

L'EUROPE FACE AU DÉFI DE SA DÉFENSE : ENTRE RÉALISME ET RESPONSABILITÉ

Luc Vincent | *Assistant de recherche, Institut Jacques Delors*

Le 29 juin 2017, l'Institut Jacques Delors a organisé, en partenariat avec la Mission Lille Eurométropole Défense Sécurité et le Corps de Réaction Rapide - France, sous le haut patronage de la Ministre des armées, un colloque sur l'avenir de l'Europe de la Défense dans le cadre des septièmes Ateliers de la Citadelle. Experts et praticiens des questions de défense et de sécurité ont débattu sur le thème de « L'Europe face au défi de sa défense : entre réalisme et responsabilité » afin d'analyser à la fois les nouveaux défis et la fenêtre d'opportunité qui résultent des enjeux sécuritaires actuels, de la nouvelle administration Trump et des négociations du Brexit.

Selon leur situation géographique, les États membres de l'Union se focalisent sur différentes perceptions de la menace. Pour certains, la menace immédiate et existentielle à leur sécurité est la Russie. Pour d'autres, le terrorisme islamiste est la première considération sécuritaire à laquelle l'Europe doit répondre. Ces deux visions offrent plusieurs types de réponses qui peuvent s'avérer parfois divergentes, notamment sur la question de la coopération avec la Russie. Le défi européen est de faire en sorte que celles-ci ne s'affrontent pas et ne limitent pas la coopération des Européens sur ces enjeux sécuritaires. Ainsi le Conseil européen de juin 2017 a décidé de créer un Fonds européen de la défense et formulé des propositions sur l'orientation de la défense européenne qui nourrissent la réflexion engagée sur la future orientation de l'Union à 27. Après une stagnation du débat pendant près d'une décennie, la défense européenne est relancée. Quels sont les pistes à suivre et les écueils à éviter ?

Pour en débattre, l'Institut Jacques Delors, en partenariat avec la Mission Lille Eurométropole Défense Sécurité et le Corps de Réaction Rapide - France, a invité autour d'une première table ronde sur « **La relation OTAN/UE - Obsolescence programmée** », le major-général de division Gert-Johannes Hagemann, adjoint au commandant du corps de réaction rapide - France (CRR-Fr) et ancien commandant de la Brigade franco-allemande, Alain Leroy, Ambassadeur de France et ancien Secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), et la professeure de civilisation britannique

contemporaine spécialiste de la politique étrangère et européenne du Royaume-Uni, Pauline Schnapper. La deuxième table ronde de journée portait sur « **Réfugiés et frontières - Quelle sécurité pour quelle démocratie ?** » avec Pascal Brice, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), Catherine Wihtol de Wenden, directrice de recherche au CNRS spécialiste des migrations internationales, et Ana Maria Gomes, députée européenne portugaise depuis 2004 et membre de la sous-commission Sécurité et Défense du Parlement et depuis 2014 de la Commission Justice, Libertés civiles et affaires intérieures. Les débats furent modérés par Nicole Gnesotto, vice-présidente de l'Institut Jacques Delors, présidente du conseil d'administration de l'IHEDN et professeure au CNAM. Le général d'armée (2S) Jean-Louis Georgelin, ancien chef d'état-major des Armées fut le grand témoin de cette conférence ouverte par le général de corps d'armée Thierry Corbet, commandant du CRR-Fr. Les ateliers de la Citadelle furent aussi l'occasion de présenter le dernier livre d'André Dumoulin et Nicolas Gros Verheyde, respectivement politologue et spécialiste de la défense européenne et journaliste spécialiste des questions européennes en matière de défense et politique étrangère, rédacteur en chef du blog [B2-Bruxelles 2](#), intitulé « La politique européenne de sécurité et de défense commune, "Parce que l'Europe vaut bien une défense" ».



1. État des lieux

Pour Nicole Gnesotto, la relance de l'idée de défense européenne bénéficie d'un contexte favorable après une décennie ayant donné lieu à peu d'initiatives. La crise financière et économique qui a frappé l'Europe et le monde a concentré l'agenda politique sur le retour à la prospérité au détriment de la sécurité. Les budgets militaires des États membres ont baissé au cours de la dernière décennie. La Grande-Bretagne a régulièrement opposé son veto au renforcement des capacités de défense dans un cadre européen. Certains avaient voulu voir dans la crise géorgienne de 2008 l'occasion de repositionner l'OTAN comme premier levier de défense des Européens. Par ailleurs, ces dernières années, le leadership de la France sur la scène européenne s'est estompé, démontrant peu de capacité d'initiative alors que les enjeux de sécurité et de défense restent un des sujets de prédilection de la diplomatie française.

Aujourd'hui nous assistons à un changement de paradigme en Europe : un nouveau souffle. La menace ne cesse de s'accroître autour et en Europe. La fragilisation du voisinage sud de l'Europe pose avec plus d'acuité la question des limites des missions de l'OTAN et de son engagement dans la stabilisation de la région. Par ailleurs, la situation économique s'améliore et les États européens membres de l'OTAN ont renouvelé leur promesse de dépenser 2% de leur PIB en matière de défense, conformément aux attentes états-uniennes réaffirmées par Donald Trump. Il y a donc une nécessité de contre-assurance européenne face au risque de défaillance américaine. Au même moment, s'il apporte son lot de complications pour l'UE27, le Brexit tendrait à simplifier le chemin vers une Europe de la défense, car mettant un terme au

veto britannique. On observe de même, à la faveur de l'élection d'Emmanuel Macron, un retour du volontarisme français sur la question européenne notamment sur les enjeux de défense. Enfin, les Européens sont d'une part en train de négocier la création d'un fonds européen pour stimuler la recherche et l'acquisition conjointe de capacités de défense et d'autre part, de lancer une réflexion générale sur l'avenir de l'Europe de la défense. La mise en place d'une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC), sorte de mini quartier général européen, et la volonté de créer des coopérations structurées permanentes, rendues possibles par le Traité de Lisbonne, sont autant de signes d'un nouvel alignement des planètes pour la défense européenne.

2. 2003 et ses écueils comme référence

Le général Georgelin, ancien CEMA, a rappelé néanmoins qu'à l'exception du fonds de défense, la plupart de ces annonces sont des décisions prises en 2003 qui n'avaient pas encore été mises en œuvre. Le changement vient plutôt de la volonté politique d'agir, l'enjeu étant aujourd'hui de déterminer comment organiser la sécurité collective des Européens, soit une réflexion qui demande de se projeter sur vingt ans et de bien définir les problèmes sans avoir peur des mots. La défense est d'abord un champ de bataille sémantique, les responsables politiques européens ayant longtemps, et encore aujourd'hui, contourné les mots « guerre » et « puissance ».

Représentant près de 25% du PIB mondial et 50% du financement international de l'aide au développement, l'UE est la championne du civil mais n'a que peu de crédibilité en matière militaire. L'UE est vue

comme un outil utile pour les missions d'ordre secondaire. L'OTAN est l'outil de prédilection des missions de haute intensité. Depuis la fin de la Guerre Froide et l'éloignement d'une menace immédiate d'invasion, l'Europe nie la guerre. Cette tendance à cantonner l'action de l'UE loin des actions de *hard power* pose la question de ce qu'entendent réellement les Européens par autonomie stratégique. Le fiasco de la gestion des crises et guerres de l'ex-Yougoslavie rappelle cruellement les déficiences de cette Europe qui ne veut pas se voir comme puissance incluant pleinement la possibilité de la guerre. L'absence de voix de l'Europe, l'envoi des troupes sous mandat onusien, puis l'intervention de l'OTAN à la demande du président français Jacques Chirac ont démontré l'incapacité de l'UE à penser son autonomie réelle et effective, tout en réhabilitant le rôle de l'OTAN dans la défense du territoire européen à une époque où l'utilité de l'alliance était contestée. Plus tard, la coopération militaire européenne s'est faite sur deux axes aux logiques différentes : celle de la coopération industrielle franco-britannique et celle de la coopération politique franco-allemande.

S'appuyant sur la réflexion du général Georgelin sur les relations OTAN-UE, Alain Leroy a rappelé les principaux points d'achoppements des deux structures. La définition de l'aire géographique d'intervention de l'alliance et celle, potentiellement, de l'UE se recoupent mais ne sont pas pour autant les mêmes, notamment en Afrique. Il en est de même pour l'éternel problème du « *single set of forces* », le réservoir unique d'hommes et de moyens pour les contributions de troupes sous mandat UE ou OTAN. Il ne faut pas pour autant y voir qu'une relation antagoniste. Les opérations de lutte contre la piraterie maritime Atalante sous mandat UE et l'Ocean Shield sous mandat OTAN étaient complémentaires et ont permis de mettre fin à la piraterie dans une zone où un tiers du commerce mondial transite. Y-a-t-il une répartition des tâches à effectuer entre l'UE et l'OTAN ? Celle-ci doit-elle se faire sur une base géographique ou sur le type de mission ? Une autre question primordiale est celle de la complémentarité des compétences sachant que certaines nations, non considérées comme des puissances militaires traditionnelles, ont développé des expertises de pointes dans certains domaines tels que le cyber ou le renforcement de capacité.

3. Brexit : quelles conséquences ?

Quelle place pour l'allié britannique ? Le Brexit n'a pas encore eu lieu. Les négociations sont en cours. Pour autant, la question de la politique étrangère du Royaume-Uni a été peu traitée lors de la campagne du référendum. La stratégie *Global Britain* semble s'appuyer très largement sur les États-Unis à un moment où l'administration américaine doute de l'Europe et de l'OTAN. Les officiels britanniques assurent que si le Royaume-Uni sort de l'UE, il ne sort pas pour autant de l'Europe. La coopération bilatérale en matière de défense reste primordiale. Dans cette nouvelle configuration, le Royaume-Uni est très dépendant de l'OTAN et des États-Unis. Pauline Schnapper a mis néanmoins en garde les Européens : si la sortie des Britanniques de l'UE doit permettre d'être plus ambitieux pour l'Agence européenne de défense et la coopération européenne en matière de défense, il n'est pas acquis que cela se fasse facilement sans eux. Le Brexit signifiera-t-il un affaiblissement général de l'Europe ? En termes de défense, on assiste plutôt à un affaiblissement mécanique et unilatéral du Royaume-Uni. Il devra en effet assumer les 2% de PIB de dépense en matière de défense demandé par Trump malgré des conditions budgétaires difficiles. Les Britanniques n'ont que peu de troupes dans les forces déployées par l'UE. Leur départ n'affectera qu'à la marge les capacités mises à disposition des missions européennes. Alors qu'ils ont réitéré leur soutien aux accords de Lancaster, la relation bilatérale franco-britannique ne devrait pas être touchée par le Brexit. Les Britanniques souhaiteraient garder une porte ouverte pour la coopération maritime et pouvoir accéder au marché de l'armement européen. Une autre question se pose dans le cadre de l'OTAN vis-à-vis de Londres en la personne du Deputy SACEUR¹. Traditionnellement européen, Londres ne peut plus occuper ce poste ayant des prérogatives propres de « coordinateur stratégique » avec l'Union européenne ou devra laisser faire la mise en place d'un véritable état-major stratégique, équivalent européen du SHAPE de Mons.

1. Le Deputy SACEUR est le commandant en second des forces de l'OTAN en Europe.

4. Quel rôle pour le couple franco-allemand ?

Le départ du Royaume-Uni replace le couple franco-allemand au centre du jeu européen. Pour le major-général allemand Hagemann, il n'y a pas d'obsolescence de l'OTAN mais un besoin de transformer et d'approfondir la coopération UE-OTAN. Nous répondons à de nombreuses menaces communes. La prolifération nucléaire en Asie-Pacifique concerne tout autant l'Alliance que les Européens. S'il y a des points de convergences entre l'UE et l'OTAN, il faut néanmoins bien identifier les divergences et les revendiquer. La remise en cause potentielle de l'accord sur le nucléaire iranien par les États-Unis est une menace pour la sécurité mondiale. Les Américains ont le pouvoir de rendre inopérant ou obsolète l'OTAN s'ils le souhaitent. Il est donc important de créer une Europe de la défense coopérative mais autonome, car les États-Unis n'ont pas les moyens de rendre obsolète l'UE. Il est temps de créer ce pilier européen faisant jeu égal avec l'Alliance atlantique.

Au-delà de la relation UE-OTAN, le Brexit et l'élection de Donald Trump contraignent l'Allemagne à se penser comme moteur de la défense du continent. En passant à 2% du PIB, les dépenses militaires allemandes s'élèveraient à près de 65 milliards d'euros. C'est plus que le budget de défense de la Russie. La question est donc de savoir comment et dans quoi le dépenser. Et cela sans que les voisins de l'Allemagne ne l'appréhendent. La question de l'interopérabilité est majeure. Le renforcement de capacités, la réforme des systèmes de sécurité, ou le désarmement, la démobilisation et la réinsertion sont autant de poste de dépenses où l'Allemagne pourrait contribuer de manière significative, par exemple dans un domaine comme le transport aérien stratégique.

Relancer la défense européenne ne signifie pas pour autant enterrer l'OTAN. L'alliance a une vision géopolitique à 360°. La Russie a été négligée par certains Européens pendant 20 ans. Pour les anciens pays membres du Pacte de Varsovie, l'entrée dans l'OTAN a été une délivrance et une assurance de sécurité. L'organisation, grâce au parapluie nucléaire américain, assure l'intégrité territoriale de ces États. Pour autant la notion de dernier recours, esquissée par les Américains il y a peu, invite les pays d'Europe orientale, qui jusque-là avaient basé la totalité de leur stratégie de défense sur l'OTAN, à réfléchir avec leurs partenaires d'Europe occidentale aux moyens d'assurer

dans un cadre européen la sanctuarisation de leurs territoires face à tout type d'agression extérieure.

5. Migrations et frontières

Un des nouveaux défis auxquels l'Europe est confrontée est la crise des réfugiés et l'augmentation du nombre de migrants à destination du continent européen. Pour l'eurodéputée Ana Maria Gomes, la gestion de la crise en Europe a été catastrophique alors qu'elle aurait pu être anticipée. L'accord UE-Turquie est la reconnaissance des limites voire des échecs des accords de Dublin. L'accord avec la Turquie est également un aveu de faiblesse face à Erdogan. Paradoxalement, l'opération Sophia, voulue comme moyen de lutter contre les trafiquants, a renforcé leur modèle économique en les laissant s'adapter. La question des réfugiés est menée au niveau européen comme des États membres, respectivement par la DG JAI et les ministères de l'intérieur avec un fort biais pour une approche sécuritaire du problème alors que la menace n'est qu'une infime partie du problème des réfugiés. Au nom de la menace sécuritaire, on observe de graves manquements aux valeurs de l'UE, notamment dans les camps de rétentions de réfugiés en Libye avec laquelle les Européens prévoient de réitérer un accord similaire à celui passé avec Ankara. En témoignent les critiques sévères des ONG et les défenseurs des droits de l'homme. Il serait préférable de se poser la question des voies légales d'immigration en Europe avec notamment la possibilité de visas humanitaires. Une véritable politique de mobilité serait urgente. Nous sommes face à un phénomène structurel que l'on continue à penser en termes de crise conjoncturelle. Une réponse politique structurée et pérenne serait préférable et salutaire plutôt qu'un management de crise, de réaction.

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), est un organisme pouvant servir d'inspiration. Son directeur Pascal Brice a ainsi expliqué que la vocation première de l'organisme est de protéger. Il faut bien différencier ce qui relève du droit et ce qui relève du choix politique. Le droit d'asile ne peut faire l'objet d'une politisation ou d'une instrumentalisation. L'accès au droit d'asile est assuré par les Conventions de Genève. Il ne s'agit pas d'être naïf par rapport aux risques d'infiltrations ou d'abus de la procédure de droit d'asile. Pour cela, les officiers de protection de l'OFPRA font des vérifications approfondies sous contrôle judiciaire des parcours

des demandeurs d'asile afin de vérifier les incohérences dans les témoignages. Depuis 2015, l'OFPRA dispose aussi du droit de débouter une demande au nom de la sûreté d'État. Cette prérogative est dans les directives européennes. Certains États la mettent en œuvre, d'autres non. Il est important que le respect et l'application stricte du droit d'asile soient appliqués. La mission de l'OFPRA n'est pas celle de Frontex. Un OFPRA européen serait souhaitable si l'organisme dispose comme en France d'une totale indépendance politique afin de pouvoir effectuer sa mission sans contraintes ni pressions. La crise des réfugiés et des migrants montre que ce n'est pas seulement un problème grec ou italien mais bien un problème européen. Les Européens agissent trop tard et trop peu.

Catherine Wihtol de Wenden a quant à elle rappelé que l'obtention d'exemption de visas par les Turcs ne devait pas être liée ou vue comme une contrepartie d'un chantage d'Erdogan à l'UE. Actuellement le nombre de résidents turcs en Europe rentrant en Turquie est plus important que celui des Turcs venant s'installer en Europe. La suppression des visas accompagnerait cette tendance démographique. L'un des problèmes de l'Europe vis-à-vis de la crise de réfugiés et des migrants est sa difficulté à se percevoir comme terre d'immigration. La question de l'immigration a opéré un glissement. Alors qu'elle était une question liée au travail, elle s'est déplacée sur le terrain sécuritaire. Les Portugais immigraient de la même manière en France il y a quelques années pour des raisons économiques plus que des considérations politiques liées à la dictature. On observe le même phénomène de la part de l'immigration extra-européenne. Le coût du tout sécuritaire et de cette vision malthusienne de l'immigration est énorme diplomatiquement, économiquement et démographiquement pour l'Europe. Il serait préférable d'organiser une gouvernance mondiale des migrations, en commençant par admettre la mobilité comme un marqueur de modernité et un instrument du développement humain. Pour Alain Leroy, l'éducation des femmes est un enjeu fondamental pour réduire la pression démographique et diminuer ainsi les taux de fécondité.

La gestion des migrations est une affaire complexe car les motivations des migrants peuvent être à la fois politiques et économiques. Il est primordial de dissocier ce qui relève du droit d'asile et ce qui relève des migrations économiques. Il faut faire fonctionner

les hotspots permettant d'identifier et enregistrer les migrants ; ils sont pour l'heure déficients. Les Européens doivent se mettre autour de la table pour discuter d'une politique commune vis-à-vis de l'asile en Europe. L'exemple de la crise des années 1990 en Algérie est révélateur des différences de points de vue selon les pays. Le Portugal faisait valoir une politique du droit d'asile tandis que la France y voyait un risque migratoire. Une analyse approfondie des causes des migrations aiderait à les atténuer. Les arrivées de migrants venant du Tchad ont bien plus à voir avec la crise de gouvernance du lac Tchad qu'avec les conflits de la région.

Bruno Tertrais est allé dans le même sens. On parle souvent du retour des frontières pour évoquer deux choses différentes. Certains cherchent à repousser leurs frontières, d'autres à mieux les contrôler. On observe une consolidation des frontières qu'elles soient physiques ou juridiques. La frontière agit comme un révélateur ou un symptôme de problèmes plus profonds quand elle fait son « retour ». La Turquie est aujourd'hui un poste-frontière de l'Europe. On peut se demander si le prix payé pour qu'elle joue ce rôle est justifié. Il ne faut pas voir la frontière comme un mur. Aujourd'hui il n'existe que 5 à 15% de frontières que l'on peut qualifier de murs. Il n'y a pas aujourd'hui de nouveau mur de Berlin. Celui-ci était conçu pour empêcher les gens de sortir ; on cherche actuellement à empêcher les gens d'entrer. Aujourd'hui il y a plus de 75 000 points d'entrée dans le monde. Il s'agit donc d'organiser ces entrées et non de se barricader. L'Europe doit faire preuve de solidarité et accueillir sa part de réfugiés. Si certains pays sont récalcitrants à faire preuve de solidarité, il faut pouvoir exercer une pression sur eux. Ana Maria Gomes s'est étonnée que l'on puisse entamer des procédures de sanctions pour les pays qui ne respectent pas les 3% de déficit public mais que l'on ne puisse pas sanctionner l'absence de solidarité de certains États membres face à la crise migratoire. Il lui a été répondu que si les traités ne prévoyaient pas de moyens pour forcer la solidarité européenne, rien n'empêche un accroissement des contrôles de la gestion des fonds structurels pour faire pression sur ces pays.

6. Des pistes de réflexion

Le grand témoin de ce débat, le général Georgelin, a ainsi conclu qu'il est nécessaire de :

- Engager une réflexion large sur le concept d'autonomie stratégique européenne afin de mieux le définir et l'appréhender ;
- Réfléchir à l'organisation et l'articulation de la sécurité européenne sans l'OTAN, mais en cherchant une meilleure complémentarité dans une logique de partenariat. Les Européens doivent savoir se prendre en main et construire un véritable pilier européen afin d'être un allié crédible ;
- Réorganiser les relations de l'UE avec le partenaire britannique à l'issue du Brexit et aider la prise de responsabilité allemande ;
- Réfléchir à la meilleure utilisation des budgets européens de défense notamment des 2% de PIB allemand qui pourraient être investis ;
- Réaffirmer l'importance de la solidarité européenne en matière de défense, de sécurité et de gestion des crises de toute nature ;
- Agir de concert pour traiter les problèmes à leurs sources ;
- Réfléchir à la création d'une agence européenne du type OFPRA, contribuant à clarifier la distinction qui existe entre les enjeux du droit d'asile et les enjeux de la migration économique.

Sur les mêmes thèmes...

L'EUROPE DEVRAIT-ELLE DÉPENSER DAVANTAGE POUR LA DIPLOMATIE, LE DÉVELOPPEMENT ET LA DÉFENSE ?

Nicole Koenig et Jörg Haas, Policy Paper n°206, Jacques Delors Institut - Berlin, 14 septembre 2017

FRANCE ET ALLEMAGNE, FERS DE LANCE D'UNE UNION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE ?

Nicole Koenig et Marie Walter-Franke, Policy Paper n°202, Jacques Delors Institut - Berlin, 26 juillet 2017

MENACE TERRORISTE ET CRISE DES RÉFUGIÉS : RÉPONSES FRANCO-ALLEMANDES

Les participants au Think-Tanks Tandem, Tribune, 22 janvier 2017

ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE ET BREXIT : TRANSFORMER UN RISQUE EN OPPORTUNITÉ

Nicole Koenig, Policy Paper n°178, Jacques Delors Institut - Berlin, 22 novembre 2016

QUELLE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ?

Elvire Fabry, Thomas Pellerin-Carlin et Emmett Strickland, Synthèse, Institut Jacques Delors, 21 décembre 2015

EUROPE DE LA DÉFENSE : PARLER VRAI, AGIR VITE

Thomas Pellerin-Carlin et Emmett Strickland, Synthèse, Institut Jacques Delors, 3 novembre 2015

L'EUROPE SANS DÉFENSE ?

Elvire Fabry et Jordan Rowell, Synthèse, Institut Jacques Delors, 31 octobre 2014

POURQUOI NOUS DEVONS CROIRE DANS L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Elisabeth Guigou, Tribune, Institut Jacques Delors, 31 octobre 2014

Directeur de la publication: Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors