

Une {nouvelle} stratégie globale pour l'Union européenne

A new global strategy for the EU

Par *CEIS*

Quatre ans après sa nomination au poste de Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana, ancien secrétaire général de l'OTAN, dotait en 2003 l'UE d'un premier document définissant les fondements de son identité stratégique : la Stratégie Européenne de Sécurité.

Il s'agissait alors pour reprendre les termes dudit document de « clarifier la stratégie de sécurité {de l'UE} afin d'assurer une Europe sûre dans un monde meilleur. Cette stratégie {visait} principalement à mieux identifier les menaces, à définir les objectifs stratégiques de l'Union et à dégager les implications politiques pour l'Europe ».

Depuis 2003, aucun document de réactualisation n'avait été adopté par l'UE alors que son environnement proche avait connu de profondes mutations : révolutions des printemps arabes, crise en Géorgie, en Ukraine, guerre en Syrie, amplification de la menace terroriste, crise migratoire.

C'est dans ce contexte qu'en 2015, les dirigeants européens mandatent Federica Mogherini, nouvelle Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, par ailleurs vice-présidente de la Commission européenne, pour produire un nouveau document stratégique pour l'UE, une sorte de Livre blanc.

Origine et contexte

Jusqu'au mois de juin 2016, un seul document posait les bases stratégiques de l'union Européenne ; ce document, adopté en 2003, avait été élaboré par Javier Solana, alors premier « Monsieur PESC » en application du traité d'Amsterdam.

Bénéficiant d'une légitimité incontestable en matière de politique étrangère et de défense en raison des précédentes fonctions qu'il avait occupées jusqu'en 1999 au sein de l'OTAN, Javier Solana joue un rôle majeur, au nom de l'UE, dans la phase de normalisation dans les Balkans. Il apparaît également en première ligne pour l'Union européenne sur la

In 2003, four years after being appointed High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), former NATO secretary general Javier Solana put forward the European Security Strategy.

The aim of this document, which outlined the foundations of Europe's strategic identity, was, in the words of said document, "to clarify the EU's security strategy, which is aimed at achieving a secure Europe in a better world, identify the threats facing the Union, define its strategic objectives and set out the political implications for Europe."

No revised document has been adopted by the EU since 2003, even though the surrounding region has experienced fundamental changes: the Arab Spring revolts, the crises in Georgia and Ukraine, the Syrian war, the escalation of terrorism, and the refugee crisis.

It is against this backdrop that, in 2015, European leaders assigned Federica Mogherini, new High Representative of the EU for foreign affairs and security policy and Vice President of the European Commission, to draw up a strategic document for the EU, a sort of White Paper.

Origin and context

Up until June 2016, only one document laid down the strategic foundations of the European Union. This document, adopted in 2003, was drawn up by Solana, the first "Mr. CFSP," in compliance with the Amsterdam Treaty.

With his undisputed legitimacy in foreign and defence policy thanks to his previous position held up until 1999 with NATO, Solana played a major role on behalf of the EU in the normalisation phase of the Balkans. He was also on the front line for the European Union both on the Israeli-Palestinian issue, with the development of the 'Roadmap for peace', as well as on the Iranian nuclear issue.

In 2009, Catherine Ashton took over from Javier Solana following his second term. More controversial and less experienced in foreign affairs and defence

question israélo-palestinienne dans l'élaboration de la « Feuille de route pour la paix », mais aussi sur la question du nucléaire iranien.

A l'issue de son second mandat, Javier Solana est remplacé en 2009 par Catherine Ashton. Personnalité plus contestée, moins expérimentée que son prédécesseur dans les affaires de politique étrangère et de défense, Catherine Ashton se consacre à la structuration et la mise en place du SEAE. A son arrivée, alors que sévit la crise financière, l'heure n'est pas à la définition d'une nouvelle stratégie pour l'UE¹.

En 2010-2011, les révolutions arabes s'imposent à la Haute représentante par leur caractère inattendu et par le rôle directement joué par les capitales européennes, Paris, Rome ou Londres en tête par exemple sur la question libyenne. Le manque d'expérience de Catherine Ashton conjugué à la volonté des Etats de mettre en œuvre leur propre stratégie, affaiblit la fonction même de Haute représentante pour la politique étrangère et semble priver l'UE de toute perspective de politique étrangère commune à court terme.

Néanmoins, Catherine Ashton parvient à obtenir, au nom de l'UE, la signature d'un accord entre la Serbie et le Kosovo, et maintient l'Europe au centre des discussions avec l'Iran.

Un bilan en demi-teinte donc, dont la responsabilité incombe en partie aux Etats membres eux-mêmes, mais également aux structures de l'UE lentes à monter en puissance dans ce domaine si stratégique de la sécurité et de la défense, sur lequel veillent jalousement les Etats-nations. Il faut ainsi attendre les années 2010 pour qu'en application du traité de Lisbonne, les postes de Haut représentant et de Commissaire européen aux relations extérieures soient fusionnés et que progressivement la politique européenne de voisinage (PEV) finisse par relever du Haut représentant.

En 2015, un an après la nomination de Federica Mogherini au poste de Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, le contexte global et l'environnement proche de l'UE ne correspondent plus que partiellement à ceux esquissés dans le document de 2003.

La Russie a poursuivi sa remontée en puissance au terme de deux crises majeures aux portes de l'UE : la Géorgie en 2008, l'Ukraine en 2014. Le paysage au Proche et Moyen-Orient a profondément changé : l'instabilité menace la Tunisie, l'Egypte ; le spectre du chaos pèse sur la Libye ; la guerre sévit en Syrie. Surtout, deux phénomènes (le terrorisme et la crise

policy than her predecessor, Ashton was tasked with structuring and implementing the EEAS. She took office during the financial crisis, and so it was not the opportune time to develop a new EU strategy¹.

In 2010-2011, the Arab Spring revolts were forced upon the EU High Representative as a result of their unexpected nature and the direct involvement of the European capitals, with Paris and Rome leading the way on the Libya issue, for example. Ashton's lack of experience combined with the will of the states to implement their own strategies, weakened the position of High Representative for Foreign Policy and seemed to deny the EU any prospect of a common foreign policy in the short term.

Nevertheless, on behalf of the EU, Ashton managed to get Serbia and Kosovo to sign a historic agreement, and keep Europe at the heart of discussions with Iran.

The responsibility for such mixed results therefore lies in part with the Member States, but also the EU structures that are slow to ramp-up military capability in this extremely strategic sector of security and defence that is jealously guarded by the nation states. It was only in 2009 that, pursuant to the Treaty of Lisbon, the positions of High Representative and European Commissioner for external relations were merged and that the European Neighbourhood Policy (ENP) fell within the remit of the High Representative.

In 2015, a year after the appointment of Federica Mogherini as the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, the global context and the EU's closest neighbours had changed considerably from what had been outlined in the 2003 document.

Russia has continued its ramp-up in military power following two major crises on the EU's doorstep: Georgia in 2008 and Ukraine in 2014. The landscape in the Near and Middle East has also changed profoundly: Tunisia and Egypt are threatened with instability; the spectre of chaos is hovering over Libya and war is raging in Syria. Above all, two phenomena—terrorism and the refugee crisis—are having an unprecedented effect on the European states, throwing down the gauntlet to either strengthen the EU with a joint strategy or see it break-up.

Key components of this global strategy

In 2015, in a completely transformed international context, European leaders requested the High Representative to draw up a new EU strategy.

¹ <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse167-FR.pdf>

migratoire) s'imposent de manière inédite aux Etats européens, et leur lancent un défi dont la réponse n'a vraisemblablement qu'une alternative : éclatement de l'UE *versus* renforcement et stratégie commune.

Éléments clés de cette stratégie globale

Dans un contexte international profondément transformé, les dirigeants européens demandent donc en 2015 à la Haute représentante d'élaborer une nouvelle stratégie pour l'UE.

Cette *stratégie globale de l'UE* est présentée par Frédérica Mogherini à Bruxelles à l'occasion du sommet européen des 28 et 29 juin 2016.

Comme l'indique son titre même², cette nouvelle stratégie se veut globale : « [La stratégie] se concentre autant sur les capacités militaires que sur l'emploi, le caractère inclusif des sociétés et les droits de l'Homme. »

Ce document se fixe cinq priorités : la sécurité, la résilience des Etats membres et des Etats dans l'environnement de l'UE (à l'est comme au sud), une approche globale dans la prévention et la gestion des crises, enfin la coopération régionale et la gouvernance internationale.

Le document appelle l'UE à renforcer ses capacités autonomes en matière de défense, à « assumer davantage la responsabilité de notre sécurité ». « Si l'OTAN existe pour défendre ses membres - dont la plupart sont européens - contre toute attaque extérieure, les Européens doivent être mieux équipés, entraînés et organisés pour contribuer de manière décisive aux efforts collectifs, ainsi que pour agir de façon autonome le cas échéant ».

Sur le plan capacitaire, la nouvelle stratégie de l'UE invite également les Etats membres au renforcement de la coopération technologique et industrielle en matière de défense.

Cinq lignes directrices sont définies :

- La sécurité et la défense
- Lutte contre le terrorisme
- Cybersécurité
- Sécurité énergétique
- Communication stratégique

Pour ce qui relève de la sécurité sur le continent européen, le document précise que « la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale des États,

This EU global strategy was presented by Federica Mogherini at the European summit in Brussels on 28-29 June 2016.

As the title states², this new strategy aims to be global: "[The strategy] focuses on military capabilities and anti-terrorism as much as on job opportunities, inclusive societies and human rights."

This document sets out five priorities: security, the resilience of Member States and surrounding states to the east and south, an integrated approach to the prevention and management of crises, and finally regional cooperation and global governance.

The document calls on the EU to strengthen its defence capabilities, to "take greater responsibility for our security [...] While NATO exists to defend its members—most of which are European—from external attack, Europeans must be better equipped, trained and organised to contribute decisively to such collective efforts, as well as to act autonomously if and when necessary."

In terms of capacity, the new EU strategy also invites Member States to step up technological and industrial cooperation in the defence sector.

Five lines of action are defined:

- Security and defence
- Counter-terrorism
- Cyber Security
- Energy security
- Strategic communications

When it comes to security on the European continent, the document specifies that "the sovereignty, independence and territorial integrity of states, the inviolability of borders and the peaceful settlement of disputes are key elements of the European security order. These principles apply to all states, both within and beyond the EU's borders." That being said, Russia is clearly a threat to peace and stability in Europe: "Russia's violation of international law and the destabilisation of Ukraine [...] have challenged the European security order at its core."

To the south, the EU must, according to the global strategy, promote development and human rights, address the threat of terrorism, the challenges of demography, migration and climate change, and seize the opportunity of shared prosperity.

Regarding the implementation of EU foreign policy, the text recalls the essential, central role of the Lisbon

² Le titre exact est : « Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy ».

l'inviolabilité des frontières et le règlement pacifique des différends sont des éléments essentiels de l'ordre de sécurité européen. Ces principes s'appliquent à tous les États, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'UE ». Ce faisant, la Russie est clairement présentée comme une menace pour la paix et la stabilité en Europe : « la violation du droit international par la Russie et la déstabilisation de l'Ukraine...ont remis en cause les fondements de l'ordre de sécurité européen ».

Sur son flanc sud, l'UE est appelée à « promouvoir le développement et les droits de l'homme ... pour lutter contre la menace du terrorisme, relever les défis démographiques, des migrations et du changement climatique, et saisir l'opportunité de parvenir à une prospérité partagée ».

Sur le plan de la mise en œuvre de la politique étrangère de l'UE, le texte rappelle le caractère central et incontournable des dispositions du traité de Lisbonne : « La politique étrangère de l'UE n'est pas une prestation exécutée en solo: il s'agit d'un orchestre qui joue la même partition ».

Enfin, concernant la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC), le document insiste sur la nécessité pour l'Europe de développer une capacité de réaction rapide en propre afin de réagir rapidement aux crises dans le respect absolu de la Charte des Nations unies.

Mise en perspective : limites et enjeux

Véritable profession de foi stratégique, le document présenté par Federica Mogherini au sommet européen de juin 2016 se veut particulièrement volontariste dans le contexte contraint et particulier auquel est confronté l'UE : pression migratoire, menace terroriste, remise en question de frontières internationalement reconnues en Europe, appel du président Obama au mois d'avril 2016 au réarmement des pays européens, Brexit.

De fait, comme le soulignait Federica Mogherini à l'occasion de la présentation de son rapport, le Brexit rend l'unité européenne encore plus importante : « En ces temps difficiles, une Union forte est une Union qui définit une stratégie, partage une vision et agit de concert ».

La sortie de la Grande Bretagne de l'UE est en effet susceptible d'affaiblir la dimension stratégique de l'Union : car la Grande Bretagne est une puissance nucléaire, dotée du droit de veto à l'Onu et surtout l'une des deux puissances militaires européennes capables de projection.

Treaty: "EU foreign policy is not a solo performance: it is an orchestra which plays from the same score."

Finally, concerning the Common Security and Defence Policy (CSDP), the document insists on the need for Europe to develop its capacity "to rapidly respond to crises in full compliance with the UN Charter."

Context : limits and issues

A genuine strategic mission statement, the document presented by Federica Mogherini at the European summit in June 2016 is intended to be particularly proactive facing the unique, tricky situation in which the EU finds itself: pressure from migration, the threat of terrorism, restructuring of internationally recognised borders in Europe, the call from President Obama in April 2016 for European rearmament, Brexit.

Therefore, as Federica Mogherini underlined during her presentation of the report, Brexit makes European unity even more important. "In challenging times, a strong Union is one that thinks strategically, shares a vision and acts together," she states in her foreword.

Great Britain leaving the EU is indeed likely to weaken the strategic aspect of the Union, as it is a nuclear power and has the power of veto on the UN Security Council. But above all, it is one of the two European military powers capable of deployment.

Fundamentally, the recently unveiled EU global strategy is the first stage in the assertion of the EU as a power. Nevertheless, as recent events in Libya, Syria and Ukraine have shown, the diverging interests of each EU Member State makes it extremely uncertain, even sometimes impossible at this stage, for the 28 countries to define a single and coherent strategic approach. The foreign and security policy is still the prerogative of the Member States³. So for example, negotiations regarding the crisis in Ukraine were conducted using the "Normandy format," which involves Germany, Russia, Ukraine, and France, but not the EU per se.

The role of the EU High Representative is more often than not to speak for the EU where there is a consensus, and therefore rarely during major crises where Paris, Berlin, and London up until now, continue to set the tone.

Developing a strategy is therefore the initial, necessary step, but insufficient in itself. However, the strength of this document lies in the fact that it was drawn up in close coordination with the member

Sur le fond, la stratégie globale de l'UE récemment dévoilée constitue une première étape dans l'affirmation de l'UE en tant que puissance. Néanmoins, ainsi que les récents événements en Libye, en Syrie, ou en Ukraine l'ont démontré, la diversité des intérêts propres à chaque Etat membre de l'UE rend très aléatoire, voire parfois impossible à ce stade la définition d'une ligne stratégique unique et cohérente à 28. La politique étrangère et de sécurité reste encore une prérogative des Etats membres³. Ainsi, par exemple, sur la question de l'Ukraine, les négociations sont conduites dans le cadre du « format Normandie » associant l'Allemagne, la Russie, l'Ukraine et la France, et non par l'UE en tant que telle.

Le rôle de la Haute représentante de l'UE se limite le plus souvent à porter la voix de l'UE là où se dégage un consensus, rarement donc dans le cadre de crises majeures, où Paris, Berlin et jusqu'ici Londres continuent de donner le ton.

Se doter d'une stratégie est donc une étape nécessaire mais qui ne saurait se suffire à elle-même. La force de ce document tient cependant au fait qu'il a été élaboré en coordination étroite avec les pays membres, au niveau des différents gouvernements ou dans le cadre de groupes de travail.

Ce faisant, et peut-être pour cette raison également, subsiste une ambiguïté majeure qui traduit les divergences de vue des différents membres de l'UE : celle de l'autonomie stratégique de l'UE et de ses rapports précis avec l'Alliance. Car si « dans le domaine de la défense collective, l'OTAN reste le cadre principal pour la plupart des Etats membres. Dans le même temps, les relations UE-OTAN ne doivent pas affecter la politique de sécurité et de défense des Etats membres qui ne font pas partie de l'OTAN ⁴ ». Dès lors, selon Federica Mogherini, il importe que l'UE « se {renforce} en tant que communauté de sécurité⁵ ». Cette ambiguïté a conduit certains experts à penser que ce document préfigurait une autonomie en matière de défense totalement distincte de l'OTAN.

Pour finir, cette stratégie a été définie alors que la Grande Bretagne faisait partie de l'UE et en accord avec elle. On peut donc assez légitimement a priori se demander si ce document, à peine dévoilé, ne devrait pas déjà faire l'objet d'une réactualisation, pour aller plus loin peut-être ?

countries, at governmental level or through working groups.

This being the case, and maybe for this reason as well, much ambiguity remains which reflects the differing viewpoints of the various members of the EU—that of the EU's strategic autonomy and its exact relations with the Alliance—because "when it comes to collective defence, NATO remains the primary framework for most Member States. At the same time, EU-NATO relations shall not prejudice the security and defence policy of those Members which are not in NATO⁴." Consequently, according to Federica Mogherini, "the EU needs to be strengthened as a security community⁵." This ambiguity has led some experts to believe that this document foreshadowed military autonomy entirely separate from NATO.

Lastly, this strategy was defined in collaboration with Great Britain when it was still part of the EU. Therefore, we could legitimately question whether this document, so recently unveiled, should be revised and maybe even be taken a little further.

³ <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse167-FR.pdf>

⁴ In « *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* ».

⁵ <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/mogherinis-global-strategy-moves-beyond-zero-sum-game/>