ses capacités déjà démontrées, ce qui implique :
 - l'achèvement rapide de la mise en place du SEAE comme instrument complet de coordination pour la sécurité, en intégrant les contributions du Comité militaire et de l'Etat-major, des instances compétentes pour la sécurité intérieure et électronique, d'Europol, de Frontex, de l'Agence européenne de défense (AED), de l'OCCAR et des services concernés de la Commission;
 - le perfectionnement des « métiers de crise » déjà assumés ou à développer, en coopération avec les Etats-membres et avec les autres organisations ;
 - l'examen périodique du « périmètre d'action » de l'Union en matière de sécurité et des extensions possibles en fonction des circonstances, comme l'a montré, par exemple, la mission de surveillance à Aceh en 2005-2006 ; cet exercice doit intégrer les critères fondamentaux de l'Union (droits de l'homme et démocratie, développement, commerce, énergie, voies et moyens de communication, lutte contre les trafics et la criminalité internationale, prévention des risques majeurs);
 - le renforcement de la coopération institutionnelle avec les organisations régionales déjà mentionnées, pouvant conduire à des partenariats structurés ;
 - s'agissant de l'ONU, et aussi de l'OSCE, toujours nécessaire dans son périmètre en raison de son expérience et de sa capacité de présence sur le terrain, il faudra même passer à l'échelon supérieur d'un partenariat de principe;

- une fois ces étapes franchies, l'Union devra proposer à ses grands partenaires stratégiques – Etats-Unis au premier chef, Russie, Chine, Inde, Brésil, Turquie, entre autres – de consolider ces relations par un accord spécifique de coopération sur la sécurité.
- E. Plus largement, **les institutions de l'Union**, à commencer par le Conseil, doivent être incitées à soutenir toute initiative allant dans le sens d'une mutualisation des projets européens en terme de recherche et développement comme de capacités, à partir d'une harmonisation des capacités militaires, de l'alignement des calendriers d'acquisition et de la recherche de synergies entre politiques industrielles et technologiques.

L'adoption du Code de conduite de partage et mutualisation capacitaire (« *pooling and sharing* ») de l'AED, en décembre 2012, propose enfin un cadre européen systématique et doit faire l'objet d'un suivi très politique, y compris au niveau du Conseil européen.

Le réflexe de mutualisation des efforts budgétaires, technologiques et industriels, qui a permis à l'Europe de devenir un acteur majeur du secteur spatial, devient aujourd'hui déterminant pour ce qui concerne les capacités militaires.

Au terme de deux décennies, la période de l'après-guerre froide s'achève. L'Union européenne, concernée au premier chef, doit en tirer très rapidement les conséquences au lieu de ressasser des espérances déçues. Il est urgent d'organiser une capacité commune d'analyse, de conception et d'action à la mesure des menaces nouvelles, faute de quoi les peuples de l'Union découvriront trop tard qu'ils ne sont ni protégés ni défendus de façon adéquate.

L'appropriation méthodique, progressive et concertée par l'Union européenne, d'une capacité collective de sécurité et, au besoin, d'exercice défensif de sa puissance, en particulier face aux nouvelles menaces et instabilités, répond à l'intérêt fondamental des Etats-membres. Cette capacité a été mobilisée avec succès depuis un demi-siècle dans de nombreux domaines souvent liés à la sécurité proprement dite. La traversée douloureuse de la crise de l'euro en est le dernier exemple, d'une ampleur sans précédent, et offre des enseignements majeurs pour l'avenir. Et la suite, en matière de sécurité, sera de comprendre que les révolutions arabes apportent un changement beaucoup plus fondamental que la chute du Mur de Berlin, qui mettait fin à une division artificielle de cinquante ans, alors que le réveil arabe remet en mouvement une civilisation plus que millénaire.

THÈME 8 L'IDENTITÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE : UNE APPROCHE HISTORIOUE

Amiral Jacques ROSIERS

Les mutations de ces dernières décennies, qu'elles aient été géopolitiques, sociétales ou institutionnelles pour l'Europe, ont profondément modifié la problématique de la sécurité et de la défense européennes. Existe-t-il néanmoins une identité européenne de défense ? Jusqu'à présent, la sécurité et la défense des Européens a été déterminée à travers des systèmes d'alliances ainsi que, dans la sphère des institutions européennes, par l'émergence de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), devenue Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Mais peut-on défendre l'existence d'une « identité européenne de sécurité et de défense » et quelle peut être sa substance ?

LA NOTION D'IDENTITÉ

La notion d'identité, difficile à cerner, relève d'un sentiment d'appartenance à un groupe, distinction classique entre ceux qui appartiennent au groupe et ceux qui se trouvent en dehors. A cet égard, la collectivité supranationale européenne peut s'opposer à la nation que certains sont tentés, suite aux élargissements et à la mondialisation, de remettre au premier plan. Pourtant, la construction européenne ne se limite pas à un processus d'édification institutionnelle et d'intégration économique : il y a aussi la volonté de réaliser un projet de société européenne. Le débat de la politique extérieure perdure, c'est-à-dire celui de la relation entre la nation et l'extérieur, entre les idéalistes et les réalistes (également appelés les Westphaliens).

Les échecs de la construction européenne ou les crises traversées par l'Europe, sont souvent attribués au déficit démocratique de l'Europe. Pour autant, les obstacles auxquels se heurte l'édification européenne tiennent davantage aux acteurs plutôt qu'au processus. En outre, l'Union européenne n'a pas mandat de remédier aux problèmes du fonctionnement démocratique au sein des Etats-membres. Si elle constitue le révélateur des insuffisances internes aux nations, elle n'en est pas la cause, et les transferts de compétences afférents à la poursuite de l'intégration régionale européenne renvoient au type de société qui se développe entre l'Etat-providence d'une part, et l'individualisme exacerbé par le système néo-libéral, notamment dans le cadre de la mondialisation.

La notion d'identité sous-tend également la question de la « **survie** » ou du « **déclin** » du groupe. Or, à l'intérieur de l'ensemble européen, la compétition fait parfois oublier

l'esprit de coopération et de solidarité intrinsèque à l'intégration régionale. En effet, le concept de « Communauté européenne » est fondé sur « la force d'une communauté de droits, l'exercice en commun de la souveraineté et le poids des éléments *fédéralistes* du processus de décision et d'action ». Un des principaux obstacles à l'avènement d'un sentiment d'appartenance et à la recherche d'une identité commune, tient au degré d'harmonisation souhaité par les Etats-membres, notamment en matière de frontières et de définition d'une politique étrangère commune.

Ainsi, l'Europe se construit comme un grand puzzle, en faisant face aux « défis de l'histoire ».

INTÉGRATION VERSUS COOPÉRATION

La guerre de Corée (1950-1953) a révélé le risque de voir basculer l'Asie dans le camp soviétique. C'est dans ce cadre géopolitique que les Nations Unies ont décidé de stabiliser la péninsule par un statu quo au niveau du 38^{ème} parallèle. Les Etats-Unis ayant pris la tête de la première opération militaire de maintien de la paix (Résolution 377 du 30 novembre 1950 de l'Assemblée générale, dite « Union pour le maintien de la paix », et connue sous le nom de Dean Acheson), ont alors souhaité réduire leur engagement en Europe par le **réarmement de l'Allemagne** de l'Ouest. Le traité de la *Communauté* Européenne de Défense (CED) fut signé à Paris, en 1952, par les six Etats-membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). La CED prévoyait la création d'une armée européenne intégrée, avec des institutions supranationales, notamment de commandement, calquées sur celles de la CECA, et financées par un budget commun. Rempart contre une éventuelle expansion soviétique, les termes du traité prévoyaient que toute agression contre un des membres de la CED entraîne aussitôt l'engagement de l'« armée européenne ». Mais en août 1954, l'Assemblée nationale française rejeta le texte, alors que les cinq partenaires de la France avaient ratifié le traité de Paris. Cet échec qui interrompit la construction politique et militaire du « vieux continent », devait remettre en cause durablement la conception supranationale de l'Europe.

Dans le discours prononcé en 1950, proposant la création de la CECA, Robert Schuman expliquait que « La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent »³ et pressentait la politique des petits pas qui serait le moteur de la construction européenne : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ». Ce sont également des changements institutionnels successifs qui présideront à la sécurité et à la défense de l'Europe, sous le parapluie protecteur de l'Alliance atlantique.

Indépendamment de l'échec relatif de la construction d'une défense européenne autonome, le processus d'adaptation des organisations internationales compétentes en matière de sécurité et de défense a évolué lentement. Durant la dernière décennie du

³ SCHUMAN, Robert (1950). *Déclaration du 9 mai*. Disponible sur : www. robert-schuman.eu/fr/déclaration-du- 9- mai- 1950

XX° siècle, avec la modification du contexte géostratégique en Europe et l'émergence progressive d'un monde multipolaire, un certain nombre de crises et de conflits contribuèrent à la consolidation du **concept d'Identité européenne de Sécurité et de Défense** (IESD), exprimé au sommet de l'Alliance, en 1991, à Rome. Il s'agissait pour les Européens de pouvoir assumer une **plus grande responsabilité** dans la prévention et la gestion des crises. La perspective atlanto-européiste faisait reposer l'IESD sur la construction d'un pilier européen au sein de l'Alliance, basé sur des principes de complémentarité et de transparence, mais qui réduisait les chances de développer une défense européenne autonome. C'est la réactivation de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui permit de jeter un pont entre les tendances centrifuges car elle fonctionnait à la fois comme pilier européen de la sécurité atlantique et comme bras armé de l'UE.

Malgré le traité de Maastricht (UE) et le renforcement opérationnel de l'UEO, la volonté politique fit défaut à l'avènement d'une défense européenne commune réalisée dans « la compréhension mutuelle et la confiance des deux côtés de l'Atlantique ». L'OTAN continua à jouer un rôle essentiel dans les conflits en Yougoslavie et au Kosovo. Ensuite, les élargissements vers l'Est nécessitèrent de préserver le lien transatlantique, surtout pour des raisons d'ordre politique. Cependant, ceci n'impliqua pas le rejet par les Etats européens d'une prise en charge à terme de leur propre défense. Ceci devait mener au sommet franco-britannique de Saint-Malo (1998), relançant la PESD, et au traité de Lisbonne, de 2009, ainsi qu'à l'intégration des organes opérationnels l'UEO au sein de l'UE.

Une identité de défense européenne?

Le traité de Lisbonne dote l'Union d'une personnalité juridique unique et crée un poste de président du Conseil européen élu, ce qui donne à l'Europe un cadre institutionnel plus stable et plus simple. Ce même traité renforce le rôle, respectivement, du Parlement européen et des parlements nationaux, et permet la nomination d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, également vice-président de la Commission, et qui est épaulé par le SEAE nouvellement créé. Cela renforce le poids, la cohérence et la visibilité de l'action extérieure de l'UE.

Ainsi, « Le traité de Lisbonne permet à l'Europe de se faire clairement entendre auprès de ses partenaires mondiaux. Il met sa puissance économique, politique, diplomatique et humanitaire au service de ses intérêts et de ses valeurs dans le monde, tout en respectant les intérêts particuliers des Etats membres en matière de politique étrangère »⁴. Il institue une dualité institutionnelle en matière de politique étrangère de sécurité et de défense : celle de l'UE et celle de ses Etats-membres. Qu'en est-il ainsi de l'« identité de défense européenne » ?

Comme cela a été précédemment mentionné, la naissance d'un sentiment européen constitue un substrat essentiel pour l'avenir de la défense européenne. L'absence d'un

⁴ *Traité de Lisbonne. Pour une Europe du XXI* ème siècle. Le Traité en bref. Disponible sur : europa.eu/lisbon treaty/glance/index fr.htm

intérêt commun clairement identifié entraînera toujours un écart de perception et des divergences dans la riposte. Le constat est simple à formuler : « l'articulation d'une véritable défense européenne se fera grâce à la composante défensive de l'UE »5. Déjà l'intervention de l'OTAN au Kosovo a démontré la nécessité de définir des principes communs aux Européens en matière de prévention et de gestion des crises, grâce à l'engagement de capacités militaires crédibles et intégrées, employées de conserve avec des capacités civiles. La pratique des opérations européennes récentes, dans le cadre de la PESD, mettent en avant l'importance de l'« approche globale » pour la résolution des crises, en faisant intervenir les capacités civiles et militaires tout au long de la genèse, de la gestion et de la sortie des crises. Néanmoins, ces opérations n'ont jamais été que des « opérations de gestion de crise », sans que cela ne soit péjoratif ni lié aux concepts de « Soft & Hard Power » ou à des risques « peu ou très élevés » (le spectre de la violence). Ce sont des opérations menées dans le cadre des missions dites de « Petersberg » (redéfinies dans le traité de Lisbonne), et non des opérations de recours à la force, en tant qu'outil de puissance de la dissuasion jusqu'à l'interposition, en passant par les opérations de paix et de défense du territoire ou d'intérêts vitaux.

Le concept de sécurité, au sens strict du terme, et plus particulièrement le concept de sécurité européenne, se base sur une série de valeurs communes telles que l'histoire, la culture, la civilisation et les institutions communes mais aussi et de surcroît sur une série d'intérêts communs à caractère géopolitique, économique et militaire. Mais il conviendrait d'éviter que la conception globale de la sécurité ne soit tributaire des intérêts de certains Etats risquant de récréer des zones d'influence politique et économique qui réanimeraient les divisions du passé.

*

Si la défense de l'Europe doit être d'abord l'affaire des Européens, le chemin est encore long afin de développer un outil militaire à la mesure des ambitions européennes. Cela n'est nullement contraire à la modernisation de l'Alliance et aux intérêts américains.

L'Europe a montré qu'elle aspire à une plus grande cohérence entre ses actions et ses institutions, qu'elle se veut plus solidaire et responsable. Toutefois la question reste posée : les Européens sont-ils conscients, dans leur ensemble, de leur vulnérabilité et du besoin de puissance au XXI^e siècle ? L'Europe devra s'affirmer dans un monde multipolaire face à de nouveaux acteurs qui acquièrent rapidement tous les éléments de la puissance étatique, y compris un outil militaire performant.

En renforçant l'identité de défense européenne, les politiques et les citoyens européens permettront à l'Union de continuer à jouer pleinement son rôle sur la scène internationale et à développer sa capacité pour contribuer à la paix et à la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. Or, l'absence de capacités militaires ne permet pas à la diplomatie européenne d'exercer pleinement son rôle. De

⁵ SAN JOSE ROCA, Monica, 1991. L'Identité européenne de sécurité et de défense. Disponible sur : www.nato.int/acad/fellow/97-99/sanjose.pdf

plus, il est indispensable de disposer rapidement de structures performantes de renseignement, d'une chaîne de décision et de commandement fiable ainsi que de moyens de coercition crédibles.

Le constat général, tiré d'une évolution historique sur plus de cinquante ans, a reçu, en mai 2013, une confirmation remarquable venant d'un pays-membre qui est dans une position charnière: la France vient en effet de publier un Livre blanc sur sa défense et sa sécurité qui doit attirer l'attention des autres Etats-membres comme des institutions de l'Union.

Placées dans une situation difficile quant à la poursuite de la politique nationale de défense en raison des contraintes budgétaires, les autorités françaises ont choisi sauvegarder les missions essentielles tout en soulignant dans le même temps la nécessité impérieuse d'une relance volontariste de la politique européenne de sécurité et de défense commune. La démarche d'ensemble se veut réaliste, les différences de perception entre Européens sont prises en compte, mais la montée des risques et des menaces amplifiés par la mondialisation (menaces asymétriques, piraterie, terrorisme, cyberespace, militarisation de l'espace, entre autres) conduisent les auteurs à recommander une prise de responsabilité croissante de l'Union européenne, présentée comme « l'une des seules organisations internationales multi-leviers ». Ils suggèrent notamment l'élaboration d'un Livre blanc sur la sécurité et la défense de l'Union.

Dégagée de la pression immédiate imposée par la longue crise de la zone euro, sollicitée désormais par la France et après avoir franchi l'échéance électorale de l'Allemagne, l'Union doit assumer pleinement le rendez-vous fixé pour le Conseil européen de décembre prochain.

THÈME 9 L'IDENTITÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE : UNE APPROCHE GLOBALE INCLUSIVE

S.E.M. l'Ambassadeur Nicolas PASCUAL DE LA PARTE

Expression de l'idée d'un continuum d'actions sur le triptyque gouvernance-sécuritédéveloppement, l'approche globale est devenue un élément structurant de l'action extérieure de l'Union européenne.

Deux principes fondamentaux doivent être respectés pour aboutir à une approche globale efficace :

- l'approche globale doit être inclusive : elle doit impliquer tous les acteurs et instruments envisagés par le traité de Lisbonne dans un cycle de gestion de crise (prévention/gestion/stabilisation) ; dans ce contexte, la Politique de sécurité et de défense commune occupe une place centrale ;
- **l'approche globale doit être équilibrée**: elle doit se traduire par une organisation institutionnelle européenne qui s'appuie sur des compétences et des capacités civiles et militaires solides, et favorise une synchronisation civilomilitaire, sans toutefois remettre en cause la spécificité des différents acteurs.

L'APPROCHE GLOBALE INCLUSIVE

Cette approche mobilise tous les acteurs et instruments européens, parmi lesquels ceux relevant de la Politique de sécurité et de défense commune.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne doit permettre à **l'ensemble des acteurs de l'UE** (Commission, SEAE, Etats-membres) la mise en œuvre d'une logique de coordination et de complémentarité des instruments. Parmi ces instruments, **les missions et opérations de la PSDC jouent un rôle central dans la réponse aux crises**. En effet, le recours à la PSDC présente trois principaux avantages :

- **visibilité** : les missions et opérations de la PSDC renforcent la visibilité de l'action extérieure de l'UE et garantissent une participation directe des Etatsmembres à sa mise en œuvre ;
- réactivité: l'UE a montré à plusieurs reprises, notamment lors du lancement de missions militaires, que la PSDC offre un ensemble de solutions pouvant être mobilisées rapidement;
- **flexibilité**: les missions et opérations de la PSDC peuvent être facilement adaptées aux différentes phases et à l'intensité d'une crise. *Pendant les phases critiques*, qui peuvent comprendre des oppositions armées entre belligérants ou un fort niveau d'insécurité, le recours à la PSDC, y compris par des moyens militaires robustes (cf. EUFOR Artemis, EUFOR Tchad/RCA), doit être l'élément

central de la réponse européenne aux crises, en facilitant également le recours aux Groupements tactiques en opération, et en poursuivant les travaux sur la planification et la conduite des opérations. Les missions et opérations de la PSDC peuvent en effet faciliter les conditions de stabilisation d'une région ou d'un pays (European Union Training Mission-EUTM, Somalie et Mali). En complément de la PSDC, il est possible de recourir à d'autres instruments européens, notamment financiers (Instrument de Stabilité, Fond Européen de Développement, Instrument Européen pour la Politique de Voisinage, Instrument de Coopération au Développement), afin de réunir progressivement les éléments d'une approche globale et utiliser ainsi pleinement le potentiel de l'UE.

Dans les autres phases, les missions de la PSDC peuvent être un élément de l'approche globale parmi d'autres instruments : dans la phase de prévention, elles peuvent jouer un rôle non négligeable de stabilisation régionale ou de renforcement des capacités d'Etats en situation de fragilité (cf. EUCAP Nestor et Niger) ; en aval, elles jouent souvent un rôle d'accompagnement dans la reconstruction, par exemple à travers la formation des forces de sécurité (cf. EUSEC et EUPOL RDC ou la future mission de soutien à la surveillance des frontières en Libye).

L'APPROCHE GLOBALE ÉQUILIBRÉE

L'approche globale équilibrée s'appuie sur un renforcement et une meilleure coordination de l'expertise militaire et civile de l'UE, pour améliorer la complémentarité entre actions civiles et militaires.

L'objectif doit être, dans un premier temps, de faire naître une grille de lecture commune entre les structures civiles et militaires, au travers d'outils d'appréciation commune de la situation et d'analyse de la réponse à y apporter, et ainsi faciliter l'interaction et le partage d'information entre services.

Dans ce contexte, les rôles des structures de gestion de crise doivent être renforcés, confirmés et clarifiés. L'absence de définition et de répartition claires des compétences de ces structures peut effectivement nuire à la cohérence d'ensemble de l'approche globale.

Les structures de gestion de crise du SEAE doivent ainsi conserver un *leadership* dans la formulation des options de réponse aux crises, en particulier dans les phases de haute intensité où les procédures de l'UE se doivent d'être particulièrement réactives pour accélérer la prise de décision. Il est également nécessaire d'affirmer leur place dans la phase de planification prudente et de confirmer dans ce cadre le rôle central et de facilitation exercé par la Direction de Planification et de Gestion des crises (CMPD). Enfin, il convient de valoriser et renforcer, dans ce cadre, l'expertise militaire du Centre d'Opérations, au-delà de la coordination des opérations dans la Corne de l'Afrique.

D'une manière générale, le SEAE doit mettre en place un système de mise à disposition d'experts européens, y compris militaires, qui met l'accent sur l'identification, la

formation, et le financement de l'expertise.

Pour aboutir à une approche globale opérationnelle, le SEAE, la Commission et les Etatsmembres peuvent s'inspirer de deux précédents :

- la Corne de l'Afrique, où l'opération Atalante a permis de lancer d'autres engagements opérationnels de la PSDC (EUTM Somalie et EUCAP Nestor) et de mobiliser des instruments spécifiques de la Commission pour le renforcement des capacités des Etats de la région (projets MARSIC et MASE⁶), pour ensuite définir une stratégie politique plus globale;
- **le Sahel**, où l'élaboration d'une stratégie globale de l'UE a précédé le lancement d'actions opérationnelles de la PSDC et de projets pilotés par la Commission. La définition d'une stratégie régionale ne doit cependant pas représenter un préalable systématique au lancement des actions de l'UE sur le terrain.

Il conviendrait que les Etats-membres de l'UE poursuivent leur réflexion sur les sujets suivants :

- la révision des structures de gestion de crise, y compris pour la planification et le commandement des opérations ;
- l'architecture financière des missions et opérations de la PSDC ;
- la mise en place d'un système commun d'appréciation intégrée de la situation ;
- le renforcement de l'expertise sécurité défense du SEAE, tant à l'échelon central qu'à celui des délégations de l'UE ;
- l'amélioration du fonctionnement des missions civiles de la PSDC.

⁶ MARSIC : « Amélioration de la sécurité et de la sûreté maritime par le partage de l'information et le renforcement des capacités », programme financé par l'instrument de stabilité.

THÈME 10 RENSEIGNEMENT ET CYBERESPACE

Général (2S) Éric DELL'ARIA

La réussite de toute politique extérieure, a fortiori s'agissant de questions de sécurité et de défense, est conditionnée par le recueil puis l'exploitation d'informations de qualité.

Depuis 2003, les conflits internationaux et en particulier les opérations auxquelles l'Union européenne a participé, ont mis en exergue l'importance capitale du domaine **Renseignement**, qui requiert des équipements de plus en plus sophistiqués, des effectifs toujours mieux formés, une interopérabilité obligée ainsi qu'une coordination et un échange d'informations constants.

Certes, le Renseignement est sans doute l'un des quelques domaines jalousement gardés par les États, la détention d'informations pertinentes permettant l'anticipation dans la réflexion et la planification, garante du succès de la manœuvre future.

Le Renseignement, essentiel pour la préservation des intérêts de l'Union, ne peut en aucun cas être sacrifié et les efforts le concernant en matière de Recherche et Développement (R&D) et de développement industriel, mais aussi de ressource humaine et de formation, doivent donc être énergiquement promus. Ayant des effets croisés avec la cyber-sécurité/cyber-défense, cette politique doit faire l'objet d'actions de même intensité.

RENSEIGNEMENT

Comme l'ont démontré les enseignements tirés des opérations les plus récentes, notamment terrestres (Balkans, Afrique, Afghanistan, sans négliger par ailleurs les actions de protection des routes maritimes), le besoin en renseignements délivrés spécialement par **les drones Moyenne Altitude Longue Endurance (MALE)** s'avère crucial. Or, cette capacité actuellement limitée au niveau européen, fait l'objet d'acquisitions « sur étagère » réduisant *de facto* la capacité d'autonomie de l'Union en cas de crise.

S'agissant de cette capacité critique, il est donc proposé, en faisant table rase des difficultés et incompréhensions passées, de **réactiver prioritairement un programme de drones MALE** dotés d'une capacité d'observation, puis selon les possibilités budgétaires, de capacités offensives, avec à terme, la mise en œuvre d'une flotte européenne. En termes opérationnels, ils pourraient également être utilisés, selon les équipements embarqués, tant pour des **missions proprement militaires** (en soutien d'actions armées dans certaines régions du monde où l'Union est désormais conduite à

intervenir) que **de police** dans le cadre de la lutte contre la grande criminalité (stupéfiants, trafic d'êtres humains, blanchiment, corruption).

La pleine efficacité du Centre de Situation (SitCen) repose d'abord sur un flux d'informations de qualité que lui transmettent les Etats-membres. Ceux-ci doivent mesurer tout l'intérêt qu'ils ont aujourd'hui à se coordonner de manière plus étroite et plus transparente face aux risques asymétriques. Un véritable Coordonnateur européen du Renseignement ayant autorité sur les diverses structures compétentes, pourrait être institué avec profit. La phase suivante consisterait à créer un Service du Renseignement européen, centralisant les informations reçues dans les divers domaines intéressant la Sécurité de l'Union et doté des moyens et personnels adéquats.

Dans cette logique, un programme européen de perfectionnement en matière de Renseignement devrait être établi en complément des formations reçues par les personnels spécialisés au plan national. A cet égard, il ne faut pas exclure la perspective d'un développement des coopérations avec l'OTAN, tout en étant conscients des difficultés d'ordre politique pouvant affecter des dossiers sensibles pour certains Etatsmembres des deux organisations.

Cyber-sécurité – Cyber-défense

Depuis la Stratégie européenne de sécurité de 2003 et le rapport d'étape de 2008, l'environnement international de l'Union européenne a notablement évolué en matière de technologies de l'information; leurs apports bénéfiques ont dans le même temps généré de nouveaux risques, parfois extrêmement dommageables pour les structures stratégiques nationales et communautaires. Dans le cyberespace, un adversaire le plus souvent sans visage peut mettre au point des modes d'intrusion de plus en plus perfectionnés, sources d'une course technologique désormais vitale en matière de parades et de ripostes, alors qu'un phasage précis paix-crise-guerre est devenu, dans ce contexte, très délicat à définir.

L'Union n'a ainsi d'autre alternative que la mise en place d'une cyber-stratégie européenne associant cyber-défense et lutte contre la cyber-criminalité sous toutes leurs formes : il s'agit d'inciter tous les acteurs à une meilleure prise de conscience des risques et d'instituer un « Coordonnateur à la cyber-sécurité », en charge d'une cyber-stratégie européenne, afin d'améliorer la réponse aux défis émergents en matière de R&D, de politique industrielle et de sécurité des systèmes d'information, tout en renforçant les capacités de l'Union en cyber-défense. Cette réponse doit reposer sur quatre piliers : la cohérence, la coordination, la coopération, les capacités.

- La cohérence : les parades exigent des moyens techniques mais aussi humains, certes coûteux, mais inévitables en dépit de la contrainte financière du moment, au risque de conséquences très lourdes pour les économies nationales, mais aussi pour la survie du modèle européen et la protection de ses structures. L'objectif est donc la mise en place d'une politique globale cohérente, conciliant l'attachement

aux notions de liberté et de prospérité avec toutefois la nécessité d'un contrôle rigoureux du cyberespace. A cet égard, il importe d'harmoniser les dispositions techniques majeures en matière de cyber-défense, en s'appuyant sur les outils juridiques existants tels que la Convention de Budapest sur la cyber-criminalité (2001), seul instrument international contraignant régulant le cyberespace, la directive sur la cyber-criminalité (2012) ainsi que d'autres textes pertinents à venir.

- La coordination apparaît comme une condition essentielle du succès, qu'elle s'applique à l'intergouvernemental, à l'institutionnel (Commission, groupe interservices du SEAE, Conseil, agences ou structures spécifiques telles que l'ENISA ou EUROPOL), entre les Etats et l'Union, mais aussi entre les secteurs public et privé ; il s'agit de couvrir le spectre le plus large possible en évitant les brèches du système de protection ainsi que des duplications coûteuses et inutiles. Un Coordonnateur à la cyber-sécurité trouverait ici toute sa pertinence, assurant l'animation et un suivi permanent de tout le domaine. S'agissant de la PSDC, le Comité politique et de sécurité (COPS) pourrait quant à lui jouer un rôle important, avec la désignation de points de contact permanents chargés de suivre plus particulièrement les dossiers de cyber-sécurité et de cyber-défense.
- La coopération est le corollaire de la coordination, impliquant une politique plus hardie d'échange de renseignements entre Etats lors de la gestion de crises et d'incidents, notamment pour la coopération transfrontalière ; il s'agit bien de protéger les Etats mais aussi les structures institutionnelles de l'Union, en travaillant en transparence avec d'autres organisations internationales, comme le centre d'excellence (COE) de l'OTAN en matière de cyber-défense ou INTERPOL.

S'agissant des capacités, il convient de soutenir avec force, au-delà des mots, les travaux et programmes en cours ou en voie d'élaboration, en leur donnant réellement les moyens financiers et humains d'aboutir :

- au plan conceptuel, notamment à l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) ;
- **au plan de la formation**, principalement en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) et de sécurité des systèmes d'information (SSI);
- **au plan opérationnel** par la mise en place généralisée de CERT (Computer Emergency Response Team/Equipe d'intervention informatique d'urgence) dédiés à la veille, à l'alerte et à la réponse aux incidents, mais aussi par le développement du Centre européen de lutte contre la cyber-criminalité (EC3) en lui adjoignant un volet Défense;
- en matière de R&D, accompagnant résolument l'AED dans ses missions ;
- **au plan industriel**, en assurant la promotion d'une industrie de cyber-sécurité et de TIC hautement compétitive.

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

THÈME 11 LA COOPERATION UE-OTAN DANS LA PERSPECTIVE DU MULTIPOLARISME

Général Giorgio SPAGNOL

Le nécessaire approfondissement de la coopération entre l'UE et l'OTAN a été réaffirmé à maintes occasions et au plus haut niveau de responsabilités des deux organisations. En effet, les défis du XXI^e siècle requièrent que cette relation se définisse sous la forme d'une complémentarité sauvegardant l'autonomie politique et stratégique des deux entités. La logique de l'élargissement et les « limites » géopolitiques de l'UE, les tropismes individuels des Etats-membres, la dépendance collective vis-à-vis des Etats-Unis, la réévaluation unilatérale des intérêts américains pivotant vers l'Asie-Pacifique et une extension géostratégique de l'Alliance atlantique vers l'Est, posent le problème de la mutation des rapports entre l'Union européenne et l'OTAN.

L'interdépendance et la complémentarité entre les systèmes atlantiste et européen devront respecter les conditions de l'autonomie de conception et décisionnelle de chacune des organisations. Dès lors, il conviendra de tenir compte de leurs spécificités institutionnelles comme de leurs orientations capacitaires et doctrinales. C'est dans cette perspective que doivent être analysées les formes de convergence possibles entre l'Union Européenne et l'OTAN. A ce titre, il conviendrait de :

- parvenir à une relation politique mieux structurée en intensifiant les consultations réciproques entre le COPS (Conseil de l'UE) et le Conseil de l'Atlantique Nord en matière d'interventions extérieures. Ainsi, un dialogue politique plus étroit pourrait déboucher sur une plus grande convergence concernant leurs partenariats respectifs avec la Russie, en direction de la Méditerranée, du Moyen-Orient et du Pacifique;
- réexaminer les concepts stratégiques de façon à ce qu'ils satisfassent à des ambitions différentes en matière de légitimité (mandat ou absence de mandat des Nations Unies) ou de gestion de crise (interventions militaires ou missions civilomilitaires ou opérations de maintien de la paix dites « de Petersberg »). Ce réexamen commun doit permettre aux deux organisations de résoudre le défi des capacités militaires pour les opérations menées séparément par les deux organisations. L'objectif consiste à arrêter la redondance des capacités et des programmes, en développant des synergies et une plus grande disponibilité et flexibilité des cadres d'engagement.

Les arrangements dits de « Berlin Plus », en vertu desquels l'OTAN met à disposition de l'UE ses moyens et capacités, ne doivent pas constituer le seul cadre de la relation UE-OTAN. En tant que structures sécuritaires fondées sur des forces nationales, engagées selon des modalités intergouvernementales et de finalités et d'intérêts souvent concurrentiels, celles-ci gagneraient à :

- mieux calibrer les instruments civils et militaires de l'UE et de l'OTAN, dans une approche globale de la gestion de crises ;
- hiérarchiser les priorités de manière à ce que les ressources dont l'UE et l'OTAN disposent, soient affectées à une planification commune des objectifs et des besoins.

Le rééquilibrage nécessaire entre l'UE et l'OTAN est marqué par la surcapacité des Etats-Unis au sein de l'OTAN et par l'insuffisante intégration politique des Etats-membres de l'Union européenne. Compte tenu du fait que toute opération de sécurité future requerra de larges capacités civiles et militaires, allant de l'intervention militaire à la reconstruction, la relation entre l'UE et l'OTAN devrait être repensée en fonction :

- du déséquilibre de puissance générateur de déresponsabilisation de l'UE vis-à-vis des Etats-Unis, et de la sujétion capacitaire de l'Union européenne ;
- des dépenses de défense proportionnelles aux responsabilités assumées par chacune des rives de l'Atlantique ;
- de la coopération pour la répartition des tâches civiles et militaires, afin que l'OTAN n'endosse pas la charge militaire et l'UE le seul rôle civil. Par contre, il conviendrait de parvenir à une « approche globale » dans laquelle chaque institution fournirait des capacités adaptées au regard de missions spécifiques. Le partage d'une « lecture commune » des menaces et des risques du système multipolaire et de l'importance des sous-systèmes régionaux pour la sécurité de l'UE devrait être la condition préalable de cette complémentarité et de la différenciation des rôles.

L'Union européenne restera le partenaire indispensable des Etats-Unis à l'échelle globale à condition de peser politiquement sur les décisions américaines. Par ailleurs, cette lecture commune devrait être acquise préalablement, en toute indépendance et autonomie au sein de l'UE.

En effet, l'UE, l'OTAN et les Etats-Unis ont des intérêts politiques similaires voire communs, même s'ils poursuivent des objectifs et des stratégies différentes. Une coopération plus étroite entre l'OTAN et l'Union européenne correspond à un lien éprouvé et historique entre l'Europe et les Etats-Unis. Ces deux pôles civilisationnels apparaissent comme homogènes et non conjoncturels. Cependant, dans un système international différencié et multipolaire, la possibilité d'action des Etats-membres de l'Union européenne et de ces mêmes Etats avec les Américains, les Canadiens et les Turcs, dans l'OTAN, offre des perspectives stratégiques en termes d'équilibre de la puissance, de stratégie globale et de *leadership* régional et mondial.

De l'approche multipolaire pourrait résulter une coopération approfondie entre les deux acteurs majeurs du camp occidental, traitant d'enjeux et de risques, tels que le changement climatique, la sécurité énergétique, la sécurité alimentaire, la prolifération des ADM et d'autres questions globales dont la refonte des Nations Unies tant recherchée. Les améliorations de la coopération entre l'UE et l'OTAN et l'identification d'objectifs sécuritaires communs pourraient participer parallèlement à la stabilisation hiérarchique des relations multipolaires.

Puisque l'évidente convergence des grands intérêts stratégiques ne fait pas véritablement débat, la vraie difficulté reste celle de la mise en oeuvre. Celle-ci rencontre en effet de sérieux obstacles :

- les désaccords politiques de circonstance sont une entrave persistante. La tension turco-chypriote pèse lourdement sur la relation Union européenne-OTAN. Il en résulte depuis trop longtemps une perte collective d'efficacité sans commune mesure avec la cause originelle ;
- les débats traditionnels au sein des Etats-membres de l'une et l'autre organisation quant aux priorités respectives que chacun entend définir entre l'Union et l'Alliance doivent également être surmontés, car ils sont dépassés à bien des égards. Avec plus de vingt ans de recul, il faut les considérer comme participant à la phase d'ajustement inhérente à l'après-guerre froide, période désormais terminée. Après l'Afghanistan, la relation entre l'Union et l'OTAN doit être réexaminée dans le contexte d'un monde instable, voire anomique, qui nécessite de nouveaux investissements en matière de sécurité et de défense, aussi efficaces que possible dans un contexte budgétaire difficile.

Dans ces conditions, le seul moyen de sortir de ces débats périmés est le choix de la complémentarité UE-OTAN dans une logique "gagnant-gagnant". Notre continent a plus que jamais besoin d'une Union plus ambitieuse dans la défense de ses intérêts fondamentaux et d'une OTAN plus concentrée sur les nouvelles configurations militaires et sécuritaires. Plutôt que d'ouvrir un nouveau débat sur un modèle idéal de coopération, le renforcement de la relation entre les deux organisations peut être engagé sans délai et de façon concrète à partir d'une impulsion conjointe et coordonnée des plus hautes autorités politiques, désormais pressées par l'urgence.

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

THÈME 12 DE L'IDENTITÉ À LA PERSONNALITÉ POLITIQUE EUROPÉENNE

Jacques KELLER-NOELLET Ayda KAPLAN Leonardo NICOLIA Lino FRANCESCON

La réflexion sur l'identité européenne a commencé très tôt. Les précurseurs des XVIII^e et XIX^e siècles prônèrent, à la manière des utopistes, un grand dessein européen censé procurer la paix perpétuelle et universelle. Il s'agissait d'ailleurs plus d'un souci d'unité que d'une recherche d'identité. La véritable quête identitaire se précisera après la première guerre mondiale. Jusque là, l'Europe assimilée à la civilisation, avait plus ou moins coïncidé avec le monde vu comme son prolongement. C'est le premier conflit mondial qui a conduit l'Europe à s'interroger sur elle-même, sur sa singularité et sa place parmi les nations. Cette réflexion menée dans les milieux intellectuels se développera parallèlement aux premières tentatives d'organisation politique du continent sous l'égide de la SDN avec l'issue tragique que l'on sait. L'après-guerre verra le retour de l'idée européenne sous la forme plus prosaïque d'une communauté d'intérêts matériels organisée autour d'un marché commun. Le succès de cette approche et l'intégration croissante des économies remettra à l'ordre du jour les interrogations existentielles sur l'identité européenne à mesure que la Communauté originelle évoluera vers une union politique et que le citoyen, d'abord indifférent, se sentira de plus en plus directement concerné.

Il n'est pas lieu ici d'entrer dans un débat abstrait sur le concept d'identité. On s'efforcera plutôt à partir d'éléments factuels de cerner une réalité complexe et contradictoire pour tenter d'en tirer quelques conclusions pratiques sur la place de l'identité européenne dans le débat d'aujourd'hui et son rôle à l'avenir.

Qu'entend-on par identité européenne ?

Il existe d'abord une **identité passive** façonnée par des données objectives comme la géographie, l'histoire, la religion, les valeurs, la culture, des destins liés au-delà des conflits passés – et d'une certaine façon par ces conflits – qui procurent le sentiment intuitif d'appartenance à une même communauté. Sur cette trame se greffe une **identité active** qui est la résultante du volontarisme des Etats et de l'action induite de l'UE : consécration de valeurs partagées ou acquises (l'esprit de compromis), cadre institutionnel commun, convergence résultant de la coordination des politiques et de l'harmonisation des législations, auxquels s'ajoute la reconnaissance d'une amorce de citoyenneté européenne.

Parallèlement à l'émergence d'une identité européenne, les identités nationales restent

bien vivantes dans les **faits** mais aussi en **droit** puisque la lettre des traités reconnaît clairement leur existence et même, à bien des égards, leur prééminence en application du principe qui veut que l'Union se construise dans le respect scrupuleux des diversités nationales, considérées comme une richesse collective.

La coexistence de deux types d'identités, à la fois complémentaires et concurrentes — donne à l'identité européenne une **singularité** que l'on ne peut ignorer sous peine de déni de réalité. C'est d'abord sur cette singularité qu'il est proposé de centrer la réflexion pour montrer ensuite les déboires auxquels s'exposerait une conception mal comprise de l'identité et, enfin, d'explorer les voies possibles d'une affirmation croissante de la **personnalité européenne** dans une dialectique constructive avec les identités nationales.

LA SINGULARITÉ DE L'IDENTITÉ EUROPÉENNE

En l'état actuel de l'intégration du continent, **l'identité européenne est seconde** par rapport aux identités nationales. En effet, si chronologiquement l'héritage culturel commun préexiste à la formation des Etats-nations, ces derniers précèdent l'identité européenne « constituée » telle qu'elle résulte des traités et, dans ce sens, on peut dire que l'identité européenne procède des Etats. Ainsi, l'Union n'agit – et donc n'existe – que dans les limites des compétences que les Etats-membres lui ont attribuées et il n'existe pas de citoyenneté européenne qui ne soit d'abord fondée sur la citoyenneté nationale. On pourrait multiplier les exemples. Il est intéressant de noter que cette secondarité n'a pas nécessairement de connotation péjorative si l'on admet comme Rémy Brague que la secondarité est précisément l'une des caractéristiques originelles de la culture européenne, fondée sur la romanité (seconde par rapport aux Grecs) et sur le christianisme (second par rapport à l'Ancien Testament).

Seconde conceptuellement, l'identité européenne se distingue aussi en ce qu'elle est éclatée alors que l'identité nationale forme un bloc indissociable. Cet éclatement se manifeste de deux manières : d'une part, l'intensité identitaire varie selon les domaines considérés (par ordre décroissant d'intensité dans l'UE : le commerce, le marché intérieur, l'environnement, le social, la politique étrangère et de défense...). D'autre part, l'intensité identitaire peut varier considérablement selon les Etats-membres en fonction de leur adhésion ou non à des cercles plus intégrés comme l'Eurogroup ou Schengen, dans des domaines de plus en plus proches des compétences régaliennes.

Enfin, l'identité européenne souffre de **l'incomplétude** du projet sur lequel elle se fonde, ce qui nuit gravement au sentiment d'appartenance. En effet, comment demander au citoyen de se reconnaître dans une entité aux frontières encore floues et aux finalités de plus en plus controversées. L'absence de réponses claires à ces questions existentielles constitue certainement aujourd'hui un obstacle majeur à l'adhésion populaire au projet européen, source principale d'identité.

⁷ Cf. article 5 § .2 du traité sur l'Union européenne.

⁸ Cf. Brague, R., La voie romaine, Paris, Critérion, 1992.

LES IMPASSES

La singularité de l'identité européenne impose d'en user judicieusement afin d'éviter des malentendus et des désillusions préjudiciables au rôle positif qui doit être le sien.

Il importe d'abord de résister aux tentations récurrentes d'une **définition officielle** de l'identité européenne. Outre l'intérêt pratique limité d'une telle définition canonique, l'âpreté des débats sur le préambule de feue la Constitution à propos des racines chrétiennes de l'Europe, a montré les dangers d'une telle entreprise nécessairement réductrice, source de malentendus, de frustrations et de frictions stériles. En effet, si l'héritage spirituel et culturel commun est bien réel, il se décline selon des sensibilités très différentes forgées par l'histoire, la géographie et les évolutions propres à chaque nation en relation, entre autres, avec les phénomènes migratoires.

En second lieu, l'identité européenne ne peut se couler dans le même schéma que l'identité nationale quelle que soit la tentation du **mimétisme institutionnel** prôné par certains. Les tentatives périodiques d'afficher de soi-disant marqueurs formels du fédéralisme comme **constitution**, **gouvernement ou ministre**, ont mobilisé beaucoup de vaines énergies et ont finalement échoué. Sur le fond, des idées comme l'élection du président de la Commission au suffrage universel direct ou la transformation du Conseil en simple chambre haute, participent du même mirage. Vouloir assimiler l'UE à un Etatnation ne constitue pas une réponse adéquate à la quête identitaire et vouloir jouer avec les mots ne peut être qu'une source de graves malentendus⁹. Des **symboles** comme le drapeau ou l'hymne européen peuvent évoquer l'existence superficielle d'une communauté de destin, mais ils ne peuvent, à eux seuls, générer une identité commune. Chaque pays garde sa propre mythologie enracinée dans le récit des événements qui ont soudé la nation¹⁰ et une authentique mythologie européenne mettra encore beaucoup de temps à émerger.

Il faut admettre enfin que l'expression la plus élevée d'une véritable identité européenne, à savoir **l'identité politique**, indispensable à l'achèvement du processus, est encore dans les limbes. Quoi que pensent certains bons esprits, la mise en place d'un fédéralisme intégral avec toutes les conséquences qui en découlent, condition *sine qua non* de la création d'une authentique identité, n'est pas à l'ordre du jour. Le référentiel politique reste essentiellement national : il n'existe pas à ce jour de *demos*, ni de légitimité ou espace démocratique européen digne de ce nom. Jacques Delors – comme à sa manière la Cour constitutionnelle de Karlsruhe – l'a bien compris, lui qui avait proposé de qualifier l'Union de **fédération d'Etats-nations** (oxymore significatif qui oblige à la conciliation permanente de deux réalités contradictoires œuvrant dans le même espace politique).

Jürgen Habermas a tenté de contourner la difficulté en suggérant de dissocier citoyenneté politique et identité nationale pour leur substituer le concept de **patriotisme**

⁹ Albert Camus disait que « mal nommer les choses ajoute à la misère du monde ». Cf. Camus, A., *Œuvres complètes*, Paris, La Pléiade, Tome 1, p. 908.

¹⁰ Pour Renan l'identité naît, entre autres, du fait d'avoir vécu et souffert ensemble.

constitutionnel fondé non plus sur une identité culturelle introuvable mais sur des principes à caractère universel comme la démocratie et l'état de droit. Pour séduisante qu'elle soit, cette approche sous-estime gravement le poids des idiosyncrasies nationales et ne constitue pas une réponse réaliste aux défis présents et à venir de la construction européenne¹¹. On pourrait même soutenir que la vision d'Habermas, non dénuée d'irénisme, s'explique largement par la nationalité de son promoteur marqué par l'épisode national socialiste, démontrant ainsi, à son corps défendant, combien le poids des identités nationales reste décisif dans l'appréhension de la réalité politique européenne.

LES VOIES D'UNE AFFIRMATION DE L'IDENTITÉ EUROPÉENNE

Les caractéristiques propres à **l'identité européenne** étant posées et ses limites analysées (du moins à ce stade du développement de l'Union), il importe d'examiner comment – à l'intérieur de ces limites – la renforcer et en tirer le meilleur parti.

Pour s'affirmer, l'identité européenne doit s'insérer dans un **continuum de quatre identités** en interaction constante : l'identité régionale, l'identité nationale, l'identité européenne et le « village global ». Renforcer l'identité européenne, c'est d'abord et avant tout reconnaître que la **dimension européenne** s'impose de plus en plus comme une nécessité au niveau des autres échelons et faire en sorte que chaque identité s'enracine dans l'échelon précédent pour mieux en constituer le prolongement.

Au niveau politique, cette approche doit se combiner avec une **imbrication croissante entre identité européenne et identité nationale dans un espace public partagé**. Les Etats-nations ne peuvent et ne pourront pendant longtemps encore se fondre dans le creuset de l'Union. Par contre la dimension européenne peut et doit imprégner si intimement la vie publique des Etats – y compris dans leur options politiques essentielles – que les deux identités tendront ponctuellement à se confondre. C'est cette approche par imprégnation (ou appropriation) qui est à la base de la démarche actuelle dans le domaine de la gouvernance économique. La règle d'or en matière de discipline budgétaire – à inscrire impérativement dans l'ordre constitutionnel national – en est la manifestation la plus tangible comme le sont les récentes propositions du président du Conseil européen sur la contractualisation du soutien de l'UE aux réformes structurelles dans les Etats-membres (fiscal capacity).

Une autre voie du renforcement de l'identité européenne dans le respect des identités nationales est celle de la **différenciation** des ambitions, pratiquée depuis longtemps avec un certain succès sous différentes formes (cercles pionniers structurés ou coopérations renforcées ponctuelles). Cette technique, à condition de s'inscrire dans une démarche convergente et inclusive (qui exclut l'Europe à la carte) reste, aujourd'hui comme hier, un des moyens privilégiés d'accommoder positivement les **écarts d'identités** par rapport à l'identité commune (la notion *d'écart* étant une autre manière – moins radicale de considérer les identités nationales).

76

¹¹ Habermas, J., La constitution de l'Europe, Paris, NRF Essais, Gallimard, 2012.

Une dernière manière, enfin, d'imprégner la vie politique nationale de la nécessaire dimension européenne vue comme un plus, consisterait à mieux articuler l'organisation des pouvoirs publics nationaux avec le système institutionnel de l'UE. Les expériences dans ce sens visant à la collaboration entre parlements nationaux et Parlement européen pour l'application de la règle de subsidiarité ne sont pas pleinement convaincantes, et c'est l'ensemble de la problématique qui mériterait d'être repensé pour trouver des solutions à la fois plus efficaces et propres à ancrer la légitimité de l'Union dans le fait national. Dans le même esprit, afin de renforcer la légitimité démocratique de la Commission, on pourrait utilement s'interroger sur l'intérêt d'élargir le collège électoral de son président, au-delà des membres du Parlement européen, sans pour autant aller jusqu'au suffrage universel direct.

Il existe un décalage anormal entre l'évidente communauté d'intérêts des nations du continent et la faible conscience qu'en a le citoyen, d'où le désenchantement croissant, voire l'hostilité vis-à-vis de l'UE. La responsabilité en est multiple : langue de bois des politiciens, EU trop souvent considérée comme bouc émissaire mais aussi attentes déçues ou craintes dérivées de visions utopiques déconnectés du principe de réalité. Il est indispensable pour les responsables politiques de tenir au citoyen un langage de vérité, de sorte que **l'identité perçue** soit au plus près de **l'identité réelle** telle qu'elle résulte de l'interdépendance croissante entre les nations du continent.

L'IDENTITÉ EXTÉRIEURE

Si le profil extérieur de l'UE est sorti de l'anonymat suite au traité de Lisbonne, il reste encore très flou, alors que, paradoxalement, la Politique étrangère et de sécurité commune devrait être le **champ privilégié** du renforcement de l'identité européenne. A l'échelle du monde, seule l'UE est capable de peser sur les grands équilibres, mais un minimum d'identité est indispensable à la crédibilité de l'action extérieure laquelle a besoin de visibilité, de représentation et d'incarnation (le visage et la voix). Mais aussi parce que les réticences de l'opinion publique à l'affirmation du rôle extérieur de l'UE sont bien moindres que celles concernant certaines politiques intérieures, dont le caractère intrusif est de plus en plus ouvertement critiqué. On peut même dire qu'une large majorité de citoyens apporte un soutien de principe à une authentique Politique étrangère et de sécurité commune.

Ce décalage positif dans l'opinion publique devrait être mis à profit pour donner à l'identité extérieure une longueur d'avance afin de conférer à l'Union le rôle de **pôle structurant** qui lui revient naturellement sur la scène internationale. Le renforcement de l'identité extérieure passe par l'installation d'un *leadership* reconnu, l'élaboration d'un véritable corps de doctrine stratégique identifiant de manière réaliste et décomplexée les intérêts communs de l'Union, ainsi que la mise à disposition des instruments nécessaires au niveau de la conception, de la décision et de l'action sur le terrain, grâce notamment à la mutualisation des moyens.

Entre la personnalité juridique de l'UE, utile mais purement fonctionnelle, et l'amorce très imparfaite d'une identité politique européenne, il y a place dans le domaine extérieur pour le développement d'une **personnalité politique européenne** forte, capable d'assumer par la voix de ses propres organes ou par le canal des Etats, la responsabilité spécifique qui revient au vieux continent – UE et nations confondues – dans le jeu international. Cette notion de personnalité politique européenne peut même s'étendre à la **sphère intérieure** pour caractériser les manifestations de l'identité nationale et de l'identité européenne chaque fois que ces deux réalités – pour l'heure irréductibles – œuvrent de concert, ce qui est souvent le cas, par exemple, dans l'enceinte du Conseil européen¹².

L'identité européenne est aussi évidente dans sa perception autant intuitive qu'évanescente, lorsqu'on tente de l'appréhender de manière rhétorique ou de l'instrumentaliser pour l'action. Il en résulte que le concept d'identité européenne – avec ses contradictions et ses trompe-l'œil – n'apporte que peu au débat d'aujourd'hui sur les enjeux concrets de la construction européenne.

L'identité européenne est la résultante d'une multitude de facteurs agissant dans le temps et dans l'espace. C'est donc au niveau de chacun de ces facteurs que la réflexion doit se concentrer, qu'il s'agisse des valeurs et des finalités de l'Union, de ses frontières et de son voisinage, de la définition sans complexe de ses intérêts supérieurs, de l'optimisation de son système institutionnel ou de la question cruciale du *leadership*. La prise de position récente d'un Etat-membre à la fois central et à la marge, comme l'évolution inéluctable des Dix-sept de l'Eurogroupe, devrait *nolens volens* forcer un débat sur ces questions-clés dans les années à venir. On y parlera sans doute beaucoup d'identité européenne sans qu'il soit jamais nécessaire de la définir ou même de la nommer, un peu comme monsieur Jourdain faisait de la prose sans le savoir.

¹² Cf. en ce sens, van Middelaar, L., Le passage à l'Europe, Paris, NRF Idées, Gallimard, 2012.

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE

THÈME 13 LA QUESTION DU LEADERSHIP EUROPÉEN

Irnerio SEMINATORE Hubert FABRE

L'Europe a besoin de *leadership* qui constitue le principe de base de toute construction politique disposant d'une capacité à intervenir sur la scène planétaire. Le *leadership* se définit par ses atouts stratégiques et par sa capacité à orienter l'avenir et à transformer les objectifs de pouvoir à des fins de succès politique.

L'absence de chef de file affaiblit l'Europe dans un monde multipolaire où l'unité du commandement relève de la plus haute fonction stratégique. Celle-ci a pour tâche de concevoir et de mettre en œuvre une architecture de systèmes défensifs hiérarchisés, intégrée à un seul pôle de décision. Planifier les seuils de la dissuasion, les niveaux de la stabilité ou les priorités des engagements et de la logique de préemption aux deux grandes échelles du monde, système planétaire et aires régionales, relèvent des atouts stratégiques du *leadership*.

Le contexte international, où le rôle des alliances demeure plus important que celui de l'intégration, impose à l'UE un noyau restreint et central de direction politique. Ainsi, c'est dans un horizon planétaire qu'un noyau fédérateur continental apparaît nécessaire pour organiser une forme plus politique d'intégration.

LE « NOYAU FÉDÉRATEUR » DU LEADERSHIP EUROPÉEN

Entre les sous-ensembles européens (anglo-saxon, germano-latin et slave) et leurs variantes, comment faire face au risque de désarticulation du système institutionnel sans un noyau fédérateur identifiable ?

En Europe, le *leadership*, exigence capitale de l'action politique, doit reposer sur un directoire stable conforté par le soutien d'un nombre ouvert d'autres membres. Car sans un noyau fédérateur essentiel, présenté par le passé comme le « noyau dur » et remontant à l'entente de 1963 entre de Gaulle et Adenauer, il ne peut y avoir d'exécutif réel, de responsabilité et de légitimité autres qu'apparentes. Dans l'Europe des Vingt-sept, cela implique de trouver un terrain d'entente, un espace de compensation qui ne néglige pas les intérêts des autres Etats membres afin de renforcer la légitimité des décisions et des actions qui en résultent.

Mais l'indépendance de l'Europe implique de la part de ses membres de se sentir investis du destin de la « chose commune » et de comprendre que face à la multiplication de menaces globales et complexes, il n'existe pas d'alternatives à l'Europe. A ce titre, les

deux modalités d'intégration reconnues par le traité de Maastricht, la communauté d'action et la communauté des valeurs, représentent le noyau d'impulsion et de direction continentale, indispensable à l'engagement dans un monde fondé sur l'exercice des souverainetés.

Le « noyau fédérateur » ou « noyau dur » est un concept politique qui exprime l'exercice d'un rôle d'orientation et d'un interventionnisme politique nécessaire au renforcement des institutions, à une Europe plus intégrée politiquement. Le concept n'est pas seulement technico-institutionnel mais aussi géopolitique et stratégique. Lorsqu'il émerge en 1994, il repose sur l'association fédératrice de la France et de l'Allemagne et préfigure une dynamique politique du pouvoir face à l'équilibre asymétrique entre Etats-membres, fédérant les sous-ensembles variables de « l'Europe de la solidarité », de « l'Europe des politiques communes », de « l'Europe de la sécurité et de la politique étrangère ».

A la lumière de la crise actuelle et de celles du passé, dictées par l'effondrement de l'Union soviétique, et malgré les rapprochements sporadiques entre la France et le Royaume-Uni sur les questions de défense (accords de Lancaster House, Libye, Mali), les réflexions sur l'avenir de l'Europe demeurent indissociables du rôle de l'Allemagne, de la conscience historique que cette dernière nourrit aujourd'hui d'elle-même, de son rang et de sa nouvelle puissance.

Pour que l'Europe puisse accéder au rôle de partenaire d'une communauté d'intérêts partagés avec l'Amérique, un noyau fédérateur européen est indispensable afin de définir un objectif stratégique commun.

LE DEVENIR DU LEADERSHIP EURO-AMÉRICAIN

Au cours de la métamorphose du système bipolaire en un système multipolaire, l'Europe a entériné les objectifs de sécurité et la vision du système international de l'Amérique. Pourtant, la double logique de primauté et de *leadership*, de tradition et de culture américaines, subit une érosion progressive. Aussi, depuis la fin de la bipolarité, l'unité de l'Occident ne peut être préservée que par l'exercice d'un noyau fédérateur cooptatif et d'une hégémonie ouverte.

L'exercice du *leadership* mondial de l'Occident ne peut exister que s'il est fondé, comme le rappelait Thucydide, sur le ralliement des alliés. Ainsi, pour les Etats-Unis, l'impératif d'une stratégie d'alliance permanente avec l'Europe demeure essentiel.

Malgré la rationalisation de la présence américaine en Europe, la coopération opérationnelle entre les Etats-Unis et l'Europe relève encore d'un intérêt réciproque pour la sécurité des deux piliers de l'Occident. Les récentes interventions en Libye et au Mali, loin de contrarier le lien transatlantique, ont démontré la nécessité de l'interopérabilité entre les appareils de sécurité et de défense européens et américains.

Les hypothèses séduisantes d'alliances avec les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine,

Afrique du Sud), ou les pays émergents et autres regroupements multilatéraux avec lesquels l'UE entretient des relations formelles, ne pourront se stabiliser en pôles de pouvoir et donc en capacités et en forces d'action. Derrière des formes de consensus artificiels, l'Europe doit accepter le retour à des disparités de puissance et à des jeux d'influence classiques, en évitant la « balkanisation » des deux hémisphères.

Or, la survie de l'Occident face à l'hétérogénéité croissante d'un univers extérieur hostile et aux défis immenses de l'écosystème, dépend de plus en plus de la parenté des deux ensembles semi universels, l'Europe et l'Amérique, et de leur capacité à répondre à des problèmes globaux et complexes. L'indifférence réciproque de leurs intérêts à long terme les conduiraient à un déclin civilisationnel, compromettant l'émergence d'un monde plus stable.

L'interconnexion croissante de la mondialisation et de l'équilibre des puissances rend inconcevable que l'Europe et l'Amérique puissent vivre avec des divergences essentielles sans avoir à réexaminer l'ensemble de leurs politiques. Elles doivent s'entendre sur des points fondamentaux afin de reconstruire, de stabiliser et d'accroître la gouvernabilité du système et d'en réduire la complexité et la dangerosité.

CELLULE DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE DE HAUT-NIVEAU

THÈME 14 CORRÉLATIONS HISTORIQUES ENTRE LES CONFLITS ET L'ÉCONOMIE DE LA DÉFENSE

Christian SCHMIDT - Amiral Jean DUFOURCQ

La crise qui frappe le monde depuis 2008 a commencé par des troubles financiers engendrés par des spéculations immobilières (crise des *subprimes* initiée aux Etats-Unis en 2007). Ces perturbations ont rapidement frappé les banques (crise de liquidité puis de solvabilité), avant de mettre en péril le financement de certains Etats très endettés (crise des dettes souveraines). C'est aujourd'hui l'ensemble des activités économiques qui se trouvent affectées, en particulier en Europe (crise économique). Cet enchaînement pourrait prochainement menacer la sphère politique, voire même certains des équilibres géopolitiques fragiles.

L'ensemble des facteurs qui ont été rappelés fait des budgets de défense une véritable pierre angulaire de cette situation de crise. Les budgets de défense se trouvent, en effet, à l'exacte interface entre les dimensions économiques et géostratégiques de la crise. Une réflexion menée sur ses propriétés et sur son rôle s'impose aujourd'hui au niveau européen; d'abord parce que l'Europe apparaît en première ligne, ensuite parce que son effort en matière de défense se trouve éclaté entre les budgets nationaux des pays qui la composent.

LES MESSAGES CONTRADICTOIRES DE L'HISTOIRE

Depuis les célèbres travaux de Kondratieff sur les cycles longs en économie, plusieurs historiens de l'économie se sont penchés sur les relations entre les cycles économiques et les guerres. De manière générale, ils ont validé l'hypothèse selon laquelle les guerres sont plus nombreuses, leur intensité plus fortes durant les phases ascendantes que durant les phases descendantes des cycles économiques de longues périodes (surtout dans la seconde partie des phases ascendantes). En phase ascendante, la croissance favorise les innovations et les transformations de toutes sortes. Elle s'accompagne le plus souvent d'une augmentation des dépenses publiques et, en particulier, des budgets militaires. On peut, dès lors, soutenir, au moins dans une perspective d'histoire longue, que les dépenses militaires qui précédent et financent les guerres, participent directement aux dynamiques de croissance et contribuent à peser significativement sur l'endettement des Etats. Elles auraient donc un double effet économique, stimulant pour l'investissement, à travers les commandes publiques du secteur militaire mais déséquilibrant pour les finances publiques, principalement dans le cas de guerres ou d'opérations extérieures prolongées.

De nombreuses recherches ont été effectuées, jusqu'à une période récente, pour préciser l'impact des dépenses militaires sur la croissance économique. Elles ont abouti à des

résultats contrastés¹³. En dépit des progrès réalisés en matière de techniques statistiques, l'approche macroéconomique adoptée par une majorité d'études économétriques apparaît trop globale pour permettre de dégager l'impact réel des singularités des budgets de défense sur l'activité économique des pays considérés.

Dans le monde occidental un constat s'impose globalement : tous les budgets militaires des grands pays occidentaux ont régulièrement baissé en termes de pourcentage de leur PIB depuis les vingt dernières années. Ainsi aux Etats-Unis, cette part qui représentait encore plus de 6% à la fin des années 1980, ne représente maintenant qu'un peu moins de 3,5%; la France est passée, pour les mêmes périodes, de près de 4% à moins de 2%, la Grande-Bretagne de plus de 4% à un peu plus de 2%, et l'Allemagne de plus de 3% à moins de 1,5%¹⁴.

En revanche, peu de travaux ont porté sur les liens entre les dépenses de défense et les crises des dettes publiques. Toutefois, on notera plusieurs observations dans les publications de Reinhardt et Rogoff sur l'historique des crises de la dette extérieure et des défauts de paiement au niveau mondial¹⁵. D'abord, des cycles de crises de dettes extérieures s'inscrivent, au XIX^e siècle, durant les phases ascendantes des cycles longs de Kondratieff. Ensuite, dans la période contemporaine, les pics enregistrés dans les années 1980 et à la fin des années 1990 dans des pays émergents d'Amérique latine (1982-1984), puis en Asie (1997-1998), ne traduisent aucune relation significative avec une hausse des dépenses de défense dans les pays concernés. Quant à la crise actuelle des dettes souveraines en Europe, il est clair qu'elle a entraîné des coupes drastiques dans la plupart des pays où elle a éclaté, à l'exception de l'Allemagne et, à une autre échelle, du Portugal. Ainsi, des différences sensibles sont observées d'un pays à l'autre, qui ne s'expliquent ni par les montants ni par les structures des dettes considérées.

_

¹³ Pour une discussion méthodologique de l'impact des dépenses de défense sur la croissance économique cf. notamment, Smith Dunne, JP., Smith, R., Willenbockel, D., « models of military expenditures and growth: a critical view », *Defense and Peace Economics*, 16 (2005). Sur l'application aux pays européens cf. Kollias, C., Manolas, G., Paleogou, S., « Defence expenditures and Economic growth in the European Union, a causality analysis », *Journal of Policy Modelling*, 26 (2004), et, Smith Dunne, JP., Nikolaidou, E., « Defence spending and economic growth in the EU15 », *Defence and Peace Economics*, 23 (2012).

¹⁴ Reinhardt, C., et Rogoff, K., Cette fois c'est différent, huit siècles de folie financière, Pearson, 2010.

¹⁵ Ididem.

	Dettes publiques en % du PIB			Dépenses de défense		
	2008	2010	% variations	2008	2010	% variations
UK	52.0	75.5	45.1	60.1	60.4	+ 0.5
France	68.2	82.3	20.7	60.9	52.0	- 14.5
Allemagne	66.4	84.0	26.4	44.5	45.1	+ 1.4
Italie	106.3	119.0	11.9	34.0	28.2	- 17.0
Espagne	39.8	60.1	50.9	17.1	15.3	- 10.2
Grèce	110.7	142.8	28.9	9.6	8.9	- 7.4
Portugal	71.6	92.9	29.8	3.4	3.7	+ 8.0

Tableau 1 : Dettes publiques et dépenses de défense (en termes réels)

Source : Dasa

On retrouve encore aujourd'hui les deux versants de l'incidence des dépenses de défense sur les fluctuations macroéconomiques, telles qu'elles ont été dégagées par les travaux historiques et cliométriques de longues périodes. Mais d'importants changements sont intervenus au cours des trente dernières années. La périodicité des cycles économiques longs n'est plus aussi claire. La forme et les modalités des conflits militaires se sont modifiées. La mondialisation a transformé à la fois les activités économiques et la stratégie militaire. On note une inflexion récente qui ne va pas sans conséquences économiques. Si les conflits armés intra-étatiques, souvent récurrents, dominent la scène internationale depuis plusieurs décennies, ils tendent de plus en plus souvent à s'internationaliser. Il en résulte, pour les puissances militaires engagées, des coûts supplémentaires relatifs aux opérations extérieures (Opex), difficiles à anticiper avec précision comme l'illustrent la guerre en Afghanistan et les opérations militaires menées en Libye et au Mali. Enfin, le développement rapide des nouvelles technologies dans le domaine de l'information et dans le secteur spatial, ont entraîné des bouleversements majeurs.

LES BUDGETS DE DÉFENSE : UN JANUS À DEUX FACES

A quelques variantes près, les budgets militaires des principaux pays industriels s'inscrivent dans une programmation de longue durée, dont l'horizon s'est encore allongé au cours des dernières années. A titre d'exemple, on peut citer, dans le cas français, l'application à la Défense, à partir de 2006 (avant la publication du Livre blanc de 2008), de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF), qui permet d'intégrer l'effort annuel de défense dans la perspective d'une programmation pluriannuelle économiquement lisible. D'autres pays européens, comme la Grande-Bretagne, ont conçu de manière différente, des dispositifs répondant à cette perspective. Cette caractéristique renforce le rôle directeur des Etats, dans leurs moyens d'intervention à moyen et long

termes, mais elle tend à réduire leur flexibilité dans le cadre de politiques conjoncturelles. Autre spécificité des budgets de défense, ils comportent deux composantes principales économiquement distinctes : les dépenses de fonctionnement et de personnel, et les dépenses d'équipement (auxquelles on peut rattacher certaines dépenses d'infrastructure).

	UK	France	Allemagne
Budget en part de PIB (%)	2.7	2.0	1.4
dont:			
- Personnel	35%	47.6%	51%
- Equipement	25%	30.2%	19%

Tableau 2 : Structure comparée des budgets de défense des principaux pays européens (année 2010) Source: OTAN

Les dépenses de fonctionnement qui représentent autour de la moitié des budgets français et allemands (sensiblement moins en Grande-Bretagne), sont étroitement liées aux formats des armées et à leur organisation. Il est clair que le coût économique de ces budgets de fonctionnement s'est tendanciellement alourdi, alors même que leur montant total n'a cessé de baisser. De leur côté, les dépenses d'équipement, qui correspondent encore près de 30% du budget en France et 25% en Grande-Bretagne, sont principalement constituées de programmes d'armement. La majorité de ces programmes sont de longue, voire de très longue durée, et incorpore un niveau élevé de technologies avancées, d'où leur important volume de R&D, parfois plus étendu que dans les programmes civils correspondants¹⁶. Leur conception et leur mise en œuvre requièrent des systèmes d'alliances et de coopération industriels, induisant certaines difficultés et lenteurs. En contrepartie, ces programmes donnent naissance à de nouvelles formes de partenariats qui contribuent concrètement au développement d'une européanisation de ces activités souvent à finalités duales.

Compte-tenu de cette structure particulière la tentation d'utiliser les budgets de la défense comme variables d'ajustement de la conjoncture macroéconomique est d'autant plus grande que la baisse des budgets militaires présente peu de risques politiques par rapport à d'autres budgets. Ces pratiques se heurtent toutefois à deux obstacles économiques majeurs : d'une part, une véritable réduction des coûts de la défense qui touche ses budgets de fonctionnement, passe par des réformes de structures indépendantes des contraintes conjoncturelles (les reports de programmes d'armement sont eux-mêmes générateurs de surcoûts). D'autre part, en sens inverse, la défense fournit par ses budgets d'équipement un des leviers les plus directs dont dispose les Etats pour actionner une politique industrielle. Dans ces conditions, une relance économique par l'investissement devrait pouvoir utiliser cette voie dont l'impact escompté correspond aux particularités

¹⁶ Depuis la fin de la guerre froide un débat s'est ouvert sur l'importance des retombées des R&D militaires pour les secteurs civils, et inversement. La difficulté d'une évaluation précise provient de l'imbrication du civil et du militaire à l'intérieur des groupes industriels, leaders mondiaux de l'aéronautique, de l'espace et de l'électronique.

des secteurs économiques concernés.

L' INDUSTRIE D'ARMEMENT ENTRE COOPÉRATIONS COMPÉTITIVES ET POIDS POLITIQUE

Du point de vue de l'économie industrielle, le secteur de l'armement comporte plusieurs caractéristiques remarquables. Il représente un rare exemple de monopsone. Ses principaux groupes industriels, au moins pour le matériel lourd, développent presque toujours, en parallèle, une activité militaire et une activité civile. Leur structuration s'organise selon des rapports dynamiques et complexes de compétition et de coopération¹⁷.

Il est incontestable que les commandes de l'Etat constituent encore le point de départ des programmes dans les pays producteurs. Pour autant, la demande domestique nationale ne constitue pas le seul marché pour la production d'équipements militaires. Les exportations représentent un débouché crucial pour l'industrie de défense. Ainsi, la demande est indépendante de la stricte conjoncture économique (manifestation d'un effet contra cyclique de l'activité militaire par rapport au cycle économique du secteur civil). Cette fonction régulatrice peut se révéler d'autant plus nécessaire, en période de crise économique, que l'endettement des Etats frappés par la crise s'accompagne d'un déficit de leur commerce extérieur. On songe, en particulier, à la France et à la Grande-Bretagne, respectivement 4ème et 5ème fournisseurs mondiaux de matériels militaires. S'agissant toutefois de grands contrats d'armement, dont la négociation prend souvent plusieurs années, leur impact final sur la conjoncture macroéconomique peut être lointain et reste difficile à évaluer.

Le caractère le plus souvent dual des activités industrielles des groupes de défense, en particulier dans les domaines de l'aéronautique, de l'espace et de la construction navale, leur confère une organisation particulière. Cette singularité se trouve accentuée par le rôle déterminant des Etats, non seulement à travers les commandes publiques, mais également en raison de la dimension géopolitique des exportations. Elle a entraîné, notamment en Europe, l'apparition de formules souvent complexes de coopérations compétitives et d'alliances circonstancielles.

Ces observations contribuent à éclairer la comparaison entre la situation de ces secteurs aux Etats-Unis et dans les pays européens, au moment où les questions touchant à leur réorganisation sont posées de part et d'autre de l'Atlantique, tant pour des raisons économiques que stratégiques. Considérés à l'échelle mondiale, les grands groupes européens occupent une place plus qu'honorable, puisque cinq d'entre eux figurent dans la liste des quinze premières compagnies du monde. Si on compare la structure des industries de défense, par matériel, aux Etats-Unis et en Europe, on mesure la distance

¹⁷ Plusieurs travaux ont été menés sur ces sujets par Pierre Dussauge et son équipe de chercheurs d'HEC. Cf. en particulier, Mitchell, W., Dussauge, P, Garette, B., « Alliances with competitors, how to combine and protect key resources » (2002) et, Garette, B., Castañer, X., Dussauge, P., "Horizontal alliances as an alternative to autonomous production: Product expansion mode choice in the worldwide aircraft industry 1945-2000", *Strategic Management Journal*, 30, 2009.

qui sépare, en termes de concentration, le panorama européen du panorama américain. En effet, l'Europe compte treize avionneurs, là où les Etats-Unis n'en ont plus que dix, et dix fabricants de missiles contre cinq aux Etats-Unis, ainsi que huit constructeurs naval contre quatre aux Etats-Unis, dans un marché, pourtant deux fois plus large. L'explication est assez simple: l'industrie de l'armement aux Etats-Unis dépend d'un seul Etat, matérialisé par le DoD, qui a systématiquement favorisé les regroupements et les alliances, poussant ainsi à la concentration. La pluralité des Etats-membres de l'UE a conduit, au contraire, à privilégier les formules de coopération sur les mouvements de concentration.

Les contraintes économiques liées à la crise offrent une opportunité pour réorienter l'organisation de ce secteur en Europe, en commençant par la mutualisation de la demande. Pour y parvenir il conviendrait de quitter une approche agrégée et de raisonner par catégories de matériels et de programmes, sachant que la technologie ouvre le champ à de nouvelles interdépendances et entraîne des réorganisations structurelles.

UN NOUVEAU DÉFI POUR L'EUROPE

En réduisant fortement leurs efforts de défense, sous la pression de la conjoncture économique, les pays européens prennent collectivement le risque de faire perdre à l'Europe encore un peu de son indépendance internationale en la privant de moyens d'intervention dans les affaires du monde.

A première vue, cette situation renforce l'urgence des recommandations de « mutualisation et de partage », les efforts de défense au sein des membres de l'UE, émises par la PSDC fin 2010. Mais en même temps, les contraintes économiques présentées auparavant, touchent de manière inégale les Etats-membres. La tentation est grande pour chacun, de reléguer cette mutualisation à des fonctions d'accompagnement, afin de garder leur pleine autonomie d'initiative et de décision pour les programmes stratégiques. Ainsi, l'Europe se doit de répondre, dans un environnement économique bouleversé, au délicat problème du partage du fardeau.

COLLABORATEURS

Ont participé au travail d'organisation, de rédaction, de débat et de mise en page des « Recommandations pour un Livre Blanc sur la sécurité et la défense de l'Union européenne », ainsi qu'aux travaux et réunions de la Cellule de Réflexion Stratégique, les assistants et collaborateurs suivants :

Louise VAAST, Politologue, Project & Event Manager

Jeanne HEURE, Politologue, Communication Manager

Ophélie MARTIN, Politologue, Communication Officer

Amélie BALIEUX, Juriste, Conseil juridique et organisation

Clément GUILLEMOT, Politologue, Communication Officer

Quentin BUCHERER, Politologue, Organisation et logistique

Marine LE CAM, Politologue, Communication Officer

Aymeric BREULS DE TIECKEN, Politologue, Organisation et logistique

Mathilde LAURAS, Politologue, Conseil littéraire et organisation

