



LA CRISE DU CORONAVIRUS, UN ENJEU GÉOPOLITIQUE MAJEUR POUR L'EUROPE

La crise sanitaire fait apparaître que, plus que jamais, l'Europe doit renforcer son autonomie stratégique. Si la pandémie mobilise les esprits, elle ne fait pas disparaître les autres crises, qu'elle risque même d'aggraver. La PESC/PSDC doit répondre à l'ensemble de ces défis.

Communication de M. Joël GUERRIAU, Mme Hélène CONWAY-MOURET et M. Ronan LE GLEUT, sénateurs, membres de la 16^{ème} conférence interparlementaire pour la PESC / PSDC (2-4 mars 2020) pour la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat

Pendant le confinement lié à la crise sanitaire, les rapporteurs de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées poursuivent leurs travaux en télétravail. Cette communication écrite vise à en rendre compte. Elle sera soumise à l'approbation de la commission lors de sa plus prochaine réunion plénière.

*La crise sanitaire déclenchée par la pandémie de coronavirus, dont l'Europe est devenue depuis quelques semaines l'épicentre, nécessite **une réponse unie, solidaire et massive des États européens.***

*Le bilan de la coopération européenne est pour le moment nuancé : des coopérations bilatérales ont permis des transferts de patients du Grand Est vers des pays frontaliers ; des mesures fortes pour l'économie et la recherche ont été annoncées par la Commission et par la Banque centrale européenne (BCE). Mais le Conseil européen du 26 mars a donné **le spectacle d'États membres divisés, incapables de répondre rapidement à l'urgence de la situation**, alors que le bilan humain de la pandémie s'aggrave partout de façon alarmante. Et ce, alors même que l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose aux États membres **un principe de solidarité.***

*C'est la crédibilité de l'Europe aux yeux de ses citoyens qui est en jeu avec le **risque d'alimenter des forces centrifuges** dont on a déjà vu avec le Brexit qu'elles pouvaient avoir des effets concrets non seulement sur les plans humain et économique, mais aussi d'un point de vue géopolitique.*

*La crise risque en effet **d'accentuer les évolutions stratégiques en cours** : l'effritement de l'Europe, le désengagement américain et l'affirmation de puissance de certains États qui ne manqueront pas de s'emparer de la faiblesse de l'Europe pour faire avancer leurs propres intérêts. L'Europe doit non seulement agir, mais aussi mieux faire connaître son action et renforcer son **autonomie stratégique**, en prenant en compte les multiples dimensions de cette notion. Elle ne doit pas se détourner du reste du monde car la pandémie, si elle mobilise les esprits, **ne fait pas disparaître les autres crises, et risque même de les aggraver.** La situation en **Afrique**, continent déjà fragile sur les plans sanitaire, économique et sécuritaire, est particulièrement préoccupante.*

I. La politique étrangère et de défense de l'Union européenne fait face à de multiples défis

La 16^{ème} conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) réunissant les 27 Etats-membres s'est tenue à Zagreb, dans le cadre de la présidence croate de l'Union européenne, du 2 au 4 mars dernier. Alors que la crise du coronavirus n'apparaissait pas encore comme un enjeu géopolitique, pour la première fois depuis trois ans, les parlementaires des 27 sont parvenus à l'adoption de [conclusions communes](#), marquant leur unité et leur volonté de trouver ensemble des réponses aux crises en cours.

► L'élargissement de l'UE, un sujet prioritaire pour de nombreux États membres

Des parlementaires de plusieurs États membres, à commencer par la Croatie, sont intervenus, au cours de cette conférence interparlementaire, pour défendre la perspective européenne des États des Balkans occidentaux.

À la suite des propositions du gouvernement français, la Commission a adopté le 5 février 2020 **une nouvelle méthode pour le processus d'élargissement**, afin de le rendre moins bureaucratique et moins automatique que par le passé. Plus structuré, plus politique et plus réversible, le processus d'élargissement devra s'appuyer sur des critères objectifs relatifs à la démocratie, à l'État de droit et à l'économie. Ce processus devrait ainsi devenir plus efficient et plus légitime aux yeux des citoyens européens.

Suite à l'adoption de cette nouvelle méthodologie, le Conseil européen a validé, le 26 mars 2020, **l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Macédoine du nord et l'Albanie**. Pour l'Albanie, des conditions préalables à la tenue de la première conférence intergouvernementale ont été posées. Ces conditions portent notamment sur la réforme électorale en cours, la réforme judiciaire et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Cette ouverture des négociations d'adhésion ne doit pas faire oublier **l'impératif de réforme de l'Union européenne**. C'est l'objet de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui devait s'ouvrir en mai, et qui devrait prendre en compte la perspective de l'élargissement. Une consolidation de l'Union européenne est en effet nécessaire, alors qu'elle est fragilisée par ses divisions internes et par le Brexit.

► La stabilité du voisinage sud de l'Europe face à de multiples crises

Dans un contexte marqué par un afflux de migrants à la frontière entre la Grèce et la Turquie, la 16^{ème} conférence interparlementaire sur la PESC-PSDC a insisté sur l'importance d'agir pour la **sécurité et la prospérité du voisinage méridional de l'Europe**. Les pays du « groupe méditerranéen » (Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal), qui forment un sous-groupe informel au sein de cette conférence, ont insisté pour que cette problématique soit pleinement prise en compte. L'instabilité en Syrie, en Libye et au Sahel est particulièrement préoccupante. L'Europe doit agir et ne pas laisser le champ libre à d'autres puissances car c'est sa sécurité qui est en jeu. La nouvelle opération maritime de l'UE (Eunavfor Irini) en Méditerranée, au large de la Libye, est pour cette raison bienvenue. L'Afrique doit être une priorité de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

S'agissant du **Sahel**, où la France mène une action multidimensionnelle en partenariat et à la demande des pays africains, pour lutter contre les groupes terroristes, le récent sommet de Pau a permis des avancées. La dimension européenne de cette action a été renforcée par la création de la **task force Takuba**, qui regroupera les forces spéciales de sept pays, à

l'initiative de la France, afin d'accompagner les forces armées maliennes. Cette *task force* doit être déployée courant 2020. Plus généralement, l'UE et ses États membres doivent jouer un rôle accru dans cette région, notamment au sein de la Coalition pour le Sahel. Le nouveau Haut-Représentant de l'Union européenne, Josep Borrell, travaille à une stratégie de l'UE pour l'Afrique. C'est d'autant plus urgent que la Chine, la Russie, la Turquie développent des politiques d'influence sur ce continent.

► La défense européenne : un tournant à confirmer

Les progrès récents de la défense européenne doivent être concrétisés dans le prochain **cadre financier pluriannuel** de l'Union, par un financement à la hauteur des enjeux. Lors de la conférence interparlementaire précitée, le ministre croate de la défense a paru très favorable au Fonds européen de la défense (FEDef), soutenant le budget de 13 milliards d'euros initialement proposé par la Commission (soit 11,4 Mds€ en euros constants de 2018). **La proposition du président du Conseil européen Charles Michel (7 Mds€ constants 2018)**, bien que supérieure à celle de la présidence finlandaise, **reste très décevante**. Le risque est grand que la défense ne soit, au moins en partie, oubliée dans la dernière phase de négociation, face aux deux piliers traditionnels de l'Union européenne que sont la politique agricole commune et la politique de cohésion, qui représentent 70 % du budget européen, et compte tenu de l'impact budgétaire défavorable du Brexit (qui s'élève à 12 milliards d'euros par an).

Une Revue stratégique de la coopération structurée permanente (PESCO) est en cours : elle devra permettre de traiter du respect par les États de leurs engagements, de la cohérence du processus européen de développement capacitaire et de sa compatibilité avec celui de l'OTAN.

Au cours de cette conférence interparlementaire, la délégation britannique est intervenue pour indiquer son ambition de continuer à participer aux travaux de réflexion sur la PSDC. Et, en effet, peut-on envisager sérieusement **d'avancer vers l'autonomie stratégique européenne sans le Royaume-Uni ?** La politique étrangère et de défense n'est pas un sujet de négociation prioritaire pour le Premier ministre Boris Johnson. Mais il serait absurde, sur le plan stratégique, de ne pas avancer de concert avec le Royaume-Uni : des modes d'association devront être trouvés notamment sur les sanctions, les missions et opérations de la PSDC et pour le développement des capacités de défense du continent.

La prochaine Conférence interparlementaire sur la PESC-PSDC doit se dérouler à Berlin en septembre prochain. **La présidence allemande permettra-t-elle d'accélérer l'effort en faveur de la défense ?** Lors d'une réunion à Berlin le 2 mars 2020, la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat a plaidé auprès des membres du Bundestag en ce sens, souhaitant un approfondissement de la vision stratégique franco-allemande et de la coopération de défense, capacitaire et opérationnelle, entre les deux pays.

► Le rôle des femmes au service de la paix et de la stabilité

Pour la première fois, cette conférence interparlementaire fut l'occasion d'un débat sur le rôle des femmes dans la gestion des conflits et la résolution des crises. Deux anciennes ministres de la défense ont témoigné, à cette occasion, de la féminisation croissante des armées européennes. En France, la loi de programmation militaire 2019-2025 a permis des **avancées en matière d'égalité femmes-hommes dans les armées**. Le débat parlementaire y a contribué. Sur ce sujet, il serait souhaitable d'enrichir la réflexion collective en instaurant un **échange plus systématique de bonnes pratiques** au plan européen.

II. *La crise du coronavirus, un accélérateur stratégique ?*

La crise sanitaire qui s'est amplifiée au cours des dernières semaines est **un test de crédibilité et d'efficacité pour l'Europe**. Elle pose la question de la solidarité de l'Union européenne, théoriquement garantie par les traités ; mais elle posera aussi, à terme, si l'Europe reste divisée, la question d'une **redistribution des pouvoirs entre superpuissances**, alors que la Chine et la Russie font aujourd'hui figure de recours pour les pays européens les plus affectés par la pandémie.

► Un test de cohésion pour l'Europe

L'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dit « **clause de solidarité** », dispose que « *L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.* ». Cette clause doit être distinguée de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne, qui a vocation à répondre à l'hypothèse d'une agression armée. Contrairement à l'article 42 §7, l'article 222 peut être déclenché pour répondre à une situation de « *catastrophe naturelle ou d'origine humaine* », situation à laquelle une pandémie peut être assimilée.

La réunion en visioconférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne le 26 mars dernier, pour tenter de coordonner leurs réponses à la crise du coronavirus, n'a malheureusement pas permis de donner une telle image de solidarité, en reportant de deux semaines les décisions à prendre dans le domaine financier, alors que l'urgence imposait une réponse rapide. De nombreux observateurs, dont Jacques Delors et Enrico Letta, ont déploré cette situation, jugeant qu'elle faisait « ***courir un danger mortel à l'Union européenne*** » (Jacques Delors).

Le bilan est toutefois à **nuancer, puisque des mesures ont été prises**, notamment un assouplissement sans précédent par la Commission de l'orthodoxie budgétaire européenne, et l'annonce d'un plan d'investissement pour lutter contre les effets économiques de la pandémie. La Banque centrale européenne a, elle aussi, réagi rapidement en lançant un vaste plan de rachat d'actifs (« *pandemic emergency purchase programme* ») pour alimenter l'économie en liquidités et aider les entreprises européennes mises en difficulté par la pandémie et par les mesures de confinement prises en conséquence. Des coopérations bilatérales transfrontalières se sont également mises en place, telles que celle qui a permis le transfert de patients des hôpitaux de Grand Est français vers plusieurs pays frontaliers.

► Au-delà du court terme, des enjeux géopolitiques pour l'avenir

L'épidémie de coronavirus pourrait être un « *catalyseur de la rivalité sino-américaine* ¹ ». L'absence de position commune du Conseil de sécurité des Nations unies sur la crise du Covid-19 est révélatrice. Elle résulte notamment d'un désaccord entre les États-Unis et la Chine sur l'opportunité de mentionner l'origine du virus.

La crise sanitaire pourrait accentuer le **désengagement américain vis-à-vis de l'Europe**. Le **Royaume-Uni**, quant à lui, s'est montré peu coopératif, au début de la crise, au point que le gouvernement français a envisagé, un temps, une fermeture de la frontière, avant que le gouvernement britannique ne mette en place des mesures de confinement comparables à celles prises dans plusieurs pays européens. Critiquée outre-Manche, la décision britannique de ne pas participer au plan européen de fourniture de matériels de protection et d'appareils de ventilation respiratoire est un autre signe tangible des forces centrifuges qui s'exercent en Europe.

¹ D'après les termes d'une récente [étude](#) de l'IFRI (mars 2020)

Tandis que l'Europe donne l'image d'un continent désuni, **la Chine et la Russie deviennent de fait des recours**, fournissant à plusieurs pays, notamment à l'Italie, une aide appréciable, particulièrement bienvenue pour répondre à la pénurie de matériel médical. Il y a quelques semaines, toutefois, c'est l'Europe qui se mobilisait pour aider la Chine, alors qu'elle était frappée de plein fouet. Plusieurs acteurs et observateurs estiment aujourd'hui que la Chine et la Russie utilisent la crise sanitaire pour faire avancer leurs intérêts et renforcer leur influence. Le Haut Représentant de l'UE, Josep Borrell, s'est récemment exprimé en ce sens. La secrétaire d'État aux Affaires européennes, Amélie de Montchalin, a dit **craindre une instrumentalisation de la solidarité internationale**. Le déploiement de militaires russes en Italie, dans les zones les plus touchées par l'épidémie (Bergame) suscite des interrogations.

Dans cette lutte d'influence, l'Europe doit **mieux communiquer** sur ses réalisations, qu'il s'agisse des succès de la coopération transfrontalière ou de l'envoi par la France et l'Allemagne d'équipements de protection à l'Italie, dans des volumes désormais supérieurs à ceux de la Chine (d'après une [note récente](#) de la Fondation pour la Recherche stratégique). L'Europe doit **investir dans la recherche médicale et dans l'innovation**, notamment en matière d'équipements individuels de protection.

Enfin, si l'Europe et les États-Unis sont aujourd'hui au cœur de la pandémie, le **continent africain** risque aussi d'être dramatiquement touché à courte échéance. L'Europe sera-t-elle capable de faire preuve de solidarité ? Ou bien, submergée elle-même par les effets de la pandémie, laissera-t-elle ce rôle à la Chine et à la Russie, au risque, là encore, d'une instrumentalisation au service d'intérêts géopolitiques déjà en compétition sur ce continent ?

En définitive, la crise liée à la pandémie de coronavirus devra conduire l'Europe à une réflexion de fond sur la notion d'autonomie stratégique, qui doit devenir notre boussole collective. Cette notion est plus que jamais pertinente dans le domaine de la politique étrangère et de la défense. Mais elle devra aussi probablement être étendue à d'autres domaines, ce qui nécessite une réflexion sur la notion de production stratégique : que ce soit dans le domaine sanitaire (médicaments, matériel médical...) ou dans d'autres secteurs d'importance vitale (alimentation, énergie, télécommunications...), notre continent ne peut se permettre d'être dépendant, notamment lors de crises majeures.

| Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées secretariat-affetra@senat.fr | | |
|--|---|--|
|  <p>M. Christian Cambon, Président (Val-de-Marne – Les Républicains)</p> | | |
|  <p>M. Joël Guerriau Sénateur de Loire-Atlantique (Les Indépendants – République et territoires)</p> |  <p>Mme Hélène Conway-Mouret Sénatrice représentant les Français établis hors de France (Socialiste et Républicain)</p> |  <p>M. Ronan Le Gleut Sénateur représentant les Français établis hors de France (Les Républicains)</p> |