

Les questions sécuritaires des flux migratoires actuels et ses aspects militaires

Ou...

La faillite de la politique de voisinage et la question de la sécurité de l'UE

Messieurs les Officiers,

Je ne vous cache pas mon honneur et plaisir ressenti à intervenir devant vous

Que cette conférence soit initiée par un hongrois membre d'un groupe OTAN présidé par un italien et se tienne à l'Ambassade du Royaume-Uni n'est certainement pas une coïncidence car nous sommes en présence de messages particuliers sur le sujet de l'immigration et de la sécurité.

En tant que président d'un Think Tank indépendant travaillant sur les dynamiques européennes, dont la défense, je ne vais pas exposer la position officielle française mais une position recherchant surtout ce qui est bon pour l'Europe, dont la situation en France, avec certains constats et certains suggestions

Sommes-nous encore dans la stratégie de la ligne Maginot ou allons nous prendre enfin conscience qu'il s'agit d'une vraie crise commune aussi grave que celle de l'Ukraine ? C'est une preuve de la faillite de la politique de voisinage, du projet EUROMED, de la défense et de la gouvernance européenne dont il faut remédier.

Je vous propose d'aborder :

Les différentes préoccupations de l'UE et de ses pays membres face aux risques et aux réalités migratoires

La ligne imaginaire entre interventions humanitaire, policières et armées

De la faillite de la politique extérieure de l'UE à une réponse possible de l'OTAN

I - Les différentes préoccupations de l'UE et de ses pays membres face aux risques et aux réalités migratoires

Avant de décider des actions à entreprendre pour atteindre un objectif, il convient d'analyser les réalités et les options (GROW), et voir si ces dernières sont mesurables, accessibles, réalistes, réalisables et déterminées dans le temps (SMART), mais qui peut tout à fait intégrer ce que j'ai appris dans les forces « Un chef, une mission, des moyens ». Reste aussi à savoir de quel objectif parle-t-on ?

L'Europe doit être forte et non divisée de ses différences et porter attention aux revendications et attitudes de ses membres. Je pourrais en dire de même pour l'OTAN qui ont certes des gouvernances organisées notamment géographiquement mais composées de membres avec des cultures différentes et qui doit justement être forte de ses différences avec en son sein une identité européenne. Depuis mon passage dans les forces, notamment en Allemagne, puis ma facilitation sur l'Air Command & Control System (ACCS) à la Direction Générale de l'Armement (DGA), j'ai toujours considéré l'OTAN comme vecteur d'intégration européenne

Comme dans tout système, et je ne peux que le confirmer en tant qu'ancien risk manager de la DGA, il est normal d'endiguer certains flux surtout s'ils sont très importants, s'ils sont porteurs de dérives et s'il s'avère difficile d'effectuer le « coup de tamis » pour séparer le bon grain de l'ivraie, entre d'une part les migrants économiques qui peuvent aussi être opportuns, et d'autre part les réfugiés sécuritaires protégés par les droits de l'homme mais surtout notre bonne conscience

Rappelons quelques principes fondamentaux de l'UE. Elle n'est pas née initialement pour créer un espace économique mais pour faire taire les canons, garantir la paix, l'unité, l'égalité, les libertés fondamentales, le principe de solidarité, le respect de l'identité nationale, le désir de sécurité, le respect des droits fondamentaux de dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté, justice (voir charte des droits fondamentaux). Elle y parvient peu à peu dans des mesures de différents niveaux donc économique, qui lui sert d'ailleurs d'arme, à défaut de défense commune, pour faire pression sur certains voisins.

Rappelons que la politique générale de l'UE est confédérale mais que son fonctionnement est fédéral où les éléments traditionnellement clés dans le chapeau de gouvernance fédéral que sont la défense, les relations internationales et l'économie, n'y sont pas mais y parviennent peu à peu justement du fait de nos différences

Nous trouvons les notions d'espace de liberté et la sécurité dans les **compétences partagées** entre l'UE et les Etats membres, où l'UE apporte une plus value à une action des Etats et détient un privilège d'exercice ou un transfert aux Etats au même titre que le marché intérieur, cohésion économique sociale et territoriale, agriculture et pêche, environnement, transports, énergie, justice, santé publique, recherche, espace, développement, aide humanitaire

Nous trouvons en « **hors liste** » la politique économique et l'emploi où les Etats reconnaissent un besoin de coordination ainsi que la PESC (sauvegarde des valeurs communes, Renforcement de la sécurité, Préserver la paix, Coopération internationale, Défense commune) où les compétences des Etats conservent leur politique étrangère propre. C'est en cela que les Etats européens ne ressemblent pas aux Etats des Etats-Unis ou de la Chine mais d'une certaine façon aux länders qui sont nés d'un modèle créé par les alliés

Rappelons que les compétences exclusives, régies sous le domaine des lois ou règlements, concernent l'union douanière, règles de concurrence, politique monétaire des Etats de la zone euro, politique commerciale commune et certaines parties pêche.

Les décisions sont prises plutôt à la majorité qualifiée et très rarement au consensus contrairement à l'OTAN sauf à l'unanimité pour les questions sensibles comme le respect des traités, mais également pour les domaines clés comme la fiscalité, la libre circulation et droits et devoirs des travailleurs, la citoyenneté de l'Union, la PESC, la coopération policière et judiciaire

Je rappellerai le principe de subsidiarité selon lequel l'UE doit agir lorsque les objectifs visés peuvent être mieux atteints au niveau de l'Union et ne doit pas intervenir lorsque l'action des Etats membres suffit pour atteindre l'objectif

S'agissant du sujet qui nous concerne, quand un pays appelle à l'aide comme l'Italie, quand un pays prend la décision de fermer ses frontières comme la Hongrie, et peut-être bientôt l'Autriche, voire la Pologne, quand un pays comme l'Allemagne en veut puis n'en veut plus, et inversement pour la France, avec une politique de quotas aux enchères sans réalités autres que politique ou humanitaire apparaît le **principe de délégation individuelle limitée** selon lequel l'UE et ses institutions ne peuvent pas décider elles-mêmes de leurs bases juridiques et de leurs compétences sauf « sécurité nationale » qui reste de la compétence exclusive des Etats.

Il s'agit donc d'une certaine faillite de la gouvernance, notamment sur un des domaines généralement réservés d'une politique fédérale touchant la sécurité des frontières mais qui n'est pas le cas de l'UE comme nous l'avons évoqué plus avant. Les compétences partagées entre l'UE et les Etats membres expriment leur limite dans cet exemple où l'Etat membre qui reçoit doit traiter le problème avec sa législation, les autres

pouvant lui renvoyer la charge. Plus qu'un jeu psychologique, il en va d'une incohérence une fois de plus réaffirmée entre une Europe institutionnelle qui se veut forte mais uniquement sur le papier, alimentant de ce fait les nationalismes réactionnaires et légitimés. Et bien entendu une faillite financière par manque de moyens mais surtout de volonté pour ne pas secourir ces réfugiés et ces migrants mais est-ce peut-être à cause du peu de femmes et d'enfants apparaissant dans les images diffusées...

Nous nous retrouvons dans un cas traditionnel de management des organisations où il convient de transformer le « chacun pour soi » et « ce n'est pas mon problème » dans la création d'une équipe performante auto-responsabilisée et interdépendante où tout le monde devient concerné avec des institutions « porteuses de sens ».

Cela ne remet pas en question ni nos propositions de groupes de cohérence de fonctionnement, ni de Schengen qui doit fonctionner. Comme dans les risques naturels, ce n'est pas parce qu'un barrage est en amont qu'il faut s'empêcher d'entretenir et surveiller les canaux au-delà. Une coopération européenne police et gendarmerie doit également désormais dépasser le noyau dur actuel. Mais je dis aussi qu'il est tout à fait concevable d'avoir des attitudes particulières au sein d'un même groupe en créant des sous-groupes et des membranes internes sans pour autant casser la membrane générale et qu'il est important d'en prendre compte.

Notons que nous entendons plus actuellement l'ancienne ministre italienne à l'immigration, devenue désormais députée européenne, que la haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, elle aussi d'ailleurs italienne, mais ne devant plus défendre son seul pays. Les Etats-Unis ont un Buy American Act pour les produits mais également des règles sévères d'entrée pour

les personnes. Mais ne peuvent ils pas prendre leur part après avoir déclenché une certaine instabilité ? Peut-être pourrions nous activer un article de réciprocité ?

II - La ligne imaginaire et les limites entre interventions humanitaire, policières et armées

De quel flux s'agit-il ? Les Huns, Visigoth Normands étaient des flux migratoires qui ont dévastés les pays par leurs comportements de conquête, poussant parfois devant eux d'autres peuples migrants apeurés. N'oublions pas que De Gaulle était un illustre réfugié dans un pays où il ne parlait pas la langue et condamné à mort dans le sien. Le monde a connu d'autres migrations spectaculaires comme entre l'Inde et le Pakistan et n'oublions pas les populations déplacées d'Europe de l'Est peu connues en France qui ne connaît pas les minorités. Aujourd'hui le risque du sud remplace l'ancienne menace de l'Est. L'Etat islamique provoque des flux entrants et des flux sortants. Selon Frontex et Médecin du Monde, entre janvier et septembre 2015 : ont été comptabilisés 256 000 arrivées en Grèce et 105 décès en Turquie (plus 2 mns de migrants selon l'ambassadeur); 2600 arrivées et 100 décès à Malte; 120 000 arrivées et 2600 décès en Italie, 2100 arrivées et 23 décès en Espagne. Ces nouveaux flux de migrants représentent une autre culture.

Quel est le besoin ? Le problème des migrants ou des réfugiés n'est pas nouveau et nous avons su le gérer jusqu'à maintenant. Je rappellerai les Espagnols en France dans les années 30 ou les boat-people Vietnamiens, les migrations en Allemagne, certes en perte vertigineuse de natalité, ou les migrants récents en Italie qui repeuplaient les villages. Etait déjà apparu la revendication sur la nourriture quand les Espagnols ne voulaient pas manger de pâtes « italiennes » venues aider Franco. Il s'agit désormais d'un problème de cohabitation entre les peuples dans certains villages qui cette fois voient la limite de l'accueil.

Il s'agit surtout, pour conserver une certaine crédibilité, de bien séparer les migrants demandeurs d'asile menacés dans leur pays et qui peuvent être protégés selon la convention des droits de l'homme et les autres qui profitent de l'aubaine de ce flux et doivent rentrer dans leur pays, voire ne pas le quitter. Il s'agit aussi d'identifier si possible les virus infiltrés qui gangrènent ensuite les populations émigrées et locales avec une idéologie et des attitudes de non intégration et de non tolérance. Le dispositif Shengen existe et doit fonctionner mais doit aussi prévoir et s'adapter à des situations de crise, comme vigipirate en France où les entrées sont désormais contrôlées

La situation semble à la fois confuse et organisée. On voit les ONG tenter de gérer la situation humanitaire sur terre et sur mer avec même Médecins du monde qui demande des collectes pour affréter des navires. On voit un consul honoraire de France vendre des Zodiac, mais aussi la marine turque dissuader la traversée à la limite de faire chavirer les embarcations, les navires Frontex des gardes côtes tenter de les secourir et l'Etat syrien renflouer ses caisses avec les demandes de passeport...

Les comportements peuvent être changeants d'un côté comme de l'autre et provoquer insécurité interne, instabilités économiques, mais également religieuses et extrémistes. On parle de soulèvement des migrants mais il faut relever aussi le soulèvement de la population devant les chapardages sans peur dans les vergers, même quand il s'agit de vrais réfugiés venant avec leurs tablettes numériques et cartes de crédit, soit ne disposant pas de ressources pour même franchir la frontière.

Les actions de police ne sont donc pas loin mais les canons à eau suffisent-ils toujours ? Doit-on faire intervenir la police, la gendarmerie ou l'armée ? En France en 1968, les parachutistes étaient prêts. Récemment, une sénatrice marseillaise avait demandé l'intervention de l'armée dans les quartiers sensibles

En France, les forces ne sont pas impliquées pour la gestion des migrants sauf pour ce qui est de la sécurité liée aux effets induits de la crise sécuritaire avec Vigipirate avec un emploi de 5 000 à 10 000 personnes, comme au Royaume-Uni. On pourrait aisément se poser la question de l'utilisation possible des réserves militaires et civiles, comme en Allemagne et en Autriche. Je rappellerai aussi que pour ce qui est des réfugiés, ils sont pris en charge en attendant que l'Etat statue sur la validité de leur statut et la rentrée dans le système social français.

L'office français des réfugiés commence à intervenir en amont au Liban, notamment pour les réfugiés sans ressources afin de sauver, comme le répète le directeur de l'OFPRA, « ces hommes, ces femmes, ces enfants » peut être pour rappeler qu'il n'y a pas que des hommes.

La délégation limitée à l'agence FRONTEX doit être renforcée par une force d'action rapide maritime européenne, comme l'IRCE l'a demandé en 2014, afin de surveiller et protéger l'espace maritime des navires de contrebande comme il est possible de le faire en mer d'Oman contre la piraterie. Le plan Mare Nostrum italien doit devenir européen avec des contributions diverses en matériel, hommes, budget et soutien logistique.

Il faut à la fois éteindre les flammes et dresser le coupe feu. A situation particulière, mesures particulières. Pourquoi ne pas encadrer ces opérations par une force internationale déjà désormais habituée à œuvrer dans le cadre humanitaire et qui dispose de structures appropriées ?

III - De la faillite de la politique extérieure de l'UE à une réponse possible de l'OTAN

Il s'agit de la faillite de la politique de voisinage, qui fait partie de la politique extérieure, car on voit bien que l'investissement que l'Union Européenne réalise chez de nombreux pays partenaires, même non candidats à l'intégration, pour consolider les aspects de démocratie, d'état de droit, de droits de l'homme, de gouvernance, d'économie de marché et développement durable, afin notamment de limiter l'immigration non contrôlée, avec une limite d'ingérence, parfois délicate, ne porte pas ses fruits. Cette politique institutionnelle de l'UE est de plus en décalage avec la gouvernance dans le cas de l'immigration qui doit aujourd'hui être gérée localement.

Il s'agit de la faillite d'EUROMED car on voit bien que les flux les plus risqués viennent d'Afrique et du bassin méditerranéen et qu'une vraie politique d'interdépendance et de responsabilisation doit désormais être faite avec une forte communication, plus qu'une pédagogie, pour dire aux populations certaines réalités avant qu'elles ne s'engagent dans l'inconnu bien plus risqué que leur vie actuelle sauf s'il s'agit d'une action programmée. Peut-être faudrait-il une convergence entre d'une part l'UE pour les programmes de développement et d'autre part l'OTAN qui traite en multilatéral avec quelques pays (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Maroc, Tunisie, Mauritanie) et bilatéral avec d'autres.

Ces flux de migrants demandeurs d'asile sont surtout indirectement liés à des décisions militaires d'intervention extérieure impliquant certains états européens, dont la France, avec une absence de vraie décision européenne, pour lutter contre le terrorisme mais sans voir les effets sous-jacents des flux migratoires potentiels. J'ai été à la fois fier et honteux de cacher une certaine vérité quand un Malien m'a dit « merci à l'Europe » en voyant mon épinglette européenne, même si certains états, individuellement, ont contribué à un soutien logistique.

Devant ces constats, l'imbrication UE/OTAN pour des missions de sécurité civile pourrait y voir aussi un sens. L'OTAN et l'UE devraient se rapprocher davantage dans la politique sécuritaire sans rajouter de strate dont nous n'avons plus les moyens, pour lutter contre le terrorisme. En période de crise, il faut savoir identifier les outils qui fonctionnent à la fois en matière budgétaire et opérationnel, sans forcément y perdre son âme comme le craint l'opposition française à l'OTAN même si les Etats-Unis, plus gros contributeurs et instigateurs de l'organisation, imposent souvent leur leadership avec leur politique du carnet de chèque, afin d'aboutir au consensus. Notons une certaine cohérence de format entre l'OTAN et ses 28 pays, l'UE et ses 28 pays avec Frontex et les 26 pays Schengen non uniquement dans l'UE.

Reprenant les termes du site de l'OTAN, je rappellerai que l'OTAN est une alliance politique et militaire dont « l'objectif fondamental est la sauvegarde de la liberté et de la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires » « POLITIQUE : l'OTAN a pour but de promouvoir les valeurs démocratiques et d'encourager la consultation et la coopération sur les questions de défense et de sécurité afin d'instaurer la confiance et à long terme de prévenir les conflits ; MILITAIRE : L'OTAN est attachée à la résolution pacifique des différends. Si les efforts diplomatiques échouent, elle possède les capacités militaires nécessaires pour entreprendre des opérations de gestion de crise. Celles-ci sont menées dans le cadre de l'article 5 du Traité de Washington – le traité fondateur de l'OTAN – ou sous mandat de l'ONU, par l'OTAN seule ou en coopération avec d'autres pays ou organisations internationales »

L'OTAN est surtout en place aujourd'hui en dehors de ses pays membres et surtout à l'extérieur pour prévenir les menaces en adéquation avec la politique de voisinage de l'UE. Depuis son intervention dans les Balkans, l'OTAN a accru ses interventions et leur diversité et agit maintenant aussi bien pour des missions de combat et de maintien de la paix (retour à la paix) qu'à la surveillance et aux secours humanitaires en

passant par le soutien en matière de formation et de logistique. Je citerai surtout le Kosovo où on lit que l'OTAN a « imposé la paix », la Bosnie Herzégovine avec le relais d'une force de l'UE suite aux actions de l'OTAN, l'ex république yougoslave de Macédoine et surtout la surveillance en Méditerranée avec une dimension supplémentaire pour la lutte contre le « terrorisme » avec la détection d'activité et l'escorte de navires, qui s'est avérée efficace et enfin la mission anti-piraterie du golfe d'Aden en 2008 au large des côtes somaliennes pour escorter des navires affrétés par la programme alimentaire mondial en transit, qui certes n'ont pas généré un tel flot de migrants.

* * *

L'Europe a réussi à intégrer les pays de l'Est dans l'urgence alors qu'elle n'y était pas encore prête et en leur consacrant tous ses efforts. L'Europe occidentale s'est enfin retrouvée mais la vision initiale des pays fondateurs a sans doute évolué. Je ne suis pas favorable, comme le réclament certains parlementaires, à ce que les « petits » pays s'effacent dans les grandes décisions de politique générale et en situation de crise car ils ont des choses à dire, donnent en retour souvent beaucoup et c'est unis et à l'écoute de tous que nous sommes justement plus forts, comme nous l'avons réussi certaines fois. Elle saura, désormais avec eux, unie dans la diversité, répondre à cet objectif de résolution de crise qu'il faut atteindre avec sens, de façon mesurable, réaliste, réalisable et déterminé dans le temps en analysant toutes les réalités et en agissant de façon raisonnée.

Je vous remercie de votre attention.