

ÉTUDE PARTICULIÈRE A OPTION

IMAGINER UN MODELE DE SECURITE POUR L'EUROPE DU XXI^e SIECLE, INTEGRANT LES ORGANISATIONS ET ACCORDS DE COOPERATION EUROPEENS ET TRANSLATLANTIQUES EXISTANTS, EN CHERCHANT A OPTIMISER LEUR FONCTIONNEMENT ET A LES COORDONNER PLUS ETROITEMENT ENTRE EUX, AFIN DE CONTRIBUER A L'EFFORT COMMUN DE STABILITE, DE PREVENTION DES CONFLITS ET DE MAITRISE DES CRISES

SOUS LA DIRECTION DU : « COLONEL FLEURIOT »
EMA/MAITRISE DES ARMEMENTS

MEMBRE DU COMITE
MEMBRE DU COMITE
MEMBRE DU COMITE

LCL (TERRE) CHRISTY (FRANCE) C1
LCL (TERRE) KOTTAKIS (GRECE) C2
LCL (TERRE) NICOLAZO DE BARMON
(FRANCE) C4

MEMBRE DU COMITE
MEMBRE DU COMITE

CF (MARINE) ULLMANN (ALLEMAGNE) C4
CBA (TERRE) MOREL (FRANCE) C5

4° PROMOTION 1996 - 1997

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I - UNE ORGANISATION DE SÉCURITÉ REMISE EN CAUSE PAR UN CONTEXTE STRATÉGIQUE BOULEVERSÉ.

11- Un contexte stratégique bouleversé.

12 - Emergence de nouveaux enjeux.

121 - *Enjeux de puissance et d'identité.*

122 - *Enjeu de la construction européenne.*

123 - *Enjeux juridiques.*

124 - *Enjeux stratégiques.*

13 - Passage d'une architecture de sécurité structurée à un système plus éclaté et moins cohérent.

131 - *État des lieux du système de sécurité hérité de la guerre froide.*

132 - *Une situation désormais difficile à gérer et peu cohérente.*

II - UNE RATIONALISATION DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ S'IMPOSE.

21 - Revoir les statuts et les règles.

211 - *L'OSCE, une institution qui doit être surtout européenne.*

212 - *L'UEO doit être intégrée à l'UE.*

213 - *L'UEO et l'OTAN.*

22 - Éviter les redondances.

221 - *Le Conseil de l'Europe par rapport à l'OSCE.*

222 - *Le futur Conseil du Partenariat Atlantique (CPA) ne doit pas concurrencer l'OSCE.*

223 - *Le groupe de Viesegrad pourrait à terme disparaître.*

23 - Une coordination plus étroite.

231 - *La coordination OTAN-UEO.*

232 - *La coopération des industries d'armement.*

233 - *Le retour de la France dans l'OTAN.*

III - UNE OTAN RÉNOVÉE, CADRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'IESD, POURRAIT CONSTITUER LA PIÈCE CENTRALE DU SYSTEME DE SÉCURITÉ.

31 - Seule l'OTAN peut garantir le maintien du lien transatlantique.

32 - L'OTAN : possible point de repère central des autres acteurs de la sécurité européenne.

33 - Une OTAN rénovée pourrait s'imposer comme point de passage obligé pour l'intégration européenne.

CONCLUSION

ANNEXES :

Annexe 1 : ensembles de sécurité en Europe.

Annexe 2 : la place de l'OTAN dans le futur système de sécurité européen.

INTRODUCTION.

« A toutes les époques de l'histoire, grands commis de l'État et philosophes, moines et princes, concurent le projet européen comme l'instrument de la paix entre les peuples ». Ainsi s'exprimait Jacques DELORS en 1992 en évoquant l'Europe de la sécurité. Celle-ci est sortie profondément affectée par les bouleversements stratégiques de ces dernières années. Ceux-ci ont entraîné une recomposition du panorama géopolitique européen. A la veille du XXI^e siècle, symbole d'une ère nouvelle, il faut bien reconnaître que les perspectives de sécurité d'aujourd'hui sont particulièrement ambiguës et incertaines alors qu'il y a encore moins de dix ans la prospective stratégique pouvait peu ou prou se résumer à envisager le prolongement des antagonismes existants.

Dans ce monde aux repères modifiés, il importe de réfléchir à ce que pourrait être le futur modèle de sécurité pour l'Europe du XXI^e siècle. Cette question, qui constitue un des mandats de l'OSCE, représente un véritable défi dans la mesure où il est bien difficile d'imaginer ce que pourrait être le contexte international, et tout particulièrement européen, dans près d'un demi-siècle, alors que la menace a disparu et que les risques ont changé et sont l'objet de fluctuations permanentes.

Par ailleurs, l'exercice est de surcroît compliqué en raison de la difficulté qu'il y a à définir la notion de sécurité. Celle-ci fait en effet l'objet d'interprétations variées. A ce titre on peut en confronter trois définitions :

La première est définie par l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) pour laquelle la sécurité représente « un environnement dans lequel aucun pays ne serait en mesure de recourir à l'intimidation ou à la coercition contre un État européen, ni d'imposer son hégémonie par la menace ou le recours à la force ».

En revanche pour M. MAURY dans La construction européenne, « l'Europe de la sécurité a été définie par la détente et elle s'étend de l'Atlantique à l'Oural, sinon de Vancouver à Vladivostok. Pourtant, la notion de sécurité englobe celle de la défense. Aussi bien du point de vue des menaces que des parades, la sécurité comporte des aspects politiques, diplomatiques, économiques et sociaux, voire environnementaux autant que militaires ».

Enfin, dans Trésor de la langue française, nous trouvons que la sécurité est « un système politique international dans lequel plusieurs États se garantissent mutuellement protection contre toute atteinte extérieure menaçant leur intégrité territoriale ou leur organisation constitutionnelle, et s'engagent à ne recourir qu'à des solutions pacifiques pour régler d'éventuels différends entre eux ».

Devant une telle ambiguïté nous retiendrons comme postulat à notre réflexion que la sécurité est cet environnement stratégique pacifiant, qu'un ensemble d'États décide de créer, en développant des mesures de coopération et de confiance et en privilégiant la prévention. Cependant, ils s'engagent à maintenir la paix et le cas échéant à la rétablir au besoin par la force.

Ce faisant, un futur système de sécurité pour l'Europe du XXI^e siècle pourrait être une constellation d'organisations et d'accords dépoussiérés de « scories » inutiles, dont l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pourrait être l'élément central.

En effet, une telle analyse passe par le constat préalable de l'inadéquation de l'actuel système compte tenu des bouleversements stratégiques récents. Ces derniers ont donné naissance à des enjeux de sécurité nouveaux et ont entraîné la transition d'une architecture de sécurité structurée vers un système désormais moins cohérent.

Puis, des mesures de rationalisation pourront être proposées, passant par une rédefinition des statuts et des vocations des différentes organisations de sécurité, en vue d'éviter les regrettables redondances actuellement constatées.

Enfin un modèle de sécurité avec l'OTAN comme organe central de cette constellation d'organisations pourra être envisagé. Un tel modèle, où l'OTAN serait le partenaire central des autres acteurs de la sécurité européenne, aurait comme vertu de confirmer le lien transatlantique tout en permettant l'affirmation d'un projet européen en son sein, par l'émergence potentielle d'une structure de sécurité et de défense susceptible de préfigurer l'Europe politique de demain.

I - UNE ORGANISATION DE SÉCURITÉ REMISE EN CAUSE PAR UN CONTEXTE STRATÉGIQUE BOULEVERSÉ.

11 - Un contexte stratégique bouleversé.

La fin de la guerre froide caractérisée par la dislocation du Pacte de Varsovie et la réunification de l'Allemagne, consacrent l'apparition d'une nouvelle phase stratégique en rupture totale et brutale avec la précédente. Cette révolution pose donc de ce fait tout le problème de l'adaptation du dispositif de sécurité en Europe, dans la mesure où ce dernier s'est construit dans un contexte d'affrontement idéologique, militaire et économique marqué. Le poids de la menace de l'URSS rendait alors nécessaire et inéluctable l'association des États démocratiques européens sous la forme d'une coalition, en vue de leur défense mutuelle. Se pose depuis lors dans une Europe où les menaces ont disparu, mais où les risques se multiplient, toute la problématique de la rénovation d'une organisation de sécurité. Celle-ci est désormais de plus en plus fondée sur la coopération et la prévention et caractérisée par la juxtaposition souvent redondante d'organismes ainsi que par la multiplication d'initiatives bilatérales ou multilatérales.

En effet, la mondialisation des échanges dans les domaines diplomatique, économique, culturel etc... modifie singulièrement les conditions d'élaboration d'un modèle de sécurité qui devra tenir compte des démarches préalables entreprises dans ces domaines et de la place prépondérante des États-Unis qui s'affichent en champion incontesté. Ces derniers pèsent de plus en plus sur les plans diplomatique, économique et technologique. Parallèlement, le modèle de sécurité en Europe est inévitablement lié au destin de la construction politique et économique européenne ainsi qu'aux mesures particulières prises dans le cadre de l'ébauche d'une défense commune (Politique Etrangère et de Sécurité Commune-PESC, création du Corps européen et des Euroforces, adhésion à l'OTAN et à l'UEO).

Par ailleurs, il convient de noter dans le même temps, l'explosion des phénomènes régionaux et nationalistes. En effet, la fin de l'impérialisme communiste a permis la diffusion puis l'adoption des valeurs démocratiques et, souvent par voie de conséquence, l'expression des particularismes régionaux. On a pu alors assister à la naissance ou la renaissance d'Etats tels que la Croatie, la Slovénie, la Bosnie, les Etats baltes, la

Slovaquie et la République tchèque etc..., dont l'existence en tant qu'États de droit transforme inévitablement le contexte d'élaboration du futur modèle de sécurité européen.

Cette situation cumulative qui modifie les rapports de force et d'influence n'est pas sans conséquences sur la stabilité du continent. En effet, on constate une multiplication des implications de sécurité ainsi qu'une interdépendance des États dans ce domaine, dans la mesure où les problèmes de sécurité (instabilités ou tensions régionales, terrorisme, phénomènes mafieux, trafics de stupéfiants, menaces contre l'environnement, déséquilibres migratoires, risques de prolifération d'armes de destruction massive,...) deviennent de plus en plus fluides et exportables, notamment en Europe, continent ouvert par excellence.

Enfin, pour terminer avec cette présentation succincte du panorama stratégique européen bouleversé, il faut remarquer dans le domaine des moyens militaires, le recul relatif du poids des forces nucléaires dans l'architecture du nouveau dispositif de sécurité.

Effectivement, force est de constater que depuis le début des années 1990, le rayonnement des États s'exprime davantage par leur volonté politique et militaire d'action et d'intervention que par l'étalage quantitatif de leur puissance conventionnelle et nucléaire. Au demeurant, il n'y a pas lieu de remettre en cause le poids de ce dernier mode de dissuasion dont il faut reconnaître, a posteriori, l'efficacité lors de la guerre froide.

Pour conclure, il faut admettre l'existence d'un contexte stratégique européen profondément bouleversé, où l'absence d'une menace sensible et identifiée rend désormais plus délicate la rénovation d'un système de sécurité cohérent et structuré. En effet, on constate la diversité des comportements sécuritaires des États, les uns se reposant « sous l'oreiller Américain » selon une expression de M. BAUMEL, vice président de la Commission de la défense nationale, les autres multipliant les initiatives nationales. Dans le même temps les problèmes de sécurité ont pris une dimension plus globale et une physionomie plus mouvante, ce qui en rend leur traitement beaucoup plus sensible qu'autrefois.

Un tel bouleversement de l'environnement stratégique mondial et notamment européen, n'est pas sans conséquences sur les intérêts des États, et pose inévitablement la question de l'évolution des enjeux stratégiques.

12 - Émergence de nouveaux enjeux.

Les nouveaux enjeux se déterminent dans le cadre des nouveaux panoramas géostratégiques européen et paneuropéen. A ce titre, on peut identifier un premier enjeu de puissance et d'identité lié au rapport des États d'Europe au sens large avec la toute puissante Amérique. Puis, l'enjeu politique de la construction Européenne méritera un éclairage particulier. Enfin, par voie de conséquence seront abordés successivement les enjeux politiques et stratégiques que représentent le statut de la Russie et des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans le futur système de sécurité en Europe.

121 - Enjeux de puissance et d'identité.

Indéniablement, la position prépondérante des États-Unis, en tant que puissance économique, politique et militaire pose d'une part, la question de la nature du lien transatlantique avec l'Europe et les États européens, et d'autre part celle de leur identité. En effet force est de reconnaître aux États-Unis leur statut de puissance dominante. Ces

derniers sont sortis victorieux de la guerre froide, de la course technologique avec l'URSS, et du conflit irakien en 1991, en affichant leur suprématie militaire et technologique, en ce qui concerne les moyens permettant d'acquérir la suprématie stratégique (renseignement spatial, liaisons par satellites, supériorité aérienne, notamment dans le domaine de la projection...). Ils apparaissent donc aujourd'hui comme la seule véritable puissance globale de référence vis-à-vis de laquelle les États européens ont à se positionner sur tous les plans (diplomatique, économique, technologique et culturel). La nature même du lien transatlantique est en jeu puisque les États vont devoir statuer sur une position de dépendance, d'indépendance ou de complémentarité à l'égard des États-Unis. Ce phénomène est particulièrement sensible en ce qui concerne les domaines de l'économie et de la technologie, dans la mesure où l'Europe, en tant qu'aire géographique, représente un marché considérable pour l'économie américaine. Dans le même esprit, il faut voir dans un élargissement de l'OTAN le risque d'une dépendance des États membres dans les domaines stratégiques cités précédemment, les États-Unis risquant à terme de ruiner les industries d'armement nationales ou européennes en cas de standardisation des moyens et des normes.

122 - Enjeu de la construction européenne.

Par ailleurs et par voie de conséquence, la construction européenne constitue un autre enjeu d'importance. En effet, elle est au centre de la problématique de la sécurité européenne, car de la forme que prendra l'Europe politique du XXI^e siècle dépendra le dispositif de sécurité européen. A ce titre, si l'Europe économique arrivera à maturité avec l'acte unique de 1985 et l'adoption prochaine de l'Euro en 1999, l'Europe politique notamment en ce qui concerne la sécurité et la défense, reste encore à faire. Du succès ou de l'échec de celle-ci dépendront le rayonnement de l'Europe en tant qu'organisation politique supranationale sur le continent, et la nature du lien transatlantique. La conclusion de la Conférence Intergouvernementale (CIG) en cours devrait pouvoir apporter quelques orientations pour l'avenir.

Il apparaît que cette Europe ne pourra se bâtir sans que soit aussi clarifié le statut de la Russie dans un nouveau système de sécurité. De même, l'avenir des États d'Europe centrale et orientale au sein des organisations de sécurité européennes doit être précisé.

En effet, l'URSS désormais démembrée laisse les États qui la composaient, sans « tuteur ». Ces derniers parmi lesquels il faut distinguer entre autres acteurs de choix, la Russie et l'Ukraine, l'une et l'autre détentrices de forces conventionnelles et nucléaires non négligeables, pèsent lourdement sur la sécurité européenne. Un système de sécurité qui laisserait un espace trop confiné à la Russie pourrait s'avérer très instable dans la mesure où celle-ci pourrait se sentir frappée comme d'ostracisme si elle était considérée comme simple partenaire. Ce faisant, un statut inacceptable pourrait entraîner, d'une part des blocages dans le fonctionnement des grandes organisations (Organisation des Nations-Unies-ONU, Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe-OSCE), et d'autre part la ruine de l'application des traités de désarmement nucléaires et conventionnels (START2, FCE) ainsi que des diverses mesures de confiance et de sécurité (MDCS). Tous ces traités et accords pourraient faire l'objet d'un chantage pour peser sur les grandes puissances garantes de la sécurité européenne. Ainsi, il faut relier le statut de la Russie à la problématique de l'élargissement potentiel à l'UE et surtout à l'OTAN, des ex-États satellites de la Russie (notamment ceux du groupe de Visegrad et les pays baltes). Le statut qui leur sera octroyé ne sera pas sans conséquences sur la sécurité européenne dans la mesure où il affectera les organisations de sécurité majeures (OTAN, UEO, UE) dans leur format et leur mode de fonctionnement.

123 - Enjeux politiques

De plus, devant le rôle grandissant des organisations de défense mandatées par l'ONU pour les missions de maintien et de rétablissement de la paix, ainsi que les missions humanitaires, une analyse des enjeux juridiques justifie d'être menée. A ce titre, cet aspect juridique est à considérer à deux niveaux: Le premier est lié à la problématique de l'élargissement des organisations de sécurité aux PECO et à la Russie et à la nature du lien politique à définir. Le second tient aux bases juridiques de la future organisation de sécurité et de défense.

En effet, force est de constater qu'à l'intérieur même des organismes de sécurité existants, le fonctionnement politique pose problème dans la mesure où toute décision est soumise aux aléas du principe du consensus institutionnalisé. Par ailleurs, il faut malheureusement noter comme nous le verrons plus loin, qu'à l'intérieur d'une institution (UE, UEO notamment) les conceptions vis-à-vis de la politique étrangère et de sécurité divergent et, ce faisant, en entravent le bon fonctionnement. L'enjeu politique de leur élargissement aux PECO et à la Russie se pose dans les termes suivants : A quel prix peut-on accepter l'adhésion d'un nouvel Etat membre ? A quelles obligations est-il tenu ? Dans quelle mesure peut-on maîtriser son droit à bloquer le fonctionnement d'un organisme ? Tous les Etats peuvent-ils quelle que soit leur taille et leur importance disposer d'un droit de veto et peser d'un poids identique sur les décisions ? Quel statut particulier appliquer à la Russie ?

Toutes ces questions sont autant d'enjeux qui doivent être considérés pour élaborer un nouveau système de sécurité.

De plus, il convient dans la même démarche de repenser le fonctionnement des organismes dans leur configuration actuelle afin d'en identifier les points bloquants notamment sur le plan politique. Enfin, on constate une part croissante des facteurs juridiques dans le règlement des crises récentes. En effet, les interventions se font désormais le plus souvent dans un cadre juridique strict et contraignant avec notamment le développement du nouveau concept juridique que représente le «droit d'ingérence», enjeu supplémentaire conditionnant le fonctionnement des organisations de sécurité et de défense.

124 - Enjeux stratégiques.

Enfin, la sécurité européenne à l'aube du XXI^e siècle passe par deux difficultés qui constituent autant d'enjeux délicats à traiter : d'une part, la problématique de la définition d'un tracé de la zone de responsabilité et d'intérêt européenne et d'autre part les modalités de coopération des différentes organisations entre elles.

En effet, on conviendra aisément que les questions de sécurité ont une portée qui de plus en plus dépasse le cadre purement géographique des Etats eux-mêmes, comme on peut le constater en Bosnie, en Macédoine, au Soudan ou au Zaïre. A ce propos, se pose de façon accrue la problématique de la définition respective des zones de responsabilité et surtout d'intérêt du système de sécurité européen. Au-delà de la difficulté qu'il y a à définir un tracé purement géographique à ces deux aires, il y va du format des différentes organisations de la place à accorder en leur sein, à des Etats non européens, mais susceptibles de peser sur la sécurité européenne (certains Etats méditerranéens du Maghreb ainsi que les Etats asiatiques issus de l'ex-URSS).

Les enjeux de sécurité sont donc multiples et souvent de nature nouvelle. Ils justifient d'être pris en compte à leur juste valeur. Avant de vouloir aborder la difficile question de la conception d'un modèle de sécurité rénové pour le XXI^e siècle, il convient de dresser un rapide état des lieux des organisations de sécurité existantes. Ce état des lieux se caractérise par le passage d'une architecture de sécurité structurée à un système plus éclaté et moins cohérent.

13 - Passage d'une architecture de sécurité structurée à un système plus éclaté et moins cohérent.

131 - Etat des lieux du système de sécurité hérité de la guerre froide.

La fin de la guerre froide a légué un système assez structuré où chacune des organisations répondait à une vocation particulière et pouvait se situer, en raison de sa nature, sa composition et son rôle, dans une constellation relativement ordonnée. On pouvait alors distinguer les organisations de sécurité à vocation politique et de coopération (ONU, CSCE, Conseil de l'Europe), des organisations de défense (Pacte de Varsovie, OTAN, UEO) et des initiatives de coopération voire de fédération ou de confédération régionales (COMECON, CEE).

Ainsi, en ce qui concerne les organisations de sécurité, l'ONU est l'organisation mondiale de tutelle où presque tous les Etats du monde étaient représentés, les protagonistes de la guerre froide se retrouvant au Conseil de sécurité. Le but initial qui avait prévalu à sa création était : «Le maintien de la paix et de la sécurité internationale, la coopération pour le développement économique et social de tous les peuples et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, enfin favoriser le désarmement et la réduction des armements». L'ONU était théoriquement un organisme décidant du droit.

La CSCE, quant à elle, avait été conçue en 1975 sur l'initiative de l'URSS comme un forum interétatique destiné à privilégier le dialogue et la coopération sur la totalité du spectre de la sécurité d'une Europe vue au sens large. La première règle de cette conférence est que tous les membres y participent en tant qu'Etats souverains et indépendants et dans des conditions de pleine égalité.

Le Conseil de l'Europe a été créé en 1949 dans le but de réaliser une union plus étroite entre ses membres et promouvoir les idéaux et principes démocratiques qui sont leur patrimoine commun et favoriser leur progrès économique et social dans un cadre paneuropéen. Il a affiché notamment au cours de la guerre froide une vocation particulière dans le domaine des droits de l'Homme.

Les organisations de défense en Europe à la fin de la guerre froide pouvaient se résumer après la dissolution du Pacte de Varsovie, à l'OTAN et à l'UEO.

L'OTAN créée, dans une optique défensive en 1949, afin de sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires, conformément aux principes de la Charte des Nations-Unies est sortie victorieuse de ce conflit virtuel et auréolée d'un prestige évident car elle pu s'affirmer comme la seule organisation efficace et crédible. Pour autant sa structure et ses concepts d'emploi devenaient caducs exigeant d'être repensés.

L'UEO a été créée en 1948 afin de rechercher une communauté d'intérêts, une union en vue de hâter le redressement économique de l'Europe, puis a été rénovée en 1954, après l'échec de la CED afin de promouvoir l'unité et encourager l'intégration progressive de l'Europe en coordination avec l'OTAN pour ce qui est des questions militaires. Très tôt concurrencée par l'OTAN, son rôle a été mineur jusque vers 1988, date à partir de laquelle elle a retrouvé une certaine finalité dans le cadre de la construction européenne. En matière de coopération économique et politique il faut citer la CEE, qui fut jusqu'au début des années 1990, l'institution sur laquelle reposa la construction européenne avant que ne lui succède l'Union européenne après la ratification du traité de Maastricht en 1991.

Tel était l'état des lieux du système de sécurité européen au début des années 1990, à la fin de la guerre froide. Caractérisé par la logique binaire qui avait prévalu à l'époque, ce système structuré et globalement cohérent tant sur le plan géographique qu'institutionnel avait, avec succès, prouvé son efficacité au cours du demi-siècle qui venait de s'écouler. Pour autant, ces années ont suffi pour changer la physionomie du panorama de la sécurité en Europe.

132 - Une situation désormais difficile à gérer et peu cohérente.

En effet, les événements politiques, économiques, militaires de ces dernières années ont singulièrement modifié l'organisation générale de la sécurité européenne qui apparaît aujourd'hui comme désormais redondante et désorganisée, comme le laisse apparaître le nouvel état des lieux qui va suivre.

Pour ce qui est des organisations de sécurité, il convient de remarquer en premier lieu, la transformation de la CSCE en OSCE destinée à revitaliser cette organisation en vue de lui faire jouer un plus grand rôle sur le plan de la sécurité européenne. A ce sujet, la déclaration de Budapest en 1994, stipule que « l'OSCE se donne un rôle central dans la construction d'une communauté unie et libre où règnent la stabilité et la sécurité. l'OSCE est la structure de sécurité qui englobe tous les Etats de Vancouver à Vladivostok. Les Etats qui la composent sont déterminés à lui donner un nouvel élan politique, afin de lui permettre ainsi de jouer un rôle clé pour faire face aux défis du XXI^e siècle. Elle est la seule organisation qui ait une vocation pluridisciplinaire, embrassant l'ensemble des éléments d'une politique de sécurité».

Si les textes sont séduisants, les faits incitent à la prudence, d'une part en raison des faiblesses démontrées par l'organisation, et d'autre part en raison de l'application de son mode de fonctionnement par les différents membres.

En effet, son statut fait d'elle un forum et non pas une institution à part entière au même titre que d'autres organisations internationales. De plus, les textes qui en sont issus n'ont pas le statut juridiquement contraignant des traités. Enfin, le consensus requis pour arriver à un accord affadit le contenu des décisions prises.

Par ailleurs, s'opposent deux conceptions antagonistes. D'une part, la Russie souhaiterait voir l'OSCE jouer un rôle politique plus fort, à l'échelle Européenne, un peu à l'instar de l'ONU, susceptible de mandater des organisations de défense telles que l'OTAN ou l'UEO pour le règlement de crises en Europe. D'autre part, les Etats-Unis y sont totalement hostiles dans la mesure où un alourdissement du statut de l'OSCE ne ferait qu'amoindrir le rôle de l'OTAN.

Au demeurant, il faut rappeler l'efficacité de l'OSCE en tant que tribune européenne, d'observatoire, en matière de problèmes de sécurité et de maîtrise des armements (traité FCE et mesures de confiance et de sécurité).

L'état des lieux, en ce qui concerne la définition et le fonctionnement des organisations de défense est encore plus mitigé, dans la mesure où prédomine le sentiment d'une regrettable redondance et des institutions et de leurs domaines de compétence.

L'OTAN à ce sujet est caractéristique. Elle dispose au même titre que l'OSCE, de comités divers traitant de questions politiques, économiques, culturelles, de maîtrise des armements, de prolifération, d'environnement etc... Ce faisant, chaque organisation traite des différents aspects de la sécurité avec inévitablement une vision politique et stratégique différente. Ce phénomène ne fait que contribuer à compliquer la gestion des problèmes de sécurité, et accroître le manque de «lisibilité» du système de sécurité européen. Au demeurant, ces dernières années ont été marquées par la volonté de l'OTAN de s'adapter au nouveau contexte géopolitique et stratégique, d'une part en rénovant ses structures, ses procédures et sa doctrine d'emploi et d'autre part en prenant sa place dans le règlement de la crise yougoslave dans le cadre de l'IFOR. Enfin consciente de la nécessité de s'ouvrir à l'est, elle a développé le Partenariat pour la paix (PP.) ainsi que le Conseil de Coopération Nord-Atlantique (CCNA), tout en envisageant un statut particulier pour la Russie. Notons au passage le statut particulier de la France, qui, bien que membre de l'alliance, n'appartient pas encore à sa structure intégrée. La multiplication des statuts et des structures transitoires ainsi que la perspective d'un élargissement de grande envergure ne font que contribuer à rendre relativement opaque le dispositif de sécurité européen.

Ce dernier s'assombrit encore dès lors qu'on le place dans le contexte de la construction européenne. En effet, force est de constater que malgré la création de l'Union européenne (UE) suite au traité de Maastricht qui consacrait une Europe économique, monétaire et partiellement politique, il n'en demeure pas moins que cette dernière constitue la pierre d'achoppement dans le cadre de l'élaboration d'un modèle cohérent de sécurité européen. Car au-delà des institutions politiques et des constructions de défenses existantes, il manque encore à l'Europe une «politique étrangère et de sécurité commune» (PESC), point de départ d'une véritable politique de défense commune. A ce sujet, les principales puissances de l'UE se déchirent, la France et l'Allemagne y étant favorables voyant dans l'UEO le moyen susceptible de concrétiser «l'identité européenne de sécurité et de défense» (IESD), le Royaume-Uni étant opposé à ce que l'UE dispose de quelque compétence en matière de politique étrangère, notamment par le biais de l'UEO.

A propos de l'UEO, il faut remarquer le rôle grandissant qui lui a été donné par le biais du traité de Maastricht, pour traiter des questions de défense. La création d'une cellule de planification, du Centre d'exploitation satellitaire de Torrejon et de l'Institut d'études politiques confirment cette tendance. On peut également retenir diverses initiatives dans le domaine de la coopération en matière d'armements avec le Groupe d'Armement de l'Europe Occidentale (GAEO) et le groupe d'application «Ciel ouvert». Bien qu'on ne puisse accuser l'UEO de redondance avec l'OTAN, puisque elle est supposée conduire des opérations soit dans le cadre de l'OTAN soit sous mandat ONU, avec ou sans moyens de l'OTAN, il n'en demeure pas moins qu'elle traite de questions qui dépassent parfois la sphère de la défense.

La conception de l'IESD qui divise et les membres de l'UEO et ceux de l'UE, sans parler de ceux de l'OSCE, accentue la complexité de l'approche de la question de la sécurité européenne.

La complexité s'accroît au fur et à mesure que les Etats de l'ex-URSS, soit à travers la CEI, soit isolément, se démocratisent et cherchent à rejoindre les organisations de sécurité et à participer à la construction européenne. Se multiplient alors des initiatives, unilatérales comme celle du «Pacte de Stabilité pour l'Europe» de M. BALLADUR, bilatérales comme la déclaration de Nuremberg de décembre 1996 entre la France et l'Allemagne, ou multilatérales comme la création du groupe de Viesegrad regroupant des Etats cherchant à adhérer à l'UE via l'OTAN.

Enfin, la difficulté à élaborer un modèle cohérent de sécurité en Europe atteint son paroxysme dès lors que l'on confronte les listes des membres adhérents aux différentes organisations. Alors que siègent dans les mêmes institutions des Etats neutres et des Etats membres de l'OTAN, des Etats ayant des conceptions totalement différentes sur la vocation même de l'institution, que certains ont même de graves différends territoriaux, on peut légitimement se demander comment envisager leur élargissement au risque de détruire ce qui apparaît déjà comme un édifice fragile.

Pour conclure, le panorama du dispositif de sécurité européen complexe mais structuré à l'époque de la guerre froide prend aujourd'hui la forme d'une constellation un peu anarchique de planètes dont les orbites ne sont pas régulières. L'enjeu premier du modèle de sécurité du 21 siècle passera par un «dépoussiérage» de toutes ces structures souvent redondantes et par une redéfinition de leur domaines de compétence ainsi que de leurs zones d'influence.

II - UNE RATIONALISATION DU SYSTEME DE SECURITE S'IMPOSE.

A partir de ce constat, il apparaît que les institutions de sécurité et de défense européennes, héritées de la guerre froide, ne sont plus adaptées à la nouvelle donne internationale. D'ailleurs, peut-on encore parler d'organisations de défense, lorsque l'OTAN et l'UEO veulent de plus en plus se prévaloir d'une vocation sécuritaire ? Aussi, puisqu'il est admis que chaque organisation a son importance et qu'aucune ne peut avoir de prééminence sur l'autre, un «dépoussiérage» s'impose. Il faut donc redéfinir les statuts et les règles d'appartenance aux organisations par rapport aux projets ayant présidé à leur élaboration, éviter les redondances dans leurs missions et coordonner plus étroitement leur action dans le nouveau modèle de sécurité du XXI^e siècle.

21 - Il faut revoir les statuts et les règles.

211 - L'OSCE, institution européenne.

L'éclatement de l'URSS a engendré une kyrielle d'États (Kazakhstan, Ouzbékistan, ...) qui, de droit, sont devenus membres de l'OSCE, bien que géographiquement n'appartenant pas à celle-ci. Si le travail de l'organisation en matière de maîtrise des armements et de désarmement (accords FCE, MDCS) dépasse largement les frontières, d'ailleurs mal définies, du vieux continent, un consensus sur les droits de l'Homme semble plus délicat à obtenir entre des peuples aux civilisations si différentes. De plus, le vote au consensus fait qu'un pays non européen peut bloquer ou entraver une décision touchant directement l'Europe continentale. Le problème ne se pose pas avec les États-Unis et le Canada, qui, bien que non européens, ont une culture semblable à la notre. Le

peu d'influence de l'OSCE dans le règlement des affaires du Caucase en montre les limites.

On pourrait donc imaginer au sein de l'OSCE un sous-ensemble régional, regroupant les pays d'Asie centrale, qui aurait vocation à prendre en compte les problèmes de cette partie du monde et regrouperait tous ces pays non européens. La Russie pourrait appartenir à la fois à l'OSCE et à ce sous-ensemble. Cette idée de «revitalisation» des forums de sécurité, comme l'OUA en Afrique, a déjà été avancée. Elle a peu progressé mais cela permettrait indéniablement de revaloriser aussi le rôle de l'ONU, en tant que coordinateur des instances régionales de sécurité, celles-ci traitant en priorité les litiges et les conflits.

Surtout, il serait souhaitable que tous les États membres de l'OSCE signent les accords FCE. Les signataires ne sont actuellement que trente sur les cinquante-quatre États membres.

212 - L'UEO et l'UE.

De même, les relations au sein de l'UEO doivent être clarifiées. Les progrès remarquables de cette organisation depuis la fin de la guerre froide ont réveillé «la Belle au bois dormant», peut-être de façon désordonnée. Les quatre statuts différents (membres, observateurs, associés partenaires, membres associés) entraînent des réunions à géométrie variable de dix à vingt-huit qui ne peuvent se traduire par une vision cohérente de la sécurité européenne. Il faudrait donc, dans le cadre d'un élargissement de l'UE que tout nouveau membre soit automatiquement ou obligatoirement membre de l'UEO.

Ainsi il serait souhaitable que les neutres (Autriche, Finlande, Irlande, Suède) revoient leur position, tant il est vrai que le simple fait d'appartenir à une union économique, qui à terme se veut politique, est déjà une atteinte implicite au statut de neutralité.

La CIG actuelle, où se joue le devenir de l'Europe politique doit aussi aboutir à un échéancier plus contraignant. Le deuxième pilier de Maastricht propose «la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune» (article J-4-2). Il serait souhaitable que la CIG débouche sur un projet moins évasif, de façon à concrétiser la PESC.

Pendant la CIG de Turin, doit être réexaminé le vote à la majorité qualifiée au sein du conseil des ministres et révisée la pondération des votes entre «grands» et «petits» États-membres. Ce réexamen du processus décisionnel est capital aussi en matière de politique de sécurité. Sans le Royaume-Uni, il ne peut y avoir de Politique Etrangère et de Sécurité Commune, de même sans une intégration de l'UEO à l'UE. Il faut donc avancer l'intégration de l'UEO, au besoin sans les Britanniques, comme en matière de monnaie commune, tout en leur laissant la possibilité d'adhérer à terme. Au statut de l'unanimité, il faut préférer celui de la majorité qualifiée sans possibilité de blocage, celui du «consensus moins un» ou celui de «l'abstention positive». Aucun pays ne devant être forcé à intervenir contre son gré, les missions dites de PETERSBERG se prêtent admirablement bien à ce genre de processus. Une fois donc les Européens d'accord, quelles pourraient être les relations entre l'OTAN et l'UEO ?

213 - L'UEO et l'OTAN.

Le conflit bosniaque a montré les limites de l'Europe en matière de consensus, avec la reconnaissance hâtive de la Bosnie-Herzégovine par l'Allemagne, et de capacité d'action, avec le règlement de la crise par l'IFOR. Si l'émergence d'une IESD est admise par les États-Unis, si le principe d'un adjoint européen du SACEUR (deputy SACEUR) l'est aussi, il importe d'éviter que l'UEO et l'OTAN fassent double emploi.

Une solution à ce dilemme passerait par l'établissement d'un statut privilégié de l'UEO au sein de l'OTAN. Des avancées significatives ont été obtenues avec l'accord sur la création dans les états-majors interarmées de l'OTAN de Groupements de Forces Interarmées Multinationaux (GFIM) propres à l'UEO. Il paraît opportun de poursuivre dans cette voie, en intensifiant la coordination entre les deux organisations.

Dans ce cadre, il est primordial aussi pour l'UEO de pouvoir disposer dans l'avenir de ses propres moyens d'observation satellitaire. Cela lui permettrait de négocier en meilleure position avec les États-Unis l'utilisation de leur moyens de renseignement d'origine satellitaire.

Ainsi, sans une clarification de la place et du rôle de chacune des organisations, une politique de sécurité européenne aura du mal à émerger, et la concurrence OTAN-UEO risquerait d'affaiblir les deux organisations, voire faire disparaître l'UEO. Au niveau européen, il s'agit donc d'essayer d'éviter les redondances entre les organisations.

22 - Eviter les redondances.

S'il n'est pas possible de supprimer les institutions existantes, il faut néanmoins admettre que certaines d'entre elles peuvent et doivent à terme fusionner avec d'autres pour rendre une visibilité à l'architecture européenne de sécurité et éviter, par leur interdépendance qu'un État bloque dans une organisation ce qu'il a autorisé dans une autre.

221 - Le Conseil de l'Europe (CE) par rapport à l'OSCE.

Comme on a pu le constater dans l'état des lieux du système de sécurité, hérité de la guerre froide, les deux organisations, OSCE et CE, ont sur certains points des buts similaires.

Deux voies pourraient donc s'ouvrir au CE : soit fusionner à terme avec l'OSCE pour en devenir l'organe de mise en oeuvre d'une aide juridique (à l'image du programme DEMOSTHENE visant à aider les PECO à appliquer leurs réformes constitutionnelles, législatives et administratives), soit redéfinir son rôle.

En effet, le CE est intéressant car ses membres sont uniquement européens, à l'inverse de l'OSCE. Il pourrait donc devenir soit l'organe européen de cette dernière, soit un forum de discussion des minorités européennes. En effet, la plupart des conflits sont aujourd'hui des guerres intra-étatiques entre des minorités ethniques, qui n'ont aucune représentation internationale et n'ont donc d'autre moyen d'expression que la violence.

Il ne semblerait donc pas utopique d'orienter le Conseil de l'Europe vers une voie de conciliateur en lui confiant les prérogatives du Commissariat pour les minorités nationales de l'OSCE.

222 - Le futur Conseil du Partenariat Atlantique (CPA) ne doit pas concurrencer l'OSCE.

Le CCNA avait pour objectif d'établir une base institutionnelle de consultation et de coopération dans les domaines sécuritaires. Son oeuvre marquante et vitale a été le Partenariat Pour la Paix (PPP-PFP en anglais) qui a rassuré et donc stabilisé les pays de l'Europe de l'Est. Indispensable pour l'élargissement de l'OTAN à l'est, il «contribue de plus en plus à la sécurité et à la stabilité européennes en approfondissant l'interaction et en développant des approches communes» (communiqué de presse M-NAC-1 (96)).

Le CPA, pouvant regrouper dans l'avenir le CCNA et le PPP, risque de faire double emploi avec l'OSCE. en effet, un élargissement de son champ d'action au-delà de la seule coopération militaire concurrencerait l'action de l'OSCE dans les domaines économique, social, écologique, de maîtrise des armements et de prévention des conflits. Son rôle devrait donc se limiter à la stricte coopération militaire.

223 - Le groupe de Viesegrad pourrait, à terme, disparaître.

Enfin, le groupe de VIESEGRAD a pour objectif la recherche de solutions concertées dans les domaines de l'économie, de la protection de l'environnement et de la politique de sécurité et de défense. Une fois membres de l'OTAN et de l'UE, ses pays fondateurs seront vraisemblablement amenés à le dissoudre puisque «le groupe de VIESEGRAD n'existera plus, lorsque nos quatre pays auront été admis à l'Union européenne» (interview du président hongrois Arpad GÖNCZ au journal polonais Zycie WARSZAWY du 25 mai 1995).

Une fois les rôles des institutions européennes de sécurité clarifiés, il s'agit maintenant, dans l'esprit du sommet de LISBONNE (2-3 décembre 1996) de coordonner leur action pour éviter la redondance.

23 - Une coordination plus étroite.

231 - La coordination OTAN-UEO.

Jusqu'à présent développées plus comme concurrentes que comme complémentaires, l'UE/UEO et l'OTAN doivent apprendre à travailler ensemble.

Il est symptomatique de noter, en dépit de notables progrès, que les travaux de l'UEO sont déconnectés très souvent de ceux de l'OTAN. Ainsi, les réunions sont séparées dans le temps, empêchant toute synchronisation entre les vues des deux organisations. Il serait souhaitable aussi que le secrétaire général de l'UEO soit membre de droit du Conseil Nord-Atlantique (CNA) et y assiste, de même qu'il soit partie prenante de la PESC. On a beaucoup parlé d'un «Monsieur PESC», sorte de «super-ministre» de la défense européenne, mais ne devrait-on pas déjà faire des réunions au sommet de l'UEO au niveau des ministres de la défense, événements apparemment normaux, mais qui n'ont encore jamais eu lieu ? De plus, la durée de la présidence, actuellement fixée à six mois, devrait être prolongée pour donner le temps aux réformes de s'accomplir.

Dans le partage des responsabilités évoqué plus haut, les Européens doivent être en mesure d'assumer seuls la responsabilité d'une crise en Europe, à laquelle les Américains ne voudraient prendre part. Ceci implique une étroite coordination et un dialogue permanent dans le processus de planification avec éventuellement une fusion du comité des plans de l'UEO avec le Defense Planning Committee (DPC), voire du conseil de l'UEO avec le Conseil Nord-Atlantique. Seulement dans un tel contexte de coopération l'expression de «pilier européen» de l'Alliance trouverait tout son sens. Parallèlement, les

Européens doivent, dans un souci de coordination, être associés étroitement à l'élaboration de la «Charte» avec la Russie, pour éviter qu'une fois de plus, comme au temps de la guerre froide, États-Unis et Russie s'accordent sans consulter l'Europe.

La coopération doit aussi concerner les États baltes, l'Ukraine et la Biélorussie. Il apparaît probable que ces pays ne rejoindront ni l'OTAN, ni l'UEO. Il s'agit donc de ne pas les abandonner comme cordon sanitaire entre l'Europe et la Russie, mais de les associer étroitement à sa sécurité au sein de l'OSCE, dans le cadre des nouveaux accords FCE, et du CCNA, par des traités de non-agression et une aide économique, voire militaire, en liaison avec la Russie.

232 - La coopération des industries d'armement.

Une Europe de la sécurité doit s'inscrire aussi dans un programme de coopération en matière d'armement. L'UEO a déjà accompli de notables efforts avec le Groupe d'Armement de l'Europe Occidentale (GAEO) et le programme Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement (OCCAR), mais cette coopération doit se poursuivre, y compris avec les pays de l'Europe de l'est et ceux de la périphérie de l'Europe pour garantir une autonomie de décision face à la concurrence nord-américaine.

De même, les Européens doivent poursuivre un programme spatial et le développement de moyens de transport stratégique pour pallier un éventuel désistement des États-Unis.

233 - Le retour de la France dans l'OTAN.

Enfin, la coopération et la cohérence prônée semble imposer que la France revienne dans l'OTAN. Une Europe de la défense ne pouvant se bâtir hors de cette organisation, il faudrait qu'elle soit rénovée pour accueillir la France à un niveau digne de son rang. Ceci amènera certainement la France à faire de son côté quelques concessions. En effet, même s'il faut renoncer à un commandement sud, il importe de ne pas manquer le rendez-vous de l'Histoire. Quant à la «dissuasion concertée», nous préférons taire le problème pour le moment. La décision d'engagement d'une telle arme ne se partage pas. Soit l'arme nucléaire européenne restera française ou britannique, soit pour intégrer l'Europe, il faudra que celle-ci ait atteint un niveau d'intégration politique, qui ne semble pas encore proche.

Cette classification des organisations et statuts s'impose. Elle peut paraître utopique pour le moment, mais constituera un passage obligé pour aboutir à une Europe fiable de la sécurité au XXI^e siècle. Paradoxalement, alors que toute menace existentielle a disparu, la sécurité devient un élément central de l'Europe future, que la dynamique économique ne suffira pas à élargir, voire à consolider. Si l'Europe politique ne parvient pas à se construire, il n'y aura jamais de PESC, jamais d'Europe de la défense. Victime de ce «syndrome japonais», elle serait appelée à décliner. C'est pourquoi, dans l'immédiat, la seule organisation qui puisse l'amener à dépasser ses incertitudes et ses égoïsmes nationaux, puisque jouissant d'un certain consensus, est l'OTAN. Qu'on le veuille ou non, elle est un point de passage obligé.

III - UNE OTAN RÉNOVÉE, CADRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'IESD, POURRAIT CONSTITUER LA PIÈCE CENTRALE DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ.

Le futur système de sécurité européen semble s'orienter vers une constellation d'organisations internationales et d'accords multilatéraux. Une rationalisation de ce

système permettrait, comme nous l'avons vu, une meilleure compréhension de son fonctionnement, en lui assurant une certaine cohérence. Mais toute architecture, fût-elle une constellation, a besoin de trouver un équilibre. Cet équilibre permet aux composantes et aux ensembles du système d'occuper la place qui leur revient et de jouer leur rôle au sein de la structure, en se repérant les uns par rapport aux autres. Il paraît donc indispensable de disposer d'une pièce centrale, d'un noyau, qui constituerait le point sur lequel toutes les forces divergentes, qui traversent le système de concertation et de coopération en matière de sécurité en Europe, pourraient converger pour finalement assurer l'équilibre général et la cohérence du système.

L'OTAN rénovée, cadre du développement d'un véritable pilier européen, pourrait s'imposer comme cette pièce centrale du futur système de sécurité en Europe. En effet, l'Alliance reste la seule organisation militaire crédible en Europe. Elle a su confirmer récemment cette crédibilité en faisant preuve d'un dynamisme qui manque cruellement à d'autres organisations telles que l'OSCE ou même l'Union européenne. Ce dynamisme s'est traduit essentiellement par une volonté d'adapter rapidement les structures et la stratégie au nouveau contexte européen. Le succès de l'IFOR en ex-Yougoslavie n'est en fait que le reflet le plus visible de l'évolution dynamique de l'Alliance. Aujourd'hui, qu'on le déplore ou non, l'essentiel des discussions sur le système futur de sécurité européen semble centré sur l'OTAN. L'Alliance peut même donner le sentiment d'avoir confisqué le débat. Elle a pris un tel poids, que nul État, membre ou pas, nulle organisation de défense ou de sécurité, n'échappe à la question de sa propre position par rapport à elle. C'est par sa « densité », facteur à la fois d'attraction et d'équilibre, que l'OTAN pourrait s'imposer comme structure centrale du futur système de sécurité européen.

L'Alliance présente trois caractères qui en feraient un acteur potentiellement incontournable. Elle constitue tout d'abord la seule structure qui peut garantir le maintien du lien transatlantique ; ensuite elle semble en mesure de s'imposer comme le point de repère central possible, l'interlocuteur privilégié virtuel des autres acteurs de la sécurité européenne ; enfin, elle pourrait constituer le point de passage obligé pour l'émergence et l'affirmation en son sein d'une structure européenne de sécurité, bras armé de la PESC d'une Europe politique potentielle.

31 - Seule l'OTAN peut garantir le maintien du lien transatlantique.

L'OTAN est en effet la seule structure qui peut garantir le maintien du lien transatlantique. Celui-ci constitue, aux yeux de nombreux pays européens, la condition *sine qua non* de la sécurité du continent. Les raisons peuvent en être des liens historiques, la reconnaissance pour le rôle joué par les États-Unis pendant et après la Deuxième Guerre Mondiale, ou encore un calcul d'intérêts, qui consiste à confier la défense de son territoire à un autre, ce qui évite les efforts budgétaires. Que cela plaise ou non, les États-Unis sont considérés depuis la Deuxième Guerre Mondiale comme un acteur majeur de la sécurité européenne. La victoire de l'Ouest à l'issue de la Guerre froide et le rôle joué par les États-Unis dans le règlement de la crise yougoslave n'ont fait que confirmer cette donnée, qui désormais semble incontournable.

Les États-Unis représentent par ailleurs la meilleure garantie actuelle de stabilité dans des zones européennes où de forts antagonismes subsistent. Par exemple, l'antagonisme séculaire entre la Grèce et la Turquie, toutes les deux membres de l'OTAN, n'a débouché sur aucun affrontement récent, uniquement grâce au poids stratégique des États-Unis dans la région.

Le maintien du lien transatlantique s'impose donc tant qu'il n'y aura pas une structure de sécurité paneuropéenne disposant de moyens de décision et d'intervention. Aussi ce maintien est-il souhaité par tous les pays européens, même la France, sauf la Russie.

Ce lien transatlantique n'existe véritablement qu'à travers l'OTAN. Certes les États-Unis sont présents au sein de l'OSCE, mais le lien transatlantique ne se ressent véritablement que par la présence de troupes américaines sur le territoire européen, et la prise de responsabilités d'officiers américains au sein d'états-majors conjoints. Bien entendu, la question du poids de ce lien au sein de l'Organisation est posée. Ainsi, l'organisation future devra-t-elle assurer une meilleure répartition des responsabilités, davantage en faveur des Européens dans les structures militaires. Mais aujourd'hui, seule l'OTAN permet cette présence américaine sur le sol européen ; seule l'OTAN garantit le maintien du lien transatlantique. De ce fait elle pourrait devenir une institution-clé du futur système de sécurité européen, qui ne saurait se concevoir sans ce lien transatlantique.

32 - L'OTAN : possible point de repère central des autres acteurs de la sécurité européenne.

L'OTAN semble aussi en mesure de s'imposer comme le point de repère central, comme la seule organisation de défense et de sécurité, qui puisse se poser comme interlocuteur valable pour les autres acteurs de la sécurité européenne, que sont la Russie, les PECO, et l'OSCE.

La Russie est une grande puissance et, en tant que telle, doit être traitée avec considération. Pour traiter avec elle, il est indispensable de lui fournir un interlocuteur d'un poids stratégique identique. Cela participe à la considération qui doit lui être portée, et cela doit la rassurer sur le caractère effectif des décisions prises conjointement, concernant la sécurité du continent. L'Europe ne dispose pas encore d'une stature politique lui permettant d'occuper cette place, aussi les États-Unis ont-ils longtemps joué ce rôle, soit unilatéralement, soit au sein de l'OTAN. Mais aujourd'hui, la plupart des pays européens souhaitent participer directement au dialogue avec la Russie, sans être devancés par l'allié nord-américain.

L'OSCE ne peut prétendre devenir le théâtre de l'établissement d'une telle relation privilégiée. D'une part, son action se déroulant en dehors des alliances militaires, la Russie négocierait alors avec d'autres États individuels. Ceci irait à l'encontre du souhait de lui fournir un seul interlocuteur de même poids stratégique. D'autre part, la présence d'États d'Asie centrale, peu concernés par la sécurité en Europe centrale et orientale, conjuguée à la règle du consensus pour l'adoption des décisions, présenterait le risque d'affadir le contenu de celles-ci, et de les rendre inefficaces aux yeux des Russes ; de plus, les préoccupations de la Russie en matière de sécurité en Europe, demeurent principalement orientées vers l'OTAN et les PECO.

Une OTAN rénovée, comportant un pilier nord-américain et un pilier européen, pourrait constituer un interlocuteur respectable pour les Russes. Une relation privilégiée, à travers l'établissement d'une charte entre la Russie et l'Alliance, serait, semble-t-il, la meilleure méthode de conforter celle-ci dans son sentiment de grande puissance et de la rassurer.

L'OTAN paraît être aussi la seule organisation en mesure de gérer et d'arbitrer l'évolution des PECO en matière de sécurité. Consciente des aspirations de nombre d'entre eux à la rejoindre, et soucieuse de prévenir l'instabilité potentielle dans cette partie du continent, elle a su mettre en place les structures de dialogue que sont le PPP et le CCNA. Elle a aussi su faire évoluer sa stratégie en élargissant le champ de ses missions en Europe au

maintien ou au rétablissement de la paix. Confrontée d'un côté à la nécessité d'élargir le nombre de ses membres, pour rassurer les PECO les plus développés, en mal de sécurité, elle doit d'un autre côté ménager la Russie et ne pas lui laisser l'impression qu'un glacis inversé se constitue sur sa frontière occidentale. Seule l'OTAN semble en mesure de pouvoir jouer ce rôle de fédérateur et de conciliateur pour éviter l'émergence d'un vide stratégique entre l'Alliance et la Russie.

L'OTAN fait figure aussi de moyen d'action privilégié pour l'exécution des décisions de l'OSCE. Même si aucun lien de subordination n'existe et n'est souhaité entre les deux organisations, il est vraisemblable qu'une Alliance rénovée demeurera la structure militaire la plus à même de prendre à son compte les missions de maintien ou de rétablissement de la paix, souhaitées par les membres de l'OSCE.

L'Alliance semble donc bien en mesure de s'imposer comme l'interlocuteur central des autres acteurs du système de sécurité européen, que sont la Russie, les PECO, et l'OSCE. Cette caractéristique ne pourrait que renforcer la position de l'OTAN dans ce futur système.

33 - Une OTAN rénovée pourrait s'imposer comme point de passage obligé pour l'intégration européenne.

L'OTAN pourrait être appelée à devenir la pièce centrale de ce système de sécurité essentiellement parce qu'elle pourrait devenir le point de passage obligé pour l'émergence et l'affirmation en son sein d'une structure européenne de sécurité et de défense, bras armé de la PESC d'une Europe politique potentielle.

Le couple franco-allemand est depuis longtemps le moteur de cette volonté de développer une structure de sécurité attachée à l'Union européenne. Cette structure devrait, à terme, appliquer les mesures prises dans le cadre de la PESC, souhaitée par le traité de Maastricht.

Longtemps, la France a souhaité que l'UEO, déliée du lien transatlantique, devienne cette structure ; mais elle a dû faire face aux réticences ou au refus de ses partenaires européens. Le Royaume-Uni a toujours refusé de voir l'UEO jouer ce rôle, isolément ou au sein de l'OTAN. Cette attitude s'explique par l'opposition constante des Britanniques à la construction d'une Europe politique. D'autres pays, membres de l'Union européenne et de l'OTAN, dont l'Allemagne, n'imaginent pas de prendre la moindre distance par rapport au lien transatlantique. Par ailleurs, ils ont d'emblée reproché à la proposition française de favoriser une redondance dispendieuse des structures de commandement et d'action entre les deux organisations.

Aujourd'hui, la France a pris note des réticences de ses partenaires européens à construire une défense et une sécurité européennes hors de l'Alliance. Elle a modifié en conséquence sa position vis-à-vis de l'OTAN. Elle persiste néanmoins à considérer que le cadre OTAN n'est pas la meilleure solution pour l'IESD, même si c'est la plus probable.

Le sommet de Berlin en juin 1996 a consacré l'IESD au sein de l'Alliance comme son futur pilier européen, au côté du pilier nord-américain. Des études sont en cours, et le processus d'établissement de ce pilier est loin d'être achevé. Néanmoins, la direction est prise : malgré les préventions françaises, la majorité des États signataires du traité de Maastricht n'envisagent pas d'autre cadre que l'OTAN pour le développement de l'IESD. Or, la réalisation de cette IESD est primordiale pour la poursuite de la construction européenne, dont l'étape suivante pourrait être l'établissement d'une entité politique

européenne. La poursuite de l'intégration européenne devra-t-elle donc passer dans l'avenir par l'OTAN ?

Cela signifierait pour la France, la nécessité de redéfinir sa position par rapport à l'Alliance. Son rapprochement, amorcé en 1995, est intimement lié au projet de rénovation de l'Alliance. En particulier, la poursuite de ce mouvement vers un retour au sein de la structure militaire intégrée est conditionnée par l'aboutissement des discussions avec l'OTAN, et en particulier les Américains. Ces discussions portent sur la concrétisation de l'émergence d'un pilier européen au sein de l'Organisation.

Loin de contredire la décision de 1966 de quitter la structure intégrée, la position française conserve la même logique : la sécurité de l'Europe est l'affaire des Européens, et les relations avec les États-Unis doivent être des relations de coopération et non de tutelle. L'idée d'une responsabilité de l'Europe pour sa propre sécurité est toujours demeurée au cœur du projet français pour l'Europe. Aujourd'hui, cette idée doit s'affirmer, même si l'OTAN ne représente pas le cadre idéal aux yeux des Français. Le projet est d'aboutir, à terme, à l'autonomie politique et stratégique de l'Europe.

Cette idée d'un pilier européen de sécurité et de défense doit s'affirmer, car le contexte stratégique a changé par rapport à la période de la guerre froide. La menace majeure, qui pouvait justifier aux yeux de certains la place prépondérante des États-Unis, a aujourd'hui disparu. Le continent européen est maintenant confronté à des crises ou des conflits qui ne peuvent menacer que sa stabilité interne. Les Américains l'ont très bien compris en ramenant l'effectif de leurs troupes en Europe à environ 100 000 hommes. Par contre, ils conservent, *grosso modo*, les mêmes postes de responsabilité au sein de l'OTAN. Sur ce point, la position de la France est claire : l'affirmation d'une identité européenne de sécurité et de défense passe par une meilleure répartition des commandements en faveur des Européens ; en particulier, les commandements régionaux doivent être confiés à des Européens. La France milite, en effet, pour que les Européens aient à tout moment, au niveau régional, le contrôle de leurs forces, *a fortiori* s'il faut mener une opération OTAN sans les États-Unis. L'attribution du commandement sud (AFSOUTH) à un général ou à un amiral européen constitue actuellement la pierre d'achoppement des discussions en cours.

L'initiative européenne de sécurité et de défense doit aussi se concrétiser, car elle constitue la seule garantie de survivance d'une industrie d'armement européenne. L'Europe n'aura pas de défense si elle n'a pas une industrie de défense capable de concevoir et de fabriquer la totalité des moyens qui lui sont nécessaires, et compétitive au plan international. L'affirmation d'un pilier européen au sein de l'OTAN devrait fournir des débouchés aux industries d'armement européennes, à condition que celles-ci se regroupent dans des alliances pour faire face à la concurrence internationale, en particulier américaine. La concrétisation de ce pilier européen au sein de l'OTAN comporte un enjeu économique considérable, qui conditionne un autre enjeu plus important : celui de l'indépendance de l'Europe dans le domaine de l'armement.

L'intransigeance de la France, dans les discussions qu'elle mène avec les États-Unis, n'a d'autre motif que sa volonté de voir l'OTAN se rénover pour permettre à l'IESD de se concrétiser en pilier européen de l'Alliance. C'est à cette seule condition que la France poursuivrait son rapprochement de l'Alliance.

Si les discussions aboutissaient à la satisfaction des souhaits français, l'OTAN prendrait alors une dimension nouvelle, qui ferait d'elle le point de passage obligé pour l'affirmation d'une structure européenne de sécurité au sein de l'Union européenne. L'OTAN pourrait

alors prétendre à devenir le cadre d'action d'une politique étrangère de sécurité collective d'une possible Europe politique. Cette position particulière ne pourrait que renforcer la place centrale de l'Alliance dans le futur système de sécurité européen.

CONCLUSION

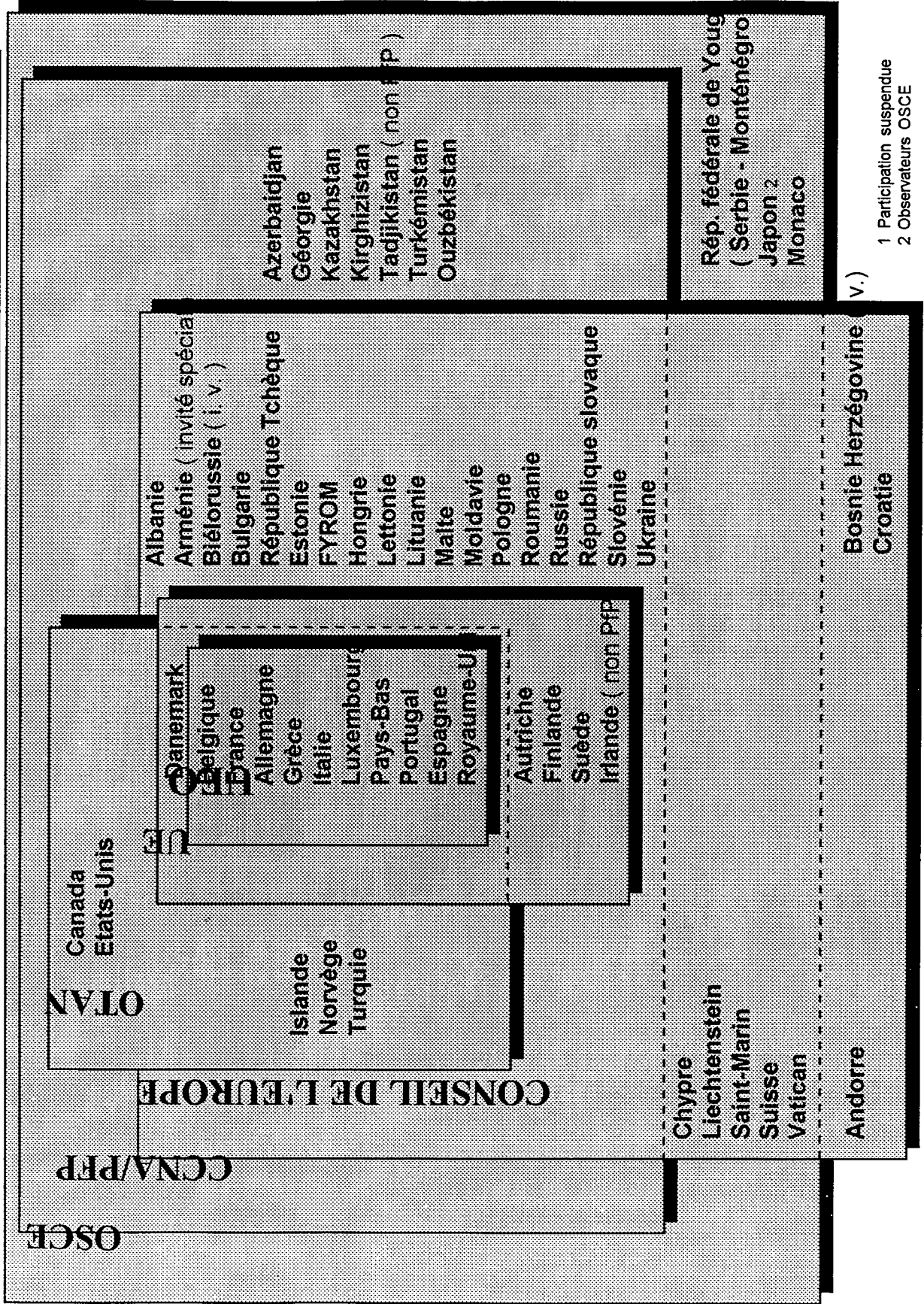
Ainsi, l'Europe sort profondément affectée par les bouleversements stratégiques de cette fin de siècle. Le futur modèle de sécurité pour le XXI^e siècle passerait inéluctablement par une rénovation des organisations existantes, ainsi que par une rationalisation de l'architecture d'ensemble. Au centre de celle-ci, l'OTAN rénovée représenterait le pôle de cohérence, seul capable de susciter l'adhésion de tous les États d'Europe. Plus encore, elle constituerait le moyen incontournable de l'expression d'une IESD.

Dans ce cadre, l'émergence d'une structure européenne de sécurité subordonnée à l'Union européenne est un processus de longue haleine. L'OTAN semble dans l'immédiat pouvoir s'imposer comme le cadre permettant cette émergence ; le pilier européen deviendrait alors le pendant du pilier américain dans une même alliance. Mais à terme, cette structure européenne aurait vocation à dépasser le cadre de l'Alliance pour s'affirmer comme la représentation d'une Europe forte ; une Europe alliée des États-Unis, mais capable de mener par elle-même une politique de sécurité sur le continent, conforme à ses intérêts et à ses ambitions. Le modèle de sécurité pour l'Europe du XXI^e siècle pourrait donc, dans un premier temps, voir l'OTAN jouer un rôle central, puis, sous l'impulsion des pays européens les plus dynamiques, voir l'Union européenne prendre à son compte ce rôle central.

En tout état de cause, le mandat de la SFOR expire en juillet 1998. Il est d'ores et déjà acquis qu'à ce moment les élections en Bosnie-Herzégovine ne seront pas achevées. Comme les Américains ont l'intention de se désengager à cette date, la réaction des Européens, ou du «noyau dur» tant prôné dans une construction «à géométrie variable», joueront leur crédibilité à agir seuls alors.

L'idéal pour bâtir un modèle de sécurité aurait été de développer une coopération constructive conciliant les exigences nationales en supprimant les héritages d'un passé révolu, ce qui aurait redonné du poids, une vie, aux organisations existantes. L'OSCE semble l'organisation la plus appropriée. Son travail énorme (accords FCE, MDSC), même si médiatiquement il reste discret aurait pu la prédisposer à terme à être l'institution de la sécurité européenne, tant son discours semble novateur et exempt de toute notion militariste. Mais n'ayant rien à l'heure actuelle pour séduire les pays d'Europe de l'est, marqués par une culture militariste et en proie à un profond vide sécuritaire, il lui manque «le charme» de l'OTAN, qui apparaît comme la pièce centrale du futur système de sécurité.

ORGANISATION DE LA SECURITE EN EUROPE



1 Participation suspendue
2 Observateurs OSCE

Annexe 2

La place de l'OTAN rénovée dans le futur système de sécurité européen.

