

Après le Conseil européen de Nice (7/9 décembre 2000), Quel relationnel entre l'Union Européenne et l'OTAN ?

La sécurité internationale, dans le contexte géostratégique de ce début de siècle appelle impérativement l'émergence d'un monde multipolaire, non seulement pour faire pièce aux Etats-Unis qui exercent leur unipolarité, mais comme le moyen de penser le monde autrement. Pour s'y inscrire l'Union Européenne dispose d'une panoplie de moyens impressionnants. Construire une puissance autonome, riche de ses atouts, ouverte sur le monde, qui intègre dans une même démarche défense et sécurité collective en Europe, qui viserait à donner plus de cohérence et d'efficacité à l'ensemble européen, qui montrerait ses capacités à dénouer les situations conflictuelles, proposant prioritairement des solutions alternatives à la force, axées sur la négociation et le règlement politique et disposant, en dernier recours, de moyens militaires propres serait de la part de l'Union Européenne une contribution majeure. Toutefois une analyse réaliste de la situation internationale aujourd'hui, de ce qui est baptisé « le monde euro-atlantique », conduit à poser la question de l'articulation entre la construction d'une Europe stratégiquement autonome et le lien euro-américain symbolisé présentement par l'OTAN.

Depuis un demi-siècle, les Etats-Unis exercent, par la biais de l'OTAN, dont ils assument sans partage le leadership, une tutelle stratégique sur les pays Ouest-européens. Un protectorat qui fut accepté depuis 1949 par ces derniers (hors quelques résistances de la part de la France), comme garantie sécuritaire, face à une menace militaire soviétique potentielle. De fait, durant les décennies de la guerre froide, l'Alliance Atlantique a été le seul acteur stratégique pour l'Ouest du continent.

La guerre froide est aujourd'hui terminée, le justificatif originel a disparu, pourtant l'OTAN, bien qu'ancrée dans une réalité géopolitique datée, non seulement perdure mais vise à se renforcer, en prétendant jouer un rôle encore plus grand, dans une aire géographique élargie. Le nouveau concept stratégique adopté à son Sommet d'avril 1999 à Washington est significatif à cet égard, tant du point de vue des missions, que de la sphère d'intervention. Significatif aussi, en vertu de la clause « d'assistance mutuelle » (article 5) maintenue, le cadre contraignant dans lequel les Etats-Unis veulent enfermer leurs alliés européens (aujourd'hui Ouest et Est), en fixant de strictes limites à toutes ambitions émancipatrices, susceptibles de limiter leur marge de manœuvre. Lorsqu'on sait que onze pays sur quinze de l'Union Européenne sont membres de l'OTAN, c'est une réalité à prendre en compte dans l'ambition européenne de se doter d'une autonomie stratégique. Le relationnel euro-américain, via l'OTAN, est donc un élément des plus importants de la problématique.

Une question peut se poser : les Etats-Unis aujourd'hui hyper-puissance prédominante ont-ils vraiment besoin de l'OTAN ? Ne peuvent-ils pas intervenir seuls dans les affaires européennes et mondiales ? Oui, sans doute, mais dans une certaine mesure seulement. Une structure comme l'OTAN, par sa composition, l'aire géographique couverte, s'avère essentielle et influente pour asseoir un ordre américain que seuls les Etats-Unis ne pourraient unilatéralement préserver. Comme dans la stratégie de Bismarck, « le moyeu de la roue autour duquel gravitent tous les rayons », les Américains ont besoin d'alliés. La guerre du Golfe a été significative à cet égard. Les récentes prestations de la nouvelle administration américaine du président Georges W. Bush, de Daniel Rumsfeld, de Condoleeza Rice, en affirmant la prééminence des intérêts stratégiques américains ont tenu à réaffirmer leur vision

de l'Alliance Atlantique, unie derrière Washington. Un appel a été lancé aux Européens à fin de faire preuve de plus d'unité et de coopération avec les Etats-Unis. Alors, dans un tel contexte, faire émerger une puissance européenne, stratégiquement autonome, permettant de relativiser le poids américain dans le monde d'aujourd'hui et favoriser la naissance d'un monde multipolaire dans lequel les relations transatlantiques et les autres seraient d'une toute autre nature, est-ce possible ? Cette ambition s'apparente-t-elle au rocher de Sisyphe ? Dans ce contexte, comment apprécier le projet de l'Union Européenne, visant à se doter, d'ici à 2003, d'une force de réaction rapide pour la gestion de crises, dans des missions de maintien de la paix, (dites de Petersberg) ?

Le Conseil européen de Nice, sous présidence française, a marqué une nouvelle étape dans un processus ouvert par le Conseil de Cologne (6/99), défini par celui d'Helsinki (12/99), peaufiné par celui de Feira (6/2000). On sait que « l'objectif global » (headline goal), est pour l'Union de disposer de capacités stratégiques collectives (renseignement, contrôle, commandement), fournies pour une période par les armées nationales, accompagné de 400 avions de combat et 100 navires. Le cadre retenu est intergouvernemental, excluant toute dimension supranationale et formation d'une armée européenne. Lors de la Conférence d'engagement des forces qui s'est tenue à Bruxelles le 20 novembre 2000, chaque pays a déterminé la contribution précise qu'il apportera à cette force de réaction rapide.

L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume Uni ont marqué leur intention de tenir un rôle de premier plan, en proposant à eux quatre de fournir près de quatre-vingt pour cent des moyens de combat de la force. Une intention appréciée de manière très nuancée par les autres partenaires, à la fois satisfaits de ne pas avoir à fournir une plus forte contribution mais dans le même temps inquiets d'une possible formation d'un noyau dur. Préoccupations compréhensibles quand on sait que le Traité de Maastricht instituant une PESC comporte dans son titre 5 des clauses contraignantes pour les Etats-membres. A Nice a été mis en place un dispositif avec des organes permanents (comité politique et de sécurité, comité militaire, état-major) lesquels devraient être opérationnels pour le Conseil européen de Göteborg (juin 2001) , ou au plus tard pour celui de Laken, en décembre.

De ce rapide énoncé, repris très souvent dans les déclarations officielles, on pourrait penser que le projet est désormais bien « ficelé », et qu'il suit un cours paisible. En réalité le chemin n'est pas aussi harmonieux qu'il ne paraît. Les pressions exercées par les Etats-Unis sont importantes et ne sont pas sans impact sur nombre de pays européens. On a pu le constater notamment lors de la 37^e Conférence sur la sécurité, qui s'est tenue à Munich (2/4 février dernier). Lors de cette Conférence, le nouveau secrétaire américain à la Défense, Donald Rumsfeld, accompagné d'experts dont Henri Kissinger, a été clair dans son discours, les Etats-Unis ne veulent pas de la politique européenne de défense telle qu'elle a été réaffirmée au Sommet de Nice. Après cette mise en garde les représentants des Quinze, à l'exception notable du ministre français de la Défense, Alain Richard, ont tous tenté de minimiser la portée de l'identité européenne de sécurité et de défense. Le haut représentant, pour la politique extérieure et de sécurité commune, Javier Solana, sans doute encore imprégné de son stage de plusieurs années comme secrétaire général de l'OTAN, et peut être influencé par ses rencontres hebdomadaires avec le nouveau secrétaire de l'Alliance Atlantique, Lord Robertson, a tenu à préciser que l'I.E.S.D. est « un complément de l'OTAN, pas une concurrente, ni une alternative ». On le voit la perception des relations euro-atlantiques est très diversifiée. Elle l'est d'autant plus qu'un certain nombre de questions majeures restent, volontairement ou non, dans le flou, ce qui à l'évidence ne favorise pas les positions communes.

Le syndrome du Kosovo, avec un déficit stratégique européen, qu'il était assez aisé d'établir, a, en grande partie, fondé la décision de l'Union Européenne de construire cette force d'intervention. Sur la base d'une analyse circonstancielle, au demeurant controversée, les

moyens militaires semblent avoir pris le pas sur la définition d'un concept stratégique européen, fondant une identité, des ambitions, une vision commune d'intervention dans les affaires européennes et internationales. Dans cet esprit on s'est prioritairement accordé sur les moyens et leur emploi en commun, avant de définir le cadre dans lequel ils seraient utilisés. On conviendra qu'il est des plus ambigus, de passer des moyens à la doctrine, alors que la raison suggérerait l'inverse.

Ainsi l'Union Européenne n'a pas clairement précisé l'usage qu'elle veut faire de cette force de réaction rapide. Gestion des crises, missions de Petersberg, oui, mais dans quelles situations ? Avec quels objectifs ? Dans quel cadre géographique ? Quelles sont les frontières européennes en matière de sécurité ? En quoi cette force se distinguera-t-elle de l'action menée au sein de l'OTAN ? Quel rapport avec l'OTAN ? Rééquilibrage du poids européen en son sein ? Ou affirmation indépendante ? Dans le même esprit, on ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'existence et l'avenir des forces nucléaires de deux pays de l'Union, en autonomie nationale pour la France, en lien étroit avec les Etats-Unis pour la Grande-Bretagne.

Ces questions sont fondamentalement incontournables pour préciser la grille de lecture européenne de la sécurité et sur cette base le relationnel avec l'OTAN (lire les Etats-Unis). Les réponses à ces questions conduisent à aborder le problème clé qui est celui de l'autonomie de décision et d'action de l'Union Européenne, dans les domaines politiques et militaires. Certes, plusieurs pays européens sont hostiles à couper le cordon ombilical, mais concevoir un rôle européen réel par une intégration renforcée, dans l'OTAN est un leurre. Agir en supplétif pour des crises inévitablement de bas de gamme pour lesquelles ne voudraient pas s'investir les Américains, en disposant de moyens sous leur contrôle, car ils leurs appartiennent, n'est pas réaliste. Au lieu de s'ingénier à renforcer le poids européen dans une structure comme l'OTAN, contre productive pour la stabilité et la sécurité, car source de tensions et de clivage géostratégique, par la même dangereuse et sur laquelle les Etats-Unis n'entendent en rien desserrer le leadership exercé, les Européens se doivent de définir le caractère spécifique qu'ils entendent donner à leur intervention. En l'occurrence une « manière européenne » de gestion de crises privilégiant la prévention, choisissant la réponse la mieux appropriée parmi un panel de solutions, graduellement, en répugnant à toute logique d'engrenage et, si l'usage de la force s'avère nécessaire (sous strict mandat des Nations Unies), la contrôler pour qu'elle débouche au plus vite sur des solutions politiques. Au vue des expériences passées, le distinguo avec l'OTAN est notable. Mais ce n'est pas parce que les Américains ne croient qu'en la force dans le règlement des problèmes internationaux que les Européens sont contraints de les imiter . Sans doute , cette démarche est-elle loin d'être totalement partagée au sein des Quinze (en particulier par les Britanniques). On demeure dans la mouvance OTAN. Beaucoup de chemin reste à faire encore pour desserrer la tutelle américaine. Comme l'évoquait Alain Richard : « Il n'est pas simple d'acquérir une culture d'autonomie, car chaque pays a sa propre conception de ce que doit être l'Europe de demain ». Mais difficile, ne signifie pas impossible. L'évocation d'un Sommet de l'OTAN en juin, anticipant celui de Prague prévu en 2002 montre que les contradictions s'exacerbent. Cela dit, il reste qu'un dessein stratégique européen ne peut se concrétiser exclusivement, ni même essentiellement au travers des options militaires, aussi importantes soient-elles. Sans doute, l'Union Européenne s'est-elle penchée à Nice sur le renforcement de ses capacités, dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises (capacités de police, renforcement de l'état de droit, suivi, etc). En soulignant que les missions de Petersberg nécessitaient une synergie étroite entre composante militaire et composante civile.

Mais l'Union Européenne se doit de faire beaucoup plus encore. Un dessein stratégique européen doit dépasser l'ordre du réactif en s'inscrivant dans une réelle politique préventive intervenant bien en amont des crises conflictuelles. Un dessein stratégique européen appelle à

sortir de l'ordre militaire dans une conception globale de la sécurité. C'est ainsi que l'Union Européenne peut jouer un rôle à sa mesure. Cela dépend en général des Etats qui la composent et de celui de la France en particulier, qui prétend vouloir jouer un rôle majeur. Mais plus largement, cela dépend de tous les acteurs de la société civile. Dans les opéras de Verdi, dont le centenaire est célébré cette année, les chœurs sont partie intégrante et apparaissent souvent comme de véritables personnages collectifs dont les solistes sont des émanations. Ne doit-il pas en être ainsi ?

Jacques Le Dauphin,
Directeur de l'Institut de Documentation et de Recherche sur la Paix,
Collaborateur de la revue « Recherches Internationales ».