

## Postface

*Un nouveau cycle est entamé en 2017. Sous la pression d'évènements externes – l'affirmation russe non seulement sur son voisinage mais tout au long de la Méditerranée, l'arrivée d'une présidence américaine incertaine et d'un pouvoir turc impétueux – et internes – le Brexit, le terrorisme, les tensions populistes ou nationalistes qui renaissent en Europe ou dans le voisinage balkanique – les Chefs d'État et de gouvernement ressentent la nécessité d'avoir des projets communs montrant des avancées visibles pour les citoyens<sup>1</sup>. La défense et la sécurité deviennent ainsi, de façon assez paradoxale, un des thèmes les plus fédérateurs.*

### 1. Du sommet de Malte au sommet de Rome

#### A. À Malte, un engagement pour aider la Libye

Réunis à Malte, de manière informelle, le 3 février 2016, les dirigeants européens des 28<sup>2</sup> s'engagent à aider la Libye à lutter contre les passeurs, gage essentiel selon eux pour faire face au défi migratoire en Méditerranée.

La « déclaration de Malte » énumère ainsi plusieurs mesures destinées à « briser le modèle économique » des passeurs, à sécuriser les frontières du pays ou, encore, à assurer des conditions décentes aux migrants bloqués dans la région. Elle prévoit notamment de :

- soutenir, équiper et entraîner les garde-côtes libyens et la marine libyenne pour surveiller les côtes et assurer le sauvetage en mer ;
- intensifier les efforts visant à démanteler le modèle économique des passeurs, « grâce au renforcement de l'action opérationnelle, une concertation plus forte entre les pays de la région, les partenaires internationaux ;

1. Ce chapitre est une mise à jour d'actualité en date du 12 mars 2017. Il sera complété sur internet : <http://quezako.eu/>

2. Le sommet européen de La Valette à Malte s'est tenu en deux formats: à 28 (avec le Royaume-Uni), puis à 27 (sans celui-ci, pour réfléchir à l'avenir de l'Europe). La discussion de la Libye s'est déroulée à 28.

- réduire la pression sur les frontières terrestres de la Libye, « en travaillant avec les pays voisins » (l'Égypte, la Tunisie et l'Algérie, le Niger, le Mali ou le Tchad), et « en soutenant des projets destinés à renforcer leurs capacités en matière de gestion des frontières » ;
- surveiller les autres routes et le déplacement éventuel des activités des passeurs<sup>3</sup>.

Les 28 s'engagent à « mobiliser tous les moyens de l'UE » notamment les missions et opérations PSDC de l'UE (EUBAM Libya, EUNAVFOR Med / *Sophia*), Europol ou le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Le Conseil européen affirme également son soutien à l'accord bilatéral signé, le 2 février 2017 à Rome, entre l'Italie et la Libye, accord paraphé côté libyen par le chef du gouvernement d'union nationale de Libye, Fayez al-Sarraj. L'Italie s'est engagée notamment à « renforcer les institutions de sécurité libyennes », civiles et militaires, « afin d'endiguer le flux de migrants et les trafics illégaux qui en découlent ». Elle veut fournir, en plus de la formation, « un appui technique et technologique », principalement à la police des frontières et aux garde-côtes libyens<sup>4</sup>, ainsi qu'aux « organes et services compétents au sein du ministère de l'Intérieur ». Les frontières terrestres du sud sont également prises en compte, puisque l'Italie s'engage à « améliorer le système de contrôle »<sup>5</sup>.

De son côté, la Commission européenne a annoncé, le 25 janvier 2017, une nouvelle enveloppe de 200 millions, destinée à couvrir « les besoins de financement les plus urgents » pour la Libye « tout au long de 2017 », notamment pour financer la formation des garde-côtes libyens ou leur équipement<sup>6</sup>.

## **B. À Rome, une réflexion engagée sur le futur de l'Europe**

Les dirigeants européens devaient, à Rome, le 25 mars 2017, s'engager sur l'avenir de l'Europe, à 27 (sans le Royaume-Uni). Un avenir qui passe, dans l'esprit de plusieurs responsables européens par des avancées en matière de défense et par la mise en place de « coopérations différenciées ». Les principaux pays de l'UE (Allemagne, France, Italie, Espagne) le réaffirment, lors d'une rencontre à Quatre, au Château de Versailles, le 6 mars. « Il y aura une Union européenne à différentes vitesses », explique la Chancelière allemande Angela Merkel lors d'une déclaration prononcée face à la presse. « Tous les pays ne vont pas participer, à chaque fois, à toutes les étapes de l'intégration européenne ». Les Européens doivent « avoir le courage d'accepter que certains pays avancent plus rapide-

3. Conseil européen, « Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations: remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale », 3 février 2017, La Valette, Communiqué 43/17.

4. L'aide matérielle aux garde-côtes libyens prévoit rapidement la remise en état de douze bateaux de patrouille libyens et la livraison de drones, selon le quotidien *La Stampa*.

5. Communiqué du Premier ministre italien, 2 février 2017, accord non publié.

6. Communication conjointe du Haut représentant et de la Commission européenne, « La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies », 25 janvier 2017, Document JOIN(2017) 4 final.

ment que d'autres ». Avec ces « coopérations différenciées », complète le président français François Hollande, l'objectif est que « quelques pays puissent aller plus vite et plus loin dans des domaines comme la défense ». L'Europe « doit être plus forte, plus présente dans le monde et en mesure d'apporter de la sécurité. Nous sommes tous d'accord pour avancer dans une défense commune » affirme le Premier ministre italien, Paolo Gentiloni<sup>7</sup>.

### La question turque

Le coup d'État militaire raté en Turquie, le 15 juillet 2016, conduit à une radicalisation du pouvoir turc. D'importantes purges dans l'administration et l'armée turques conduisent à des tensions supplémentaires. Certains officiers ont trouvé refuge dans la Grèce toute proche. D'autres, plus nombreux, en poste dans des structures de l'Alliance atlantique, ont demandé l'asile politique dans les pays où ils étaient affectés (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni notamment). La consultation sur la révision de la Constitution, pour faire évoluer la Turquie vers un régime présidentiel (suppression du poste de Premier ministre notamment), conduit à des tensions supplémentaires entre Ankara et plusieurs capitales européennes (Berlin, La Haye, Vienne), début mars. La Turquie de Recep Tayyip Erdoğan devient pour les Européens une source supplémentaire d'inquiétude – après la Russie de Vladimir Poutine et l'Amérique de Donald Trump –, d'autant plus cruciale que les Européens dépendent d'Ankara pour assurer la protection de leurs frontières contre l'afflux de migrants et de réfugiés en provenance d'Asie et du Moyen-Orient<sup>8</sup>.

## 2. Des projets pour renforcer l'Europe de la défense

Le Conseil européen des 22 et 23 juin 2017 doit dresser le bilan de ce qui a été entrepris en six mois et « fournir de nouvelles orientations stratégiques ». La réunion du 15 décembre 2016 a donné, en effet, une feuille de route aux différentes instances européennes pour avancer sur les questions de défense<sup>9</sup> dans plusieurs domaines.

### A. Une feuille de route pour 2017

La Haute représentante de l'Union doit ainsi faire rapport sur les avancées sur sept sujets :

1. « Le développement des capacités civiles ». Cela comprend à la fois la remise à jour du *headline goal* civil<sup>10</sup> et la mise en place d'une capacité permanente,

7. Conférence de presse des quatre chefs d'État et de gouvernement d'Allemagne, de France, d'Italie et d'Espagne, 6 mars 2017, Château de Versailles.

8. Cf. « Déclaration UE-Turquie », Conseil européen, 18 mars 2016, Bruxelles, Communiqué 144/16.

9. Conclusions du Conseil européen, 15 décembre 2016, Bruxelles, Document EUCO 34/16, points 8 à 15.

10. L'objectif global civil (*headline goal*) a été défini au sommet de Porto-Feira (Conclusions du Conseil européen, Porto-Feira, 19 et 20 juin 2000, Document n°200/00) et revu en 2007 sous forme d'un objectif global civil 2010 (Conclusions du Conseil des Relations extérieures de l'UE, 19 novembre 2007, Bruxelles, Document 15240/07).

d'équipes spécialisées d'experts préétablies, du mécanisme des équipes d'intervention civile.

2. « Les paramètres d'un examen annuel coordonné en matière de défense piloté par les États membres [CARD] ».
3. « Le processus de développement des capacités militaires, compte tenu d'aspects liés à la recherche et technologie [R&T] et d'aspects industriels ».
4. « L'établissement d'une capacité opérationnelle permanente de planification et de conduite au niveau stratégique ».
5. « L'amélioration de l'adéquation, de l'employabilité et de la déployabilité du dispositif de réaction rapide de l'UE ».
6. « Des éléments et des options en vue d'une coopération structurée permanente inclusive reposant sur une approche modulaire et traçant les contours de projets éventuels ».
7. « La prise en compte de l'ensemble des besoins au titre du renforcement des capacités en faveur de la sécurité et du développement (RCSD) ».

De leur côté, le Conseil et le Parlement européen (colégislateurs) doivent « au cours du premier semestre de 2017, parvenir à un accord » concernant la proposition de la Commission sur le RCSD (ou CBSD). La Commission européenne doit présenter, au cours du premier semestre de 2017, « des propositions relatives à la création d'un Fonds européen de la défense, comportant notamment un volet sur le développement conjoint de capacités décidées d'un commun accord par les États membres. » Et la Banque européenne d'investissement (BEI) doit « modifier » sa politique interne pour pouvoir « soutenir les investissements dans les activités de recherche et de développement en matière de défense » (cf. chapitre 20). Enfin, l'OTAN et l'UE doivent « rapidement donner suite » à la déclaration commune de Varsovie sur les huit domaines définis (cf. chapitre 21).

Lors d'une évaluation intermédiaire<sup>11</sup>, faite à sa réunion du 9 mars 2017, le Conseil européen a enjoint d'accélérer le travail. « Le Conseil européen tient à ce que la dynamique, amorcée par ses conclusions de décembre 2016 sur la sécurité extérieure et la défense, soit maintenue et renforcée, conformément aux paramètres qui y ont été définis. » Les 28<sup>12</sup> disent vouloir « accélérer encore les travaux et les faire avancer avec encore plus de détermination ». Ils affirment la nécessité de dépenser davantage pour la défense. Un message à usage interne mais surtout à usage externe, destiné notamment

11. Cette étape tenait aussi à des critères conjoncturels et politiques. L'année 2017 étant marquée par une série d'élections aux Pays-Bas, en France, en Allemagne, notamment, il s'agissait avant le sommet de juin où certains dirigeants, tels le président français François Hollande, ne seront plus là, de permettre d'engranger certaines avancées, et de « pousser les structures européennes à avancer vite », selon les termes d'un diplomate.

12. Ces conclusions n'ont pas été approuvées par la Pologne « pour des raisons extérieures à la substance des conclusions ». C'est la réélection de Donald Tusk à la présidence du Conseil européen qui fâché le gouvernement polonais de Beata Szydło (PiS / Droit et Justice). Le texte approuvé est identique à celui préparé à 28. Simplement, il a pris la forme d'une « déclaration du Président du Conseil européen, soutenu par les 27 États membres ».

à montrer à l'allié américain que les Européens sont déterminés à assumer leur part de fardeau. « Dans le contexte international actuel, l'Europe doit faire plus pour protéger ses citoyens et contribuer à la paix et à la stabilité dans son voisinage et au-delà, notamment en mobilisant suffisamment de ressources supplémentaires, tout en tenant compte des situations nationales et des engagements juridiques. »<sup>13</sup>

## **B. Un mini QG militaire : la capacité de conduite des missions militaires**

Les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'UE ont approuvé, le 6 mars 2017, lors de leur réunion *jumbo* extraordinaire, la création d'une nouvelle unité de gestion de crise, destinée à assurer la conduite pour les missions militaires de l'UE (la MPCC, cf. chapitre 8). Ce mini QG permanent est, en soi, une mini révolution, l'aboutissement d'une longue série de tentatives avortées depuis le début des années 2000 qui avaient toujours buté sur le veto britannique<sup>14</sup>.

Il vise aussi, et surtout, à remplir un vide opérationnel. « Les commandants de mission n'avaient jusqu'ici pas d'interlocuteur militaire à qui s'adresser à Bruxelles. Ils pouvaient s'adresser au COPS, en tant que référent politique, mais ce n'est pas vraiment le rôle d'un ambassadeur de pouvoir répondre à des questions très pratiques, au quotidien, que se pose un commandant militaire. Il faut un militaire pour cela. » De l'aveu même des commandants de missions, « ce vide nuisait à leur efficacité »<sup>15</sup>. L'évènement survenu au Mali, lors de l'attaque terroriste à l'arme automatique contre la mission EUTM, au printemps 2016, a achevé de convaincre nombre d'indécis « de la nécessité de combler ce gap »<sup>16</sup>. L'objectif est de déclarer opérationnelle cette MPCC, « avant le sommet de juin ». Mais les promoteurs de cette initiative<sup>17</sup> sont résolus à ne pas s'arrêter à mi-chemin, l'ambition est de transformer cette MPCC en un véritable QG militaire permanent, apte à conduire toutes les missions et opérations de l'Union européenne, déployées sur le terrain, qu'elles soient à mandat exécutif ou non exécutif, à l'horizon 2018-2019<sup>18</sup>.

13. Conclusions du Président du Conseil européen, 9 mars 2017, Bruxelles, Document SN 12/17, point 8.

14. Cf. chapitre 2, « Un sommet à Quatre (avril 2003) ».

15. Entretien d'un haut gradé de l'UE avec l'auteur, mars 2017.

16. Le commandant de la mission EUTM Mali était à Bruxelles pour une série de rencontres politiques et administratives au moment de l'attaque. La mission était alors dirigée par son adjoint. La réaction déterminée, et très « professionnelle » (selon les témoignages recueillis) de la *force protection* tchèque notamment, a permis de contrer les assaillants, tuant l'un d'eux.

17. Essentiellement la Haute représentante de l'UE et le SEAE, ainsi que les pays déterminés à approfondir la défense européenne (Allemagne, France, Italie, Espagne, Finlande, Chypre, Grèce, Rép. tchèque).

18. Ce qui viendrait ainsi résoudre les différentes questions posées par le départ du Royaume-Uni pour le commandement des opérations telles qu'EUFOR *Althea* en Bosnie-Herzégovine ou EUNAVFOR *Atalanta* au large de la Somalie.

### C. La coopération structurée permanente

Le débat sur la coopération structurée permanente – qui avait été abandonné depuis le début des années 2010 – a retrouvé une nouvelle vigueur. Un document de réflexion, remis par le SEAE aux États membres, fin janvier 2017, a notamment posé les principales questions d’une coopération structurée permanente (PESCO), à la fois inclusive et modulaire<sup>19</sup>. Mais il n’a pas réussi à susciter immédiatement l’unanimité autour de la table des ministres.

#### Des divergences sur le niveau d’ambition

Les divergences restent profondes entre les États membres sur l’objectif même de cette PESCO. Outre ceux qui ne veulent pas avoir de niveau supplémentaire d’intégration européenne pour des raisons idéologiques (Pologne), ou qui craignent d’envoyer un signal négatif vis-à-vis de l’OTAN et des États-Unis (pays baltes), on retrouve deux camps parmi les États membres, qui illustrent deux conceptions différentes de la coopération structurée permanente. D’un côté, ceux qui la considèrent comme un noyau dur, destiné à engager des forces de façon plus robuste sur le terrain, en se dotant de capacités nécessaires. C’est, en quelque sorte, la vision originelle, historique, de la PESCO. De l’autre, ceux qui estiment qu’il s’agit de mener un certain nombre de projets ensemble, mais qu’il faut qu’un maximum d’États en soient membres car, avant tout, il est vital de maintenir la cohésion entre Européens sur les questions de sécurité et de défense.

Dans le premier camp, on trouve la France et, dans une certaine mesure, l’Italie. Pour Paris, « tous les pays de l’UE n’ont pas à en être membres, certains n’ont pas cette tradition mais la porte doit être ouverte à tous » explique François Hollande, dans un entretien à plusieurs quotidiens européens<sup>20</sup>. « Je propose donc une coopération structurée, pour fédérer les pays qui veulent aller beaucoup plus loin. Dans mon esprit, le Royaume-Uni, même en dehors de l’UE, doit y être associé. »<sup>21</sup> Dans l’autre, on retrouve nombre de pays (Benelux, Europe de l’Est, Portugal, Irlande, etc.). L’Allemagne se trouve un peu entre les deux, volontaire pour approfondir le champ capacitaire et investir davantage, mais plus réticente pour aller dans des opérations plus robustes...

De fait, ce débat ressemble étrangement aux débats précédents, tenus dans le début des années 2010 (cf. chapitre 16). La PESCO est « unique et permanente » argumente un diplomate d’un État membre. « Une fois qu’on l’a déclenchée, on ne peut pas créer une seconde. Si on a un engagement, sans vraiment de critères ambitieux, dès le départ, l’instrument sera dévoyé. Et on aura ensuite du mal à expliquer la plus-value. Il faut que chaque État membre sache bien que s’il s’engage, ce n’est pas juste un processus administratif, sur le papier. L’objectif, c’est de permettre à l’Union européenne de remplir son

19. SEAE, « *Food for Thought : permanent structured cooperation* », 31 janvier 2017, Document EEAS (2017)140 ou 5820/17 (Limite), non publié.

20. Süddeutsche Zeitung, La Stampa, The Guardian, La Vanguardia, Gazeta Wyborcza et Le Monde, 6 mars 2017.

21. Dans un entretien informel à B2, en marge d’un Conseil européen, le président français explique cette volonté : « Bien entendu, nous ne pouvons associer le Royaume-Uni à la coopération structurée permanente, elle n’est ouverte qu’à ses membres. Mais il faut trouver un moyen de continuer à l’associer à nos travaux ».

rôle de pourvoyeur de sécurité, d'avoir des opérations (robustes), d'être donc capable d'intervenir dans des missions dans un environnement qui n'est pas permissif. »<sup>22</sup> D'où l'importance de la discussion sur les critères et les engagements de la PESCO qui servent à fixer son niveau d'ambition.

## **D. La revue annuelle de la coordination de la défense**

L'objectif de la revue annuelle coordonnée (*Coordinated Annual Review on Defence* ou CARD), tel que décrit dans un document du SEAE remis aux délégations de l'UE<sup>23</sup>, reste le même que celui identifié dans le cadre du plan de développement des capacités mis en place dans les débuts de la PESD/PSDC : renforcer le développement des capacités, résoudre les lacunes, approfondir la coopération de défense. Mais il s'agit, cette fois, d'aller plus loin, en fixant non plus des objectifs globaux, mais des objectifs pays par pays<sup>24</sup>. La revue des investissements en cours dans chaque État membre sera privilégiée sur une analyse globale et collective, est-il ainsi précisé.

### **Une approche toujours basée sur le volontariat**

Cette revue restera basée sur une approche « volontaire », mais avec une « voie structurée » pour fournir les capacités identifiées, de façon « transparente, visible, politique et avec l'engagement des États membres », selon le document du SEAE. Le processus reste basé sur l'engagement des États « eux-mêmes », non par la mise en place de structures indépendantes ou centralisées européennes<sup>25</sup>.

Les informations échangées au sein de CARD seront de plusieurs ordres : « l'analyse des dépenses de défense et les décisions d'investissement prises au plan national, les efforts de recherche de défense, la participation à des programmes coopératifs (bilatéral, régional, multilatéral), la contribution à des priorités de développement des capacités de l'UE, présentation des meilleurs pratiques », etc.

Ce sera l'Agence européenne de défense qui servira de secrétariat pour cette revue de défense et fournira des analyses de *background*. « Du personnel dédié spécifiquement à cette analyse sera nécessaire afin d'assurer ces tâches de soutien, d'assurer le partage de l'information et de conduire les évaluations nécessaires »<sup>26</sup>.

### **Deux réunions par an des ministres**

De façon concrète, une réunion biannuelle au niveau ministériel pourrait être dédiée à cet exercice, soutenue par des réunions régulières au niveau des directeurs de politique

22. Entretien avec l'auteur, mars 2017.

23. SEAE, « *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)* », 31 janvier 2017, non publié.

24. « La revue actuelle des lacunes capacitaires n'a pas vraiment eu l'effet recherché. Les lacunes étant présentées, de façon globale, aucun État ne se sentait obligé de faire un effort particulier » note un expert du dossier. Entretien avec l'auteur, mars 2017.

25. SEAE, note précitée.

26. SEAE, note précitée. Ce qui pourrait supposer un apport financier au titre du budget communautaire.

de défense et des directeurs de capacité. Les États seront aussi encouragés à fournir tous les éléments nécessaires (plan national de défense, livre blanc, etc.). Et les structures habituelles de gestion de crise (état-major de l'UE, comité militaire de l'UE...) pourront apporter leur contribution, tout comme la Commission européenne ou l'OTAN. Cette réunion permettrait d'examiner en détail, les projets d'équipement de quelques États membres, ou plutôt de groupes de pays, permettant ainsi au bout du cycle d'examiner l'ensemble des pays, de façon plus détaillée<sup>27</sup>.

Ce processus serait relié de près au processus de planification de défense de l'OTAN (NDPP). Les informations fournies par les États membres dans le NDPP, si elles sont disponibles pourraient constituer « l'information initiale destinée à être évaluée ». Elle sera complétée au besoin « par un dialogue bilatéral sur les spécificités de l'Union européenne », ainsi qu'un questionnaire spécifique. Le tout dans un cycle d'activités de 24 mois pour être « cohérent » avec l'agenda du NDPP<sup>28</sup>.

### La question des critères d'évaluation

Ce dispositif suscite cependant quelques craintes parmi les États membres, notamment d'avoir un dispositif qui ne prenne en considération que les capacités et non leur utilisation. « Nous ne voulons pas être jugés sur des critères globaux, mais sur la réalité de la contribution. Il ne faut pas importer au sein de l'UE les critères 'bêtes et méchants' utilisés au sein de l'OTAN » explique un diplomate d'un État membre. « Les critères otaniens ne permettent pas de retracer toute l'activité de l'Union européenne qui est très différente et très diverse. Si évaluation il y a, elle doit être autant sur les *inputs* (les équipements) mais aussi sur les *outputs* (les résultats) : quelle est la contribution nette à la sécurité ?, quelles capacités sont réellement utilisées ?, comment les troupes sont engagées pour assurer la sécurité extérieure de l'Europe ?, comment sont-elles soutenues par d'autres moyens, comme la coopération au développement par exemple ? »<sup>29</sup>.

### E. L'amélioration de la force de réaction rapide de l'UE

Les travaux sur les *battlegroups* s'inscrivent dans la filigrane des travaux précédents menés par différentes présidences tournantes de l'UE, dans l'objectif, d'un côté, d'accroître la modularité des *battlegroups*, de l'autre, d'améliorer le financement en commun. Pour la modularité, deux pistes ont été présentées : la « modulation + » (on ajoute des éléments à des *battlegroups* d'astreinte pour permettre leur déploiement sur le terrain) et la « modulation - » (on enlève un ou deux éléments nécessaires au *battlegroup* d'astreinte, pour une opération limitée dans le temps)<sup>30</sup>. Sur le plan du financement, la question semble plus complexe. « Il faut déterminer qui est d'accord pour y aller et,

27. SEAE, note précitée.

28. SEAE, note précitée.

29. Entretien avec un diplomate européen, mars 2017.

30. Ce qui peut poser la question de l'employabilité du reste du *battlegroup*, privé de certaines capacités. Une question qui reste, en fait, assez théorique, vu le non emploi des *battlegroups* durant dix ans depuis leur création.

## Questions d'avenir...

surtout, qui paie »<sup>31</sup>. La réforme du mécanisme *Athena* doit aboutir au second semestre 2017. Un point essentiel pour des pays comme la France, tenants d'un engagement plus déterminé de la part de l'Union européenne et de ses États membres. « Quand les groupements tactiques n'ont pas été engagés, c'était essentiellement pour des raisons financières, la réforme de la prise en charge des coûts communs au titre du mécanisme *Athena* est donc essentielle »<sup>32</sup>.

31. Entretien avec un diplomate, mars 2017.

472 32. Entretien avec un diplomate français, mars 2017.