

# L'OTAN ET L'UE

## PARTENARIAT OU CONCURRENCE?

PAR

GILLES ROUBY (\*)

L'Union européenne (UE) compte aujourd'hui vingt-cinq Etats membres représentant plus de 450 millions d'habitants. Elle produit un quart de la richesse mondiale et dispose d'une très large gamme d'instruments politiques et économiques. Il est donc inévitable qu'elle devienne une «puissance planétaire», c'est-à-dire qu'elle soit amenée à jouer un rôle majeur dans tous les domaines, y compris dans ceux de la sécurité et de la défense. L'Alliance atlantique et son bras armé, l'OTAN, ont garanti pendant plusieurs décennies la sécurité d'une Europe qui n'existait pas encore politiquement. Les crises de Bosnie, du Kosovo, les événements du 11 septembre 2001 et l'émergence d'un terrorisme international permanent ont conduit l'OTAN à se «transformer» militairement et à élargir le spectre de ses missions, les faisant glisser de la défense vers la sécurité. Ce faisant, l'organisation s'est rapprochée des scénarios «couverts» par la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) mise sur pied en 1999 dans le cadre de l'UE.

Les deux organisations connaissent donc aujourd'hui des problèmes de concurrence dans le domaine de la sécurité et de la défense et de duplication des structures militaires, alors qu'elles sont composées des mêmes nations disposant de moyens uniques limités. Les capacités de l'Europe et des Etats-Unis sont en outre très déséquilibrées : les Européens ne consacrent à leur défense que 40 % de ce que les Etats-Unis dépensent et ils le font de manière si peu coordonnée qu'on estime que les aptitudes réelles des uns et des autres évoluent dans un rapport de un à cinq. De nombreuses approches ont été tentées de part et d'autre depuis quinze ans pour faire évoluer significativement les capacités du côté européen (DCI, PCC, ECAP (1)...), approches qui ont toutes relativement échoué à dépasser le stade des intentions car de nombreuses nations européennes estiment payer à travers l'OTAN une «assurance vie bon marché» et ne voient pas l'intérêt de consentir des efforts supplémentaires.

(\*) Colonel, auditeur de la 54<sup>e</sup> session du Centre des hautes études militaires (France).

(1) DCI ou *Defense Capabilities Initiative*; PCC ou *Prague Capabilities Commitment*; ECAP ou *European Capabilities Action Plan*.

Face au reste du monde, l'Union européenne et l'Alliance atlantique doivent pourtant faire face, si possible ensemble, aux défis sécuritaires du siècle nouveau. La question se pose donc crûment de savoir quelle est l'évolution souhaitable des relations entre l'Union et l'Alliance : un partenariat définitivement déséquilibré, qui par bien des aspects ressemble plus à un tutorat des Etats-Unis sur le Vieux Continent, ou bien une mise en concurrence « assumée » pour tirer l'Europe vers le haut ? Pour répondre à cette alternative stratégique, il convient de dresser le bilan actuel de l'OTAN et de la PESD en intégrant les évolutions récentes, puis d'analyser les stratégies futures possibles et souhaitables, leurs contenus et leurs conséquences potentielles.

## L'ALLIANCE ATLANTIQUE ET L'OTAN

### *Relations transatlantiques après 1990*

Entre 1990 et 2005, les relations transatlantiques ont été qualitativement meilleures que durant les quarante années précédentes. Si les changements géostratégiques survenus après la chute du Mur de Berlin et l'éclatement de l'Union soviétique ont posé la question de la raison d'être de l'OTAN et de sa vocation à préparer la « grande guerre », l'Alliance atlantique et son bras armé l'OTAN ont en revanche constitué le seul outil pour résoudre les crises des Balkans en 1996. Ce succès n'empêche pas de nombreuses nations de considérer l'Alliance comme un outil de circonstance, pas forcément indispensable à leurs politiques de sécurité et de défense. Même si l'Alliance demeure un organisme important pour la consultation politique avant toute action, force est de constater « qu'elle n'est plus le lieu privilégié pour toute réflexion stratégique ». C'est sans doute pour cette raison que l'Union européenne a visé dans le projet de Traité constitutionnel « à définir progressivement une politique de défense commune qui pourrait conduire à une défense commune ».

### *Concepts stratégiques depuis 1990*

Au cours de son histoire, l'OTAN s'est dotée de différents concepts stratégiques, adaptés aux situations géopolitiques des époques respectives.

Le Traité de Washington entré en vigueur le 24 août 1949 est essentiellement caractérisé par trois aspects :

- il donne naissance à une alliance entre Etats souverains. Les décisions sont prises par consentement mutuel sur la base du consensus ;
- il fait de l'OTAN une alliance défensive contre toutes formes d'agression ou d'intimidation, avec, pour objectif premier, d'éviter que la guerre n'éclate ;

- la défense de la zone du Traité est indivisible : bien que, pour des raisons militaires, la zone de l'OTAN soit partagée en divers commandements, les pays membres reconnaissent leur totale interdépendance en matière de défense.

En 1991, deux ans après l'effondrement du bloc soviétique, le concept stratégique est révisé lors du Sommet de Rome. Dès lors se dessine une approche élargie de la défense vers une sécurité fondée sur le dialogue, la coopération et le maintien d'un potentiel de défense collective. L'Alliance se tourne alors vers deux types de missions auxquels elle n'est pas préparée : les opérations de réponse aux crises (Bosnie) et le maintien de la paix hors de la zone OTAN.

En 1999, un nouveau concept stratégique est adopté à Washington dont les traits marquants sont le développement d'un pilier européen au sein de l'Alliance, la prévention des conflits, la gestion des crises, le partenariat, la coopération et le dialogue avec des nations « non otaniennes », l'élargissement de l'Alliance à de nouveaux membres et, enfin, la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération.

La disparition de la menace soviétique a donc remis en cause l'OTAN de façon fondamentale. Pour autant, elle n'a pas empêché la pérennisation de l'Alliance, laquelle a été acquise pour les raisons suivantes :

- la résurgence d'une menace majeure à l'Est, peu probable mais toujours possible ;
- le besoin de conserver un cadre de sécurité et de stabilité pour l'Europe face aux nouveaux risques ;
- la démonstration de son efficacité dans les Balkans ;
- la quasi-absence de solution de substitution en matière de défense et de sécurité pour de nombreux pays membres.

Au sommet de Prague, en 2002, les principales évolutions arrêtées en matière de missions ont été les suivantes :

- action en matière de plans civils d'urgence, visant à améliorer la préparation du secteur civil face au risque d'attaques par des agents chimiques, biologiques et radiologiques ;
- renforcement des capacités de défense contre le cyber-terrorisme ;
- étude de faisabilité sur la défense antimissiles pour la protection des territoires, des forces et des populations de l'Alliance.

Les évolutions ultérieures des missions de l'OTAN, décidées en 2004, ont visé à lui permettre de s'engager de manière « expéditionnaire » aux côtés des Etats-Unis. L'organisation est en effet peu capable d'entrer en premier au côté des Américains « hors zone » dans un conflit de haute intensité et aucun indice actuellement ne permet de penser qu'elle y parviendra dans un avenir proche.

### *Structures politiques et militaires*

Le Conseil de l'Atlantique-Nord (NAC) est le seul organe de l'Alliance doté d'une autorité politique et d'un pouvoir de décision réel. Il est composé de représentants permanents de tous les pays membres – 26 ambassadeurs en 2004 –, qui se réunissent au moins une fois par semaine. Le Conseil se réunit aussi au niveau des ministres des Affaires étrangères – au moins deux fois par an – ou des chefs d'Etat ou de gouvernement. Il se réunit aussi régulièrement au niveau des ministres de la Défense. Les vingt-six pays ont les mêmes droits à la table du Conseil. Lorsque des décisions doivent être prises, elles le sont à l'unanimité et d'un commun accord.

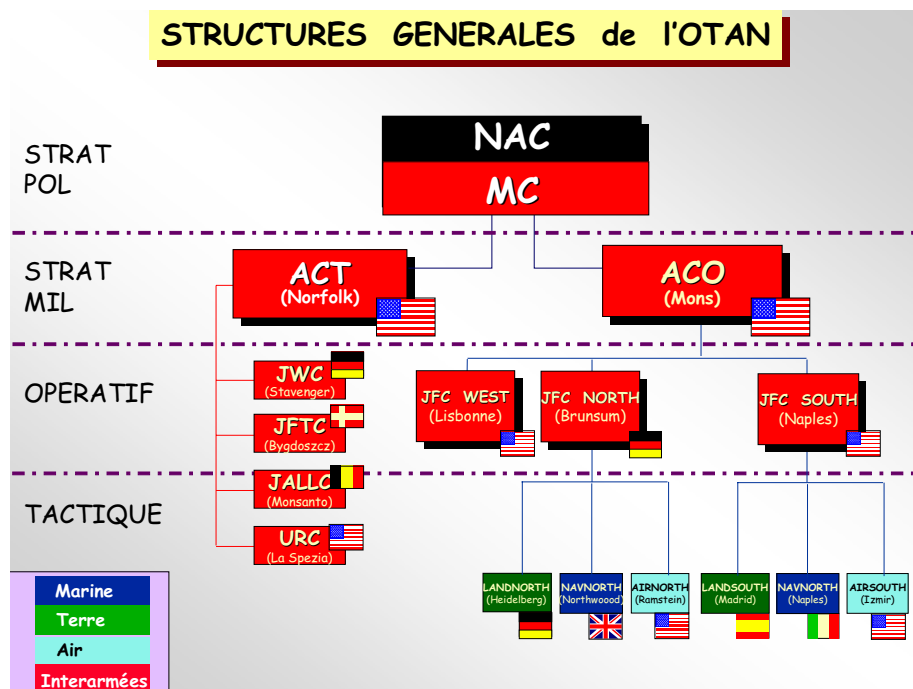
Le Comité militaire (MC) est chargé de recommander aux autorités politiques de l'OTAN les mesures jugées nécessaires à la défense commune de la zone OTAN et d'établir des directives sur les questions militaires à l'intention des deux commandements stratégiques de l'OTAN. Il se compose des chefs d'état-major de chacun des vingt-six pays membres qui se réunissent au moins deux fois par an. Le reste du temps, les pays membres sont représentés par des représentants militaires nationaux, nommés par les chefs d'état-major. Le président du Comité militaire est élu par les chefs d'état-major pour une période de trois ans. Il est également porte-parole du Comité militaire.

Des structures militaires permanentes existent aux niveaux stratégique, opératif et tactique. Bien qu'ayant fait la preuve, à plusieurs occasions, de leur bon fonctionnement, ces structures sont jugées généralement trop volumineuses.

L'Alliance ne dispose plus depuis 2003 que d'un seul commandement stratégique assumant des responsabilités opérationnelles, le commandement allié pour les opérations – Allied Command Operations ou ACO –, situé à Mons en Belgique et commandé par un officier général américain.

Un nouveau commandement stratégique fonctionnel, le commandement allié pour la transformation – Allied Command Transformation ou ACT – a été créé le 19 juin 2003 à Norfolk pour planifier et conduire la transformation continue des capacités de l'Alliance et l'interopérabilité entre les moyens des vingt-six nations. Ce deuxième commandement stratégique est également sous les ordres d'un officier général américain.

La création de l'ACT est étroitement liée à l'évolution des structures américaines stratégiques de commandement au lendemain du 11 septembre 2001, dont l'une des caractéristiques phares a été la mise sur pied d'un nouveau grand commandement fonctionnel (Joint Forces Command ou US JFCOM), chargé de la transformation des forces américaines. Ce commandement est dirigé par le même officier général que l'ACT de l'OTAN et se situe également à Norfolk.



### *Bilan capacitaire*

Tout en étant l'organisation militaire la plus puissante du monde, l'OTAN souffre de fortes lacunes capacitaires. Ces déficits ont essentiellement trois raisons : l'inadaptation des capacités actuelles prévues initialement pour le combat de haute intensité en Europe centrale, la faible volonté politique de transformation des armées européennes en forces expéditionnaires et, enfin, un « lâche abri » de certaines nations européennes, jamais avoué mais bien réel, sous le parapluie américain.

Deux initiatives importantes en matière de capacités ont été lancées à la demande des Américains depuis 1998 – DCI et PCC –, mais ni l'une ni l'autre n'ont réussi à déboucher sur un renforcement significatif de l'OTAN, car les budgets européens ne suivent pas. Un électrochoc semble donc indispensable pour initier les efforts nécessaires.

## L'UNION EUROPÉENNE ET LA PESD

### *Evolutions depuis 1990 et concept stratégique*

Le choc des Balkans a sensibilisé l'Union européenne à ses faiblesses en matière de défense et de sécurité, après cinquante ans d'une construction essentiellement économique. Il a également montré clairement qu'il manquait des outils politiques et militaires adaptés à la résolution des problèmes posés. Les crises de Bosnie et du Kosovo ont mis au jour d'autres déséquilibres : l'influence énorme de quelques grands pays européens par rapport à celle de l'Union et l'influence très limitée de l'Union par rapport aux Etats-Unis en raison du manque de capacités crédibles.

L'objectif des Missions de Petersberg définies en 1994, la mise sur pied de la PESD initiée par la Grande-Bretagne et la France lors du sommet de Saint-Malo de 1998 et la création des structures nécessaires à sa mise en œuvre ont constitué la première traduction concrète de la volonté de l'UE d'affirmer un début de puissance. Une orientation plus européenne de quelques pays, dont l'Allemagne en premier lieu, et la détermination de toutes les présidences du Conseil européen à réussir des percées dans le domaine de la PESD depuis 1999 ont permis des progrès très significatifs.

La crise transatlantique de 2003 à propos de l'Iraq a été une autre occasion de progrès. Deux grands pas ont alors été franchis : une stratégie européenne de non-prolifération a été élaborée et, en décembre 2003, une stratégie de sécurité décidée.

Les menaces majeures identifiées dans ce dernier document montrent bien que, pour l'UE, la défense classique appartient au passé. Par rapport à la stratégie de sécurité des Etats-Unis, la stratégie de l'Union se distingue par une approche plus large, combinant tous les moyens des niveaux politique, économique, judiciaire, policier et militaire et refuse clairement une stratégie de frappes préventives sans toutefois exclure l'usage de la force. Le volet préventif privilégie un déploiement rapide de troupes, l'aide humanitaire, des opérations de police, le renforcement de l'Etat de droit et l'aide économique. Cette approche et les moyens correspondants constituent une véritable valeur ajoutée par rapport aux capacités des Etats-Unis et peut fournir une base importante pour une coopération entre ces deux acteurs sur la scène internationale.

Cependant, pour remplir les tâches qu'elle s'est fixées, l'Union bute toujours sur un problème récurrent : des capacités militaires globalement très inférieures à ses ambitions et aux défis sécuritaires futurs.

### *Bilan capacitaire*

Les capacités visées en 1999 à Helsinki étaient destinées à ce que l'UE disposât, à partir de 2003, d'une force d'un volume de 60 000 hommes, avec

les moyens aériens et maritimes adaptés, capable de se déployer dans un délai de soixante jours à plus de 5 000 kilomètres de Bruxelles et avec une capacité de durer au moins une année sur les théâtres potentiels. Un certain nombre d'objectifs sont atteints aujourd'hui, mais, globalement, peu de groupes de travail sur les vingt nécessaires pour atteindre l'objectif d'Hel-sinki sont parvenus à engager des moyens financiers significatifs, montrant par là que de nombreux Etats membres continuent, sans le dire, de payer «une assurance vie bon marché» aux Etats-Unis à travers l'OTAN, plutôt que de consentir des efforts pas toujours très populaires au profit de la PESD.

La validité des objectifs définis en 1999 n'a cependant jamais été remise en cause. Des capacités importantes de commandement ont été mises sur pied et le dispositif a même été complété en 2004 avec le concept des «groupements tactiques 1 500», qui constitue un succès récent. La capacité expéditionnaire de l'Union demeure cependant encore assez limitée et des capacités de commandement permanentes autonomes vis-à-vis des Etats-Unis s'avèrent également indispensables.

### *Ambitions européennes*

L'Union européenne évoque, dans sa Stratégie de sécurité de décembre 2003, trois objectifs majeurs : faire face aux menaces d'aujourd'hui, construire la sécurité dans son voisinage et fonder l'ordre international sur un multilatéralisme efficace. Pendant la rédaction et la discussion du texte de la Constitution européenne, au sein de la Convention et au cours de la préparation des sommets ultérieurs, les aspects de sécurité et de défense ont rencontré en général un grand consensus. Les «non» français et néerlandais des 29 et 31 mai 2005 ont ralenti le projet, mais ne le remettent pas fondamentalement en cause.

Les implications de la stratégie européenne de sécurité et de défense sont multiples :

- être en mesure d'intervenir en amont des crises, rapidement et, si nécessaire, de manière forte. Cela suppose des instruments supplémentaires au niveau politique, diplomatique et civil, en particulier dans le domaine du développement ;
- disposer de capacités militaires expéditionnaires et de capacités civiles de reconstruction ;
- construire un partenariat stratégique plus efficace et équilibré avec les Etats-Unis.

### *Structures nécessaires et capacités correspondantes*

Depuis le Conseil européen de Cologne de juin 1999, l'Union européenne s'est dotée de quatre outils politico-militaires de gestion de crises : le comité

politique et de sécurité, le comité militaire, l'état-major européen et le Haut-Représentant. Si ces institutions ont fait la preuve de leur efficacité au cours des opérations Concordia, Artémis et Althéa, elles n'en présentent pas moins des faiblesses : l'absence d'une structure de planification civilo-militaire, l'absence d'autonomie en matière de renseignement et l'absence de structure militaire permanente de commandement stratégique (OHQ).

Sur ce dernier point, l'Union européenne dispose de plusieurs quartiers généraux nationaux multi-nationalisables en moins de vingt jours pour conduire des opérations autonomes : le CPCO de Paris en France, le PJHQ de Northwood au Royaume-Uni, l'EFK de Potsdam en Allemagne, le COI de Rome en Italie et l'OHQ de Larissa en Grèce. Des procédures très détaillées et éprouvées ont été mises sur pied et testées en 2004 et 2005, aux cours de deux grands exercices, pour vérifier l'aptitude opérationnelle de ces quartiers généraux stratégiques. Les capacités observées sont plutôt satisfaisantes, mais fondamentalement, la mise sur pied d'un quartier général permanent européen de ce niveau (OHQ) constitue l'objectif majeur à atteindre dans les années à venir pour disposer d'un outil militaire pleinement opérationnel permettant à l'Union de conduire des opérations autonomes.

#### PARTENARIAT OU CONCURRENCE ?

##### *Nature des organisations*

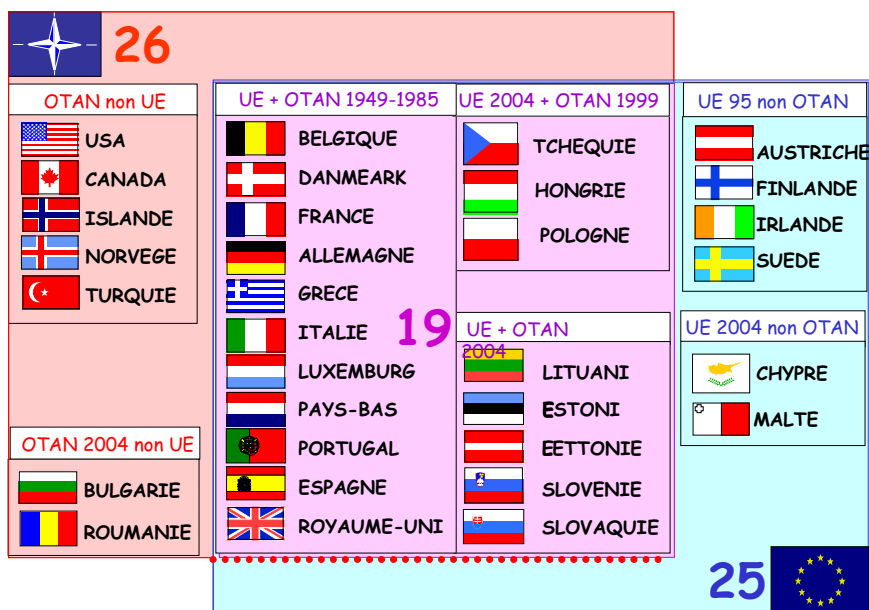
Si l'UE et l'OTAN comptent aujourd'hui dix-neuf pays communs au sein de leurs membres, elles n'en constituent pas moins deux institutions différentes, avec des objectifs différents, des outils différents et une culture propre.

L'OTAN est avant tout – même en tenant compte des dernières évolutions – une organisation à vocation militaire, dont la mission principale est de planifier et conduire des opérations militaires décidées par les nations qui la composent. L'Iraq a clairement montré les limites politiques de l'OTAN, puisqu'un désaccord fort entre les pays membres a rendu toute action commune impossible. Les interventions en Afghanistan et en Iraq ont en outre démontré que les Etats-Unis considèrent l'OTAN comme une force de second plan, une sorte de « réserve stratégique » utilisable en deuxième échelon de leurs interventions extérieures et disponible essentiellement pour appuyer leurs intérêts purement nationaux.

L'Union européenne est quant à elle une organisation à vocation politique, qui s'est dotée d'une vaste gamme d'outils couvrant de nombreux domaines, de l'économie à la justice en passant, depuis six ans, par la sécurité et la défense. Dans le domaine des relations extérieures, l'Union est le premier contributeur mondial en matière d'aide et d'assistance économique aux pays en voie de développement. L'Union est en revanche encore limitée



## LES NATIONS de l'OTAN et de l'UE



dans ses capacités militaires pour des interventions «lointaines et de grande envergure», capacités qui s'amélioreront sans doute – partenariat ou concurrence? – dans les années à venir grâce à la mise sur pied des forces de réaction rapide (NRF) de l'OTAN.

Les différences entre les deux organisations peuvent être résumées comme suit. D'un côté, l'OTAN est militairement forte, grâce à la superpuissance militaire dominante américaine, mais politiquement faible, compte tenu du déséquilibre entre les piliers américains et européens et d'une prise de décisions par «consensus», qui rend la mécanique otanienne très rigide. De l'autre, l'UE est politiquement forte – même si les «non» récents au projet de Constitution tempèrent ce jugement –, mais militairement plus faible – sa «puissance» repose essentiellement sur les capacités de ses quatre principaux membres et on estime le rapport de force militaire entre les pays de l'Union européenne et les Etats-Unis à un contre cinq –, même s'il faut souligner que le mode de prise de décision sur la base de «l'abstention constructive» lui donne une grande souplesse.

### *Partenariat actuel*

Un partenariat entre les deux organisations existe actuellement et a été formalisé au sein de l'accord dit de «Berlin Plus», qui précise les procédures de mise à disposition du quartier général militaire stratégique de l'OTAN

(SHAPE). Cependant, l'opération Concordia a démontré que l'accord «Berlin Plus» était utile, mais insuffisant, les pays européens «non-otaniens» ne pouvant pas être intégrés convenablement au sein de ce quartier général pour des raisons de sécurité. La volonté de renforcer les approches et actions communes demeure faible entre l'UE et l'OTAN, car Washington continue de se méfier d'une Europe puissante et forte. Et l'Union n'a pas encore atteint un niveau de puissance militaire suffisamment crédible pour peser sur les choix américains dans les domaines de la sécurité et de la défense. Pour compliquer le tout, les Américains hésitent régulièrement, dans leurs options stratégiques, entre recours à l'OTAN ou à des coalitions *ad hoc*, ce qui renforce les positions très critiques et sceptiques de certains pays européens vis-à-vis des Etats-Unis et de l'OTAN.

### *Options pour le futur*

Compte tenu du niveau d'ambition de l'UE, bien décrit depuis 1999 dans les objectifs d'Helsinki, puis complété en 2003 par la Stratégie de sécurité et, plus récemment, par le concept des «groupements tactiques 1 500», trois options semblent possibles quant aux relations futures de l'UE avec l'OTAN :

- l'UE se dote de moyens totalement indépendants pour être en mesure d'atteindre ses objectifs politiques et se sépare de l'OTAN;
- l'UE reste largement dépendante des Etats-Unis dans l'OTAN et entretient le *statu quo*;
- l'UE constitue un fort pilier européen militaire dans l'OTAN, crédible vis-à-vis des Etats-Unis et capitalise sur les investissements déjà consentis dans cette organisation.

### *L'Union européenne se sépare de l'OTAN au nom de la PESD*

Avec cette option, les liens transatlantiques militaires sont détruits dans un avenir prévisible.

Les inconvénients prévisibles sont les suivants :

- des risques globaux qui auraient pu être «couverts» de concert par l'UE et les Etats-Unis devront être assumés séparément, ce qui engendrera une duplication d'efforts et, au final, une diminution de puissance de part et d'autre;
- l'unilatéralisme américain se renforcera, ce qui nuira aux intérêts européens;
- l'UE et les Etats-Unis étant des partenaires commerciaux extrêmement forts, obtenir un consensus européen sur cette option sera sans doute impossible, à commencer par la partie allemande;

- l'UE devra se doter de capacités militaires nettement supérieures à celles admises actuellement, ce qui exigera un effort financier considérable et sans doute inatteignable;
- compte tenu du poids des opinions publiques, l'écart militaire entre l'UE et les Etats-Unis se creusera encore davantage dans les années qui suivront la séparation.

Cette option présente trop d'inconvénients pour être mise en œuvre à court ou moyen terme (2020), que ce soit d'un point de vue économique, psychologique ou financier.

#### *La conservation du statu quo actuel*

La conservation du *statu quo* entre l'UE et l'OTAN présente les problèmes suivants :

- avec les accords existants – «Berlin plus» – entre les deux organisations, une coopération de bas niveau pourra durer pendant un certain temps, mais les difficultés connues se renouvelleront au cours de chaque nouvelle opération;
- la dispersion des efforts entre OTAN et PESD ne créera aucune émulation côté européen et les capacités d'agir de l'UE ne s'amélioreront donc pas;
- la capacité d'action et d'influence de l'UE sur les affaires du monde sera limitée à un niveau inférieur à ses ambitions et son rôle de puissance impossible à assumer;
- un grand nombre de nations continuera à éviter tout effort en matière de sécurité et de défense en s'abritant sous le parapluie américain, paralysant ainsi pour partie les efforts de la PESD.

La conservation du *statu quo* ne permettra pas à l'Union européenne de susciter les efforts nécessaires de ses Etats membres pour devenir une «puissance» mondiale.

#### *Un fort pilier militaire européen dans l'OTAN*

Créer un fort pilier militaire européen dans l'OTAN revient à prendre la responsabilité de commandements importants.

Compte tenu, d'une part, de la position géographique des commandements de l'OTAN, les uns centrés sur l'Europe et les autres plutôt sur l'Amérique du Nord, et, d'autre part, de leur nature très différente – «opérations» ou «transformations» –, le bon choix pour l'Europe semble bien être initialement les commandements opérationnels, en particulier Mons, Naples et Lisbonne, les Américains se concentrant sur la transformation, l'interopérabilité et les évolutions apportées par les nouvelles technologies.

Le choix de cette option obligera l'OTAN et l'Europe de la défense à se réformer profondément, mais leur permettra, à terme, d'opérer ensemble ou séparément selon les circonstances, les aptitudes ou les zones d'intervention. Cette option constitue un véritable «électrochoc» pour les deux parties : une Europe lâchement endormie soudain obligée de sortir de la tutelle américaine et des Etats-Unis surpuissants et dominateurs soudain appelés à lâcher leur mainmise sur une organisation qui bien souvent ne travaille que pour leurs intérêts nationaux.

Seule cette option peut sortir l'Europe de la défense de l'impasse actuelle, rapidement et par le haut. Elle réclame un grand courage militaire, une forte volonté politique et un débat ouvert et franc des deux côtés de l'Atlantique.

### *Aspects politiques*

La mise en œuvre d'une telle option passe politiquement par l'obligation de n'intervenir hors zone OTAN qu'après une résolution des Nations Unies. Au sein de l'UE, cette approche est actuellement plus développée et la Stratégie européenne de sécurité la considère comme un principe. Les Etats-Unis au sein de l'OTAN devront se fixer le même but pour faciliter le travail en commun.

Concernant les rôles du NAC et du COPS, ces deux structures doivent devenir l'endroit où les partenaires transatlantiques discutent leurs points de vue et leurs plans avant d'entreprendre toute action. Des réunions communes du NAC et du COPS devront être institutionnalisées sur une base trimestrielle, avec un ordre du jour substantiel.

Pendant les périodes de routine, le ministre européen des Affaires étrangères ou son ambassadeur devront assister de manière régulière aux réunions du NAC. Inversement, le Secrétaire général de l'Alliance atlantique devra assister aux réunions du COPS. Durant ces réunions, tous les aspects de la gestion des crises devront être abordés, y compris la désignation de la nation cadre.

Au niveau des comités militaires, des procédures équivalentes devront être établies. L'ensemble de ces mesures assurera en permanence une étroite coopération entre les deux organisations au plan politique et au plan du conseil militaire, tout en préservant les indépendances politiques et décisionnelles. En effet, elles ne réclament pas un haut degré d'intégration pour fonctionner.

### *Aspects militaires et opérationnels*

Le cœur du problème des réformes nécessaires pour mettre en œuvre l'option 3 se situe aux niveaux militaires les plus fondamentaux, c'est-à-dire les niveaux stratégique et opérationnel. L'enjeu consiste à créer un vérita-

ble pilier militaire européen au sein de l'organisation, de même niveau que le pilier américain ou presque et qui soit assez indépendant et puissant pour agir seul si besoin était. Le niveau de l'interdépendance ou de la liberté d'action des deux organisations constitue effectivement le point-clef des réformes nécessaires ou envisagées.

Une Union européenne pilier de l'OTAN à égalité avec le pilier américain produira les effets suivants :

- les deux entités seront capables d'agir politiquement et militairement de manière continue et coordonnée;
- la réactivité des deux organisations et le renfort mutuel seront assurés;
- l'UE et ses Etats membres se concentreront sur des investissements dans les domaines-clefs pour surmonter les lacunes capacitaires existantes.

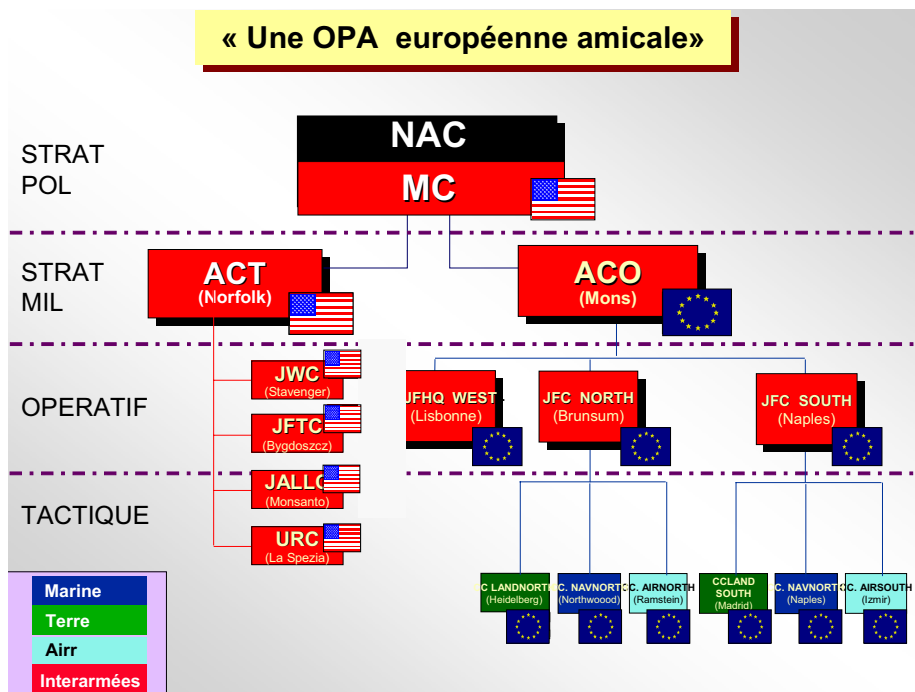
La mise en œuvre d'une telle option suppose que :

- dans les opérations de crise, la moitié des forces engagées sur le terrain vienne des pays de l'UE;
- la chaîne opérationnelle de commandement au niveau stratégique et opératif de l'OTAN soit commandée par des officiers généraux européens – ACO à Mons, JFC de Naples, Brunssum et Lisbonne;
- la solidité de l'Alliance au niveau militaire soit garantie par la présidence du Comité militaire, qui devra être confiée à un officier général américain.

Avec une telle approche, l'Union européenne capitalisera sur ses investissements antérieurs dans l'OTAN, disposera d'une chaîne de commandement autonome pour les opérations de toute nature et une émulation utile sera entretenue *via* les commandements stratégiques. Les Etats-Unis devront accepter une telle réforme de l'OTAN, qui prouverait une grande confiance entre l'Europe de la défense et dépasserait enfin les promesses creuses habituelles. De son côté, l'Europe est parfaitement capable de dégager les moyens financiers nécessaires pour parvenir à des capacités crédibles.

Cette option présente un autre avantage : elle n'interdit pas à l'Union européenne de poursuivre son chemin vers la PESD. L'atteinte des objectifs 2010 actuellement définis par l'Europe sera primordiale pour l'opération dans son ensemble :

- l'interopérabilité complète entre Européens et avec les Etats-Unis, ainsi que la capacité de déploiement rapide;
- la mise sur pied du centre européen de transport stratégique;
- la mise sur pied des groupements tactiques 1 500;
- la concentration des capacités nationales, en particulier les multiplicateurs de forces comme l'aéromobilité, la défense NRBC, la logistique, les écoles de formations...
- l'agence européenne de défense pour le développement des capacités d'équipement.



Enfin, la mise en œuvre de cette option pourrait comporter trois phases : une phase de préparation, une phase de prise de commandement de l'ACO et une phase de prise en compte des autres quartiers généraux opérationnels terminée pour 2010.

\* \*  
\*

Les réflexions et propositions qui ont été présentées, pour étonnantes qu'elles puissent paraître, visent à faire avancer l'Europe de la défense en capitalisant sur l'OTAN. Elles cherchent à dépasser le « politiquement correct » habituel, toujours très lisse mais également très stérile, pour sortir de l'impasse ou de la mollesse d'un *statu quo* qui dure depuis trop longtemps.

Compte tenu de l'échec des nombreuses démarches « en douceur » entreprises depuis quinze ans, seul un électrochoc semble aujourd'hui en mesure de réveiller une Europe militairement endormie. La conservation dans la durée d'un partenariat stratégique entre Etats-Unis et Union européenne à travers l'OTAN constitue un objectif plus que souhaitable pour garantir durablement la sécurité des deux continents et, sans doute pour une bonne part, celle de la planète. Cependant, atteindre aujourd'hui un tel objectif stratégique ne peut passer que par un rééquilibrage des piliers militaires européen

et américain, rééquilibrage qui suppose une «émulation assumée et maîtrisée» pour stimuler les Européens et les contraindre à assumer leurs responsabilités.

A cet effet et pour initier la dynamique nécessaire, il serait utile de lancer dès que possible une sorte «d'OPA européenne amicale» sur la chaîne opérationnelle de l'OTAN. Cette initiative, qui peut paraître irrecevable à première vue, obligerait en fait les Européens – la fonction créant responsabilités, donc organes et capacités – à se prendre en charge et à assumer financièrement et militairement leurs devoirs sans «lâche» possibilité d'abri sous le parapluie américain. Quant à la solidité de l'Alliance, elle serait garantie au niveau politique par la présidence du comité militaire, laquelle serait confiée en contrepartie à un officier général américain. Les Américains conserveraient en outre la chaîne de «transformation» de l'Alliance pour continuer à tirer les capacités militaires de l'Alliance vers le haut.

L'option retenue et proposée n'est pas révolutionnaire, mais substantielle, et constitue un des rares chemins encore non exploré pour relancer une véritable Europe de la défense. La construction d'un fort pilier européen au sein de l'OTAN augmentera en effet le poids et la crédibilité de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense. Simultanément, l'UE pourra améliorer ses compétences spécifiques : la combinaison des moyens militaires et civils pour les opérations de gestion de crises.

Certes, une telle option demandera de l'énergie et du courage pour parvenir à un accord et réclamera des efforts supplémentaires, surtout en matière d'équipement et d'interopérabilité. Elle permettra une adaptation plus facile aux évolutions futures et renforcera le poids de l'Europe et des Etats-Unis face aux grands pays asiatiques. Elle facilitera en outre une plus grande autonomie des deux piliers quand les intérêts des deux rives de l'Atlantique seront divergents.

L'Europe de la défense ne semble pas réalisable de manière réaliste contre ou à côté de l'OTAN. Les intérêts économiques et financiers convergents des nations membres, tout comme la nécessité d'une réponse commune aux défis de l'avenir l'interdisent. L'Union européenne et les Etats-Unis doivent reconnaître leur indiscutable complémentarité à travers un partenariat solide face aux défis futurs de la planète en matière de sécurité et de défense. Cependant, l'émergence d'un fort pilier européen ne saurait se produire si ce partenariat n'est pas stimulé régulièrement pour éviter une mise sous tutelle des uns par les autres. Une «émulation assumée et maîtrisée» semble sans doute un chemin bien étrange pour renforcer un partenariat stratégique entre deux continents, mais cette voie-là, faute de mieux depuis quinze ans, mérite d'être tentée.