

L'Europe et ses frontières : défendre, accueillir ?

NICOLE GNESOTTO¹

NICOLE GNESOTTO : Vous m'avez demandé de parler des responsabilités ou de l'inexistence de l'Europe sur les questions de sécurité et de défense. Pendant longtemps, ces questions de défense et de sécurité au sein de l'Union européenne étaient traitées comme des questions techniques, d'experts, assez invisibles, très déconnectées de la vie du citoyen européen. Depuis 1999, il existe en effet une politique européenne de sécurité et de défense, mais son unique objectif est de gérer les crises des autres. Elle n'a aucune compétence pour la défense des territoires et des citoyens européens eux-mêmes. Cette politique a donné lieu à des batailles souvent très dures entre diplomates, entre militaires, pour savoir si nous devons être soumis à l'OTAN ou développer une autonomie stratégique européenne, si nous devons, à l'extérieur de nos frontières, faire uniquement du maintien de la paix ou des opérations de combat – querelles assez microcholines largement inconnues du citoyen. Et ceci a fonctionné pendant des décennies.

Tout change en 2015, avec les attentats terroristes en France et ailleurs et l'arrivée de plus d'un million de réfugiés en Europe. Les Européens découvrent tout à coup que leur sécurité est illusoire et qu'ils sont entrés dans une ère de grande vulnérabilité. Et c'est ce passage d'une culture de la sécurité à une pratique de la vulnérabilité qui marque le changement profond dans l'attitude des Européens à l'égard des questions de sécurité et de défense. D'ailleurs, à partir de 2015, tous les sondages réalisés

¹ Nicole Gnesotto est professeure titulaire de la chaire Europe au CNAM, présidente de l'IHEDN (Institut des hautes études de défense nationale).

dans l'ensemble des pays d'Europe et des pays candidats confirment ce changement. Pour 68 % des citoyens, le rôle de l'Europe sur la scène internationale est souhaité ; la priorité pour la majorité des citoyens n'est plus la prospérité, mais la sécurité. C'est un changement majeur, parce que les chefs d'État et de gouvernement sont désormais obligés de traiter la sécurité non plus comme une question technique, mais comme une question politique, avec des enjeux essentiels dont le premier est bien évidemment la vie et la mort des citoyens européens. Les attentats terroristes que l'on connaît depuis 2015 sont d'une ampleur et d'une nature différente de ce qu'on connaissait : ce sont des nationaux qui tuent des nationaux. C'est donc un enjeu politique considérable, auquel s'ajoute la question des réfugiés, qui sont des victimes, mais sont perçus comme des menaces par une forte minorité de citoyens. L'arrivée des réfugiés nourrit en effet les mouvements anti-européens, populistes, xénophobes, d'extrême droite, et le rejet des réfugiés peut remettre en cause les fondements mêmes de notre démocratie. Pour ces deux raisons, la sécurité est devenue un enjeu politique que les chefs d'État et de gouvernement mettent en premier dans l'ordre du jour des conseils européens.

Un héritage contraignant

Je vais d'abord faire un retour sur l'histoire récente pour expliquer l'héritage que nous avons reçu en matière de sécurité et de défense, héritage très contraignant à deux égards. D'une part, nous avons délégué aux États-Unis et à l'OTAN le soin de notre sécurité et de notre défense depuis 1949 – avec des hauts et des bas pour le général de Gaulle, mais nous ne sommes jamais complètement sortis du traité de l'OTAN, seulement d'une partie de sa structure militaire, que nous avons réintégré sous le quinquennat de Mr Sarkozy. D'autre part, à partir de 1954, l'OTAN et l'Union européenne se sont partagé les tâches, l'OTAN s'occupant de la sécurité et la CEE de la prospérité. C'est ainsi que l'Europe est devenue pendant les 30 Glorieuses une des plus grandes puissances économiques de la planète. Nous n'avions pas à nous préoccuper de notre sécurité, donc nous avons fait des économies, ce qui a parfaitement fonctionné pendant quatre décennies. Mais cet héritage a évacué de la conscience européenne l'idée de la responsabilité stratégique. Nous avons délégué tout cela aux Américains : l'usage de la force, la violence, la volonté de puissance, les armes, le nucléaire, etc. Et nous avons assigné à l'Europe un bout de chemin propre qui serait de stabiliser son environnement par l'élargissement, le commerce, la suppression des frontières, l'ouverture, l'exemplarité démocratique.

L'Union européenne a ainsi développé une vision du monde absolument étrangère aux notions d'usage de la force et de rapports de force. C'est aujourd'hui un handicap car cette vision du monde qui considère que la force est un mal, que l'Union doit être pacificatrice, transformationniste – vision qui a imprégné tous les

fonctionnaires et les citoyens européens, en particulier en Allemagne – nous dessert. Elle a été caricaturée par Hubert Védrine qui a parlé de l'idéologie « Bisounours » de l'Union européenne. Je n'irais pas jusque-là, mais c'est vrai que nous nous sommes développés pendant 50 ans avec cette idée que le mal existe peut-être sur la planète, mais que ce n'est pas de notre ressort. Et quand cela devient le problème de l'Union, nous nous trouvons très peu armés pour le gérer. D'où l'extrême désarroi des structures européennes en 2015 quand il a fallu gérer et le terrorisme, et la question des réfugiés. Depuis deux ans, nous nous rendons compte également que nos croyances étaient peut-être des illusions. Premièrement, nous avons voulu transformer notre environnement proche par l'élargissement, le commerce, y compris avec la Turquie. Nous constatons aujourd'hui que c'est absolument l'inverse, que c'est notre environnement proche qui nous déstabilise. Deuxièmement, nous avons cru que notre impuissance stratégique, notre abstention sur la scène stratégique au profit des Américains nous protégerait, alors qu'au contraire elle nous met en première ligne.

En effet, qu'est-ce que c'est que le terrorisme et les réfugiés sinon la conséquence chez nous de conflits non résolus à l'extérieur de chez nous, conflits souvent créés par les Américains, notamment la guerre en Irak. Nous nous rendons compte que notre abstention sur la scène de la guerre et de la paix, au lieu de nous protéger et de nous permettre de faire des affaires tranquillement, nous transforme en victimes. Nous sommes les premières victimes des conséquences de crises que nous n'avons pas voulu gérer pendant 40 ans.

Une nouvelle donne

Depuis 2015, les Européens ont fait beaucoup de progrès et il existe désormais une nouvelle donne dans les politiques européennes en matière de sécurité et de défense. S'agissant de la protection des frontières, nous avons mis au point une agence de garde-frontières et de garde-côtes qui succède à l'ancienne Frontex, avec un réservoir de 1 500 garde-frontières pouvant aider les États frontaliers lors d'une crise, et un budget de plus de 300 millions d'euros en 2017. Nous avons une opération navale de lutte contre les trafiquants de réfugiés, l'opération Sophia, dont le bilan serait d'avoir sauvé 40 000 personnes en Méditerranée, détruit 600 bateaux et arrêté une centaine de trafiquants. Nous avons également une politique, plus contestable, de relocalisation des réfugiés dans des pays tiers dits sûrs, mais malheureusement un de ces pays tiers identifiés par l'Europe est la Lybie, qui n'a rien à faire sur cette liste... Nous avons à la frontière extérieure de Schengen des systèmes informatisés, que nous espérons partager toujours plus, sur les personnes recherchées ou disparues, et sur les empreintes digitales, de façon à aider les garde-frontières car l'accueil des réfugiés ne peut pas se faire au détriment de la sécurité – nous savons que certains terroristes de 2015 sont arrivés en Europe cachés parmi les flots de réfugiés. Concernant les

conditions de la défense, un Fonds européen de défense, doté à terme de 5,5 milliards d'euros d'ici 2020, vient d'être proposé par la Commission. Les Européens ont aussi décidé d'assouplir un peu le veto, c'est-à-dire de permettre aux États qui le veulent, et le peuvent, d'aller plus loin en matière de défense sans être empêché par le veto d'un autre État : c'est l'objectif de la Coopération structurée permanente (CSP), adoptée en octobre 2017. Tout ceci était impensable il y a quelques années et témoigne de cette nouvelle prise de conscience que la sécurité est devenue un enjeu majeur.

Cela va-t-il continuer ? Oui, parce que les éléments, malheureusement, poussent à ce que les Européens prennent de plus en plus de responsabilités sur ces questions. Parmi les facteurs favorables à cette prise de responsabilité figure le Brexit – les Britanniques mettaient systématiquement leur veto à toute montée en puissance de l'Europe pour ne pas faire de l'ombre à l'OTAN. Leur départ est donc une bonne chose de ce point de vue. Un deuxième facteur relève du nombre de menaces qui nous entourent : Russie, Moyen-Orient, zone sahélienne, des zones qui sont soit en conflit permanent, soit exportatrices d'insécurité pour nous. Troisième facteur : l'élection de Donald Trump. Nous avons aujourd'hui comme chef suprême de l'OTAN, censée défendre l'Europe, un homme parfaitement imprévisible, insaisissable, incontrôlable, ce qui fait que les États-Unis ne sont plus les garants de notre sécurité, mais sont devenus un problème, voire une menace pour l'Europe. Le fait de ne pas avoir une Amérique fiable est un encouragement très fort à développer une autonomie stratégique européenne. Le dernier élément favorable est l'arrivée en France d'un président de la République qui réendosse le rôle traditionnel de la France comme porteuse de l'ambition d'une Europe politique, une Europe qui compte sur la scène internationale et peut influencer le cours des choses. Après deux quinquennats pendant lesquels la France avait un peu laissé de côté cette ambition, celle-ci est de retour dans les priorités nationales. Les éléments sont donc plus favorables, les chefs d'État et de gouvernement ont pris des décisions importantes en matière de sécurité et de défense depuis 2016.

Défense et sécurité, une question politique

Cela suffit-il ? Non, bien sûr. Il ne faudrait pas refaire l'erreur faite jusqu'en 2005, c'est-à-dire traiter les questions de sécurité et de défense comme des questions techniques, en créant un corps de garde-frontière par-ci, un fonds européen par-là, ou une initiative comme la « Coopération structurée permanente » à laquelle le commun des mortels ne comprend pas grand-chose. Le piège serait de retomber dans cette obsession technique qui satisfait les diplomates et les militaires et qui ne change pas le fond du problème. Il n'est pas désagréable de voir une ministre allemande de la Défense considérer la création de la CSP comme une journée historique. Mais ce qui serait vraiment historique, c'est que l'Europe arrive à se mettre d'accord sur trois

débats, trois questions politiques qui lui permettraient d'être un acteur stratégique vraiment responsable.

Une défense et une sécurité pour faire quoi ?

Aujourd'hui l'Europe est le premier pays donateur avec la Banque mondiale pour la reconstruction des pays en sortie de crise – 8 milliards pour l'Afghanistan, des millions pour l'Autorité palestinienne, des centaines de millions d'euros pour la RDC, le Mali, etc. Depuis longtemps, nous avons donc donné beaucoup d'argent, mais nous n'étions pas invités à la table des négociations pour décider de la sortie diplomatique de ces crises. Or il ne suffit pas d'avoir une force d'intervention européenne pour stabiliser efficacement les crises hors zone. Il faut aussi que les Européens fassent un immense effort de créativité diplomatique pour proposer une solution diplomatique durable, des stratégies de réconciliation, des perspectives de développement et d'avenir acceptées par les populations locales. Inutile d'aller au Mali s'il faut y retourner deux ans plus tard, ni de lutter contre Daech en Syrie s'il faut recommencer dans quatre ans dans un autre pays. Ce qui manque aujourd'hui à la politique de sécurité et de défense, c'est en effet une politique étrangère commune. Que veut-on comme solution pour la Syrie ? Pourquoi ne pas proposer une conférence régionale sur la Syrie avec tous les gens qu'on n'aime pas – les Russes, les Saoudiens, les Iraniens, tous les Etats impliqués, y compris le gouvernement syrien. À quoi sert de lutter contre le terrorisme et les flots incontrôlables de réfugiés si on laisse l'Afrique aller à vau-l'eau ? Pourquoi ne pas revoir complètement notre politique d'aide au développement en Afrique ? Nous savons en effet que les grandes vagues de migrants venant d'Afrique auront lieu demain : l'Afrique représente 1,1 milliard d'habitants dont la moitié a moins de 20 ans et n'a guère de perspectives d'emploi. Les vagues d'immigration économique, et peut-être politique – parce qu'une bonne part de ces pays sont en conflit –, sont devant nous. Ces questions sont essentielles, mais pour l'instant les Européens ont encore beaucoup d'efforts à faire pour converger vers une diplomatie commune.

Une défense pour défendre quelles valeurs ?

Nous sommes censés défendre les valeurs qui sont au cœur même de la construction européenne : démocratie, droits de l'homme, solidarité. Or, nous avons deux pays dans l'Union européenne, la Pologne et la Hongrie, qui ne respectent plus le jeu européen. Il est scandaleux que la Pologne reçoive environ 13 milliards d'euros de fonds structurels par an, soit près de 4,5 % de son PIB, alors qu'elle refuse de prendre le moindre réfugié comme le lui demande la Commission. Certains pays érigent même des murs à leurs frontières. Or à quoi sert d'avoir une politique de sécurité et de défense commune si nous trahissons nous-mêmes les valeurs que nous voulons exporter ? Voulons-nous créer une Europe forteresse, refouler tous les réfugiés, les mettre dans des pays tiers « sûrs » qui ne sont pas sûrs du tout ? Est-ce que l'objectif

sécuritaire de notre politique sur les réfugiés consiste à construire des murs, à nous protéger, ou à coupler la solidarité minimale avec la sécurité nécessaire ? Il ne s'agit pas pour autant d'accueillir tout le monde. Mais l'Union ne peut se contenter d'une approche sécuritaire, et non intégrationniste, des réfugiés et elle n'ose pas prendre à partie ces pays qui remettent en cause profondément le modèle européen.

Quel est le rôle de l'Europe dans le monde ?

Je n'ai jamais vu une seule réunion du Conseil européen où les chefs d'État abordent cette question : qu'est-ce qu'on veut faire ensemble dans le monde ? Veut-on pacifier le monde ? Le faire avec les Américains ? Être autonome ou tout faire comme eux ? Est-ce qu'on défend l'Occident ? Existe-t-il une identité de l'Europe dans l'Occident ? Quel est le message que l'Europe porte dans le monde ? Pourquoi veut-on exister dans la mondialisation ? Ce débat n'existe pas. Or c'est un débat indispensable si nous voulons donner du sens au rôle de l'Europe sur la scène internationale, non seulement pour gérer la Syrie ou les crises africaines, mais aussi pour être à la table des grandes négociations qui vont décider de l'avenir du monde, sur le plan politique, éthique – sur la génétique par exemple –, sur le climat, etc., plutôt que de subir des règles écrites par d'autres au bénéfice des autres. Le chantier de la sécurité et de la défense a beau avancer vite, il reste encore très embryonnaire sur le plan politique.

Débat

TABLE DES QUESTIONS¹ : *Ne faudrait-il pas parler, plutôt que de puissance militaire et économique, d'influence culturelle et médiatrice de la paix. Une autre question un peu provocatrice : qui est prêt à mourir pour l'Europe ?*

NICOLE GNESOTTO : Mourir pour l'Europe, c'est mourir pour soi. L'Union européenne n'est pas un corps étranger, c'est nous. Est-on prêt à mourir pour défendre ce qui fait la spécificité de la culture, de l'économie et de la prospérité de notre pays ? Si nous sommes prêts à défendre ce projet européen, il faut nous en donner les moyens. Certes, il n'est pas question d'avoir une politique de défense commune et une armée européenne pour aller envahir la planète et lancer des tomahawks sur toutes les grandes capitales dont la politique ne nous plaît pas. Ce que nous devons viser, c'est juste d'avoir le minimum militaire pour être crédible sur le plan diplomatique et défendre un modèle auquel nous tenons. L'Europe ne veut pas être une grande puissance avec des visées impérialistes, mais elle doit posséder une puissance militaire en complément de sa puissance politique dans le monde. L'objectif premier est en effet l'influence politique, le capital militaire étant l'un des moyens pour y parvenir.

¹ François Fayol et Marie Charlotte Fauduet relayaient les questions de la salle.

Il faut être conscient de l'extrême dangerosité du contexte international dans lequel nous vivons. Il n'existe aujourd'hui aucune structure d'anticipation, de prévision de l'évolution du système international. Tous les ans, nous assistons à une révolution géopolitique qui n'était pas prévue : en 2011, les printemps arabes ; en 2013, la guerre en Syrie ; en 2014, la guerre en Ukraine ; en 2015, les terroristes et l'arrivée d'un million de réfugiés en Europe ; en 2016, le Brexit et l'élection de Donald Trump ; en 2017, la dictature en Turquie et les menaces de la Corée du Nord. Nous devons à chaque fois être prêts à assumer la responsabilité de la défense d'un modèle de société auquel nous tenons. La puissance militaire et économique est-elle plus ou moins importante que l'influence culturelle et médiatique ? À mon avis, les deux sont nécessaires. L'Europe est à la fois une culture et une civilisation, elle est très influente dans le monde et elle possède un potentiel économique considérable. Nous sommes dans une dépression européenne telle qu'on oublie parfois que l'Europe est la première puissance économique du monde (20 % du PIB mondial), la première puissance commerciale du monde (19 % du commerce mondial), la deuxième monnaie de réserve dans le monde (l'euro représente à peu près 25 % des capitalisations boursières), la première puissance avec la Banque mondiale pour le financement des pays en sortie de crise ainsi que pour l'aide publique au développement. C'est la première puissance économique du monde. Ce n'est pas une puissance militaire et elle n'a pas vocation à le devenir, mais à acquérir le minimum de crédibilité militaire pour maintenir cette croissance économique. Quant à l'influence culturelle, elle est importante, et c'est tout le débat. Au XXI^e siècle, n'aurons-nous que deux modèles : les États-Unis – extrême liberté politique avec dérégulation totale de l'économie – et la Chine, – liberté économique, autoritarisme politique ? Nous pensons qu'il y a une troisième voie, une voie proprement européenne qui se définit par deux postulats : sur le plan économique, il faut que l'État régule les déficiences et les inégalités du marché et, sur le plan politique, il revient à l'État d'assurer la liberté et la défense de la démocratie. Si nous pensons que ce troisième modèle doit exister, il faut alors que l'Europe soit une puissance dans le monde, y compris dans le domaine culturel.

– Peut-on avoir une défense européenne sans politique étrangère commune ? Faut-il un vrai ministre des Affaires étrangères européen ?

NICOLE GNESOTTO : Un ministre des Affaires étrangères européen, ce serait la cerise sur le gâteau. Faisons d'abord une politique étrangère commune, essayons de nous mettre d'accord sur quelques priorités – la Russie, l'Afrique, le Moyen-Orient – et peut-être un jour, pour l'incarner, nous aurons un ministre des Affaires étrangères, mais il ne faut pas mettre les institutions avant la politique. Les institutions aident la politique quand elle existe mais ne remplacent pas la politique quand elle n'existe pas.

– *Pensez-vous que la Russie soit une menace pour l'Europe ?*

NICOLE GNESOTTO : L'évolution des menaces étatiques est l'une des nouveautés de la période stratégique que nous traversons. Il y a d'un côté les menaces d'agression directe, voire d'invasion, et nous ne sommes pas dans ce cas de figure avec la Russie d'aujourd'hui. Et il y a ce que l'on appelle parfois les menaces hybrides, c'est-à-dire une zone grise de déstabilisation indirecte par un Etat voisin, ni totalement visible ni totalement identifiable comme une agression. La Russie vis-à-vis de l'Europe pourrait entrer dans cette catégorie. Depuis plusieurs années, la Russie multiplie en effet les tentatives de déstabilisation et les intimidations vis-à-vis des pays Baltes par exemple, et elle effectue des manœuvres militaires pour le moins étonnantes. Pourquoi les bombardiers russes effectuent-ils des incursions dans l'espace aérien de l'OTAN, au-dessus de la Turquie par exemple ? Pourquoi-a-t-on trouvé un sous-marin russe tout près du golfe de Gascogne ? Il y a de toute évidence de la part des autorités russes et de Mr Poutine une volonté d'intimider, de faire peur, en particulier aux anciens satellites de l'Union soviétique. Cela veut-il dire que la Russie de Poutine est une menace militaire telle qu'on la connaissait autrefois ? Je ne le crois pas. Ce que Poutine veut, c'est interdire toute stabilisation durable du centre Europe, inquiéter en restant dans une zone grise, qui n'est ni une attaque ni une coopération. Par exemple, ce sont des camionneurs plus ou moins déguisés qui font de la déstabilisation dans l'est de l'Ukraine, ce sont rarement des soldats en uniforme. Au niveau du droit, il devient parfois difficile de dire s'il y a agression ou pas. La subtilité de Poutine est de rester dans cette zone grise.

En revanche, sur d'autres sujets, en particulier au Moyen-Orient, la Russie qui est un adversaire en Europe est un partenaire obligé sur la stabilisation éventuelle de la Syrie, de la Lybie, de tout le Levant. Il y a une obligation de tenir compte de la Russie qui a repris pied militairement dans la région et qui est devenue un interlocuteur incontournable. Il n'y a pas une obsession déplacée de la part de votre ami croate qui se pose ces questions sur la menace russe. Il n'est pas isolé dans cette inquiétude à l'égard de la politique russe et dans une certaine difficulté à la comprendre, sentiment partagé par les pays européens. Quand on sort du théâtre européen et qu'on prend l'échelle mondiale, la Russie est à la fois, qu'on le veuille ou non, un adversaire et un partenaire.

– *Quels rapports entre la défense européenne et les défenses nationales ?*

NICOLE GNESOTTO : La différence entre défense européenne et défense nationale, c'est une question souvent posée en France. Je ferai une référence au général de Gaulle qui avait inventé ce couple : indépendance nationale/solidarité atlantique. Cela signifiait que la France ne voulait pas être entraînée dans des guerres qui

n'étaient pas les siennes. Aujourd'hui, Mr Macron a pour concept : autonomie stratégique/défense européenne – et on se demande si c'est compatible. Je dirais que c'est la même chose que le concept du général de Gaulle, mais à l'envers. La France ne veut plus faire toute seule des guerres qui sont aussi les guerres des autres. La défense européenne est nécessaire car les guerres que nous menons sont des guerres qui se font aussi au bénéfice des autres.

– Quelle place pour l'Europe au Conseil de sécurité de l'ONU ?

NICOLE GNESOTTO : Je répondrai par un jeu de mots : un siège unique aux Nations unies, c'est ce qui va se produire avec le départ du Royaume-Uni, puisque nous serons le seul pays européen à être membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies.

– On recense actuellement un certain nombre de menaces ou d'attaques numériques. Le niveau européen est-il pertinent pour contrer les attaques ou cela relève-t-il des instances nationales ?

NICOLE GNESOTTO : Il n'y a aujourd'hui aucune gouvernance européenne, ni otanienne, ni occidentale dans le cyberspace. Il existe des mesures nationales ; la France, notamment par le biais du SGDSN (Secrétariat général de la défense et de la sécurité) et de l'ANSSI (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) a une politique de défense, de protection et d'attaque dans le cyberspace. L'OTAN essaie d'avoir une stratégie collective, mais cela reste très embryonnaire. L'Union européenne a également, depuis 5 ou 6 ans, développé des stratégies mais qui sont encore des stratégies de papier... Il n'y a pas aujourd'hui de niveau pertinent pour gérer le cyberspace. Le niveau pertinent ne se pose pas tant d'ailleurs en termes géographiques, mais en termes d'acteurs. Il faudrait inventer une protection Internet qui associe les États et les entreprises, ainsi que les acteurs privés. C'est un type de gouvernance qui n'a jamais existé : une gouvernance publique/privée sur un thème fondamental pour l'avenir de nos sociétés, la sécurité des réseaux internet, car des attaques majeures sur ces réseaux remettraient en cause la mondialisation elle-même. Je pense que le bon niveau doit être mondial, mais que l'Union européenne pourrait être un premier pas, un premier terrain d'entente, une première exploration d'un système cohérent et efficace de protection dans le cyberspace. On en est loin malheureusement pour des raisons qui tiennent au secret défense, au secret des entreprises – c'est délicat pour des entreprises d'avouer des attaques car leur valeur en bourse est en jeu. C'est donc très difficile d'organiser un système public/privé, mais je crois que c'est le bon dispositif, si possible au niveau mondial.