

La Stratégie Globale de l'UE : de quoi s'agit-il ?

mardi 3 janvier 2017, par [Quentin WEILER](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Quentin WEILER](#), **La Stratégie Globale de l'UE : de quoi s'agit-il ?**, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 3 janvier 2017.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

A l'heure du Brexit et de la montée des populismes, la Stratégie Globale met en exergue l'agenda transformationnel de l'Union européenne. Quoique fondé sur les principes traditionnels de la politique étrangère européenne, ce document apporte une réelle nouveauté de par son recentrage sur les intérêts propres de l'UE et de ses citoyens permettant ainsi de dépasser le concept trop réducteur de « soft power » et d'ancrer l'UE en tant que « smart power ».

23 JUIN 2016 : le Royaume-Uni vote à 51,9% en faveur du Brexit et devient donc le premier membre de l'Union européenne (UE) à ouvrir la porte à un processus de « dés-adhésion ». **28 juin 2016** : la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, présente au Conseil européen la nouvelle Stratégie Globale de l'Union européenne sur la politique étrangère et de sécurité. Rien d'anodin dans cette succession d'événements contradictoires, en cinq jours, l'un symptomatique d'une Union toujours plus impopulaire et incomprise, l'autre une tentative de consacrer son rôle croissant sur la scène internationale. D'aucuns avaient émis l'hypothèse que la Haute Représentante retarderait son initiative en cas de « oui » au Brexit le temps de digérer ce résultat historique. Loin s'en faut, Federica Mogherini est allée de l'avant, précisément pour envoyer un signal d'unité et de projection dans l'avenir, et ce malgré une perte de visibilité inévitable due au Brexit. Six mois plus tard, [le Royaume-Uni n'a toujours pas lancé la procédure officielle de sortie prévue par l'article 50 du Traité sur l'Union européenne](#), tandis que le Conseil des Ministres de l'UE a adopté une série de décisions ambitieuses sur la mise en œuvre de la Stratégie Globale. L'heure n'est donc pas seulement aux récriminations sur l'état de l'UE mais bien à une volonté d'aller de l'avant sur la base d'un discours stratégique renouvelé. Ceci apparaît d'autant plus impératif au regard des incertitudes sur la nature du partenariat transatlantique nées de la victoire de Donald Trump aux Etats-Unis, le 9 novembre 2016. De ce point de vue, la Stratégie Globale a contribué à (re)poser la question de l'autonomie stratégique de l'UE suscitant encore aujourd'hui un vrai débat idéologique.

En quoi la Stratégie Globale apporte-t-elle des réponses au sujet des intérêts fondamentaux de l'UE en tant que puissance régionale et peut-elle devenir un levier vers une affirmation de l'UE sur la scène internationale à un moment où le gendarme américain s'est mué en statue du commandeur ? Cette Stratégie a d'abord pour objectif de combler un vide stratégique dans un monde qui change (I) et c'est aussi un instrument politique orienté vers l'action (II).

I. La Stratégie Globale : combler un vide stratégique dans un monde qui change

Mettons en perspective l'exercice laborieux de définition des intérêts stratégiques de l'UE (A) et le passage du « multilatéralisme efficace » au « pragmatisme de principe » (B).

A. L'exercice laborieux de définition collective des

intérêts stratégiques de l'UE

L'environnement géopolitique de l'UE a considérablement évolué ces dix dernières années sans pour autant que cela soit accompagné d'une véritable adaptation du discours stratégique. Le premier document de référence, la **Stratégie Européenne de Sécurité**, a été adopté en **2003** à un moment de profonde désunion sur la guerre en Iraq et relevait d'un effort de réconcilier des Etats Membres divisés. De ce point de vue, le texte est marqué par une certaine naïveté idéologique propre à la recherche de consensus et à la période post-guerre froide et pré-élargissement, et ce malgré les attentats du 11 septembre 2001. Évoquant la promotion dans le voisinage "*d'un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites*" [1], elle n'y précise pas les moyens pour l'atteindre si ce n'est la politique d'élargissement qui va rapidement s'avérer suffocante pour les anciens Etats Membres. En outre, elle identifie les menaces sécuritaires fondamentales mais ne définit que des principes généraux d'action pour y répondre.

En **2008**, les décideurs européens s'attèlent à la rédaction d'un **Rapport de mise en œuvre** de la Stratégie Européenne de Sécurité afin de combler les manquements du document initial et prendre en compte les menaces sécuritaires nouvelles : cyber-sécurité, sécurité maritime, changement climatique. Le document apparaît plus en phase avec l'environnement stratégique mais certaines divisions des 28 Etats Membres post-élargissement sur des questions importantes (Processus de Paix au Proche-Orient, UE-OTAN, relations à la Russie) rendent les discussions difficiles jusqu'à son adoption en décembre 2008. Depuis, la volonté européenne a été de se concentrer sur des sujets spécifiques à fort consensus afin de dépasser les sensibilités nationales. Cette tactique s'avère payante avec quelques succès marquants de la diplomatie européenne, tels que la normalisation du dialogue entre la Serbie et le Kosovo, la lutte contre la piraterie au large de la Somalie ou l'accord nucléaire avec l'Iran négocié par l'UE au nom du groupe E3+3 (Allemagne, France, Royaume-Uni + Chine, Etats-Unis et Russie).

A partir de 2008, la **pression politique et géopolitique** sur l'UE s'intensifie de manière inédite : crise financière puis crise de l'euro (à partir de 2008), printemps arabe (2010-2011) d'abord loué puis rapidement craint, pivot américain vers [l'Asie](#) (2009) et retrait progressif non seulement d'Europe mais également du Proche-Orient, pression croissante de [la Russie](#) dans le voisinage est avec les conflits en Géorgie (2008) puis en Crimée (à partir de 2014), conflits en Libye, au Yémen et surtout en Syrie engendrant une crise des réfugiés sans précédent ainsi qu'un accroissement du risque et de la réalité terroriste. Dans le même temps, l'UE subit une évolution institutionnelle majeure avec la mise en œuvre du traité de Lisbonne en 2009 qui amène la création du poste de Haut Représentant pour la politique étrangère et la sécurité commune et du Service Européen pour l'Action Extérieure (les appellations autrement adéquates de Ministre et de Ministère des affaires étrangères de l'UE ayant été retirées du Traité à l'initiative du Royaume-Uni).

Cette agitation internationale et cette évolution institutionnelle semblaient appeler une **redéfinition des intérêts stratégiques de l'UE**. Néanmoins, la première Haute Représentante, Catherine Ashton, avait souhaité éviter cet exercice ardu pour se concentrer sur la mise en place du Service Européen pour l'Action Extérieure et sur des priorités horizontales, telles que le voisinage et le renforcement de la relation avec les partenaires stratégiques de l'UE, sans pour autant s'appuyer sur la rédaction de documents stratégiques.

Par comparaison, [la France](#) a adopté durant cette même période deux livres blancs sur la sécurité et la défense nationale, en 2008 puis en 2013, reflétant le besoin de s'adapter à un monde qui change. C'est la raison pour laquelle le successeur de Cathy Ashton, Federica Mogherini, entreprend ce grand chantier dès sa nomination (novembre 2014).

B. Du « multilatéralisme efficace » au « pragmatisme de principe »

Suite à la publication de la Stratégie Globale dans un relatif anonymat due à la couverture médiatique du referendum britannique, un élément frappe d'entrée : **l'analyse positive du document** à la fois au sein des sources gouvernementales [2] et de la société civile. [3] Ceci n'était pas gagné d'avance, d'autant que le processus de consultation des Etats Membres, plutôt que de négociation, avait initialement suscité une certaine défiance dans les capitales européennes. Cet exercice a été mené par les équipes de Federica Mogherini, en particulier de sa conseillère spéciale Nathalie Tocci (vice-directrice de l'Institut des Relations Internationales de Rome), et du Service Européen pour l'Action Extérieure avec près de 50 événements publics organisés, des points de contact au sein des Etats Membres et de la Commission européenne et un site internet spécialement créé pour l'occasion. A quelques semaines de la publication, les représentants des Etats Membres ont eu l'opportunité de consulter une ébauche du texte dans une salle sécurisée afin de finaliser le langage sur les sujets les plus sensibles. Les écueils des deux précédents exercices ont donc été évités et ont permis de renforcer le sentiment d'appropriation par les Etats Membres ainsi que l'adoption d'un document plus complet, précis et ambitieux.

Les **cinq priorités** définies dans la Stratégie Globale ne sont pas foncièrement novatrices mais centrées sur [l'Union](#) et les intérêts des citoyens. Il en résulte une approche moins idéologique basée sur les valeurs et plus réaliste fondée sur les intérêts, s'appuyant sur l'idée que "*nos valeurs fondamentales sont ancrées dans nos intérêts*". [4] Cette nuance subtile mais importante démontre la prise de conscience d'une nouvelle réalité en Europe, notamment due aux récentes attaques terroristes et l'invocation inédite par la France en novembre 2015 de la clause d'assistance mutuelle article 42.7 du Traité sur l'UE). Ceci est également reflété par le contraste de tonalité entre les textes de 2003 et 2016, que ce soit le titre (2003 : "*Une Europe sûre dans un monde meilleur*" ; 2016 : "*Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte*"), la première phrase (2003 "*L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre*" ; 2016 ; "*Il nous faut une Europe plus forte*") ou l'analyse du contexte (2003 : une "*agression de grande envergure contre un des Etats membres est improbable*" [5] ; 2016 : "*notre Union est menacée*" [6]).

La **sécurité de l'Union** (1) devient donc la première priorité ce qui implique à la fois une capacité de projection et de protection. Ceci se traduit par un besoin de renforcer les structures de gestion de crise de l'UE, de les doter des capacités civiles et militaires appropriées, et ce en pleine complémentarité avec l'OTAN, mais aussi de renforcer l'industrie de défense européenne pour rationaliser les coûts et encourager les synergies. Le lien entre politiques internes et externes prend également une importance grandissante afin de répondre plus efficacement à des défis tels que la lutte contre le terrorisme ou la cyber-sécurité qui requièrent une coordination étroite entre les agences nationales et européennes.

Dans le même temps, l'approche générale vis-à-vis du voisinage de l'UE a évolué. La volonté quelque peu illusoire évoquée en 2003 de promouvoir "*un ensemble de pays bien gouvernés*" [7] a été remplacée par le soutien à la **résilience étatique et sociétale** (2), en lien avec les Objectifs de Développement Durable. Cette approche a pour ambition de soutenir des structures de gouvernance inclusives et de renforcer le tissu socio-économique, sans imposer un modèle depuis l'extérieur et en s'appuyant sur les acteurs locaux. Elle est déjà appliquée dans le contexte de la nouvelle politique migratoire européenne avec les accords de partenariat conclus avec cinq pays en Afrique (Ethiopie, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal) et le Plan d'Investissement extérieur européen destiné à stimuler les investissements dans les pays d'origine et de transit.

Par ailleurs, la politique extérieure de l'UE reste marquée par cette capacité unique à mettre un œuvre une **approche intégrée des conflits et des crises** (3) : principal bailleur de fonds pour l'aide humanitaire et la coopération au développement, dotée d'instruments diplomatiques et de gestion de crises (près de 10 000 personnes actuellement déployées) et ne souffrant pas d'une étiquette postcoloniale, la valeur ajoutée de l'UE semble évidente mais son succès demeure dépendant de sa capacité à coordonner et à se coordonner.

Enfin, les priorités liées aux **ordres régionaux de coopération** (4) et la **promotion du multilatéralisme** (5) sont à la fois plus traditionnelles et s'inscrivent au cœur de l'action de l'UE en tant qu'acteur diplomatique. Contrairement à 2003, la Stratégie de 2016 détaille l'approche européenne vis-à-vis des principales régions du monde sur la base de principes bien établis (les actions de la Russie en Ukraine (2014) sont clairement identifiées comme une "*violation du droit international*" [8]) et d'objectifs précis. Le multilatéralisme efficace de 2003 est devenu un pragmatisme de principe en 2016. C'est d'autant plus important au regard de l'impotence du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur la guerre en Syrie qui fait de la réforme de la gouvernance internationale une nécessité. La Stratégie introduit l'idée que les des acteurs nouveaux, tels que la société civile ou le secteur privé, devront y être associés pour refléter leur influence grandissante dans le monde globalisé qui est le nôtre.

II. La Stratégie Globale : un instrument politique orienté vers l'action

Présentons maintenant l'effort de mise en œuvre de la Stratégie Globale (A) puis les avancées qu'elle représente vers une véritable autonomie stratégique de l'UE (B).

A. Du texte à la mise en œuvre : une opérationnalisation en marche

Le [Conseil européen](#) du 28 juin 2016 ayant seulement pris note de la présentation de la Stratégie, les conclusions du Conseil des Ministres des Affaires Etrangères du 17 octobre 2016 formalisent le soutien des Etats Membres en des termes sans équivoque. [9] Cela étant dit, cette Stratégie ne tire pas sa force uniquement de son contenu mais de sa capacité à **générer une dynamique politique** et susciter une mise en œuvre opérationnelle. C'est un message que la Haute Représentante martèle lors de ses nombreuses interventions publiques sur le sujet, s'appuyant sur le dernier chapitre de la Stratégie, "*De la vision à l'action*", qui était sans

aucun doute le chaînon manquant des documents précédents. En matière de politique étrangère, l'UE dépend en effet du consensus qu'elle génère au sein des Etats Membres (position X sur sujet Y) et de la traction politique que la Commission entend imprimer pour l'accompagner (politiques de commerce, de développement (etc.) sur sujet Y). Ces deux forces centrifuges amènent à l'inertie si elles ne sont pas portées par un impératif politique de convergence.

La **feuille de route sur la mise en œuvre de la Stratégie** va servir de levier à cette opérationnalisation. Elle s'appuie sur les cinq priorités de la Stratégie et entend développer des initiatives concrètes en vue du premier rapport de mise en œuvre en juin 2017. Cela comprend notamment un bond en avant dans le domaine sécurité et défense (détaillé ci-dessous), un document stratégique sur la résilience afin de placer ce concept au cœur des politiques extérieures de l'UE, des mesures opérationnelles pour promouvoir l'approche intégrée dans la réponse aux conflits, de nouvelles stratégies régionales ou thématiques (contre-terrorisme, connectivité, UE-Afrique) ainsi qu'une volonté de repenser la communication publique sur et à propos de l'UE.

B. Des avancées vers une autonomie stratégique de l'UE

La coïncidence entre le referendum sur [le Brexit](#) et la publication de la Stratégie Globale a ouvert la porte à l'idée qu'une **impulsion nouvelle** pourrait être insufflée à la coopération européenne, en particulier dans le domaine sécurité et défense où le Royaume-Uni a souvent été force de ralentissement, si ce n'est d'opposition. Le sommet historique de Bratislava du 16 septembre 2016, le premier à 27 alors que le Royaume-Uni restera membre de plein droit de l'UE jusqu'à sa sortie effective, s'est inscrit dans cette dynamique.

Il a néanmoins mis en lumière la masse plus dense d'Etats Membres, principalement du nord de l'Europe, initialement réticents à intensifier la coopération en matière de défense. [Ceci a également révélé une fracture idéologique toujours existante avec les « otaniens » sur l'acceptation d'une autonomie stratégique de l'UE, y compris au sein de certains cercles d'influence aux Etats-Unis](#). Ce débat semble d'un autre temps, à l'heure de menaces sécuritaires bien réelles sur l'UE et de duplications coûteuses et inadaptées (il est d'usage de rappeler que les Etats-Unis n'ont que quatre type de vaisseaux de guerre alors que l'UE en a 29) et alors même que Washington s'époumone depuis de nombreuses années à convaincre les Européens de remplir l'objectif des 2% de Produit Intérieur Brut dans la défense (seuls la France, la Grèce et le Royaume-Uni le remplissent au sein de l'UE). Une semaine avant le Conseil des Ministres décisif du 14 novembre 2016, les décideurs européens ont beau souligner la complémentarité entre l'UE et l'OTAN et le Secrétaire Général de l'OTAN accueillir favorablement ces idées, la méfiance demeure. L'élection aux Etats-Unis de Donald Trump va néanmoins insinuer une incertitude stratégique sur la contribution américaine au des institutions transatlantiques et favoriser un déblocage des négociations.

Entre le 14 novembre et le 6 décembre 2016, l'UE adopte un **paquet de mesures significatif** dans le domaine de la sécurité et la défense fondé sur trois axes principaux :

- . **un plan de mise œuvre sur la sécurité et la défense** entérinant un niveau d'ambition renouvelé pour l'UE fondé sur la protection, la projection et l'assistance et proposant des actions concrètes pour renforcer les outils à disposition : par exemple le lancement d'un

semestre européen de la défense visant à développer des programmes capacitaires communs, des ajustements aux structures militaires de gestion de crise y compris pour renforcer les synergies civilo-militaires (l'UE a actuellement cinq missions militaires déployées en mer Méditerranée, dans le golfe d'Aden, au Mali, en Centrafrique et en Somalie) ainsi qu'une refonte des outils de réaction rapide ; [10]

. **un plan d'action européen de la défense** présenté par la Commission visant à maximiser les dépenses et la coopération en matière de défense, notamment au travers d'un fonds européen de la défense comprenant un volet de recherche collaborative sur les technologies de défense innovantes et stratégiques (budget estimatif de 500 millions d'euros par an) et un volet capacité pour le financement en commun ; [11]

. **un plan de mise en œuvre de la déclaration UE-OTAN du 8 juillet 2016** basé sur 42 mesures concrètes, notamment sur la cyber sécurité, les capacités militaires ou la recherche, constituant l'avancée la plus significative dans la coopération entre les deux organisations depuis les accords de Berlin+ de 2003. [12]

Ce paquet défense a été confirmé au plus haut niveau au Conseil européen du 15 décembre 2016 avec une clause de rendez-vous afin de conserver cette dynamique sans précédent. [13]

*

A l'heure du Brexit et de la montée des populismes, la Stratégie Globale a permis de mettre en exergue [l'agenda transformationnel de l'UE](#). Quoique fondé sur les principes traditionnels de [la politique étrangère européenne](#), ce document apporte une réelle nouveauté de par son **recentrage sur les intérêts propres de l'UE** et de ses citoyens permettant ainsi de dépasser le concept trop réducteur de « soft power » et **d'ancrer l'UE en tant que « smart power »**. Dans ce contexte, **l'élection de Donald Trump devra être perçue comme une réelle opportunité pour l'Union européenne de jouer un rôle accru sur la scène internationale** en intensifiant [la coopération dans certains domaines](#) avec un partenaire américain plus pragmatique et en assumant un vrai leadership dans d'autres, tels que la sécurité, le changement climatique ou la migration, où les Etats Unis risquent de se démobiliser.

Copyright Janvier 2017-Weiler/Diploweb

P.-S.

Conseiller politique de la Secrétaire Générale du Service Européen pour l'Action Extérieure (Union européenne). Compte twitter @QWeiler. Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.

Notes

[1] Stratégie Européenne de Sécurité, Bruxelles, 12 décembre 2003, page 8.

[2] Communiqué de presse du Ministre des Affaires Etrangères allemand Steinmeier du 28 juin 2016 "I would like to thank Federica Mogherini for her great commitment and foresight in the joint development of the Global Strategy" ; Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères du Triangle de Weimar Frank-Walter Steinmeier, Jean-Marc Ayrault, Witold Waszczykowski sur l'avenir de l'Europe Weimar (28 août 2016) : "Nous saluons la stratégie globale présentée par la Haute représentante, qui décrit avec pertinence le contexte stratégique et les menaces auxquelles l'Union européenne doit faire face, et identifie les priorités, les objectifs et les moyens qui doivent nous permettre d'accéder à une véritable autonomie stratégique et de renforcer la politique étrangère et de sécurité européenne permettant à l'Union européenne d'être un acteur global".

[3] "The EU Global Strategy : realpolitik with European characteristics, Sven Biscop, Institut Egmont, 29 juin 2016 ; "Mogherini's new Global Strategy offers lighthouse for EU in uncertain waters", Damien Helly, ECDPM, 1 juillet 2016 ; "The EU's New Global Strategy : Useful or Pointless ?", Jan Techau, Carnegie, 1 juillet 2016 ; "La stratégie globale de l'UE : plus importante qu'il n'y paraît après le Brexit", Nicolas Gros-Verheyde, Bruxelles 2 juillet 2016 ; "The EU Global Strategy, a Triumph of Hope Over Experience", Stefan Lehne, Carnegie, 4 juillet 2016.

[4] 'Vision partagée, action commune, une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne', 28 juin 2016, page 1.

[5] 'Stratégie Européenne de Sécurité', 12 décembre 2013, page 3.

[6] 'Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne', page 1.

[7] 'Stratégie Européenne de Sécurité', page 8.

[8] 'Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne', page 17.

[9] Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 17 octobre 2016 sur la Stratégie Globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, paragraphe 1 : "(...) Le Conseil insiste sur l'adhésion et la mobilisation des États membres tout au long du processus."

[10] Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 14 novembre 2016 sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense.

[11] Plan d'action européen de la défense, Commission Européenne, 10 Novembre 2016.

[12] Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 6 décembre 2016 sur la mise en œuvre de la déclaration commune UE-OTAN.

[13] Conclusions du Conseil européen du 15 décembre 2016.