

**Petit déjeuner-débat d' Euro-Défense avec Pierre SELLAL,  
Ambassadeur de France, Président de la Fondation de France**

**École Militaire, 29 septembre 2020**

« Quels enjeux stratégiques pour l'Europe au regard de la crise sanitaire ? »

Il s'agit aujourd'hui d'une réunion pertinente, car le Conseil Européen qui se tient cette semaine travaille précisément sur le **concept de souveraineté européenne**, c'est-à-dire sur la capacité de l'Europe à s'affirmer. Or, ces derniers mois (**crise sanitaire** avec ses impacts économiques et sociaux), ont été soulignées les fragilités, dépendances, insuffisances, pénuries, vulnérabilités de l'Europe, de même que l'interruption de chaînes de valeur ou de production, notamment en matière de technologies et d'équipements. L'expérience douloureuse d'une tentative d'application propre à l'Europe, sans Apple et Google, s'y est ajoutée.

Un **sentiment d'imprévisibilité**, lié à la crise sanitaire, touche la marche du monde lui-même. En même temps, de nombreux discours volontaristes et résolus ont été prononcés et autant de résolutions se sont manifestées dans presque toutes les capitales de l'UE. La Présidente de la Commission européenne, dans son discours sur l'état de l'Union, a invité à « **façonner le changement plutôt que de le subir** », pour protéger les citoyens de l'UE.

Cependant, **le domaine de la défense** - sur lequel l'orateur a souhaité se concentrer à la lumière des activités et des réflexions développées par Euro-Défense-France - **n'a pas bénéficié de ce volontarisme** autant que l'on aurait pu l'anticiper ou l'espérer. Les négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'UE ont abouti à la diminution de moitié des crédits du **Fonds européen de défense** – FED - (qui est passé de 13 à 7 milliards d'euros, soit la plus forte diminution dans les programmes européens initialement proposés par la Commission), la **Facilité de paix** a été réduite à 5 milliards, ce qui est dommage pour le financement des opérations extérieures ; le taux de remboursement, actuellement de 15 %, restera faible et ne sera pas incitatif pour la participation des EM. De même le **budget spatial européen** (civil et d'application militaire) a été réduit de 15 à 20 % par rapport aux projets initiaux. Le Parlement européen aura à prendre position sur ces budgets, mais on ne peut en attendre beaucoup, s'agissant du financement des dépenses de défense. Le **Plan de relance** européen de 750 milliards de subventions et de prêts évoque la **défense** mais n'y consacre qu'**un peu moins de 10 milliards**. Le discours précité d'Ursula von der Leyen, bien que substantiel et se voulant déterminé (elle avait évoqué il y a un an une Commission « géopolitique »), a mentionné une fois seulement le mot « défense », ce qui est étonnant pour une ancienne ministre de la Défense, et dans un contexte quelque peu réducteur : « l'Europe doit être aux avant-postes de la défense de l'équité »...

**Pourquoi cette distance et ce paradoxe?** On avait eu l'impression de franchir des seuils décisifs: la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE en 2016 parlant d'autonomie stratégique, le travail de la Commission Juncker sur le FED, la fin du tabou des dépenses militaires financées par le budget européen, les outils supplémentaires de coopération (dans le traité, la CSP ; hors traité, l'initiative française appelée « initiative européenne d'intervention »). Ces initiatives étaient encore fragiles.

L'arrière-plan, c'est que **défense va avec souveraineté nationale**. L'UE a du mal à s'affirmer en termes de souveraineté. Les **difficultés intrinsèques** viennent de loin. Il n'y a rien dans les traités fondateurs (Rome en particulier) qui évoquerait une affirmation de souveraineté. A l'époque, on

ambitionnait plutôt l'unité, « l'union sans cesse plus étroite des peuples européens ». Ce but n'allait pas de pair avec l'affirmation d'une singularité et d'une identité par rapport à l'extérieur. La relation avec le monde est placée sous le signe de la solidarité. La réalisation du « marché commun », qui deviendra le marché unique, est conçue dans une perspective ouverture, vers le libre-échange mondial. L'entité créée en 1957 n'a pas « la compétence de la compétence », elle a la compétence que les États ont bien voulu lui donner. La décision du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, cette année, sur la politique de la BCE, a même ressuscité le concept de « maîtres du traité », pour parler des États membres (EM). On ne doit pas confondre souveraineté et primauté du droit européen, qui n'était d'ailleurs pas dans les traités (c'est une décision de la Cour de Justice européenne en 1964, jamais remise en cause depuis, qui a affirmé cette primauté). D'autre part, les débats sur le Brexit ont perturbé le sujet de la « souveraineté européenne », dont il fallait se sortir aux dires des « Brexiteurs », accreditant ainsi l'idée de son existence.

Cependant on a progressé : avec la **stratégie européenne de sécurité de 2016**, on avance par rapport à celle due à Javier Solana, en 2003. La sécurité du continent est affirmée comme une première priorité. Les EM restent souverains mais, au nom de la sécurité, **il faut une coopération** pour aboutir à une autonomie stratégique **via une autonomie industrielle** (la base industrielle et technologique de défense). Le contexte international et ses évolutions majeures récentes ne peuvent que renforcer ce besoin. On constate que **les grandes crises depuis 2008 ont été exogènes à l'Europe**, qui en a été plutôt la victime, y compris dans le domaine du terrorisme. Elle doit donc mieux « s'armer » pour y faire face. **Dans la relation avec les États-Unis**, les concepts de communauté de valeurs, d'inspiration et d'intérêt se sont étiolés. Le Président américain décrit l'UE comme « ennemie », applaudit au Brexit et cherche à démanteler l'ordre international. Il faut que l'UE « compte sur ses propres forces », comme le dit la Chancelière Merkel.

Le **changement de stratégie de la Chine** est une réalité tant sur le plan économique qu'idéologique. L'UE a échoué à faire évoluer les choses comme elle le souhaitait. Le modèle européen est bousculé et nous risquons d'être victimes du conflit américano-chinois, y compris au plan économique du fait de mesures extraterritoriales américaines.

Tous ces éléments devraient inciter à développer la souveraineté européenne, mais force est de constater que le fait d'appeler à plus de souveraineté n'amène pas spontanément à aborder le sujet de la défense. **On parle plutôt normes**, numérique, technologies, fiscalité, concurrence, souveraineté sanitaire, criblage des investissements étrangers. Le résultat est paradoxal : plus le champ des préoccupations stratégiques gagne en extension, moins le domaine de la défense paraît bénéficier d'un surcroît d'effort.

Peut-être aussi le thème de la protection n'est-il pas spontanément associé par les opinions au rôle de l'Union européenne : face à une crise ou une menace, les populations se tournent vers leur État national.

### **Comment réagir ?**

- **continuer à expliquer la situation du monde et les fragilités du modèle européen.** L'environnement international s'est éloigné d'une vision européenne traditionnelle d'un monde pacifié, attaché à un développement partagé et solidaire, sur la base de règles communes délibérées dans des cadres multilatéraux universels. L'Europe reste une grande force normative pour elle-même, mais cela ne suffit plus face au désengagement américain, au contournement chinois, et à la crise du multilatéralisme (cf par exemple à l'OMC l'hostilité américaine aux mécanismes de règlement des différends).

- **pousser l'UE à assumer son rôle de protection.** Il y a un besoin au niveau européen (climat, pression migratoire, données personnelles mais aussi défense).

- **mettre en évidence des intérêts partagés en matière de sécurité et de défense,** comme on le fait dans le domaine du climat ou vis-à-vis des GAFAs. Un événement majeur, le Brexit, vient de démontrer la force de ces intérêts partagés, latents ou implicites jusqu'ici : l'occurrence, l'intérêt partagé au maintien de l'intégrité du marché intérieur.

### Quelle méthode ?

- **Toujours chercher à renforcer le franco-allemand.** L'Allemagne a changé, elle est devenue dominante et elle le sera encore davantage, au plan économique, après la crise actuelle. Le franco-allemand garde une capacité d'entraînement. Les négociations sont difficiles (en Allemagne force du pacifisme, du sentiment anti-nucléaire, du juridisme et du parlementarisme) mais il n'y a pas d'alternative au franco-allemand. Un impératif : Nous ne devons apparaître ni faibles ni sollicités.

- **Parler à tout le monde.** Attention aux formules « avant-garde », « noyau dur », « groupe pionnier », « géométrie variable ». **La vocation française est de rassembler,** en parlant à tous. C'est ce que le Président de la République a fait au début de son mandat en rendant visite aux pays de Visegrad à propos de la directive sur le détachement des travailleurs. A contrario, il y a eu la rencontre de Brégançon avec le Président Poutine, mal perçue par beaucoup, qui a illustré l'insuffisance des tentatives d'explication après coup. . Le « cavalier seul » est parfois flatteur, rarement productif, souvent très coûteux.

- **Il faudra aussi parler avec les Britanniques,** dont le pays va devenir pleinement « Etat tiers » au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ; le cadre bilatéral en matière de défense et de sécurité restera celui posé par les accords de Lancaster House pour ce qui nous concerne ; , entre l'UE et la Grande-Bretagne, on pourrait songer à un Conseil de sécurité européen, il y a une proposition française à ce sujet.

- **Continuer à promouvoir les valeurs du modèle européen** (liberté, droit, démocratie). La crise du COVID a montré, parmi ses rares effets bénéfiques, la capacité mobilisation collective, le primat de la vie humaine, en même temps que le respect des libertés individuelles.

**Plusieurs questions ont été ensuite posées à l'orateur, qui a pu s'exprimer sur les thèmes suivants :**

- **Une politique étrangère européenne (question de la majorité qualifiée comme facteur d'avenir)?**

La difficulté de mener une véritable politique étrangère européenne tient à des causes multiples, qui ne relèvent pas pour l'essentiel de carences institutionnelles. L'expérience, depuis le traité de Rome, montre qu'aucun obstacle institutionnel ou procédural ne résiste à une véritable **volonté politique**. Quand il y a volonté, on avance, on le voit avec le plan de relance et la décision sur la capacité d'emprunt commun, sans modification des traités. **En matière de politique étrangère et de défense, il n'y a pas d'obstacle institutionnel.** Depuis Maastricht, l'Europe a toutes les capacités si la volonté politique, irremplaçable, est là. L'exigence de consensus n'est pas un obstacle à la volonté. Même dans le domaine de la fiscalité, on a avancé ces dernières années, sous la pression des opinions publiques, plus vite qu'en 30 ans écoulés. Certes, récemment, l'opposition de Chypre qui a retardé la prise de sanctions sur la Biélorussie a été spectaculaire et regrettable et a fini par être

surmontée. Mais dans le cas de la Russie, depuis l'annexion de la Crimée, jamais l'unanimité n'a fait défaut pour décider de sanctions et les proroger.

La majorité qualifiée a d'ailleurs un effet pervers : l'unanimité est protectrice pour les EM qui seraient hésitants à participer à l'adoption de sanctions quand chaque voix est comptée à la majorité qualifiée. On l'a vu, par exemple, en matière de gestion des instruments de défense commerciale (droits anti-dumping et de droits compensateurs anti-subsidies) : on rencontre à chaque fois, en majorité qualifiée, des impossibilités. Du coup, on a pensé du côté français à déléguer à la Commission européenne la compétence comme cela se fait en matière de concurrence.

### **Risque de repli sur soi, de protectionnisme ?**

Rechercher et affirmer une position commune de l'UE, avoir une ambition de protection, notamment là où elle est vulnérable, ce n'est pas céder au repli sur soi. Rechercher l'ouverture réciproque, comme le veut la démarche européenne traditionnelle, n'a de sens et de portée qu'avec des partenaires qui sont prêts à jouer le même jeu, ce qui n'est pas le cas des Etats-Unis ou de la Chine aujourd'hui.

### **Hostilité de la Chine et des USA à l'Europe**

L'Europe est-elle seule contre les autres ? On pourrait le croire, tant l'administration américaine actuelle va loin : « l'UE, principal ennemi, à égalité avec la Chine voire avant elle, selon le président Trump »... Ce dernier se félicitait du Brexit et appelait à d'autres départs de l'UE. Au passif également l'attitude américaine vis-à-vis de la CPI (menace de sanctions contre tout EM qui coopérerait avec le procureur de la CPI). Sur le dossier Nordstream2, la Russie veut une discussion bilatérale avec l'Allemagne car négocier avec l'Europe est plus difficile. La Chine, elle, est très offensive sur ses nouvelles routes de la soie mais le droit européen nous a protégés de ses prétentions au Pirée ou à Gênes. On voit bien la **préférence des grandes puissances pour une discussion avec les EM en bilatéral**.

### **Un Livre blanc, pour avancer sur l'identité européenne ?**

J'ai participé à deux Livres blancs, dit l'orateur, c'est un exercice assez typiquement français. Des experts de différentes origines préparent des propositions et l'autorité politique décide. Mais au niveau européen, à 27 Etats membres et plusieurs institutions, c'est plus difficile : si l'exercice est préparé par les cercles compétents de la société civile, il risque de ne pas être repris ; s'il est réalisé par les autorités officielles, les propositions risquent d'être convenues ou insuffisantes.

Il vaut mieux **envisager des évaluations régulières des progrès réalisés, sur la base des objectifs de la** stratégie européenne de sécurité.

### **La méthode communautaire a-t-elle évolué ?**

Si l'on entend par **méthode communautaire le schéma de** propositions émanant de la Commission et des décisions émanant des Etats réunis en Conseil, la démarche a fait la preuve de sa fécondité. Mais elle rencontre aujourd'hui des limites. Elle suppose notamment une Commission collégiale, capable d'exprimer l'intérêt général européen. Seule réforme institutionnelle vraiment nécessaire, il faut **réduire la taille de la Commission**, qui s'est transformée en « diète » des EM.

Les décisions du Conseil se prennent à l'unanimité pour 5 à 10 % des cas. En quarante ans de participation personnelle de l'orateur, la capacité à décider a considérablement augmenté, en dépit des élargissements et d'une mécanique institutionnelle complexe impliquant pleinement désormais le

Parlement européen.. Par le passé, les négociations étaient sans fin. Les dossiers sont maintenant bouclés en un an, voire quelques mois. Mais certains sujets, régaliens, demeurent plus sensibles. La Commission était dans l'erreur dans le domaine migratoire : certes tout était « juridiquement correct » dans ses propositions de répartition de quotas de migrants, jets avec une base juridique adéquate, mais chercher à les imposer à la majorité qualifiée n'était pas de bonne politique.

## **Relations UE-OTAN**

La France a été perçue longtemps comme étant en opposition à l'OTAN. Elle s'y est réintégrée, en espérant que notre ambition en matière de défense européenne serait mieux comprise, , cela n'a pas été le cas. Il n'y a pas eu de changement de l'état d'esprit de nos partenaires et pas de crédit supplémentaire qui nous soit fait. Aujourd'hui situation nouvelle : l'engagement américain risque-t-il de disparaître ? Nos partenaires européens les plus atlantistes, face à ce risquen en sont encore plus otaniens ! Dossier à revoir avec l'administration américaine à venir.

## **Quels espoirs dans le Parlement européen ?**

. **Son rôle s'est renforcé** (c'est l'évolution majeure de l'UE en matière institutionnelle) mais il n'est pas spontanément porté, dans sa majorité, sur les questions de sécurité et de défense. On y parle plutôt de sécurité intérieure. Les centres de gravité du Conseil et du Parlement sont différents. C'est un paradoxe : la sensibilité européenne devrait s'y exprimer davantage dans le domaine de la défense.

## **Europe puissance ?**

**Éviter cette formulation. Nos partenaires redoutent les abstractions françaises.** Il est à craindre que la notion d'Europe puissance (terme employé par le Président Giscard d'Estaing) comme celle de souveraineté européenne (du Président Macron) soient mal comprises des autres EM. Il faut ajouter un adjectif à « puissance » : technologique, numérique, etc. Et bâtir la puissance en termes de règles, de commerce, de concurrence, de fiscalité , de traitement des données, sans nécessairement en parler comme telle./.