



Recherche prospective soutenue par la convention- cadre entre le Gouvernement wallon et l'Institut Destrée

9. Les évolutions des besoins de sécurité, entre nouvelles alliances et guerres asymétriques

par Sarah Bodart et Annabelle Biethères

Namur, le 28 avril 2021

1. Introduction

La notion de sécurité collective a été fortement impactée ces dernières décennies par divers changements technologiques et géopolitiques : le nombre de décès liés à des conflits et au terrorisme a augmenté ces vingt dernières années ¹, tandis que les attaques contre les États et les entreprises touchent également aujourd'hui de manière significative à la cybersécurité. Les récents conflits à l'Est de l'Europe questionnent les chancelleries et les États-majors européens sur la capacité de l'Union à défendre ses frontières et ses intérêts de manière autonome. Les effets du Brexit, le positionnement des États-Unis, la montée du terrorisme et le déplacement de populations impactent fortement le sentiment de sécurité des citoyens européens et les choix stratégiques de l'Europe. Comme souligné dans la Stratégie globale de l'UE 2016 *We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union. Our Union is under threat* ².

Cette analyse de tendance met tout d'abord en lumière les grands enjeux de sécurité et de défense pour l'Europe. Ensuite, ce chapitre décrit l'évolution de la stratégie de l'UE avant 2016, puis le changement de cette stratégie après (ou pendant) les événements analysés comme étant de grands défis européens. Enfin, une série de scénarios sont mis en parallèle avec les stratégies préconisées par les chercheurs et les prospectivistes sur l'avenir de la sécurité et de la défense européenne.

2. La stratégie de sécurité de l'Union européenne : les grands défis

Un des buts premiers de l'Union européenne est de promouvoir la paix et de garantir la sécurité de ses citoyen-ne-s et de son territoire dans sa globalité tout en défendant les valeurs européennes ³. Cette section a pour but de présenter de grands enjeux qui ont mis ou mettent en danger la sécurité des États-membres de l'Union européenne et de leurs citoyen-ne-s et de présenter la stratégie de défense et de sécurité de l'Union mise en place pour répondre à ces défis. Ces enjeux ont été identifiés grâce à l'analyse de documents de prospectivistes et

1 Max ROSER (2016) - "War and Peace". Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/war-and-peace> [Online Resource]

2 "Nous vivons dans un temps de crise existentielle, à l'intérieur et au-delà des frontières européennes. Notre Union est menacée". European External Action Service (2016). *Shared vision, common action: a stronger Europe. A Global strategy for the European Union's foreign and security policy*. Page 7. EUROPEAN UNION, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, July 2016. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

3 Commission européenne, p.7, *Shared vision, common action: a stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign aid and security policy*, 2016.

d'experts de la thématique et prennent en considération des événements clés observés à travers le monde et impliquant l'Union. Trois grands enjeux sont présentés dans ce chapitre ; le premier analyse les pressions aux frontières européennes ainsi que le changement climatique et son impact sur la crise migratoire. Le deuxième se concentre sur la montée du terrorisme et ses conséquences pour l'UE. Le dernier enjeu concerne le Brexit et ses effets potentiels sur l'autonomie stratégique de l'Union.

2.1. Pressions aux frontières européennes

La menace russe

Le conflit entre l'Ukraine et la Russie représente une des plus grandes crises de sécurité en Europe depuis la Guerre froide. Depuis son indépendance, voici plus de trois décennies, l'Ukraine s'est forgée sa propre voie, s'efforçant de s'aligner de plus en plus sur les valeurs et les institutions de l'Union européenne comme le montrent la Révolution orange (2004-2005) et le mouvement Euromaidan (2013-2014) ⁴. Ces manifestations ont connu une rapide escalade menant à des violences policières, faisant des dizaines de morts. Ce mouvement a poussé le président en place à se réfugier à l'étranger, tandis que son parlement votait pour le démettre de ses fonctions. Viktor Ianoukovytch, déclarant ce vote illégal, a demandé l'assistance de la Russie. Cette série d'évènements a mené à des interventions militaires de la Russie dans le Sud-Est de l'Ukraine, où l'appui pour Ianoukovytch restait prononcé. Sept ans après l'apogée du mouvement Euromaidan, de nombreuses divisions demeurent dans le pays, entre l'ouest qui demande une plus grande intégration européenne et l'est qui se rapproche de la culture russe. En 2014, la Russie, afin de défendre ses nombreux intérêts économiques et politiques en Ukraine, annexa la Crimée après un référendum disputé ⁵. L'implication du Kremlin sur ce qu'elle considère sur son domaine historique et le déclenchement de la guerre du Donbass poussa l'Occident à réagir. Les États-Unis et l'Union européenne ont dès lors instauré une série de sanctions contre Moscou, qui seraient levées lorsque la Russie mettra en œuvre l'Accord conclu à Minsk le 11 février 2015 entre l'Allemagne, la France, l'Ukraine et la Russie. Les questions se sont également multipliées après les élections qui ont porté Volodymyr Zelensky à la présidence de l'Ukraine, le 21 avril 2019. Soutenu par un fort courant populaire, les espoirs sont nombreux de le voir renouveler la gouvernance du pays, sans savoir s'il en aura à terme les moyens politiques et économiques ⁶.

La menace de la Russie s'étend au-delà de l'Ukraine, avec son implication dans de nombreux conflits, tels qu'en Moldavie et en Géorgie où des minorités revendiquent leur indépendance. Comme le précise le rapport *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance* ⁷, la Russie use de la propagande dans les pays baltes, à savoir l'Estonie, la Lituanie et la Lettonie. Celle-ci a pour objectif de porter préjudice à la confiance accordée par le peuple aux institutions. Ainsi, le risque de voir s'étendre à d'autres pays cette tendance séparatiste s'accroît.

Selon certains élus occidentaux et plus particulièrement ceux des pays de l'Est qui se sont affranchis de l'influence soviétique, l'activité de l'armée russe montrerait une menace grandissante pour l'équilibre du monde tel qu'il a été instauré depuis plusieurs décennies. Toutefois, jusqu'ici, les responsables de l'Union européenne considèrent qu'il n'est pas

4 BRITANNICA, *The Maidan protest movement*, s.d.. <https://www.britannica.com/place/Ukraine/The-Maidan-protest-movement>

5 Jonathan MASTERS, *Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia*, 5 février 2020. <https://www.cfr.org/background/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>

6 Anne de TINGUY, L'Ukraine de Volodymyr Zelensky, Les paradigmes pourraient changer, dans Thierry de MONTBRIAL & Dominique DAVID dir., RAMSES 2020, Rapport mondial sur le système économique et les stratégies, p. 238sv, Paris, Ifri-Dunod, 2019.

7 Stephen J. FLANAGAN, Jan OSBURG, Anika BINNENDIJK, Marta KEPE, Andrew RADIN, *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*, 2019. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2779.html

judicieux de s'impliquer dans un conflit ouvert avec la Russie en Ukraine, et, par conséquent, fait usage de sanctions et prodigue des appuis économiques sinon militaires à l'Ukraine ⁸. Les États-Unis jouent également un rôle important dans ce conflit, en ayant octroyé plus d'un 1,6 milliards de dollars d'assistance militaire à l'Ukraine depuis 2014 ⁹. La position des Américains est une façon de rappeler à l'Union européenne sa dépendance en matière de défense. De plus, d'un point de vue économique, ils encourent peu de risques. En revanche, cela est loin d'être le cas pour l'Union européenne. En effet, la mise en œuvre de sanctions plus sévères que celles citées précédemment à l'égard de la Russie, pourrait engendrer la perte de contrats provenant de certains pays d'Asie, et ainsi porter préjudice à l'économie de l'UE.

On le voit, et ainsi que le relevait Jolyon Howorth, professeur à Harvard Kennedy School, *la confrontation avec la Russie risque d'échapper au contrôle de ses architectes, "fossilisant" l'Alliance (atlantique) dans une posture de guerre froide inadaptée aux enjeux actuels*. ¹⁰ Peut-être paie-t-on déjà *l'erreur la plus fatidique de la politique américaine de toute l'ère de l'Après-Guerre froide* jadis constatée en 1999 par l'historien et diplomate US George F. Kennan (1904-2005) : l'entrée de la Pologne, de la Hongrie ainsi que de la République tchèque dans l'Otan à l'initiative de la Secrétaire d'État Madeleine Albright... ¹¹

Le changement climatique et le déplacement des personnes

Le phénomène migratoire est multifactoriel. Entre 2014-2019, l'Europe fut sujette à une crise migratoire avec un influx important de réfugiés provenant principalement de la Syrie, de l'Afghanistan et de l'Irak. Une grande partie de ces réfugiés est arrivée en Italie ou en Grèce via la Méditerranée, à la recherche d'une vie plus sûre et plus prospère que celle qu'ils abandonnent dans leur pays en guerre. Cependant, force est de constater que les conflits armés ne sont pas les seuls motifs de départ. À cela, il faut ajouter les catastrophes naturelles, les conditions économiques, la violation des droits humains ou encore les instabilités institutionnelles pouvant, évidemment, mener à des tensions internes.

Selon l'International Organization for Migration (IOM), un des plus grands impacts du changement climatique pourrait s'opérer sur la migration humaine ¹². Pour rappel, le changement climatique pourrait avoir comme conséquence une plus grande incidence de désastres naturels, un impact sur les averses dans les régions les plus vulnérables, ainsi que sur l'érosion, l'agriculture, et par conséquent sur la sécurité alimentaire.

Le schéma ci-dessous illustre la typologie migratoire. Celle-ci se décline en quatre classes intitulées : migrations économiques, migrations climatiques, migrations politiques et migrations de conflit. La première est favorisée par l'intérêt de faire évoluer favorablement une situation économique individuelle ou collective. La seconde classe est liée aux catastrophes écologiques. Le texte *The CSDP in 2020 : the EU's legacy and ambition in security and defence (2020)* précise qu'un des effets secondaires liés au changement climatique est le mouvement des populations ¹³. En matière de sécurité, cela implique l'avènement de possibles tensions et conflits. La troisième catégorie démontre que les faiblesses

8 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Peace in Ukraine I: A European War*, 27 avril 2020. <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/256-peace-ukraine-i-european-war>

9 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Ukraine: Background, Conflict with Russia, and U.S. Policy*, 29 avril 2020. <https://fas.org/srgp/crs/row/R45008.pdf>

10 Jolyon HOWORTH, *Futur de l'Otan, avenir de l'Europe*, dans Thierry de MONTBRIAL et Dominique DAVID, RAMSES 2021, *Le Grand basculement ?*, p. 120, Paris, Ifri-Dunod, 2020.

11 James GOLDGEIER, *The US Decision to enlarge Nato: How, when, why, and what next*, Brookings, June 1, 1999. <https://www.brookings.edu/articles/the-u-s-decision-to-enlarge-nato-how-when-why-and-what-next/> - J. HOWORTH, *ibid*.

12 François GEMENNE, *Migrations et environnement, "Comme une onde qui bout dans une urne trop pleine"*, dans Thierry de MONTBRIAL & Dominique DAVID dir., RAMSES 2019, *Rapport mondial sur le système économique et les stratégies*, p. 84-89, Paris, Ifri-Dunod, 2018.

13 Le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) estime que ces événements pourraient forcer 200 millions de personnes à se déplacer d'ici à 2050.

institutionnelles et une mauvaise gouvernance peuvent être des leviers influant sur le flux des populations. Pour finir, les migrations de conflit, qui sont étroitement liées aux migrations politiques, résultent du déclenchement de conflits armés.

En 2015, afin de réguler le nombre de réfugiés entrant en Europe, la Commission européenne a mis en place un certain nombre de mesures telles qu'une augmentation du budget pour l'opération Triton. Ce processus fut toutefois extrêmement compliqué à mettre en place pour l'Europe, car les membres du Conseil européen avaient des avis divergents sur la meilleure manière de faire face à cette crise. La gestion de la migration en Europe demeure une des grandes sources de conflits entre Etats-membres. En effet, celle-ci est, notamment, encadrée par le règlement de Dublin III (2013) qui détermine les États responsables de l'examen des demandes d'asile, et ce en vertu de l'article 5 de la Convention de Genève. La mise en œuvre de cette réglementation révèle une disproportion dans le partage de la responsabilité et de la répartition. Une des conséquences majeures de ce texte est l'impact sur les pays de première ligne, principalement la Grèce et l'Italie, ceux-ci absorbant la grande majorité des migrants. Une des demandes de ces pays est l'obtention de ressources visant à une meilleure gestion des flux. À cela vient s'ajouter la demande par le Parlement européen d'une réduction et d'une uniformisation des procédures et d'une diminution des lacunes structurelles. Une réponse supplémentaire aux enjeux migratoires est le renforcement des frontières externes de l'Union avec notamment un plus grand rôle pour l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Cette agence a pour but de créer et de mettre en œuvre des normes européennes pour la protection des frontières, de surveiller ces dernières et de renforcer la coopération et la sécurité en Europe.

Depuis décembre 2019, la Commission européenne travaille sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile. L'objectif est de moderniser les procédures, mais aussi de créer un climat de solidarité et d'équilibre dans la gestion de la migration au sein de l'UE. Entre difficultés institutionnelles d'une part, causées entre autres par l'application de la convention de Dublin et de la convention de Schengen, et enjeux moraux d'autre part, trouver un compromis représente un véritable défi. Les défis migratoires auxquels l'Europe fait face semblent donc loin de se terminer. D'autant que, comme le souligne Matthieu Tardis, chercheur au Centre Migrations et Citoyenneté de l'Ifri, *le blocage sur l'avenir des politiques communes d'asile et de migration ne constitue pas seulement un risque pour la construction européenne. Il a aussi pour conséquence que les politiques européennes se font de plus en plus en dehors du territoire de l'UE*¹⁴. En Lybie, comme en Turquie, on sait à quel point ces politiques interpellent l'image d'un humanisme qui se confronte au plus suspect des pragmatismes.

2.2. La montée du terrorisme

La montée du terrorisme est un des grands enjeux auquel l'Europe est confrontée. Selon l'Eurobaromètre (2018), le terrorisme est perçu par les citoyen-ne-s comme un des plus grands défis auxquels l'Europe doit faire face¹⁵. En 2017, Europol a recensé un total de 205 attentats terroristes (ratés ou perpétrés) dans neuf Etats-membres de l'UE, ce qui représente une augmentation de 50% par rapport à 2016¹⁶.

14 Matthieu TARDIS, *La politique européenne d'immigration, Récit d'une union en panne*, dans Thierry de MONTBRIAL & Dominique DAVID dir., *RAMSES 2020, Rapport mondial sur le système économique et les stratégies*, p. 230-133, Paris, Ifri-Dunod, 2019.

15 EUROPEAN COMMISSION, *Public Opinion*, s.d..

<https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/31/groupKy/188>

16 Monika SUS & Marcel HADEED, p. 7, *Pivotal shift in European security? Introductory remarks*, de *European security 2030: the results of Dahrendorf foresight project*, 2019.

La stratégie de l'Union européenne pour contrer le terrorisme implique une forte coopération entre Etats-membres ¹⁷, telle que le partage d'information ou la mise en place de technologies et de capacités pour contrer les cyberattaques et la cybercriminalité. Spécifiquement, l'Agenda 2020 de l'UE contre le terrorisme ¹⁸ repose sur quatre piliers :

- l'anticipation : identifier les vulnérabilités ;
- la prévention : répondre à la radicalisation à tous niveaux ;
- la protection : augmenter la sécurité, renforcer les frontières externes ;
- la réponse : minimiser l'impact, support aux victimes.

Les attaques terroristes coordonnées qui ont eu lieu en 2014-16 (en Belgique, en France, au Danemark et aux Pays-Bas) ont exposé les faiblesses de l'Europe pour répondre aux menaces terroristes ¹⁹. Le manque de partage d'information entre États-membres et leurs services d'intelligence furent un obstacle aux exercices de contrôle de ces attaques, tandis que le mouvement libre de personnes dans l'Union a facilité le déplacement transnational des perpétrateurs. La complexité des institutions européennes a également ralenti la réponse de l'UE au terrorisme ; mettre en œuvre des politiques communes demande une coordination rapide et efficace entre États, ainsi qu'une grande compréhension mutuelle et une capacité d'action multiniveaux, y compris avec les organisations internationales concernées ²⁰. Ces conditions sont essentielles afin de trouver un accord commun sur la gestion de ces offensives, mais sont encore plus difficiles à atteindre dans le domaine de la sécurité que pour d'autres types de politiques. En plus des questions éthiques et du respect des droits humains qui doivent être pris en compte d'un commun accord, les compétences liées à la police, au judiciaire, et à l'intelligence demeurent centrales à la souveraineté des États qui ne souhaitent pas se délester de ces responsabilités ²¹.

2.3. Le Brexit : budget et droit de veto

Historiquement, le Royaume-Uni est un des principaux acteurs globaux de la sécurité. Il consacre une part proportionnellement plus importante de son PIB à la sécurité que les autres pays européens et est un des principaux contributeurs de l'OTAN. Le retrait du Royaume-Uni de l'UE, effectif depuis janvier 2021, pourrait avoir des conséquences budgétaires pour l'UE ainsi que représenter une fenêtre d'opportunité due au retrait du droit de veto de la monarchie.

D'un point de vue pratique, la sécurité de l'UE ne semble pas être impactée par le Brexit. En effet, en ce qui concerne les stratégies sécuritaires européennes, le Royaume-Uni n'est pas exclu de celles-ci, d'autant qu'il reste un des piliers de l'Otan. En outre, une fois le Brexit prononcé, son rôle au sein des agences Europol et Eurojust est réévalué.²² Selon le think tank américain RAND Corporation, la sortie du Royaume-Uni pourrait avoir une implication dans un sens ou dans l'autre sur le financement et la stratégie de sécurité et de défense de l'UE.

17 Ceci est dû en grande partie à la nature transnationale du terrorisme. UNITED NATIONS, *Strengthening International Cooperation in Criminal Matters*, s.d.. <https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/news-and-events/strengthening-international-cooperation.html>

18 EUROPEAN COMMISSION, *Counter Terrorism and radicalization*, s.d.. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/counter-terrorism_en

19 Philippe DESTATTE, *Counter-Terrorism in Europe 2030: Managing Efficiency and Civil Rights*, in Theodore J. GORDON e.a., *Identification of Potential Terrorists and Adversary Planning*, p. 87-105, NATO Science for Peace and Security Series - E: Human and Societal Dynamics, IOS Press, 2017.

20 C'est le cas de l'OTAN, par exemple, qui coordonne les renseignements militaires et établit des liens avec Europol. Ainsi, en 2016, des scénarios d'anticipation des risques ont-ils été construits dans ce cadre : Philippe DESTATTE, Elisabeta FLORESCU, Garry KESSLER, Hélène von REIBNITZ, Karlheinz STEINMÜLLER, *Identifying Some Issues in the NATO Zone Through Trajectories About the Future of Terrorism and Counter-Terror Strategies*, in Theodore J. GORDON e.a., *Identification of Potential Terrorists and Adversary Planning*, p. 16-24, NATO Science for Peace and Security Series - E: Human and Societal Dynamics, IOS Press, 2017.

21 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *U.S.-EU Cooperation Against Terrorism*, 2 March 2016. https://www.everycrsreport.com/files/20160302_RS22030_c0de0fa2e8482e22c7de6bc6793150842a9273bc.pdf

22 Aliénor LUQUET, *Brexit : un impact finalement limité pour la sécurité européenne*, 13 mars 2020. <https://eurosorbonne.eu/2020/03/13/brexit-un-impact-finalement-limite-pour-la-securite-europeenne/>

D'une part, l'UE a perdu un des membres les plus favorables à l'augmentation du budget de la défense, ce qui pourrait diminuer la pression diplomatique d'une augmentation de dépenses militaires. A contrario, le départ du Royaume-Uni pourrait pousser les autres Etats-membres à octroyer un plus grand budget à la défense pour remplir le vide laissé par le Royaume-Uni²³. Il semblerait d'ailleurs que l'UE ait pris cette direction durant ces cinq dernières années, avec un appel de l'ancien président de la Commission Jean-Claude Juncker pour une Europe plus autonome²⁴. Le nouveau budget européen 2021-2027 démontre cette volonté d'augmenter les capacités de défense de l'Union, avec une large augmentation du budget, à savoir une augmentation d'environ 20 milliards d'euros, par rapport aux termes précédents²⁵.

3. Réponses de l'UE à ces défis

Cette section a pour but de mettre en parallèle les enjeux développés précédemment avec l'évolution des stratégies de défense et de sécurité de l'Union européenne ainsi que sa quête vers l'autonomie stratégique. Cette analyse permet de détecter un tournant dans la vision européenne, qui s'opère en 2016 et représente une réponse forte de l'Union aux enjeux développés dans la section 2. Cette section est dès lors divisée en trois parties : la première décrit l'évolution de la stratégie de défense et de sécurité de l'UE depuis le Traité de Maastricht jusqu'à 2016 ; la section 3.2 présente les réponses de l'UE aux enjeux explicités ci-dessus, tandis que la dernière partie présente une série de scénarios possibles élaborés par des prospectivistes.

3.1 Stratégie de défense et de sécurité de l'UE depuis le Traité de Maastricht jusqu'à 2016

Le Traité de Maastricht, conclu en 1993 par les douze États qui faisaient alors partie de la Communauté européenne, pose les premières bases d'une politique de sécurité et de défense commune entre les Etats-membres. Cette politique met en évidence la volonté de l'Union de défendre et de promouvoir des valeurs communes telles que la démocratie et l'État de droit, le respect des droits humains et les libertés fondamentales, tout en protégeant les intérêts fondamentaux, l'indépendance, et l'intégrité de l'Union européenne²⁶.

En 1999, les Etats-membres ont réaffirmé leur volonté de développer les capacités nécessaires pour mener des actions autonomes, et intègrent dans le Traité d'Amsterdam les conditions selon lesquelles les unités militaires peuvent être déployées. Ces activités font partie intégrante de ce que l'on appelle aujourd'hui la *Common Security and Defense Policy* (CSDP). Cette politique fut modifiée plusieurs fois au cours du XXI^e siècle ; le traité de Lisbonne (2009) y a inséré une clause d'assistance mutuelle et de solidarité entre Etats-membres, mais a aussi mené à l'expansion des Petersburg Tasks²⁷ et à la création du service européen pour l'action extérieure²⁸. Malgré les nombreuses réformes du CSDP, la défense

23 James BLACK, Alex HALL, Kate COX, Marta KEPE, Erik SILFVERSTEN, *Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU — Compendium report*, 2017. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786/RAND_RR1786.pdf

24 EUROPEAN COMMISSION, *European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund*, 30 November 2016. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_4088

25 EUROPEAN COUNCIL, *Long-term EU budget 2021-2027 and recovery package*, 11 janvier 2021. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

26 EUROPEAN PARLIAMENT, *The Maastricht and Amsterdam Treaties*, November 2020. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/3/the-maastricht-and-amsterdam-treaties>

27 Ces actions, également appelées les "Petersburg tasks" sont définies comme "type d'activités militaires que l'Union européenne peut entreprendre lors d'opérations de gestion de crise." Ces activités sont généralement concentrées autour de missions humanitaires, de sauvetage, et de maintien de la paix. EEAS, *Shaping of a Common Security and Defence Policy*, 8 juillet 2016. https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy_en#:~:text=The%20creation%20in%201999%20of,inaugurated%20in%20Berlin%20in%201996

28 EEAS, *Shaping of a Common Security and Defence Policy*, 8 juillet 2016. https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy_en#:~:text=The%20creation%20in%201999%20of,inaugurated%20in%20Berlin%20in%201996

reste principalement une compétence des Etats-membres. Les décisions liées au CSDP sont prises par le Conseil de l'Union européenne à l'unanimité, avec quelques exceptions, dont par exemple la décision, le 11 décembre 2017, de créer PESCO (*Permanent Structured Cooperation*) qui a été prise par vote majoritaire ²⁹. Les dépenses opérationnelles et administratives sont financées par le budget européen, à l'exception des dépenses opérationnelles impliquant l'armée ou la défense. Ces dépenses sont financées par le mécanisme de financement Athena, dont les fonds sont alloués par les Etats-membres avec des contributions variant selon leur revenu national brut (à l'exception du Danemark qui est désengagé du CSDP). Il faut toutefois noter que les États demeurent presque exclusivement souverains pour le déploiement de forces militaires ³⁰. Malgré ces développements, le CSDP est sujet à de nombreuses critiques sur son inefficacité et son manque de mise en œuvre ³¹.

3.2 La réponse de l'Europe aux grands enjeux de sécurité et l'évolution de sa stratégie après 2016

Les menaces présentes à l'Est de l'Europe, la crise migratoire et climatique, les conflits omniprésents dans la région de l'Afrique du Nord et Moyen-Orient (MENA-ANMO), ainsi que les incertitudes soulevées par le Brexit et sa grande dépendance aux États-Unis, ont poussé l'Europe à modifier sa stratégie de sécurité et de défense.

Cela commence notamment par l'enclenchement de nombreux outils au niveau européen, afin de renforcer la lutte contre le terrorisme. Parmi eux, on peut notamment évoquer le *Passenger Name Record* (PNR) qui vise à permettre l'échange de données personnelles concernant des passagers. Cependant, l'objectif premier étant la sécurité au sein de l'Union européenne, un certain nombre de mesures ont été prises en ce sens. Ainsi depuis mai 2017, l'agence Europol a vu ses pouvoirs étendus, lui permettant ainsi d'échanger des données avec des "entités privées". À cela viennent se greffer des actions telles que "la prévention de la radicalisation en ligne", le renforcement du contrôle des transferts monétaires ou encore l'amélioration de la coopération interétatique. On peut également évoquer la nouvelle stratégie présentée par la Commission européenne, pour la période s'étalant de 2020 à 2025, visant à créer des liens entre différents domaines d'action tels que la mise en place d'*un environnement de sécurité à l'épreuve du temps* ou encore la protection *des européens contre le terrorisme et la criminalité organisée* ³². La coopération avec les États-Unis est également devenue une des grandes priorités européennes depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Celle-ci a graduellement augmenté au fil des années et est basée sur une série d'accords pour le partage d'information, l'extradition et l'assistance mutuelle ³³.

C'est en juin 2016 qu'un grand changement de la vision européenne dans ces domaines s'opère avec la publication de *la stratégie globale de l'Union européenne 2016*. Ce document introduit pour la première fois de manière explicite le concept d'*autonomie stratégique* en introduisant cinq priorités pour l'activité externe de l'UE, basées sur ses intérêts vitaux que sont la sécurité et la prospérité de ses citoyen-ne-s et la démocratie. Ces priorités sont :

- la sécurité de l'Union ;

29 PESCO utilise un modèle unique de gouvernance différenciée. Par exemple, les décisions prises dans le cadre de PESCO doivent être adoptées à l'unanimité tandis que les décisions prises dans le cadre d'un projet particulier peuvent être prises à l'unanimité par les membres du projet.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652051/EPRS_BRI\(2020\)652051_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652051/EPRS_BRI(2020)652051_EN.pdf)

30 Elena LAZAROU, Alina DOBREVA, *Security and Defence*, June 2019.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635533/EPRS_BRI\(2019\)635533_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635533/EPRS_BRI(2019)635533_EN.pdf)

31 Wanda TROSZCZYNSKA-VAN GENDEREN, *The Lisbon Treaty's provisions on CFSP/CSDP State of implementation*, October 2015. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO_IDA\(2015\)570446_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO_IDA(2015)570446_EN.pdf)

32 COMMISSION EUROPÉENNE, *Stratégie de l'UE sur l'union de la sécurité: établir des liens au sein d'un nouvel écosystème de la sécurité*, 24 juillet 2020. https://ec.europa.eu/belgium/news/eu-strategie-f%C3%BCr-die-sicherheitsunion-zusammenf%C3%BChrung-der-einzelma%C3%9Fnahmen-einem-neuen_fr

33 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *U.S.-EU Cooperation Against Terrorism*, 2 march 2016. https://www.everycrsreport.com/files/20160302_RS22030_c0de0fa2e8482e22c7de6bc6793150842a9273bc.pdf

- la résilience sociétale et des États tant au Nord qu'au Sud ;
- une approche intégrée des conflits ;
- la coopération régionale ;
- la gouvernance globale du XXI^e siècle ³⁴.

Toutefois, la description de ces priorités et intérêts ne définit pas entièrement l'autonomie stratégique. Selon Giovanni Grevi, professeur au Collège d'Europe ³⁵, l'autonomie stratégique comprend trois dimensions : les dimensions politique, institutionnelle et fonctionnelle. Cette autonomie stratégique implique que l'UE et ses États-membres définissent des objectifs de défense et de sécurité précis, prennent des décisions concrètes et disposent de la capacité à mobiliser les ressources nécessaires pour mettre en œuvre ces décisions sans devoir faire appel à des partis tiers. Pour atteindre l'autonomie stratégique, l'UE devra surmonter de nombreux défis. Tout d'abord, l'Europe devra s'équiper d'outils de gouvernance pour atténuer les confrontations, adresser les préoccupations des citoyens, et renforcer la légitimité de l'UE. Cette dernière devra également avoir une cohésion renforcée entre ses politiques internes et ses instruments externes afin de devenir une réelle puissance mondiale. Les débats devront inclure la gouvernance, l'interdépendance des États, et des dimensions qui vont au-delà de la sécurité et de la technologie, pour intégrer des dimensions économiques, monétaires, et de gouvernance ³⁶. À ces fins, l'Europe doit renforcer la coopération internationale, définir des objectifs précis et concrétiser ses priorités en termes de capacité. Enfin, l'UE doit également harmoniser ses forces armées (le renforcement de Frontex avec le déploiement de garde-côtes européens montrant un exemple de ce qui pourrait être possible en Europe), investir dans la recherche et le développement pour renforcer son industrie militaire et augmenter le partage d'intelligence entre États (*European Movement International* 2017).

Comme le montrent le renforcement de Frontex, la Convention de Dublin III, et les évolutions au sein d'Europol, l'UE a déjà progressé sur certains de ces points. La mise en place et le renforcement de ces outils affirment une plus grande cohésion entre États-membres. À l'initiative de l'Allemagne, le développement du *Strategic Compass* (SC) a démarré en 2020 et s'effectuera sur deux ans ³⁷. Cet outil a pour objectif de redéfinir le rôle de l'UE dans la sécurité globale et de définir ses priorités en énonçant une série d'objectifs stratégiques communs. Le *Strategic Compass* devrait également permettre une réelle implication des États-membres puisqu'il serait au cœur de la nouvelle stratégie de sécurité et de défense, tout en apportant clarté et compréhension mutuelle sur la gestion d'une *crise sécuritaire*. Il devrait donc mener à une culture stratégique partagée ³⁸. Le *Strategic Compass* est fortement aligné avec la *Stratégie globale de l'UE 2016* ; afin de mettre en œuvre la vision européenne pour la défense et la sécurité (une Europe sûre, résiliente, coopérative, qui fait usage d'une approche intégrée aux conflits et d'une gouvernance globale du XXI^e siècle), les concepteurs du SC insistent sur le fait qu'il est nécessaire de mobiliser les États afin de construire une Europe cohérente en encourageant la coopération pour la défense, en renforçant le CSDP afin d'améliorer la capacité de l'Europe à répondre aux enjeux de sécurité et de défense, et en consolidant les liens entre les diverses institutions européennes pour accroître la cohérence entre les politiques internes et externes de l'UE.

Dans sa publication *The CSDP in 2020: the EU's legacy and ambition in security and defence*, l'Institute for Security Studies (ISS) (2020), une agence de l'UE dont la mission est de soutenir

34 European Union, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, juin 2016.

35 Giovanni GREVI, *Strategic autonomy for European choices: The key to Europe's shaping power*, 19 juillet 2019.

36 Ibidem.

37 Niklas NOVAKY, *The Strategic Compass. Charting a New Course for the EU's Security and Defence Policy*, December 2020. https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2020/12/CES_POLICY-BRIEF_TheStrategicCompass-V1.pdf

38 Wilfried Martens Centre for European studies, *The Future of Europe and the Strategic Compass: Implications for the EU's Security and Defence Policy*, 3 décembre 2020. <https://www.martenscentre.eu/event/the-future-of-europe-and-the-strategic-compass-implications-for-the-eus-security-and-defence-policy/>

la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité ³⁹, fait état du CSDP. Tout au long de son existence, cette politique n'a pas atteint les ambitions formulées en 1999. L'Union et les Etats-membres ont collectivement investi dans des mécanismes non-européens tels que l'OTAN ou des accords bilatéraux plutôt que de s'engager via le CSDP. De plus, lorsque les Etats-membres s'accordent politiquement sur des opérations ou missions dans le cadre du CSDP, celles-ci ne sont pas toujours supportées par un déploiement d'experts ou de forces crédibles ⁴⁰.

La voie vers l'autonomie stratégique reste toutefois semée d'embûches. Même s'il est vrai que l'Europe n'a jamais été aussi active et investie dans la sécurité et la défense, ses institutions forment une "soupe alphabétique" (PESCO, FRONTEX, CSDP, PNR, etc.) qui doit encore démontrer sa réelle capacité et efficacité ⁴¹.

3.3 Scénarios

Une série de rapports de prospective met en lumière un nombre de conditions qui, selon les auteurs, permettraient à l'Europe d'atteindre l'autonomie stratégique et d'avoir la capacité de répondre aux défis de ce début de siècle. Nous en citons quatre.

Le rapport *The Future of European Defense (European movement international 2017)* met l'accent sur une politique de défense européenne commune et inclut la mise en œuvre de la Stratégie globale 2016 et d'une vision européenne commune, une meilleure coordination entre Etats-membres et un meilleur partage d'intelligence pour combattre le terrorisme. Selon ce rapport, la mise en place d'investissements dans la R&D de la défense au niveau européen serait également bénéfique et permettrait une meilleure capacité européenne.

Senior Research Fellow au Centre for European Reform, Sophia Besch ⁴² souligne également l'importance d'accorder un plus grand budget européen pour la défense et le besoin d'atteindre une compréhension mutuelle entre Etats-membres.

Le rapport de prospective de l'*Institute for Security Studies (2020)* ⁴³ dessine une série de scénarios qui fait de nombreux parallèles entre les enjeux et les recommandations des prospectivistes décrites ci-dessus.

Le premier scénario "*statu quo plus*" met en évidence des Etats-membres qui restent impliqués dans le secteur de la défense européen et demande une Union de la défense plus forte. Malgré cette rhétorique, il demeure un large écart entre le discours politique et les réelles capacités de l'Europe à former une défense forte et autonome. Par conséquent, le budget de la défense reste marginal, les Etats-membres sont réticents à partager des informations sur la sécurité des États, et la capacité de défense européenne reste faible.

Dans le deuxième scénario, l'Europe parvient à renforcer l'autonomie stratégique, car, entre autres, les États-Unis diminuent leur présence sur le continent et deviennent moins impliqués avec l'OTAN. Les États de l'Europe centrale et de l'Est, afin de renforcer leur sécurité, signent

39 ISS, About us, 2021. <https://www.iss.europa.eu/about-us>

40 Daniel FIOTT, THE CSDP IN 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence, 31 March 2020. <https://www.iss.europa.eu/content/csdp-2020>

41 The CSDP in 2020, p.3: "While it is certainly true that there is nothing comparable in the history of EU security and defence to the hyperactivity that has been observed in this domain since 2016, the reality today is that the alphabet soup of EU security and defence (CSDP, PESCO, EDF, CARD, CDP, MPCC, NIP, EPF... has not yet led to any tangible shift in the Union's capability base or readiness for deployment"

42 Sophia BESCH, *Can the European Commission develop Europe's Defence industry?*, 2019. https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_SB.18.11.19.pdf

43 Daniel FIOTT, THE CSDP IN 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence, 31 March 2020. <https://www.iss.europa.eu/content/csdp-2020>

des accords bilatéraux avec Washington tandis que les autres États européens, avec à leur tête la France et l'Allemagne, investissent dans les mécanismes de défense européen, élargissent les structures militaires et politiques de l'UE et se reposent sur l'UE pour la planification de la défense, plutôt que sur l'OTAN. Par conséquent, la défense et la sécurité de l'Europe sont renforcées tandis que l'OTAN perd de son importance. Toutefois, ces changements mènent également à des effets délétères : l'Europe n'est pas encore assez mature pour être complètement opérationnelle au niveau militaire et l'OTAN n'a plus assez de support politique pour agir, menant à une Europe plus vulnérable.

Enfin, le troisième scénario décrit une Europe qui n'est pas parvenue à former une autonomie stratégique. Toutefois, l'OTAN s'europanise : les États-Unis diminuent leur implication politique et financière dans l'institution tandis que les États-membres européens décident d'investir dans l'OTAN de manière plus conséquente plutôt que dans le CSDP. Cette europanisation est menée par l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne pendant que les pays d'Europe centrale et de l'est restent réticents à coopérer avec l'Europe, même si cela reste préférable à une coopération plus forte avec les États-Unis.

Ces trois scénarios dessinent des stratégies grâce auxquelles l'Europe pourrait relever les défis auxquels elle est aujourd'hui confrontée. Les scénarios et stratégies décrits ci-dessus se rejoignent sur de nombreux points : ils montrent un besoin d'une vision claire de l'avenir de la défense européenne ainsi que celui d'une analyse indépendante des capacités de défense européenne mettant en exergue les points forts et les faiblesses de la coopération en matière de défense. Enfin, l'Europe doit mieux cerner les changements significatifs qui sont en train de s'opérer sur le continent et à travers le monde afin d'adapter sa stratégie, ses outils militaires et ses opérations. Ces grands changements comprennent les enjeux décrits dans la section 2, mais également des tendances plus générales auxquelles l'Europe devra s'adapter. Le développement de nouvelles technologies est une de ces tendances, qui peut être autant un enjeu qu'une solution - on le voit avec la problématique des cyberattaques, le développement de nouvelles armes comme les SALA⁴⁴ et jets, le rôle des réseaux sociaux dans le recrutement d'organisations terroristes. Comprendre ces technologies, se les approprier, les développer et se coordonner sur certaines de leurs utilisations est central aux départements de défense et de sécurité, qu'ils soient nationaux ou européens. Développer ces capacités ainsi que renforcer la coopération entre États-membres sont des éléments transversaux aux enjeux auxquels l'Europe fait face et permettrait, peut-être, d'atteindre l'autonomie stratégique.

4. Conclusion

Les défis liés à la défense et la sécurité auxquels l'Union européenne fait face sont nombreux et, comme soulevé ci-dessus, risquent d'augmenter avec le risque d'émergence de nouveaux enjeux liés à la crise climatique. Ces enjeux en matière de sécurité sont multifaces et doivent prendre en compte tant la géopolitique que les développements technologiques et socio-économiques.

Depuis la fin de la Guerre froide, le rôle de l'OTAN a évolué en s'éloignant du combat contre le communisme, comme ce fut le cas jadis. Le rôle de l'Alliance demande toujours à être redéfini. En ce sens, les futures relations entre les États-Unis et la Chine pourraient être déterminantes. Quant à l'UE, elle doit encore déterminer sa trajectoire future : quel sera son rôle dans l'écosystème de défense et de sécurité mondial ? Pourra-t-elle s'affranchir de la

44 Systèmes d'armes létales autonomes (SALA) qui, une fois activés, peuvent sélectionner et attaquer des cibles sans autre intervention d'un opérateur humain. On peut évoquer le robot sentinelle sud-coréen développé par Samsung et déployé à la frontière intercoréenne. Voir Laure de ROCHEGONDE (chercheuse au Centre des Études de Sécurité de l'Ifri), Réguler les armements létaux autonomes ? Entre craintes et intérêts stratégiques, dans Th. de MONTBRIAL et D. DAVID dir., RAMSES 2021..., p. 208sv.

tutelle américaine et devenir autonome ? Quid des futures relations avec la Russie, la Turquie, et la Chine ? La pandémie du Covid-19 pourrait-elle affecter la stratégie de sécurité et de défense de l'UE ? Face à cette incertitude, les futurs possibles sont nombreux. Selon Maxime Audinet, chercheur à l'Ifri : *Alors que beaucoup anticipent l'accélération, à l'aune de la pandémie, d'une bipolarisation sino-américaine de l'ordre international, Moscou et Bruxelles pourraient être tentés, pour enrayer la tendance, et au nom de leurs intérêts stratégiques de long terme, par une coopération pragmatique et durable* ⁴⁵.

⁴⁵ Maxime AUDINET , *L'Union européenne dans la stratégie russe, Un partenariat incertain*, dans Th. de MONTBRIAL & D. DAVID dir., *RAMSES 2021...*, p. 137.