



HAL
open science

Union européenne-Otan : quelles relations ?

Gérard-François Dumont, Pierre Verluise

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont, Pierre Verluise. Union européenne-Otan : quelles relations ?. Géopolitique de l'Europe, Armand Colin/Sedes, pp.268-286, 2014, 978-2-301-00419-2. halshs-01986857

HAL Id: halshs-01986857

<https://shs.hal.science/halshs-01986857>

Submitted on 19 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 13

Union européenne-Otan : quelles relations ?

Gérard-François Dumont
Pierre Verluise

7 février 1992	Le traité de Maastricht instaure une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et cadre ses relations avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan).
4 décembre 1998	Le sommet franco-britannique de Saint-Malo est généralement considéré comme le véritable point de départ de l'Europe de la défense, mais cette présentation repose sur une ambiguïté.
1 ^{er} janvier 2007	21 des 27 membres de l'UE sont désormais également membres de l'Otan.
2009	Retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'Otan. La Croatie et l'Albanie deviennent membres de l'Otan.
1 ^{er} décembre 2009	Le traité de Lisbonne utilise un nouveau concept : la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).
1 ^{er} juillet 2013	22 des 28 membres de l'UE sont maintenant également membres de l'Otan.
2011-2014	À propos de la Libye dès 2011, puis d'une intervention au Mali en 2013, en République centrafricaine à compter de décembre 2013, et sur la question de la guerre en Syrie débutée en mars 2011, les membres de l'UE peinent à mettre en place des politiques communes.

Depuis la fin de la Guerre froide (1990), les élargissements de l'Otan et de l'Union européenne ne sont pas des jeux à somme nulle. L'intégration de 13 nouveaux États membres modifie partiellement l'Union européenne et sa relation à l'Otan. La France redéfinit sa posture au sein de l'Otan, dans l'espoir de lever un frein au développement de l'Europe de la défense qu'il convient d'abord de présenter. Il sera nécessaire, ensuite, de caractériser les relations entre les États-Unis et les pays d'Europe centrale et orientale. Ce qui donnera tout son sens à la question du retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan. Enfin, il convient de se demander si le traité de Lisbonne est à même de construire les bases d'une Europe puissance.

1. Le projet d'une Europe de la défense et ses premières concrétisations

Précisons d'abord les dates clés de l'Europe de la défense, puis les textes communautaires qui encadrent la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Les principales opérations militaires de l'UE seront, enfin, examinées.

A. Les étapes d'une question soulevée depuis plus d'un demi-siècle

La construction de l'Europe de la défense n'est pas un « long fleuve tranquille ». Précisons quelques moments déterminants.

- 1954 : Échec de la Communauté européenne de défense (CED), du fait de la France, à cause de l'opposition des communistes et des gaullistes. Vu de l'étranger, la France porte la « responsabilité » de ce premier échec d'une forme d'Europe de la défense.
- 1957 : Le traité de Rome fonde la Communauté économique européenne (CEE), sans référence à la défense.
- 1970 : Début de la coopération politique européenne entre les ministres des Affaires étrangères des Six pays fondateurs de la CEE.
- Juin 1991 : Les guerres yougoslaves mettent en lumière l'incapacité des Européens à régler un conflit à leurs frontières.
- 7 février 1992 : Le traité de Maastricht définit la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et évoque la possibilité d'une défense commune.
- 19 juin 1992 : Dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), la déclaration de Petersberg fixe les contours des opérations militaires que l'organisation entend mener. Il s'agit de missions humanitaires et d'évacuations ; missions de maintien de la paix ; missions de forces de combat pour la gestion de crise, y compris les missions de rétablissement de la paix.
- 16-17 juin 1997 : Le traité d'Amsterdam incorpore les tâches de Petersberg à la PESC. Il confère au Conseil européen une compétence d'orientation renforcée notamment en matière de sécurité et de défense.
- 4 décembre 1998 : Le sommet franco-britannique de Saint-Malo est généralement considéré comme le véritable point de départ de l'Europe de la défense, probablement parce que la participation britannique laisse espérer une part d'autonomie vis-à-vis de Washington. L'Union européenne doit désormais se doter d'une « capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles... afin de répondre aux crises internationales. »
- 4-5 juin 1999 : Le Conseil européen de Cologne décide d'instaurer une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Précédemment Secrétaire général de l'Otan, Javier Solana est nommé au poste de Secrétaire général / Haut représentant pour la PESC.
- 11-12 décembre 1999 : Le Conseil européen d'Helsinki décide de développer une capacité autonome de défense pour 2003 visant au déploiement de 60 000 hommes dans un délai de 60 jours, pour des missions d'au moins une année. Des structures politico-militaires permanentes sont créées à Bruxelles : le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire et l'état-major de l'UE.
- 2000 : L'UEO cesse ses activités opérationnelles.
- 19-20 juin 2000 : Le Conseil européen de Feira s'accorde sur la création d'un Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises et sur l'engagement de fournir d'ici à 2003 jusqu'à 5 000 policiers pour les missions internationales.
- 7-9 décembre 2000 : Le Conseil européen de Nice adopte les textes définissant les structures politiques et militaires de l'Union, ainsi que le catalogue de capacités identifiant les moyens nécessaires à la mise en œuvre des missions de l'Union européenne.
- 26 février 2001 : Le traité de Nice consacre la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).
- 15 décembre 2001 : Le Conseil européen de Laeken déclare la PESD opérationnelle.

- 21-22 juin 2002 : Le Conseil européen de Séville adopte une déclaration sur la contribution de la PESD à la lutte contre le terrorisme, suite aux attentats du 11 septembre 2001.
- 16 décembre 2002 : La signature de l'accord de partenariat stratégique UE-Otan, dit « Berlin plus », veut assurer l'accès de l'UE aux ressources et structures de commandement de l'Otan, ainsi que l'utilisation de ses capacités de planification militaire opérationnelle et structures de commandement.
- 30 janvier et 5 février 2003 : Des pays membres ou candidats à l'Otan et/ou à l'UE manifestent leur soutien à la stratégie des États-Unis en Irak dans « La lettre des huit pays d'Europe pour un front uni face à l'Irak » et la « Déclaration des pays du groupe de Vilnius »¹. Cela revient à marginaliser l'opposition de la France et de l'Allemagne. L'Union européenne semble « éclatée ».
- 12-13 décembre 2003 : Le Conseil européen adopte la Stratégie européenne de sécurité, et crée une cellule civilo-militaire et un centre d'opération de l'UE.
- 18 février 2004 : La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni proposent la création de groupements tactiques.
- 12 juillet 2004 : L'Agence européenne de défense est créée à Bruxelles, dans l'espoir de coordonner les projets industriels des pays membres. C'est un élément potentiellement important de l'Europe de la défense parce qu'elle fonctionne comme l'interface entre la stratégie, la définition des capacités et les réalisations industrielles. Cependant, son budget reste limité.
- 1^{er} janvier 2007 : Après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, 21 des 27 membres de l'UE sont également des membres de l'Otan.
- 13 décembre 2007 : Le traité de Lisbonne – dont la montée en charge devient effective le 1^{er} décembre 2009 – rebaptise la PESD en Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).
- 3 avril 2008 : Le président de la République française, Nicolas Sarkozy, envisage le prochain retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan, dans l'espoir de lever certains freins au développement de l'Europe de la défense.
- Décembre 2008 : Actualisation de la Stratégie européenne de sécurité.
- 17 mars 2009 : La France réintègre le commandement militaire intégré de l'Otan.
- 2014 : Depuis sa première mission civile en Bosnie-Herzégovine en 2003, l'Europe de la défense a réalisé 27 opérations civiles et militaires sur 3 continents.

Puisque les fondements de l'Europe de la défense sont la PESC et la PESD, il convient d'en analyser la nature.

B. Les relations entre la PESC et de l'Otan

Depuis les années 1990, une partie du discours public français a voulu faire croire à la possibilité d'utiliser la PESC et de la PESD comme des outils concurrents de l'Otan. La lecture du traité sur l'Union européenne réduit à néant cette rhétorique.

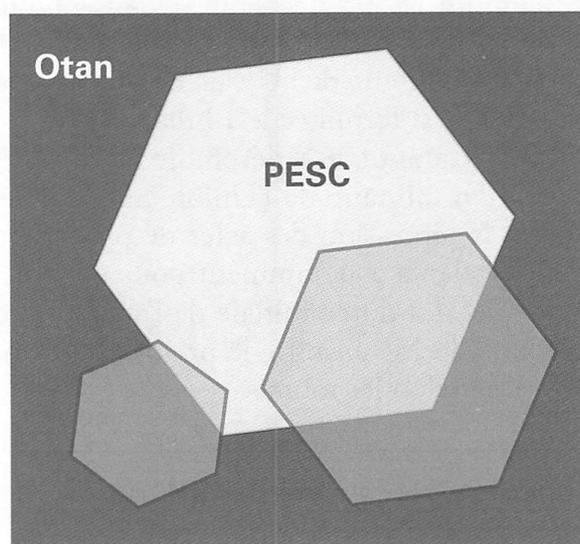
L'article 17 du traité sur l'Union européenne (TUE), modifié par le traité de Nice, délimite le champ des possibles. L'alinéa 1 débute ainsi : « La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, si le Conseil en décide ainsi. Il

1. 30 janvier 2003 : « Lettre des huit pays d'Europe pour un front uni face à l'Irak » ; 5 février 2003 : « Déclaration des pays du groupe de Vilnius ». Documents disponibles *in extenso*, ainsi que la déclaration de Jacques Chirac, à l'adresse <http://www.diploweb.com/ue/crise2003.htm>.

recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives. »

Ce même alinéa pose les bornes : « La politique de l'Union au sens du présent article 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. »

Autrement dit, la PESC ne peut en aucun cas être « incompatible » avec les intérêts de l'Otan. Il en va évidemment de même pour la PESD. Bien que postérieurs à la fin de la Guerre froide, les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice inscrivent la PESC et la PESD dans une relation étroite à l'Otan. S'il fallait l'exprimer sous la forme d'un schéma, l'Otan serait représentée comme un carré, à l'intérieur duquel la PESC prendrait la forme d'un polygone. On peut déplacer le polygone de haut en bas, de gauche à droite et en modifier l'aire, mais on ne peut pas le sortir du carré.



Réalisation P. Verluise.

Schéma 1 : Les relations Otan/PESC

Le traité de Lisbonne, comme nous le verrons plus loin, renforce cette relation entre la PSDC et l'Otan.

Les premières opérations militaires de l'UE, qui concrétisent la PESD, témoignent dès le début de la relation de coopération instaurée avec l'Otan.

C. Les opérations militaires de l'UE

Entre 2003 et 2013, l'UE engage des opérations militaires dont voici les principales caractéristiques.

EUFOR Concordia, de mars à décembre 2003, prend la relève de l'Otan dans l'ancienne République Yougoslave de Macédoine et s'inscrit dans le cadre des accords « Berlin plus » avec la mise en œuvre d'un accord politique pour construire un pays stable. Il s'agit de la première opération militaire de l'Union européenne, dans le cadre des opérations de Petersberg. Elle implique 400 hommes provenant de 26 nations dont 14 non membres de l'UE. Mission achevée.

EUFOR Artémis, de juin à septembre 2003, en République démocratique du Congo, est la première opération militaire autonome de l'UE. Réalisée à la demande des Nations unies, elle engage 2000 hommes. Mission terminée.

EUFOR Althéa, depuis décembre 2004, en Bosnie-Herzégovine, prend la suite de l'Otan, dans le cadre « Berlin plus ». Cette opération de stabilisation/reconstruction vise à aménager les conditions d'une éventuelle adhésion du pays à l'UE. Althéa implique initialement 7 000 hommes, chiffre abaissé à 2 200 en 2007, avec un désengagement envisagé pour 2009. Au premier semestre 2012, les effectifs de la force s'élèvent cependant encore à 1 200 soldats sur le terrain. En 2014, cette mission, pourtant présentée comme en extinction, se poursuit.

EUFOR RD Congo, la deuxième opération militaire autonome de l'UE, s'est également réalisée à la demande des Nations unies de juillet 2006 à novembre 2006. L'objectif des 800 soldats engagés était de surveiller le déroulement des élections présidentielles. Mission achevée.

EUFOR Tchad/RCA, lancée le 28 janvier 2008, à l'est du Tchad et au nord-est de la République centrafricaine, compte 3 250 soldats qui veillent à limiter les impacts du conflit du Darfour, avec l'accord de la communauté internationale et de l'Union Africaine (UA). C'est la plus importante mission militaire de l'UE en dehors du continent européen et sans assistance de l'Otan. L'opération s'est terminée le 13 mars 2009.

Sous le nom **EUNAVFOR Atalanta**, le 8 décembre 2008, le Conseil a pris la décision sur le lancement d'une opération militaire de l'Union européenne en vue de contribuer à la dissuasion, la prévention et la répression des actes de piraterie et vols à main armée au large de la côte somalienne. Atalanta a notamment pour mission l'escorte des navires du Programme alimentaire mondial. La durée initiale de l'opération est fixée à un an mais le Conseil de l'Union européenne décide ensuite de prolonger l'opération jusqu'en 2014. Le nombre de navires engagés varie selon les moments.

Atalanta, la première opération maritime de la PESD

L'opération Atalanta est une illustration des liens entre l'Otan et l'UE. En effet, l'Otan est en train d'achever un déploiement dans l'Océan indien destiné à lutter contre la piraterie quand commence la première opération maritime dans le cadre de la PESD, en décembre 2008, sous le nom d'Atalanta. « Le fait que la mission Atalanta vienne relever l'Otan constitue à mon sens un signal fort », confie l'Amiral de Lastic¹. Sur le plan technique, les quelques navires qui participent appliquent pour la plupart des procédures Otan. Ce qui facilite les coopérations puisque rien ne les différencie sur un plan tactique. Que la France soit pour une large part à l'origine d'une telle opération militaire témoigne également de l'évolution des relations entre Paris et l'Otan. La France a assuré le commandement d'Atalanta jusque début août 2012, date à laquelle le relais est passé à l'Italie. En six ans, l'opération repousse plus d'une vingtaine d'attaques contre des navires.

1. Amiral de Lastic, « Atalante est la première opération maritime dans le cadre de la PESD, mais les coopérations entre marines européennes sont très nombreuses », 22 décembre 2008, <http://www.ceuropeens.org>

EUTM Somalia, en Somalie, commencée en avril 2010, vise à la formation des forces de sécurité somaliennes. Il s'agit d'une opération en coopération avec l'Ouganda, l'Union africaine, les Nations unies et les États-Unis. En octobre 2012, l'effectif s'élève à 143 personnes.

EUFOR-Lybie est un cas particulier. Il s'agit d'une mission qui n'a jamais été déployée, sauf en théorie. Décidée par le Conseil de l'Union européenne début avril 2011 en réponse à la situation de crise en Lybie, cette mission n'a jamais reçu le feu vert des Nations unies. Cette opération non réalisée a été déclarée terminée mi-novembre 2011.

EUTM Mali, lancée en avril 2013, vise à conseiller les forces armées maliennes sous le contrôle des autorités civiles légitimes. Prévue pour une durée initiale de 15 mois, elle doit former et conseiller l'armée régulière, en vue de la rendre capable de rétablir l'intégrité territoriale et la sécurité du Mali. Elle ne doit pas mener de missions de combat. Elle comprend un état-major de 50 membres, 250 instructeurs, plus 250 soldats en appui et protection, tous placés sous le commandement du général (français) Lecointre. La France en est la nation cadre, ce qui en fait le principal bailleur de fonds.

L'analyse des premières opérations militaires de l'UE¹ montre d'abord qu'elles sont le plus souvent combinées avec les Nations unies ou l'Otan, ce qui témoigne d'une approche contrôlée de la force, jusqu'à l'impuissance dans le cas de EUFOR-Lybie (2011). En second lieu, ces opérations engagent plusieurs nationalités. EUFOR Tchad-RCA implique 14 pays membres sur le terrain et 21 sont présents au Quartier général opérationnel situé en France, au Mont Valérien. Les volumes de soldats engagés sont variés mais restent loin des 60 000 hommes envisagés lors du Conseil européen d'Helsinki. Pour le dire clairement, les missions manquent généralement de ressources humaines et techniques. Enfin, les zones privilégiées renvoient généralement au passé de certains membres de l'UE et/ou à des espaces ayant « vocation » à adhérer : Afrique et Balkans.

Ainsi, depuis les origines de la PESC, les relations sont continues entre l'UE et l'Otan. Jusqu'en mai 2007, la posture de la France à l'égard de l'Otan pèse dans l'esprit des autres membres de l'UE, ce qui peut contribuer à expliquer l'envergure modeste des opérations militaires engagées. Depuis mai 2007, l'Élysée semble décidée à modifier la posture de la France à l'égard de l'Otan, dans l'espoir de « faire décoller » l'Europe de la défense. Les effets budgétaires de la crise économique en réduisent cependant les bénéfices attendus.

Cette démarche prend acte de la place prédominante des États-Unis dans la défense de l'Europe communautaire. Après avoir contribué à la sécurité de l'Europe durant la Guerre froide, la stratégie mise en œuvre par Washington cherche à optimiser sa présence récente en Europe centrale et orientale.

2. Les États-Unis et les pays d'Europe centrale et orientale

Au lendemain de la chute du Rideau de fer, les États-Unis capitalisent rapidement leur avantage avec trois élargissements de l'Otan que les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) considèrent comme prioritaire parce qu'elle garantit leur sécurité après quatre décennies de violation de leur souveraineté. Les États-Unis se comportent pourtant parfois de manière ambiguë avec l'UE. Ce qui conduit à s'interroger : les États-Unis veulent-ils une Europe faible ou forte ?

1. Pierre Bourlot, « Les opérations de la PESD », *Défense nationale*, juillet 2008, p. 72-79.

A. Les élargissements de l'Otan

Créée en 1949 pour impliquer les États-Unis dans la défense de l'Europe occidentale face à la menace soviétique, l'Otan est un pur produit de la Guerre froide (1947-1990). En 1990, à la fin de cette Guerre froide, bien des experts s'interrogent sur sa pérennité. Pour des raisons différentes, se trouvent alors à Washington, mais aussi à Paris et à Moscou, des partisans de sa disparition. Pourtant, alors que le Pacte de Varsovie disparaît, l'Otan survit à la Guerre froide et engage même un moment d'extension considérable en Europe.

Pour commencer, l'Allemagne est réunifiée le 3 octobre 1990 dans le cadre de l'Otan, contrairement à ce que souhaitait l'URSS, ce qui signe la défaite de l'URSS comme puissance victorieuse de 1945. La disparition de la République démocratique allemande (RDA), vitrine du communisme, symbolise la déroute de cette idéologie. Elle anticipe la fin de l'URSS, le 8 décembre 1991.

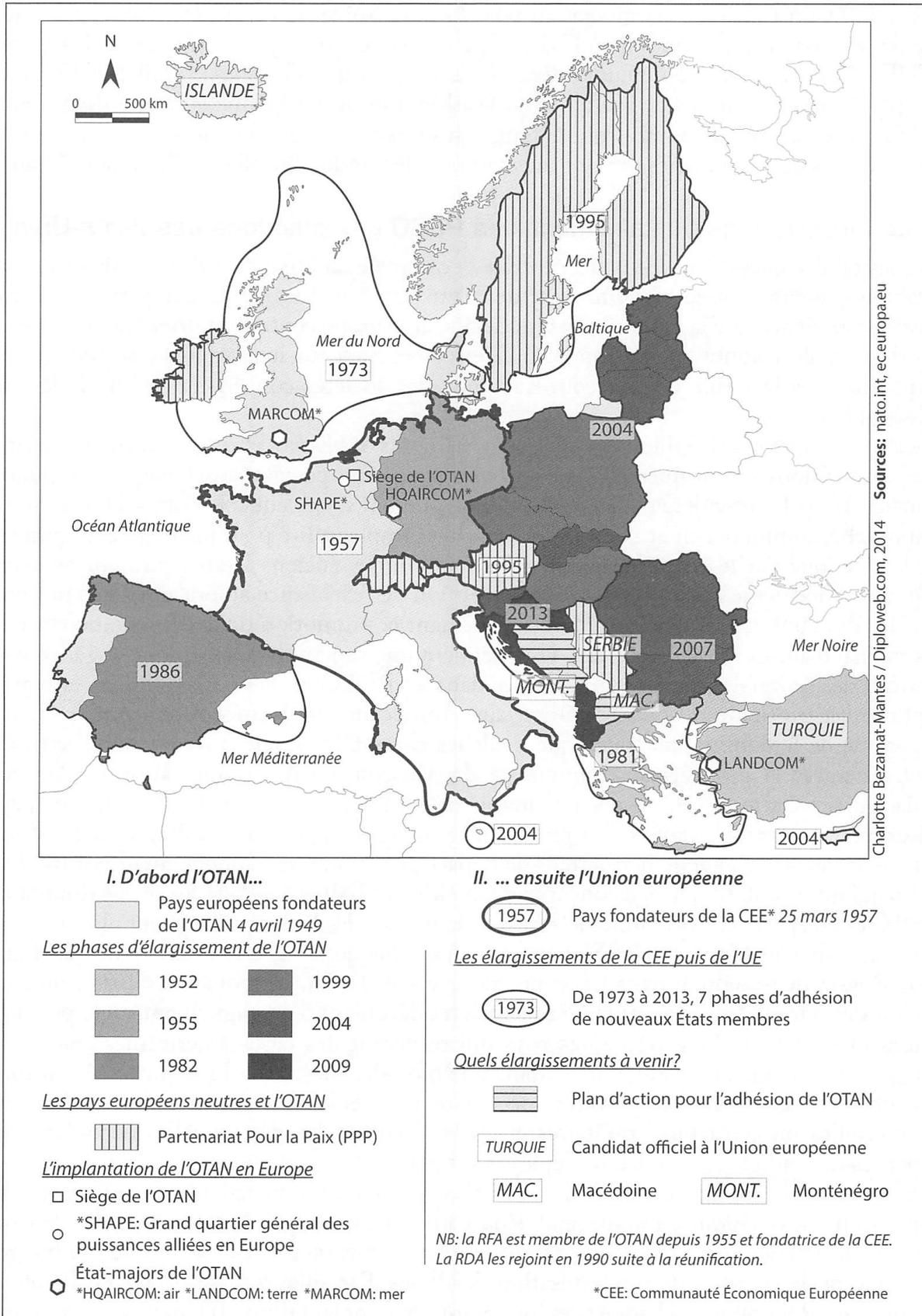
Le 12 mars 1999, survient un événement inimaginable quinze ans plus tôt. En dépit de l'opposition virulente de la Russie, trois pays issus du bloc de l'Est intègrent l'alliance militaire ennemie de l'URSS : l'Otan. Il s'agit de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque, née de la partition de la Tchécoslovaquie (1993). Que Moscou ne puisse pas empêcher ces adhésions témoigne du considérable changement de rapport de force.

Cinq ans plus tard, le 29 mars 2004, l'Otan s'ouvre à sept pays précédemment communistes : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovénie, issue de l'ex-Yougoslavie (1991). Ainsi, non seulement les États-Unis réussissent l'intégration à l'alliance militaire qu'ils dominent d'anciens satellites de l'URSS, mais également les pays Baltes, donc trois anciennes Républiques soviétiques. C'est une véritable révolution géopolitique. En conséquence, l'enclave russe de Kaliningrad, sur la Baltique, se trouve entourée par deux pays membres de l'Otan, la Pologne au sud et la Lituanie au nord.

Catherine Durandin note : « Le temps de l'Otan va plus vite et bouscule, pour le devancer, le temps de l'Europe [communautaire]. La logique des États-Unis répond au besoin de contrôle de l'espace est et sud-est européen, avec les alliés Bulgares et Roumains, dans une stratégie d'obtention d'espaces aériens et de bases pour les futures opérations en Irak, au Moyen-Orient, et comme pont vers la Caspienne et l'Asie central. »¹

Dès 2003, la marche à la guerre en Irak est l'occasion d'une nouvelle démonstration de l'attractivité des États-Unis. Les pays membres ou candidats à l'Otan et/ou à l'UE manifestent leur soutien à la stratégie de Washington par « La lettre des huit pays d'Europe pour un front uni face à l'Irak »², le 30 janvier 2003 et la « Déclaration des pays du groupe de Vilnius »³, le 5 février 2003.

-
1. Catherine Durandin, *Les États-Unis, grande puissance européenne*, Paris, Armand Colin, 2004, p 214.
 2. Les signataires sont : Vaclav Havel (République tchèque), José Maria Aznar (Espagne), José-Manuel Duro Barroso (Portugal), Silvio Berlusconi (Italie), Tony Blair (Grande-Bretagne), Peter Medgyessy (Hongrie), Leszek Miller (Pologne), Anders Fogh Rasmussen (Danemark).
 3. Déclaration des ministres des Affaires étrangères d'Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.



Carte 15 : L'OTAN en 2014

En 2009, un troisième élargissement post-Guerre froide de l'Otan est réalisé, au bénéfice de la Croatie (pays candidat à l'UE) et de l'Albanie (pays ayant « vocation » à adhérer à l'UE). Cela signifie que depuis l'adhésion de la Croatie à l'UE, le 1^{er} juillet 2013, l'UE compte 22 pays membres de l'Otan. Que Washington dispose d'une stratégie d'extension de l'Otan ne fait pas de doute. Pour autant, son succès réside aussi dans les prédispositions et calculs des pays concernés qui ont tous fait une demande officielle d'adhésion à l'Otan.

B. Les motivations du ralliement des PECO aux positions des États-Unis

L'adhésion des pays d'Europe balte, centrale et orientale à l'Otan en 1999 ou 2004 marque symboliquement la place prédominante des États-Unis en Europe. Cependant, il importe d'avoir conscience que la pénétration américaine en Europe centrale et orientale ne dépend pas de la seule volonté de Washington. Elle repose aussi sur les attentes des pays précédemment sous la férule de Moscou. L'attitude des sociétés concernées facilite le jeu de Washington.

« Pour comprendre le ralliement des gouvernements des États d'Europe centrale et orientale aux positions américaines, cinq catégories d'arguments peuvent être invoquées, explique Ronald Hatto. La première raison repose sur l'argument selon lequel les États-Unis sont un ami proche, compréhensif et fiable. Le principal exemple utilisé pour justifier cet argument est le rôle joué par les Américains dans l'admission des anciens États communistes dans l'Otan. La deuxième raison concerne la perception de l'excellence américaine dans presque tous les domaines (puissance structurelle), incluant la promotion de la démocratie et de la liberté. En d'autres termes, les États-Unis seraient une superpuissance unique et généreuse. L'attrait des universités privées américaines dans les PECO est là pour souligner cette perception. La troisième raison du soutien aux Américains est l'anticommunisme. Pendant la période de la domination soviétique, seuls les États-Unis seraient restés mobilisés pour contrebalancer la propagande communiste de Moscou. La quatrième raison est la peur de la Russie. Cette raison ne revêt toutefois pas la même importance dans tous les pays d'Europe centrale et orientale. La proximité géographique, les liens culturels et l'histoire plus ou moins conflictuelle permettent de départager les nations qui craignent la Russie et celles qui ne se sentent que peu concernées par elle. Les Baltes, les Polonais ou les Roumains continuent d'éprouver des craintes à l'égard de la Russie ; les Bulgares [...] sont plutôt ambigus, alors que les Hongrois, les Slovaques ou les Tchèques, sans être des fervents partisans de la Russie, ne se sentent pas aussi concernés par elle. Enfin, la cinquième raison concerne l'espoir des retombées économiques et financières découlant d'un alignement sur la position américaine. Dans le long terme, les pays qui recevront des bases américaines comme la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie et, dans une moindre mesure, la Hongrie, espèrent tous bénéficier de retombées économiques découlant non seulement des investissements dans les nouvelles infrastructures militaires et civiles, mais également de celles découlant des dépenses des militaires américains déployés sur place. »¹

Sur ce dernier point, les modestes retombées financières du redéploiement américain nourrissent des critiques, notamment Roumanie et en Bulgarie. Loin de voir pleuvoir l'argent du Pentagone, certains constatent que leur gouvernement doit imputer au budget de la nation les travaux de modernisation des bases. Par ailleurs, il se trouve en Pologne, comme en République tchèque, des opposants à l'implantation d'éléments du système

1. Ronald Hatto, « Stratégie et intérêts : les relations des États-Unis avec les pays d'Europe centrale et orientale », 1^{er} mai 2008, <http://www.diploweb.com/Strategies-et-interets-les.html>

antimissile envisagé par les États-Unis. Outre ces cinq raisons, il ne faut pas omettre le rôle exercé par les diasporas¹ de ces pays installés aux États-Unis où elles assurent un trait d'union avec leur pays d'origine.

Puissance globale, quelle conception les États-Unis ont-ils de l'Europe communautaire dans le système-monde ?

C. Les États-Unis veulent-ils une Europe communautaire faible ou forte ?

Il est courant de lire que « Washington souhaite une Europe faible, limitée à un vaste marché », mais les difficultés américaines en Afghanistan et en Irak semblent à l'origine d'une évolution, entre 2006 et 2008, au moins au plan du discours.

Vers une Union transatlantique ?

L'année 2008 voit s'affirmer le discours des autorités américaines au sujet des capacités de défense de l'Union européenne, comme en témoigne ce propos tenu le 25 février 2008 par l'ambassadeur américain auprès de l'Otan, Victoria Nuland : « [...] je suis à Londres aujourd'hui pour dire que les États-Unis, que le Royaume-Uni, que l'Otan et le monde démocratique ont besoin d'une capacité de défense européenne plus forte et plus puissante. Une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui ne ferait que de la puissance douce ne suffit pas. [...] nous avons besoin d'une UE plus forte, nous avons besoin d'une Otan plus forte, et si l'Afghanistan nous a appris une chose, c'est que nous avons besoin de relations plus proches et confiantes entre elles. J'irai plus loin : si de part et d'autre de l'Atlantique nous croyons réellement à une approche globale de la sécurité, qui réunisse le meilleur de notre puissance, dure et douce à la fois, nous avons besoin d'un endroit où nous pouvons planifier et nous entraîner à de telles missions, comme une famille Otan-UE. [...] Ma génération est prête à entamer le travail pour élaborer l'un des plus grands partenariats de l'histoire, l'Union transatlantique, afin de répondre aux défis les plus récents qui affectent notre sécurité et notre liberté. »²

Ainsi, il n'y aurait plus d'opposition des États-Unis au développement d'une Europe de la défense. Cela ne peut rester sans effets sur la posture de la France, l'un des rares pays de l'Union européenne, avec le Royaume-Uni, à consentir réellement des efforts en matière de défense.

3. Le retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan

Dogme stratégique depuis 1966, la sortie de la France du commandement militaire intégré de l'Otan se trouve remise en question, d'abord par les mutations géopolitiques de l'Europe depuis 1989, puis par l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République française, le 6 mai 2007. Une évolution majeure qui suscite pourtant peu de débats publics.

1. Cf. Gérard-François Dumont, *Démographie politique : Les lois de la géopolitique des populations*, Paris, Ellipses, 2007, chap. IX.

2. Victoria Nuland, « Discours à la *London School of Economics* », 25 février 2008. Disponible sur le site www.nato.usmission.gov

A. Le résultat secondaire des mutations géopolitiques de l'Europe

Le 11 septembre 2007, le ministre de la Défense, Hervé Morin, engage publiquement une réflexion sur le possible retour de la France dans la structure militaire intégrée de l'Otan. Ce qui reviendrait à infirmer la décision prise par le général de Gaulle en mars 1966. En quittant la structure militaire intégrée de l'Otan, la France entendait alors imposer le principe du commandement national de ses forces jusqu'à leur insertion éventuelle sous commandement Otan en cas de conflit. Le général de Gaulle souhaitait ainsi empêcher toute possibilité d'engagement automatique des forces françaises sans décision politique nationale préalable. Comment les autorités françaises en viennent-elles à envisager de modifier leur positionnement vis-à-vis de l'Otan ?

Seul État membre de l'Otan à ne pas participer à la structure militaire intégrée, depuis 1966, la France considère¹, au début des années 1990, que celle-ci n'est plus justifiée, puisque l'ennemi potentiel à l'Est a disparu. En revanche, la France entend alors reconnaître à la Russie une place non négligeable dans la nouvelle architecture de sécurité européenne. Cela ne satisfait pas les anciens satellites de l'URSS dont la « soif de sécurité » joue en faveur de l'Otan, auréolée de sa victoire à l'issue de la Guerre froide et gage de sûreté immédiate face à la menace russe.

Par ailleurs, rappelons que le traité de Maastricht (1992) empêche la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'être incompatible avec les intérêts de l'Otan (Article 17). Autrement dit, l'espoir français parfois entrevu de conduire l'Europe communautaire à s'affranchir du cadre de l'Otan se trouve irréalisable. À Paris, les experts en prennent progressivement conscience. Une première tentative de rapprochement est engagée en 1995, mais elle échoue à cause de diverses maladresses de part et d'autre.

Depuis les trois élargissements de l'Otan présentés ci-dessus, en 1999, 2004 et 2009, Washington dispose de nombreuses possibilités pour se donner un droit de regard sur le fonctionnement et les orientations des institutions européennes en matière de défense. D'une certaine façon, au second semestre 2004, les derniers ajustements gouvernementaux réalisés au sujet des relations entre la Politique étrangère et de sécurité commune et l'Otan dans le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe en sont une illustration. Les derniers arbitrages entre gouvernements des pays membres envisagent de faire de l'Otan « le fondement » et « l'instance » de la mise en œuvre de la défense collective des pays membres de l'Otan, c'est-à-dire de la très grande majorité des membres de l'UE. Le résultat négatif du référendum français du 29 mai 2005 – et le blocage du texte – ne retire rien à cette prédisposition politique. D'ailleurs, cette formulation se retrouve ensuite dans le traité de Lisbonne (2007), effectif à compter de 2009.

Puisque la posture française héritée de 1966 semble anachronique, voire contre productive, Paris se retrouve contraint de reconsidérer de fond en comble son approche de l'Otan.

B. « L'Alliance atlantique c'est notre alliance »²

Le 6 mai 2007, l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République française joue un rôle d'accélérateur dans l'évolution de la place de la France dans l'Otan.

Seulement deux mois plus tard, le 19 juillet 2007, un rapport de la commission des Affaires étrangères du Sénat témoigne d'une mutation des esprits. « Les évolutions futures

1. C'est le cas, par exemple, d'un des stratèges qui fait alors le plus autorité à Paris, le général Lucien Poirier.

2. Nicolas Sarkozy, 3 avril 2008.

de l'Otan intéressent directement la France au même titre que tous les autres alliés. Aussi aurait-elle intérêt à définir plus clairement le rôle qu'elle entend voir jouer à l'Alliance dans les années à venir. À ce titre, le volontarisme français au service du renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense ne doit pas être exclusif d'un nécessaire réalisme, tenant compte des conceptions et du niveau d'ambition de nos partenaires, tout comme de la place de l'Otan dans leurs politiques de sécurité. Pour être davantage entendue à l'Otan, la France ne doit-elle pas dissiper les ambiguïtés de certaines de ses positions et clarifier son projet pour une organisation servant de cadre à une partie notable de ses engagements militaires ? »¹

Le 11 septembre 2007, le ministre de la Défense Hervé Morin transforme la formulation interrogative précédente en une affirmation : « Jamais, à mon sens, nous ne ferons progresser l'Europe de la défense si nous ne clarifions pas notre position dans l'Otan. C'est ma conviction profonde. Car pourquoi voudriez-vous que nos partenaires perdent confiance dans un système qui a assuré la paix depuis cinquante ans pour un système [l'Europe de la défense] qui n'existe pas encore ? »²

Le 11 mars 2008, le ministre des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, affronte une idée répandue au sujet des relations entre l'Union européenne et l'Otan : « [...] il n'y a pas compétition, mais au contraire complémentarité entre les deux structures. Comment pourrait-il en être autrement quand 21 des 26 alliés de l'Otan sont membres de l'Union et que 21 des 27 partenaires de l'Union européenne sont membres de l'Otan ? [...] La France étant l'un des principaux contributeurs aux opérations de l'Union européenne comme de l'Otan, elle a, plus que d'autres, intérêt à ce que les deux organisations travaillent mieux ensemble. »³

Le 3 avril 2008, à l'occasion du sommet de l'Otan à Bucarest, le président Nicolas Sarkozy confirme la nouvelle orientation de la politique française : « L'Alliance atlantique c'est notre alliance : la France est l'un de ses membres fondateurs et l'un de ses principaux contributeurs. [...] Nous avons besoin de l'Otan et d'une défense européenne. Nous avons besoin des États-Unis et les États-Unis ont besoin d'alliés forts. Cela ouvre la porte pour la France à une rénovation forte de ses relations avec l'Otan. »⁴

En attendant un retour effectif dans le commandement intégré de l'Otan, la France donne des gages. N. Sarkozy annonce l'envoi d'un bataillon supplémentaire dans l'est de l'Afghanistan et la participation pragmatique de la France à la défense antimissile que les États-Unis entendent déployer en Europe, *via* des bases prévues en République tchèque et en Pologne ou Lituanie. Un programme sur lequel Paris affichait précédemment des réserves.

1. Jean-François Poncet, Jean-Guy Branger et André Rouvière, « Les enjeux de l'évolution de l'OTAN », Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat, n° 405 (2006-2007), 19 juillet 2007.
2. Hervé Morin, « Discours à l'Université de la Défense à Toulouse », 11 septembre 2007, www.defense.gouv.fr
3. Bernard Kouchner, « Pour une défense européenne », *Le Monde*, 11 mars 2008.
4. Nicolas Sarkozy, « Intervention de M. le président de la République, sommet de l'Otan, Bucarest, jeudi 3 avril 2008 », www.elysee.fr

C. Quels débats ?

Alors que la posture héritée du général de Gaulle semblait un des fondamentaux de l'identité française, l'hypothèse d'un retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan ne suscite pas de polémique majeure. Bien sûr, nombre de militaires de haut rang sont réticents et le font savoir, parfois en signant des articles sous pseudonyme, mais le grand public ne donne pas l'impression de se sentir concerné. Certains experts français le regrettent même en privé, avançant que si l'affaire semble trop rapidement bouclée, Paris ne sera pas en position favorable pour négocier son changement de posture.

Voici, cependant, deux exemples de déclarations contradictoires, assez représentatives du champ stratégique français. En février 2008, le lieutenant-colonel de réserve Pierre Magnuszewski avance dans la revue *Défense nationale* que « L'intégration reste peu ou prou synonyme de subordination à une autorité étrangère [les États-Unis], en 2008 comme en 1966. Comment faire vivre une politique de défense européenne autonome lorsque toutes les forces militaires se trouveront sous commandement opérationnel (*Opcom*) du *Saceur*¹ ? [...] Il serait excessif de prétendre qu'une France qui reviendrait dans l'Otan irait à Canossa, mais il est urgent de ne pas se précipiter, et de bien réfléchir. »²

Le 11 avril 2008, la politologue Nicole Bacharan publie dans *Le Figaro* un article intitulé « Le "retour" de la France dans l'Otan signe la fin des hypocrisies ». Après les avoir énoncées, l'auteur conclut : « Reconnaissons-le : en absence d'une Europe de la défense, qu'il serait urgent de mettre en œuvre, la seule option réaliste qui s'offre à la France est de construire un atlantisme équilibré, dans lequel l'Europe, la France en tête, jouera un rôle de partenaire fiable et actif avec les grandes démocraties, dont les États-Unis. Il faut en finir avec les postures de matamores d'un autre temps et cet anti-américanisme hypocrite. La France ne doit pas feindre de se démarquer de l'Otan. Elle doit devenir l'un de ses leaders, et elle aura assurément plus d'influence en étant à l'intérieur. »³

Quoi qu'il en soit, le *Livre de blanc sur la politique de défense* (juin 2008), comme le *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France* (juillet 2008), invitent à une pleine participation de la France aux structures de l'Otan.

Quels en seront les résultats ? En septembre 2007, Laurent Zecchini écrit : « Paris pose d'ores et déjà deux conditions majeures. Un retour de la France dans la structure militaire intégrée de l'Alliance [Atlantique] ne peut s'envisager que parallèlement à des avancées substantielles de l'Europe de la défense. Et, deuxièmement, l'Otan doit entreprendre une profonde rénovation, qui passe par un nouveau concept stratégique. [...] Le raisonnement est le suivant : si la France cesse d'être un partenaire difficile, ses partenaires européens de l'Alliance cesseront peut-être de freiner les progrès de la défense européenne. »⁴ En juin 2008, le même auteur note : « Les progrès de l'Europe de la défense, qui étaient considérés ces derniers mois comme une condition à ce retour de la France, ne semblent plus posés en préalable. »⁵ Quant à la réforme de l'Otan, il s'agit d'un processus long et complexe,

1. SACEUR : *Supreme Allied Commander Europe*.

2. Pierre Magnuszewski, « L'Europe – et sa PÉSD – ou l'OTAN ? », *Défense nationale*, février 2008, p. 100 et 103.

3. Nicole Bacharan, « Le "retour" de la France dans l'Otan signe la fin des hypocrisies », *Le Figaro*, 11 avril 2008.

4. Laurent Zecchini, « La France envisage un retour complet dans l'OTAN », *Le Monde*, 13 septembre 2007.

5. Laurent Zecchini, « Nicolas Sarkozy défend le retour de la France dans la structure militaire de l'Otan », *Le Monde*, 18 juin 2008.

difficile à trancher avant que le nouveau président des États-Unis soit installé à la Maison-Blanche. Ancien ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine aurait préféré que les pays membres se mettent d'accord sur le fonctionnement, le rôle et les missions de l'Otan avant que la France ne renforce sa présence en Afghanistan¹, voire reviennent dans le commandement intégré².

Cependant, il y a loin entre l'approche théorique et la gestion pratique d'un dossier aussi délicat. Il faudra probablement du temps pour disposer des éléments nécessaires afin d'évaluer les résultats de la démarche engagée, pour la France comme pour l'Union européenne... et l'Otan. Certes, Paris et Washington ont semblé en phase à l'occasion des frappes en Libye (2011), de l'intervention au Mali pour stopper la descente des djihadistes vers la capitale Bamako (2013) et pour affirmer la nécessité de « punir » le dirigeant syrien Bachar Al-Assad d'avoir utilisé des armes chimiques contre son peuple (2013). En revanche, l'Union européenne paraît à chaque fois hésitante, voire divisée.

Le Premier secrétaire du Parti socialiste s'oppose au gouvernement à propos de l'Otan... puis le président Hollande prend acte

Le 8 avril 2008, le Parti socialiste pose une motion de censure à l'Assemblée nationale pour contester l'évolution de la posture française à l'égard de l'Otan. Elle recueille 227 voix alors que le seuil de la majorité se trouve à 288 voix. Compte tenu du rapport de force à l'Assemblée nationale, ce résultat était prévisible, mais il s'agissait probablement de prendre date... au risque d'être pris à contre-pied.

Le Premier secrétaire du Parti socialiste, François Hollande, déclare ainsi à l'Assemblée nationale : « Pourquoi mettre fin aujourd'hui à un choix stratégique décidé en 1966 par le Général de Gaulle et maintenu par tous les présidents de la République ? Quel contexte international oblige à une telle précipitation à rompre un consensus intérieur et une spécificité internationale ? Quels motifs justifient une telle confiance dans l'évolution de l'Otan, dans la politique américaine, alors que le président Bush est en fin de mandat et que nul ne sait quelle sera la ligne de conduite de son successeur ?

On nous dit que ce serait en échange de l'acceptation d'un pilier européen au sein de l'Otan, sans qu'aucune preuve ne nous soit apportée, sauf quelques mots dans un communiqué. **Cette décision est à la fois fâcheuse et inopportune. Elle est d'abord fâcheuse** pour les intérêts de la France dont le statut d'allié singulier des États-Unis est un marqueur de sa politique internationale. Votre Ministre de la Défense évoque, pour minimiser le retour, une décision de pur « symbole », au prétexte que la France est présente aujourd'hui dans l'ensemble des commandements sauf deux et en est le 3^e contributeur financier. C'est oublier qu'il y a des symboles qui fondent une politique et lui donnent son autorité. Et qu'il s'agit moins de participer à un comité de plus que de préserver la spécificité de la France sur la scène internationale. Pas seulement de la France, mais aussi de l'Europe.

Car, si notre pays renonçait ainsi à son autonomie de jugement au sein de l'Alliance, c'est l'ensemble de l'Europe qui se trouvera en situation d'alignement sur les États-Unis. [...] Ce retour vers l'Otan est non seulement contraire à nos intérêts et il est aussi contradictoire

1. Cf. Hubert Védrine, « Il faut d'abord préciser le rôle de l'Otan », *Le Figaro*, 2 avril 2008.

2. Cf. Hubert Védrine, *Rapport sur la France et la mondialisation*, 4 septembre 2007. En ligne sur le site www.elysee.fr

avec la stabilité du monde. Car, la décision du président de la République intervient au moment où l'Otan change d'identité. **C'est en ce sens qu'elle est inopportune.** »¹

Devenu président de la République au mois de mai 2012, François Hollande ne revient pourtant pas sur la présence de la France dans le commandement militaire intégré de l'Otan. La figure tutélaire d'Hubert Védrine – Conseiller diplomatique puis Secrétaire Général de l'Élysée à l'époque de François Mitterrand – justifie en novembre 2012 ce *statut quo* par un rapport² qui en déconseille la sortie. Certes, Hubert Védrine dresse un bilan « mitigé » du retour de la France dans le commandement militaire de l'Otan depuis trois ans, mais il considère qu'une nouvelle sortie n'est pas envisageable, parce qu'elle ne serait comprise par personne ni aux États-Unis ni en Europe, et ne donnerait à la France aucun nouveau levier d'influence, au contraire. La France doit retrouver une influence de premier plan dans l'Alliance atlantique, sous peine que les inconvénients liés à son retour dans le commandement de l'Otan ne l'emportent finalement. Enfin, cette politique d'influence facilitera les efforts de la France en faveur d'une Europe de la défense, espère-t-il, renouant avec une part des motivations du président Nicolas Sarkozy.

4. Vers une Europe plus puissante ?

Si le traité de Lisbonne devenait effectif, quelles seraient les avancées et les limites en matière de défense ? Après avoir apporté des réponses, il faudra s'interroger sur la nature des relations entre l'UE et l'Otan.

A. Le pouvoir de l'Europe communautaire accentué par le traité de Lisbonne...

Selon Pierre Saucedo³, qui propose une approche géopolitique du traité de Lisbonne, ce dernier procure dans une certaine mesure des moyens de puissance renforcés. D'abord avec de nouvelles capacités d'action sur la scène internationale, *via* une personnalité juridique propre, un président stable du Conseil européen et la personnalisation de la politique extérieure de l'Union européenne. Le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité bénéficie d'un service européen pour l'action extérieure, composé de fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des pays membres. Ce service peut s'appuyer sur le réseau des délégations de l'Union européenne dans le monde. Ces dispositions procurent un potentiel d'influence pour permettre à l'UE de devenir un acteur global à part entière dans le jeu mondial.

Ensuite, le traité de Lisbonne rend les institutions communautaires – Conseil des ministres, Commission, et Parlement – de plus en plus indépendantes des États membres.

1. Intervention de François Hollande à l'Assemblée nationale, motion de censure, mardi 8 avril 2008. <http://discours.parti-socialiste.fr/2008/04/08/intervention-de-francois-hollande-motion-de-censure-mardi-8-avril-2008>
2. Hubert Védrine, « Rapport sur les conséquences du retour de la France dans l'OTAN, sur la relation transatlantique et sur l'Europe de la défense », novembre 2012.
3. Saucedo, Pierre, « Quels peuvent être les effets du traité de Lisbonne sur la puissance de l'Union européenne ? », mars 2008, 32 p. Mémoire de géopolitique rédigé au Collège interarmées de défense sous la direction de Pierre Verluise. Compte tenu de sa date de rédaction, il n'intègre pas les concessions faites à Dublin pour permettre l'organisation d'un second référendum. Publié en 2009 sur le site www.diploweb.com

Cependant, les règles du traité de Nice doivent continuer à s'imposer au Conseil des ministres jusqu'en octobre 2014, avec la possibilité d'une prolongation « à la carte » jusqu'en mars 2017. Le système de double majorité¹ prévu par le traité de Lisbonne est supposé être plus efficace que celui de Nice, parce qu'il facilite la formation des majorités, donc la prise de décision. Au renforcement de l'efficacité du dispositif décisionnel s'ajoute une extension du vote à la majorité qualifiée à de nouveaux domaines. Pierre Saucedo observe que « La nature du Conseil se trouverait profondément modifiée par ces nouvelles dispositions. En votant à la majorité qualifiée, le Conseil deviendrait de moins en moins intergouvernemental et de plus en plus supranational. » Cependant, l'Europe de la défense continuerait à relever du champ de l'unanimité, ce qui laisse à chaque État une forme de « veto ».

Par ailleurs, la nouvelle Commission européenne devrait être plus resserrée à partir de 2014, afin de gagner en efficacité, mais cela reste suspendu aux aménagements consentis, notamment pour lever les réticences irlandaises. Enfin, le Parlement européen voit ses pouvoirs fortement accrus en matière législative, budgétaire et de contrôle politique.

Sans pouvoir encore parler d'État européen supranational, l'Union européenne du traité de Lisbonne augmente le pouvoir des instances communautaires, mais cela suffit-il à conduire vers une UE plus puissante ?

B ...mais aussi limité

La réponse à cette question demeure incertaine, car le traité de Lisbonne ne comble pas le déficit de sens de l'Union européenne, qui reste un projet de puissance à définir. Ce traité ne précise pas ce qu'est l'UE et quels sont ses objectifs stratégiques, même s'il resserre les liens UE-Otan.

À la lecture du traité, on ne sait si l'UE est une organisation régionale, une confédération, une fédération d'États-nations, un super-État ou une structure intermédiaire *sui generis*. L'indétermination fondamentale persiste. Les objectifs, pour leur part, restent définis en termes très généraux. Faute de définir une stratégie de puissance – mais est-ce le lieu ? – le traité dresse un catalogue de valeurs universelles : économie sociale de marché, lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, justice sociale, solidarité entre les générations, protection des droits de l'enfant, cohésion territoriale, promotion du progrès scientifique et technique... L'UE apparaît comme une puissance essentiellement normative, c'est-à-dire privilégiant l'extension de son influence par la norme et non par la force.

Quant aux frontières de l'UE, le traité de Lisbonne ne pose aucune limitation d'ordre géographique ou civilisationnel. Il se contente de rappeler le principe du respect des valeurs de l'UE par tout candidat à l'adhésion et les trois « critères de Copenhague » (1993)².

En matière d'Europe de la défense, le traité de Lisbonne apporte des changements... tout en resserrant le cadre d'origine. Les missions de la PESD – devenue PSDC – sont élargies. L'introduction d'une clause de solidarité entre les États membres et d'un devoir d'aide et d'assistance mutuelle pourrait contribuer au développement d'une solidarité européenne. En matière de défense, note de son côté Daniel Keohane, « Le changement le plus important est que le traité va faciliter une collaboration plus étroite des pays européens sur les questions militaires, en utilisant une procédure connue sous le terme de "coopération

1. Cf. Alexandre Duchesne et Véronique Méraud, « Un enjeu pour l'Union européenne : comment les questions démographiques interfèrent-elles dans les débats européens ? », *Population et Avenir*, n° 689, septembre-octobre 2008.

2. Cf. chapitre 5.

structurée permanente”. Les États membres qui répondent à un ensemble de critères basés sur les capacités pourront choisir de coopérer plus étroitement. »¹ En 2014, cette procédure reste sous-employée.

Pour autant, conclut P. Saucedo, « la PESD reste frappée par une limite congénitale. En effet, l'Otan demeure le cadre de référence de la défense européenne. Les dispositions inscrites dans le traité de Maastricht sont ainsi reprises dans le traité de Lisbonne : la PESD doit respecter les obligations découlant 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”². Cette obligation de conformité entre les engagements souscrits au titre de la PESD et ceux souscrits au titre de l'Otan apparaît comme un oxymore. On peut alors légitimement s'interroger sur le degré de dépendance que cette disposition fait peser sur la PESD. On touche là un point crucial. L'Union européenne se voit-elle comme une véritable puissance sur la scène mondiale ou comme un simple bloc de l'ensemble euro-atlantique ? [...] Cette dernière resterait dans un statut périphérique, sans réellement contester la position de centre tenu par les États-Unis au sein de l'ensemble euro-atlantique. »

Dans ce contexte, le suivi de l'évolution des relations UE-Otan s'impose plus que jamais.

C. UE-Otan : concurrence ou complémentarité ?

Sous l'angle du développement des capacités de défense, l'UE et l'Otan ont souvent été présentées comme concurrentes, notamment en France. Dès le mois de mars 2008, un commandant de l'armée de terre italienne, Michele Melchionna, avance pourtant que les deux organisations se dirigent « vers une complémentarité ». Il écrit : « N'oublions pas que l'UE a mis au point une conception globale de la sécurité qui comprend les aspects civils des opérations de maintien de la paix. Cette valeur ajoutée de l'UE par rapport au caractère surtout militaire de l'Otan démontre que les discours sur une concurrence entre les deux organisations sont fallacieux. Les allusions à une répartition des tâches entre la PESD, spécialisée dans le maintien de la paix, et l'Otan, axée sur les opérations d'imposition de la paix, seraient dans ce sens, aussi déplacées. En outre, d'après M. Missiroli [directeur d'études au Centre de politique européenne de Bruxelles], “l'idée de l'absence de concurrence demeure du fait que l'UE ne mène pas seulement des opérations militaires, mais qu'elle peut offrir ce *link* civilo-militaire, comme le montre encore plus son expérience dans la gestion d'activité post-conflit de ces dernières années”³.

En revanche, Pierre Conesa, ancien haut fonctionnaire français, développe un point de vue différent dans *Le Monde diplomatique* : « Bien sûr, les États-Unis ne sont pas une menace, mais un risque ! La France et l'Europe doivent s'interroger sur le projet diplomatique caché derrière l'appel à un rôle renforcé de l'Otan. [...] Pour jouer son rôle, l'Europe [communautaire] devrait se différencier [...] »⁴. Et d'appeler à une « modification sensible de son

1. Daniel Keohane, « 2008 : une année vitale pour la défense de l'UE », *La revue internationale et stratégique*, n° 69, printemps 2008, p. 130.
2. Le général Michel Fennebresque déclare à ce sujet le 27 novembre 2007 : « Ces derniers mots, qui avaient été ajoutés dans le projet de traité constitutionnel par la CIG de 2004, sont très restrictifs car, pris au pied de la lettre, ils pourraient interdire toute initiative européenne en matière de défense, toute action autonome de l'Union en ce domaine. » *Défense nationale*, février 2008, p. 71.
3. Michele Melchionna, « PESD-OTAN : quelles relations dans l'avenir ? », Collège interarmées de défense, mars 2008, p. 33-34. Mémoire rédigé sous la direction de Pierre Verluise.
4. Pierre Conesa, « Les États-Unis sont-ils une menace pour l'Europe ? », *Le Monde diplomatique*, avril 2008.

rapport à l'Otan », à des « stratégies de neutralisation » des populations dans les zones de conflits et à la création d'un « système d'évaluation des crises » indépendant.

Ancien représentant de la France à l'Otan (2001-2005), Benoît d'Aboville avance, au contraire, qu'« il existe toutes sortes de raisons évidentes pour que l'Otan et l'UE agissent ensemble et de manière complémentaire, chaque organisation respectant la spécificité et l'autonomie de l'autre. Les difficultés principales ne sont donc pas opérationnelles mais, là encore, politiques : la condition d'une relation sereine entre l'UE et l'Otan demeure la reconnaissance de l'égalité de responsabilité et de statut de l'UE dans la gestion de la relation transatlantique, y compris au niveau de la défense et de la sécurité. L'UE existe désormais comme acteur international et s'attend, par conséquent, à être reconnue comme interlocuteur par les États-Unis – “une puissance dans le monde” – sans que l'Otan puisse craindre d'en pâtir. Dans une nouvelle relation triangulaire Otan/UE/États-Unis, l'Alliance ne peut prétendre se situer à l'apex de ces derniers et avoir une prise exclusive sur la dimension de sécurité. De son côté, l'UE ne peut devenir l'équivalent d'une “agence civile” subordonnée à l'Otan, fournissant fonds et stratégie de sortie des crises sur demande – une forme de “Berlin plus” inversé, parfois évoqué. Elle doit pouvoir décider elle-même et gérer elle-même ses propres contributions : sur quelles bases pourrait-elle sinon accepter d'investir ressources et capital politique sur un théâtre où son rôle serait défini comme subordonné ? »¹ Encore faudrait-il que tous les pays membres de l'UE comme de l'Otan fassent les efforts budgétaires suffisants en matière de défense afin d'avoir les moyens d'une ambition à la hauteur des défis stratégiques.

Au mois de juin 2008, le *Livre blanc sur la défense* écarte toute divergence en arrêtant la nouvelle doctrine française quant aux relations entre l'UE et l'Otan. « Il n'y a pas concurrence entre l'Otan et l'Union européenne, mais complémentarité : nous avons besoin des deux pour faire face aux menaces et aux crises. » Dans ce contexte, le développement de la puissance de l'UE ne peut se faire qu'à l'intérieur d'une relation transatlantique rénovée.

Alors que depuis 2008 – par la voix de Victoria Nuland – s'affirme le soutien des autorités américaines au sujet des capacités de défense de l'Union européenne... 5 ans plus tard que s'est-il passé ? La crise financière – venue des États-Unis – est passée par là... Et les États ont dû se porter au secours des banques, puis des systèmes sociaux mis sous tension par la hausse du chômage et, parallèlement, prendre des décisions en vue de se désendetter. Résultat, la raréfaction des moyens financiers publics est venue s'ajouter à l'inclination réduite de la plupart des pays membres pour des engagements via l'UE en matière de défense. Dans ce contexte, le bénéfice que la France escomptait de son retour dans le commandement militaire intégré de l'Otan reste très limité.

Propositions de sujets

Les États-Unis sont-ils un pays européen ?

L'Europe de la défense et l'Otan : quels rapports ?

L'Europe de la défense : quel bilan ?

1. Benoît d'Aboville, « Les soixante ans de l'Otan : un point de vue européen », *Politique étrangère*, 1/2008, p. 103-104.

Bibliographie

- BISCOP Sven, « And what will Europe do ? The European Council and military strategy », *Security Brief*, Egmont Institute, May 2013.
- BISCOP Sven, WHITMAN Richard G. (ed.), *The Routledge Handbook of European Security*, London-New York, Routledge, 2013.
- HOWORTH Jolyon, « The EU as a global actor : Grand strategy for a global grand bargain ? », *Journal of Common Market Studies*, 48, 3, July 2010, p. 455-474.
- HOWORTH Jolyon, MENON Anand, « Still not pushing back. Why the European Union is not balancing the United States », *Journal of Conflict Resolution*, 53, 5, October 2009, p. 727-744.
- LEFÈVRE Maxime, « La politique étrangère et de sécurité commune : politique commune ou agrégat de diplomaties nationales », *Questions d'Europe*, n 299, Fondation Robert Schuman, 20 janvier 2014.
- LEFÈVRE Maxime, *La construction de l'Europe et l'avenir des nations*, Paris, Armand Colin, 2013.
- MÉRAND Frédéric, FOUCAULT Martial, IRONDELLE Bastien (ed.), *European Security since the Fall of the Berlin*, Toronto, University Of Toronto Press, 2011.
- NORHEIM-PARTINSEN Per M., *The European Union and Military Force : Governance and Strategy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- PETITEVILLE Franck, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale*, 4, 6, 2011, p. 95-112.
- STRACHAN Hew, « Les armées européennes ne peuvent-elles mener que des guerres limitées ? », *Politique étrangère*, 2, 2011, p. 305-317.
- WHITNEY Nick, « Quelle place pour la PSDC dans la politique étrangère de l'UE ? », *Policy Paper 64*. Notre Europe-Institut Jacques Delors, février 2013.

Pour citer cette publication: *To cite this version:*

Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre,
« Union européenne-Otan : quelles relations ? »,
dans : Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre,
Géopolitique de l'Europe,
Paris, Armand Colin/Sedes, 2014.

**Gérard-François Dumont
Pierre Verluise**

Géopolitique de l'Europe

**2^e édition entièrement
revue et mise à jour**


ARMAND COLIN  **SEDES**

ISBN 978-2-301-00419-2



Géopolitique de l'Europe

2^e édition

Gérard-François Dumont
Pierre Verluise

ARMAND COLIN



SEDES