

La relation UE-OTAN : complémentarité ou subordination ?

dimanche 14 mars 2010, par [Joaquin BROCH HUESO](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Joaquin BROCH HUESO](#), **La relation UE-OTAN : complémentarité ou subordination ?**

, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 14 mars 2010.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Alors que le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN s'est finalisé en 2009 sans véritable débat public dans l'Hexagone, l'auteur présente une solide réflexion sur une problématique centrale.

La PESD de l'Union européenne se dit complémentaire de l'OTAN, mais cette complémentarité peut être entendue comme une subordination à cause des accords souscrits permettant l'emploi des moyens alliés par l'UE, des faiblesses capacitaires des pays européens, du leadership des Etats-Unis dans l'OTAN et de la relation transatlantique.

Malgré cette impression initiale, la PESD paraît aujourd'hui se consolider et rendre à l'UE un outil de sécurité et de défense de plus en plus autonome. L'UE pourrait donc devenir un acteur autonome de la politique globale en développant une nouvelle dimension ou concept de sécurité et de défense plus « multidisciplinaire ».

Néanmoins, le lien transatlantique représente aujourd'hui le pilier fondamental de la sécurité de l'Occident et l'OTAN reste son outil militaire. Les évolutions de l'OTAN et la PESD doivent donc porter vers un nouveau partenariat transatlantique entre les Etats-Unis et l'UE sur une relation plus équilibré.

Mémoire de géopolitique du Commandant Joaquin Broch Hueso (Espagne), dans le cadre du séminaire « Union Européenne et lien transatlantique » dirigé par Pierre Verluise au Collège interarmées de défense.

L'ORGANISATION du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a constitué l'outil principal de sécurité de l'espace euro-atlantique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Un espace dans lequel s'est développée simultanément l'association économique et politique des Etats européens qui constitue actuellement l'Union européenne (UE). Malgré leurs natures et compositions distinctes, les deux organisations se sont mutuellement influencées et renforcées. Ainsi, l'OTAN n'aurait pas vaincu le bloc soviétique sans le progrès développé en Europe par la Communauté économique européenne (CEE), et celle-ci n'aurait pu naître ni grandir jusqu'à devenir l'UE sans l'espace de sécurité créé par l'OTAN.

Les relations formelles entre les deux organisations se sont intensifiées à partir de la définition de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, née à la suite de la crise des Balkans et institutionnalisée par le Traité de Maastricht de 1992. Depuis lors, les deux structures ont évolué d'une manière parallèle, une intense relation institutionnelle étant générée entre elles grâce au développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) au sein de la PESC. La consolidation de cette politique et l'interaction continue entre l'OTAN et l'UE ont créé une série de concepts et d'accords de coopération qui déterminent et conditionnent l'état actuel et les possibilités de développement futur du lien transatlantique.

Avec les premières initiatives et les premiers accords de coopération, le germe d'une politique de sécurité proprement européenne se reconnaissait, mais toujours subordonnée à l'existence et à la primauté de l'OTAN en tant que structure de sécurité et de défense. Le développement de la PESD s'est matérialisé postérieurement par des initiatives institutionnelles et capacitaires toujours respectueuses des accords souscrits ainsi que du concept de

complémentarité avec la défense commune alliée.

En revanche, les événements de la dernière décennie ont fait apparaître des ombres de divergence dans les relations. La tension et la possibilité d'une compétition entre les deux organisations semblent constamment présentes, bien que l'intégration dans l'UE de pays d'Europe centrale et orientale plus favorables à l'OTAN aille contre cette tendance. Parallèlement, après l'adoption de la Stratégie européenne de sécurité en 2003 et avec le projet du Traité de Lisbonne, l'UE paraît ces dernières années décidée à développer une PESD plus autonome par rapport à l'OTAN. L'augmentation du nombre d'opérations européennes de gestion de crise et des concrétisations comme la consolidation de l'Agence Européenne de Défense (AED) permettent de confirmer cette tendance. Simultanément, un changement d'orientation semble se confirmer dans la relation transatlantique, en substituant l'OTAN comme interlocuteur de l'UE par des Etats-Unis plus favorables à une Europe forte.

L'évolution des relations OTAN-UE ne peut pas être réduite à un schéma chronologique ou des phases successives. L'interaction a été si intense et le rythme des événements si vertigineux que des modèles différents de relation se sont chevauchés dans le temps. L'analyse de la relation se pose simultanément en termes de complémentarité, de subordination, de divergence ou d'autonomie, mais aucune de ces alternatives ne semble s'adapter vraiment à la réalité.

Le présent mémoire se propose d'analyser les idées avancées en essayant d'y apporter des réponses. En premier lieu, se pose la question de la complémentarité issue des accords initiaux qui ont fait passer la relation « d'un stade de convergence à un chevauchement des priorités [1] » pour juger ensuite si, en réalité, il ne s'agit pas plutôt d'une relation de subordination de l'UE à l'OTAN. Le développement progressif de la PESD et les divergences apparentes avec l'OTAN constitueront la deuxième partie de l'analyse, en essayant de confirmer si l'UE ne développe pas progressivement une PESD autonome vis-à-vis de l'OTAN dans sa politique, dans ses structures et dans ses capacités. Dans une dernière partie le document analysera la volonté et les possibilités de l'UE de devenir un acteur de premier ordre à travers des instruments indépendants et de développer un modèle particulier de sécurité et de défense pour, dans en dernière instance, poser la possibilité d'un nouveau partenariat transatlantique entre l'UE et les Etats-Unis dans une relation plus égalitaire.

L'étude tentera d'éviter une présentation purement descriptive des structures et des capacités ou une relation chronologique des événements, en essayant plutôt de se concentrer sur une orientation conceptuelle et sur une analyse critique des relations OTAN-UE.

PREMIERE PARTIE

COMPLEMENTARITE OU SUBORDINATION

« Avec la politique européenne de sécurité et de défense, l'UE entend disposer d'une capacité autonome de décision et d'action dans le champ de la sécurité européenne. Sa mise en œuvre vise à doter l'Union des dispositifs institutionnels et des moyens opérationnels pour gérer les crises et conduire des interventions militaires sur le continent européen et sa périphérie, en complémentarité avec l'OTAN » [2].

1.1. La complémentarité officielle de l'OTAN et de l'UE existe-t-elle ?

Pendant les deux dernières décennies de multiples facteurs, comme l'initiative politique européenne ou les événements survenus après la chute du bloc soviétique, ont produit une intense évolution de l'UE et de l'OTAN, ainsi qu'une forte interaction entre les deux organisations. L'UE a initié le processus de développement de la PESD en gagnant du poids en tant qu'acteur à l'échelle globale. La menace soviétique qui constituait la raison d'être de l'OTAN a disparue en 1991. L'Alliance a redéfini son champ d'action en se définissant comme un acteur de sécurité et en s'orientant vers des missions de gestion de crise et de maintien de la paix en dehors de ses frontières. La possibilité d'atteindre une politique européenne sécuritaire autonome et la nécessité de se doter des outils nécessaires ont conduit les responsables de l'OTAN et des Etats-Unis à craindre l'affaiblissement du lien transatlantique en suscitant un profond débat sur la nécessité de coordonner les deux organisations et d'éviter une duplication capacitaire ou structurelle.

La coïncidence de l'appartenance de la plupart de nations d'Europe de l'ouest aux deux organisations est un fait reconnu dans les documents constitutifs de l'UE, qui incluent la nécessité d'articuler cette « coïncidence » [3]. Avant la mise en œuvre effective du Traité de Lisbonne [NDLR : 1er décembre 2009] la base juridique actuelle de l'UE est constituée par le Traité de l'UE (TUE), modifié par le Traité de Nice (2000). Son article 17 définit le domaine de développement de la PESD et détermine le cadre de compatibilité des structures de sécurité et de défense de l'UE et de l'OTAN [4]. Il reconnaît le caractère spécifique de la politique de certains Etats membres, respecte les obligations découlant du Traité de l'Atlantique Nord pour ceux qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans son cadre et se déclare compatible avec la politique commune de sécurité et de défense de l'Alliance Atlantique. L'article finit par reconnaître la possibilité d'une coopération bilatérale renforcée entre deux ou plusieurs Etats membres au sein de l'Union européenne occidentale (UEO) [5] ou de l'OTAN qui n'irait pas contre celle envisagée dans le cadre strict de l'UE. Cet article constitue le principe qui détermine la nécessité d'une compatibilité. On peut aussi considérer qu'il inspire une véritable hiérarchie entre les deux organisations et une certaine subordination de l'UE à l'OTAN. Une interprétation qui représente l'OTAN comme un carré fermé dans lequel la PESD peut se déplacer ou modifier sa forme et sa taille, mais dont il ne peut pas sortir [6].

Compatible est « ce qui peut s'accorder ou coexister avec d'autre chose ». La compatibilité préconisée par le TUE se référerait ainsi à l'existence simultanée des structures de sécurité et de défense au sein de l'OTAN et de l'UE. Cependant, l'article 17 du TUE exige l'inscription de la défense européenne dans le cadre de l'OTAN pour ces Etats qui la considèrent comme leur défense commune. Cette compatibilité est exprimée d'habitude comme une complémentarité. Un terme similaire mais non synonyme et qui peut déformer l'intention de plusieurs de ceux qui l'utilisent. Complémentaire est ce qui « constitue un complément » ou « vient compléter une chose de même nature ». Deux parties sont donc complémentaires si l'une s'ajoute à l'autre pour constituer un ensemble ou, autrement dit, si « des moyens différents sont mis en œuvre pour y atteindre un même objectif » [7]. Le sujet est considéré comme très ambigu. Reste à savoir quelle politique de sécurité et de défense l'UE peut-elle développer dans ces termes. Comment la coexistence des deux structures peut être possible si la naissance de l'une doit respecter l'existence et la prééminence de l'autre ? La réponse semble limpide : l'UE peut seulement développer la partie non exercée par l'OTAN et remplir la portion du domaine de la sécurité et la défense de l'Europe qui ne couvre pas l'Alliance Atlantique. La complémentarité

théorique entre l'UE et l'OTAN se baserait ainsi sur l'existence préalable de l'OTAN, la différence de niveaux capacitaires et la nécessité d'emploi par l'UE des moyens alliés de planification et de commandement pour la mise en œuvre des missions non entreprises par l'OTAN.

Ainsi, le débat émerge sur les outils de la coordination ou sur le degré d'autonomie de la PESD par rapport à l'OTAN. Cependant, la complémentarité ne peut pas rester limitée au partage des moyens et des procédures. Il convient de s'interroger sur la compatibilité ou la complémentarité des intérêts, des objectifs ou des ambitions. Certes, la naissance de la PESD et ses premières actions se sont caractérisées par une limitation des ambitions et des possibilités réelles qui ont exigé l'appui politique et capacitaire allié. L'UE semblait initialement limiter ses ambitions à la gestion des crises mineures dans un domaine fondamentalement diplomatique, en portant l'effort sur le maintien de la paix à petite échelle, les sanctions politique-économiques ou la coopération policière. Au contraire, l'OTAN constitue un outil militaire optimal pour les opérations de grande envergure, tandis qu'elle manque des instruments valables pour la gestion civile des crises. Dans le contexte décrit, la complémentarité fonctionnelle entre les deux institutions semble une conclusion évidente : ne disposant pas des mêmes moyens et n'ayant pas les mêmes ambitions, les deux organisations sont complémentaires pour atteindre l'objectif partagé de sécurité. L'UE concentre ses efforts sur la gestion civile de crise, tandis que l'OTAN constitue le gardien suprême de la défense de l'Occident grâce à sa puissance militaire et aux moyens politique-militaires américains qui lui sont liés [8].

D'une certaine façon, l'existence de l'OTAN constitue essentiellement un avantage pour l'UE puisque, en plus de garantir la sécurité européenne, l'Alliance a servi de modèle et a mis à la disposition de la sécurité européenne ses capacités. Cependant, quelques interprétations voient dans l'existence de l'alliance non seulement un dilemme pour la PESD mais encore une limitation structurelle, un obstacle à son développement [9]. Et, de ce point de vue, l'identification de l'OTAN avec les Etats-Unis en tant que moteur et obstacle simultanés pour le développement défensif européen est claire. Washington a appuyé l'initiative quand il a été question de moderniser les capacités militaires européennes soulignant, bien au contraire, les risques et les limites quand on a essayé de développer une identité autonome de l'OTAN. La notion de complémentarité naît de ce double dialectique.

Pourtant, deux choses de nature distincte ne peuvent pas être complémentaires. L'OTAN est une alliance militaire entre des nations, avec pour vocation unique d'articuler la défense collective de ses membres, bien qu'elle essaie de constituer un forum sécuritaire et de rapprochement politique. En revanche, l'UE constitue une structure supranationale qui couvre tous les domaines décidées par les Etats membres, sans limites a priori, dont la PESC et la PESD constituent seulement des manifestations spécifiques d'activité politique et institutionnelle. Consolider cette complémentarité signifie reconnaître le caractère d'entité mineure de l'UE par rapport à l'OTAN et la prééminence alliée sur la PESD. Le concept « complémentarité » doit donc être évité en récupérant celui de « compatibilité » des politiques et des structures de la PESD et l'OTAN. Mais une compatibilité qui ne doit pas être entendue comme une subordination ou un encadrement, mais comme une coexistence dans une égalité d'opportunités.

1.2. Les outils de coopération et compatibilité entre l'OTAN et l'UE

Malgré son fondement juridique dans le cadre du TUE, il existe un consensus partagé sur l'importance du sommet franco-britannique de Saint Malo du 3-4 décembre 1998 pour la définition initiale d'intentions de l'UE sur la politique de sécurité et défense. Une manifestation de la volonté européenne de constituer un outil de sécurité autonome qui a immédiatement provoqué une opposition américaine.

Certes, quelques années auparavant les Etats-Unis avaient déjà accepté une définition initiale d'instruments européens de sécurité. Au sein de l'UEO, la Déclaration de Petersberg avait fixé en 1992 les opérations que l'organisation cherchait à gérer et qui seraient plus tard assumées par l'UE [10]. L'inquiétude européenne pour sa défense commençait à se concrétiser.

L'initiative a rapidement eu une répercussion au sein de l'Alliance Atlantique, avec la reconnaissance de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) [11], et l'accord de Berlin [12] avec l'UEO pour la mise à disposition des moyens alliés pour des opérations de gestion de crise dirigées par les structures européennes. Malgré ses réticences, Washington appuyait les initiatives européennes. En réalité, le soutien américain ne visait qu'à inciter le développement des capacités des alliés, sans leur permettre une autonomie réelle d'action. De fait, les Etats-Unis et l'OTAN avaient clairement différencié ce qui pouvait être un renforcement des capacités défensives européennes dans le cadre de l'Alliance (une initiative souhaitable et, donc, appuyée) de ce qui pouvait être une identité européenne défensive autonome (inacceptable et, par conséquent, repoussée). D'où le refus constant de Washington à tout ce qui pouvait signifier le renforcement d'un groupe « européen » au sein de l'OTAN ou à la consolidation d'une politique « européenne » capable de mener les outils militaires. En outre, la prétendue capacité opérationnelle de l'UEO restait mise en question à cause de sa légitimité ambiguë, des incertitudes du développement de l'UE et des différences entre les membres des deux structures.

Tout cela avait dérivé dans une situation « de paralysie relative » [13] de la PESD seulement résolue par l'accord franco-britannique adopté à Saint Malo. Washington a appuyé l'initiative, mais encore une fois avec des préventions. Peu après, le même mois de décembre de 1998, la Secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, a publiquement mis en relief la volonté de tutelle sur l'auto affirmation européenne naissante en énonçant le principe des « Trois D » [14] inspirateur de l'articulation de complémentarité entre les deux organisations.

Les principes de base de la relation et de la complémentarité OTAN-UE se sont établis parmi la définition par l'OTAN du concept de forces européennes "séparables mais non séparées" [15] et se sont articulés par l'accord « Berlin plus » d'avril 1999 et les accords permanents UE-OTAN, définitivement adoptés en mars 2003 [16]. Ces accords prévoient l'accès de l'UE à des capacités de planification opérationnelle de l'OTAN, la disponibilité au profit de l'UE de capacités et de moyens de l'OTAN, un commandement européen au sein de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'UE, sous les ordres de l'adjoint au Commandant suprême des forces alliés en Europe (DSACEUR).

Jusqu'alors, en dehors des accords OTAN-UEO dont hérite l'UE, la coopération entre les deux structures s'était développée à tous les niveaux par un système de relations d'opérateur à opérateur (staff-to-staff), nommé « diplomatie interinstitutionnelle ». Une « logique de patience » [17] dont l'activité permanente a contribué d'une manière remarquable à la garantie des liens entre les deux structures et à l'échange d'informations et de savoir-faire. Une interrelation caractérisée par un remarquable pragmatisme qui s'est avérée spécialement intense dans le domaine des relations militaires à l'occasion de la relève de l'OTAN par l'UE en

opérations.

Des lors, l'UE s'est dotée de capacités limitées pour le développement de ses activités : le Haut Représentant pour la PESC, le Comité Politique et de Sécurité (CPS), le Comité Militaire (CMUE), l'Etat-major (EMUE) et le Centre de Situation (SITCEN). Tous ces organes, « calqués sur ceux de l'OTAN mais en modèle réduit » [18], sont dessinés pour une coordination étroite avec le SHAPE de l'OTAN selon le modèle « Berlin plus ». Cependant, la création d'un vrai Quartier Général (QG) européen pour la planification et la conduite d'opérations autonomes, un point délicat de la relation OTAN-UE, n'a jamais été résolue. En 2003, dans le contexte du débat à l'égard de la stratégie des Etats-Unis en Irak, l'Allemagne, la France, la Belgique et le Luxembourg ont présenté une proposition conjointe pour sa création en tant qu'alternative à l'emploi d'un QG national [19]. La proposition a été repoussée par Washington arguant d'une « menace à l'OTAN » et d'un « symbole d'une compétition entre l'UE et l'OTAN » [20]. Les Etats-Unis manquaient pourtant de voix au débat, ce qui démontre sa volonté de « prééminence » sur le développement de la PESD et sur les capacités autonomes européennes.

En 2003, la proposition de Londres de créer des éléments de liaison permanents entre l'EM de l'UE et celui de l'OTAN à Mons, en Belgique, a mis en évidence une légère avance britannique au sujet du QG européen et une confirmation de la continuité de la dépendance UE-OTAN. Le fonctionnement de ces éléments est complété hors période de crise par des réunions *ad hoc* des groupes subsidiaires ou de comités d'experts et il s'intensifie lors des périodes de crise par des contacts plus fréquents.

La méfiance américaine à l'égard d'une UE plus forte, face au désir de quelques nations européennes de disposer d'une capacité autonome de planification et de conduite, a empêché la constitution d'autres accords. C'est pourquoi le débat sur la relation OTAN-UE a tourné durant ces dernières années autour de la primauté alliée sur la PESD ou du degré d'autonomie européenne, et non autour de l'amélioration de la coopération.

Ainsi, l'accord « Berlin plus » constitue en 2009 la base principale de l'association et de la coordination entre les deux organisations. Un cadre qui n'a été employé que d'une manière limitée et qui n'a pas servi pour renforcer la coopération mais plutôt pour l'éviter. Pour l'ambition européenne, il signifie un cadrage excessif et une subordination aux intérêts et aux critères de l'OTAN. En 2009, seulement deux des six missions militaires qui ont été lancées par l'UE ont employé les mécanismes « Berlin plus » : la petite opération Concordia à l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et l'opération EUFOR ALTHEA en Bosnie. Seuls les Balkans ont témoigné une coopération étroite OTAN-UE, et cela dans le cadre d'une relève de l'OTAN par l'UE dans des phases avancées de gestion des crises. Dans d'autres scénarios, comme ceux de l'Afghanistan ou du Soudan, la coopération continue d'être très limitée [21].

Comme système alternatif au recours aux moyens de l'OTAN, il a été fait appel à des capacités d'une « nation-cadre » européenne. Cinq nations ont offert ses QG nationaux pour cette fonction (l'Allemagne, la France, l'Italie, la Grèce et le Royaume-Uni). Pour le moment, le français, l'allemand et le britannique ont été utilisés. Une solution partielle qui doit évoluer pour devenir vraiment valable. Un recours qui « n'est pas une solution optimale en termes de promptitude et de réactivité, d'où la nécessité de chaînes de commandement spécifiquement européennes » [22].

1.3. Une séparation entre fonctions « hard power » et « soft power » est-elle pertinente ?

La possibilité ou l'opportunité d'une distribution fonctionnelle de travaux entre l'OTAN et l'UE est souvent indiqué à l'égard de la complémentarité entre eux. Ainsi les fonctions de « hard power » seraient attribuées à l'OTAN, qui dispose des moyens militaires conséquents et développerait les opérations militaires d'envergure. Le « soft power » serait de la responsabilité de l'UE pour le développement des opérations de caractère prioritairement civil comme celles de stabilisation, de maintien de la paix ou de reconstruction post-conflit. Le premier se fonde sur l'action directe, sur l'emploi de la force et de l'instrument militaire, tandis que le second se fonde sur la mise en pratique de politiques moins agressives, pluridisciplinaires, multilatérales et indirectes, en utilisant différents outils de caractère plus politique, culturel ou idéologique. Le « hard power » repose sur la coercition tandis que le « soft power » s'appuie sur l'attraction, l'incitation et la séduction [23].

Selon ce schéma de distribution, chacune des deux organisations apporterait prioritairement l'ensemble des capacités dont elle se trouve le mieux dotée pour contribuer à l'effort commun. Néanmoins, la distribution paraît a priori trop simpliste, puisque la démarche globale de résolution d'une crise ne permet pas de séparer les travaux selon ce modèle. Il est nécessaire de superposer différentes mesures militaires, politiques, économiques ou diplomatiques de manière permanente et de privilégier les unes ou les autres selon la phase, la dimension ou l'intensité de la crise. La distinction hard-soft power ne peut donc ni servir de modèle de distribution des rôles entre l'OTAN et l'UE ni constituer un concept valable pour l'articulation d'une architecture ou d'une politique de sécurité moderne ou innovatrice. Les mesures hard et soft « sont complémentaires, et doivent être utilisées dans un même objectif » [24]. Pour une plus grande efficacité du hard power des mesures soft doivent lui être associées et, également, une politique soft pour la résolution d'une crise ne peut jamais s'avérer efficace sans une force militaire dissuasive qui l'appuie. L'emploi de manière autonome de l'une ou de l'autre stratégie d'action est condamné à l'échec.

La gestion d'une crise requiert l'emploi de stratégies ou d'actions d'une intensité différente, dépendant de la phase dont il s'agit dans la résolution de la crise [25]. Les actions et les moyens hard-soft power à appliquer dans chaque phase doivent être fonction de l'objectif recherché et de l'effort prioritaire dans cette phase. En outre, il n'est pas valable de distinguer les crises selon le besoin d'articuler soft power pour les unes ou hard power pour les autres. Il s'agit d'appliquer des mesures soft ou hard en une intensité variable dans les différentes phases de chaque crise.

Certes, pour le moment l'OTAN et l'UE semblent davantage préparées à cette distribution hard-soft power. Cependant, limiter leurs fonctions et leur possible évolution à une dichotomie si élémentaire ne semble pas adéquat. L'UE ne peut pas se limiter, dans son action de gestion des crises, à l'application de politiques de soft power. L'UE doit se trouver en position d'appliquer des mesures et des moyens aussi politiques ou économiques que militaires. L'OTAN, en tant que puissante alliance militaire, constitue l'instrument prioritaire de l'action hard dans la gestion des crises. Les déficits de l'Alliance Atlantique pour l'application de mesures soft power doivent être comblés par les nations alliées et non par l'UE en tant que deuxième instance « faible » ou « amicale ». L'UE doit pour sa part développer d'une manière

préférentielle des mesures soft power conformes au concept et aux nécessités de la sécurité et de la défense européenne, en privilégiant les stratégies indirectes et novatrices, mais non comme une instance subordonnée à l'OTAN. Les capacités européennes soft doivent être simultanées à l'acquisition progressive des capacités militaires adéquates pour lui permettre d'adopter, si nécessaire, des politiques hard power autonomes.

Barthélémy Courmont [26] défend que l'UE doit se contenter de constituer un soft power qui « privilégie la voie du dialogue et de la concertation plutôt que celle de la force, afin de persuader plus que d'imposer » à « défaut d'une PESD qui peine encore à s'imposer ». Cette idée, chargée de réalisme, peut-être adéquate dans le passé immédiat ou dans le présent, ne reflète pas la réalité actuelle des possibilités d'action et les ambitions d'une PESD qui poursuit son développement.

L'ancien directeur de l'Agence européenne de défense (AED), Nick Witney [27], maintient au contraire que le soft power n'est pas suffisant pour l'UE. Certes, la capacité européenne à reconnaître le besoin d'orientations soft et d'appliquer des mesures dans ce domaine constitue une valeur ajoutée. En outre, la valeur de la prévention des conflits et de la stabilisation post conflit est reconnue par la stratégie européenne de sécurité. Mais, comme M. Witney le reconnaît, cela ne doit pas être « confondu avec le pacifisme » et l'UE doit être préparée à déployer et à utiliser, si nécessaire, un pouvoir militaire effectif dans des crises qui touchent ses intérêts particuliers, dans la défense des valeurs qu'elle défend ou dans des situations où les Etats-Unis ou l'OTAN ne peuvent pas ou ne veulent pas intervenir.

Réduire l'UE à des travaux de soft power tandis que l'OTAN développerait le hard power supposerait de la réduire à une instance au service de l'Alliance Atlantique, qui lui apporterait seulement les capacités politiques, économiques ou culturelles nécessaires pour compléter son potentiel militaire. La permanence dans le temps de cette solution, proche de la situation actuelle, rendrait la PESD de plus en plus subordonnée aux Etats-Unis, en réduisant l'UE à une figure mineure de la scène globale, qui ne répondrait pas à l'ambition européenne de se constituer progressivement en acteur du premier plan. Une situation enfin où les alliés européens ne seraient dans l'OTAN qu'une « couverture » pour la politique extérieure des Etats-Unis.

Le modèle à suivre par l'UE est plutôt celui d'un renforcement des politiques soft, avec cependant le développement d'une capacité hard suffisamment forte et la volonté de l'employer, le cas échéant. L'UE possède l'avantage de constituer l'entité la mieux dotée en matière de soft power qu'elle doit compléter avec une vraie stratégie d'influence, en continuant simultanément à améliorer ses capacités militaires et d'action directe, afin d'atteindre le meilleur équilibre de ses capacités et de ses possibilités d'action hard-soft.

L'Ambassadrice des Etats-Unis au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, V. Nuland, dans son discours fait à Londres le 25 février 2008 [28], a d'ailleurs reconnu que la capacité européenne de mener des actions communes en matière de soft power avait augmenté, et a posé la nécessité d'une capacité de défense européenne forte et plus puissante, en ajoutant qu' « une PESD qui ne ferait que de la puissance douce ne suffit pas ».

1.4. En réalité, la PESD ne serait-elle pas subordonnée à l'OTAN ?

Comme il a été déjà précisé, la complémentarité OTAN-UE présente une certaine hiérarchie en

raison de la nécessité d'emploi de moyens alliés pour les opérations européennes. Les accords souscrits facilitent cet emploi, mais ils permettent aussi à l'Alliance un certain contrôle ou un droit de veto sur ces opérations. Cela, ajouté au leadership disproportionné exercé par les Etats-Unis au sein du lien euro-atlantique, donne le sentiment d'une certaine subordination de la PESD vis-à-vis de l'OTAN et de Washington. Les analyses soulignent que cette relation de subordination démontre l'état d'avancement limité de la PESD, dans un contexte de dépendance de la politique extérieure de Washington au sein de l'OTAN. Ainsi, Michelle Bacot-Déciaud [29] évoque une PESD qui n'a pas été récusée par les américains, « du moins officiellement, tout en voulant maintenir la prédominance de l'Alliance atlantique et de son organisation intégrée », ou que la spécificité de l'UE sera de se doter d'une capacité de gestion de crise et de prévention de conflits « là où l'OTAN en tant que telle ne sera pas engagée ».

Bien que la PESD ait été instaurée en évoquant déjà la possibilité d'une « défense commune [30] », la définition de la PESD a exclu dès le début toute référence à la défense territoriale collective des Etats membres, qui reste circonscrite à l'article 5 du Traité de Washington. Cette mission, qui continue d'être la tâche fondamentale de l'OTAN, détermine la prééminence de l'Alliance et de Washington dans la sécurité européenne. L'UE se limite à des missions de gestion de crise du type « Petersberg ». Les événements des années 1990, avec les premières missions alliées et les premières concrétisations de la PESD témoignent de cette suprématie américaine et de la subordination de la politique de sécurité européenne à l'OTAN. La réaction aux crises des Balkans et les interventions alliées en Bosnie, au Kosovo ou en Afghanistan sont fondamentalement nées des décisions américaines. En outre, les premières opérations majeures de l'UE n'ont été que la relève de missions OTAN dans des crises d'un niveau avancé de normalisation, où l'implication militaire nécessaire était très limitée.

Le simple fait de valoriser l'opinion de la Maison Blanche à l'égard de la construction de la défense européenne, comme si son autorisation était nécessaire, semble une preuve de cette subordination. La formule des « Trois D », qui est littéralement devenue la « doctrine officielle » [31] allée de primauté de l'OTAN sur la PESD, constitue encore une manifestation de la soumission à Washington. L'UE a postérieurement réitéré sa position de « consultation, coopération et pleine transparence entre l'UE et l'OTAN » [32]. Cependant, les Etats-Unis ont toujours maintenu leur position à l'égard de la primauté de l'OTAN vis-à-vis d'une autonomie de l'UE. Washington s'est toujours montré fermement opposé à l'établissement d'une structure de planification européenne autonome, en exigeant le commandement des opérations de l'UE par le DSACEUR, encore que les moyens de l'OTAN ne fussent pas utilisés.

Ainsi, pendant les années qui ont suivi les accords « Berlin plus » deux questions se sont trouvées au centre du débat sur la prééminence de l'OTAN et la nécessité de coordination :

. La première est elle du « droit de préférence » de l'OTAN [33] : pour les Etats-Unis c'est l'Alliance qui devrait décider de son implication ou non en fonction du type d'opération ou du degré d'intensité requis. L'UE a manifesté en retour sa volonté de décider sa propre autonomie face à la doctrine de prééminence de l'OTAN et s'est progressivement débarrassée de cette subordination en articulant des outils d'action autonome. Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 a marqué un pas supplémentaire en distinguant deux types d'opérations face aux critères américains et alliés. En premier lieu celles dans lesquelles on emploierait les moyens de l'OTAN. Les secondes autonomes, pour lesquelles on emploierait un QG national « multi-nationalisé » en tant qu'élément de planification et commandement stratégique.

. L'autre controverse majeure a trait à la non discrimination des membres européens de l'OTAN n'appartenant pas à l'UE, comme la Turquie. Cette question a également constitué un échantillon de la prééminence alliée dans la relation OTAN-UE et du conditionnement allié au développement de la PESD. Le sentiment turc d'exclusion et de discrimination par rapport aux avancées de la PESD et aux accords d'emploi des moyens OTAN dans des opérations autonomes européennes a bloqué pendant des années l'obtention d'accords définitifs. L'UE a donné des garanties sur les consultations à effectuer avec les alliés européens non membres et a prévu sa participation à des opérations. Néanmoins, Ankara se considérait exclue du processus de décision. Le développement de la PESD a donc, pendant des années, été conditionné par les pressions de la Turquie, qui a utilisé le sujet pour avancer dans le processus d'adhésion à l'UE. Seul le changement politique d'Ankara, des décisions de l'UE sur des futurs élargissements et la pression américaine ont réussi à débloquer la situation pendant 2002 et arriver à la ratification des « accords permanents » [34].

D'autre part, le déficit capacitaire de la PESD est tellement évident par rapport aux Etats-Unis que l'ombre de la subordination a toujours été présente. Dans des termes généraux, le rapport entre les budgets consacrés à la défense par les Etats-Unis et l'ensemble des Etats membres de l'UE est d'une relation de 2 à 1 sur l'amon total, et de 3 à 1 par rapport aux dépenses par citoyen. Les chiffres sont d'environ 400 milliards d'euros annuels pour les Etats-Unis, 1200 euros par habitant, et d'environ 200 milliards l'Européen, 400 euros par habitant. La réalité est que les capacités et les possibilités de comportement de l'ensemble de nations de l'UE ne supposent pas un tiers de celles des Etats-Unis [35]. Un état de limbe pour plusieurs pays européens, qui n'arrivent pas à assumer des responsabilités de dotation militaire au niveau de ses ambitions politiques et économiques. De fait, seuls le Royaume-Uni et la France démontrent un effort notable, suivis de loin par les Pays-Bas, la Suède, la Grèce, la Finlande et l'Italie. Les bilans des autres restent faibles.

La structure de commandement de l'Alliance et le ratio d'officiers généraux témoignent également l'absolu leadership américain. Début 2009, les deux commandements stratégiques alliés sont toujours exercés par des généraux américains : le « Allied Command Transformation », qui exerce une « double casquette » avec des fonctions pareilles dans la structure des armées nord-américaines, et l'opérationnel « Allied Command Operations », située en Europe et commandé par le « Supreme Allied Commander Europe » ou SACEUR. Une prééminence américaine dans la structure alliée qui reste aussi évidente avec les rejets réitérés face à la demande française pour confier à un général européen le Commandement sud de l'Europe.

L'émergence du terrorisme international a mené Washington à réformer sa politique internationale et à définir une nouvelle stratégie de sécurité et de défense comprenant une vision unipolaire du monde sous sa domination [36]. L'OTAN a commencé de la même manière une transformation vers une organisation de sécurité au service des intérêts américains et de sa « guerre contre le terrorisme [37] ». La réaction de l'UE a été « tardive, hésitante et désordonnée » [38]. L'Europe s'est trouvé divisée entre ceux qui s'alignaient avec les américaines, comme le Royaume Uni, et ceux qui pensaient qu'il fallait s'opposer aux exigences de Washington, comme l'Allemagne, la Belgique, la France ou le Luxembourg. Le long débat a eu des résultats divers : une prudente Stratégie Européenne de Sécurité, une relance limitée de la PESD et une certaine continuité européenne de suivi à la politique américaine, comme le montre l'implication européenne à l'Afghanistan ou l'incapacité de surpasser le sujet du QG européen.

Un autre facteur clef à prendre en considération est l'existence et validité de la clause de défense collective de l'OTAN [39], qui a garanti la sécurité de l'Occident pendant soixante années. La clause de défense mutuelle du TUE n'offre pas la même confiance. La garantie de la sécurité pour les alliés, spécialement ceux de l'Europe de l'est, se trouve pour le moment plutôt en l'Alliance et en la protection des Etats-Unis que dans le cadre de l'UE.

Le déséquilibre exposé a conditionné d'une manière absolue le développement initial de la PESD, en le subordonnant de fait partiellement à l'OTAN et à Washington. Une situation de dépendance qui ne peut pas être maintenue dans l'avenir. Les accords souscrits entre l'OTAN et l'UE se sont manifestés insuffisants face aux crises apparues et aux initiatives européennes pour sa gestion. Cette situation n'a été que partiellement surpassée par les efforts de quelques nations européennes et par le développement de plusieurs opérations autonomes en employant des capacités purement européennes. Ainsi, l'autonomie de la PESD se développe malgré tout face à la volonté de prééminence de l'Alliance Atlantique. « L'effort pour établir une hiérarchie organisationnelle entre l'UE et l'OTAN en matière de sécurité et de défense est resté vain en dépit d'un rapprochement organisationnel constant » [40].

DEUXIEME PARTIE

DIVERGENCE OU AUTONOMIE ?

2.1. Peut-on parler de divergence ou de concurrence entre l'UE et l'OTAN ?

La constitution progressive d'une PESD, d'abord institutionnelle puis capacitaire, simultanément à la crise politique provoquée en 2003 par l'opération en Irak et le fort unilatéralisme américain pendant plusieurs années, ont conduit à parler d'une « divergence » au sein de la relation euro-atlantique et du binôme OTAN-UE. Le développement du terrorisme international comme menace à la sécurité, les opérations commencées par l'OTAN et les Etats-Unis en tant que réponse à ce défi, et d'autres facteurs comme la différence de sensibilité sur les élargissements de l'OTAN et de l'UE à l'Est, ont provoqué des prises de positions différentes. Une certaine divergence semble exister, parfois, entre les deux organisations pour ce qui est des objectifs, des domaines d'action et des approches face aux crises. De sorte qu'une collaboration à longue échéance dans les termes actuels ne semble pas envisageable. En outre, les positions à l'égard de certains sujets et la nécessité d'occuper des espaces physiques, politiques et capacitaires ont conduit aussi à parler de « concurrence ».

Il est vrai que, malgré la coïncidence de la plupart des membres, des intérêts et des valeurs communes, les deux organisations ont souffert d'une certaine perte de confiance réciproque. Outre des conflits ponctuels, deux problèmes structurels contribuent à générer la méfiance : la volonté européenne de consolider l'indépendance stratégique de l'UE par rapport aux Etats-Unis et la perception nord-américaine de la PESD en des termes de rivalité vis-à-vis de sa politique extérieure, voire d'une perte de confiance ou d'appuis de l'autre côté de l'Atlantique. Ainsi, le schéma des relations entre l'OTAN et l'UE, qui s'était développé au fil des années 1990 a été totalement déformé après les attentats du 11 septembre 2001 et l'intervention nord-américaine en Irak, notamment au regard du droit international et de la légitimité des opérations. Divers effets dérivés ou simultanés de ces événements peuvent être soulignés.

. L'émergence d'une nouvelle menace, le terrorisme international, et l'interprétation différente que l'Europe et les Etats-Unis en ont fait, constitue un point de divergence clair dans la

relation. Effectivement, le concept américain de « guerre contre le terrorisme », qui implique la possibilité d'interventions préventives [41], a conduit Washington à essayer d'obtenir de l'Alliance qu'elle appuie ses politiques et ses interventions unilatérales. La réticence de quelques pays européens à cette initiative a engendrée la première rupture sérieuse dans la relation transatlantique. L'Europe s'est divisée sur la question. Un affrontement clair s'est produit entre les pays les plus « atlantistes », qui ont démontré leur appui aux Etats-Unis, et ceux les plus « européenistes » et sceptiques au soutien à Washington. Les premiers se sont articulés en deux groupes, en signant les uns la « Lettre des Huit » [42] et en souscrivant les autres la Déclaration du « Groupe de Vilnius » [43]. En revanche, la France, l'Allemagne et la Russie ont présenté une Déclaration commune en s'opposant à la politique nord-américaine [44]. D'autre part, la divergence au sein de l'OTAN a été ravivée en pleine crise par l'utilisation par la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas du droit de veto en réponse à une procédure de silence de l'Alliance sur la protection de la Turquie.

. La priorité stratégique américaine s'est progressivement déplacée depuis l'Europe notamment vers le Pacifique, le Proche-Orient et le Moyen-Orient. L'attention européenne, en revanche, s'est de plus en plus concentrée sur la sécurité de son environnement immédiat, notamment l'Afrique, l'Europe de l'Est et le Proche-Orient. Cela ne conditionne pas seulement la relation américaine avec l'Europe mais également avec l'OTAN même, dont l'utilité peut être remise en cause. Une redéfinition de l'Alliance et de ses objectifs peut donc être nécessaire tant pour Washington que pour Bruxelles. L'Alliance cherche de plus en plus la justification de son existence avec la mission en l'Afghanistan, tandis que les pays de l'Union européenne peinent à augmenter leur participation dans cette opération ou dans celle en l'Irak, en insistant sur des solutions politiques et sur une plus grande implication des autorités et des armées locales.

. La crise irakienne (2002-2003) a représenté le point culminant de l'unilatéralisme américain, en soulignant les points de vue divergents entre quelques-uns des pays fondateurs et les nouveaux membres à l'égard du rôle à jouer par l'UE en matière de sécurité et de défense. Ainsi, tandis que les premiers se montrent plus convaincus de la nécessité de renforcer les capacités dont dispose l'UE pour le développement de la PESD, les seconds trouvent en l'OTAN, sous leadership clairement nord-américain, la réponse aux nécessités défensives de l'espace euro-atlantique, en ne reconnaissant pas la nécessité de ce que l'UE investit dans une « sécurité alternative », qui pourrait en outre requérir une augmentation de ses dépenses militaires.

. Les différentes perspectives que les Etats-Unis et les alliés européens maintiennent à l'égard du comportement américain dans les crises et la participation de l'Alliance et d'autres alliés à leur résolution ont déterminé le recours croissant américain à des coalitions « de circonstance » pour ses opérations, en renforçant la perception d'éloignement de l'Europe.

. En concomitance avec la crise pour l'intervention américaine à l'Irak, l'UE a donné des preuves d'une certaine volonté de réaffirmer son identité, en adoptant une Stratégie européenne de sécurité [45]. Ce document montre clairement la différence de perception européenne sur la lutte contre les menaces et les moyens à y consacrer, en contraste avec la stratégie de sécurité des Etats-Unis de septembre 2002. Sans exclure l'emploi de la force, l'UE repousse la stratégie américaine d'attaques préventives et privilégie une orientation à long terme, en combinant tous les moyens de niveau politique, économique, judiciaire, policier ou

militaire. Le multilatéralisme européen s'oppose, en définitive, à l'unilatéralisme conceptuel américain.

D'autres facteurs, indépendants des crises de 2001 et de 2003, ont aussi souligné l'idée de divergence, comme l'expansion de l'Alliance à l'Europe de l'Est. Les points de vue des Etats-Unis et de la vieille Europe n'ont été pas toujours convergents, et Washington a presque imposé l'élargissement. La friction est arrivée à son paroxysme avec le projet d'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine, rejeté par les pays européens tout au long des années 2007 et 2008. Selon B. Courmont [46], l'élargissement de l'Alliance « indique clairement une volonté de transformer une alliance militaire en organisation politique ». Les Européens ne semblent pas toujours partager cette vision américaine et l'Alliance demeure, pour eux, une organisation militaire plutôt qu'une structure politique. En outre, les pays récemment incorporés à l'Union européenne et les membres fondateurs ne partagent pas non plus une vision unique de ce que l'Alliance ou l'UE doivent être et, devant le risque de rester « secondaires » par rapport à des puissances comme la France, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, les nouveaux membres de l'Est essaient d'établir une relation spéciale avec Washington, qui s'appuie de plus en plus sur eux pour redéfinir son influence en Europe.

Un autre point de friction se rapporte aux membres européens de l'OTAN non membres de l'UE, et à l'absence de discrimination imposée par les Etats-Unis dans sa doctrine des « Trois D » [47]. Une question spécialement critique pour la Turquie, qui a bloqué la résolution finale des accords « Berlin plus » jusqu'à ce qu'elle obtienne les garanties nécessaires. Les problèmes avec la Turquie ont cependant continué, et son appartenance à l'OTAN et celle du Chypre à l'UE ont représenté une difficulté supplémentaire sur le chemin de la PESD et dans les relations avec l'OTAN. De fait, après l'élargissement de l'UE en mai 2004, il n'a pas été possible d'associer deux membres de plein droit de l'UE (Malte et Chypre) aux accords « Berlin plus » ou à l'accès aux informations classées de l'OTAN, car ils sont exclus tant des réunions OTAN-UE comme des réunions du Conseil de ministres de l'UE sur les sujets en rapport avec l'OTAN.

La question du QG européen a aussi constitué un exemple, pas seulement de la subordination de l'UE vis-à-vis la supériorité alliée ou américaine, mais aussi de la divergence entre les deux structures et, au sein de l'UE, des disputes entre atlantistes et européenistes [48]. Comme il a été déjà précisé plus tôt, l'OTAN a insisté sur sa primauté, en s'opposant à la création d'un QG complet au sein de l'EMUE et en cherchant à éviter les duplications « chez les autres ». Le sujet s'est transformé en une sorte d'emblème de la rivalité.

Ainsi, le modèle de relation ne s'est pas limité à la divergence, et il a même signifié un certain degré de concurrence. L'émergence d'ambitions symétriques dans les domaines des relations extérieures et de la défense, notamment dans la nouvelle activité internationale d'interposition, de maintien de la paix et de stabilisation, a créé une vraie compétition au niveau de la génération et de la mise en commun des forces. Les vocations similaires de l'UE et de l'OTAN à déployer des forces « hors zone » ont signifié la mise en place simultanée de dispositifs identiques. Cette rivalité s'est manifestée lors de la création par l'UE de la Force de réaction rapide en 1999 et des Groupements tactiques interarmées de 1 500 hommes en 2004. L'Alliance, pour sa part, a mis en place à partir de 2002 la Force de réaction de l'OTAN (NRF). Le conflit vient du fait que toutes ces forces doivent être simultanément générées à partir de contingents européens limités, dont la plupart des unités et des moyens appartiendraient

simultanément aux deux structures opérationnelles de l'OTAN et de l'UE. Dans ces circonstances une controverse peut émerger sur la priorité pour la disponibilité des forces entre les deux organisations, avec le risque politique de division entre l'UE et l'OTAN voire d'une fracture au sein de l'UE.

Certes, les évolutions récentes des deux organisations montrent une certaine tendance à la divergence sur les plans politiques et militaire. Tandis que Washington s'oriente vers un abandon progressif des structures alliées pour ses opérations, les nations européennes se voient obligées à chercher des alternatives pour leurs besoins de sécurité hors de l'Alliance. Avec la réalité des opérations récentes de l'UE, réalisées de façon autonome par rapport à l'OTAN grâce à l'emploi de moyens nationaux, et la volonté ferme de quelques nations telle que la France, le recours aux accords permanents et au modèle « Berlin plus » semble improbable à l'avenir. La divergence entre l'OTAN et une UE de plus en plus autonome est patente.

Le « découplage » [49] politique et opérationnel entre l'UE et l'OTAN existe, malgré les tentatives de rapprochement organisationnel. Face aux efforts de ceux qui considèrent que l'OTAN doit avoir une prééminence sur l'UE en matière de sécurité et de défense, la fusion des outils et la répartition des tâches qu'auraient consolidé cette primauté sont de plus en plus improbables. Comme souligne L. Scheeck [50], les doutes sur la hiérarchisation entre les deux organisations et la distribution problématique des fonctions ont configuré une architecture de sécurité caractérisée par la difficile coexistence de deux organisations qui ont développé des ambitions parallèles. Les discours officiels sur la nécessité de la complémentarité « peinent de plus en plus à cacher une rivalité croissante ».

La divergence est à la fois la conséquence et un exemple des visions différentes autour de ce que la défense européenne peut être : l'atlantisme, incarné par le Royaume-Uni, et l'europanisme, représenté par la France. Dans cette perspective, la PESD ne peut être qu'un compromis historique entre deux visions antagonistes. L'antagonisme se joue aussi sur un autre plan et, au-delà des visions nationales, les acteurs collectifs comme les militaires, les diplomates et les politiques, s'alignent sur des positions différentes. Ainsi, tandis que la vision politique vise toujours une influence plus grande pour l'UE sur la scène internationale, les militaires restent plus pragmatiques et cherchent des solutions capacitaires, d'interopérabilité, soit dans l'OTAN, soit dans l'UE.

A tout cela vient s'ajouter la coopération croissante et la relation directe entre l'UE et les Etats-Unis. Ce jeu de relations horizontales doit contribuer à garantir la volonté européenne de construire la PESD. Le changement de politique de la part de Washington, d'un fort unilatéralisme vers un multilatéralisme modéré, et la nécessité pour l'Alliance Atlantique de redéfinir son identité dans le multilatéralisme jouent en faveur du renforcement de l'UE en tant qu'interlocuteur direct de la puissance nord-américaine. L'OTAN est passée d'une crainte initiale du développement de la PESD à la volonté de tutelle et de contrôle, et de celle-ci, à la nécessité de coordonner et de coopérer avec une structure croissante et de plus en plus indépendante en matière de sécurité et de défense. Comme le souligne Chantal Lavalley, « la PESD se présente à la fois comme un outil nécessaire et une source récurrente de disputes de part et d'autre de l'Atlantique » [51].

2.2. L'UE s'achemine-t-elle vers l'autonomie vis-à-vis de l'OTAN ?

Malgré les tensions et les crises apparues entre l'OTAN et l'UE, même entre atlantistes et européenistes au sein de l'UE, la réalité montre que le développement progressif de la PESD ne s'est jamais arrêté. L'UE n'a jamais complètement perdu son autonomie de décision, et l'OTAN n'est jamais parvenue à la contrôler d'une manière absolue. En revanche, l'UE s'est montrée progressivement autonome par rapport aux mécanismes alliés de décision. « Complémentarité ne signifie pas subordination ou confusion », confie M. Boissy [52].

Plusieurs facteurs ont contribué à ce développement, qui a surmonté la crise et les affrontements entre les Européens en 2003 : le processus d'intégration européen, qui représente un puissant levier de toutes les politiques attachées, l'unilatéralisme des Etats-Unis vis-à-vis des intérêts particuliers de l'UE ou le manque de perspective d'une Alliance Atlantique de plus en plus centrée sur l'Afghanistan et la guerre contre le terrorisme.

De ce fait, l'évolution récente montre une autonomisation progressive des deux organisations sur le plan politique et sur le plan militaire, malgré les arrangements qui les lient, mais aussi « à cause » de ces accords [53]. La sécurité au sein de l'UE a ainsi subi un processus « d'eupéanisation » [54] dont témoignent les opérations autonomes [55], la consolidation institutionnelle ou l'augmentation des activités sécuritaires extérieures. L'UE s'est simultanément dotée d'une vision « d'intérêt extérieur commun » et s'est transformée en un cadre de référence privilégié pour l'action extérieure sécuritaire des Etats membres. Un processus de convergence dans le domaine militaire s'est simultanément déroulé, bien entendu davantage pour ce qui est des politiques que des organisations.

La réalité montre que le développement de la politique extérieure européenne a connu des progrès très significatifs pendant les dernières années, et la PESD est devenue l'un des enjeux majeurs de l'UE. Selon Bastien Irondele [56] on peut aborder l'analyse à partir de trois dimensions de l'eupéanisation : l'institutionnalisation de la PESD, l'impact sur les politiques nationales et l'émergence d'un champ européen de sécurité.

. L'atout du modèle institutionnel européen est représenté par le fait qu'il permet la création d'instruments et d'institutions communes de manière simultanée au développement national ou dans le cadre d'autres structures. Il est accompagné d'un projet politique commun, plus ou moins partagé, mais toujours en développement. L'institutionnalisation de la sécurité européenne présente toujours des voies alternatives bilatérales ou multilatérales.

. L'intégration européenne se répercute aussi, mais de manière mineure, sur les politiques militaires nationales, qui s'adaptent progressivement aux avancements communs.

. Le troisième volet, le moins tangible, mais peut-être aussi le plus important, représente l'émergence d'une sécurité « eupéanisée ». Une voie alternative qui transmet les valeurs et les atouts spécifiquement européens à l'activité sécuritaire. Un processus antagoniste à celui de l'engagement obsessionnel des Etats-Unis et de l'OTAN dans la guerre globale contre le terrorisme et dans la lutte en l'Afghanistan, qui fait que les nations européennes privilégient progressivement l'UE à l'OTAN pour discuter et résoudre ses intérêts de sécurité extérieure. Une voie alternative qui, face à la puissance et à l'unilatéralisme américains propose de nouveaux modes et méthodes, sans pour autant se positionner ni comme un adversaire ni comme un deuxième recours des Etats-Unis.

Le développement récent de la PESD, la concrétisation de ses initiatives dans des opérations

civiles et militaires face aux nouvelles menaces et dans un environnement de globalisation, montre une tendance croissante à l'autonomisation de la sécurité européenne vis-à-vis Washington, sans abandonner formellement les accords ou les compromis, ni discuter d'aucune manière la validité du lien transatlantique ou de ses structures. Ainsi, parallèlement à l'articulation institutionnelle présentée, d'autres facteurs démontrent l'autonomisation progressive de l'UE.

. Le nombre d'opérations civiles et militaires de gestion de crise lancées par l'UE a fortement augmenté [57], notamment grâce aux opérations autonomes en combinant des moyens de l'UE et des moyens nationaux. Une option qui a été employée lors des opérations récentes « Artemis » et « EUFOR » (à la République Démocratique du Congo), « EUFOR Tchad-RCA » (au Tchad) et « NAVFOR » (en Somalie). De fait, parmi les six opérations militaires lancées jusqu'à début 2009 sous drapeau de l'UE, seules deux l'ont été avec l'appui de l'OTAN et quatre l'ont été d'une manière autonome. Ainsi, l'existence d'accords permanents n'a pas seulement cessé d'être une condition requise pour le lancement d'une opération de la part de l'UE, mais est plutôt devenue un facteur de distorsion et un générateur de difficultés.

. Les tentatives de Washington d'exercer une tutelle sur les activités de la PESD ont été progressivement évitées par l'UE. Le manque de quartiers généraux et d'autres capacités multinationales a été compensé par l'emploi de capacités nationales, et les tentatives de réduire les compétences de l'UE au domaine du « soft power » ou à un rôle régional ont aussi échoué.

. L'état-major de l'UE (EMUE) à Bruxelles a été de facto renforcé progressivement et, actuellement, l'UE dispose d'une chaîne de commandement opérationnel qui s'articule en trois piliers : les accords « Berlin plus », les cinq QG nationaux de planification et de conduite, et le centre d'opérations de l'EMUE, limité mais de plus en plus capable pour la planification des opérations du niveau stratégique. A propos de l'avenir de ce centre, Jolyon Howorth [58] se montre optimiste et défend que la position du Royaume-Uni est en train de changer, en facilitant progressivement l'articulation de la cellule de planification et de conduite. Certes, les premières opérations autonomes ont démontré les possibilités d'action en s'appuyant sur cette chaîne. Cependant, ces essais ont aussi manifesté les limites européennes dans les domaines du renseignement, du transport stratégique ou des communications, en obligeant à recourir à l'emploi de moyens nationaux. Les fortes carences capacitaires de l'UE doivent être améliorées pour une PESD plus cohérente et plus autonome à l'avenir. A cet égard J - Y. Boissy, du bureau Politique européenne de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS), insiste sur l'importance de créer un vrai QG opérationnel à Bruxelles, et rejette la solution de la multinationalisation des QG cadres, car cela poserait des problèmes tels que leur subordination nationale ou de l'UE [59].

. Les outils de coordination n'ont pas évolué. Néanmoins, le cadre des « accords permanents » permet les réunions du COPS et du Conseil de l'Atlantique Nord ainsi que celles des Comités Militaires de l'UE et de l'OTAN, qui ont lieu au moins une fois par semestre de présidence européenne. L'initiative est venue plutôt du côté européen, responsable aussi de la promotion des groupes informels de coordination « COPS plus cinq » et puis « COPS plus sept » [60], qui ont permis l'UE et les nations alliées d'avoir une relation plus directe que celle entre l'UE et l'OTAN, et du « groupe de haut niveau » [61], qui a échoué à cause du refus turc [62].

. La Stratégie européenne de sécurité de 2003 a résulté en un document d'importance majeure. Une actualisation de cette stratégie était prévue pendant la Présidence française de l'UE au cours du second semestre de 2008. Une mise à jour qui pourrait être complétée par l'élaboration d'un Livre Blanc européen sur la défense et la sécurité. Néanmoins, le défi a partiellement échoué, en se limitant à un rapport du Haut Représentant complétant le document de 2003. Une mise à jour qui a été qualifiée de « cosmétique » [63].

. Certes, la PESD a reçu un important élan pendant la Présidence française de l'UE. L'avancement dans les dossiers capacitaires et la consolidation des opérations de gestion de crise permettent l'optimisme, bien que les progrès soient lents et que quelques sujets doivent encore être débloqués, comme celui déjà mentionné de la cellule de planification et de conduite ou celui du financement. En effet, l'enjeu du financement, qui visait à doter l'UE d'un budget autonome pour financer les opérations militaires et à destiner à la PESD un budget significatif, a aussi échoué, et aucun accord n'a été obtenu. Le bilan du « paquet défense » pendant la Présidence française peut être donc considéré positif mais « contrasté ».

Le sujet du « droit de préférence » de l'OTAN sur la décision de s'engager en une opération ou de la déléguer à l'UE reste une question de débat. Selon M. Boissy [64], la valeur ajoutée de l'UE lui permet d'agir là où l'OTAN ne peut pas (au Liban ou en Géorgie, par exemple) grâce à l'atout de sa « neutralité ». Selon lui, la décision doit se fonder sur des « critères politiques » ou « d'efficacité et de continuité de l'action » ; et l'approche multidisciplinaire de l'UE joue toujours en faveur de son action. De fait, selon M. Boissy, la question de la décision n'affecte pas la coordination entre les deux organisations, car ce ne sont pas les structures alliés ou celles de l'UE qui décident *in fine* d'une intervention, mais les nations elles-mêmes.

En plus, un changement d'orientation a été observé dans la politique américaine par rapport à l'UE. L'ambassadrice des Etats-Unis auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, Victoria Nuland, dans son discours du 25 février de 2008 à Londres [65], a manifesté le « besoin d'une capacité de défense européenne plus forte et plus puissante » à travers une augmentation des dépenses européennes de défense et l'amélioration des moyens militaires européens dans les champs les plus déficitaires. V. Nuland défend que, pour l'intérêt de tous, on a besoin d'une UE et d'une OTAN plus fortes pour que les Nord-américains et les Britanniques ne continuent pas à porter la plus grande part du fardeau sans une plus grande aide des alliés. Ce discours dissipe clairement les doutes sur l'acceptation américaine de la force et de l'autonomie de la PESD et montre la nouvelle direction de la politique américaine d'abandon progressif de l'unilatéralisme et d'une approche beaucoup plus multilatéraliste face aux crises. Le discours fait aussi une référence à l'action indépendante de l'Europe et à la capacité et à la détermination de l'Europe pour défendre des valeurs et des intérêts communs. Cette nouvelle direction, appréciable spécialement à partir du deuxième mandat du Président George Bush, ne suppose pas une modification totale de la politique extérieure américaine, mais une réorientation de l'unilatéralisme précédent vers un certain multilatéralisme. Sans prétendre abandonner sa position de leadership, Washington a besoin des alliés, et serait plus enclin à accepter le développement d'une PESD plus ambitieuse, si cela suppose une plus grande contribution des alliés européens aux opérations et aux dépenses de l'Alliance.

On peut donc souligner que la subordination de l'UE à l'OTAN, qui a été tacitement acceptée par les Européens dans les premières années de développement de la PESD, a laissé progressivement la place à une réduction notable de la dépendance mutuelle et à une forte

tendance à l'autonomie européenne. Sans repousser la synergie du lien transatlantique et la nécessité des deux piliers de la sécurité globale, les Européens semblent conscients de l'opportunité et de la nécessité de développer leur propre identité de sécurité, sans que cela ne signifie ni la rupture du lien avec les Etats-Unis ni l'établissement d'une défense commune européenne hors de l'OTAN et au-delà des armées nationales.

2.3. Plus d'autonomie par les apports du Traité de Lisbonne

Le texte du Traité de Lisbonne [66] inclut les ambitions fondamentales des politiques européennes dans le domaine de la défense : définition progressive d'une politique de défense commune, capacité autonome de décision et d'action, solidarité et sécurité communes pour identifier les risques de toute nature, y compris terroristes, et les moyens d'y faire face. Le Traité introduit aussi des innovations différentes, dont les mécanismes de coopération à géométrie variable par les formules suivantes : extension des « coopérations renforcées » et « coopération structurée permanente ». Des renforcements de capacités ou d'outils d'action qui, tout en renforçant la PESD, lui donnent une plus grande autonomie de décision et d'action.

L'extension des missions de Petersberg [67], avec des actions de désarmement, de conseil, d'assistance militaire ou de stabilisation à la fin de conflits, et l'instauration des clauses de « solidarité » et « d'aide et d'assistance » entre les nations membres, en cas d'attaque terroriste ou catastrophe, supposent non seulement une plus grande autonomie de décision et d'action, mais aussi d'importants progrès politiques pour une PESD plus autonome et plus cohérente. Certes, dans le Traité, la PESD demeure toujours une politique de « gestion de crise à l'extérieur de l'UE » [68] et l'objectif d'une « défense commune » reste lointain [69]. Néanmoins, les mécanismes de coopération cités permettent de facto le développement d'autres tâches et le déclenchement de nouvelles initiatives européennes face à des défis autres que les crises extérieures.

Finalement, d'autres mesures en faveur de l'unité d'action de l'UE, tels que l'institutionnalisation du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la personnalité juridique unique des politiques extérieure et sécuritaire, avec la disponibilité d'un service européen pour l'action extérieure, ou l'implémentation d'une Présidence stable du Conseil, pourraient rendre plus efficace et plus indépendantes les politiques de l'UE.

Néanmoins, le projet européen reste à définir dans le Traité, et ni la nature ni les limites de ce que l'UE veut devenir ne sont exprimées dans le texte. Le risque d'une substitution démesurée des identités nationales par l'Union, d'un « panisme continental excessif » [70], ou d'un morcellement du projet à cause de la géométrie variable introduite par les mécanismes de coopération, reste présent, et demandera un effort d'équilibre dans le rapport de forces entre l'UE et les nations membres.

En outre, malgré toutes ces perspectives positives, en revenant sur les rapports OTAN-UE, le Traité de Lisbonne souligne encore le respect en la prééminence de la défense dans le cadre de l'OTAN. Cette perspective est très restrictive pour le développement futur de la PESD, car il pourrait « interdire toute initiative européenne en matière de défense, ainsi que toute action autonome de l'UE dans ce domaine » [71]. Un vestige de subordination de l'UE à l'OTAN qui montre encore un certain manque de volonté à procéder à un vrai désengagement de la

primauté de l'OTAN.

Selon J-Y. Boissy [72], le Traité de Lisbonne apporte une « logique de cohérence » aux actions extérieures de l'UE. Cependant, pour que les mécanismes de coopération introduits ne produisent pas un morcellement démesuré ou une Europe de la défense à vitesses excessivement différentes, des « critères contraignants » seront nécessaires afin d'obliger les nations « moins motivées ».

LE TEXTE TRANSFORME A ETE COPIE DANS LE PRESSE-PAPIER : IL NE VOUS RESTE PLUS QU'A LE COLLER (CTRL-V) DANS SPIP. BONNE CHANCE !

TROISIEME PARTIE.

L'AVENIR POSSIBLE

La question semble clarifiée. La PESD, qui est officiellement complémentaire avec l'OTAN, a réussi à se débarrasser de la tutelle alliée en développant des instruments institutionnels et capacitaires. L'UE a ainsi démontré une certaine détermination politique à développer une politique robuste et autonome. Néanmoins, plusieurs questions restent ouvertes, et l'avenir semble incertain. Cette troisième partie du mémoire s'attache à répondre aux défis de l'évolution future de l'UE, de la PESD et de l'OTAN, tout en lançant des pistes pour le modèle sécuritaire à développer par l'UE et pour une reconfiguration de l'association euro-atlantique.

3.1. La volonté politique de l'UE pour une défense autonome existe-t elle ?

Certes, le Traité de Lisbonne démontre l'ambition européenne pour une PESD plus solide et plus autonome, en introduisant des outils qui permettent des avancés. [NDLR : Avec l'entrée en vigueur au 1er décembre 2009 du traité de Lisbonne, la politique étrangère de sécurité et de défense (PESD) devient la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).] La volonté commune de développer une telle politique reste en 2009 néanmoins ambiguë et, la PESD demeure un ensemble de mécanismes pour la prise de décision, la coordination d'initiatives capacitaires et l'emploi des moyens nationaux ou de l'OTAN, notamment dans le domaine de la gestion des crises. Le consentement sur les progrès spectaculaires de la PESD durant les dernières années est majoritaire. Cependant, il n'y a pas d'unanimité sur l'objectif final de ces progrès.

Toutes les nations de l'UE, sauf le Danemark, soutiennent la PESD. Cependant, ses finalités politiques ne sont ni claires ni communément acceptées par tous les gouvernements. Deux tendances se sont confrontées jusqu'en 2009 : la position française, plus européeniste, insistant sur une défense européenne crédible pour une UE plus puissante sur la scène mondiale, et la position britannique, pour laquelle la PESD ne doit demeurer qu'une politique, en privilégiant l'efficacité militaire et l'action à l'extérieur en complémentarité avec l'OTAN. Pour d'autres pays, moins actifs en matière de sécurité extérieure, la PESD doit notamment contribuer à l'intégration européenne. Selon F. Mérand [73], la PESD rassemble les représentations politiques des différents Etats sur la sécurité : « interventionniste dans le cas des Britanniques et des Français, plus intégrationniste pour les Allemands et les petits Etats membres ».

Dans la conscience collective des Européens demeure l'idée de ce qu'une opération militaire

d'envergure n'est pas possible sans l'allié américain, ou que l'UE doit être impliquée dans des opérations de « paix », tandis que les opérations « de guerre » doivent être mises en place sous un drapeau national ou sous celui de l'OTAN. Cependant, le chemin parcouru pour le moment n'est pas négligeable, et une certaine volonté de convertir l'UE en un acteur global de sécurité, en définissant un modèle particulier d'approche aux crises, grâce à la « valeur ajoutée européenne », est palpable.

Les dernières présidences du Conseil de l'UE ont été marquées par des initiatives qui confirment le niveau d'ambition de l'UE à l'égard de la politique extérieure. Le lancement de nouvelles missions civiles et militaires, majoritairement sans le recours aux outils des accords « Berlin plus », a été accompagné par un effort accru d'activité extérieure de la part de l'UE, avec des partenariats stratégiques et des sommets bilatéraux ou multilatéraux [74]. Ainsi, pendant le deuxième semestre de 2008, outre la gestion de crises, comme celles du conflit russo-géorgien, du conflit israélo-palestinien ou de la question de la piraterie dans le golfe d'Aden, la présidence du Conseil a tenu des sommets à très haut niveau avec des puissances, des partenaires et des pays émergents (l'Afrique du Sud, l'ASEM [75], le Brésil, le Canada, l'Inde, la Russie et l'Ukraine), et a consolidé les partenariats multilatéraux de « l'Union pour la Méditerranée » [76] et le « Partenariat Oriental » [77].

Le Parlement européen a également souligné que l'UE doit développer son autonomie stratégique. Dans un rapport du 20 février 2009 [78], les députés européens réclament une autonomie qui aide à promouvoir la paix et la sécurité internationale, à protéger les intérêts de l'UE dans le monde et à garantir la sécurité de ses propres citoyens. Le rapport exige la création d'une cellule autonome et permanente pour la planification et la conduite des opérations PESD, et préconise le renforcement actif de la coopération entre les forces armées nationales, en proposant de donner à ce processus le nom de « SAFE » (Synchronized Armed Forces Europe), en constatant également qu'une politique de défense commune nécessite une force armée européenne intégrée.

L'opinion des citoyens doit aussi être prise en compte. La plupart des analyses sur cette question soulignent une augmentation de l'intérêt des citoyens pour l'action extérieure de l'UE, dont la PESD bénéficie d'un soutien particulier. Une étude publiée par Bastien Nivet [79] montre que la PESD obtient majoritairement le soutien des opinions publiques européennes. Néanmoins, l'objet mis en débat sous l'appellation PESD ne présente guère de points communs d'un pays à l'autre. Pendant qu'en France la PESD représente une opportunité, à travers l'affirmation d'une Europe-puissance, de faire contrepoids à l'hyperpuissance américaine, dans d'autres pays moins européenistes et interventionnistes, la politique européenne est envisagée en tant que participation à un projet de paix et de sécurité internationale, normalement dans le cadre des Nations Unies, en termes de neutralité et sans ambition de puissance. Selon l'eurobaromètre de 2008, la PESD recueille le soutien de plus des trois quarts des Européens (76%). Le soutien est majoritaire dans chacun des vingt-sept Etats membres et la tendance au fil des années est positive (toujours au-delà de 63% et de 66% depuis 2004). Les résultats par pays révèlent que Chypre, la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et la Slovénie affichent la plus grande adhésion. Le Royaume-Uni, le Portugal et Malte, en revanche, montrent le soutien le plus faible. On remarque en outre que les pays neutres (l'Irlande, l'Autriche, la Suède et la Finlande) sont parmi les moins enthousiastes [80].

Certes, le processus de définition et de développement de la PESD s'est progressivement

traduit par une coordination accrue des politiques nationales et une « institutionnalisation » de l'Europe de la défense. Tout cela montre clairement que la volonté de se doter d'une certaine capacité autonome de décision et d'action existe. Cependant, le processus manque d'un « modèle » concret et se débat entre les deux dynamiques qui caractérisent la formation de l'ordre politique européen : l'institutionnalisation supranationale au-delà de la coopération entre les Etats (approche "bottom-up") et la transformation des systèmes défensifs nationaux comme conséquence de l'intégration européenne (approche "top-down"). Le processus se trouve, en outre, soumis aux tensions nées des différentes perspectives soutenues par les Etats membres, qui se débattent entre les visions atlantistes et européennes, et font osciller la sécurité européenne entre la dépendance vis-à-vis de l'OTAN et l'autonomie. Mais l'objectif final et le chemin à suivre sont aussi conditionnés par les intérêts inégaux des Etats. Ainsi les pays fondateurs sont plus enclins à la définition d'une politique autonome, tandis que les nouveaux membres se montrent plus favorables à maintenir la responsabilité de la sécurité européenne dans le cadre de l'Alliance Atlantique.

Enfin, la question capacitaire demeure un sujet capital de l'évolution de l'UE. Une amélioration du compromis européen pour sa propre sécurité est nécessaire, avec un renforcement des moyens et des outils comme conséquence la plus immédiate. Si cela ne se produit pas, si l'UE ne parvient pas à vraiment développer les instruments demandés par une PESD qui se veut plus robuste et plus autonome, avec une sécurité pleinement européenne, elle ne deviendra jamais un véritable acteur global au niveau correspondant à ses ambitions politiques, et la « logique d'alignement » [81] qui a auparavant rendu la sécurité et la défense européenne mineure par rapport à celle des Etats-Unis, ne sera jamais débarrassée.

Diverses questions surgissent à l'égard de la possibilité d'une défense européenne commune, en renouvelant le débat entre les nations et l'UE. La défense constitue-t-elle la dernière étape de l'intégration politique de l'UE ? La PESD affaiblit-elle les politiques de sécurité et de défense des nations ou renforce-t-elle leurs possibilités d'agir ? Un débat qui pose, en définitive, le degré « d'eupéanisation » de la sécurité et de la défense que les nations sont disposées à assumer. L'UE implique toujours une certaine renonciation de souveraineté nationale au profit de la structure supranationale. Dans le cas de la sécurité et de la défense cette renonciation est plus sévère encore car elle affecte au dernier sanctuaire de la souveraineté.

Le pragmatisme qui a caractérisé l'histoire de la construction européenne a permis d'avancer dans le domaine de la PESD sans définir un objectif concret. Le chemin parcouru et l'approche entre les nations ont permis, cependant, de définir des objectifs partiels et successifs et de consolider une culture de sécurité commune. Dans une certaine mesure, la PESD n'est qu'un moyen pour consolider la politique commune face à des crises extérieures et pour créer et mettre à la disposition de l'UE des outils de comportement vis-à-vis de ces crises.

Certes, pour le moment « l'Europe de la défense n'est pas la Défense de l'Europe » [82], et celle-ci n'est pas pour demain. L'Europe de la défense demeure encore une Europe de la sécurité et de la gestion des crises. Les avancées que l'on peut espérer à court terme n'iront que dans le sens de coopérations renforcées ou structurées au sein de groupes restreints, à géométrie variable. J-S Mongrenier [83] se montre pessimiste à l'égard des volontés politiques nationales pour rendre possible la montée en puissance de la PESD. Ainsi, il souligne que la Grande Bretagne privilégie sa relation spéciale avec les Etats-Unis, que les priorités de

l'Allemagne oscillent entre son appartenance résolue à l'OTAN et sa relations avec la Russie, ou que les pays d'Europe centrale et orientale se montrent soucieux de contrebalancer le poids de la Russie par la présence renforcée des Etats-Unis en Europe.

La construction politique de l'Europe ne sera pas achevée sans une composante de sécurité et de défense solide. La Communauté européenne a initié son parcours il y a déjà plus de cinquante ans avec l'ambition politique d'éradiquer la guerre et la violence entre les nations européennes, un but qui semble atteint. Cependant, le monde d'aujourd'hui exige une projection des outils sécuritaires vers l'extérieur, et l'UE doit se doter progressivement des moyens pour y parvenir. Ne pas mettre de limites à un tel développement et consolider progressivement les réussites représentent les outils pour continuer à avancer. L'UE semble au milieu du chemin à parcourir.

3.2. L'avenir de l'OTAN : validité du lien transatlantique aujourd'hui ?

Soixante ans après sa création, l'OTAN n'a plus grand chose à voir avec l'organisation d'origine. Elle a quitté sa posture de la Guerre froide, centrée sur la défense des territoires des Etats membres, tout en conservant formellement sa mission de défense collective en cas d'agression. Ses missions se sont étendues à la protection contre des nouvelles menaces. Ainsi, l'Alliance intervient hors de ses frontières pour défendre les intérêts de ses membres, et elle s'engage en Afghanistan, en Bosnie, au Kosovo ou, plus récemment, le long des côtes de la Somalie.

Cependant, cette évolution peine à masquer les profondes divergences entre les alliés sur les questions stratégiques et le rôle à jouer par l'OTAN. Les crises au sein de l'Alliance à cause de l'opération en Irak ou les projets d'élargissement démontrent que les positions ne coïncident guère. Pour les Européens l'OTAN assure une défense totale sans engagement majeur, du fait de la forte implication des Etats-Unis, bien que sa structure soit obsolète et trop attachée aux intérêts de Washington. Pour les Américains, en revanche, l'Alliance est coûteuse, et les oblige à s'engager pour des intérêts lointains en bridant leurs propres initiatives. Washington s'oriente ainsi vers d'autres partenaires « de circonstance » et essaie de transformer l'Alliance en une organisation politique et sécuritaire au-delà de la simple alliance militaire.

Le besoin de redéfinir l'OTAN est communément admis. L'Alliance cherche, de fait, à se réinventer et essaie de définir un nouveau concept stratégique et une nouvelle structure [84]. Les dates des 3 et 4 avril de 2009 à Strasbourg (France) et Kehl (Allemagne), lors du Sommet du 60ème anniversaire, ont été l'occasion de relancer ces travaux. Le nouveau concept comportera des dimensions novatrices telles que la « résilience transatlantique » ou une coordination renforcée avec les organisations ou agences civiles par la création d'un « comité de sécurité civile ». L'OTAN essaiera enfin de jouer un rôle plus important en matière de sécurité civile et de sécurité intérieure, en se rapprochant des stratégies nationales ou même celle de l'UE. L'OTAN viserait ainsi à promouvoir des activités qui complèteraient les moyens nationaux ou européens pour la sécurité d'événements ou de rassemblements de masse et pour des interventions en cas de catastrophe naturelle ou d'attaque terroriste. La prévention et la gestion des crises hors son territoire, autant que les opérations de stabilisation et de reconstruction, constitueront aussi des tâches prioritaires pour l'Alliance. Ainsi, outre l'amélioration de l'emploi des NATO Réponse Forces (NRF), les alliés prévoient la création d'une Force de reconstruction et de stabilisation (SRF).

En plus, il faudra que l'Alliance relève plusieurs défis, tels que son engagement en Afghanistan, qui menace sa crédibilité, ses relations avec la Russie ou les conséquences des élargissements récents. En outre, il restera toujours à trouver un équilibre entre ses missions à l'intérieur et à l'extérieur, ou à améliorer ses relations avec d'autres organisations. Le développement d'un « véritable partenariat stratégique » avec l'UE reste toujours une priorité pour l'Alliance.

Cependant l'Alliance va conserver l'ambition d'être une agence de sécurité extérieure et de contribuer à la consolidation de la transformation démocratique de l'Europe, en renforçant sa coopération avec des pays tiers, en particulier dans le domaine de la réforme du secteur de sécurité, dans le cadre du « Partenariat pour la paix ».

Les priorités portent aussi sur les développements capacitaires et sur une coopération accrue avec l'Agence européenne de défense. La coordination étroite entre les deux organisations doit permettre d'éviter les duplicités de moyens ou de forces générées. Selon Philippe Rabaud, du bureau OTAN de la DAS, le but de la planification coordonnée des forces et des capacités réside dans la « dualité » [85].

Au cours des dernières décennies, l'organisation atlantique s'est adaptée aux bouleversements du monde en modifiant ses missions, ses structures et ses concepts stratégiques. Néanmoins, une Alliance qui a été créée par et pour la Guerre froide a besoin, soixante ans après, d'une rénovation totale, d'une refondation au-delà des structures, des missions et des incertitudes héritées. Et l'organisation actuelle « ne semble plus avoir de flexibilité suffisante pour être réhabilitée » [86]. Il faut donc une organisation nouvelle, une OTAN qui, tout en conservant son rôle du pilier fondamental de la défense collective de l'espace euro-atlantique en tant qu'alliance militaire, permette le développement sécuritaire des deux côtés de l'océan.

P. Rabaud [87] insiste sur le fait que l'Alliance doit conserver son « cœur de métier » en un « équilibre » entre la défense collective et les opérations de stabilisation, car il considère que la sécurité commence en dehors des frontières des pays membres. Il souligne, cependant, que l'Alliance ne peut pas se transformer en une agence globale de sécurité, car cela porterait préjudice à son efficacité en tant qu'outil militaire.

3.3. La question nucléaire, est-elle vraiment importante pour l'autonomie de la PESD ?

La question nucléaire reste l'un des problèmes les plus importants, bien que parfois oublié, dans les relations OTAN-UE et dans le développement d'une identité européenne autonome de sécurité. Un débat a porté dernièrement sur les systèmes antimissiles et un certain consensus favorable à la participation européenne au développement des capacités antimissiles alliées [88] s'est dégagé. Certes, le fait de disposer réellement d'un système complet de défense antimissile permettrait à l'UE et à l'Alliance d'assurer une dissuasion plus robuste face à des menaces contre leurs forces déployées, ou leur territoire, et faciliterait la détente en cas de crise. Un tel dispositif montrerait aux agresseurs potentiels une image de fermeté, de détermination et d'unité, en garantissant une plus grande convergence de vues dans la résolution des crises.

Néanmoins, la sécurité offerte par une défense antimissile ne peut pas être considérée comme une dissuasion complète. Seule la combinaison d'une capacité nucléaire offensive et d'un

dispositif antimissile permettrait aux pays européens de diminuer leurs vulnérabilités et de parler d'une vraie dissuasion commune. Il semble donc nécessaire que les nations de l'UE développent un dialogue constructif autour de la dissuasion nucléaire dans l'espace européen et de sa possible contribution au développement d'une véritable sécurité commune.

Il est vrai que la France et la Grande-Bretagne ont toujours réaffirmé le concept d'extension de leur dissuasion nucléaire au reste des pays européens, bien que leurs arsenaux nucléaires respectifs demeurent pleinement autonomes et sous commandement strictement national. Malgré cela, l'existence d'une vraie dissuasion nucléaire européenne, ou du moins d'une doctrine d'emploi commun des moyens nationaux, est un concept encore lointain.

La culture stratégique européenne entend privilégier la voie du dialogue et l'approche multidisciplinaire face aux menaces et aux crises, mais cela doit être compatible avec une posture de force si nécessaire. Une vraie autonomie stratégique européenne demande donc une position commune sur la dissuasion nucléaire au sein de l'UE. « *L'Europe n'aura de véritable existence que le jour où elle assurera elle-même sa sécurité et sera protégée contre le risque nucléaire non seulement par les Etats-Unis, mais aussi par ses moyens propres* » [89].

3.4. L'élargissement de l'UE a-t-il une influence négative sur une PESD autonome ?

Décider et agir paraît, a priori, plus difficile au fur et à mesure qu'augmente le nombre de membres d'une structure comme celle de l'UE. Néanmoins, la réalité démontre que, pour le moment, les décisions prises à Bruxelles n'ont pas été bloquées par le dernier élargissement à vingt-sept [90]. Bien au contraire, des avancées institutionnelles ont été observées, de plus en plus d'opérations ont été lancées et des décisions importantes ont été adoptées. La présidence française [91] est un exemple de cette tendance par laquelle l'UE a démontré comment réagir face aux crises telles que le conflit russo-géorgien ou la crise des pirates dans le Golfe d'Aden. Le semestre précédent, avec la présidence de la Slovaquie, un pays de petites dimensions, nouveau membre et réputé atlantiste, a confirmé le niveau d'ambition de l'UE et sa capacité à faire progresser la PESD à vingt-sept.

Le Traité de Lisbonne cherche, entre autres objectifs à amender le système institutionnel issu du traité de Nice, inapproprié pour une UE à vingt-sept membres. A cette fin, il étend le champ d'application de la procédure de codécision, renforce le vote à la majorité qualifiée et maintient la règle de la double majorité (55% des Etats membres représentant au moins 65% de la population), ce qui doit permettre d'améliorer le processus décisionnel, malgré une augmentation du nombre d'Etats membres. Les difficultés institutionnelles qui pourraient subsister quant à la prise de décision seront peut-être dépassées par la mise en œuvre du nouveau traité.

Les prochains élargissements concernent l'Europe du Sud-est, dont la Croatie et l'ARYM possèdent déjà le statut de candidat. La Croatie se trouve vraiment très avancée dans les négociations d'adhésion. En outre, les Etats membres sont toujours divisés sur la candidature de la Turquie. L'Etat turc a obtenu le statut de candidat et des négociations d'adhésion ont été entamées. Cependant, face au conflit chypriote et au refus de la Turquie de respecter l'accord d'Ankara, le Conseil de l'UE a décidé, en décembre 2006, de ne pas ouvrir les chapitres les plus importants, tant que la Turquie ne respecte pas ses engagements. Le processus se trouve donc bloqué. Enfin, l'UE a à plusieurs reprises affirmé que l'adhésion des autres pays des

Balkans occidentaux était envisageable, à condition que ces pays remplissent les critères d'adhésion [92].

Les élargissements passés ont donné à l'UE un rôle majeur sur la scène internationale sans obérer sa capacité à réagir, qui a plutôt été renforcée. De nouveaux élargissements seraient tout à fait compatibles avec ce renforcement de la capacité extérieure de l'UE. Un processus maîtrisé ne peut qu'en bénéficier. Néanmoins, un débat approfondi sur la capacité d'absorption de l'UE a été ouvert après les derniers élargissements. Un concept qui se réfère à l'aptitude à assumer de nouveaux membres tout en maintenant la dynamique de l'intégration européenne. Ce concept signifie son aptitude à continuer à se renforcer alors qu'elle s'élargit, à accueillir de nouveaux membres à un moment donné, sans compromettre ses propres objectifs politiques ou sa sécurité.

L'hétérogénéité des pays candidats à l'adhésion, reflétant des situations et des histoires nationales différentes, met en exergue les difficultés des élargissements futurs, notamment dans des aspects sécuritaires. Les adhésions passées ont déplacé progressivement le centre de gravité de l'UE à l'Est. Les défis liés à la sécurité de l'UE dans le passé, principalement venus du Sud et du Sud-est, vont perdurer, mais d'autres s'y ajouteront venant de l'Est, de la mer Baltique à la Mer Noire. Le rôle des pays d'Europe orientale et centrale dans la gestion de ces défis doit devenir significatif. Les élargissements et la « politique européenne de voisinage » (PEV) de l'UE vers l'Est doivent considérablement faciliter les relations bilatérales entre l'UE et la Russie.

Les élargissements et la politique de voisinage ont fait de l'UE un pôle de stabilité. L'adhésion des pays balkaniques ne doit pas modifier cette situation.

Des défis plus difficiles viendraient en revanche de l'adhésion de la Turquie. Puissance eurasiatique, ce pays apporterait à l'Europe une présence plus forte sur la scène internationale, tout en admettant qu'elle satisferait tous les critères d'adhésion et poursuivrait ses réformes avant d'adhérer à l'UE. Néanmoins, son adhésion comporterait aussi de nouveaux risques et des défis tels que le conflit kurde ou le voisinage direct avec l'Irak ou la Syrie. En outre, la solution chypriote reste encore à l'état embryonnaire. Certes, la question du refus à laisser Chypre et Malte à accéder à des informations de l'OTAN et aux réunions OTAN-UE est une conséquence de l'élargissement à vingt-sept. Mais la question est plutôt la conséquence du conflit turco-chypriote et c'est là où il faut chercher la réponse, notamment du côté turc.

L'expansion de l'Alliance Atlantique à l'Europe de l'Est a dans le passé été un point de friction entre les deux organisations, un élargissement presque imposé par Washington, qui a établi une relation spéciale avec les nouveaux membres, en s'appuyant de plus en plus sur eux pour redéfinir leur présence et leur influence en Europe, notamment vis-à-vis la Russie. En revanche, l'intégration dans l'UE de pays d'Europe centrale et orientale favorables à l'OTAN a favorisé la coordination des deux organisations. L'accession de la Turquie à l'UE faciliterait aussi la collaboration OTAN-UE en permettant une amélioration de la mise en œuvre des accords « Berlin plus », en levant les obstacles à la participation de Chypre à la PESD.

Dans le cas de l'OTAN, la question délicate des élargissements a été focalisée autour de l'Ukraine et de la Géorgie. Les Etats-Unis étaient les plus ardents partisans de l'entrée de ces deux pays. A l'inverse, une dizaine de pays européens ont estimé que la démarche était

prématurée et qu'il ne servait à rien de heurter de front la Russie. Le débat s'est poursuivi tout au long des années 2007 et 2008, jusqu'à la crise russo-géorgienne, qui l'a mis en suspens. D'autres pays ont été jugés aptes à entrer dans l'Alliance, tels que l'Albanie, la Croatie et l'ARYM. L'adhésion de l'Albanie et de la Croatie est maintenant débloquée et ne pose plus aucun problème. Elle devient effective après le sommet de l'Alliance en avril 2009. En revanche, le cas de l'ARYM reste épineux : la Grèce menace de bloquer son adhésion à l'OTAN [93]. Enfin, le cas de l'Ukraine et de la Géorgie démontre qu'un processus d'élargissement mal maîtrisé pourrait mettre en péril la stabilité de l'Europe et affaiblir les acquis de la PESD et sa coordination avec l'OTAN.

L'Amiral J. Dufourcq présente une vision plus conceptuelle de la question. Selon lui, la Turquie ne représente pas une puissance périphérique mais un pouvoir central, dont l'intégration dans l'UE attirerait d'autres nations et signifierait une Europe différente, plus vaste et moins intégrée. Cette option porterait une nouvelle architecture européenne politique et sécuritaire, avec des structures superposées et des axes différents de développement pour chacune des nations impliquées [94].

Les élargissements de l'OTAN et de l'UE s'inscrivent dans le cadre de l'évolution plus générale de la coopération et de la sécurité en Europe et ne doivent être considérés que comme un élément important d'une vaste architecture de sécurité qui transcende et rend obsolète la notion de « lignes de division » en Europe. Les élargissements doivent donc s'effectuer de manière coordonnée mais autonome, conformément à leurs buts, à leurs dynamiques et à leurs processus internes respectifs. Ils constituent des processus qui se soutiennent mutuellement et sont parallèles, mais différents. Les buts ultimes de chaque organisation, l'OTAN une alliance militaire et l'UE une intégration supranationale, doivent déterminer les possibilités et les limites de leurs élargissements.

3.5. La nouvelle position de la France vis-à-vis de l'OTAN renforce-t-elle ou affaiblit-elle la perspective d'une PESD plus robuste et plus autonome ?

En considérant que la PESD doit franchir une nouvelle étape afin de jouer un rôle plus autonome et plus efficace dans le renforcement de la sécurité globale, la France entend clairement s'engager en faveur d'une relance de l'UE en matière de défense et de sécurité. Le semestre de présidence française de l'UE démontre cette volonté, signifiant un robuste élan pour l'action extérieure de l'UE et pour la PESD. Le nouveau Livre blanc français [95] reconnaît cette vision européeniste, en privilégiant quelques priorités telles que le renforcement des capacités et des moyens d'action, l'amélioration de la coopération internationale, la démarche pluridisciplinaire reconnue par la Stratégie européenne de sécurité, ou les avancées financières et institutionnelles. Le Livre blanc précise également quel est le but du partenariat stratégique renouvelé entre l'Europe et les Etats-Unis, basé sur la complémentarité entre l'OTAN et l'UE, qui doit se nourrir des valeurs ajoutées respectives des deux entités.

L'objectif pour la France se trouve donc dans le renforcement de l'Europe de la défense et dans la rénovation dynamique de l'OTAN, qui doit demeurer une organisation de défense collective. La rénovation du lien transatlantique doit être simultanée à un meilleur partage des responsabilités entre Américains et Européens, avec un nouvel équilibre entre les deux partenaires. La France est enfin décidée à renouveler sa relation avec l'Alliance Atlantique,

notamment en se rapprochant avec sa structure de commandement. Ainsi, elle entend contribuer simultanément au renforcement de la défense européenne et à la rénovation de l'OTAN. P-Y. Boissy [96] suggère que le mouvement français doit contribuer à « lever les ambiguïtés » de la PESD, dont la France représente un moteur. Il s'agit de démontrer que la PESD n'est pas contre l'OTAN. Cela renforcerait la position de la France en Europe en dans l'OTAN, en consolidant conséquemment la PESD et en la rendant plus autonome.

Des arguments pour et contre ont été avancés dans le débat sur cette nouvelle position française. Pour ceux qui sont à faveu, la réintégration améliorera le dialogue avec les Etats-Unis, en permettant d'avoir une influence plus grande sur les décisions prises à Washington et de gagner en influence sur les décisions et sur la conduite des opérations au sein de l'Alliance. Paris serait mieux placée pour faire avancer l'Europe de la défense, plutôt que de donner le sentiment de jouer l'Europe contre l'OTAN et les Américains. Selon cette opinion, la souveraineté de la France, qui est cependant déjà majoritairement intégrée dans l'Alliance, ne sera pas menacée, dans la mesure où les décisions sont prises à l'unanimité au sein de l'OTAN et que l'envoi de troupes se fait sur la base du volontariat. En revanche, ceux qui sont contre la réintégration considèrent que la France risque de perdre son indépendance stratégique ou de contribuer à renforcer la suprématie américaine dans la chaîne opérationnelle alliée et la prééminence de l'OTAN sur la PESD. Effectivement, la question européenne est capitale, car la France représentait le levier le plus fort de l'Europe de la défense ; avec cette nouvelle position, la PESD risque d'être reléguée au second plan au profit de l'OTAN.

L'Amiral J. Dufourcq [97] se situe parmi ceux qui critiquent la décision française, car il considère que la France n'a rien à gagner avec ce retour. Selon lui, diviser les Français en pleine crise, avec une décision sur un sujet secondaire, constitue une erreur. Une décision, enfin, qui ne va apporter ni plus d'influence ni plus de poids dans la structure de l'Alliance, car le décalage budgétaire et capacitaire entre l'Europe et les Etats-Unis, ainsi que la prééminence de Washington, vont se maintenir. En outre, il considère que l'avenir de l'OTAN n'est pas clair et que le retour de la France dans la structure de commandement alliée peut contribuer à la permanence de cette situation.

Le 11 mars 2009, le Président de la République a annoncé officiellement le retour complet de la France dans l'OTAN, une décision validée par l'Assemblée Nationale française le 17 mars 2009. En considérant que l'Alliance n'est pas assez européenne et que la PESD n'avance pas suffisamment, le discours officiel affirme qu'avec son retour, la France sera non seulement plus forte et plus influente mais aussi la défense européenne sera plus robuste et plus autonome par rapport aux Etats-Unis. Enfin, la réintégration de la France peut aider à limiter la domination américaine dans l'OTAN en renforçant la position européenne. Une réintégration à la structure de commandement qui conforte l'indépendance nationale.

Beaucoup de questions restent pourtant sans réponse. Si on ne renforce pas suffisamment la position de la France et de l'Europe dans l'OTAN, si on n'arrive pas à partager suffisamment les responsabilités en matière de commandement, la subordination des forces européennes sous commandement américaine sera absolue et empêchera une vraie autonomie opérationnelle. En outre, le « Livre blanc » et le retour de la France dans l'OTAN remettent au premier plan l'Alliance en tant que garante de la défense européenne. Certes, l'OTAN doit demeurer un compromis entre les Etats-Unis et l'Europe pour leur défense collective, mais une PESD autonome a besoin de place pour avancer. Le défi de permettre son développement reste

présent.

La réponse française semble résider en un « développement parallèle » [98] des deux structures, un « atlantisme équilibré » [99], en renforçant sa présence dans l'OTAN mais en privilégiant simultanément le développement progressif des outils de la PESD. Les acquis de la présidence française de l'UE en deuxième semestre de 2008, avec un fort élan de l'action extérieure de l'UE et de la PESD, démontrent que l'UE et le renforcement d'une politique extérieure et de sécurité robuste et autonome restent une priorité pour la France.

3.6. L'UE peut et doit développer un nouveau modèle de sécurité et de défense

L'UE dispose d'une valeur ajoutée en tant qu'acteur sécuritaire, représenté par sa capacité à reconnaître le besoin d'orientations multiples et à appliquer des mesures dans des domaines différents pour développer un modèle particulier et innovant de sécurité et de défense, un modèle qui privilégie la voie du dialogue et de la concertation plutôt que celle de la force.

La redéfinition de la notion de sécurité par l'UE s'initie par la définition des défis auxquels elle est confrontée. Non seulement le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive, la criminalité organisée, la piraterie, les conflits régionaux ou la déliquescence des Etats représentent des menaces potentielles, mais aussi d'autres défis tels que la concurrence pour les ressources naturelles, le réchauffement climatique, les mouvements migratoires, la dépendance énergétique ou les risques dans les domaines des transports, des communications ou du cyberspace représentent des enjeux pour l'Europe et le monde d'aujourd'hui.

La Stratégie européenne de sécurité [100] identifie ces défis et introduit les outils pour y faire face. Le document a constitué le point de départ du développement d'une nouvelle culture stratégique européenne, une approche qui insiste sur le recours à l'ensemble des composantes et des moyens, « l'éventail d'instruments à nul autre pareil » [101] dont dispose l'UE, en privilégiant la combinaison des solutions disponibles face à la variété des menaces. Cette démarche s'applique à la collaboration entre les différents acteurs en impliquant un multilatéralisme actif qui entend privilégier le cadre des Nations Unies sans pour autant abandonner la collaboration avec d'autres acteurs dans des domaines multiples, tels que l'Organisation mondiale du commerce et les Institutions financières internationales. Le lien transatlantique et l'OTAN en constituent des éléments essentiels, non seulement au regard des intérêts bilatéraux, mais aussi du renforcement de la communauté internationale dans son ensemble.

La nouvelle vision européenne met aussi l'accent sur la prévention des conflits et la gestion des crises, qui pourtant ne représente qu'une partie de cette culture stratégique, tant par les outils civils, que militaires. La construction active d'un espace de sécurité dans le voisinage proche de l'UE constitue aussi l'un des objectifs prioritaires de l'action européenne et les élargissements et la politique européenne de voisinage répondent à cette politique.

Il s'agit d'une approche intégrée face aux défis, une particularité européenne. Face à la « National Security Strategy » des Etats-Unis, qui instrumentalise tous les outils au service de la guerre contre le terrorisme, ou au Concept stratégique de l'OTAN, qui privilégie des solutions militaires, la stratégie de l'UE considère qu'une approche globale et multidisciplinaire est plus adaptée, une stratégie « holistique » selon le terme utilisé par Sven Biscop [102].

L'idée maîtresse dans l'application de cette nouvelle orientation sécuritaire est l'intégration de toutes les dimensions de la politique étrangère, de sécurité et de défense. Des actions politiques, économiques, judiciaires, humanitaires, diplomatiques ou militaires s'appliqueraient donc, en coordination étroite avec les différents domaines de l'action extérieure, tels que la sécurité énergétique, la politique d'immigration, l'ensemble des politiques énergie-climat, ou les partenariats de sécurité. Le concept établit enfin un lien robuste entre la sécurité et le développement, la promotion des droits de l'homme ou la lutte pour la santé publique. « Il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté » [103].

Le modèle sécuritaire novateur de l'UE ne peut pas cependant se limiter à ce que supposent les documents ou les discours officiels. Les ambitions et les actions, la réalité enfin, déterminent les buts. La mise en œuvre de la stratégie européenne n'est pas encore achevée, et une véritable mise à jour, plus ambitieuse que le rapport présenté, est nécessaire. Enfin, l'évolution institutionnelle, doctrinaire et capacitaire de l'UE doit la rendre plus cohérente, plus active et plus capable.

Ce nouveau modèle a besoin des Etats-Unis en tant que partenaire privilégié, et de l'Alliance Atlantique en tant qu'outil de défense commune, mais seule l'UE peut créer et appliquer ce nouveau concept « intégral », qui n'est possible que dans le cadre d'un projet politique global supranational et non dans celui d'une alliance militaire. Il s'agit d'un modèle de renforcement des politiques de prévention et de construction active de sécurité, avec le développement d'une capacité militaire suffisamment forte et la volonté de l'employer, le cas échéant, complétant les outils de dialogue et favorisant le multilatéralisme multidisciplinaire par une vraie stratégie d'influence, dans le but d'atteindre le meilleur équilibre entre les capacités et les possibilités d'action.

L'Amiral J. Dufourcq soutient l'idée de ce que l'UE doit développer un modèle particulier de sécurité, différent de celui des Etats-Unis. Un modèle qui soit celui d'une puissance du XXIème siècle, et non plus celui du modèle « impérial » du XXème siècle. Selon lui, l'UE a une valeur ajoutée de flexibilité et de dynamisme, de multilatéralisme, d'approches pluridisciplinaires et, enfin, d'avoir déjà développé la démarche d'intégration supranationale [104].

3.7. Un nouveau partenariat entre l'UE et les Etats-Unis est possible et nécessaire

La PESD se développe, devient plus solide et plus autonome par rapport à l'OTAN, en permettant à l'UE de dérouler des politiques actives sur la scène internationale et de montrer une volonté politique de plus en plus ambitieuse et puissante. Les Etats-Unis, de leur côté, demeurent un acteur global de premier rang dans tous les domaines. De nombreux liens rattachent les deux côtés de l'océan Atlantique : politiques, commerciaux, économiques, culturels et militaires.

Le lien transatlantique joue un rôle capital dans la stabilité mondiale. Les Etats-Unis et l'Europe occidentale présentent un certain nombre d'intérêts et de valeurs collectifs, sont liés par des problèmes communs, notamment de sécurité, et partagent des approches semblables à leurs difficultés, en se coordonnant en permanence sur les grandes problématiques mondiales.

Néanmoins, les cadres qui permettent la collaboration actuelle se montrent obsolètes et insuffisants. L'OTAN peine à se transformer et à se redéfinir. Sa coordination avec la PESD reste problématique et manque de flexibilité. Les initiatives de la Déclaration transatlantique

et le Nouvel agenda transatlantique (NAT) sont finalement trop limités.

Ainsi, au-delà de l'alliance militaire transatlantique, les évolutions de l'OTAN et de la PESD doivent permettre un **nouveau partenariat stratégique transatlantique entre les Etats-Unis et l'UE** sur la base d'une relation plus équilibrée. Un partenariat s'appuyant sur la puissance américaine et le nouveau modèle sécuritaire que développe l'UE.

Les deux partenaires ont besoin d'un outil pour la défense des valeurs et des responsabilités communes, mais aussi des intérêts vitaux partagés. La défense des principes et convictions communes, de la civilisation occidentale enfin, est une obligation politique qui demande une forte alliance entre l'UE et les Etats-Unis au plus haut niveau, un lien qui offre une unité stratégique en démontrant qu'une solidarité fondamentale demeure entre eux. Il faut une structure qui permette la convergence des vues sur les questions capitales et sur la concrétisation de projets, mais qui reconnaisse aussi les différences d'intérêts et des stratégies distinctes. Une association plus étroite entre les deux rives de l'Atlantique, aux liens renforcés, est la seule façon de faire face aux nouvelles menaces et aux puissances émergentes. Le Colonel Montocchio, de la sous direction Construction européenne et Alliance Atlantique de la DAS, souligne que l'UE et les Etats-Unis doivent se coordonner dans les différents domaines, non seulement celui de la défense collective, représentée par l'OTAN, mais aussi dans les autres aspects sécuritaires et les domaines qui peuvent affecter la stabilité et la prospérité globale [105].

Une conception politique différente et novatrice est nécessaire pour cette nouvelle relation, qui permette d'agir ensemble lorsque les intérêts se superposent, et séparément mais en coordination étroite quand les intérêts ne sont pas communs, tout en harmonisant des postures sécuritaires différenciées et complémentaires.

Un tel partenariat a déjà été proposé par des analystes et des hommes politiques. Ainsi, le Contre Amiral J. Dufourcq [106] préconise une « nouvelle Alliance Atlantique, à vocation de régulateur stratégique occidental » en surpassant l'OTAN, qui conserverait un « rôle d'opérateur militaire central ». L'Amiral entrevoit une « super commission euro-américaine », chargée « de l'intérêt général occidental » et garante d'une « coopération équilibrée » dans différents domaines, laquelle devrait être complétée par une organisation militaire, « épine dorsale » de la sécurité globale. Une OTAN, enfin, capable de travailler pour la sécurité, sous contrôle des organisations impliquées tels que les Nations Unies, l'UE, l'Organisation pour la sécurité et coopération en Europe (OSCE) ou le partenariat euro-atlantique [107].

L'ancien Premier ministre français Edouard Balladur propose une idée semblable, bien que plus ambitieuse et moins concrète. Selon lui « L'Europe et l'Amérique doivent définir un partenariat ambitieux concernant tous les problèmes auxquels elles sont confrontées ensemble » [108]. Dans ce nouveau partenariat, le but pour l'Europe est clair, et E. Balladur l'exprime parfaitement : « devenir pour les Etats-Unis un partenaire de sa même importance, doté de la même cohésion qu'eux, solide, fiable écouté, sans l'accord duquel aucune action commune ne serait concevable » [109].

L'idée de partenariat stratégique ne vient pas seulement des Européens. L'ancien conseiller du Président nord-américain pour la sécurité nationale, le professeur Zbigniew Brzezinski [110], demande un nouveau partenariat de sécurité. Selon lui, les Etats-Unis ne peuvent atteindre

leur objectif sécuritaire seuls ni même au sein de coalitions de circonstance éphémères. Il considère que les Etats-Unis doivent formuler une stratégie d'alliances capables de résister à l'épreuve du temps, une stratégie de coopération dans un large spectre, et qu'aucun partenariat ne s'impose avec autant de force que celui avec l'Europe. Malgré les différences considérables en termes d'effort ou de capacité de décision, Z. Brzezinski trouve une réelle complémentarité entre les deux piliers du lien transatlantique, lequel peut constituer les prémisses de la création d'un noyau mondial de stabilité politique et de richesse économique. Cette perspective impliquerait d'une part que les Etats-Unis cessent de s'attribuer la direction exclusive de l'OTAN en évitant d'introduire la division parmi leurs partenaires, et d'autre part que les Européens se montrent plus impliqués dans l'entreprise sécuritaire, enfin, que les uns et les autres s'accordent sur les objectifs communs à poursuivre.

Le rapport « Alliance Reborn : An Atlantic Compact for the 21st Century, the Washington NATO project » exige aussi un nouveau partenariat du côté américain. Une association transatlantique de « résilience », qui suive de nouveaux modèles et qui permette la création d'un nouveau cadre de relations entre les Etats-Unis et l'UE en réconciliant la grande expérience de l'intégration européenne et la transformation stratégique de la relation transatlantique. Le nouveau partenariat est aussi réclamé dans l'œuvre « Towards a Grand Strategy for an Uncertain World. Renewing Transatlantic Partnership » [111]. Le document demande un renforcement des capacités européennes, une modification des processus de prise de décision au sein de l'UE, une rénovation de l'OTAN et une coopération institutionnelle plus étroite entre les alliés, en vue d'une alliance qui lie la sécurité des Etats-Unis à celle de l'UE et qui serve aux intérêts de deux piliers transatlantiques.

Pour que les Etats-Unis acceptent de parler d'égal à égal avec l'UE, il faut que l'Union européenne existe vraiment, qu'elle soit mieux organisée, qu'elle consacre à la défense les moyens nécessaires, qu'elle soit plus responsable. Ce n'est qu'ainsi que le lien transatlantique pourra être rééquilibré.

Un tel partenariat comporterait des avantages multiples comme faire sortir l'Europe communautaire de son apathie ou les Etats-Unis de leur unilatéralisme et d'une posture de tutelle de l'Europe au sein de l'OTAN. Le partenariat garantirait à tous deux une meilleure sécurité et une plus grande influence, et leur donnerait la capacité d'agir en resserrant leurs liens, en permettant une alliance politique plus dynamique, plus globale, pour mieux coordonner leurs activités dans le monde. Parce que « *l'Europe n'a pas de meilleur allié possible que les Etats-Unis, ni les Etats-Unis de meilleur allié possible que l'Europe* » [112].

CONCLUSION

Au fil des années, l'UE a développé des outils institutionnels et capacitaires nécessaires à la Politique européenne de sécurité et de défense, et a démontré une certaine **volonté de construire une politique capable et crédible**, de plus en plus autonome, tout en évitant progressivement la tutelle des Etats-Unis au sein de l'Alliance Atlantique. Ainsi, la complémentarité formelle entre les deux organisations a été progressivement remplacée par une **autonomisation de plus en plus majeure de la PESD vis-à-vis de l'OTAN**. Un processus qui, toujours respectueux des accords souscrits, a dépassé le risque d'une subordination à l'OTAN pour permettre une action extérieure et sécuritaire européenne émancipée. Cette détermination politique de l'UE s'est concrétisée avec le Traité de Lisbonne,

qui contient des instruments d'action unifiée et des mécanismes de coopération, mais le but final de l'intégration européenne dans le domaine sécuritaire reste ambigu.

Certes, l'objectif final de l'UE dans le champ de la politique extérieure et sécuritaire demeure incertain et se débat entre une action limitée dans la « gestion des crises » externes et la possibilité d'une défense commune, préconisée par les textes des Traités. Néanmoins, le projet d'intégration supranationale européenne ne s'est jamais fixé de limites. **La construction d'une Europe communautaire unie ne serait donc jamais complète sans une composante sécuritaire et défensive solide.**

Le lien transatlantique, le compromis entre l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord, forme pour le moment **la base la plus solide de la sécurité de l'espace euro-atlantique**, et l'OTAN demeure aujourd'hui l'outil militaire pour la défense collective de cet espace.

L'UE et l'OTAN constituent cependant des organisations de nature distincte, dont les buts ne coïncident pas, et doivent se développer de manière distincte. **L'évolution différenciée mais coordonnée des deux structures** doit être compatible avec le maintien de la **force du lien transatlantique**.

Sans renoncer à la synergie de ce compromis transatlantique, les nations européennes semblent donc de plus en plus conscientes de l'opportunité et de la nécessité de développer leur propre identité de sécurité, sans que cela ne signifie ni la rupture du compromis avec les Etats-Unis, ni l'établissement d'une défense commune européenne hors de l'OTAN et au-delà des armées nationales. L'UE est en mesure de développer un **modèle sécuritaire particulier**, basé sur la « **valeur ajoutée européenne** », un schéma de relations et d'actions fondé sur la flexibilité et le dynamisme, le multilatéralisme et l'action pluridisciplinaire.

Néanmoins, les chemins des Etats-Unis et de l'UE ne peuvent pas être divergents. Les valeurs et les intérêts communs ainsi que la nécessité de réponses conjointes aux défis dans le monde globalisé du XXIème siècle créent un besoin mutuel à l'Europe et aux Etats-Unis. Seule une véritable association transatlantique solide, un **partenariat stratégique entre les Etats-Unis et l'Union européenne**, pourrait permettre de coordonner les actions de l'UE et des Etats-Unis et de faire face de manière efficace aux menaces à la sécurité globale et aux défis de l'Occident. Il s'agirait d'un vrai partenariat renouvelé entre les deux piliers du lien transatlantique, qui couvrirait tous les domaines des politiques nationales et collectives, et dont la question de sécurité et de défense ne constituerait que l'un des différents aspects à coordonner.

Une **OTAN réformée et renouvelée** doit intégrer cette association euro-atlantique en tant qu'organisation militaire. Une organisation qui, tout en conservant son rôle du pilier fondamental de la défense collective de l'espace euro-atlantique, profite des compétences acquises par l'Alliance Atlantique actuelle pour se constituer en un levier du développement de la sécurité et de la défense des partenaires et de leur espace géopolitique.

Il s'agirait enfin d'une **refondation du lien transatlantique** qui permettrait développer un dialogue stratégique permanent entre les deux partenaires majeures, dans une position égalitaire, pour gérer et réguler intérêts communs et arrêter des postures communes ou complémentaires face aux enjeux. Un projet politique qui devrait permettre aux sociétés

occidentales de préserver leur sécurité et leur prospérité face aux défis et aux conflits du XXIème siècle, tout en contribuant à la stabilité et à la sécurité globale.

Manuscrit clos en mars 2009

Copyright mars 2010-Broch/diploweb.com

ANNEXE

ARTICLES DU TUE ET DU TRAITE DE LISBONNE CONCERNANT LA DEFENSE COMMUNE ET LA RELATION AVEC L'OTAN

Article 24

(Ex-article 11 TUE)

1. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, **y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.**

La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres.

3. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine.

Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations

internationales.

Le Conseil et le haut représentant veillent au respect de ces principes.

Article 42

(Ex-article 17 TUE)

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. **Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi.** Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

3. Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune.

Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (ci-après dénommée "Agence européenne de défense") identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

4. Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires

étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le haut représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission.

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 44.

6. Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43.

7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

P.-S.

Commandant (Espagne), stagiaire au Collège interarmées de défense (2008-2009)

Notes

[1] SCHEECK, Laurent, « Concurrence, coopération et complémentarité dans le paysage européen de la sécurité et de la défense : vers un découplage silencieux entre l'UE et l'OTAN ? », pag 90, in LAVALLÉE, Chantal (dir.) « L'Europe de la Défense : acteurs, enjeux et processus », Paris, Les Champs de Mars n° 19, Cahiers du CESSC, LDF, 2008.

[2] GNESSOTTO, Nicole (dir.), « La Politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004) », Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'UE, 2004.

[3] L'annexe A du document papier déposé au centre de documentation du Collège interarmées de défense (Paris) présente l'appartenance aux deux organisations.

[4] L'annexe B du document papier présente le texte complet de l'article 17 du TUE (Article 42 du Traité de Lisbonne).

[5] Organisation militaire créée en 1954 par l'Accord de Bruxelles qui réunit dix nations européennes. Bien qu'il ne fasse part de l'UE et qu'il ait une identité juridique propre, ses structures ont été progressivement intégrées dans l'UE. Son activité a été toujours très réduite à cause de son ambiguïté et des différences entre ses membres. L'annexe A du

document papier montre sa composition.

[6] Idée présentée par Pierre VERLUISE comme schéma « Les relations OTAN/PESC » lors de sa présentation initiale du séminaire « Union européenne et lien transatlantique » au CID, septembre 2008.

[7] SCHEECK, L., op. cit. p. 90.

[8] SCHEECK, L., op. cit. p. 93

[9] GNESSOTO. N., op. cit. pp. 20-30

[10] Missions humanitaires ou de sauvetage, de maintien de la paix et de force de combat dans la gestion de crises, y compris le rétablissement de la paix (peacemaking).

[11] Sommet de l'OTAN développé à Bruxelles en janvier 1994.

[12] Conseil de l'OTAN développé à Berlin le 3 juin 1996.

[13] HAINE, Jean-Yves, « La PESD et l'OTAN », p. 146, in GNESSOTTO, N. (dir.), « La Politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004) », Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'UE, 2004.

[14] Pas de découplage transatlantique, pas de duplication des moyens et pas de discrimination des pays membres de l'OTAN non membres de l'UE.

[15] Sommet du 50ème anniversaire de l'OTAN, Washington, 23-25 avril 1999.

[16] Déclaration commune OTAN-UE sur la PESD-« Berlin plus » du 16 décembre de 2002 et accord OTAN-UE sur les informations classifiées du 11 mars 2003.

[17] SCHEECK, L., op. cit. p. 96.

[18] LELOUTRE, J-F, « Est-ce que la défense européenne peut se construire au sein de l'OTAN ? », www.taurillon.com. 2008.

[19] Proposition pour la création d'un QG européen en tant qu'outil de la PESD qui serait placé à Tervuren, près de Bruxelles, Belgique.

[20] HAINE, J-Y, op. cit. p. 154.

[21] L'annexe C du document papier présente un tableau et une carte des opérations civiles et militaires menées par l'UE jusqu'à aujourd'hui.

[22] MONGRENIER, Jean-Sylvestre, « Europe de la défense : Non possumus ? », www.fenetreeurope.com, 15 octobre 2008, en citant des experts français.

[23] Le concept de soft power a été utilisé par la première fois par le politologue américain Joseph S. NYE dans son œuvre « Le leadership américain : quand les règles du jeu changent », apparue en 1992.

[24] BOUCHE, Anne Marie, « Le hard power et le soft power, une possibilité de répartir les responsabilités politiques entre l'UE et l'OTAN », Paris, Collection des chercheurs militaires, CHEM, Les Editions des Riaux, 2006.

[25] On distingue normalement les phases d'amont, de conflit armé, de stabilisation et de reconstruction.

[26] COURMONT, Barthélémy, « Que reste-t il de la fracture transatlantique ? », p. 112, in LAVALLÉE, Chantal (dir.) « L'Europe de la Défense : acteurs, enjeux et processus », Paris, Les Champs de Mars, 19, Cahiers du CESSC, La Documentation Française, 2008.

[27] WITNEY, N., « Re-energizing Europe's Security and Defense Policy », p. 10, European Council on Foreign Relations, Londres 2008.

[28] L'ambassadeur V. NULAND a prononcé en fait deux discours différents fin février 2008, avec un contenu identique ; l'un à Paris le 22 février, l'autre à Londres le 25 février.

[29] BACOT-DÉCRIAUD, Michelle, « La France, l'OTAN et l'UE. Entre logique atlantique et logique européenne », <http://webu2.upmf-grenoble.fr/espace-europe/publication/ares/52/>, 2004, pp. 1-2.

[30] Art. 17 TUE.

[31] GNESOTO, N., op. cit. p. 26.

[32] Conseil Européen de Helsinki de 10-11 décembre 1999.

[33] HAINE, Jean-Yves, op. cit. p. 150.

[34] Déclaration commune OTAN-UE sur la PESD-« Berlin plus » du 16 décembre de 2002 et accord OTAN-UE sur les informations classifiées du 11 mars 2003.

[35] L'annexe D du document papier présente des données et des cartes des bilans de dépenses militaires des pays appartenant à la PESD et des Etats-Unis.

[36] Gouvernement des Etats-Unis : « The National Security Strategy », 2002, www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html

[37] Concept stratégique de l'Alliance approuvé en la Sommet de Washington de 1999 et actualisé dans la sommet de Praga en 2002.

[38] CLAUDE, Gérard, « Bilan et perspectives de la PESD (1998-2008) », Défense nationale et sécurité collective, février 2008, p. 16

[39] Article 5 du Traité de Washington.

[40] SCHEECK, L., op. cit. p. 89.

[41] Gouvernement des Etats-Unis : « The National Security Strategy », 2002, www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html

[42] Lettre commune de 30 janvier 2003 des Chefs d'état de huit pays européens pour un front uni entre l'Europe et les Etats-Unis (République tchèque, Espagne, Portugal, Italie, Grande-Bretagne, Hongrie, Pologne et Danemark).

[43] Déclaration de 5 février de 2003 des ministres des affaires étrangères des dix pays candidats à l'OTAN (Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie et Slovénie).

[44] Déclaration commune sur l'Irak de 10 février 2003.

[45] ROUBY, Gilles, et PFRENGLER, Franz, « OTAN-UE : partenariat ou concurrence ? », p. 32, Collection des chercheurs militaires, Les éditions des Riaux, CHEM, Paris, 2005.

[46] COURMONT, B., op. cit. p. 5.

[47] Voir la première partie de ce mémoire.

[48] Voir la première partie de ce mémoire.

[49] SCHEECK, L. op. cit.

[50] SCHEECK, L. op. cit. p. 2.

[51] LAVALLE, Chantal, « La PESD : les paramètres d'une politique atypique », Introduction in LAVALLÉE, Ch. (dir.) « L'Europe de la Défense : acteurs, enjeux et processus », Paris, Les Champs de Mars, 19, Cahiers du CESSC, La Documentation Française, 2008, P. 8.

[52] Entretien au Ministère de la Défense français le 13 février 2009 avec Monsieur Pierre-Yves BOISSY, sous-chef du Bureau Politique européenne, Sous-direction Construction européenne et Alliance Atlantique de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS).

[53] SCHEEK op. cit. p. 9

[54] IRONDELLE, Bastien, « Quelle européenisation de la sécurité au sein de l'UE », in LAVALLÉE, Chantal (dir.) « L'Europe de la Défense : acteurs, enjeux et processus », Paris, Les Champs de Mars, 19, Cahiers du CESSC, La Documentation Française, 2008, p. 1.

[55] Voir annexe C du document papier.

[56] IRONDELLE, B. op. cit. p. 2.

[57] Voir annexe C du document papier.

[58] HOWORTH, Jolyon, dans son intervention lors du colloque « La présidence française de l'Union européenne », université Panthéon-Assas, 08 décembre 2008, Paris.

[59] BOISSY, J-Y., entretien cité.

[60] Réunions du COPS et des représentants des membres de l'OTAN non appartenant à l'UE (COPS+5) et de ceux plus le Haut Représentant pour la PESD et le Secrétaire général de l'OTAN (COPS+7).

[61] Réunion informelle entre le Secrétaire Général de l'OTAN et le Haut Représentant de l'UE pour la PESC.

[62] Commentaires tirés de l'entretien au Ministère de la Défense français le 13 février 2009 avec le Colonel MONTOCCHIO, chef de la Sous-direction Construction européenne et Alliance Atlantique de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS).

[63] HOWORTH, Jolyon, dans son intervention lors du colloque « La présidence française de l'Union européenne », université Panthéon-Assas, 8 décembre 2008, Paris.

[64] BOISSY, P-Y., entretien citée.

[65] Discours à la « London School of Economics », Londres, le 25 février 2008.

[66] NDLR : Devenu effectif le 1er décembre 2009, après la clôture de ce manuscrit. La montée en charge du traité pourrait s'étaler sur près d'une décennie.

[67] Voir partie 1, p. xx, « Les outils de coopération et compatibilité »

[68] ROGER-LACAN, Véronique, « Traité de Lisbonne et défense européenne », Défense nationale et sécurité collective, fév. 2008, p.5.

[69] L'annexe B du document papier présente le texte complète des articles 24 et 42 du Traité de Lisbonne, qui reproduisent les articles 11 et 17 du TUE.

[70] Terme introduit par le Capitaine de frégate Pierre SAUCEDE, lors de sa conférence « Le Traité de Lisbonne » dans le séminaire « UE et lien transatlantique » au CID le 13 mars 2009.

[71] FENNEBRESQUE, Michel, « Commentaires sur le Traité de Lisbonne », Défense nationale et sécurité collective, février 2008, p. 9.

[72] BOISSY, P-Y., entretien cité.

[73] MERAND, Frédéric, « L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques », p. 112, in LAVALLÉE, Chantal (dir.) « L'Europe de la

Défense : acteurs, enjeux et processus », Paris, Les Champs de Mars, 19, Cahiers du CESSC, La Documentation Française, 2008, p. 60.

[74] L'annexe E du document papier présente une carte de l'activité extérieure de l'UE, avec des partenariats bilatéraux et multilatéraux.

[75] Sommet Asie-Europe, forum qui réunit outre les 27 pays de l'UE, les dix Etats de l'Association des Pays du Sud-est Asiatique (ASEAN : L'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande, le Sultanat de Brunei, le Vietnam, le Laos, Myanmar et le Cambodge) plus la Chine, le Japon et la Corée du Sud.

[76] Partenariat développé entre l'UE et seize pays riverains de la Méditerranée.

[77] Initiative pour stabiliser six pays non membres (la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan) selon le modèle de l'UPM ; un partenariat qui doit être formellement lancé pendant la présidence tchèque.

[78] Résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur la stratégie européenne de sécurité et la PESD.

[79] NIVET, Bastien, « La défense dans les débats publics en Europe », Les documents du C2SD, n° 71 janvier 2005.

[80] L'annexe F du document papier présente les données de l'eurobaromètre de 2008 et une carte du soutien de l'opinion publique par pays.

[81] BOISSY, J-Y., entretien cité.

[82] MONGRENIER, J-S, op. cit.

[83] MONGRENIER, J-S, op. cit.

[84] Information des médias, du site de l'OTAN et du rapport « Alliance Reborn : An Atlantic Compact for the 21st Century ».

[85] Entretien au Ministère de la Défense français le 13 février 2009 avec Monsieur Philippe RABAUD, chef du Bureau OTAN, Sous-direction Construction européenne et Alliance Atlantique de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS).

[86] DUFOURCQ, Jean, « Relations transatlantiques : une bonne alliance euro-américaine », www.fenetreeurope.com, février 2009.

[87] RABAUD, P., entretien citée.

[88] L'Alliance projette de se doter d'une défense antimissile de théâtre pour les troupes déployées, l'intégration avec le bouclier américain pour la défense des territoires des nations, et une coopération avec la Russie dans la défense de théâtre et dans d'autres

dossiers.

[89] BALLADUR, Edouard, « Pour une Union occidentale entre l'Europe et les Etats-Unis », Fayard, Paris, 2007, pp. 96-97.

[90] L'annexe G du document papier présente des cartes avec les élargissements récents de l'UE et l'OTAN et les pays candidats.

[91] Présidence du Conseil de l'UE, deuxième semestre de 2008, du 1er juillet au 31ème décembre.

[92] L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie.

[93] Les deux pays maintiennent un conflit depuis 1991 sur sa dénomination en tant que « Macédoine ».

[94] Amiral Jean DUFOURCQ (2S), entretien le 17 mars 2009 au Centre d'études et de recherche de l'Ecole militaire (CEREM).

[95] « Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc », publié en juin 2008.

[96] BOISSY, P-Y., entretien cité.

[97] Amiral J. DUFOURCQ, entretien cité.

[98] MICHEL, Leo, « Comment faire cohabiter la défense européenne et l'OTAN », Revue internationale et stratégique, n° 69, 2008.

[99] BACHARAN, Nicole, « La France dans l'OTAN », Le Figaro, 11 avril 2008.

[100] La Stratégie européenne de sécurité de 2003, « Une Europe sûre dans un monde meilleur » et le Rapport sur sa mise en œuvre du 11 décembre 2008, « Assurer la sécurité dans un monde en mutation ».

[101] Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité du 11 décembre 2008, p. 2.

[102] BISCOP, Sven, « La stratégie européenne de sécurité : mettre en œuvre l'approche holistique », p. 112, in LAVALLÉE, Chantal (dir.) « L'Europe de la Défense : acteurs, enjeux et processus », Paris, Les Champs de Mars, 19, La documentation française, 2008, pp. 25-38.

[103] Rapport sur sa mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité de 11 décembre 2008, p. 8.

[104] Amiral J. DUFOURCQ, entretien cité.

[105] MONTOCCHIO, Col., entretien citée.

[106] DUFOURCQ, J., op. cit.

[107] DUFOURCQ, J., op. cit.

[108] BALLADUR, E., op. cit. p. 62.

[109] BALLADUR, E., op. cit. p. 86.

[110] BRZEZINSKI, Zbigniew, « Le vrai choix ; l'Amérique et le reste du monde », Odile Jacob, Paris, 2004, 310 p.

[111] SHALIKASHVILI, John "Towards a Grand Strategy for an Uncertain World. Renewing Transatlantic Partnership", Noaber Foundation, 2007, 152 p., co-auteurs NAUMANN, Klaus, INGE, The Lord, LANXADE, Jacques, van den BREEMEN, Henk.

[112] BALLADUR, E., op. cit. p. 27.