

## OPINION

# L'OTAN et l'Union européenne semblent au bout du rouleau, qu'advienne l'Europe fédérale !

Par Jean MARSIA, président de la Société européenne de défense AISBL (SEd)

**L**a rencontre au sommet à Helsinki de Donald Trump avec Vladimir Poutine, le 16 juillet, sera cruciale pour l'unité de l'Occident. Ces acteurs ne laissent pas voir dans leur jeu, mais le déroulement du Conseil atlantique des 11 et 12 juillet pourrait être éclairant. Sera-t-il une manifestation d'unité de l'Alliance, ou le début de son délitement, alors que la sécurité extérieure et intérieure de l'Europe reste basée sur le soutien des Américains ?

La première session devrait confirmer les décisions des ministres des Affaires étrangères ou de la Défense concernant les réformes de la structure de commandement et du secrétariat international, fixant pour 2020 un objectif de forces, confirmant la politique de dissuasion nucléaire et conventionnelle, compte tenu de la détérioration de la situation sécuritaire, et invitant la Macédoine à rejoindre l'Alliance.

Elle risque d'être perturbée par Donald Trump, qui estime déséquilibré le partage des efforts de défense. Pour lui, l'Amérique doit traiter de façon bilatérale, quasi commerciale, avec les États étrangers, jouer des rapports de force, au lieu de nouer des alliances, s'affranchir du droit international et des organisations multilatérales. Il dit avoir comme adversaires: l'Organisation mondiale du commerce, l'ALENA (NdIR : Accord de libre-échange nord-américain), l'Union européenne (UE) et l'OTAN. Il aurait enjoint à l'Allemagne, à la Belgique, à l'Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal, au Canada et à la Norvège de faire des efforts supplémentaires, car ces pays ne tiennent pas l'engagement pris en 2014 de consacrer 2% de leur PIB à la défense. Mais le Royaume-Uni et la Grèce auraient aussi reçu une lettre, non du président, mais du secrétaire à la Défense, qui leur reproche un déficit de capacités militaires, alors qu'ils consacrent respectivement 2,12 et 2,36% de leur PIB à leur défense ! Les chefs de gouvernements concernés risquent donc de passer un mauvais quart d'heure.

La deuxième session abordera la coopération UE-OTAN et évoquera tant les progrès de la lutte contre le terrorisme que le projet de l'UE de faciliter la mobilité des forces armées sur son sol.

La troisième session examinera la situation en Ukraine et en Géorgie, ainsi que la relation difficile avec la Russie, qui entretient les conflits, notamment au Donbass, occupe la Crimée et accroît ses forces le long des frontières de l'OTAN, depuis l'Arctique jusqu'à la mer Noire, en passant par Kaliningrad.

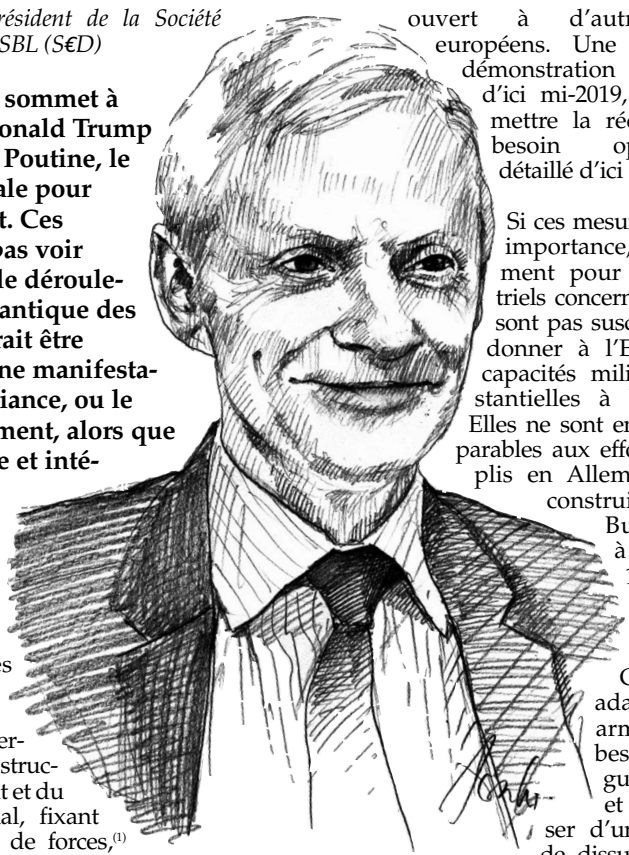
La quatrième session permettra de faire le point sur les actions en cours en Afghanistan, sur la sécurité en Afrique du Nord et au Sahel, ainsi que sur la lutte anti-terroriste.

Cela ne rendra pas à l'OTAN la crédibilité perdue après la guerre froide : le 26 juin 2018, elle a reconnu n'avoir plus la supériorité aérienne et a mis en place une stratégie pour la retrouver.

Ce n'est pas de l'UE que viendra le salut : la défense européenne ne progresse que marginalement.

La France et l'Allemagne en restent un moteur : elles ont signé une première lettre d'intention sur le système de combat aérien des années 2040. Intégrant les ressources de l'intelligence artificielle, il mettra en réseau des avions et des drones de combat. Le projet sera conduit par la France. Les études et la réalisation de démonstrateurs débuteront fin 2018, afin que les concepts puissent être fixés en 2025. L'industrie est proactive : Dassault et Airbus ont signé fin avril dernier un accord de coopération ouvert à d'autres partenaires.

Une deuxième lettre d'intention a trait au système de combat terrestre, qui succédera aux chars lourds Leclercq et Léopard II et comportera une pièce d'artillerie pour le tir indirect. Le projet sera conduit par l'Allemagne et sera



ouvert à d'autres États européens. Une phase de démonstration est prévue d'ici mi-2019, pour permettre la rédaction du besoin opérationnel détaillé d'ici 2024.

Si ces mesures ont leur importance, notamment pour les industriels concernés, elles ne sont pas susceptibles de donner à l'Europe des capacités militaires substantielles à bref délai. Elles ne sont en rien comparables aux efforts accomplis en Allemagne pour construire la Bundeswehr à partir de 1955, ni à ceux conduits par Charles de Gaulle pour adapter ses armées aux besoins de la guerre froide et pour disposer d'une capacité de dissuasion autonome, garante de son autonomie stratégique.

La haute représentante a proposé le 2 mai 2018, dans le cadre du budget européen pour la période 2021-2027, de doter le Service européen pour l'action extérieure d'un nouvel instrument financier, permettant d'intervenir à l'extérieur et de stabiliser les pays tiers: la facilité européenne de paix, qui remplace la Capacity building in support of security and development (CBSD), qui finance un minimum d'équipement (non légal) pour les forces armées que forme l'UE, et qui pâtit à la fois de la faiblesse de son budget (30 millions € par an) et de la limitation de son domaine d'action, ainsi que le mécanisme Athena de financement des opérations militaires de l'UE : ses tentatives de le réformer ont toutes échoué.

Le Conseil européen des ministres des Affaires étrangères et de la Défense du 25 juin a fait fausse route, en insistant sur le respect de la souveraineté des États membres dans ces matières. Malgré la récente tentative d'attentat au ricin en Allemagne, qui a heureusement échoué, ce Conseil se borne à souligner la nécessité de «développer la stratégie de communication stratégique de l'UE», de «mener des travaux approfondis», d'affecter des ressources «pour lutter contre les menaces hybrides», de «collaborer étroitement avec l'OTAN» et de renforcer l'ordre international en matière chimique. Les services qui luttent contre Daech et ses chimistes sont bien mal soutenus politiquement.

En marge de ce Conseil, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, le Portugal et le Danemark ont signé une lettre d'intention de rejoindre l'Initiative européenne d'intervention (IEI) proposée par la France. Ces pays «militairement capables et politiquement volontaires» envisagent de l'entraînement, des exercices, de la planification en commun, pour créer une culture stratégique commune, pour se préparer à intervenir rapidement en cas de besoin, que ce soit pour des opérations de haute intensité militaire, comme Serval au Mali en 2013, ou pour des interventions humanitaires communes, à la suite de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, comme ce fut le cas dans les Antilles en 2017, après un ouragan.

Toutefois, la sécurité et la défense ne sont pas nos seules préoccupations. La crise migratoire n'est qu'en partie maîtrisée. Certes, le flux vers l'Europe a diminué de 95% depuis 2015. Mais trop de nos gouvernements ont négligé le fait qu'une bonne comptabilité prend en compte tant les stocks, au bilan, que les flux, dans les comptes de résultat. Les électeurs voient les deux aspects et plus prêts à supporter un afflux important.

Avant le Conseil européen des 28 et 29 juin, le Premier ministre espagnol, Pedro Sanchez, avait suggéré une coopération des pays d'origine et de transit ; de renforcer le contrôle des frontières, en augmentant les capacités de l'Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes (Frontex) ; de réguler les mouvements des migrants au sein de l'UE. Le 29 juin, à 4 h 30, après 9 heures de négociations ardues, le Conseil européen a conclu un accord ne comportant que des principes, l'application étant remise à plus tard. Il a donné temporairement

l'impression à l'Italie, à la Grèce, à Malte et à l'Espagne que l'Europe sera plus solidaire, mais la CSU l'a vite rejeté. Retour donc à la case «solution nationale».

Le 5 juillet, la CDU, la CSU et le SPD se sont mis d'accord pour durcir la politique migratoire, notamment par la création de «centres de transfert» à la frontière entre l'Allemagne et l'Autriche. Dans le délai légal de 48 heures, les migrants qui y seront hébergés pourront être reconduits vers le pays d'enregistrement de leur première demande d'asile. Encore faut-il que celui-ci soit d'accord, ce qui n'est le cas ni pour l'Autriche, ni pour l'Italie. En échange, le SPD a obtenu l'examen en conseil des ministres, encore en 2018, d'une loi facilitant l'immigration légale. Cela montre que la «grande coalition» reste fragile. Il n'est pas étonnant que 80% des Allemands se disent mécontents de leur gouvernement fédéral.

La gouvernance de l'UE a également montré ses limites. Si personne ne remet officiellement en cause l'espace Schengen, six pays, dont la France et l'Allemagne, ont rétabli le contrôle aux frontières. La réforme de la convention de Dublin, en vue d'un partage plus équitable des réfugiés, est reportée sine die, faute de consensus entre les gouvernements.

Dans le domaine économique, le manque de volonté politique s'observe également. La déclaration franco-allemande sur l'avenir de l'Europe, signée le 19 juin dernier à Meseberg, a bien peu inspiré le Conseil européen : il s'est borné à appeler à renforcer le Mécanisme européen de stabilité, qui ne permet de juguler que les crises d'ampleur limitée, et à développer un Fonds européen de garantie des dépôts. Le projet de budget de la zone euro n'a pas été pris en considération.

Le partage des risques et des charges de défense n'est pas la seule cause de tensions avec les États-Unis : la détérioration des relations commerciales transatlantiques pourrait conduire à une crise boursière, puis perturber les systèmes de production, qui sont intégrés à l'échelle mondiale, et plonger le monde dans la récession, qui serait de l'ordre de 3 à 4% en Europe. Or, l'Union bancaire n'est pas achevée, la gouvernance de la zone euro est encore plus intergouvernementale et moins démocratique que celle de l'UE. Heureusement, notre euro est en de bonnes mains, celles de la Banque centrale européenne, notre unique institution fédérale !

Plus grave encore : l'UE réagit mal et tardivement, faute d'unité de vue politique. Nous le savons depuis la crise financière de 2008, la crise de la dette souveraine grecque en 2010,

les attentats de Daech à partir de 2014, l'afflux massif de réfugiés et de migrants en 2015. Pour pouvoir définir et appliquer une politique, il faut que l'Europe cesse de violer les principes démocratiques : elle ne dispose pas d'un vrai pouvoir exécutif, contrôlé par un vrai parlement et par un sénat. Celui-ci représenterait les États membres bien mieux que ne le fait le Conseil européen.

L'Europe est incapable de contribuer à solutionner les problèmes planétaires, comme le terrorisme islamiste ou le réchauffement climatique, parce qu'elle ne peut pas convaincre les États du continent d'adopter un comportement compatible avec l'intérêt général global. Leurs dirigeants actuels voient les relations internationales comme un ensemble de rapports de forces. M. Macron dit vouloir constituer un noyau réduit de pays décidés à constituer un ensemble plus intégré, mais ce n'est pas ce qu'il a fait avec l'IEI. Espérons, sans trop d'illusions, qu'il comprenne que la rédaction et l'adoption d'une Constitution fédérale européenne sont nécessaires, et qu'il écoute Pedro Sanchez : celui-ci veut dépasser les relations intergouvernementales et aller vers une Europe fédérale.

Seule celle-ci est à même de nous protéger face à la concurrence économique et technologique que nous font les entreprises américaines, chinoises ou indiennes. Seule celle-ci pourrait nous doter des capacités militaires ou humanitaires permettant de faire face aux terroristes et aux crises. Aucun État membre de l'UE ne peut plus y arriver seul. Malheureusement, les gouvernements nationaux ne visent pas l'intérêt général, ils pratiquent le chacun pour soi. Sans ligne politique claire et efficace, le temps joue contre l'UE. Indécise, manquant de vision, de courage, d'ambition, incapable de résoudre nos problèmes concrets, elle se satisfait de compromis fragiles et de textes trompeurs.

Pour contrer les populistes et les nationalistes, nos dirigeants devraient enfin prendre en compte les demandes des Européens, que ce soit pour leur sécurité et leur défense, pour le contrôle des côtes, des frontières et des mouvements migratoires, pour la lutte contre le dumping fiscal et social. Ils devraient mener une politique de réindustrialisation, et sauver la politique agricole commune, pour éviter la désertification des zones rurales et pour assurer notre autosuffisance alimentaire.

Nous sommes à moins d'un an des élections législatives européennes, nos élus sont en fin de mandat, remplaçons ceux qui n'ont pas fait progresser l'Europe fédérale, écartons ceux qui ne s'engagent pas dans cette voie !

1) D'ici 2020, l'OTAN devrait disposer de 30 bataillons mécanisés, de 30 escadrons d'avions de combat et de 30 navires de guerre, mobilisables dans un délai de 30 jours, pour gérer une crise ou pour répondre à une demande d'assistance mutuelle sur base de l'article 5 du traité de Washington de 1949.

2) Ce n'est pas la première fois que les liens transatlantiques sont mis à rude épreuve. Ce fut le cas en 1956, lors de l'expédition à Suez, puis lors du retrait de la France de la structure militaire de l'OTAN, commencée dès 1958 et terminée en 1967, lors de la guerre au Vietnam, et lors de l'invasion de l'Irak en 2003. L'opposition entre les positions américaine et française antagonistes au cours de la guerre froide a pu être résolue par la «doctrine Harmel», combinant dissuasion et détente. L'absence d'armes de destruction massive ainsi que le désastre subi en Irak ont convaincu les Américains du bien-fondé des thèses européennes.

3) Dans le cadre de la CSP (NdIR : Coopération structurée permanente), l'UE veut faire en sorte que les armées des États membres puissent enfin franchir sans délais excessifs ses frontières internes. Gageons que l'UE sera aussi inefficace que l'OTAN l'a été depuis 1950 : nos gouvernements ont décidé de respecter la souveraineté des États membres. Ceux-ci espèrent se mettre d'accord, d'ici 2024, sur les lois et règlements nationaux à modifier pour réduire fortement les formalités à remplir par les militaires, sans recourir à la méthode communautaire. Ils ne veulent pas que la Commission empiète sur leur domaine réservé. Cela illustre à nouveau qu'améliorer l'efficacité en matière de défense requiert avant tout un transfert de souveraineté, pour qu'une fédération d'États puisse appliquer le principe de l'unité de commandement. C'est ainsi que la Fédération de Russie a décidé en 2014 de construire un pont entre son territoire et celui de la Crimée. Elle l'a inauguré en 2018. Ce n'est pas parce que la Russie n'a apparemment pas fait sien les valeurs énoncées à l'article 2 du traité sur l'UE que nous ne pouvons pas veiller à être aussi efficace qu'elle !

4) Voir [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_156372.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_156372.htm?selectedLocale=en).

5) Les eurodéputés ont voté le 3 juillet 2018 un budget de 500 millions € pour financer le développement de produits et technologies de défense pour la période 2019-2020, avec l'objectif d'encourager l'innovation et de rendre l'Europe plus indépendante. Le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense sera doté de 250 millions € en 2019 et 2020. Il préparera le démarrage du Fonds européen de défense. Celui-ci sera doté de 13 milliards €, non pas annuellement, mais pour la période de 2021 à 2027. De ce total, 6,5 milliards € seront affectés à l'amélioration de la mobilité militaire en Europe, en finançant des travaux à effectuer sur les routes, les ponts, les voies ferrées à usage civil et militaire. Le solde ira à la recherche et au développement.

Les États membres affectent 200 milliards € par an à la défense. La Coopération structurée permanente (CSP) permet, depuis fin

2017, à 25 États (l'UE moins le Royaume-Uni, le Danemark et Malte) de se grouper à la carte pour travailler à certains projets de recherche et de développement, qui devraient contribuer, mais à moyen terme seulement, à l'augmentation des capacités militaires européennes.

6) L'IEI n'est donc pas une force commune d'intervention, qui serait d'ailleurs superflue. L'Europe dispose de la brigade franco-allemande depuis 1989 ; elle est, pour la première fois, déployée, au Mali. L'UE a créé en 2005 les groupements tactiques ou EU Battle groups ; ils n'ont jamais été envoyés en opération. Le traité franco-britannique de Lancaster House de 2010 a créé une Combined Joint Expeditionary Force (CJEF) qui n'a pas encore été en opération. Le Framework Nations Concept proposé par l'Allemagne en 2014 a été mis en place au sein de l'OTAN, mais il reste un concept. Les accords de Lancaster House de 2015 et de 2017 entre les Britanniques, les Baltes, les Scandinaves et les Néerlandais ont établi une Joint Expeditionary Force tout aussi théorique. Et enfin, dans le cadre de la CSP se développe un European Union Force Crisis Response Operation Core. Toutes ces initiatives ne donnent pas l'image d'une grande cohérence, ni entre elles, ni avec le Service européen pour l'action extérieure. Elles accroissent l'inefficacité en dispersant les efforts.

7) Ce n'est sans doute qu'un répit : la Libye hébergerait déjà un million de migrants, et l'ensemble du Sahel, quatre millions.

8) Voir son interview au journal Le Monde du 29 juin 2018, p. 3.

9) Est-ce un signe avant-coureur ? Le Fonds monétaire international a abaissé, le 5 juillet, à 2,2%, sa prévision de croissance économique pour l'Allemagne en 2018, contre 2,5% prévus auparavant, compte tenu du protectionnisme croissant et des conséquences prévisibles du Brexit.

10) Il a fallu à l'UE une décennie pour en sortir, alors que les États-Unis et le Royaume-Uni l'ont fait en un an.

11) Le Parlement européen n'a pas le droit de voter l'impôt et il n'a qu'une influence marginale sur le budget ; il n'a pas le droit d'initiative en matière législative. Il nous coûte néanmoins 2 milliards € par an, dont 250 millions pour la transhumance mensuelle Strasbourg-Bruxelles.

12) À titre d'exemple, selon la réponse de la ministre des Armées à une question du député de la Haute-Marne François Cornut-Gentille, sur les 459 hélicoptères de tous types en service au 31 décembre 2017 dans les armées françaises, seuls 147 étaient disponibles à cette date, soit un taux de disponibilité moyen de 32%. Le budget de maintenance des voilures tournantes était en 2017 de 571 millions €, soit une moyenne de 1,24 million par machine, et ce montant est manifestement insuffisant pour garantir une opérationnalité convenable.

13) Le Fonds monétaire international a jugé le 29 juin 2018 que l'accord sur l'allègement de la dette grecque, qui s'élève à 178% du PIB, n'a amélioré sa soutenabilité qu'à moyen terme, pas à long terme.