

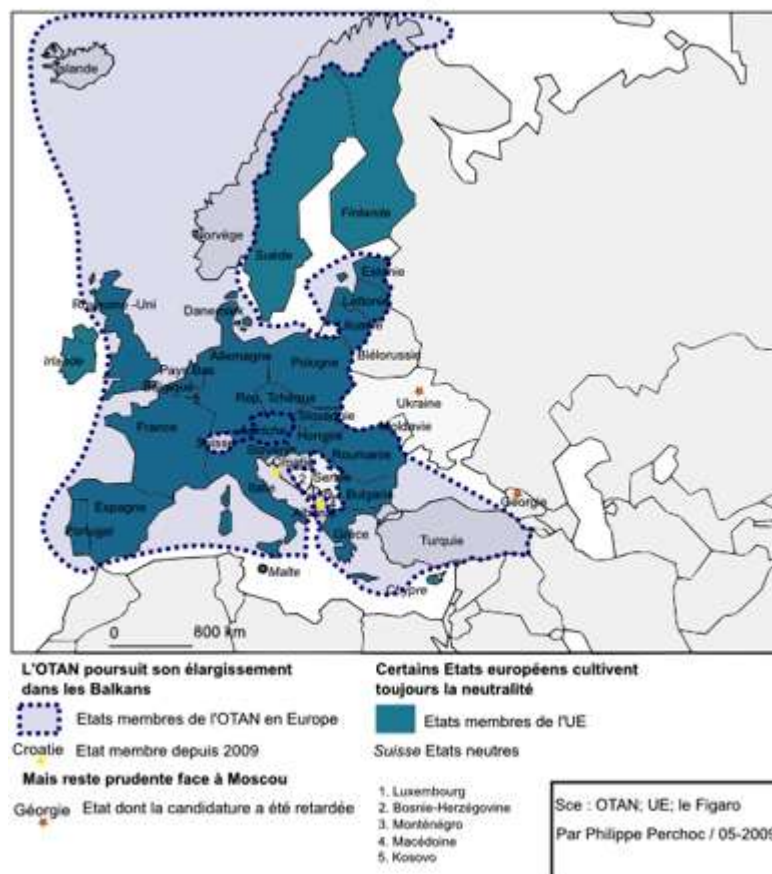
La sécurité européenne : OTAN et/ou PESD ?

Écrit par Camille Lepinay | 21-09-2009

Le 4 avril 2009, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a fêté son 60e anniversaire à Strasbourg-Kehl, témoignant ainsi de sa pérennité au-delà de la Guerre froide. En mars 2009, le retour de la France dans l'OTAN, ou plutôt dans le commandement intégré de l'OTAN, témoigne de l'intérêt de cette alliance et organisation de défense collective pour un pays européen qui a pourtant promu « l'Europe de la défense ». Les pays d'Europe centrale et orientale ont pour la plupart adhéré à l'OTAN avant l'Union européenne (UE), cette dernière était plutôt vue comme chargée d'assurer leur prospérité. L'Europe a-t-elle toujours besoin de l'OTAN pour assurer sa sécurité ?

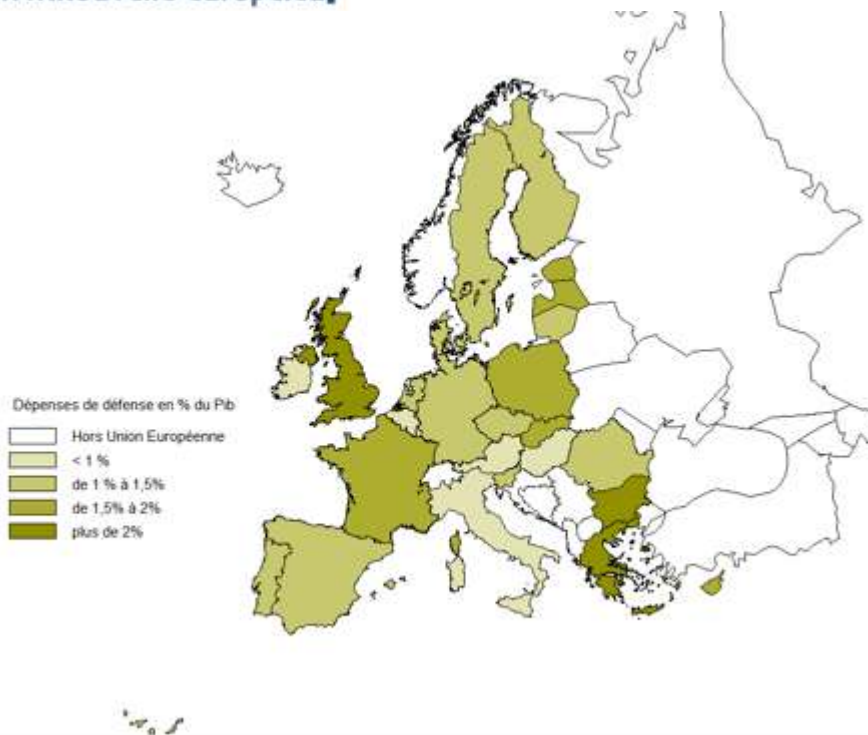
De façon préliminaire, on peut remarquer à l'aide d'une carte que si 21 des États membres de l'UE sont membres de l'OTAN, 6 ne le sont pas (Irlande, Autriche, Finlande, Suède, Malte, Chypre), tandis que 5 pays du continent européen sont membres de l'OTAN sans être membres de l'UE (Norvège, Islande, Turquie, Croatie, Albanie). Au total l'OTAN comprend 26 États européens (en comptant la Turquie).

L'OTAN en Europe en 2009



De la nécessité de l'OTAN

Répondre à la question exige de s'accorder sur une définition du terme « sécurité ». La conception traditionnelle de la sécurité surtout « nationale » renvoie essentiellement à la défense militaire du territoire. Dans ce sens, l'OTAN paraît encore nécessaire à la sécurité européenne. L'argument en faveur de l'OTAN est le constat des lacunes européennes, explicites lors des guerres en Bosnie et au Kosovo. Même si les Européens ont essayé d'en tirer les leçons, les budgets consacrés à la défense ont diminué. Selon les chiffres d'une étude de la Fondation Robert Schuman, la moyenne européenne des dépenses militaires est de 1,07% du PIB en 2007 contre 3,7% aux États-Unis, et cette dépense est très concentrée, le Royaume-Uni et la France en assurant 40%. Cette moyenne cache des disparités importantes, notamment du fait de la présence d'États membres neutres.



Quoi qu'il en soit, l'écart est particulièrement important avec les États-Unis en termes d'équipements militaires et de recherche et développement. Sur près de 2 millions de soldats européens, soit plus que de soldats américains, seuls 20% peuvent être déployés en théorie et à peine 3% sont actuellement engagés dans des opérations nationales, de l'UE, de l'OTAN ou de l'ONU. À titre de comparaison, la force armée de l'OTAN en Afghanistan compte un peu plus de 100 000 hommes ; et sur les quelques 1,412 millions de soldats américains actifs en mars 2009 (soit moins que le total européen), quelques 293 701 sont déployés à l'étranger soit 20,8%. Ainsi, il n'y a pas « une armée européenne » et la coordination entre forces européennes est parfois difficile. Dans ce contexte, les pays européens ont un déficit de crédibilité pour assurer leur propre sécurité. De fait, l'OTAN, et derrière les États-Unis, a servi de « parapluie militaire » aux Européens pendant la Guerre froide, pour sous-investir dans leur défense, et « *les Européens ne se vivent pas [...] comme les garants ultimes de leurs sécurité* », comme l'écrit Zaki Laïdi.

La fin de la Guerre froide n'a pourtant pas conduit à la fin de l'OTAN qui a réussi à s'y adapter. L'idée fut de faire de l'OTAN une organisation non seulement de défense collective mais aussi de sécurité collective, empêchant les conflits entre ses membres. Les élargissements à l'Est de l'OTAN en 1999, 2002, et 2009 peuvent ainsi s'expliquer par la volonté d'étendre la « bulle » de sécurité à une périphérie potentiellement instable. Ayant acquis une nouvelle fonction politique de stabilisation, l'OTAN a également étendu ses activités à des missions de stabilisation et de consolidation de la démocratie, comme à travers les « Partenariats pour la Paix » avec ses voisins. C'est aussi à ce titre que l'OTAN est intervenue pour la première fois « hors zone » en Afghanistan.

De fait, pour de nombreux pays, la défense européenne ne peut passer que par l'OTAN. Le soutien à l'OTAN est particulièrement important chez les Pays d'Europe Centrale et Orientale. Lors des commémorations du début de la Seconde Guerre mondiale le 1^{er} septembre 2009 à Westerplatte en Pologne, le Président polonais a cité l'OTAN avant l'UE comme « exportateur » de stabilité et de « liberté ». L'OTAN est surtout vue à l'Est de l'Europe comme la meilleure protection contre la Russie ; effectivement, dans l'hypothèse d'une attaque russe, c'est l'OTAN qui serait en mesure de défendre les États baltes par exemple et non l'UE. Plus prosaïquement, malgré les engagements pris d'augmenter leurs capacités militaires, les nouveaux adhérents à l'OTAN ont aussi joué les « passagers clandestins » pour sous-investir dans leur défense. Aussi historiquement très fort est l'attachement britannique à ce que la défense européenne passe par l'OTAN. D'ailleurs, les Américains ont reconnu l'existence d'une Identité européenne de Sécurité et de Défense (IESD) au sein de l'OTAN par les accords de Berlin en 1996, et les accords de « Berlin+ » permettent à l'Europe d'utiliser les moyens militaires de l'OTAN pour gérer des crises dans lesquelles l'OTAN n'est pas impliquée. L'UE est ainsi dépendante



structurellement de l'OTAN, d'autant qu'elle ne possède pas encore de structures de commandement et de planification propres.

De l'intérêt de la PESD

Pour autant, les États européens ont tenté de développer une alternative pour assurer leur propre sécurité. La construction progressive de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD) n'a pu se faire que par la convergence des intérêts des États membres, français, britanniques et allemands essentiellement, la Déclaration de St Malo en 1998 entre la France et le Royaume-Uni marquant un tournant. Déjà, le Traité de Maastricht inclut dans la définition de la Politique étrangère et de Sécurité commune « *la définition progressive d'une politique de défense commune* » (article 17 TUE). Plus récemment, les modifications apportées par le Traité de Lisbonne sont substantielles. Mais outre la mise en place d'un cadre institutionnel, entre 2002 et 2009, l'UE a mené 23 missions au titre de la PESD, dont six opérations militaires significatives, sur plusieurs continents, la plus récente étant EUNAVFOR Atalanta pour lutter contre les pirates au large de la Somalie. Ces missions viennent parfois en appui de missions de l'ONU ou de l'OTAN ou sont engagées de manière autonome. De plus, des engagements ont été pris pour améliorer les capacités militaires, engagements renouvelés en décembre 2008.

En outre, l'UE s'appuie sur une conception plus large de sa sécurité. En effet, alors qu'elle était traditionnellement définie en terme de défense militaire du territoire, la sécurité est définie de plus en plus dans une approche plus large comme l'ensemble des domaines de la vie politique et sociétale qui garantissent la santé et la survie d'une société donnée et non seulement d'un État, comme la définit Franz Kernic. Le terme de « Politique européenne de Sécurité et de Défense commune (PESD) » met bien en évidence la distinction entre sécurité et défense. L'approche compréhensive est surtout visible dans la Stratégie européenne de Sécurité de 2003, et le rapport de 2008 sur sa mise en œuvre. Si plusieurs menaces soulignées (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des États, criminalité organisée) sont classiques, la stratégie européenne met en avant des défis plus globaux posés par la pauvreté, les migrations, et en 2008, la sécurité énergétique et le changement climatique. Cette approche mêle aussi de plus en plus la dimension extérieure et intérieure de la sécurité. Refusant la logique « ami/ennemi », l'UE se veut « sûre dans un monde meilleur ». De plus, l'UE met l'accent sur une méthode de prévention et de gestion des conflits fondée sur la coordination d'instruments civils et militaires. Fondé uniquement sur des instruments civils, l'élargissement peut d'ailleurs être considéré comme le meilleur outil européen pour assurer la sécurité de sa périphérie, notamment dans les Balkans, en obligeant les pays candidats au règlement pacifique des conflits avec leurs voisins. Le défi de l'UE est désormais d'inventer une Politique de Voisinage crédible, en l'absence de promesse d'adhésion.

Dans cette nouvelle acception de la sécurité européenne, l'OTAN a une valeur ajoutée plus faible et pourrait même être préjudiciable à la sécurité européenne, en particulier face à la Russie. Celle-ci se sent menacée par l'élargissement oriental de l'OTAN et par la volonté américaine d'installer des missiles antibalistiques en Europe centrale. Pourtant la stabilité de la périphérie européenne est essentielle à la sécurité européenne. Une relation plus apaisée avec la Russie paraît indispensable, en particulier pour assurer la sécurité énergétique européenne. Le Président russe Medvedev a d'ailleurs proposé en 2008 un nouveau traité de sécurité européenne. De plus, de la Cour pénale internationale à la guerre en Irak, plusieurs événements ont révélé les divergences d'intérêts et plus largement de préférences entre les États-Unis et l'Europe, notamment concernant la gouvernance mondiale.

Concurrence, complémentarité et coopération

Pour dépasser l'opposition entre OTAN et PESD vus de façon antinomique, il serait envisageable de les voir comme complémentaires. Ainsi, Laurent Scheeck propose de remplacer les 3 « D », conditions énoncées par Madeleine Albright pour la PESD (ni Découplage, ni Duplication, ni Discrimination) par une approche plus positive des 3 « C » : Concurrence, Complémentarité et Coopération. La concurrence est inévitable pour les zones d'intervention de deux organisations en quête de visibilité, mais également parce que les capacités militaires limitées des États membres des deux organisations ne sont pas mobilisables à l'infini.

Mais, sous l'angle de la complémentarité, le développement de la PESD, notamment le développement de capacités européennes, pourrait aussi bénéficier à l'OTAN. Même si Démocrates et Républicains sont divisés au



sujet de la PESD, la nouvelle administration Obama, et même la deuxième administration Bush, l'ont bien compris : dépassant les demandes classiques de « partage du fardeau », elles ont soutenu un rôle accru pour l'UE. Les États-Unis diminuent leur présence militaire en Europe depuis 1990, et c'est en partie ce constat qui a converti les Britanniques à la PESD. La complémentarité peut aussi se faire sur le contenu des missions. Du fait de ses origines pacifistes, l'UE ne fera vraisemblablement jamais la guerre comme les États-Unis. Sa valeur ajoutée tient à la prévention et à la gestion des crises, en intégrant des éléments civils, qui facilitent l'engagement de pays plus réticents à employer la force. Ces qualités européennes expliquent d'ailleurs l'assentiment américain à la PESD. Si son rôle est encore en discussion, pour les grandes chancelleries européennes, l'OTAN devrait rester dans son champ de spécialisation, la défense militaire, pour défendre les Alliés dans le sens de l'article V.

Une coopération entre l'OTAN et l'UE apparaît également essentielle et s'est développée depuis 2002. L'OTAN pourrait ainsi être vue comme un lieu de dialogue entre les États-Unis et les pays du continent européen. Cependant, en pratique, la coopération OTAN-UE est actuellement bloquée par le contentieux entre la Turquie et Chypre. La résolution du conflit chypriote apparaît donc essentielle pour la sécurité européenne. L'UE devrait également davantage coordonner sa position au sein de l'OTAN. La coopération OTAN / Russie devrait également être approfondie.

Ainsi, si l'Europe semble avoir toujours besoin de l'OTAN pour assurer sa sécurité au sens traditionnel, le changement de compréhension de la sécurité peut justifier une plus grande autonomie de l'UE, d'où la nécessité d'articuler ces outils de sécurité. De fait, l'UE semble appelée à plus de pragmatisme et se concentrer sur les réponses aux menaces à sa sécurité en mobilisant plusieurs outils, l'un étant l'OTAN, d'autres pouvant être la Politique de Voisinage, la PESD, l'OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe) ou l'ONU.

Pour aller plus loin

Sur Nouvelle Europe

- [L'OTAN ouvre sa porte aux Balkans](#)
- [carto / analyse : Les Etats-Unis et la Nouvelle Europe : OTAN des choix](#)
- [L'OTAN à Riga : la sécurité est omniprésente](#)

Sur Internet

- Camille Grand, « [L'Europe de la défense du sommet de Saint Malo à la présidence française de l'Union européenne : la naissance d'un acteur stratégique](#) », Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°122, 22/12/2008
- Nicolas Sarkozy, Discours de clôture du Colloque de la Fondation pour la Recherche Stratégique sur [La France, La Défense Européenne et L'OTAN au XXIème Siècle](#), Paris - 11/03/2009
- Discours de D. Medvedev à la [Conférence d'Evian](#), 08/10/2008

À lire

- Franz Kernic, in « European Security in Transition: The European Security Architecture since the End of the Second World War - An Overview » in Hauser and Kernic (eds), *European security in transition*, Ashgate : Hampshire, Burlington, 2009
- Laurent Scheeck, « Des « trois D » aux « trois C » : l'interdépendance ouverte du rapport UE-OTAN », *Défense nationale et sécurité collective*, n°2, 2009
- Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, Paris : Presses de Sciences Po, 2e édition 2008

http://www.nouvelle-europe.eu/politiques/politiques-europeennes/la-securite-europeenne--otan-et/ou-pesd-_2.html