



## **L'articulation Union Européenne - Alliance : enjeux stratégiques et politiques**

Mémoire de géopolitique

du capitaine de corvette GLOUX

dans le cadre de l'étude dirigée « l'Europe en  
construction : défense et sécurité »

**Directeur : Professeur André BRIGOT  
de l'Ecole des hautes études en sciences sociales**

Avril 2002

# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>LA SECURITE DE L'EUROPE : ENJEUX STRATEGIQUE ET POLITIQUE.....</b>	<b>4</b>
1    L'EUROPE ET SA SECURITE .....	4
2    L'OTAN DANS LE CŒUR DES EUROPEENS .....	7
3    INTERETS DES AMERICAINS DANS LA SECURITE EUROPEENNE .....	9
4    L'AUTONOMIE DE L'EUROPE EN QUESTION.....	14
<b>ELARGISSEMENT DE L'OTAN ET DE L'UNION EUROPEENNE .....</b>	<b>22</b>
1    LES ELARGISSEMENTS - QUI - QUAND - COMMENT.....	22
1.1 <i>L'OTAN</i> .....	22
1.2 <i>L'Union Européenne</i> .....	23
2    LES PROBLEMES STRATEGIQUES ET POLITIQUES DU DOUBLE ELARGISSEMENT	
24	
2.1 <i>Article 5 contre stabilité européenne</i> .....	25
2.2 <i>Nouvelles Divisions</i> .....	26
2.3 <i>Quelle Place pour la Russie</i> .....	26
3    LES ENJEUX : STABILITE DE L'EUROPE AU TRAVERS DU DOUBLE ELARGISSEMENT .....	28
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>31</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>33</b>

# Introduction

Depuis 1990, la situation géostratégique du monde a formidablement évolué. Nous sommes - peut-être - dans une phase de transition entre un monde bipolaire « gelé » et un nouvel ordre mondial que l'on pressent unipolaire, dominé par les Etats-Unis, mais qui pourrait être multipolaire si la Chine s'éveille et si l'Europe affirme politiquement ce qu'elle représente économiquement. Dans ces conditions de transition vers un futur incertain, la recherche d'une certaine stabilité, même précaire, est un objectif principal des pays européens. C'est également un objectif des Etats-Unis. Si les objectifs sont bien les mêmes, les voies et moyens pour y parvenir sont différents mais couplés.

Entre l'Alliance, dominée par les Américains mais incertaine sur sa vocation et l'Union Européenne certaine de son intégration mais ne sachant pas comment y parvenir, il existe une articulation évidente matérialisée par un lien historique et culturel entre les Américains et les Européens : le lien transatlantique. Sans être complètement rigidifié, celui-ci présente une certaine flexibilité et un certain nombre de degré de liberté proportionnel à ce que les Américains sont capables d'admettre comme autonomie à l'Union Européenne et fonction de la nature même de ce lien. Mais comme dans toute articulation, les pièces sont plus ou moins bien adaptées et, il y a des frottements. C'est cette articulation que ce mémoire se propose d'explorer afin d'en définir les enjeux politiques et stratégiques, d'abord en fonction de l'état actuel de l'Union Européenne et de l'Alliance et dans un deuxième temps au travers de l'élargissement de ces deux organisations.

# La sécurité de l'Europe : enjeux stratégique et politique

## 1 L'Europe et sa sécurité

La puissance européenne s'est consumée au cours des deux guerres mondiales et l'Europe a perdu sa primauté dans les affaires du monde aux dépens des Etats-Unis. A l'issue de ces conflits, l'Union Soviétique a imposé pendant 40 ans une pression politique énorme sur l'Europe occidentale. Cette pression était soutenue par un arsenal militaire extraordinaire. Ruinés par les deux conflits mondiaux, les pays de l'Europe étaient incapables de se défendre seuls contre cette menace, ce qui explique l'engagement des Etats-Unis dans la sécurité européenne, principalement à travers l'OTAN.

Derrière le bouclier de l'OTAN, et avec la participation active des Etats-Unis au travers du plan Marshall en particulier, l'Europe occidentale a regagné sa prospérité. Patiemment et par la volonté de quelques européens convaincus, l'Europe occidentale s'est organisée et policée en chassant ses vieux démons nationaux.

Mais depuis 1989, l'Empire soviétique s'est effondré. La menace politique, supportée par un message idéologique qui avait un certain écho dans les démocraties européennes, s'est évaporée et le communisme léniniste peut être rangée dans la bibliothèque des horreurs du XX<sup>ème</sup> siècle. L'Union soviétique a été dissoute ; tous les Etats qui la composaient, suzerain et vassaux, sont devenus libres ; et la plupart d'entre eux en Europe s'efforcent de se doter d'une économie de marché et de réformer progressivement leurs institutions. On n'imagine guère la Russie réaffirmer sa suprématie dans un proche avenir, et encore moins menacer militairement l'Europe occidentale<sup>1</sup>. Ses forces armées quoique nombreuses encore sont en pleine mutation. Le pays est trop fragile non seulement sur le plan militaire

---

<sup>1</sup> Ce qui n'est pas vrai dans le sens inverse, ainsi un article des Izvestia du 2 avril 2002 relevait que 56% des Russes éprouvait de la crainte à l'endroit des pays membres de l'OTAN.

pour envisager une agression majeure en Europe, mais aussi plus généralement pour conserver sa cohérence, en particulier la Russie montre une faiblesse démographique inquiétante. Occupée par des problèmes internes immenses, accaparée par l'instabilité chronique de ses marches, menacée par une immigration chinoise en Sibérie orientale, la Russie n'est plus une menace militaire.

La situation stratégique de l'Europe a donc changé, et elle jouit d'une stabilité qu'elle n'a que trop rarement connue et d'une sécurité presque totale. Presque, car seule ombre au tableau : les Balkans. La désintégration de la république fédérale de Yougoslavie a accompagné celle de l'Union soviétique. Les 40 ans de titisme n'avait pas suffi à gommer des tensions inter-éthniques prégnantes. Cette plaie rouverte fera certainement souffrir les générations futures d'européens mais pas dans les proportions qu'ont connues nos aïeux en 1914. Déjà, les républiques issues de cette partition cherchent à gagner leur place dans le concert des nations européennes. La réorganisation démocratique n'est certes pas achevée, loin s'en faut, les Balkans connaîtront encore quelques soubresauts mais il est évident que le relèvement économique de ces pays favorisera l'abaissement des tensions. Dans tous les cas, l'environnement international de la crise des Balkans n'est pas de nature à dégénérer en une crise majeure menaçant la stabilité et la sécurité de l'Europe dans sa globalité. Les autres foyers potentiels de crises sont pour l'instant étouffés par de fortes pressions politiques et diplomatiques : relations greco-turques en nette amélioration, enclaves espagnoles au Maroc, etc

La conséquence principale de cette évolution favorable est la concentration des efforts des nations européennes pour l'amélioration des conditions de vie des populations par le truchement des programmes d'investissements de l'Union Européenne. Corollaire immédiat, l'effort s'est en partie détourné des questions militaires et de défense au profit du secteur économique et social. Depuis 1990, cette tendance n'a fait qu'augmenter, ce que les Européens ont appelé les « dividendes de la paix ».

Au final l'Europe est ressentie par les européens comme une zone stable et prospère, intéressée à développer des relations économiques équilibrées avec ses voisins, pariant sur le développement plutôt que la conquête de nouveaux marchés, gérant au mieux de ses possibilités la situation des Balkans, soucieuse d'un certain

équilibre au Moyen-Orient et d'une manière générale ne se sentant pas directement menacée par aucune entité, communauté ou organisation extérieure. A la recherche d'une identité politique, que les intérêts économiques communs ne sauraient représenter entièrement, l'Union Européenne participe prudemment aux affaires mondiales sans jamais s'engager ou engager un de ses membres de manière irrémédiable. Mais les gouvernements européens ont expérimenté à l'occasion du conflit bosniaque ou dans le conflit israélo-palestinien leurs relatives inefficacités politiques. L'analyse de cette faiblesse sur la scène internationale au regard du poids démographique et économique de l'Union Européenne a conduit les gouvernements à construire le deuxième pilier de l'Union Européenne celui de la politique étrangère (Politique Etrangère et de Sécurité Commune) - et pour consolider ce pilier - d'une Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD). Cependant cette volonté des gouvernements d'affirmer une communauté de vue dans les affaires de sécurité en général et militaires en particulier est avant tout un processus intergouvernemental, qui se heurte rapidement aux intérêts nationaux de chaque membre de l'Union Européenne. L'objet de la PESD est l'Europe de la Défense, ce n'est pas encore la Défense de l'Europe.

Pour les Européens, en l'absence de menace directe et concrète la défense de l'Europe n'est ni un enjeu politique, ni un enjeu stratégique. Les sondages réalisés récemment à l'initiative de la présidence Belge nous apprennent que les européens ne sont pas opposés à la création d'une armée européenne et soutiennent le principe d'une politique étrangère commune<sup>2</sup>. Mais entre des aspirations collectives qui ne sont que la projection dans le domaine de la Défense d'une intégration de plus en plus poussée et la réalité d'une organisation militaire commune, il y a loin à franchir le Rubicon et surtout il y a l'OTAN : obstacle ou passerelle vers cette réalité européenne qui se manifeste tous les jours un peu plus ?

---

<sup>2</sup> Le soutien de la population européenne au principe d'une politique étrangère commune (66 %) et d'une politique de défense et de sécurité commune (73 %) demeure stable, à un niveau élevé. (source : eurobaromètre n°56 de décembre 2001).

## 2 L'OTAN dans le cœur des Européens

Il n'est pas utile de revenir sur l'acte fondateur de l'Alliance que représente le traité de Washington mais il faut considérer que toute la justification de l'OTAN se retrouve dans l'article fondamental qui instaure la défense collective.

Après l'effondrement de l'Union soviétique, il lui a fallu se réinventer. Quelques tentatives, de moins en moins convaincantes, furent faites pour confirmer que l'article 5 était encore le fondement de l'Alliance, mais de nouvelles missions furent ajoutées, dont l'importance ne fit qu'augmenter au fur et à mesure que s'évanouissait toute menace d'agression extérieure contre l'un quelconque de ses membres. En outre, son rôle global en matière de sécurité européenne suscita un intérêt croissant ; les Etats nouvellement indépendants demandèrent à adhérer. Certains se sentaient menacés par d'autres ; ou, plus simplement, ils cherchaient à rejoindre une organisation qui les considérait comme des acteurs respectables et acceptés pouvant siéger à la principale organisation militaire en Europe. L'image de marque de l'OTAN n'est pas négligeable et donne une certaine crédibilité aux nouveaux et futurs adhérents.

Ainsi lors du sommet Washington célébrant le cinquantième de l'OTAN, les gouvernements ont donné à l'OTAN une nouvelle dynamique au travers du nouveau Concept Stratégique de 1999, résultat de 10 ans de concertation. Cette dynamique est tridimensionnelle et se traduit par : un élargissement géographique, un élargissement des missions<sup>3</sup>, un élargissement des instances de concertation<sup>4</sup>.

Cette dynamique n'a rien de conceptuelle ou de théorique puisque non seulement en 1999, l'OTAN accueillait en son sein 3 nouveaux pays mais de plus elle entrait en guerre contre un Etat souverain, sans mandat des Nations unies, afin de protéger une partie de la population de cet Etat contre les actions de son gouvernement.

D'une manière plus précise, le concept stratégique définit cinq fonctions<sup>5</sup> :

---

<sup>3</sup> Les missions de maintien de la paix ont été intégrées et la zone géographique d'intervention élargie aux non-membres de l'Alliance.

<sup>4</sup> Partenariat pour la Paix (PpP), du Conseil conjoint permanent (CCP) et du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA).

<sup>5</sup> Concept stratégique de l'Alliance, Washington, avril 1999. *Manuel de l'OTAN – Documentation 1999*.

- fournir l'une des bases indispensables à un environnement de sécurité stable fondé sur le développement d'institutions démocratiques, etc. ;
- exercer une fonction de dissuasion et de défense contre toute menace d'agression visant un Etat membre ;
- constituer une enceinte transatlantique essentielle où les Alliés puissent se consulter sur toute question affectant leurs intérêts vitaux ;
- se tenir prête, au cas par cas, à contribuer à la prévention efficace des conflits et à la gestion des crises ;
- promouvoir de vastes relations de partenariat, de coopération et de dialogue.

Avec la disparition d'une menace précise et directe sur les pays européens, les trois dernières fonctions prennent plus d'importance. Les affaires militaires de l'Alliance, prépondérantes jusqu'à là, diminuent au profit de la dimension politique des relations internationales. L'OTAN devient ainsi une instance très organisée de concertation et de dialogue, d'abord entre les alliés, ensuite entre ses membres et leur environnement proche : méditerranée, Russie et Ukraine, etc.

Cette transformation conduit l'OTAN à traiter des sujets en concurrence ou en complément d'autres instances internationales comme l'Organisation de Sécurité et de Coopération en Europe ou le Conseil de l'Europe<sup>6</sup> et jusqu'à récemment l'Union de l'Europe Occidentale<sup>7</sup>.

Or sur ce point il faut constater qu'il existe un paradoxe fondamental : l'OTAN ne peut d'une part se prévaloir d'assurer la stabilité et la paix en Europe et d'autre part refuser en son sein et à part entière le ou les pays principaux qui détiennent certaines des clés de cette stabilité. A quoi donc peut servir l'OTAN si comme on le discerne aujourd'hui, une menace d'envergure ne pèse plus sur les européens et si elle ne peut dans la pratique convenir à un instaurer un dialogue équilibré entre les différents ensembles européens.

Il reste enfin à considérer l'appareil militaire de l'OTAN qui malgré toutes ses imperfections reste le plus solide et la plus efficace existant au monde. Il est d'ailleurs intéressant d'écouter les responsables militaires des pays membres (ou en

---

<sup>6</sup> Conseil de l'Europe = 43 membres, traitant surtout des droits de l'homme dont la justice.

<sup>7</sup> UEO a été absorbée par l'Union Européenne, il n'en reste pas moins le traité et son fameux article V.

devenir) vanter unanimement les qualités de l'OTAN : hors de l'OTAN point de salut militaire. Ses états-majors de planification et de conduite des forces, l'homogénéité de sa doctrine et de ses procédures font évidemment des envieux même si son processus de décision (consensus) est parfois désespérant<sup>8</sup>.

Au final et d'une manière globale l'Union Européenne considère l'utilité de l'OTAN, premièrement comme le système de défense collectif qu'il a toujours été mais pour lequel les enjeux sont faibles tant la menace d'une agression sévère est nulle, deuxièmement comme une instance de coordination politico-militaire entre pays membres et en particulier avec les Américains<sup>9</sup>, troisièmement comme une boîte à outil disponible dans le cadre d'une action multinationale sous conduite américaine ou bien dans le cadre d'une mission européenne, certainement de moindre envergure, dite de Petersberg. La position américaine est quelque peu différente.

### **3 Intérêts des américains dans la sécurité européenne**

Les Etats-Unis ont toujours été très réticents à s'exposer à des contraintes extérieures. Les Américains en général et le Congrès en particulier ne se sont jamais considérés comme liés à une autorité extérieure ou susceptible de l'être. Souvent leur politique extérieure a été taxée d'unilatéralisme. Cette indépendance a un impact sur leur approche du droit international, des traités et des engagements futurs de toutes sortes. Ils font preuve d'une manière générale d'une attitude réservée voire méfiante vis-à-vis des organisations internationales qui ne se retrouve pas chez les nations européennes. On observe aussi souvent, ce qui est curieux dans une société regorgeant de juristes, une grande résistance aux contraintes du droit international et, simultanément, de trop fréquentes tentatives d'appliquer la législation nationale à des protagonistes non américains. Pourtant,

---

<sup>8</sup> D'ailleurs, on peut s'interroger sur l'efficacité de ce processus de fonctionnement après élargissement.

<sup>9</sup> Ce point ne doit pas être négligé car certains pays peuvent se faire entendre alors même que leur puissance ne le leur permet pas ailleurs.

les Américains n'ont pas cessé depuis la seconde guerre mondiale de s'impliquer dans les affaires européennes. Pourquoi ?

Outre leur puissance militaire incontestable et leur poids économique, les Etats-Unis est le seul acteur international à jouer un rôle mondial. Les Américains ont des intérêts et des engagements tout autant en Asie : Corée du Nord, Taiwan, Japon, qu'en Europe ; ils sont également très impliqués au Moyen-Orient<sup>10</sup>. La voix américaine est la plus importante dans de nombreuses organisations internationales, politiques et économiques. Ces obligations globales leur donnent à maints égards une vision des choses plus vaste que n'en ont les pays européens. Elles les incitent également à chercher à engager les Européens dans certaines questions générales. Malgré leur pouvoir et leurs tendances unilatéralistes, les Américains peuvent souvent voir un avantage politique à être rejoints par les autres, notamment lors d'une action ou d'une prise de position. Ils trouvent donc dans leur implication européenne au travers de l'OTAN au moins deux avantages : protéger directement leurs intérêts et influencer les Européens à leur avantage.

La stratégie américaine peut être analysée au travers de différents filtres, celui des ressources énergétiques est un des plus pertinents et sous-tend directement leur attitude au Moyen-Orient. Historiquement et géographiquement les américains ont toujours affirmé une stratégie Ouest/Est en Méditerranée, comme en 1956 où ils empêchèrent les Européens (Anglais et Français) de reprendre le contrôle du canal de Suez. Pour cette stratégie « énergétique », l'OTAN apporte aux américains une protection de leurs communications au travers de leur VI<sup>ème</sup> flotte et du nombre important de bases navales qui jalonnent la Méditerranée.

A l'heure actuelle, la notion d'influence signifie surtout cultiver le sentiment que l'engagement américain dans les affaires européennes est une nécessité. L'OTAN est un instrument majeur pour l'exercice de ces différentes formes d'influence. Du reste, de nombreux analystes américains présentent ouvertement l'Alliance comme un instrument garantissant non seulement l'influence américaine mais aussi le leadership ou l'hégémonie, non seulement à

---

<sup>10</sup> Seule l'Afrique ne semble pas les intéresser, ils n'y ont pas que des bons souvenirs.

l'OTAN mais au travers de celle-ci<sup>11</sup>. Toutefois, l'hégémonie américaine, même si elle est présentée comme un leadership politique, va devenir de moins en moins acceptable, du moins pour les principales puissances européennes. Avec la fin de la guerre froide, l'Europe, dont l'importance et la richesse ne cessent de croître, insistera de plus en plus pour que le partenariat soit vraiment ce qu'il prétend être, c'est à dire un lien transatlantique équilibré.

Pendant toute la guerre froide, tant que les Américains préservaient leurs intérêts vitaux en contenant la menace soviétique, leur engagement dans la sécurité européenne était dans un sens gratuit. Autrement dit, ils servaient leurs propres intérêts en protégeant l'Europe occidentale. S'ils ne l'avaient pas fait, ils en auraient souffert. Le bénéfice pour les Européens était un sous-produit, très souhaitable et utile, mais qui n'exigeait pas que les Etats-Unis en fassent plus qu'ils ne devaient de toute façon le faire pour eux-mêmes. Du point de vue européen, la protection américaine contre la menace soviétique était essentielle. Gagner l'engagement américain n'avait donc pas de prix. Dans la pratique, les coûts économiques étaient modestes et les coûts politiques, sauf à certaines époques difficiles, également tolérables<sup>12</sup>.

Avec la disparition de la menace exercée par l'ex-URSS et la désintégration globalement pacifique de l'empire soviétique, il est difficile de faire la part des choses entre les intérêts des Américains et ceux des Européens dans l'engagement des premiers vis-à-vis de la sécurité des seconds. Des relations harmonieuses entre les Européens individuellement (et l'Union Européenne collectivement) et les Américains sont, à l'évidence, souhaitables ; reste à savoir quel prix il vaut la peine de payer de chaque côté pour garantir cette coopération, et si, en fait, la coopération peut être globalement garantie.

Pour les Américains, stationner des troupes et du matériel en Europe peut, à court terme, ne pas revenir plus cher que de les maintenir aux Etats-Unis. De plus, cette solution peut raisonnablement servir à répondre aux crises au Moyen-Orient. Toute contribution de ces forces à la sécurité européenne n'entraîne donc guère de coût

---

<sup>11</sup> Kenneth N. Waltz, « Nato Expansion: A realist's View », *Contemporary Security Policy*, vol. 21, n. 2, août 2000, p. 29. « Les réalistes, considérant que, en tant qu'Alliance, l'OTAN a perdu son rôle principal, la considère simplement comme un moyen de conserver la mainmise de l'Amérique sur les politiques étrangères et militaires des Etats européens ».

<sup>12</sup> La seule exception notable est la sortie de la France du commandement intégré de l'OTAN en 1961.

important. En particulier, il faut relever la participation prépondérante des militaires américains dans les structures de commandement stratégique bien supérieure à leur engagement permanent en Europe et s'intégrant parfaitement dans leur propre structure de commandement national. Dans la mesure où ces forces stationnées en Europe confèrent une plus grande influence ou davantage de moyens de pression sur les acteurs européens, membres ou non de l'OTAN, et où elles fournissent des structures permettant de concevoir des déploiements extra européens avec les alliés, elles offrent aux Américains des avantages dépassant leur simple utilité militaire. Par conséquent, à l'exception des engagements relativement modestes dans les Balkans, qui ne vont pas ou, de toute façon, ne devraient pas aller au-delà des capacités des Européens, les problèmes de sécurité européenne font courir très peu de risques aux forces américaines et les Etats-Unis ont la possibilité de tirer parti de leur engagement en Europe à coût pratiquement nul. Le calcul serait différent si l'expansion de l'OTAN accroissait le risque d'action militaire pour défendre de nouveaux membres. Ce qui sera exposé dans la deuxième partie.

En définitive, alors qu'il est souhaitable de maintenir les meilleures relations possibles avec les Américains, c'est à dire maintenir le lien transatlantique, il est évident que celui-ci, parce que l'environnement international a changé, ne peut être le même qu'auparavant, parce que surtout l'Europe a changé. Ce qui est en jeu, ce n'est pas la nature du lien transatlantique, qui repose toujours sur une communauté civilisationnelle forte, c'est la terminaison européenne. D'une manière ou d'une autre les Américains doivent se rendre compte qu'ils n'ont plus, ou auront de moins en moins, affaire à une collection de pays européens mais qu'ils devront traiter avec une union de pays européens dont la forme définitive n'existe pas encore. Ce qui évidemment n'arrange pas la mutuelle compréhension entre les deux rivages de l'Atlantique et donc la qualité et la solidité du lien transatlantique.

L'exemple suivant est particulièrement révélateur de l'incompréhension américaine de la réalité européenne. Peu après les événements du 11 septembre, les Américains ont mis sur pieds une espèce de « coalition molle » afin de lutter efficacement contre le terrorisme. Leurs demandes de coopération ont été exprimées vers les Européens via l'OTAN, en dehors de

l'application de l'article 5<sup>13</sup> qui reste très symbolique, la réponse européenne s'est traduite par le biais du troisième pilier de l'Union Européenne dans la mise en place d'un mandat d'arrêt européen, dossier qui n'avancé pas depuis des années, et par le renforcement de la coopération entre Européens pour lutter contre les entreprises mafieuses transnationales.

Par ailleurs, certains projets outre-atlantique indique l'affaiblissement des intérêts américains dans l'OTAN : réorganisation des hauts commandements stratégiques qui aura pour conséquence de supprimer le grand quartier général de SACLANT à Norfolk<sup>14</sup>, diminution de la participation américaine en Bosnie, et surtout maintien difficile de l'interopérabilité.

Pourtant, les Européens ont déjà une position de négociation plus forte qu'on ne le croit souvent tant qu'ils ne vont pas trop loin. Il ne sera pas long, le temps où l'on verra les Européens adopter une position au sein de l'Union Européenne qui sera ensuite défendue au sein de l'Alliance. Si la voix des Américains devait diminuer considérablement en Europe, ce serait une véritable catastrophe pour la politique étrangère américaine mais ils peuvent y être naturellement amené du fait de leur puissance. Si cela risquait d'être le cas, la politique américaine devrait s'adapter en conséquence. De ce fait, si les Européens peuvent devenir plus indépendants qu'ils ne le sont actuellement des moyens militaires américains pour des questions telles que l'engagement en Macédoine ou au Kosovo (ce qui est certainement possible étant donné leur richesse et leur savoir-faire technique), ils sont en bonne position pour défendre un véritable partenariat.

Si les Américains ne font pas de concessions à cet égard, ils risqueront de perdre leur influence même au-delà de ce qu'aurait impliqué une telle adaptation car ce qui est en jeu pour les Européens ce n'est pas leur sécurité – dont on a vu qu'elle n'est pas en question - mais leur autonomie.

---

<sup>13</sup> ...et du prêt aux américains des avions de guet aérien,

<sup>14</sup> Une autre interprétation est donnée ci-après : les Américains souhaitent supprimer l'un des deux commandements stratégiques pour être sûr de ne pas avoir à les partager.

## 4 L'autonomie de l'Europe en question.

Pour les Européens, du moins pour la plupart d'entre eux, l'engagement américain vis-à-vis de leur sécurité présente moins d'avantage qu'auparavant car ils aspirent à plus d'autonomie.

Dépourvus des capacités militaires appropriées, les Européens n'étaient pas prêts à faire face seuls aux problèmes des Balkans dans les années 1990. Ils ont encore beaucoup de chemin à faire pour palier leurs lacunes, mais les Européens sont au moins d'accord en principe pour les combler au travers du processus des objectifs capacitaires (Headline Goal du traité de Nice). En parallèle, aucun autre grand problème militaire ne se profile à l'horizon, qui pourrait porter atteinte à leurs intérêts vitaux. Toutefois, l'engagement américain présente pour eux d'autres avantages politiques réels ou potentiels

Premièrement, les Américains étant le plus souvent incapables de ne pas s'impliquer politiquement dans une crise, il est tout aussi bien qu'ils ne restent pas à l'écart du risque militaire : les heures les plus sombres de l'OTAN (au sens politique) ont marqué la première moitié des années 1990, alors que les troupes européennes étaient sur le terrain en Bosnie tandis que les Etats-Unis, qui ne couraient aucun danger, poursuivaient leur propre politique, manifestement contre-productive<sup>15</sup>. L'expression « tous dedans, tous dehors » n'est donc pas anodine, et, tant que les Européens n'auront pas considérablement accru leurs forces et leur efficacité militaires, ils risquent d'être gênés par la politique des Américains lorsque ces derniers ne sont pas présents sur le terrain.

Deuxièmement, l'OTAN est l'une des quelques organisations internationales dans lesquelles les Américains se sentent à l'aise et qui jouit d'un soutien populaire aux Etats-Unis. A cet égard, les alliés européens ont bénéficié de cette instance où une certaine pression pouvait être exercée, et où les Américains devaient au moins s'efforcer de parvenir au consensus avant de mettre tout leur poids dans la balance et de vouloir imposer leurs vues, tendance naturelle d'une hyper-puissance.

---

<sup>15</sup> Ce qui a été le cas, lors des négociations Vance-Owen.

Ces deux avantages pour les Européens sont à mettre en balance avec la politique de l'Union européenne qui tend à affirmer une autonomie politique indéniable. Dans la mesure où les décisions américaines peuvent aller à l'encontre de la perception par les Européens de leurs propres intérêts, et donc de la façon dont le système international devrait fonctionner, les Européens, essentiellement au niveau politique peuvent émettre quelques doutes sur les avantages qu'ils peuvent avoir à maintenir un lien transatlantique sur les bases actuelles. Quelques exemples actuels peuvent illustrer cette différence d'appréciation de la situation et de l'organisation du monde : définition d'un axe du mal et ses corollaires de défense anti-missile, de militarisation de l'espace ; lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, arrêt des essais nucléaires ou de la fabrication des matières nucléaires ; lutte contre le terrorisme. En élargissant le panorama politique, on peut relever des divergences plus criantes encore concernant la lutte contre le réchauffement de la terre, la législation des organismes génétiquement modifiés ou l'application de la peine de mort, etc. Le lien transatlantique repose en partie sur une communauté d'intérêts de sécurité mais surtout sur une identité culturelle. Or, il se dessine petit à petit un « gap » politique entre la position d'hyper puissance américaine et celle moins forte mais plus solide de l'Europe que les clichés du « way of life » américains importés massivement auront de plus en plus de mal à combler.

En même temps que des différences se font jour petit à petit, les Européens affirment de plus en plus leur autonomie : « s'ils veulent bien partager le fardeau, ils attendent également partager les responsabilités ».

La réponse des Américains à l'autonomie militaire demandée par les Européens est pleine d'ambiguïté car ils conditionnent leurs accès aux responsabilités, à l'augmentation de leurs capacités. Comme ces capacités sont réappréciées en permanence sous l'impulsion des budgets américains, il n'est pas difficile d'imaginer qu'il s'agit d'une course perdue d'avance<sup>16</sup>. Pour contourner cette difficulté les Européens ont demandé à l'OTAN de disposer de ses moyens stratégiques dont l'état-major de planification, à partir du moment où l'OTAN n'interviendrait pas mais sans condition préalable de l'OTAN et surtout sans droit

de regard (droit de veto) américain. Ce point est clairement établi par la volonté de l'Union Européenne, confirmé en 2001 lors du sommet de Laeken, afin d'éviter la duplication des moyens ... [à condition de pouvoir disposer « librement » des outils stratégiques de planification et de commandement de l'OTAN]. Aujourd'hui, il n'y a toujours pas d'accord entre l'OTAN et l'Union Européenne. La déclaration des chefs de gouvernements à l'issue du sommet de Barcelone (mars 2002) souligne seulement la volonté de rechercher cet accord. On peut se demander d'ailleurs si un accord global et général est vraiment nécessaire. Plus raisonnablement, il faut croire qu'il s'agira plutôt d'un accord circonstanciel, en effet l'OTAN ne résisterait pas un refus de sa part d'utiliser ses moyens stratégiques car :

- soit les moyens ne sont pas disponibles et l'Union Européenne aura la justification qui lui manque pour dupliquer les moyens qu'elle juge indispensable,
- soit les Américains refusent le prêt de ses moyens, comme la majorité des pays de l'Union Européenne sont dans l'OTAN, ils ne supporteront pas de voir l'action du Conseil européen, décidée dans le sens des intérêts de l'Union Européenne, entravée par le gouvernement américain.

Au demeurant, les moyens dont disposent en propre l'OTAN sont faibles (avions de guet aériens, états-majors de planification et infrastructures de communications) au regard des lacunes identifiées dans l'analyse capacitaire de l'Union Européenne. En réalité, les Européens ont besoin des moyens stratégiques américains sur lesquels évidemment il ne faut pas compter pour une opération autonome de l'Union Européenne. Donc la réponse à la question initiale est :

- soit l'OTAN intervient avec peu ou prou les moyens américains.
- soit l'Union Européenne décide d'intervenir sans avoir besoin de demander officiellement les moyens de l'OTAN.

Il n'y a donc pas besoin d'accord général car même la position grecque au travers de l'Union Européenne ou bien la position turque au sein de l'OTAN ne résisteront

---

<sup>16</sup> Force est de constater que l'IESD (Initiative Européenne de Sécurité et de Défense), processus interne à l'OTAN n'a fait aucun progrès depuis 1999 et que les relations entre l'OTAN et l'Union Européenne ont pris un caractère beaucoup plus formel.

pas aux pressions des Européens pour les premiers et des Américains pour les seconds qui ne manqueront pas de s'exercer au moment opportun.

Compte tenu de la faiblesse des moyens européens, ou plutôt des lacunes identifiées, il faut convenir que la déclaration d' « opérationnalité » de la force européenne faite à Laeken par les chefs de gouvernements est plus un jalon politique qui rend tout retour en arrière impossible et qui donne à la PESC le bras armé qui lui manquait<sup>17</sup> que la mise sur pied d'un véritable outil de guerre.

Un autre aspect de l'Europe de la Défense est celui de l'armement. Là aussi, on peut remarquer que l'autonomie de l'Union Européenne s'affirme toujours un plus, certes « en partenariat avec l'OTAN mais dans l'autonomie des décisions des deux organisations<sup>18</sup> ». L'OTAN joue un rôle important dans l'armement. Elle reste le cadre préférentiel pour la définition des conditions d'interopérabilité et les accords de standardisation. Cependant ce rôle a également des limites. Les européens n'ont pas accepté de confier à l'OTAN une planification commune en matière d'armement, ni la définition d'une politique industrielle transatlantique. Le très grand déséquilibre entre les industries et séries américaines et européennes, allié à une absence de réelle réciprocité sur l'ouverture des marchés et aux restrictions à l'exportation fixées par les Etats-Unis dans les coopérations ne permettent pas d'envisager un partenariat équitable. Ce déséquilibre est de plus renforcé par le formidable effort budgétaire que consentent actuellement les Américains.

Exemple : Il ne faut pas se tromper sur l'importance de la décision de lancer le système de navigation par satellite GALILEO même si celui-ci n'est pas développé au titre de PESD. En effet, il faut remarquer qu'il s'agit de la première fois que l'Union Européenne affronte directement et ouvertement les intérêts américains mondiaux. Les Européens ont avancé une raison commerciale pour justifier le développement de ce système<sup>19</sup> alors que les Américains s'y sont violemment opposés d'abord en critiquant l'étude économique de la commission européenne puis en invoquant des raisons

---

<sup>17</sup> D'ailleurs, on peut se demander si cette force servira jamais. La plupart des militaires conseillera toujours d'agir militairement dans le cadre de l'OTAN.

<sup>18</sup> Conseil des affaires générales de l'OTAN en présence des ministres de la Défense de l'Union Européenne ; bruxellois ; le 19 novembre 2001.

techniques du brouillage du GPS<sup>20</sup> qui pourrait nuire à l'efficacité de l'OTAN. Or d'une part les éventuels problèmes techniques s'ils sont identifiés pourront être résolus, d'autre part les Européens n'ont aucune raison d'en développer un puisque le GPS est gratuit. Donc, comme il n'y a aucune raison « technique » de développer un tel système ou de s'y opposer, ce qui est en balance est bien l'autonomie stratégique de l'Europe<sup>21</sup> d'un côté et les intérêts américains de l'autre.

Au delà des affaires strictement militaires, les événements des Balkans ont révélés aux Européens qu'il pouvait et devait exister une politique étrangère et de sécurité commune représentant les intérêts des Européens dans les affaires du monde. Finalement un représentant de cette politique a été désigné par les chefs d'état de l'Union Européenne. Monsieur Javier Solana incarne donc la permanence du deuxième pilier de l'Union Européenne. La PESC est éminemment une politique intergouvernemental animé par un Conseil des ministres, même si, pour la plupart, les instruments de gestion de cette politique étrangère relèvent du premier pilier et donc de la Commission européenne. Bien sûr, au fur et à mesure que se développe l'outil militaire européen capable de soutenir cette politique, les faiblesses et lacunes européennes sont mises à jour. Mais ce n'est pas à mon sens ces faiblesses qui ralentiront le développement de la PESC car sa dynamique est alimentée par l'intégration européenne qui repose sur les bases solides des traités européens et sa logique est indépendante des évolutions (problèmes existentiels ou d'élargissements) de l'OTAN. Mieux que quiconque, l'Union Européenne est capable d'intervenir dans les crises en apportant tout une gamme d'outils qu'elle seule est capable de mettre sur pieds.

Ce qui est remarquable, c'est qu'en moins de 2 ans, l'Union Européenne a réussi sur de nombreux sujets à adopter et parler d'une seule voix. Dans les Balkans, au Moyen-Orient, en Afghanistan l'action européenne a été cohérente, ce qui aurait été impensable il y a encore quelques années. Par exemple

---

<sup>19</sup> Pour un coût modeste qui représente au total la construction de 150 km d'autoroute.

<sup>20</sup> Global Positioning System : système de navigation par satellite américain.

<sup>21</sup> L'intérêt stratégique d'un système de navigation n'est pas démontré ici, il suffit pour s'en convaincre de compiler toute bonne littérature à ce sujet ou bien admettre qu'il n'existe plus de système économique performant sans un tel système.

La Communauté européenne et ses États membres fournissent aujourd'hui plus de la moitié des fonds pour l'assistance internationale au développement, et plus de 50% de l'aide humanitaire mondiale. Ils financent un tiers de l'aide mondiale au Moyen-Orient (50% pour les territoires palestiniens), près de 60% à la Russie et aux Républiques nées de l'ancienne Union soviétique, 40% de l'effort de reconstruction en Bosnie-Herzégovine. Cette aide considérable est désormais complétée par un volet politique : contribution au maintien de la paix internationale, y compris le cas échéant par le recours à la force militaire, promotion de la coopération internationale, de la démocratie et des droits de l'homme. L'engagement de l'Union Européenne en Afghanistan, représente au titre de la PESD 45 % des investissements de la reconstruction de ce pays et 90% des forces de maintien de la paix de l'ISAF à Kaboul.

L'Union européenne est donc dans le cadre de la PESD un acteur économique et politique majeur sur la scène internationale.

L'intervention en Macédoine nous a montré que l'Union Européenne était capable de prévenir un conflit par la gamme étendue de ses moyens d'interventions et d'influence. Cette gamme de moyens d'intervention comprend aussi bien les affaires judiciaires et de police pour lutter contre les trafics, le blanchiment d'argent que les moyens militaires de maintien de la paix et dans une certaine mesure de rétablissement de la paix. Cette gamme d'outils est d'autant plus efficace qu'ils sont coordonnés au niveau du haut représentant de la PESD et du Conseil. Finalement, l'Union Européenne se pose comme un élément stabilisateur du monde, et à la différence des Etats-Unis qui se posent en « gendarmes » du monde, l'Union Européenne est capable à un problème complexe (crise) d'apporter une solution globale.

De même que les intérêts européens sont dans le domaine commercial défendu à l'OMC<sup>22</sup> par un seul représentant de l'Union Européenne, les intérêts de politique extérieure de l'Union Européenne sont représentés par une seule autorité. Parmi ces intérêts, il y a la stabilité de l'Europe. Sur ce point, le Haut Représentant de la PESD<sup>23</sup> estime qu'il y a une complémentarité entre l'Union Européenne et

---

<sup>22</sup> Organisation Mondiale du Commerce

<sup>23</sup> Intervention de JAVIER SOLANA à Bruxelles, le 19 février 2002

l'OTAN pour garantir cette stabilité à partir du moment où le conseil décide d'agir.

“Inevitably there will be a certain **complementarities of efforts and capabilities** on the two sides of the Atlantic: America seems set to maintain her military predominance for the foreseeable future, while Europe has an unrivalled claim as **a global “civil power”**. Such a complementarities offers many advantages, in terms of efficiency, specialisation, and the degree to which our two publics are likely to be supportive of different conceptions of a global role. The partnership between the EU and the US would clearly be more stable and equal if the complementarities .... were not based on complete specialisation. So the effort to enhance European military capabilities should and will continue. We **do not set out to rival the US as a military power**, but where we decide to set ambitions, we must realise these ambitions. **Where we decide to act, we must act, rapidly and effectively.**”

Même si la PESC a énormément progressé, il faut reconnaître que le l'attitude nationale des états membres qui redoutent l'affaiblissement de l'OTAN ou qui préfèrent promouvoir des accords bilatéraux, et la faiblesse des moyens militaires de l'Union Européenne ne permettent pas à l'Union Européenne d'envisager à court terme de peser sur les affaires mondiales lorsque l'emploi de la force militaire est nécessaire. Cependant, la PESC n'est pas systématiquement le plus petit facteur commun des politiques étrangères des pays européens, car sur de nombreux sujets la voie de l'Union Européenne compte beaucoup plus que la somme des opinions de chaque pays.

En définitive, il faut conclure que d'une part il n'y a pas réellement d'opposition entre l'Union Européenne et l'Alliance, personne ne veut **a priori** concurrencer l'OTAN. L'Union et l'Alliance ne sont pas de même nature, et si les objectifs les plus pertinents restent les mêmes pour les deux organisations ; les chemins pour y parvenir sont radicalement différents : l'un repose sur un outil militaire et une dialectique sécuritaire alors que les seconds empruntent tous les chemins de l'organisation sociales des différentes communautés de l'Europe pour asseoir une politique commune et autonome. Celle-ci est certes moins efficace mais

quand même plus robustes car la PESC emporte le soutien des états et l'adhésion des populations. Avec la PESC, qui souffre d'un manque absolu de publicité, l'Union Européenne recherche une autonomie stratégique et politique qui ne s'exerce pas directement à l'encontre de l'OTAN mais concurrence de plus en plus souvent les intérêts des Etats-Unis car les enjeux dépassent largement le cadre des affaires militaires en Europe. D'un côté, c'est la compréhension par les Américains de l'affirmation de cette autonomie qui est l'enjeu de la pérennité et de la solidité de l'articulation Alliance-Union et donc du lien transatlantique. De l'autre côté, c'est la volonté des états européens qui – si elle se traduit effectivement dans l'augmentation des capacités – fondera la crédibilité de cette autonomie vis-à-vis des américains.

Cependant les enjeux stratégiques et politiques supportés par l'Alliance et l'Union ne s'exercent pas seulement au travers de leurs membres actuels mais également aux travers des futurs adhérents.

# Élargissement de l'OTAN et de l'Union Européenne

## 1 Les élargissements - qui - quand - comment

### 1.1 L'OTAN

Depuis l'effondrement du Pacte de Varsovie, certains de ses anciens membres n'ont eu de cesse de réclamer leur admission à l'OTAN. Pendant les premières années de son existence, l'Alliance a prudemment évité de s'engager, mais, depuis 1994, elle a accepté que l'élargissement ait lieu<sup>24</sup>. Les trois premiers nouveaux membres ont été admis au sommet de Washington de 1999<sup>25</sup>. Il était clair alors que la question d'une ouverture à d'autres pays ne serait pas éludée. Plusieurs déclarations encourageantes furent faites, notamment à travers le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) approuvé à Washington. A l'approche du sommet de Prague de novembre 2002 les interrogations se font plus pressantes : qui, quand, comment.

Dans la préparation de l'élargissement de 1999, l'OTAN réalisa une étude sur les questions qui couvraient, entre autres, les objectifs et les principes de l'élargissement, et ce qu'il fallait attendre de la part des nouveaux membres. Il était clair que les décisions relevaient de l'OTAN elle-même, au cas par cas, sans critère prédéterminé ou incontournable. L'objectif général était d'améliorer l'architecture de sécurité de l'ensemble de la région euro-atlantique, en promouvant la stabilité et la sécurité pour tous. Les nouveaux membres devaient se conformer aux principes fondamentaux de la Charte des Nations unies, prônant la démocratie, la liberté individuelle et l'Etat de droit. Par leur adhésion, ils s'engageaient à assumer les obligations du Traité de Washington et à œuvrer à l'efficacité de l'Alliance.

---

<sup>24</sup> Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement, 11 janvier 1994 ; Communiqué de la réunion ministérielle du CAN

<sup>25</sup> Pologne, Hongrie, République de Tchéquie.

Plus détaillées, sans être toutefois clairement définies, les obligations comprennent le respect des normes de l'OSCE<sup>26</sup>, le règlement des différends par des moyens pacifiques ainsi que la promotion de la stabilité et du bien-être à travers la liberté économique, la justice sociale et la responsabilité en matière d'environnement. Les nouveaux membres doivent également assurer le contrôle démocratique et civil de leurs forces armées et consacrer à celles-ci les ressources appropriées. D'autres besoins, plus techniques, sont également mentionnés dans le domaine de la standardisation et de l'interopérabilité.

Les candidats sont : dans les Balkans, dans un premier temps Bulgarie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie puis Albanie, Macédoine et la Croatie ; et les pays baltes : Estonie, Lettonie, Lituanie. Lors de son voyage en Europe en juin 2001, le président américain a indiqué que l'OTAN devait s'étendre et que personne ne devait être exclu pour des raisons historiques ou géographiques. Il a, de plus, rejeté toute idée d'un veto extérieur<sup>27</sup>. Cette position a été entièrement reprise par l'OTAN lors de son sommet à Bucarest en mars 2002. Les premières décisions seront prises quant à leur intégration au sommet des chefs d'état de Prague en novembre 2002.

## **1.2 L'Union Européenne**

L'Union Européenne cherche également à s'élargir.

Lors du sommet à Göteborg en juin 2001, l'Union Européenne a clairement réaffirmé le concept de l'élargissement et ce, à plus ou moins brève échéance. Elle a prévu que, pour les pays candidats, les négociations prendraient fin en juin 2002, et que leur adhésion effective aurait lieu en 2004. Mais depuis l'initiative de Saint-Malo en 1998<sup>28</sup>, reprise à Cologne et Helsinki, l'Union Européenne a pris une connotation de sécurité et a commencé à jouer un rôle de défense au sens militaire du terme, de dimension encore très modeste pour l'instant, et en coopération avec l'OTAN...

---

<sup>26</sup> OSCE : Organisation de Sécurité et de Coopération en Europe

<sup>27</sup> Assemblée parlementaire de l'OTAN, Commission politique, sous commission sur l'élargissement de l'OTAN et les nouvelles démocraties, rapport sur les relations OTAN-Russie et les étapes suivantes de l'élargissement, septembre 1999

<sup>28</sup> Sommet franco-britannique, Saint-Malo, 3 et 4 décembre 1998. Maartje Rutten, « De Saint-Malo à Nice : Les textes fondateurs de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot* n. 47, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, mai 2001.

Tous les membres de l'Union Européenne ne sont pas favorables à l'élargissement. Certains craignent que des ressources financières soient consacrées aux problèmes des nouveaux membres à leur détriment. D'autres craignent que cela ne mette en cause la cohésion et la finalité politique de l'Union Européenne. D'autres encore redoutent de perdre leur influence. Une Union Européenne élargie à vingt, voire trente membres, posera d'énormes problèmes de gouvernance et de procédure, que les arrangements actuels ne permettront pas de résoudre. L'élargissement nécessitera un approfondissement, et soulèvera d'importantes questions concernant les ressources disponibles. La gestion efficace d'une Union Européenne élargie, du moins en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, exigera presque à coup sûr la création de nouvelles structures ou bien d'imaginer un nouveau mode de fonctionnement. C'est d'une manière générale, la définition de cette nouvelle gouvernance qui est l'objectif de la convention « constituante » qui réunit 105 représentants des pays européens jusqu'en 2004.

L'Union Européenne a des critères objectifs d'élargissement (critères de Copenhague en 1993) et une liste reconnue de candidats : dès lors que les critères sont remplis (acquis communautaires), les candidats sont admis. Les Américains souhaitent l'élargissement de l'Union Européenne pour la stabilité qu'il apportera aux nouveaux membres, ainsi qu'à l'Europe en général. Depuis décembre 2001, les travaux de la commission avance régulièrement et le Conseil européen de Laeken a dressé un bilan positif et encourageant de la procédure d'adhésion et se déclare d'accord avec le rapport de la Commission qui estime que si le rythme actuel des négociations et des réformes dans les pays candidats est maintenu, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie pourraient être prêts. L'adhésion de la Bulgarie et la Roumanie est en bonne voie mais est envisagée pour plus tard. Le cas de la Turquie est plus difficile et fait l'objet d'un traitement particulier.

## **2 Les problèmes stratégiques et politiques du double élargissement**

Ce qui est remarquable dans les affaires d'élargissement de l'OTAN et l'Union Européenne c'est qu'il n'existe aucune volonté d'harmonisation ou ne

serait-ce de coordination entre les deux processus ni en terme de calendrier, ni en terme de contenu et encore moins sur l'identité des pays concernés. Alors que ces deux organisations affichent des objectifs similaires qui concernent la paix et la sécurité en Europe, ni l'une ni l'autre ne souhaite véritablement prendre en considération les implications de l'intégration de chaque pays<sup>29</sup>. Pourtant les enjeux entre ces deux organisations sont importants et il n'est pas sûr que l'articulation Alliance – Union Européenne n'en souffre pas.

## **2.1 Article 5 contre stabilité européenne**

En 1999, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN énonça le principe entièrement correct selon lequel l'élargissement est un moyen de parvenir à une fin et non pas une fin en soi. Par conséquent, si un élargissement rapide risquait de réduire l'environnement de sécurité de la zone euro-atlantique, il serait alors préférable d'attendre mais il n'a pas été ouvertement reconnu que l'élargissement en soi, compte tenu des éventuelles futures négociations, changerait la nature de l'Alliance. Cependant, les autres membres avaient toutes sortes de positions, de ceux qui prônaient un élargissement étendu à d'autres candidats, à ceux qui étaient réticents à pratiquement tout changement qui affaiblirait et diluerait l'Alliance, accroissant ses responsabilités sans augmenter ses forces. Certains poussèrent même la prudence jusqu'à penser qu'en ajoutant de nouveaux membres, on risquait d'affaiblir l'Alliance dans la mesure où sa cohérence s'en ressentirait.

Le grand paradoxe est que l'OTAN cherche à être la principale organisation de sécurité européenne, dont l'existence est vitale pour la stabilité du continent mais que son ouverture aux parties du continent où la stabilité est encore loin d'être acquise risquerait de changer sa nature. La Macédoine, la Serbie, le Monténégro, la Bosnie et l'Albanie ont tous désespérément besoin d'être stabilisés. N'importe lequel d'entre eux pourrait être impliqué dans un conflit armé, mais seule l'Albanie a posé sa candidature, alors que c'est pour elle que les chances d'adhésion sont les plus réduites.

Un autre paradoxe est que la plupart des candidats à l'adhésion s'intéressent davantage à l'OTAN pour son rôle de fournisseur d'intégrité territoriale, autrement dit sa fonction initiale, que pour son rôle global de sécurité. L'intégrité territoriale

---

<sup>29</sup> Il n'y a guère que le parlement de l'OTAN qui s'intéresse à ce sujet, et qui produit annuellement

des membres tels qu'ils se présentaient en 1990 ou 1999 ne sera pas améliorée par l'admission de l'un des candidats potentiels. Leurs intérêts de sécurité au sens large pourraient cependant être satisfaits, et l'Alliance devra garantir que les nouveaux candidats ont une aussi bonne compréhension des questions de stabilité au sens large que de leurs préoccupations territoriales immédiates.

En conclusion, il n'est pas du tout évident que les raisons qui ont motivé les nouveaux pays à poser leur candidature rencontrent effectivement les intérêts qui ont motivé l'OTAN à s'élargir. C'est d'autant moins certains qu'au travers de son nouveau concept stratégique l'OTAN a nécessairement une vocation continentale.

## **2.2 Nouvelles Divisions**

Ces considérations nous amènent à la problématique globale de l'élargissement de l'OTAN (comme de l'Union Européenne) : l'Organisation peut-elle grandir sans créer de nouvelles lignes de division en Europe ?

L'élargissement de l'OTAN crée *de facto* une nouvelle ligne de fracture nord/sud qui n'existait pas auparavant. En effet l'imbrication ancienne des pays OTAN et non OTAN atténuait la fracture par des relations bilatérales. L'OTAN, peut apparaître comme un bloc, certes troué des entités neutres : Autriche, Suède, Irlande, et Finlande et de quelques entités balkaniques qu'elle ne mettra pas longtemps à absorber. Sur les marches de l'OTAN, il reste la Russie évidemment, la Biélorussie, l'Ukraine et la Moldavie qui sont des pays éminemment européens. Dans la mesure où il n'est pas encore à l'ordre du jour que ces pays intègrent l'Union Européenne, il peut surgir de cette nouvelle situation un sentiment d'exclusion qui conduira ces pays inmanquablement à se refermer sur eux-même et à exacerber les tensions qui existent déjà entre ces pays et leurs voisins les plus proches. Ce problème est particulièrement aiguë dans le cas des relations des pays Baltes et de la Russie - de la Moldavie, de la Roumanie et de l'Ukraine.

## **2.3 Quelle Place pour la Russie**

Indépendamment de l'élargissement, la gestion de la Russie et de l'Ukraine est cruciale pour la sécurité et la stabilité à long terme de l'Europe. Après les décisions sur l'élargissement de l'OTAN, il y aura probablement de nombreuses

amertumes et des tensions accrues ; en particulier, les réactions de la Russie peuvent compliquer ses relations avec l'Union Européenne. Le point focal de la triangulaire OTAN-Union Européenne-Russie est bien sûr l'enclave de Kaliningrad<sup>30</sup>. L'intégration européenne de la Lituanie dans l'espace de Schengen complique extraordinairement le transit des russes qui veulent rejoindre la Russie et par là même les tensions entre l'Union Européenne.

A la réunion ministérielle de l'OTAN à Budapest en mai 2001, l'Alliance a affirmé son engagement vis-à-vis d'un partenariat stable et durable avec la Russie. Lors de sa visite en Europe en juin 2001, notamment à l'occasion de sa rencontre avec le président Poutine, le président Bush s'est montré très conciliant sur la coopération avec la Russie, même s'il en a peut-être hypothéqué le bénéfice en insistant sur l'importance de mettre en place une défense antimissile. Le président Poutine aura certainement du mal à convaincre les milieux politiques russes qui demeurent viscéralement opposés à l'expansion de l'OTAN, surtout aux territoires de l'ex-URSS. La Russie ne peut pas empêcher de façon formelle l'adhésion de l'Estonie, de la Lettonie ou de la Lituanie, mais elle pourrait devenir un interlocuteur difficile dans d'autres domaines comme la sécurité européenne ou encore aux Nations Unies. Le résultat net serait une diminution globale de la stabilité en Europe. Une difficulté supplémentaire est que certains candidats, s'ils sont admis, peuvent tenter de faire adopter par l'Alliance une attitude plus antagonique vis-à-vis de la Russie que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Cela alimentera les réactions négatives de la Russie.

D'un autre côté, lors du sommet de Göteborg, la présidence de l'Union Européenne a indiqué dans ses conclusions les mesures à prendre pour améliorer les relations avec la Russie, notamment la coopération dans les domaines politique et sécuritaire.

Finalement, si l'OTAN continue à vouloir prétendre garantir la sécurité et la stabilité de l'Europe, elle devra réussir à offrir à la Russie une place à la mesure de sa puissance. La Russie ne se contentera pas d'un strapontin<sup>31</sup>. Il semble opportun

---

<sup>30</sup> Anciennement Koenigsberg, annexé par les Soviétiques en 1945, cette enclave est peuplée d'un million de russes.

<sup>31</sup> Ce qu'elle semble avoir obtenu avec le « forum à 20 » qui n'est plus le conseil OTAN-Russie mais une assemblée où les Russes disposent d'une position équivalente aux autres pays. Cependant le domaine de compétence de ce forum est restreint à la lutte contre le terrorisme, les armes de destructions massives, les systèmes anti-missiles et la coopération scientifique.

de s'interroger sur la portée des propos tenus par le chef du département militaire russe, le maréchal russe Igor Sergeïev : « (...) *l'infrastructure militaire de l'OTAN s'étendra quasiment jusqu'aux confins de la Russie ; et si les pays Baltes et les Etats de la CEI devenaient membres de l'alliance, cela pourrait conduire à la dénonciation de Traité sur les forces conventionnelles en Europe (...) nous ne voyons pas en l'Alliance le moteur unique qui serait déterminant pour l'élaboration d'un système européen de sécurité* »<sup>32</sup>. Le rôle politique de l'Union Européenne est encore faible sur ce sujet en partie parce que les Russes préfèrent négocier directement avec les Américains. La politique russe se base encore sur des rapports de forces militaires - « l'Union Européenne : combien de division ? » - et si le président Poutine a fait sa révolution américaine<sup>33</sup>, il lui reste à découvrir les vertus de l'Union Européenne.

### **3 Les enjeux : stabilité de l'Europe au travers du double élargissement**

**La PECS et l'OTAN.** La première ne concerne pas la défense territoriale et, elle ne présente aucun intérêt pour certains nouveaux membres potentiels de l'OTAN. Elle vise en fait la projection de puissance. A cet égard, l'intégration de nouveaux membres à l'Union Européenne contribuerait à fournir les capacités qui seront nécessaires, par exemple, pour garantir la stabilité dans les Balkans. En fonction de ce que l'on pense être l'objectif de l'OTAN et le but de son élargissement, la PECS pourrait garantir l'augmentation des forces disponibles pour la sécurité européenne, un accroissement qui serait autrement assuré par certains nouveaux pays de l'OTAN, mais qui risque de ne pas avoir lieu, compte tenu des raisons des candidats de vouloir rejoindre l'OTAN. Autrement dit, l'une des interfaces Union Européenne-OTAN qui sera influencée par les décisions sur l'élargissement concerne le poids relatif à donner dans la pratique à l'article 5 et aux autres fonctions de l'OTAN. En présentant leur candidature, de nombreux candidats ont à l'esprit la protection offerte par l'article 5. Ce besoin sera réduit

---

<sup>32</sup> Krasnaïa Zvezda, *L'Europe sans frontières : des polémiques vers un dialogue constructif*, 07.02.2001

<sup>33</sup> Cf le soutien russe apporté aux américains dans la lutte contre le terrorisme et leur position attentiste voire conciliante vis-à-vis du traité ABM.

dans la plupart des cas, et certainement pour tous ceux qui ont des chances d'être admis, à moins d'une évolution très radicale de la pensée de l'Alliance. Toutefois, dans la mesure où ils ont tendance à prendre la défense au sérieux, certains jugeront plus facile, politiquement et militairement, de se concentrer sur leur propre défense territoriale que de mettre sur pied même les plus modestes des capacités mobiles actuellement nécessaires pour la PECS. D'autres en revanche, étant donné les coûts d'une défense territoriale correcte, préféreront peut-être renoncer à leurs capacités militaires les plus exigeantes et offrir des forces de maintien de la paix. Bien que ces moyens ne soient pas, de toutes façons, adaptés à l'ensemble des missions de Petersberg, ce serait mieux que rien pour augmenter la sécurité européenne.

L'admission des candidats à l'OTAN avant l'Union Européenne, qui sera globalement plus facile dans la mesure où les acquis communautaires sont plus stricts que les critères de l'OTAN, renforcerait l'atlantisme plutôt que l'orientation européenne en matière de sécurité. Certains membres plus conservateurs de l'Alliance y verront peut-être un avantage, si les candidats ont des chances d'être admis au moment opportun, en les impliquant dès que possible dans les procédures et les habitudes de planification des forces de l'OTAN, même si leurs contributions réelles aux capacités de défense de l'OTAN sont réduites. En outre, les Américains pourraient y voir la possibilité de s'entourer d'un certain nombre d'Etats « clients », liés par la gratitude à leur égard et l'attente d'un soutien pour réformer leurs capacités de défense.

Cela étant, un engagement étroit avec l'OTAN ne stabilisera pas à lui seul un Etat en difficulté (comme le montre le cas de la Macédoine). La stabilisation exige l'édification d'une société civile. Tout ce que l'on peut dire est que l'appartenance à l'OTAN garantirait l'engagement permanent d'une organisation capable d'assurer un pouvoir militaire et, dans une certaine mesure, politique. Il est également très important d'inclure effectivement les Balkans dans la société et les structures européennes, et de contribuer à leur développement politique, social et économique. L'espoir à long terme pour la région dépend du succès de l'engagement de l'Union Européenne, bien que l'OTAN puisse avoir un rôle à jouer à court terme par sa prédominance militaire et la dissuasion de tout aventurisme. L'Union Européenne se concentre sur cette région, même si ses efforts ne sont pas aussi importants qu'on le souhaiterait.

Un dernier point concerne la crainte des Américains que l'expansion de l'Union Européenne offre une garantie de sécurité informelle à des pays qui ne peuvent y songer à travers une candidature à l'OTAN. Les Américains ont peut-être conclu avec raison qu'en ce qui les concerne, l'existence ou non d'un engagement dans le cadre de l'article 5 n'est pas le facteur déterminant. Premièrement, ils pourraient difficilement ignorer une agression d'un pays de européen non-OTAN, sous prétexte que, si l'article 5 ne s'applique pas, il n'y a rien à faire. Deuxièmement, l'article 5 engage les Etats-Unis à examiner les réponses possibles et à consulter les alliés à ce sujet. Cela se produirait, sans engagement sur la nature précise de la réponse, qu'il y ait ou non une attaque à l'égard d'un allié ou d'un non-allié.

Un effort commun sera nécessaire après que les décisions auront été prises à l'égard de ceux qui sont déçus ou qui ne sont pas candidats. Les décisions sur l'élargissement présideront presque certainement à un vaste programme d'action d'urgence avec ceux qui ne sont entrés dans aucune des deux organisations mais qui sera principalement supporté par l'union Européenne. Etant composées en partie des mêmes membres, les deux organisations devraient pouvoir adopter une attitude relativement cohérente à l'égard de ceux qui n'ont pas été invités à les rejoindre ; dans la pratique cependant, la position de la Russie à l'égard de l'OTAN et la variété des instruments économiques et politiques dont dispose l'Union Européenne sont telles que, pendant les cinq prochaines années, il n'y aura probablement pas une grande intégration de leurs efforts sur l'élargissement.

Finalement, on ne trouve pas véritablement de réponse évidente à la question de savoir comment et pourquoi l'inclusion ou l'exclusion de certains pays renforcerait la stabilité et la sécurité de l'Europe. Quant à savoir quel type d'élargissement permettrait d'éviter de créer de nouvelles divisions et de quelle façon, il n'y a pas de débat ouvert à ce sujet. La Russie qui frappe aux portes de l'OTAN et de l'Union Européenne détient pourtant une clef essentiel de la stabilité en Europe mais aucun acteur ne semble réellement presser de poser clairement le problème. Pourtant, il existe un risque que les élargissements, sans concertation entre l'OTAN, l'Union Européenne et la Russie conduisent paradoxalement à moins de stabilité.

## Conclusion

Au-delà des aspects institutionnels, les pays membres de l'OTAN n'ont pas tous les mêmes objectifs et ont souvent des intérêts propres à faire partie de l'Alliance ; sous la question de l'orientation de l'OTAN réside en fait la problématique générale de la relation transatlantique et de son avenir. Les Américains ont aujourd'hui une vision différente de leurs intérêts et de la façon dont ils doivent les satisfaire ; ils commencent à se détourner de l'Europe au profit de l'Asie, ce qui est compréhensible du point de vue de leurs préoccupations de sécurité. Personne ne suggère qu'il ne devrait pas y avoir d'amitié et de coopération active entre les Etats-Unis et les nations européennes individuellement et collectivement. Toutefois, il serait faux de penser que la forme revêtue par cette relation après la Seconde Guerre mondiale pourrait ou devrait être maintenue indéfiniment. La nature et les objectifs de l'engagement américain en Europe et avec elle méritent autant, voire davantage, d'être repensés que les grands dossiers internationaux. L'Europe a changé ; l'environnement de sécurité aussi ; en ce qui concerne l'Europe du moins, la façon même dont fonctionne le système international est aujourd'hui différente. Dans un tel contexte, il serait étrange de considérer que la relation transatlantique doit être et sera la même qu'il y a quarante ans, voire une décennie. L'engagement des Américains en Europe est présenté par les Atlantistes comme une nécessité et qui n'imaginent pas que l'OTAN puisse fonctionner sans le leadership américain. Tant que la PESD s'inscrit dans cette logique atlantiste, les relations OTAN-Union Européenne seront harmonieuses et serviront les intérêts de tout le monde : des Américains qui verront enfin les Européens assurer leur part du fardeau, des Européens qui pourront affirmer une certaine autonomie. Le problème réside dans le fait que la PESD est en réalité le bras armé (faiblement armé certes, mais armé quand même) de la PESC qui sous la pression essentielle des populations européennes s'affirme tous les jours indépendamment des intérêts américains. L'Union Européenne se présente comme un acteur global et non pas comme boîte à outils : elle possède une volonté propre, des intérêts globaux inscrits dans la réalité politique, économique et sociale

des européens. Ces intérêts supportent les fondements de l'autonomie européenne et c'est aux Américains de bien le comprendre sans le redouter car fondamentalement et sur l'essentiel les Européens et les Américains participent de la même culture.

Le deuxième enjeu des relations Union Européenne –Alliance sera la place accordée à la Russie. L'élargissement de l'OTAN amène un système militaire de sécurité aux portes de la Russie or ceux-ci considèrent, au regard de leur puissance, que l'OTAN n'a pas de raison d'être la seule organisation assurant la sécurité en Europe à partir du moment où ils n'en font pas pleinement partie. Les Russes sont des Européens mais ils n'ont pas encore effectué leur révolution européenne et l'Union Européenne n'a pas encore intégré cette évidence. Il y a ici, un véritable enjeu pour l'Europe des prochaines décennies.

# Bibliographie

## Ouvrages

Hopkinson William. Elargissement : une nouvelle OTAN. Cahiers de Chaillot 49, Institut d'Etudes de Sécurité Union de l'Europe occidentale, Paris, octobre 2001

Rutten Maartje. DeSaint-Malo à Nice : Les textes fondateurs de la défense européenne Cahiers de Chaillot 47, Institut d'Etudes de Sécurité Union de l'Europe occidentale, Paris, mai 2001

Howorth, Jolyon. L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi?. Cahiers de Chaillot 43, Institut d'Etudes de Sécurité Union de l'Europe occidentale, Paris, novembre 2000

Heisbourg François. Défense européenne : la mise en œuvre Cahiers de Chaillot 42, Institut d'Etudes de Sécurité Union de l'Europe occidentale, Paris, septembre 2000

Lindley-French, Julian. European Défense – La Défense Européenne: Perceptions Croisées Européennes et Américaines, hors série n°17, Institut d'Etudes de Sécurité Union de l'Europe occidentale, Paris, Juillet 2000

Boniface Pascal. Quel avenir pour l'OTAN ?. La revue internationale et stratégique n°32 hiver 1998-1999 . IRIS

## Articles, Dossiers de Presse

Bocev Pierre, « Les contours de la nouvelle Alliance » Le Figaro, 28 mars 2002

Brzezinski. “Paris ne peut rien sans la logistique américaine” Le Figaro, 15 Décembre 2001

de Barochez Luc, « Grogne Européenne contre les Etats-Unis » Le Figaro, 4 février 2002

Cabirol Michel « Les EU s'opposent au projet européen Galileo», La Tribune 19 décembre 2001

Moïsi Dominique, « La faille transatlantique », Les Echos 11 février 2002

Wilson Captain (RN retired), “The European Rapid Reaction Force : a transatlantic Issue?” – Proceedings mars 2002

Zecchini Laurent « A quoi sert l'OTAN », Le Monde 20 mars 2002

Armées d'Aujourd'hui n°268 , l'Europe de l'Armement en marche – mars 2002

### **Rapports d'Hommes Politiques et d'Etudes**

Richard, Alain. (Ministre de la Defense) “L'Europe de la Defense” Defense National, Janvier 2001

Larrabee, F. Stephen. “The European Security and Defense Identity (ESDI) and American Interests” Testimony to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 9 March 2000

### **Rapports Institutionnels**

Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. L'Elargissement de l'OTAN. Rapport n°AU214PC/TR(01) octobre 2001

Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. L'OTAN et la politique européenne de défense et de sécurité. Rapport n°AU200DSC/TC(01) octobre 2001

Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Sauvegarder la stabilité et la prospérité du vieux continent : l'avenir de l'élargissement de l'Union Européenne. Rapport n°AU207EC/EW(01) octobre 2001

Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les Principaux aspects et choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général des Communautés européennes (point 40 (section H) de l'Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999) - 5990/00 PESC 50 FIN 37 PE 8 – 2000

Presidency Conclusion - EUROPEAN COUNCIL -Laeken 14 et 15 décembre 2001