

UE-OTAN-États-Unis : vers un « ménage à trois » vertueux

Léo MICHEL

*"There are many things that we would throw away
if we were not afraid that others might pick them up."*

Oscar Wilde

*"You can't always get what you want
But if you try sometimes
You might find
You get what you need."*

The Rolling Stones

Les Européens sont excusables lorsqu'ils demandent si les États-Unis soutiennent vraiment la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Depuis la création de l'OTAN en 1949, Washington a soufflé le chaud et le froid sur la prise de plus grandes responsabilités par ses alliés européens (et canadiens) en matière de sécurité collective et de réaction aux crises – ce fut encore le cas lors de l'engagement de l'OTAN au Kosovo en 1995. En outre, les administrations républicaines comme démocrates toujours ont considéré l'OTAN

Léo MICHEL est chercheur à l'*Institute for National Strategic Studies* de la *National Defense University* à Washington.

comme la pierre angulaire de l'engagement américain dans la sécurité européenne, et comme l'institution multilatérale privilégiée pour définir les politiques et les capacités de défense des Alliés.

MM. Chirac et Blair ont ainsi déclaré à Saint Malo en décembre 1998 que l'Union « *devait* avoir la capacité d'une action autonome, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens d'en décider la mobilisation et la volonté de le faire, de façon à répondre aux crises internationales ». La réponse initiale de Washington, toute contenue dans la fameuse maxime des « trois nons » du secrétaire d'État Albright – non au découplage de l'Europe des États-Unis, non à la duplication des structures ou des ressources de l'OTAN par l'UE, non à toute discrimination européenne contre les alliés atlantiques (comme la Turquie) – fut glaciale. Les souvenirs vivides des désaccords européens et atlantiques à propos de la Yougoslavie dans les années 1990, ajoutés à une inquiétude grandissante quant à la situation au Kosovo, y furent sûrement pour quelque chose. L'UE serait-elle capable, se demandaient certains aux États-Unis, « *d'éteindre les feux dans son arrière-cour* » ou, pour faire court, se perdrait-elle en palabres et en commissions sans plus agir ?

Plus généralement, certains responsables américains s'interrogeaient sur une possible migration des consultations et décisions clé sur les affaires de sécurité de l'OTAN, où les atouts politiques et militaires des États-Unis leur assurent un rôle prépondérant dans les choix et opérations de l'Alliance, vers l'UE, où ils n'ont aucune voix. En somme, peut-être le mot de Wilde reflète-t-il le dilemme américain : tout en s'efforçant de convaincre les Européens de faire et de dépenser plus pour leur propre défense, les États-Unis ont semblé se défier parfois du « *oui* » de leurs alliés, craignant de voir se réduire leur influence. Sous l'effet du temps et de l'expérience, un changement sensible s'est opéré : les pays concernés appréhendent mieux aujourd'hui les forces et les faiblesses – réelles et potentielles – de l'OTAN, de l'UE, des opérations bilatérales et autres « *coalitions volontaires* ». Étant donné la complexité des questions de sécurité internationale après le 11/9, n'est-il donc pas temps de réfléchir de façon à la fois plus ambitieuse et plus pratique à un « *ménage à trois* » vertueux entre l'UE, les États-Unis et l'OTAN ?

L'analogie peut certes paraître improbable à première vue, les trois protagonistes étant chacun si unique et dissemblable ; d'un côté une superpuissance, de l'autre une union complexe faite d'institutions supranationales et intergouvernementales, et entre les deux une alliance politico-militaire d'États souverains (qui inclut ladite superpuissance). Mais c'est que les trois sont en même temps les composantes d'une communauté euro-atlantique de valeurs et d'intérêts partagés faisant face à des défis communs.

L'ÉVOLUTION DE L'APPROCHE AMÉRICAINE

Les premières touches de ce concept de « ménage à trois » sont apparues là où beaucoup d'Européens ne l'auraient pas attendu : le Pentagone. Si l'UE pouvait stimuler les efforts européens vers des capacités militaires accrues mobilisables par l'Alliance, pourquoi ne pas tenter cette option ?, considérèrent les responsables de la Défense. L'hostilité du secrétaire Albright donna lieu à un recentrage de la politique américaine par le secrétaire à la Défense William Cohen, lors de son discours devant ses pairs de l'Alliance en octobre 2000 : *« Tout d'abord, nous devons élaborer une vision plus claire et, pour dire les choses, plus positive des relations UE-OTAN. Pour ma part, je suis convaincu qu'une coopération étroite, transparente et cohérente s'avérera dans l'intérêt des Alliés et des membres de l'UE actuels et futurs, et renforcera notre vision globale de la communauté euro-atlantique dans tous ses aspects politiques, économiques, sociaux et de sécurité. Ensuite, nous devons nous assurer que l'Alliance et l'UE disposent des capacités militaires nécessaires à leurs missions respectives. Chacune doit évaluer précisément ses besoins sur la base d'une analyse objective des menaces, identifier les domaines où ces capacités sont insuffisantes, s'entendre pour les pallier, et trouver les ressources nécessaires. »*

En dépit du changement d'administration en janvier 2001 et de l'inévitable révision des politiques en cours par les équipes du nouveau président, il n'y a pas eu de retournement majeur de la vision à long terme du secrétaire Cohen. En outre, après le 11/9, la PESD fut loin d'être une priorité pour l'Administration Bush. Les efforts américains en faveur d'une relation OTAN-UE efficace ne s'interrompirent pas pour

autant. Ainsi furent établis en 2003 les arrangements « Berlin Plus », qui gèrent les mécanismes de consultation et de coopération dans des domaines tels que la planification opérationnelle et de défense, les commandements et l'accès de l'UE aux actifs et capacités communs de l'Alliance.

« PARTENARIAT STRATÉGIQUE » :
RETOUR AUX PRINCIPES D'ORIGINE

Bien que l'UE et l'OTAN aient annoncé leur partenariat stratégique en décembre 2002, les étapes vers cet objectif n'ont pas été particulièrement concrètes jusqu'ici, une déception compte tenu des arguments forts avancés en faveur d'une coopération étroite sur la base des trois points suivants :

- *Stratégie* : 19 des 25 membres de l'UE sont des alliés de l'OTAN et quatre sont membres actifs du Partenariat pour la Paix, très lié à l'Alliance en termes de planification et de coopération politico-militaire. Logiquement, ces 23 pays-membres ne devraient pas faire montre de schizophrénie, adoptant des visions différentes de leur sécurité nationale selon qu'ils l'analysent à travers un prisme otanien ou européen. Au plan stratégique, l'on détecte en effet une large convergence de vue sur les menaces à la sécurité de la communauté euro-atlantique. La Stratégie de sécurité européenne de décembre 2003 établit cinq menaces clé : le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive, les conflits régionaux, les États faillis et le crime organisé. À l'exception du dernier point, l'analyse de l'OTAN est essentiellement la même. La Stratégie européenne met l'accent sur les outils non-militaires de prévention des crises sans pour autant adopter une posture pacifiste. Les déclarations de l'OTAN reconnaissent aussi l'utilité de telles ressources pour faire face aux menaces du XXI^e siècle.
- *Capacités* : chacun des 23 alliés de l'UE dispose d'un ensemble de forces militaires et d'un budget de défense propres qui doivent répondre à des tâches nationales mais aussi à de possibles missions sous la bannière de l'UE, de l'OTAN, des Nations-Unies ou d'une « coalition volontaire ». Dans l'état actuel des forces européennes et

devant les prévisions, et compte tenu des exigences croissantes de leur engagement dans des opérations de maintien de la paix ou de gestion des crises, il y a urgence à éviter toute duplication. S'agissant de doctrine, de formation et d'interopérabilité des équipements, les commandants militaires européens savent que toute incohérence dans les pratiques accroîtrait les risques inhérents aux opérations militaires.

- *Opérations* : les forces européennes sont de plus en plus engagées dans des opérations communes. « Berlin Plus » fut appliqué pour la transition d'une présence sous égide OTAN vers un égide UE en Macédoine au début de 2003. Quelques mois plus tard, l'ISAF en Afghanistan passait d'une coalition ad hoc sous mandat onusien à une force de l'OTAN basée à Kaboul, puis commença, fin 2003, à étendre ses opérations au-delà de Kaboul vers le nord et l'est. Aujourd'hui au printemps 2006, elle passe de 8000 à 12000 hommes pour faire face à de nouvelles responsabilités dans le sud (aux côtés de 18000 soldats américains de l'opération Liberté Immuable dans l'est afghan). Fin 2004, l'OTAN a transféré à Althea, force européenne de 7000 hommes, une mission de maintien de la paix de neuf ans en Bosnie sur la base des accords « Berlin Plus » (beaucoup de soldats ayant simplement échangé leurs insignes), retenant un modeste QG à Sarajevo destiné à faciliter la coopération avec Althea et assister les autorités bosniaques dans les réformes de leur Défense nationale. Les opérations militaires n'étant pas toujours aussi prévisibles, d'autres scénarios doivent être imaginés ; par exemple, il se pourrait un jour qu'une intervention initiée par une force européenne autonome aie besoin d'un appui otanien.

UNE TRANSFORMATION EN COURS

La situation actuelle des relations UE-OTAN est plutôt positive. Il s'agit, comme l'indique le discours officiel, de « coopération, non de compétition ». L'institution politique de l'Alliance, le Conseil de l'Atlantique Nord, se réunit régulièrement avec son équivalent européen, le Comité politique et de sécurité. Bien que leur ordre du jour soit limité à la Bosnie -

et ce pour des raisons compliquées liées à la Turquie, Chypre, Malte et diverses interprétations de « Berlin Plus » – un dialogue informel s'est établi dans deux réunions à 32 (ministres des Affaires étrangères des membres de l'UE et de l'OTAN) dans la seconde moitié de 2005. Les mêmes rencontres ont lieu entre le comité militaire de l'OTAN et l'institution européenne équivalente, plusieurs représentants militaires européens ayant une « double casquette ». Fin 2005, après plus d'un an de pourparlers, les organisations se sont entendues pour établir des cellules de liaison au sein de leurs états-majors respectifs. Enfin, la coopération UE-OTAN en Bosnie est réputée se dérouler dans de bonnes conditions.

Il reste cependant de nombreux dysfonctionnements de la relation à plusieurs niveaux. La coopération est marginale en matière de capacité de développement, et l'esprit de concurrence refait surface dès que l'on regarde au-delà de la Bosnie. Au Darfour, où le secrétaire général de l'ONU et le président de l'Union africaine (UA) avaient demandé à l'UE et à l'OTAN d'intervenir pour soutenir les forces de l'UA dans le maintien d'un fragile cessez-le-feu, *Le Figaro* avait fait état de déclarations de responsables européens considérant que « l'UE, étant sur les lieux (NDLR: à Darfour) depuis six mois de façon discrète, n'a pas envie de voir l'OTAN, nouveau venu dans la région, lui voler la vedette ». Un compromis fut heureusement trouvé pour une double intervention: l'OTAN assura le transport aérien des 4000 hommes de l'UA et une assistance au QG de l'UA en Éthiopie, l'UE fournissant un soutien logistique et de personnel et des facilités plus modestes de transport. La Maison-Blanche fait état de son souhait exprimé à la France que « l'OTAN soit plus activement engagé dans une réponse internationale solide à cette crise ». L'avenir de l'UA au Darfour est incertain, la perspective d'une force onusienne se renforçant toujours plus. Il reste toutefois plausible qu'un appui UE ou OTAN à une tierce partie ailleurs en Afrique soit nécessaire un jour ; c'est pourquoi traiter l'Afrique comme une *chasse gardée* de l'une ou l'autre organisation n'aide sûrement pas.

Un autre exemple de dysfonctionnement est survenu en janvier 2006. La France aurait bloqué une rencontre informelle entre le Conseil de l'Atlantique Nord et le Comité politique et de sécurité sur le terrorisme. « *Nous ne voulons pas*

que l'OTAN mette son nez partout et impose son ordre du jour à l'UE » aurait remarqué un diplomate français selon *Le Figaro*. Peut-être le ménage à trois n'est-il, après tout, pas pour demain...

OBSTACLES ET ESPOIRS

Plusieurs raisons rendent un tel concept difficile. L'OTAN et l'UE sont différentes dans leurs structures, leurs procédures et leurs ambitions. L'OTAN ne vise pas à l'« union toujours plus étroite » qui guide l'UE, elle se concentre sur des affaires politico-militaires qui voient ses membres faire valoir avec particulièrement de force leur souveraineté dès lors qu'il s'agit d'envoyer leurs hommes au combat. L'UE couvre une vaste série de domaines, économique, monétaire, social, juridique et politique, et une constellation d'institutions qui n'ont pas d'équivalent à l'OTAN. Au sein de la machine européenne, la PESD n'est pas nécessairement la priorité des États-membres, dont beaucoup sont très réticents à attribuer tout fonction de sécurité collective à l'Union, et elle ne représente pas une part importante du budget européen.

Un autre facteur est le fait que l'UE comme l'OTAN traversent une difficile période de transformation. Leurs élargissements respectifs ont apporté un nouveau potentiel mais aussi des complications nouvelles au plan de la cohérence stratégique, de la prise de décision et des ressources. Les Alliés ne se sont pas encore faits à l'idée que la mission de sécurité collective de l'OTAN dépasse désormais la défense territoriale en Europe. Bien qu'elle reste présente dans les Balkans, spécialement au Kosovo, l'Alliance a entrepris de nouvelles missions depuis le 11/9, aux États-Unis, en Méditerranée, en Afghanistan, en Irak, au Darfour, etc. Le coût de ces missions est élevé et ne diminue pas, mais il est toujours équitablement partagé, ce qui est vrai aussi des risques. Pour autant, malgré les promesses répétées des responsables politiques, le développement des capacités européennes de défense est lent et inégal. En outre, le rôle exact de l'OTAN comme « premier forum » de la coopération transatlantique, ainsi que défini par la chancelière Merkel, doit encore être mis au point, tandis que les États-Unis ont déjà, au cours de l'année passée, cherché à élargir les consultations stratégiques au sein de

l'Alliance au-delà d'une approche logistique de « boîte à outils » qui avait consterné leurs plus proches alliés. Tels sont les sujets que l'OTAN devra traiter cette année au sommet de Riga

De son côté, l'UE fait face à des difficultés. Le rejet du traité constitutionnel ne signe certes pas l'arrêt de la PESD, dont les objectifs essentiels, les structures et les procédures proviennent du Traité sur l'Union européenne et des accords subséquents comme « Berlin Plus » ou la création de l'Agence européenne de défense. Néanmoins, un faisceau de facteurs (lent essor des capacités de défense, engagement de forces européennes dans des opérations comme la coûteuse intervention française en Côte d'Ivoire ou des opérations menées par l'OTAN) et les préoccupations économiques, sociales et politiques européennes semblent causer des résistances à s'engager dans d'ambitieuses missions militaires, en particulier celles à risque, même si l'UE reste un acteur important avec des missions sous les auspices de la PESD, y compris à vocation civile – à Aceh en Indonésie, à Rafah, point de passage entre l'Égypte et Gaza, avec la formation de forces armées et de police africaines, ou encore en Géorgie et en Irak.

Dans tout ménage à trois, les relations entre les États-Unis et l'UE seront clé, et sur ce point les perspectives sont encourageantes. Au début de 2004, l'administration Bush a clairement exprimé sa volonté d'élargir et d'approfondir cette relation. C'est pourquoi, après sa rencontre avec les Alliés au QG de l'OTAN en février 2005, M. Bush s'est rendu au siège de l'Union à Bruxelles pour retrouver le Conseil européen et son président ainsi que le président de la Commission. Jusque là, la plupart des sommets euro-américains avaient été assez ternes, dominés par des échanges sur les affaires commerciales et sans discussion sur les problèmes stratégiques pressants. L'ordre du jour américain fut cette fois très large : faire de l'UE un partenaire plus proche et plus effectif dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération, la stabilisation des États affaiblis ou faillis, et la promotion de la démocratie.

Pourquoi un tel changement ? Peut-être parce que les États-Unis, l'OTAN et l'UE, en dépit des différends transatlantiques et européens sur la guerre d'Irak, ont accumulé plus d'expériences communes dans l'amélioration des conditions

de paix et de stabilité. En plus de leur coopération en Bosnie, au Kosovo et en Macédoine, le trio a soutenu les élections présidentielles et parlementaires en Afghanistan en 2004-05, il joue un rôle complémentaire pour favoriser la démocratie ukrainienne et est impliqué à des degrés divers pour la réforme au Caucase et au grand Moyen-Orient. Enfin, face à l'Iran, une coopération américaine plus étroite fut possible avec le trio européen dès lors que Washington fut convaincu de la détermination française, allemande et britannique à résister aux ambitions nucléaires de Téhéran.

Il serait toutefois prématuré de crier victoire. Le dossier iranien n'est pas clos et d'autres sujets de contentieux, notamment la gestion des détenus par les forces américaines et les possibles décisions européennes sur les ventes de matériel militaire à la Chine populaire, pourraient encore générer des turbulences dans les rapports euro-américains.

LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Pour que progresse ce ménage à trois, quelques étapes sont encore nécessaires. Les dirigeants européens sont toujours à la recherche d'actions ou de positions américaines manifestant le soutien des États-Unis à une Europe plus intégrée avec des responsabilités dans la sécurité mondiale plus importantes. Ces dernières années, même les plus atlantistes en Europe se sont demandés à voix haute si les États-Unis espéraient tenir les ambitions européennes en échec en jouant les Européens les uns contre les autres. Aucun d'eux ne veut être manipulé ou forcé de « choisir » entre l'OTAN et l'UE. Si les États-Unis s'opposent à une politique européenne en particulier, mieux vaut le faire avec des arguments solides, sans paraître rabaisser l'Union en tant qu'institution ; les nouveaux États-membres ont autant d'*amour propre* que les Six fondateurs.

L'an dernier, le sous-secrétaire d'État Burns accepta la suggestion de Javier Solana d'élever le niveau du groupe de contact États-Unis-UE, forum de dialogue réunissant de hauts responsables publics sur des sujets politiques et stratégiques. C'est là une bonne initiative. Le gouvernement américain gagnerait quant à lui à revoir son organisation – ministères et agences à Washington, représentations nationales en Europe,

près l'OTAN et l'Union – pour mieux traiter de problématique transatlantiques de sécurité et de terrorisme qui se recoupen de plus en plus et ne sauraient être compartimentées.

Les États-Unis ont des inquiétudes légitimes. Les Européens construiront-ils les capacités militaires interopérables et de gestion de crise civile nécessaires pour faire face aux menaces nouvelles ? Agiront-ils, au sein de l'Alliance dans des « coalitions volontaires » ou sous un drapeau européen, après que les voies économiques et diplomatiques auront été épuisées ? Les Européens ont fait preuve de résolution dans les Balkans et en Afghanistan, mais ces défis ne sont pas encore résolus, et l'ombre de l'Irak, où la présence européenne a été inégale et s'est récemment rétrécie, plane encore sur l'ordre du jour international. Si une étroite coopération trilatérale OTAN-UE-États-Unis est acceptée dans les mots, le sera-t-elle en pratique ?

FRENCH CONNECTION

Les réponses à ces questions dépendront en partie des futures relations entre la France et les États-Unis, où règne un certain paradoxe. D'un côté, ces pays maintiennent une coopération exemplaire, des renseignements et de la police anti-terroristes au combat contre les vestiges talibans et d'Al-Qaïda en Afghanistan, en passant par le Liban. Selon l'éditorialiste du *Washington Post* David Ignatius, Maurice Gourdault-Montagne, le conseiller diplomatique du Président Chirac, est devenu un visiteur régulier de Stephen Hadley, le conseiller à la Sécurité nationale. Liban, Syrie et Iran figurent en tête de leurs discussions. En même temps, Paris et Washington s'opposent souvent sur la direction que doivent prendre l'OTAN et ses rapports avec l'UE.¹ En d'autres termes, beaucoup aux États-Unis, et parmi les alliés européens de la France, voient Paris comme jouant systématiquement contre un rapprochement effectif entre l'OTAN et l'UE. Il n'est peut-être pas politiquement correct pour les dirigeants français de promouvoir l'UE comme un *contrepoids* aux États-Unis – notion rejetée explicitement par la chancelière allemande et

1. *Bush's New Ally: France?* par David Ignatius. *Washington Post*. 1^{er} février 2006.

le Premier britannique – mais pour les spécialistes américains des affaires européennes, la *multipolarité*, terme de choix français, paraît bien synonyme de *contrepois* par son sens et ses implications. Le secrétaire d'État Rice aurait récemment remarqué que « *les relations franco-américaines sont meilleures en pratique qu'en théorie* ». Il serait avisé de déclarer une trêve des discussions théoriques et de s'atteler aux choses concrètes dans la relation États-Unis-OTAN-UE. L'approche de nos officiers pourraient ici fournir un exemple à suivre.

Dans la foulée de la visite à Washington du chef d'État-major des armées, le général Bentegeat, en septembre 2005, plusieurs hauts officiers supérieurs français ont traversé l'Atlantique. En l'espace d'une semaine à la fin de janvier 2006, un amiral et trois généraux sont passés par Washington. Deux thèmes ont dominé les discussions :

- l'interopérabilité: les armées françaises et américaines coopèrent ensemble et avec d'autres forces, en Europe et au-dehors. Pour se faire, il leur faut communiquer, échanger des informations, s'offrir un soutien mutuel et, où nécessaire, combattre côte à côte. Cette interopérabilité requiert une coopération à tous niveaux, doctrine, planification, technologie, équipement et formation, sans abandon de souveraineté, les autorités politiques décidant seules de la mobilisation des forces militaires. Elle est cependant une condition préalable essentielle à une coopération effective, si une décision politique doit intervenir en ce sens.
- la coopération civilo-militaire : dans virtuellement toutes les missions de gestion des crises et de maintien de la paix aujourd'hui et demain, nos armées ne sont ni ne seront seules sur les théâtres d'opération. Elles doivent dans pratiquement tous les cas travailler étroitement avec des agences civiles, gouvernementales ou non, pour prévenir des conflits, stabiliser une situation ou reconstruire. Cela est vrai de toute opération conduite par l'OTAN ou l'UE ou par une coalition, même si les outils utilisés varient d'un cas à l'autre.

À bien des égards, les officiers français et américains semblent se rapprocher sur ces points. Divers documents stratégiques clé du Pentagone parus l'an dernier pointent ainsi vers

le besoin de coopérer avec des alliés et partenaires dans le cadre d'opérations militaires.²

Si les principes de l'interopérabilité et de la coopération civilo-militaire étaient mieux acceptés par tous comme applicables au trio États-Unis-OTAN-UE, un grand pas serait fait vers une coopération effective. Les tensions resteraient inévitables, tant des calculs politiques différents viendraient à intervenir dans telle ou telle circonstance. Mais avec les outils nécessaires en place, si la volonté politique existe, cette coopération pourrait vite progresser. Ça ne ferait pas un parfait « ménage à trois », mais c'est là que la formule des Rolling stones prend son sens... : « *On n'a pas toujours ce qu'on veut, mais en essayant, on trouve parfois ce dont on a besoin* ».

2. Une directive du Pentagone de novembre 2005 établit que « *les opérations de stabilité sont une mission militaire américaine centrale que le ministère ... doit se préparer à conduire et soutenir. Elles [ces missions] doivent recevoir une priorité comparable aux opérations de combat* ».