

COLLÈGE INTERARMÉES
DE DÉFENSE



LES RELATIONS UNION EUROPEENNE – OTAN,

Une occasion de rénover le dialogue transatlantique ?

Mémoire de géopolitique

Du chef de bataillon Bertrand JORET

Dans le cadre du séminaire « Géopolitique de l'Europe et de ses frontières »

Directeur : Monsieur Pierre VERLUISE

MARS 2006

FICHE DOCUMENTAIRE

1. Les relations Union européenne – OTAN ; une occasion de rénover le dialogue transatlantique ?
2. 2006_mémoire géopol._relations UE-OTAN_Joret
3. Chef de bataillon, armée de terre, JORET Bertrand, France
4. 16 mars 2006
5. Division B, groupe B3
6. Mémoire de géopolitique
7. L'amélioration et le développement des relations entre l'UE et l'OTAN sont une condition nécessaire mais pas suffisante pour le renouvellement du dialogue transatlantique. Le cadre de l'OTAN, au-delà des intérêts que chacun peut en tirer est, en effet un préalable indispensable parce qu'il permet d'afficher une réelle volonté politique et parce qu'il se limite au domaine militaire. Pour autant, face aux enjeux sécuritaires actuels, les réponses à apporter ne peuvent être que politiques. L'OTAN, structure militaire ne pourra, à terme demeurer le cadre unique du lien transatlantique. L'UE pourrait représenter une alternative si elle en avait la volonté. Elle dispose déjà des moyens, pour renouveler le dialogue entre les deux rives de l'Atlantique.
8. Dialogue transatlantique, Union européenne, PESD, PESC, OTAN, transformation.

Les relations Union européenne – OTAN ; une occasion de rénover le dialogue transatlantique ?

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : L'OTAN : UNE ETAPE INCONTOURNABLE POUR RENOUVELER LE DIALOGUE TRANSATLANTIQUE

L'établissement et le partage de normes, une étape indispensable pour créer un réel partenariat.

Le défi capacitaire, ou comment combler le fossé qui sépare les deux rives de l'Atlantique.

Un contexte nouveau pour restructurer les relations Union européenne – OTAN.

DEUXIEME PARTIE : LE BLOCAGE POLITIQUE DES RELATIONS UNION EUROPEENNE – OTAN

La nouvelle dimension des enjeux sécuritaires ; la prééminence du facteur politique.

Les limites de la « politisation » de l'OTAN.

Les blocages politiques au sein de l'Union européenne.

Introduction

L'étude des relations entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE) apparaît délicate tant l'évolution de ces deux organisations est constante et profonde. Leur degré de maturation est différent. La Politique européenne de sécurité et de défense est née il y a six ans alors que l'OTAN a plus d'un demi siècle d'existence. Cette dernière connaît, par ailleurs une refonte importante depuis la fin de la guerre froide, en 1990. Le nouveau contexte qui se dessine semble marquer un tournant notamment de par son impact sur le dialogue transatlantique. Ce dernier reste difficile à appréhender. Il se développe en de multiples lieux. De tels cadres peuvent être permanents. On parlera alors de dialogue institutionnel. Ils peuvent être occasionnels, adaptés à un contexte particulier. On parlera ici davantage de dialogue bilatéral. Ces lieux sont multiples parce que la nature ainsi que les objectifs du dialogue sont divers.

Dans l'inconscient collectif, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord demeure le cadre privilégié si ce n'est unique du dialogue transatlantique dédié au domaine sécuritaire. Ainsi l'affirmation¹ du chancelier allemand Gerhard Schröder en février 2005 à Munich et les commentaires qui l'ont accompagné de part et d'autre de l'Atlantique ont fait sensation. Cette déclaration semble remettre en cause cette fonction de l'Alliance. Elle pose indirectement la question du rôle actuel de l'organisation.

La problématique des relations entre l'UE et l'OTAN recouvre dès lors un enjeu tout aussi important : celui des relations entre l'UE et les Etats-Unis. Si seul le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) peut sembler pertinent en vue d'une comparaison avec l'OTAN, il est indispensable d'étendre cette étude à l'UE dans son ensemble pour en déterminer toutes les implications sur le lien transatlantique volontairement limité à la sécurité.

La question, dès lors est bien de savoir si l'évolution de ces relations permettra de dépasser le paradoxe qui prévaut dans le cadre de ce dialogue. Chacun des protagonistes est, en effet confronté à ses dilemmes respectifs. Les Etats-Unis veulent partager le fardeau sans remettre en cause leur hégémonie. Certains en Europe réclament davantage de responsabilités sans faire les efforts budgétaires qui s'imposent.

¹ « L'OTAN n'est plus le lieu par excellence où les partenaires transatlantiques discutent et coordonnent leurs stratégies ».

L'amélioration et le développement des relations entre l'UE et l'OTAN sont une condition nécessaire mais pas suffisante pour le renouvellement du dialogue transatlantique. Le cadre de l'OTAN, au-delà des intérêts que chacun peut en tirer est, en effet un préalable indispensable parce qu'il permet d'afficher une réelle volonté politique et parce qu'il se limite au domaine militaire. Pour autant, face aux enjeux sécuritaires actuels, les réponses à apporter ne peuvent être que politiques. L'OTAN, structure militaire ne pourra, à terme demeurer le cadre unique du lien transatlantique. L'UE pourrait représenter une alternative si elle en avait la volonté. Elle dispose déjà des moyens, pour renouveler le dialogue entre les deux rives de l'Atlantique.

Incontestablement les relations entre l'UE et l'OTAN peuvent permettre de renouveler le dialogue transatlantique dans sa dimension militaire parce que la PESD ne peut réellement se construire qu'au travers d'un partenariat avec l'OTAN.

C'est bien la dimension politique du dialogue sécuritaire qui représente un blocage parce qu'il n'existe pas de réelle répartition des rôles et des responsabilités. Ainsi, au delà de toute approche purement française d'Europe « puissance », l'intégration des politiques de défense européenne est bien au cœur de cette problématique.

* *

*

1. L'OTAN : une étape incontournable pour rénover le dialogue transatlantique.

Depuis la chute du mur de Berlin en 1989, l'image de l'OTAN, de part et d'autre de l'Atlantique s'est largement dégradée. Cette évolution marquée même si elle apparaît contrastée a entraîné une véritable remise en question de l'organisation. Il est tout d'abord indispensable de mettre en perspective l'attitude des Etats-Unis vis-à-vis de l'OTAN. Durant la guerre froide, le lien transatlantique était au coeur de la politique étrangère américaine. Dans ce face à face des deux blocs, l'Europe demeurait l'enjeu essentiel. Aujourd'hui l'Europe a pratiquement disparu du débat public aux Etats-Unis. Comme le soulignent Pierre Hassner et Justin Vaïsse; « les positions prises à son égard (l'Europe) ne

sont que les conséquences de celles qui concernent la Russie et la Chine, le Moyen-Orient, et en particulier Israël, l'Irak, l'Iran et la Turquie... »².

En 1999, bien que victorieux, l'engagement militaire de l'OTAN au Kosovo semble avoir été une expérience quelque peu amère pour les responsables américains. Aux yeux du Pentagone, l'allié européen demeure une entrave tant politique que militaire. Ce discrédit est retentissant lorsque le 12 septembre 2001 les Etats-Unis dédaigne l'activation par l'OTAN de l'article 5. Il faut d'ailleurs attendre près de deux ans (août 2003) après cette activation pour que l'OTAN soit en mesure de prendre le commandement de la force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan. La crise concernant le dossier irakien entérine ces fissures au sein de l'Alliance atlantique.

Au-delà de ce fossé politique qui se creuse, c'est bien le fossé capacitaire et budgétaire qu'il faut analyser en premier lieu. A terme ces tendances lourdes peuvent en effet remettre en cause l'interopérabilité, cette capacité à travailler ensemble.

Le renforcement des liens entre la politique européenne de sécurité et de défense et l'OTAN est un préalable indispensable pour renouveler le dialogue transatlantique. Le rôle de l'OTAN est ici central. D'une part la PESD ne peut se faire qu'en liaison avec l'organisation. D'autre part, cette dernière demeure le lieu unique pour maintenir l'interopérabilité entre alliés. Dès lors, les enjeux sont triples. Il s'agit dans un premier temps de pouvoir créer des normes, langage commun indispensable avant de relever ensuite le défi capacitaire pour, enfin restructurer cette relation entre l'UE et l'Alliance.

11. L'établissement et le partage de normes, une étape indispensable pour créer un réel partenariat.

111. Problématique de la révolution dans les affaires militaires.

Aux Etats-Unis le débat stratégique de l'après guerre froide a vu émerger une profusion de concepts liés directement à une révolution, réelle ou espérée dans les affaires militaires. Aujourd'hui cette RMA (*revolution in military affairs*) a dépassé ce stade de la conceptualisation. Portée et défendu, notamment par le Pentagone elle affecte les choix budgétaires et l'organisation même des armées américaines.

Fondée sur les progrès technologiques en matière d'information et de communication, cette révolution vise, selon les stratégies américains à transformer radicalement la nature

² Pierre Hassner et Justin Vaïsse, *Washington et le monde*, Paris, Autrement, 2003, p.153.

de la guerre. En s'appuyant sur les progrès technologiques, il s'agit de favoriser une mutation fondamentale des équipements, des vecteurs (munitions, missiles) des moyens de communication et de traitement de l'information. L'objectif est avant tout d'asseoir la suprématie militaire américaine. C'est principalement la maîtrise de l'information qui doit imposer cette supériorité des forces armées américaines. Bien plus qu'une simple accumulation d'avancées technologiques, cette démarche vise à l'intégration des technologies nouvelles à des concepts opérationnels innovants et à des systèmes organisationnels adaptés. Les choix budgétaires qui ont été faits par le département de la défense soulignent parfaitement cet impératif et démontrent son impact sur la politique de défense américaine.

De nombreuses voix se sont élevées, principalement en Europe pour remettre en cause cette prééminence de la technologie et ses éventuelles conséquences sur la nature de la guerre. Il ne s'agit pas dans le cadre de cette étude de prendre part au débat mais bien de montrer que les Etats-Unis sont d'ores et déjà largement engagés dans cette voie. L'Europe risque de se voir distancée irrémédiablement. Pour autant le principal danger réside dans la marginalisation de l'Europe qui ne disposerait plus des outils nécessaires pour les opérations en coalition. C'est ce fossé, à la fois capacitaire et culturel qui menace l'interopérabilité.

112. L'ACT : une nouvelle alliance militaire ?

Le sommet de Prague, les 21 et 22 novembre 2002 adopte une triple ligne d'action pour améliorer les capacités de défense de l'organisation. Il s'agit du lancement de l'engagement capacitaire de Prague, de la création de la force de réaction de l'OTAN, et de la réforme des structures du commandement militaire. La nouvelle structure de commandement a été rénovée et simplifiée, même si cette rationalisation n'a pas été aussi loin que celle initialement prévue³.

Ainsi en juin 2003 l'Alliance met en place une nouvelle structure destinée à conduire la transformation des forces de l'OTAN sur le modèle de celle déjà entreprise au sein des forces armées américaines. Il s'agit de *l'Allied Command for Transformation (ACT)* qui représente l'un des deux commandements stratégiques composant la structure militaire de

³ La réduction du volume en personnel n'a pas suivi (8% au lieu des 30% prévus). Aujourd'hui, les effectifs des Etats-majors (ainsi que des agences et autres comités qui gravitent autour de la structure militaire) comprennent 14 500 personnes.

l'OTAN (le deuxième pilier est l'ACO - *Allied Command Operations*⁴). Cette réforme des structures militaires place sur un même pied la démarche de transformation et la dimension opérationnelle. Implanté aux Etats-Unis à Norfolk (Virginie), l'ACT est placé sous l'autorité du commandant suprême allié pour la transformation, qui est en même temps le commandant des forces interarmées américaines (USJFCOM), lui-même responsable de la transformation des forces armées des Etats-Unis.

L'ACT a pour missions d'améliorer l'entraînement et les capacités, d'élaborer et de mettre à l'épreuve des doctrines. Il a en charge la conduite d'expérimentations visant à évaluer de nouveaux concepts. Enfin, en vue de déterminer les futurs systèmes d'armes, il soutient la recherche ainsi que les procédures d'acquisition de nouvelles technologies. Pour assumer toutes ces responsabilités, le Commandement a défini cinq grands "processus" de transformation :

- Politique, concepts et besoins stratégiques ;
- Planification et mise en œuvre des capacités ;
- Développement de concepts multinationaux interarmées, expérimentation, évaluation et doctrine ;
- Recherche et technologie concernant les futures capacités ;
- Entraînement et formation.

Le cumul des postes (ACT et USJFCOM) entérine le leadership américain sur l'Alliance. Il correspond aussi à une volonté des Européens d'ancrer la présence américaine au sein de l'OTAN.

Le partage des normes est un préalable au dialogue. Ce dernier ne peut, néanmoins se contenter d'un langage commun. Il doit aussi répondre à un objectif déterminé. Le traité de l'Atlantique nord est une alliance d'Etats souverains qui visaient en 1949 à organiser une sécurité collective efficace. Si la situation a largement évolué, un impératif demeure. Il s'agit de partager les responsabilités et de déterminer les moyens militaires à mettre en place. Cet impératif explique la place qu'occupe aujourd'hui le partage du fardeau au sein du débat « otanien » ainsi que la démarche capacitaire qui en découle.

⁴ Le commandement allié "Opérations" (ACO), dont le quartier général est au SHAPE, près de Mons (Belgique), est responsable de toutes les opérations de l'Alliance. Il est commandé par le *Suprem Allied Command in Europe* (SACEUR), qui exerce une double fonction, puisqu'il est aussi commandant des forces des Etats-Unis en Europe. La responsabilité du SACEUR concerne plusieurs niveaux de commandement : le niveau stratégique, le niveau opérationnel et le niveau des composantes ou niveau tactique.

12. Le défi capacitaire ou comment combler le fossé qui sépare les deux rives de l'Atlantique.

Il faut entendre par capacité l'aptitude à accomplir une tâche opérationnelle. L'approche capacitaire est une démarche qui, sous forme de planification définit ses besoins en termes de capacités et non en termes de moyens. L'OTAN et l'UE ont abordé cette approche capacitaire de manières différentes. Un des objectifs clé des relations entre ces deux structures est bien de rendre ces démarches cohérentes et complémentaires. Les résultats obtenus peuvent sembler décevants, même si le recul nécessaire pour une telle analyse n'est pas encore suffisant. Les politiques volontaristes de l'OTAN comme de la PESD ne sont pas parvenus à convaincre les différents Etats membres. Les contraintes en terme de budget en sont la raison principale.

Il est indispensable, dans un premier temps d'appréhender la notion de fossé capacitaire. C'est ce différentiel qui explique la volonté américaine de partager le fardeau et d'engager une politique capacitaire volontariste. L'analyse des résultats obtenus justifie, quant à elle la nécessité de renforcer et de clarifier les relations entre les deux organisations. La rationalisation des politiques de défense européennes apparaît comme une réponse, certes incomplète mais, pour le moins réaliste et pragmatique. Cette efficience passe par une meilleure intégration des industries européennes de défense.

121. Le fossé capacitaire,

« Nous, Américains, nous faisons la cuisine, tandis que vous les Européens vous faites la vaisselle ! ». C'est ainsi que Paul Wolfowitz, secrétaire adjoint au département américain de la défense, s'est exprimé devant une délégation française de la Commission de défense de l'Assemblée nationale au lendemain des événements du 11 septembre 2001⁵. Dès la fin des années 1990, confortés par le fait que les Européens s'assignent eux-mêmes des missions limitées à vocation humanitaire, dans le cadre des missions de Petersberg, de nombreux analystes américains des problèmes de sécurité internationale parlent du concept du « *Division of labor* » pour désigner une répartition des tâches entre les deux

⁵ Propos rapportés par le député Pierre Lellouche lors d'un colloque à l'Assemblée nationale en décembre 2001. La commission s'était rendue au Pentagone en octobre 2001, pour prendre la pleine mesure des attentats, saisir l'ampleur et la nature de la riposte américaine mais aussi discerner le rôle possible de la France.

rives de l'Atlantique. Cette notion de répartition des tâches est née du fossé capacitaire qui sépare les forces armées américaines et européennes. C'est bien l'interopérabilité qui est menacée.

Les Etats-Unis s'occupent des guerres de basse à haute intensité, tandis que l'UE « fait le ménage » sous l'égide des Nations unies⁶. Cette perte de crédit aux yeux de Washington s'est trouvée renforcée lors de la campagne aérienne de 1999 en ex-Yougoslavie ainsi que durant la crise irakienne. L'intervention américaine en Afghanistan dès l'automne 2001 a également permis aux Etats-Unis de tester *in situ* leur armement et de préciser la spécification de nouvelles armes. Pour autant, l'écart capacitaire le plus significatif demeure sans conteste celui de la maîtrise de l'information qui est la fonction stratégique la plus déterminante des guerres du XXI^{ème} siècle. Le risque est donc important pour l'Europe de ne plus disposer d'un « ticket d'entrée » indispensable pour participer à une opération au sein d'une alliance avec les Etats-Unis. C'est précisément une des raisons que les Etats-Unis ont avancée lors de la première phase de leur déploiement en Afghanistan en 2001⁷. François Heisbourg, directeur de la Fondation pour la Recherche stratégique, explique à ce propos : « Si la tendance se poursuit, nous risquons de perdre pied face aux Etats-Unis, et de ne plus pouvoir participer à une guerre de coalition avec eux. Si les budgets européens continuent à décliner, pendant que celui de l'Amérique augmente, l'Europe pourrait avoir à affronter un déficit technologique »⁸.

Pour autant, certains experts comme Michel Pétré, directeur de la prospective à la Délégation générale pour l'armement nient l'existence d'un véritable fossé technologique. Sur une étude menée à partir d'une liste de 500 technologies de base, la France ferait jeu égal avec les Etats-Unis dans 75% des cas. Cette étude considère que le décalage moyen de deux ans n'est pas significatif. « Il est donc important de souligner qu'il n'y a pas de gap technologique entre les Etats-Unis et l'Europe dans les domaines où l'Europe a choisi d'investir »⁹. Aussi, même si les implications sur la recherche et le développement sont profondes, ce sont plutôt les écarts budgétaires qui sont au cœur du débat. Ceci correspond parfaitement à la démarche capacitaire qui aboutit à ce qu'un pays se dote de

⁶ Concept expliqué par le chercheur D.C. GOMPERT, in « *America and Europe : Partnership, Division of Labor – or worse ?* », intervention à l'Institut français des relations internationales (IFRI) le 8 mars 2001.

⁷ Paul Wolfowitz renforce cette décision en invoquant le désormais célèbre leitmotiv de Washington pour expliquer l'action unilatérale des Etats-Unis en Afghanistan : « C'est la mission qui doit déterminer la coalition, pas l'inverse ». Voir son discours sur le site :

www.securityconference.de/konferenzen/reden/rede.asp?id=69&sprache=eng.

⁸ HEISBOURG François, in *Le revenu* du 30 novembre 2001.

⁹ PETRE Michel, « Le gap technologique en matière de défense : mythe ou réalité ? », *Questions internationales*, N°9 septembre-octobre 2004.

capacités adaptées à ses objectifs politiques mais aussi à ses moyens principalement budgétaires.

122. Les résultats obtenus,

L'ensemble des budgets de défense des vingt cinq pays européens représente 40% du budget de défense américain. En terme d'efficacité, étant donné le cloisonnement des politiques de défense nationales, le fossé apparaît encore plus large. C'est dans ce domaine et uniquement que l'Europe a axé ses efforts. Il s'agit, dans sa démarche capacitaire de parvenir à davantage de coopération et de rationalisation.

Au sommet européen d'Helsinki en décembre 1999, la présidence finlandaise présente un projet qui prévoit notamment de fixer des objectifs capacitaires pour accomplir les missions de Petersberg dans la totalité de leur spectre, mais « sans duplication inutile » avec l'OTAN. Cet objectif global de capacités européennes prend le nom de *Headline Goal* (HLG)¹⁰.

En juin 2000, le Conseil européen de Santa Maria de Feira prend d'importantes décisions¹¹ pour le développement des capacités militaires. Le principe requis est que chaque Etat membre s'y engage précisément sur sa contribution aux objectifs de capacités, définis dans le HLG.

A l'occasion du sommet européen de Laeken du 14 et 15 décembre 2001, la PESD est déclarée « opérationnelle et autonome », même si les efforts doivent être poursuivis. Aussi les Etats membres décident-ils de mettre en place les outils leur permettant de renforcer les capacités européennes jugées déficitaires dans le domaine de la gestion des crises. C'est l'objet en particulier du Plan européen d'action pour les capacités (en anglais, « *European Capabilities Action Plan* », ECAP) qui vise principalement à combler les lacunes résiduelles¹². L'ECAP permet d'identifier et de mobiliser toutes les initiatives, nationales et multinationales, quantitatives comme qualitatives, susceptibles de combler

¹⁰ L'objectif global consiste à être en mesure en 2003 de déployer, en soixante jours et sur une durée au moins égale à un an, une force de réaction rapide, si besoin de l'importance d'un corps d'armée, soit au total pour la composante terrestre de l'ordre de 50 000 à 60 000 hommes, sur la base des moyens mis à disposition volontairement par chaque pays de l'UE.

¹¹ Un catalogue (le « *Headline Goal Force Catalogue* », HFC) est mis au point par un groupe de travail qui prend le nom de « *Headline Goal Task Force* » (HTF). Ce groupe de travail est chargé d'assurer l'adéquation d'ici à 2003, entre le catalogue des forces requises établi à Helsinki, le « *Helsinki Headline Goal Catalogue* » (HHC)¹¹ et celui des contributions (HFC).

¹² 45 lacunes résiduelles dont vingt sont réellement considérées comme dimensionnantes ont été identifiées dans le HPC. Il s'agit notamment de la projection aérienne stratégique, de la suppression des défenses antiaériennes ennemies (en anglais *SEAD*), des munitions de précision ou, sujet très sensible de la collecte du renseignement.

ces déficiences capacitaires. Dix-sept groupes de travail sont donc créés au sein de l'ECAP. Ils couvrent la totalité des lacunes significatives et doivent servir de catalyseur pour rassembler les projets, les volontés et les énergies. L'objectif est de chercher à rationaliser les efforts de défense des Etats membres, et de renforcer la synergie des projets nationaux et multinationaux. Conformément au principe général qui anime la démarche européenne en matière de développement des capacités militaires, il a été décidé de privilégier une approche dite « *bottom up* » pour cet effort de coopération. Concrètement, il s'agit de partir des capacités existantes ou en projet au niveau national voir multinational pour les mettre en commun.

Prenant notamment en compte la création de l'Agence européenne de défense (AED) en juillet 2004, un rapport d'évaluation du plan ECAP a été conjointement établi par l'état-major de l'UE et l'Agence. Ce rapport a été approuvé le 23 mai 2005 par le Conseil des ministres de l'UE. Il préconise une révision détaillée des groupes de projets ECAP en permettant une réorientation des travaux à la lumière des nouveaux objectifs du headline goal 2010. La plupart des groupes de projet, c'est-à-dire ceux qui font appel à des aspects armement, R&T ou industriels, migreront vers les *integrated development teams* (IDT) par lesquelles l'Agence envisage de développer son approche capacitaire. L'AED est l'organisme le mieux armé pour structurer une approche capacitaire globale. Sur une vision à long terme, elle peut intégrer la problématique des capacités et celles de la recherche et de l'industrie d'armement. Elle peut aussi et surtout structurer les relations avec l'OTAN. Déjà le 17 mars 2003, le partenariat stratégique OTAN-UE¹³ (les arrangements « Berlin + ») pose les fondements de la coopération OTAN-UE dans le domaine de la gestion des crises¹⁴. De même la planification des capacités de l'OTAN et de l'UE ainsi que le renforcement mutuel entre le processus « otanien », l'Engagement capacitaire de Prague (*Prague Capabilities Commitment*, PCC)¹⁵ et l'ECAP sont désormais abordés dans le cadre du Groupe OTAN-UE sur les capacités, mis en place en

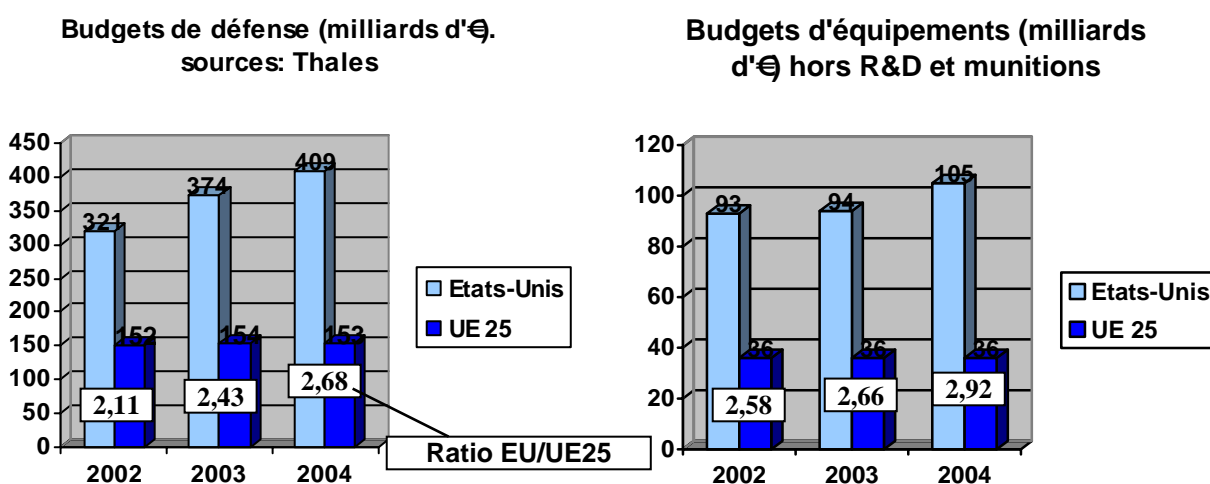
¹³ Partenariat stratégique OTAN-UE, voir : <http://www.nato.int/docu/comm>.

¹⁴ Ces accords donnent à l'UE accès aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'Union.

¹⁵ Les efforts pour améliorer les capacités opérationnelles de l'Alliance ont commencé en avril 1999 au sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Washington au cours duquel les dirigeants alliés ont lancé l'Initiative sur les capacités de défense (DCI). Au sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Prague en novembre 2002, un nouveau processus, le PCC a été officiellement entériné. L'effort est recentré sur 4 grands domaines : la défense contre les attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (NRBC) ; la supériorité des systèmes de commandement, d'information et de communication ; l'amélioration de l'interopérabilité des forces déployées et des aspects clés de l'efficacité au combat ; le déploiement rapide et la « soutenabilité » des forces au combat.

mai 2003. Cette coopération a permis de faire évoluer l'approche très « dirigiste » de l'OTAN¹⁶ vers une approche européenne plus globale¹⁷.

Les résultats obtenus dans cette approche capacitaire sont ainsi significatifs. Les relations entre l'OTAN et la PESD sont désormais mieux structurées et permettent une meilleure complémentarité. Pour autant, c'est surtout une meilleure répartition des capacités qui a été obtenue plutôt qu'une réelle augmentation des capacités de défense européennes. Les approches différentes des deux organisations - l'une plus directive, l'autre plus pragmatique - ne sont pas réellement parvenues à inciter les Etats membres à augmenter les budgets de défense.



123. Le rôle de l'industrie de défense dans le lien transatlantique.

L'industrie de défense est un enjeu majeur dans le cadre des relations transatlantiques. Une meilleure intégration des politiques industrielles européennes peut en effet permettre de mieux faire face au défi capacitaire et de sortir, dans une certaine mesure de l'impasse budgétaire. C'est une approche pragmatique et réaliste qui prend en compte les différents intérêts nationaux et permet un retour sur investissement.

Ainsi l'idée d'une Agence européenne de défense (AED) a mûri principalement en dehors du cadre des Communautés européennes, dans des structures spécifiques de défense ou d'armement.

Créée en juillet 2004, dans le cadre de l'UE, elle a pour missions :

- le développement des capacités militaires européennes,

¹⁶ La DCI impose à tous les Etats membres les mêmes efforts capacitaires.

¹⁷ La PCC favorise davantage le partage capacitaire.

- le renforcement de l'efficacité de la R&T européenne de défense (gestion direct des contrats de recherche en coopération),
- la promotion des acquisitions d'équipements de défense en coopération, en s'appuyant autant que possible sur l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR),
- le renforcement de la base industrielle et technologique de défense (BITD) et l'instauration d'un marché européen des équipements de défense compétitif.

Comme le souligne Anita Roth¹⁸, l'Agence est confrontée à un triple défi : européen, transatlantique et industriel. Elle doit, en effet s'imposer au sein des instances européennes pour gagner une autonomie en matière de prise de décision ainsi qu'une autonomie financière. C'est à ce prix qu'elle sera reconnue sur la scène internationale. Elle doit, en outre, concourir à déterminer la place de l'UE dans ses relations avec l'OTAN et les Etats-Unis. Son rôle fédérateur entre pays européens doit contribuer à combler le déséquilibre capacitaire de part et d'autre de l'Atlantique. Enfin, il est indispensable qu'elle permette le développement d'une industrie de défense européenne compétitive. Cette meilleure intégration doit viser à une plus grande efficacité économique et, à terme de permettre aux Européens de davantage s'investir dans le domaine sécuritaire.

A peine deux ans après sa création, il est difficile de faire le bilan de l'Agence. Nombreux sont ceux qui mettent en avant son manque de marge de manœuvre et la faiblesse de ses moyens - 80 personnes travaillent au sein de l'AED -. L'agence peut néanmoins profiter d'une certaine dynamique. Dans le domaine de la défense, la consolidation industrielle est une réalité aux Etats-Unis. En 1988, 12 groupes industriels représentaient 65% en chiffre d'affaire de l'industrie de défense. En 2003 ils n'étaient plus que 5¹⁹. Sous l'égide de l'AED, cette démarche doit être poursuivie en Europe²⁰. Cette consolidation doit d'abord être nationale (TKMS en Allemagne, la DCN et Thalès en France). Une consolidation plus large, à une échelle européenne doit ensuite s'appuyer sur des programmes fédérateurs en coopération. *Eurocopter*, fusion de DASA et *Aérospatiale* a, ainsi bénéficié des programmes « tigre » et « NH90 ». Les travaux menés par l'AED sur « le code de

¹⁸ Voir l'article de Anita Roth, « l'Agence européenne de défense : virage vers l'avenir ou de Vénus à Mars ? », *Annuaire français des relations internationales*, volume VI 2005, p.615.

¹⁹ Lockheed-Martin, Boeing, Northrop-Grumman, Raytheon, General Dynamics, L3-Com

²⁰ En Europe, 15 groupes industriels représentaient en 1988 65% du chiffre d'affaire de l'industrie de défense. En 2004, ils sont encore 9 ; BAE Systems, EADS, THALES, FINMECCANICA, DCN, SAFRAN (Sagem-Snecma), Saab.

conduite » et sur « la vision à long terme » doivent pouvoir donner plus de visibilité et d'efficacité à un marché encore trop cloisonné.

La recherche représente aussi un enjeu majeur pour l'Agence. Aujourd'hui en Europe, personne ne sait garantir de série minimum. Dès lors, les groupes industriels ne peuvent financer seuls la R&D et la R&T. Les Etats ainsi que l'UE doivent s'investir dans cette démarche. Là aussi, la concurrence américaine²¹ impose la concentration des efforts. La marge de progression pour l'Europe est très importante. Selon François Lureau²², délégué général pour l'Armement, seuls 5% des programmes de recherche français sont menés en coopération.

13. Un contexte nouveau pour restructurer cette relation UE-OTAN.

Les relations entre l'UE et l'OTAN ne peuvent pas être appréhendées sous le prisme unique d'une comparaison ou d'un rapport de force. Elles représentent aussi un cadre plus ou moins informel qu'il convient d'étudier pour en saisir toute la portée. Cette approche souligne, en effet le poids et l'impact de ces relations sur le dialogue transatlantique. L'évolution de la situation aux Etats-Unis ainsi que les avancées de la PESD marquent un contexte nouveau. Cette analyse doit permettre de redéfinir le cadre qui structure les relations entre la PESD et l'OTAN.

131. Evolution de la situation aux Etats-Unis,

Sans se laisser bercer par un éventuel renversement de la politique étrangère des Etats-Unis, les ouvertures proposées par Washington doivent être néanmoins soulignées et prises en compte même si elles peuvent apparaître conjoncturelles.

Au delà du débat sur l'unilatéralisme et « l'exceptionnalisme américain »²³, l'attitude plutôt réservée des Etats-Unis à l'égard de l'OTAN devrait perdurer. La formule de Paul Wolfowitz : « ce sont les missions qui déterminent les coalitions » ne peut que

²¹ Dans le cadre du programme *Joint Strike Fighter*, 5 milliards de \$ en provenance d'Europe alimentent Lockheed-Martin.

²² L'armement comme facteur d'intégration, intervention lors des 13èmes Rencontres parlementaires « Paix et défense », organisées le 23 janvier 2006 sur le thème : « sécurité de l'Europe : quelle intégration des politiques de défense ? ».

²³ Margaret Thatcher, *statecraft: strategies for a changing world*, Londres/New York, Harper Collins, 2002, p. 23.

marginaliser l'Alliance. Pour autant le poids du courant néo-conservateur ne suffit pas à expliquer cette tendance lourde²⁴. Déjà sous l'ère « Clinton », la secrétaire d'état Madeleine Albright le laisse pressentir lorsqu'elle affirme: « Multilatéraux quand nous le pouvons, unilatéraux quand nous le devons ».

Malgré tout, même si les blessures issues de la crise irakienne ne guériront pas rapidement, la visite en Europe du président Bush, en février 2005 semble marquer un tournant. Stephen Flanagan voit dans cette visite l'opportunité de parvenir à des approches américaines et européennes communes et complémentaires. « Dans sa première intervention sur la politique étrangère après sa réélection, le président Bush a professé un engagement renouvelé pour renforcer la coopération avec les alliés, et en faveur d'un « multilatéralisme efficace ». A Bruxelles le 21 février 2005, il a appelé à une nouvelle ère d'unité transatlantique. Ses visites à la Commission européenne et au Conseil des ministres ont démontré une volonté de travailler avec l'Union européenne en tant que partenaire à part entière »²⁵.

La situation politique difficile en Irak semble imposer à Washington un rapprochement vers les alliés européens. Cette « réconciliation » peut permettre d'apaiser l'inquiétude des Américains qui sont de plus en plus opposés au maintien des troupes en Irak. Comme l'indique Stephen Flanagan ; « si les réparations des dommages causés à la relation transatlantique au cours des dernières années demandera du temps, les deux côtés de l'Atlantique font preuve de bonne volonté pour dépasser l'acrimonie et trouver les moyens pratiques de s'atteler aux défis de sécurité qui se font jour »²⁶. Cette relation a ainsi pu bénéficier de l'approbation américaine aux efforts européens pour limiter le programme nucléaire iranien, et de la coopération franco-américaine sur la question syrienne.

132. Une PESD opérationnelle,

C'est au plus fort de la crise irakienne qui secoua les relations transatlantiques en 2003 que les avancées de la PESD ont été les plus significatives. Ce paradoxe souligne l'efficacité de l'approche pragmatique mise en œuvre par l'Union.

²⁴ Pierre Hassner propose une analyse détaillée des écoles de pensée américaines en politique étrangère ; « wilsonisme », « realpolitik », multilatéralisme et unilatéralisme. Voir : HASSNER Pierre, VAÏSSE Justin, *Washington et le monde : Dilemmes d'une superpuissance*, Paris ; Editions Autrement, 2003, p.16.

²⁵ Stephen Flanagan, « Les relations de sécurité transatlantiques sous le second mandat de George W. Bush », *Politique américaine*, N°2, été-automne 2005, p. 22.

²⁶ Ibid, p.40.

La PESD est déclarée « opérationnelle et autonome » lors du sommet européen de Laeken en décembre 2001. Cette affirmation se fondait sur deux démarches entreprises par l'UE ; une démarche capacitaire (déjà évoquée) et une démarche institutionnelle. Cette dernière est née du Conseil européen de Cologne (juin 1999) qui définit un cadre institutionnel, très similaire aux structures « otaniènes ». Sont ainsi créés le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'UE (CMUE) et l'état-major de l'UE.

Le Comité politique et de sécurité (COPS) est la clé de voûte de la PESD. Il est chargé, sous l'autorité du Conseil, du « contrôle politique et de la direction stratégique »²⁷ des opérations militaires de gestion de crises ainsi que de l'établissement des directives au Comité militaire. Le Comité militaire de l'UE (CMUE), composé officiellement des chefs d'État-major des armées (CEMA), représentés normalement par des délégués militaires (REPMIL), est chargé de formuler des recommandations destinées au COPS dont il traduit en termes militaires les directives. Il fournit des directives militaires à l'état-major qu'il coiffe de son autorité. L'état-major de l'Union européenne (EMUE) est « la source de l'expérience et du savoir-faire militaires de l'UE »²⁸. Il est chargé de l'alerte rapide, de l'évaluation de situation ainsi que de la planification stratégique.

Au-delà de l'échafaudage institutionnel, c'est bien la mise en œuvre et la conduite d'opérations tant militaires²⁹ que civiles³⁰ qui rendent la PESD opérationnelle. L'évolution de ces missions quant à leur portée et quant aux moyens mis en œuvre montre la progressive maturation de l'Union européenne dans le domaine des gestions de crise.

133. L'autonomie de la PESD permet de structurer les relations OTAN/UE.

Au lendemain du sommet de Saint-Malo, Madeleine Albright fixe dans un article au *Financial Times*³¹, le périmètre autorisé pour la PESD. Il s'agit de la formule des « 3D » pour duplication, découplage et discrimination. Selon la Secrétaire d'Etat, les Alliés ne doivent pas dupliquer ce qui existe déjà dans l'OTAN. La nouvelle initiative européenne

²⁷ Voir Conseil européen de Nice, rapport de la présidence.

²⁸ Jean-Pierre KELCHE, ancien Chef d'état-major des armées, in « Vers une force européenne de réaction rapide », *Revue de la défense nationale*, février 2001, p.12.

²⁹ De mars à décembre 2003 en Macédoine, l'UE conduit sa première opération, *Concordia* dans le cadre des accords « Berlin + ». L'opération *Artémis* en République démocratique du Congo (juin à septembre 2003) est la première opération de l'UE menée dans un cadre purement européen. Avec *Althéa* (cadre « Berlin+ ») l'UE relève l'OTAN en Bosnie le 2 décembre 2004.

³⁰

³¹ Madeleine K. ALBRIGHT « *The Right Balance Will Secure NATO's Future* », *Financial Times*, 7 décembre 1998. In Maartje RUTTEN, « De St Malo à Nice. Les textes fondateurs de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, n° 47, Paris, mai 2001, p.10.

ne doit en aucun cas chercher à découpler l'Europe des Etats-Unis au sein de l'Alliance, ni découpler la défense européenne des efforts coordonnés au sein de l'OTAN. Enfin, Madeleine Albright, il ne doit pas y avoir de discrimination contre les alliés de l'OTAN non membres de l'UE, notamment la Turquie.

Depuis les derniers développements de la PESD, ce cadre s'est assoupli. L'Union a acquis une certaine autonomie. Il est important ici de remettre en perspective la volonté américaine, en 1996 de promouvoir une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD³²). Il s'agissait de mettre les « moyens et capacités » de l'OTAN à la disposition des futures opérations militaires dirigées par l'UEO. L'objectif était d'encourager les Européens à s'investir davantage tout en conservant le contrôle de ce projet au sein de l'Alliance. Dans les faits, dès la première moitié de 2000, l'IESD est dépassée par la PESD en termes de dynamique et de progrès réalisés. La réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord à Florence en mai 2000, ne fait pratiquement plus aucune allusion à l'IESD.

Aujourd'hui, la PESD représente pour tous l'unique « pilier européen » au sein de l'Alliance. Pour autant, les problématiques liées à la duplication ou même à l'autonomie demeurent au cœur des relations entre l'UE et l'OTAN. La volonté pour certains européens de se doter d'un état-major de planification et de conduite autonome et les oppositions rencontrées illustrent cette permanence. La déclaration de Tervuren³³ a été vécue à Washington comme une provocation qui remettait en cause les accords précédents. La médiation britannique, en septembre 2003 a permis d'aboutir à un compromis. En juin 2004, le Conseil européen de Bruxelles entérine la création d'un « centre d'opération capable de planifier et de conduire ».

Paradoxalement, sur fond de malentendus transatlantiques, les liens entre l'OTAN et l'UE sont en réalité plus structurés que jamais. Il semble que les risques de découplage politique et stratégique entre les Etats-Unis et l'Europe communautaire aient incité les deux organisations à franchir le pas. Après deux ans de blocage, l'OTAN et l'UE sont parvenues à un accord global sur les modalités de leur coopération. Ces accords concernent, notamment l'accès de l'UE aux moyens de l'OTAN pour des opérations (dites de Petersberg) dirigées par les Européens lorsque l'OTAN ne souhaite pas

³² L'IESD est développée lors du Sommet de Berlin le 3 juin 1996.

³³ Le 29 avril 2003, l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg proposent la création d'un quartier général européen.

la souveraineté étatique et les rapports de force qu'elle sous tend demeurent une réalité incontournable.

Cette dimension éminemment politique des relations UE-OTAN est clairement apparue durant la compétition que se sont livrée les deux organisations lors de la crise au Darfour³⁶.

* *
*

2. Le blocage « politique » des relations UE-OTAN.

La dimension politique des points de friction au sein des relations OTAN-UE est double. Elle concerne, tout d'abord la nature des nouveaux enjeux sécuritaires et celle des réponses à apporter. Elle transparaît, par ailleurs dans la prééminence du rôle des Etats membres au sein des deux organisations. Au-delà de ces limites, l'adaptation de l'Union au nouveau contexte sécuritaire lui offre l'opportunité d'engager un dialogue directe avec Washington.

21. La nouvelle dimension des enjeux sécuritaire ; la prééminence du facteur politique.

Jusqu'à la chute du mur de Berlin en 1989, la menace pour le camp occidental était clairement identifiée. C'est la puissance militaire du pacte de Varsovie ou sa perception qui rendait cette menace particulièrement sensible. Aujourd'hui les menaces sont multiformes, globales et mondialisées. La dimension politique de ces menaces est devenue déterminante. En cette période de contrainte budgétaire, les efforts financiers à consentir soulignent cette nouvelle prééminence du politique. Enfin, si la perception de ce nouveau contexte stratégique est relativement similaire de part et d'autre de l'Atlantique, c'est principalement la constitution d'outils politiques adaptés qui cristallise les différences.

³⁶ L'opération AMIS (Mission de l'Union africaine au Soudan) est en très grande partie financée par l'UE. Dès le déclenchement de l'opération, le 20 octobre 2004, l'assistance militaire est organisée à partir de Bruxelles. Ce soutien touche des domaines tels que « la planification, la logistique, le transport aérien stratégique et tactique...et la formation » (Conseil de l'Union européenne, relations extérieures, conclusion sur le Soudan ; Bruxelles, 23 mai 2005 ; <http://ue.eu.int>). L'Union africaine sollicite en avril 2005 l'assistance de l'OTAN. L'Union et l'Alliance ne parviennent pas à s'entendre sur un partage des tâches. Ainsi, le soutien aérien de l'OTAN s'effectue à partir du Centre interallié de coordination des mouvements (AMCC) dépendant de SHAPE. Celui de l'UE est organisé à partir de la Cellule européenne de coordination du transport aérien militaire de Eindhoven.

211. Le financement des opérations.

L'OTAN et la PESD se distinguent par leur expérience, leur vocation ainsi que leurs ambitions. Ces différences se reflètent dans le financement de ces deux organisations. Elles soulignent ainsi le poids du facteur politique dans la mise en œuvre de ces structures.

L'ensemble des coûts des opérations civiles est éligible aux financements communs. En revanche, les ambitions de l'UE, dans le domaine militaire sont limitées aux opérations dites de Petersberg dont l'étendue du spectre est parfois difficile à apprécier. Dès lors, le cadre institutionnel et juridique est clairement circonscrit. L'article 28.3 du traité sur l'Union européenne interdit tout financement par le budget communautaire des « dépenses ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ». En 2004, les Etats membres ont du mettre en place des structures *ad hoc* pour palier ce blocage budgétaire. La première structure, appelée « mécanisme Athéna » (dont le budget s'élevait à 70 M€ en 2005) doit permettre de gérer les coûts communs des opérations militaires de l'UE. La deuxième structure a pour objet le financement de l'Agence européenne de défense et de son volet capacitaire (budget de 20 M€ en 2005). Ces structures sont directement financées par les Etats membres selon une clé « PNB » (la France est le 3^{ème} contributeur avec une quote-part de 16,67%). L'enjeu principal quant au financement des opérations militaires est l'élargissement des coûts communs³⁷. Il s'agit d'y intégrer les dépenses d'hébergement, de casernement et de transport des troupes. L'objectif est d'éviter de faire porter la charge des opérations aux mêmes Etats membres, les principaux pourvoyeurs en troupes³⁸. En effet, les coûts communs ne représentent qu'une faible partie du coût total d'une opération. Les principales dépenses sont assumées par les Etats membres participant à l'opération (Rémunérations - charges sociales, transport stratégique...).

La France est favorable à cet élargissement des coûts communs. Le Royaume-Uni, pour des raisons politiques et l'Allemagne, pour des raisons budgétaires y sont opposés.

³⁷ Ces coûts communs ont été définis lors du sommet de Séville en juin 2002. Ils comprennent un volet fixe (dépense des quartiers généraux déployables, évacuations sanitaires...) et un volet optionnel (les dépenses d'hébergement, de casernement et de transport des troupes). Ce dernier volet est étudié au cas par cas par le conseil des ministres.

³⁸ Allemagne, France et Royaume-Uni.

L'OTAN est une alliance militaire dont la vocation est d'assurer la sécurité collective de ses membres et, depuis 1999 d'intervenir « hors zone ». Son budget est à la mesure de ses ambitions. L'Alliance est dotée d'un budget civil (176 M€ en 2005) et d'un budget militaire (fonctionnement – 920 M€ et investissement – 640 M€ en 2005) soit un total de 1 736 M€. Le financement en commun est circonscrit aux dépenses de fonctionnement des Etats-majors de théâtre ainsi qu'aux projets SIC et d'infrastructure. Les limites de ce financement sont déterminées par le Bureau principal des ressources (*Senior resource board*, SRB) après approbation du plan d'opération par le Conseil. Par ailleurs le comité militaire a rédigé un document (le MCM-180-04) dans lequel sont définis un certain nombre de capacités clés pouvant faire l'objet d'un financement en commun. A partir de ce document une liste de ces capacités est arrêtée pour chaque opération.

Malgré les engagements politiques pris initialement pour le lancement d'une opération, les Etats membres sont de plus en plus réticents à fournir les capacités nécessaires. Cette fragilité du processus de génération de force a incité l'OTAN à défendre un élargissement du financement en commun. Cet élargissement pourrait toucher le financement de certains exercices ainsi que le déploiement d'urgence des unités de la NRF.

La France est opposée à cet élargissement dans la mesure où il entraîne une externalisation des moyens et, ainsi n'incite pas les Etats membres à investir dans l'acquisition de ces moyens.

212. Comparaison de l'appréciation des menaces par EU, UE et OTAN,

Jusqu'à la chute du mur de Berlin en 1989, les analyses stratégiques européennes et américaines étaient très proches. L'ennemi commun était clairement identifié. Cette menace était avant tout militaire et la force du bloc occidental passait par la cohésion de son outil de défense. Les divergences représentaient davantage des exceptions qu'une règle. Le nouveau statut « d'hyperpuissance » et surtout les attentats du 11 septembre 2001 ont intensifié les débats stratégiques aux Etats-Unis. La publication du *National Security Strategy* (NSS) de l'administration Bush en 2002 a eu un impact très fort sur l'opinion publique internationale. Plusieurs nouvelles doctrines ont été mises en avant ; les ripostes préemptives, l'utilisation possible de bombes nucléaires miniaturisées (*mini-nukes*), la remise en question du multilatéralisme.

L'Union européenne a, quant à elle adopté un document de référence ; *une Europe sûre dans un mode meilleur* présenté au Conseil européen par Javier Solana, en décembre

2003. Des divergences de vues existent de part et d'autre de l'Atlantique. Les européens ne se sentent pas investi d'une mission sacrée contrairement aux américains. « Aujourd'hui, l'humanité tient entre ses mains l'occasion d'assurer le triomphe de la liberté sur ses ennemis. Les Etats-Unis sont fiers de cette responsabilité qui leur incombe de conduire cette importante mission »³⁹. De même, selon Washington la légitimité accordée par l'ONU est souhaitable mais pas nécessaire en vue d'un recours à la force. « Nous n'hésiteront pas à agir seuls si nécessaire... »⁴⁰.

On peut néanmoins observer, au travers de ces deux documents un certain parallélisme dans l'appréciation des menaces. La Stratégie européenne de sécurité reprend les trois principales menaces énumérées par la NSS ; le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive ainsi que la déliquescence des Etats. Elle identifie clairement deux autres menaces ; les conflits régionaux ainsi que la criminalité organisée⁴¹.

Le Concept stratégique de l'Alliance, approuvé par le Conseil de l'Atlantique Nord en avril 1999 avait déjà repris, en partie cette typologie. C'est davantage dans la hiérarchisation et la conceptualisation de ces menaces⁴² que les différences se font plus nettes. Le concept stratégique insiste sur quatre menaces : l'instabilité dans la région euro atlantique et dans ses approches, l'existence de puissances nucléaires extérieures à l'Alliance, la prolifération des armes de destruction massive et les menaces sur les système d'information de l'organisation. Sont évoqués, enfin un certain nombre de risques quant à la sécurité de l'Alliance ; le terrorisme, le crime organisé, la rupture des approvisionnement en ressources vitales.

Il est important de souligner que l'ensemble de ces menaces relève davantage du domaine politique au sens large que du domaine purement militaire. L'OTAN, dans son concept stratégique met en avant cette nouvelle dimension ; « l'Alliance est attachée à une approche globale de la sécurité qui reconnaît l'importance des facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux en plus de l'indispensable dimension de défense »⁴³.

³⁹ *National Security Strategy*, septembre 2002, fin de la partie introductive, [http : //www.whitehouse.gov/nsc/nss](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss).

⁴⁰ Ibid p.6.

⁴¹ Javier Solana, *Stratégie européenne de sécurité, Une Europe sûre dans un monde meilleur*, Bruxelles, le 12 décembre 2003, p.4.

⁴² L'OTAN ne parle pas de menaces mais de défis et de risques pour la sécurité.

⁴³ *Concept stratégique de l'OTAN*, partie III « l'approche de la sécurité au XXI^{ème} siècle », paragraphe 25.

Si un certain consensus se dessine quant à l'appréciation des menaces, c'est davantage dans la mise en œuvre de ces stratégies et dans les modes d'action qu'apparaissent les différences, voire les fractures.

213. Comparaison des modes d'action

Les principales différences entre les modes d'action proposés par l'OTAN et l'UE découlent du poids plus ou moins prégnant de leur volet militaire. L'OTAN privilégie cette dimension qu'elle maîtrise. L'UE insiste sur le volet civil. Elle recherche une meilleure intégration de ses outils militaires et civils. Il ne s'agit pas ici d'opposer ces deux organisations. Il est important de rappeler qu'on ne saurait mettre sur le même plan l'OTAN, organisation militaire procédant d'une alliance politique entre des Etats indépendants et souverains, et l'Union européenne, entité politique, économique, commerciale, monétaire qui unit des Etats dans leurs intérêts les plus fondamentaux, au point de fondre les souverainetés. Même si l'intégration politique au sein de la PESD reste limitée, la coopération inter piliers ouvre des perspectives nouvelles et plus larges.

L'UE a développé un concept de gestion des crises qui vise à appréhender la perception globale des menaces que peut avoir Bruxelles. Les aspects civils et militaires d'une crise sont souvent interdépendants. La capacité à coordonner leur gestion conditionne, dans une large mesure l'issue de la crise. Le Conseil européen de Feira (juin 2000) a adopté un processus de gestion de crise en insistant sur son volet civil. Quatre domaines prioritaires y ont été définis ; la police, la protection civile, le renforcement de l'état de droit et l'administration civile. Une approche capacitaire a été associée à cette démarche en février 2005 avec l'adoption d'un objectif civil global (le Headline Goal 2008 : HLG 2008). Des organes permanents⁴⁴ ont été établis afin d'assurer le contrôle et la coordination de ces moyens.

La réelle plus-value de ce concept de gestion de crise repose sur les relations inter piliers. Elles permettent d'intégrer à la PESD l'ensemble des moyens politiques, financiers⁴⁵ ou

⁴⁴ Le COPS est assisté par le CIVCOM (comité pour la gestion civile des crises). Ce dernier bénéficie de l'expertise d'entités dépendant du Secrétariat général ; les directions générales DG.E VIII (questions de défense) et DG.E IX (gestion civile et coordination civilo-militaire), l'Unité Politique (UP). Le SG/HR dispose aussi du SITCEN, le Centre de situation conjoint de l'UE (Commission / Conseil).

⁴⁵ Le budget des relations extérieures (crédits d'engagement du titre 19 du budget 2006) de l'Union Européenne s'élève à 3 411 M d'euros (source: <http://europa.int/eur.lex/budget>). Premier contributeur dans le domaine de l'aide au développement, l'UE dispose de l'agence *Echo*, en charge de l'aide humanitaire

juridiques de l'UE. Il ne s'agit pas ici de produire une liste exhaustive de l'ensemble des outils communautaires (1^{er} pilier) concourant à l'action inter piliers mais d'évoquer les principaux selon les grandes catégories de crises à gérer. L'organisme d'action humanitaire de l'UE (ECHO, *European Community Humanitarian Office*) dispose de fonds d'urgence. Il a accordé, en 2004 des aides pour un montant total de 570 M€ Dans le domaine de la protection civile, le projet EU FAST (*EU First Aid and Support Team*) vise à déployer en 24 heures une première aide alliant moyens civils et militaires. Ce processus s'appuie sur une structure communautaire ; le MIC (*Monitoring and information Center*), organisme qui gère les équipes d'intervention mises à la disposition par les Etats membres. Les différentes opérations civiles⁴⁶ de l'UE dans les domaines « police » et « état de droit » soulignent la pertinence de ces outils.

La lutte contre le terrorisme (LCT) est révélatrice des différences d'approche qui séparent l'UE et l'OTAN quant aux réponses à apporter. L'Alliance dispose d'une légitimité incontestée dans le domaine militaire. Elle est en mesure de proposer des moyens spécifiques parfaitement adaptés. Lors du sommet d'Istanbul, l'OTAN a cherché à donner plus de lisibilité à son action en élaborant un « paquet global de mesures dans la lutte contre le terrorisme ». Ce dernier regroupe les projets à développer ainsi que les actions déjà entreprises comme, notamment le concept d'opération de LCT « *Able Guardian* »⁴⁷. D'autres projets ont été mis en œuvre comme la montée en puissance d'un bataillon multinational NRBC (Nucléaire Radiologique Bactériologique et Chimique) ou la protection de certains événements majeurs (sécurisation des JO d'Athènes). La difficulté que rencontre actuellement l'OTAN est liée au développement d'outils civils dans la LCT. Nous l'avons vu, les réponses à apporter doivent être globales. Se pose ainsi la question des compétences de l'OTAN dans des domaines tels que l'économie, la justice ou l'état de droit. Il faut, par ailleurs tenir compte de la complémentarité avec les initiatives déjà entreprises par la communauté internationale (ONU, UE, OSCE, initiatives multilatérales...). Le risque de duplication pourrait représenter une contrainte déterminante.

d'urgence. L'aide humanitaire (crédits d'engagement du titre 23 du budget 2006) s'élève à 505 M d'euros (source: <http://europa.int/eur.lex/budget>).

⁴⁶ - Domaine « police » : la mission de police de l'UE en Bosnie (MPUE), la mission PROXIMA en Macédoine (ARYM), la mission EUPOL à Kinshasa, la mission au profit de l'Irak.

- Domaine « état de droit » : la mission THEMIS en Géorgie.

⁴⁷ Elément de référence de l'OTAN, « *Able Guardian* » reprend le concept militaire de lutte contre le terrorisme (MC472) adopté à Prague en 2002. Il coordonne quatre grands domaines militaires ; les mesures défensives (anti-terrorisme), les mesures offensives (contre-terrorisme), le soutien à la protection civile et la coopération militaire.

L'atout dont dispose l'UE dans le cadre de la lutte contre le terrorisme repose sur ses moyens politiques intégrés (1^{er} pilier). En effet, avant le 11 septembre 2001, les forces de police représentaient l'unique réponse à cette menace. Après les attentats du 11 septembre 2001 et ceux de Madrid au printemps 2004, le champ d'application de cette lutte s'élargit ; renforcement de la sécurité des transports, coopération policière, judiciaire et financière, utilisation de la PESD. Au-delà de cette approche globale et interdisciplinaire, cette politique européenne de lutte contre le terrorisme s'applique sur le territoire européen (là où, pour l'OTAN les Etats souverains ont un rôle premier). Désormais, suite au choc de l'attentat de Madrid, des opérations de LCT à l'extérieur de l'UE sont envisageables.

Face aux nouvelles menaces, l'UE dispose d'outils efficaces et reconnus, notamment outre-atlantique. L'Union a pu ainsi entamer un dialogue direct avec Washington. Une déclaration UE - Etats-Unis sur le renforcement de la lutte contre le terrorisme a été signée en 2004 au château de Dromoland. Cette déclaration, initiant des mesures concrètes a été reprise et étoffée, le 20 juin 2005 lors du sommet UE – Etats-Unis de Washington. L'étendu des sujets abordés lors de ce sommet (la lutte contre la prolifération et le terrorisme, la paix au Moyen-orient, la paix et la stabilité en Afrique...) souligne la portée de ce nouveau dialogue.

22. Les limites de la politisation de l'OTAN.

La rénovation de l'OTAN entreprise dans les années 1990 a été provoquée par la disparition de la menace soviétique. L'Alliance devait devenir plus politique pour compenser la perte de sa justification purement militaire. L'idée de défense collective de l'Europe devenant moins pertinente, il fallait élargir le champ de ses compétences pour intégrer la sécurité et la stabilité de la zone euro atlantique. L'utilité de l'Alliance dans ce cadre est apparue évidente au cours de ses engagements en Bosnie-Herzégovine puis au Kosovo. Ce n'est qu'après le 11 septembre que la finalité de l'OTAN a pu être remise en cause. De ce débat particulièrement tendu aux Etats-Unis est né la prise de conscience au sein des instances « otaniènes » qu'il fallait politiser l'Alliance. C'est devenu la nouvelle raison d'être de la transformation. Le secrétaire général, M. Jaap de Hoop Scheffer milite activement en faveur de cette nouvelle direction que doit prendre l'organisation.

221. L'élargissement : la nouvelle raison d'être de l'OTAN,

L'OTAN est une structure essentiellement militaire. Il ne s'agit pas ici de contester le poids politique de l'OTAN. Mais ce poids politique est directement lié à la valeur militaire de l'Alliance. Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette importance politique n'a jamais été aussi prégnante que durant la guerre froide. En revanche, dans le cadre des relations internationales une organisation qui se veut réellement « politique » doit pouvoir disposer des principaux leviers structurant les affaires publiques : l'économie, les finances, le droit, la diplomatie ou la force armée. Or l'OTAN ne peut véritablement maîtriser que le dernier volet du spectre. La politisation de l'Alliance doit donc être analysée, en premier lieu comme une extension de son champ d'application géographique. L'élargissement a été une première étape. Le partenariat poursuit cette démarche. Ce réseau de partenaires développé par l'OTAN comprend (avec les Etats membres) 53 pays, englobant la Russie, l'Ukraine, les Balkans, l'Asie centrale, le Caucase, les pays neutres européens ainsi que 7 Etats méditerranéens (dont Israël, l'Egypte et le Maghreb). Aux vues de la dernière conférence sur la sécurité de Munich, l'Alliance souhaite étendre ce processus. Des pays comme l'Australie, la Nouvelle Zélande, le Japon ou le Pakistan pourraient rejoindre le partenariat voire intégrer l'OTAN.

L'objectif de cette nouvelle phase de la transformation « otaniène » est de faire face aux nouvelles menaces. Celles-ci, à l'instar du terrorisme sont globales et mondiales. Dés lors, le débat quant aux opérations « hors zone » semble aujourd'hui clos. Si l'article V du traité apparaît de moins en moins prégnant, un deuxième objectif est clairement de revenir à un cadre de consultation incontournable et d'insister sur l'article IV⁴⁸ du traité.

Une telle évolution soulève, néanmoins un certain nombre d'interrogations. Se pose ainsi la question d'une éventuelle compétition avec l'ONU⁴⁹. Cette « nouvelle » OTAN pourrait, en effet favoriser l'émergence d'un « multilatéralisme efficace » capable de dépasser les blocages « onusiens ». Par ailleurs la distinction entre Etats membres et

⁴⁸ « Les parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée. » article IV du traité de l'Atlantique Nord.

⁴⁹ Les contributions en effectif des Etats membres de l'Alliance représentent moins de 10% des 85 000 soldats déployés dans le cadre d'opérations de maintien de la paix de l'ONU. Certains à New York craignent un découplage entre une OTAN qui regrouperait les principales puissances industrielles et des Nations Unies animées par les plus démunis.

partenaires associés devient de plus en plus ténue. Disposant d'un réservoir de pays contributeurs plus large, l'Alliance pourrait ainsi devenir le cadre privilégié pour faciliter les coalitions de circonstance. Enfin, la transformation de l'OTAN en un forum mondial relatif aux questions de sécurité pourrait avoir des effets quant à l'efficacité de l'organisation. Le consensus a toujours été la règle au sein des instances « otaniènes ». Il est important de noter qu'au sein d'une telle instance, le poids relatif de l'Europe serait moindre et, ainsi limiterait la portée du dialogue transatlantique.

222. L'ambiguïté de l'attitude américaine ou la notion de « division of labor ».

L'ambivalence de la position de Washington, nous l'avons vu, transparait dans sa volonté de partager le fardeau sans pour autant rééquilibrer les responsabilités. Cette ambiguïté peut être appréhendée sous deux angles ; la problématique du leadership et la volonté de répartir les tâches.

Le poids politique des Etats-Unis est une réalité déterminante parfaitement perçue de part et d'autre de l'Atlantique. En France, la commission des affaires étrangères a clairement identifié cette réalité en soulignant que l'OTAN est davantage le cadre de relations bilatérales (Etats-Unis / Etats membres) que du dialogue transatlantique. « L'attitude américaine à l'égard de l'Alliance atlantique est, en effet, traversée par cette notion de leadership : si les Etats-Unis se sentent tellement à l'aise dans cette enceinte, c'est parce qu'elle incarne cette notion par excellence. Dans une optique de préservation de la supériorité américaine et de priorité donnée aux intérêts nationaux américains, l'OTAN fonctionne comme une enceinte de légitimation et d'influence privilégiée de la politique américaine : la puissance américaine y négocie en effet en position de force, dans un tête-à-tête bilatéral, donc asymétrique, avec chacun des pays européens »⁵⁰. Aux Etats-Unis, l'analyse du Congrès est assez proche. « L'administration américaine soutenue par le congrès a été favorable au projet de la PESD. Elle y a vu un moyen de renforcer les capacités de défense européenne et, ainsi de coopérer de façon plus efficace avec les Etats-Unis pour partager dans une plus large mesure le fardeau sécuritaire... Certaines critiques de la PESD soutiennent que cette dernière entraînera une influence moindre des Etats-Unis en Europe. »⁵¹

⁵⁰ Rapport n°2567 de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur les relations entre l'Europe et les Etats-Unis, du 11 octobre 2005, p 20.

⁵¹ CRS Report for Congress, *NATO and the European Union*, Kristin Archick, Paul Gallis, The library of Congress, 4/01/2005, p. 21.

La notion de répartition des rôles (« *division of labour* ») est née de la volonté de Washington de partager le fardeau. Elle a été clairement formalisée durant les opérations en Bosnie et au Kosovo ; « *the US fight, UN feed, EU funds* ». Il s'agissait pour les Etats-Unis de limiter au maximum leur présence au sol. Les attentats du 11 septembre avaient déjà renforcé cette position. La situation actuelle en Irak a de fortes implications sur l'opinion publique américaines. Comme le démontre M. Benoît d'Aboville⁵², il est, dès lors probable que les Etats-Unis accentuent leurs pressions sur les alliés européens pour s'investir davantage dans les opérations de stabilisation.

Dans le cadre des débats qui animent actuellement l'Alliance, cette répartition des rôles se décline en deux problématiques. L'Otan doit-elle s'éloigner des missions de haute intensité pour se concentrer sur la stabilisation ? L'UE peut-elle se concentrer sur les outils civils quand l'OTAN se cantonne au domaine militaire ?

La spécialisation de l'OTAN dans les missions de stabilisation met en lumière certaines limites. L'Alliance connaît déjà des difficultés dans son processus de génération de force. Or ces opérations de stabilisation sont beaucoup plus longues que les celles dédiées à la coercition. Le cas irakien le montre bien. Une telle perspective risque, pour des considérations budgétaires de limiter les contributions en personnel des Etats membres. Les autorités « otaniènes » pourraient être tentées par un recours systématique à la *Nato Response Force* (NRF). Ce serait alors dévoyer ce processus, créé en 1992 pour doter l'OTAN d'une force de réaction rapide. Celle-ci serait assimilée à une force permanente de l'Organisation dont la génération de force serait, à son tour menacée. Le recours à la NRF pour la mission humanitaire au Pakistan illustre ces difficultés. Le coût de l'opération doit être assumé par l'Espagne qui était alors en charge de la rotation NRF. Enfin, un choix délibéré vers une telle spécialisation (avec ses implications budgétaires) pourrait remettre en cause la démarche capacitaire dédiée à la haute intensité.

Cette spécialisation de l'Alliance dans des missions de stabilisation pourrait ouvrir une ère de compétition avec l'UE et relancer le débat sur la duplication. La PESD, s'appuyant sur la coopération inter piliers a, en effet déjà élaboré un concept de gestion des crises. Une alternative pourrait être une répartition des rôles entre l'OTAN et l'UE ; la première se concentrant sur les outils militaires, la seconde sur les outils civils. Une répartition ne

⁵² Benoît d'Aboville, « où va l'OTAN aujourd'hui ? », conférence à l'IHEDN, 27 février 2006. M. Benoît d'Aboville a été représentant permanent de la France auprès de l'OTAN de 2001 à 2005.

peut signifier l'instrumentalisation de la PESD par l'OTAN. L'UE a acquis dans ce domaine une autonomie sur laquelle il sera difficile de revenir. L'évocation de plus en plus fréquente d'un processus « Berlin Plus à l'envers » souligne un rééquilibrage entre les deux organisations. Dans une telle éventualité, c'est l'OTAN qui demanderait à pouvoir bénéficier des moyens propres de l'UE. Le droit de regard de l'UE sur la direction politique et stratégique des opérations en serait le corollaire. Si une répartition des rôles sur une même opération est susceptible de générer des difficultés d'ordre politique, une répartition dans le temps semble fonctionner. La relève, en Bosnie des troupes de l'OTAN (SFOR) par des forces européenne (mission *Althéa*) le démontre.

23. Les blocages politiques au sein de l'Union européenne.

Une politique européenne de défense nécessite une base juridique, des institutions, des missions et des moyens efficaces. La PESD dispose de ces fondements. C'est davantage une volonté politique commune qui semble faire défaut. L'UE bute sur le réel. Tenant compte de la réalité des choix politiques de chacun, un souffle nouveau peut être retrouver en s'appuyant sur l'aspiration du citoyen européen et en reconstituant un véritable leadership au sein de la PESD.

231. Le poids important du courant atlantiste au sein de l'UE.

La grande majorité des Etats membres à la fois de l'OTAN et de l'UE a choisi de n'avoir qu'un seul représentant permanent officiant tant au sein de Conseil de l'Atlantique Nord qu'au sein du COPS. Seuls la Belgique, la France et le Luxembourg disposent de deux représentants distincts. Ces choix soulignent l'impossibilité de dissocier, pour les Etats membres une approche atlantiste des problèmes sécuritaires d'une vision purement européenne. Ces choix font aussi ressortir le poids important du courant atlantiste au sein de l'UE.

Parmi les 25 Etats membres de l'UE, 19 sont aussi signataires du traité de l'Atlantique Nord. Une majorité privilégie une position « otaniène » des questions sécuritaires. Pour autant, il est difficile de catégoriser ces Etats et les nuances sont nombreuses. Seuls trois pays, la Belgique, la France et le Luxembourg défendent une approche résolument plus

européenne⁵³. De même, la Grèce adopte une position très réservée vis-à-vis de l'OTAN du fait, notamment de la position de la Turquie au sein de l'Alliance.

L'Allemagne occupe, quant à elle une position charnière. Les déclarations de la chancelière Merkel lors de la 42^{ème} conférence sur la sécurité de Munich⁵⁴ (les 4 et 5 février 2006) ont illustré le retour de Berlin à l'orthodoxie atlantiste. Dans ce cadre, la réaffirmation du rôle central de l'OTAN quant au dialogue transatlantique faisait écho aux doutes émis à ce sujet par le chancelier Schröder un an plus tôt. Le Royaume-Uni et, notamment son opinion publique sont beaucoup plus favorables aux vues de l'Alliance. Le soutien britannique à la PESD⁵⁵ est conditionné au respect de certains principes ; le maintien de la dimension intergouvernementale, la non concurrence avec l'OTAN. L'Espagne et de l'Italie cherchent à équilibrer leurs positions au sein de la PESD et l'Alliance avec avantage comparatif à OTAN. Certains pays de l'Union, comme les Pays-Bas ou le Portugal ont des positions plus tranchées en faveur de l'OTAN. Dans le même cadre, si le Danemark est associé aux travaux du COPS, il ne participe ni à la PESD ni à ses structures.

L'élargissement de l'UE a encore renforcé le courant atlantiste en Europe. Les nouveaux Etats membres d'Europe de l'Est ont toujours affiché un soutien fort à l'Alliance. Comme le montre Nicole Gnesotto⁵⁶ ; c'est le « potentiel de stabilisation politique,... fondement prioritaire de l'Alliance, ...et le rôle de l'Amérique comme garant d'un certain équilibre des puissances européennes qui rend l'Alliance si attractive pour l'ensemble des nouvelles démocraties orientales ».

Il est important de souligner que 6 pays de l'Union ne sont pas membres de l'OTAN. Il s'agit de 4 pays neutres ; l'Autriche, l'Irlande, la Suède et la Finlande auxquels s'ajoutent Chypre et Malte. Pour autant ces Etats ne constituent pas un réel contrepoids à l'influence des principaux pays contributeurs.

Ce poids du courant « otanien » au sein de l'UE explique les attermoissements de l'Union quant à une intervention lors du tremblement de terre au Pakistan. C'est ainsi l'OTAN qui s'est engagée sur cette opération.

⁵³ Bruno Colson évoque cette position comme étant une « thèse carolingienne ». Il s'agit de la constitution d'une Europe unie qui pourrait peser au sein de l'Alliance. Vis-à-vis de cette thèse, l'attitude de l'Allemagne a toujours été plus raisonnée. Voir : Bruno Colson, *Europe : repenser les alliances*, Paris ; ISC - Economica, 1995, p.171.

⁵⁴ Le thème de la conférence était centré sur « Europe et Etats-Unis : la restauration du partenariat transatlantique ».

⁵⁵ Jacques Leruez souligne le décalage qui existe entre les dirigeants britanniques efficaces au sein de l'UE et une opinion publique rétive (soutenue par les médias) auprès de qui il faut se justifier. Voir : LERUEZ Jacques, *Londres et le monde : Stratèges et stratégies britanniques*, Paris ; Editions Autrement, 2005, p.111.

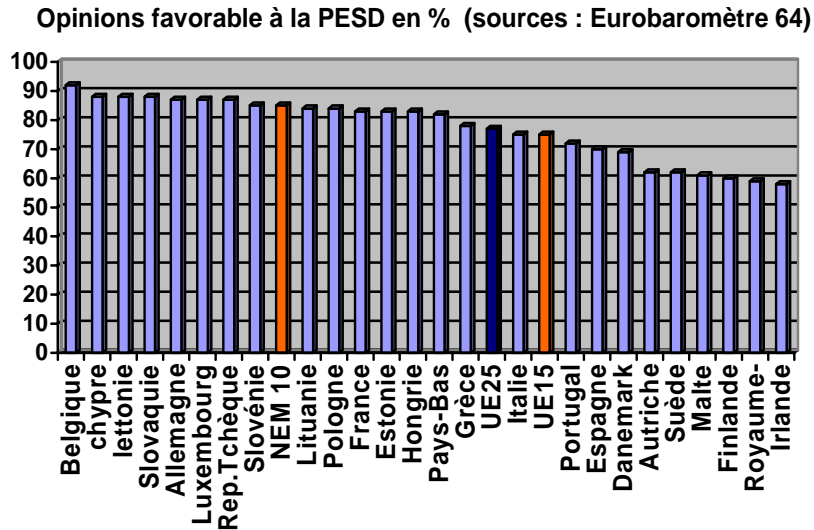
⁵⁶ Nicole GNESOTTO, *La puissance et l'Europe*, Presse de Science Po, Paris, 1998, p.66.

232. Remédier au déficit démocratique.

La Commission et le Parlement européen interviennent dans la PESC et non dans la PESD, qui en est le « bras armé ». La commission est « pleinement associée aux travaux » de la PESC (art. 27 du TUE). Elle dispose d'un droit d'initiative. Par ailleurs, les crédits de la PESC figurent dans une section spécifique de la rubrique « actions extérieures » au sein du budget général des Communautés. Dans le cadre de la PESD, c'est la dimension intergouvernementale qui prévaut. L'impulsion politique vient directement du Conseil.

Le transfert (décidé à Marseille, le 13 novembre 2000) de l'exercice des missions de Petersberg de l'UEO à l'UE a mis fin aux fonctions opérationnelles de l'UEO qui, dès lors ne participe plus directement au développement de l'Union. Ainsi, l'UEO n'est plus assujettie aux obligations de l'article IX (du traité de Bruxelles modifié), stipulant que « Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale présentera à une assemblée composée de représentants des puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, un rapport annuel sur ses activités ». Cette consultation conférait aux représentants des parlements nationaux un droit de regard sur la politique européenne de sécurité et de défense. Aujourd'hui, le Parlement européen ne dispose d'aucunes de ces prérogatives.

Ce déficit démocratique est d'autant plus dommageable qu'il existe, au sein de l'opinion publique européenne une réelle volonté de voir l'UE assumer son rôle sur la scène internationale. L'« Eurobaromètre 64 », paru en décembre 2005 souligne cet attachement des citoyens européens vis-à-vis de la PESC et de la PESD. Avec 68% d'opinions favorables, le soutien à la PESC est stable. On observe la même stabilité (77% d'opinions favorables) en ce qui concerne la PESD. Il est intéressant de noter qu'une différence de 10 points sépare la moyenne calculée dans les 15 anciens Etats membres et celle calculée dans les 10 nouveaux Etats membres (respectivement, 75 % et 85 %).



233. Les limites d'un système intergouvernemental institutionnalisé ou la recherche d'un leadership européen.

Les résultats, en France et aux Pays-Bas du référendum sur le traité constitutionnel ont marqué un essoufflement du processus institutionnel. Ce projet de constitution visait, dans le domaine de la PESC à clarifier les compétences des différents acteurs institutionnels. Une des propositions les plus médiatisées résidait dans la création d'un poste de ministre des affaires étrangères (MAE). Ce dernier devait unifier les compétences du Haut Représentant pour la PESC et celles du Commissaire aux Relations extérieures (RELEX) de la Commission. Dans la réalité de l'exercice de cette double fonction, la portée de cette nouvelle disposition semble limitée. Les compétences « communautaires » de la Commission et celles intergouvernementales du Conseil demeuraient parfaitement distinctes. Si la dimension intergouvernementale de la PESD ne peut être remise en cause, l'objectif implicite est bien de favoriser la coopération inter piliers.

Le projet de constitution pouvait apporter dans ce domaine certaines réponses. La lutte contre le terrorisme se trouvait renforcée par la prise en compte des moyens militaires dans « le plan d'action ». Le projet de texte constitutionnel permettait d'inclure dans les missions « PESD » des actions de lutte contre le terrorisme dans des pays tiers.

L'absence conjoncturelle de leadership en Europe est aussi un handicap certain et risque, à terme d'annihiler le dynamisme de la PESD. La coopération franco-britannique scellée en 1998 lors du sommet de Saint-Malo avait initié cette dynamique. D'un point de vue institutionnel le principe de coopération renforcée vise à encadrer cette dynamique. Ce

principe est né du traité de Nice en 2000. L'objectif était d'introduire davantage de souplesse grâce à un recours accru à la majorité qualifiée et au processus d'abstention constructive⁵⁷. Le but des coopérations renforcées est de permettre à des Etats membres plus volontaristes d'entreprendre des actions ou des politiques dans certains domaines, sans pour autant engager les pays qui ne souhaitent pas les suivre. Néanmoins ces actions doivent être autorisées par le Conseil à l'unanimité. Ainsi, dans les faits, le droit de veto d'un seul état membre peut bloquer ce type d'initiative. La Constitution prévoyait d'introduire une nouveauté majeure qui s'ajoutait au principe des coopérations renforcées : la « coopération structurée permanente ». Le texte constitutionnel proposait des dispositions spécifiques permettant à certains Etats membres, d'intensifier la coopération dans le domaine militaire sans impliquer pour autant, tous les Etats membres. La particularité de la coopération structurée permanente réside dans le fait que celle-ci ne peut se faire que parmi « les Etats membres qui remplissent les critères les plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit à des engagements plus contraignants en cette matière (...) »⁵⁸. Cette proposition rappelle la notion de critères de convergences. Elle pourrait inciter un maximum Etats membres à intégrer ce club fermé.

Si le processus constitutionnel semble, à moyen terme bloqué, l'adoption de certaines des propositions formulées dans le texte initial reste possible. La création de l'Agence Européenne de Défense a ainsi été avancée et dissociée du projet de traité. De même, un compromis obtenu sous la présidence italienne⁵⁹ n'assujettit plus le principe de coopération structurée à l'adoption du traité. Celui-ci est désormais lié à une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Dés lors, ce principe représente une réelle opportunité pour redynamiser la PESD et peut favoriser l'émergence d'un *leadership* européen.

* *
*

⁵⁷ L'abstention constructive s'étend à la politique de défense. Les décisions unanimes peuvent toujours être prises même si un tiers au maximum des membres s'est abstenu. Cette mesure permet de contourner l'article 27 du TUE ; les coopérations renforcées « ne peuvent pas porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ».

⁵⁸ Art. I-40, paragraphe 6, projet de constitution pour l'Europe.

⁵⁹ Rapport de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (document A/1854), *Le suivi parlementaire de la PESD et de la PESC*, 2 juin 2004, p. 20.

Conclusion :

Il est important de souligner les difficultés pour refonder la nature et le sens du lien transatlantique car les implications politiques et stratégiques sont énormes. La notion de puissance reste prégnante. L'intérêt national semble demeurer la grille de lecture la plus pertinente dans l'analyse des enjeux sécuritaires et de leurs répercussions sur le dialogue transatlantique. Cette prééminence du rôle de chaque état membre doit être gardé à l'esprit.

De même, il est indispensable de discerner la véritable raison d'être de chacune de ces organisations ; l'OTAN et l'Union européenne. Elles sont profondément différentes et en constante évolution. Les réponses qu'elles apportent dans le domaine sécuritaire sont, dès lors de nature très différentes. L'OTAN est le fondement de la sécurité collective en Europe. Seule entité à englober les alliés nord américains, elle est le lieu indispensable et unique pour harmoniser les outils militaires de la zone « Nord Atlantique ». Ses moyens militaires et son poids politique lui permettent de s'engager ponctuellement, avec détermination partout dans le monde. L'Union est une organisation réellement politique. Fortement intégrée dans les domaines juridiques, économiques et monétaires, elle reprend certaines prérogatives d'un état. Au-delà des réticences politiques, les évolutions récentes ont démontré que l'UE assumait de plus en plus son rôle d'acteur global sur la scène internationale. S'appuyant sur une gamme de moyens très large, elle est la seule à pouvoir mettre en œuvre, dans la durée une stratégie globale de gestion de crise.

La prise en compte de ces différences est bien l'enjeu majeur des relations entre l'Alliance et l'Union. La coopération et la complémentarité doivent permettre de répondre aux attentes de part et d'autre de l'Atlantique et, ainsi rénover le lien transatlantique.

Ces relations OTAN-UE, de plus en plus structurées sont rentrées dans une phase de maturité. Si, indéniablement une certaine compétition transparait, celle-ci peut être constructive⁶⁰ et ce, notamment pour trois raisons. Cette compétition constructive, en rompant le statut quo est source d'émulation et de dynamisme. Elle permet, d'autre part de diversifier les expériences. Enfin, inéluctablement elle entraînera une intensification des relations OTAN-UE et, progressivement une clarification des rôles de chacun. Déjà le 4 février 2006, lors de la 42^{ème} conférence sur la sécurité de Munich, le secrétaire général

⁶⁰ Les contraintes budgétaires des Etats membres limiteront cette compétition et interdiront toute duplication de moyens militaires ou civils.

Jaap de Hoop Scheffer insistait sur la nécessité de « construire un véritable partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE ». Ce sujet devrait être abordé lors du prochain sommet de l'OTAN prévu à Riga en novembre 2006.

L'OTAN, ainsi n'est plus le lieu unique du dialogue transatlantique. Son processus, constant semble-t-il d'élargissement pourrait remettre en cause la terminologie d'« atlantique nord ». La voie de l'Europe y sera, en effet de moins en moins perceptible alors que le poids politique des Etats-Unis – *primus inter pares* – y restera déterminant.

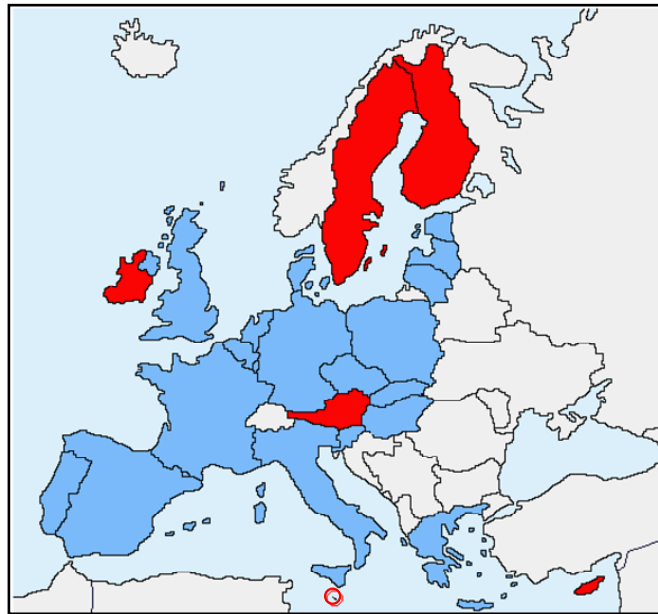
L'Union, en assumant ses responsabilités en matière de sécurité et de défense est directement confrontée à ce principe fondamental des relations transatlantiques : la primauté américaine. Pour autant, les outils dont s'est dotée l'UE, leur efficacité lui ont d'ores et déjà permis d'entamer un dialogue (lié à la sécurité) avec les Etats-Unis. Ces relations devraient s'inscrire dans la durée et se structurer. Les sommets annuels entre l'UE et les Etats-Unis le montrent. La proposition de nommer un « coordinateur européen aux relations transatlantiques »⁶¹ souligne cette volonté en Europe d'un dialogue direct avec Washington.


L'analyse des relations OTAN - PESD permet de discerner une certaine parité qui émerge progressivement entre les deux organisations. Pendant près de 10 ans, le débat s'est exclusivement concentré sur les moyens que l'OTAN pouvait mettre en place pour aider la PESD. Aujourd'hui, la situation s'inverse et l'Alliance s'intéresse de plus en plus aux capacités européennes de gestion de crise. Pour autant, cette évolution du rapport de force n'est pas réellement perçue en Europe. Si les outils existent, la volonté de les mettre en œuvre semble manquer. A terme, la coopération structurée pourrait favoriser l'émergence d'un « groupe pionnier » et redynamiser la politique européenne de sécurité. Elle pourrait faire de l'Union un interlocuteur majeur et, là aussi aider à rénover le dialogue transatlantique.

⁶¹ Proposition n° 3 du rapport n°2567 de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur les relations entre l'Europe et les Etats-Unis, du 11 octobre 2005, p. 5 : « Le coordinateur européen aurait pour tâche, au sein de l'Union européenne, d'animer le dialogue intra européen sur les relations transatlantiques, afin de dégager des vues communes, ou au moins d'aplanir les différends entre les Etats membres ... Il pourrait proposer aux Etats membres un dialogue portant, dans le domaine de la défense et de la sécurité, sur la question essentielle de l'effort budgétaire des Etats membres de l'Union européenne en matière de défense, qui fait d'ailleurs l'objet d'une proposition détaillée ».

ANNEXE I. CARTES, L'OTAN ET L'UE.

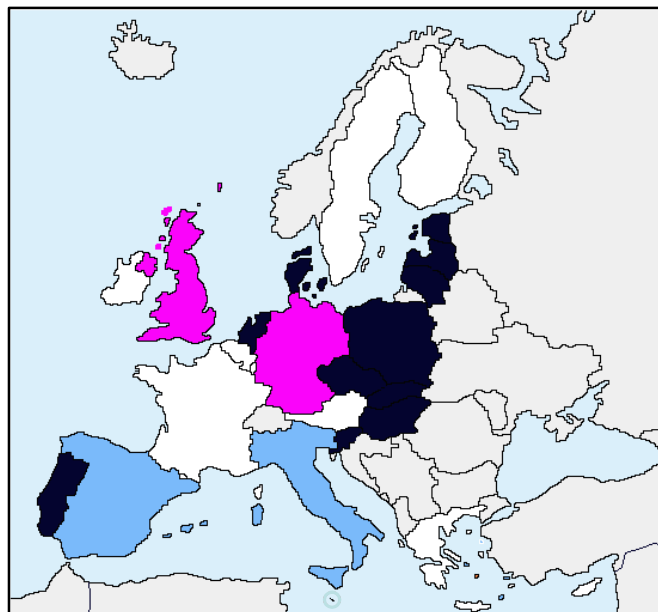
L'OTAN AU SEIN DE L'UE 25






-  Pays membres de l'UE et de l'OTAN
-  6 Pays membres de l'UE n'appartenant pas à l'OTAN

JORET 2006

LE COURANT « ATLANTISTE » AU SEIN DE L'UE 25

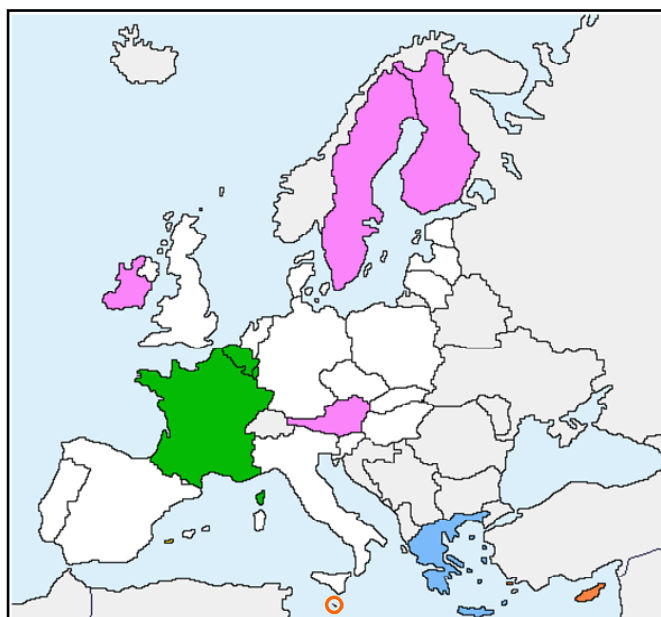


-  Pays défendant une position « atlantiste » forte.
-  Dirigeants plutôt « atlantistes » / opinions publiques plus réservées.
-  États « pivot » ; tradition « atlantiste » mais forte implication dans la PESD.

JORET 2006

ANNEXE I.
L'OTAN ET
L'UE.

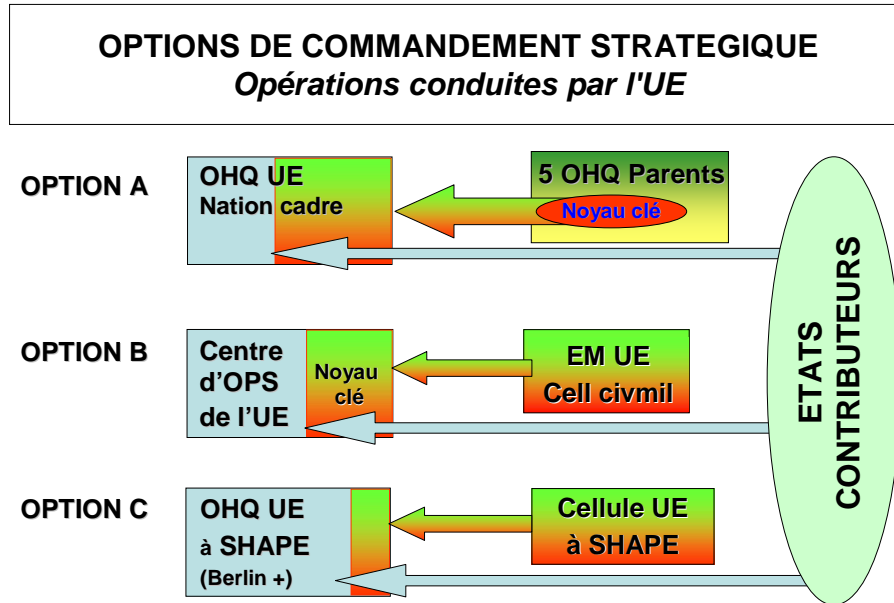
LES « CONTREPOIDS » de L'UE FACE AU COURANT ATLANTISTE



- Pays de l'UE privilégiant la PESD et une autonomie plus importante de l'UE
- 4 Pays neutres de l'UE / hors OTAN
- 2 Pays non neutres de l'UE / hors OTAN
- Prises de position parfois violentes et critiques vis-à-vis de l'OTAN

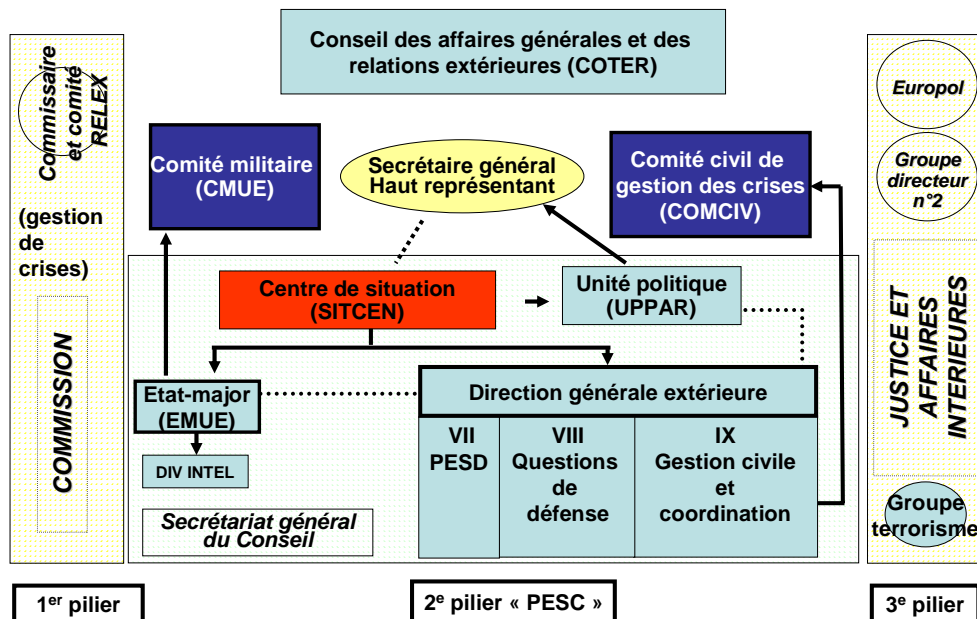
JORET 2006

ANNEXE II. LES STRUCTURES DE LA PESD



L'UE a 3 options pour organiser le commandement des opérations (*Operation Head Quater*, OHQ) qu'elle conduit. Elle dispose des moyens de l'OTAN, grâce aux accords « Berlin+ » (option C). Elle peut profiter de structures existantes au sein de 3 Etats membres (option A). L'option B a été rendue possible par la création de la Cellule civilo-militaire au sein de l'état-major de l'UE. Cette cellule a été créée, sur décision du Conseil, le 10 mai 2005. Cette cellule peut fournir le noyau clé permettant la constitution d'un centre d'opération de l'UE. Ce dernier doit pouvoir planifier et conduire une opération autonome de l'UE.

L'UE et LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME



Bibliographie

Ouvrages

- COLSON Bruno, *Europe : repenser les alliances*, Paris ; ISC - Economica, 1995.
- GNESOTTO Nicole, *La puissance et l'Europe*, Presse de Science Po, Paris, 1998
- THATCHER Margaret, *statecraft: strategies for a changing world*, Londre/New York; Harper Collins, 2002.
- HASSNER Pierre, VAÏSSE Justin, *Washington et le monde : Dilemmes d'une superpuissance*, Paris ; Editions Autrement, 2003.
- LAUNAY Jacques, PINGET Bruno, *L'Union face au défi de sa sécurité*, Paris ; Editions des Riaux (collection des chercheurs militaires), 2004.
- DUQUESNE Jean Marc, LEBORGNE Guy, *Cohérence et efficacité de l'action européenne dans le domaine de la sécurité*, Paris ; Editions des Riaux (collection des chercheurs militaires), 2004.
- BAILLAUD Jean, CHAPELET Eric, *Ni Mars, ni Vénus, mais une puissance tranquille, partenaire de son allié américain*, Paris ; Editions des Riaux (collection des chercheurs militaires), 2004.
- LERUEZ Jacques, *Londres et le monde : Stratèges et stratégies britanniques*, Paris ; Editions Autrement, 2005.
- BUFFOTOT Patrice, *La défense en Europe, avancées et limites*, Paris ; Documentation française (collection Etudes de la documentation française), 2005.
- BUFFOTOT Patrice, *Europe des armées ou Europe désarmée ?*, Paris ; Michalon, 2005.
- GNESOTTO Nicole, *Friends again ? EU-US relations after the crisis*, Institut d'Etudes de Sécurité, Paris ; Marcin Zaborowski, 2006.

Revues

- KELCHE Jean-Pierre, « Vers une force européenne de réaction rapide », *Revue de la défense nationale*, février 2001, p.12.
- RUTTEN Maartje, « De St Malo à Nice. Les textes fondateurs de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, n° 47, mai 2001, p.10.

- PETRE Michel, « Le gap technologique en matière de défense : mythe ou réalité ? », *Questions internationales*, N°9, septembre octobre 2004.
- BERGEY Christophe, « France – OTAN : quelle stratégie budgétaire ? », *Revue de la défense nationale*, N°1, 2005.
- REID John, « La présidence britannique de l'UE : un partenariat pour faire avancer la PESD », *Revue de la défense nationale*, N°7, 2005.
- ROTH Anita, « L'Agence européenne de défense : virage vers l'avenir ou de Vénus à Mars ? », *Annuaire français des relations internationales*, volume VI 2005, p.615.
- FLANAGAN Stephen, « Les relations de sécurité transatlantiques sous le second mandat de George W. Bush », *Politique américaine*, N°2, été-automne 2005, p. 22.
- TERPAN Fabien, « La dimension politique de la PESD : bilan du second trimestre 2005 », *Revue de la défense nationale*, N°3, 2006.

Documents officiels

- *Concept stratégique de l'OTAN*, avril 1999, in <http://www.nato.int/docu/pr.1999>.
- *National Security Strategy*, septembre 2002, in <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss>.
- Javier Solana, *Stratégie européenne de sécurité, Une Europe sûre dans un monde meilleur*, Bruxelles, le 12 décembre 2003.
- ARCHICK Kristin, GALLIS Paul, CRS Report for Congress, *NATO and the European Union*, The library of Congress, le 4 janvier 2005.
- Rapport n°2567 de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, *Les relations entre l'Europe et les Etats-Unis*, du 11 octobre 2005.
- Document A/1854, Rapport de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *Le suivi parlementaire de la PESD et de la PESC*, 2 juin 2004.

Table des matières

Introduction	- 1 -
1. L'OTAN : une étape incontournable pour rénover le dialogue transatlantique. - 2 -	
11. L'établissement et le partage de normes, une étape indispensable pour créer un réel partenariat.	- 3 -
111. Problématique de la révolution dans les affaires militaires.	- 3 -
112. L'ACT : une nouvelle alliance militaire ?	- 4 -
12. Le défi capacitaire ou comment combler le fossé qui sépare les deux rives de l'Atlantique.	- 6 -
121. Le fossé capacitaire,.....	- 6 -
122. Les résultats obtenus,	- 8 -
123. Le rôle de l'industrie de défense dans le lien transatlantique.	- 10 -
13. Un contexte nouveau pour restructurer cette relation UE-OTAN.	- 12 -
131. Evolution de la situation aux Etats-Unis,.....	- 12 -
132. Une PESD opérationnelle,	- 13 -
133. L'autonomie de la PESD permet de structurer les relations OTAN/UE.	- 14 -
2. Le blocage « politique » des relations UE-OTAN.	- 17 -
21. La nouvelle dimension des enjeux sécuritaire ; la prééminence du facteur politique.	- 17 -
211. Le financement des opérations.....	- 18 -
212. Comparaison de l'appréciation des menaces par EU, UE et OTAN,	- 19 -
213. Comparaison des modes d'action	- 21 -
22. Les limites de la politisation de l'OTAN.	- 23 -
221. L'élargissement : la nouvelle raison d'être de l'OTAN,.....	- 24 -
222. L'ambiguïté de l'attitude américaine ou la notion de « division of labor »..	- 25 -
23. Les blocages politiques au sein de l'Union européenne.	- 27 -
231. Le poids important du courant atlantiste au sein de l'UE.	- 27 -
232. Remédier au déficit démocratique.	- 29 -
233. Les limites d'un système intergouvernemental institutionnalisé ou la recherche d'un leadership européen.	- 30 -
Conclusion :	- 32 -
ANNEXE I. CARTES, L'OTAN ET L'UE.	- 34 -
ANNEXE II. LES STRUCTURES DE LA PESD	- 36 -
Bibliographie	- 37 -
Table des matières	- 39 -