

L'OTAN et l'Europe

Quels liens pour la sécurité et la défense européenne?

Birte Wassenberg, Giovanni Faleg
et Martin W. Młoddecki (dir.)



EUROCLIO
ÉTUDES ET DOCUMENTS



P.I.E. Peter Lang

L'OTAN et l'Europe

Quels liens pour la sécurité et la défense européenne?

Birte Wassenberg, Giovanni Faleg
et Martin W. Młodnicki (dir.)



Avant-propos

Giovanni FALEG, Martin W. MLODECKI
et Birte WASSENBERG

La paix et la sécurité sont deux concepts qui se situent à la base du processus d'intégration européenne.

Dans un continent qui a été pour longtemps ébranlé par les rivalités de puissance et les conflits entre états nations ayant des intérêts concurrents, la construction des institutions européennes est l'expression d'une prise de conscience de portée historique de la part des élites politiques et économiques : il s'agit de l'acceptation du principe que la croissance et le bien être ne peuvent être atteints que dans un climat de solidarité, établi à travers la reconnaissance mutuelle des valeurs et des règles constituant le fondement d'une communauté démocratique dans laquelle les États renoncent à une partie de leur souveraineté afin de contribuer au bien commun.

Toutefois, on ne pourrait pas comprendre ce long processus d'intégration européenne sans tenir compte du lien transatlantique. Alors que le début de la guerre froide instaurait l'équilibre de la terreur dans une Europe divisée entre les deux blocs, l'OTAN ne représente pas seulement une organisation régionale de défense collective ; plus que cela, la communauté transatlantique se fait promotrice d'une logique de sécurité « active », basée sur la démocratie et la liberté, ainsi que sur une coopération culturelle entre ses membres, visant à défier la menace communiste par le biais de la « supériorité » du modèle libéral.

Aujourd'hui, vingt ans après la chute du mur de Berlin et la fin du conflit bipolaire, cette alliance entre l'Europe et les États-Unis demeure stable, bien que les relations internationales soient entrées dans une phase de transition caractérisée par l'incertitude et la crainte envers les nouveaux défis qui découlent du processus de la globalisation. Comme la stratégie de sécurité de l'UE l'indique, l'Europe doit faire face à des nouvelles menaces (du terrorisme aux armes de destruction massives), qui rendent nécessaire un partenariat stratégique de plus en plus étroit entre les deux rives de l'Atlantique. Ce partenariat est prioritaire d'autant plus que l'Alliance atlantique traverse une période de remise en question (l'ennemi communiste ayant disparu) et l'UE essaie de

développer des moyens pour devenir un acteur de premier rang au niveau global.

En fait, l'Europe, souvent vue et quelque fois se reconnaissant comme *soft power* vis-à-vis de son allié américain, doit s'interroger sur l'avenir de sa politique de défense. Les anciennes grandes puissances européennes, la France et le Royaume-Uni, se rendent compte que malgré une grande influence formelle (siège de membre permanent au Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et puissances nucléaires), leur rôle sur la scène mondiale devient en effet de plus en plus faible. D'autres grandes puissances, comme le Japon et la Russie, mais aussi la Chine, l'Inde et le Brésil continuent ou commencent à jouer un rôle géopolitique important. L'axe mondial se déplaçant de plus en plus vers le Pacifique, les relations transatlantiques rentrent donc clairement dans une période de redéfinition des piliers stratégiques de l'Alliance aussi bien que du *burden-sharing* entre ses membres.

Nous avons donc jugé nécessaire de consacrer la première édition du FASE aux relations entre l'OTAN et l'Europe, le but étant d'approfondir les facteurs exogènes et endogènes capables d'unir ou de diviser l'Europe et les États-Unis dans le domaine de la sécurité, celle-ci étant désormais globale et non plus seulement régionale.

Les intervenants du Forum, des personnes provenant d'horizons différents – militaires, universitaires, hauts fonctionnaires –, tenteront de répondre à la problématique essentielle de savoir si les relations OTAN-UE sont encore un vecteur commun pour la sécurité mondiale.

Cet ouvrage, à travers la reproduction écrite des interventions et des débats qui ont eu lieu tout au long du Forum, visent à rendre accessibles au grand public les problématiques liées au concept de « sécurité » en Europe, tout en favorisant une réflexion académique sur ce thème à la fois transnationale et interdisciplinaire. Il répond aussi au besoin de favoriser, dans le cadre privilégié de Strasbourg, « capitale de l'Europe », l'émergence d'une communauté épistémologique responsable de diffuser la connaissance en matière de sécurité et de défense, ainsi que de promouvoir un débat constructif sur la capacité des institutions européennes et transatlantiques de répondre efficacement aux défis qui menacent la paix et la coopération internationale.

Introduction

Birte WASSENBERG

*Gib mir ein kleines bisschen Sicherheit ;
in einer Welt in der nichts sicher scheint¹ !*

En 2009, 60 ans après la conclusion du Pacte atlantique et 20 ans après la chute du mur de Berlin, les Allemands semblent toujours éprouver un fort besoin de sécurité. Ce besoin a longtemps été existentiel pour eux car ils se trouvaient au cœur d'un système qui se définissait, de 1949 à 1989, par l'affrontement de deux blocs dominés par deux superpuissances, l'Union soviétique d'un côté et les États-Unis de l'autre. En quelque sorte, la division de l'Allemagne en deux États, la République fédérale d'Allemagne (RFA) à l'Ouest et la République démocratique allemande (RDA) à l'Est symbolisait en elle-même ce système bipolaire et le mur de Berlin, construit en 1961, en était la preuve physique, la ligne de division entre l'Ouest et l'Est.

Pendant le temps de la guerre froide, la sécurité était assurée pour les ressortissants de l'Allemagne fédérale par l'intégration de leur pays dans l'OTAN dès 1955. Mais les gouvernements successifs de la RFA et la population allemande ont été marqués par la crainte sous-jacente qu'en cas de déclenchement d'une guerre « chaude » en Europe, ils allaient être au centre du conflit, en première ligne des combats.

Si le besoin de sécurité est donc tout à fait justifié pour les Allemands entre 1949 et 1989, après la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989 et au plus tard après la réunification le 3 octobre 1990, il perd sa raison d'être. Le symbole de la division des deux systèmes idéologiques, le mur de Berlin, a disparu, les deux Allemagnes s'unifient et en 1991, l'Union soviétique se dissout : le temps de la « guerre froide » semble révolu. En plus, le garant de la sécurité des Allemands de l'Ouest, l'OTAN, se transforme progressivement en alliance paneuropéenne :

¹ « Donne-moi un peu de sécurité ; dans un monde où rien ne semble sûr. » Silbermond, extrait de la chanson « Ein kleines bisschen Sicherheit » du nouveau album *Nichts passiert*, 2009. Silbermond est un groupe de pop/rock allemand, originaire de Bautzen en Saxe, ils font partie d'une nouvelle « new wave » allemande.

elle accueille les premiers pays d'Europe centrale et orientale en 1999 (la Pologne, la Hongrie et la République tchèque), s'élargit en 2004 à 27 membres (en intégrant les trois pays baltes, la Slovaquie, la Slovénie, la Roumanie et la Bulgarie) et réintègre la France dans l'organisation militaire après le dernier sommet du 2 au 4 avril 2009 à Strasbourg et à Kehl. La coopération avec la Russie est en plus assurée par un Conseil OTAN-Russie spécifique mis en place depuis 2002 ; enfin, tous les pays européens participent au partenariat pour la paix.

Tout cela semble bel et bien. Alors pourquoi, en 2009, la chanson « *Gib mir ein kleines bisschen Sicherheit* » de *Silbermond*, un jeune groupe pop-rock allemand, fait-elle alors la une des *Charts* sur le thème du manque de sécurité ? La sécurité européenne est-elle toujours une préoccupation majeure pour la population en Europe d'aujourd'hui ?

C'est la question qui a amené l'association des étudiants RETE de l'IHEE, dont je fais partie, à organiser un Forum académique sur le thème « l'OTAN et l'Europe : quels liens pour la sécurité et la défense européenne ? » L'introduction que je propose pour ce Forum est une tentative personnelle de répondre à cette question à l'aide des différentes contributions des auteurs. Je ne prétends en aucun cas être spécialiste du sujet. Je réponds tout simplement en tant qu'Allemande, ancienne étudiante et aujourd'hui enseignante à l'IHEE.

Dans la première partie de cet ouvrage sur l'origine, les moyens et les concepts de la sécurité et de la défense en Europe après 1945, il apparaît clairement que le système de la sécurité européenne entre 1949 et 1989 est fondé principalement sur l'Alliance atlantique et l'OTAN. Cette dernière étant sous leadership américain, la sécurité en Europe dépend donc tout au long de la guerre froide d'abord des États-Unis. Par conséquent, les relations Europe-OTAN sont asymétriques et cette asymétrie trouve son origine déjà dans l'histoire de la création de l'Alliance atlantique. Comme démontré dans mon article « Le Conseil de l'Europe face au Pacte atlantique, l'OTAN et la défense européenne », entre 1949 et 1954, les modalités de la défense européenne sont déterminées surtout par des facteurs extérieurs. Ainsi, la guerre de Corée en 1950 pousse les Américains à favoriser un réarmement de l'Allemagne et ceci amène les Français (et les Britanniques) opposés à cette option, à proposer la mise en place d'une communauté européenne de défense. Si au Conseil de l'Europe, les membres de l'Assemblée parlementaire se prononcent en faveur d'une armée européenne, l'incapacité des Européens à se mettre d'accord sur la création de celle-ci et surtout d'une politique de défense commune se traduit par l'échec de la ratification de la CED à l'Assemblée nationale française, en 1954. Ceci va être le point de départ d'une dépendance permanente de la

sécurité européenne des États-Unis. L'Allemagne adhère à l'OTAN en 1955 et les parlementaires du Conseil de l'Europe ne peuvent plus que rechercher des relations de coopération avec l'OTAN, ce qui n'est pas facile pour une organisation dont la défense est exclue de ses compétences de par ses statuts. La réorganisation de l'Union européenne occidentale (UEO) comme volet européen au sein de l'OTAN n'arrive pas à compenser ce déficit.

Au niveau de la CEE, créée en 1957 entre l'Allemagne, la France, l'Italie et les pays du Benelux, une coordination en matière de défense est toute aussi difficile. La non prise en compte de ce domaine dans les traités de Rome fait qu'il n'y a pas de dimension européenne de la défense, sauf dans le cadre d'une coopération plutôt intergouvernementale qui se pratique au sein de l'OTAN, avec les Américains. Comme l'illustre l'article de David Burigana sur « l'évolution et les débats sur la coopération en matière de production d'armements en Europe de 1950 à nos jours », ceci a également des répercussions sur les outils militaires, à savoir le marché de la production d'armements. Une production coordonnée des armements en Europe est certes tentée dès la fin des années 1960, mais l'idée d'une Agence européenne de défense (AED) reste longtemps au stade de projet. Les pays membres de la CEE restent soit attachés à une approche bi- ou trilatérale, à une coopération à géométrie variable, comme le prouvent les cas d'Airbus ou de Tornado, soit ils recherchent un rapport privilégié avec les États-Unis, comme pour l'accord entre *General Electric* et la Société nationale d'études et de construction de moteurs d'aviation (SNECMA) française, en 1971. Les tentatives timides de constituer des groupes de concertation au niveau communautaire se limitent à la constitution d'un Eurogroupe au sein de l'UEO, aux agences *ad hoc* et l'*Independent European Program Group* (IEPG) au sein de l'OTAN, ainsi qu'à l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armements (OCCAR). Ce n'est qu'en 2004, que l'AED voit finalement le jour. En matière de production d'armements, comme en matière de défense, l'Europe dépend donc largement des États-Unis.

La chute du mur en 1989 bouleverse ce système transatlantique de la défense européenne. Le lien entre l'OTAN et l'Europe est remis en question par la fin de la menace du bloc soviétique, mais aussi parce que les pays de l'Europe centrale et orientale libérés cherchent désormais de nouveaux alliés pour assurer leur sécurité. Une première réponse à la question de savoir pourquoi la sécurité préoccupe les Européens après 1989 est donc l'écroulement d'un système sécuritaire construit sur une défense européenne des pays d'Europe occidentale basé sur l'Alliance atlantique et le lien exclusif avec les Américains. Ce système doit être

redéfini, par les Européens eux-mêmes, mais aussi au sein de l'OTAN, en coopération avec les États-Unis.

Une deuxième réponse est donnée par la communication de Lucia Marta sur « la convergence entre sécurité et défense en Europe ». En effet, alors que la sécurité de l'Europe du temps de la guerre froide est presque exclusivement liée à un système de défense militaire en cas de conflit armé en Europe et que ses acteurs et ses moyens sont clairement définis, les relations entre sécurité et défense se compliquent davantage après 1989. Aujourd'hui, la défense du territoire européen fait partie d'une notion de sécurité beaucoup plus vaste qui tient compte de menaces différentes et multiples : dépendance énergétique, changement climatique, terrorisme international, globalisation économique sont autant de nouveaux facteurs inquiétant la population européenne. Et si la sécurité interne et extérieure ne peut plus facilement être séparée pour ces nouvelles menaces, les moyens militaires à eux seuls ne suffisent plus pour répondre aux besoins de sécurité des Européens. Ainsi, la chanson de *Silbermond* fait aussi référence aux nouvelles menaces du monde postcommuniste qui sont moins facilement identifiables et qui rendent le monde plus imprévisible qu'au temps de la guerre froide où pour un Allemand il était au moins sûr que l'ennemi était soviétique et le méchant de l'autre côté du rideau de fer.

Une réponse au sentiment d'insécurité croissant des Européens aurait pu être un renouveau des relations OTAN-Europe, notamment par l'affirmation du volet européen de la défense, par la mise en place d'un dispositif de politique étrangère et de défense européenne, à l'instar de la PESC et de la PESD que l'Union européenne a mis en place respectivement en 1992 et en 1999. Mais la deuxième partie du Forum académique sur les relations OTAN-Union européenne-Russie montre que les Européens n'arrivent pas à constituer une véritable défense européenne commune et à redéfinir leurs relations avec l'OTAN en ce sens. Le manque de coordination au sein de l'UE a pour conséquence l'incapacité à faire face en commun aux nouveaux conflits, à commencer par celui déclenché après l'éclatement de la Yougoslavie dans les années 1990. Alexis Vahlas explique dans son « regard praticien sur la relation entre l'Alliance atlantique et l'Union européenne » que les relations entre les deux organisations restent difficiles. Alors qu'il s'agit d'abord d'une relation à trois entre l'UE, l'UEO et l'OTAN, le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 met la base pour la création d'un partenariat direct entre l'OTAN et l'UE, avec, pour conséquence, l'absorption programmée de l'UEO dans l'UE. Depuis le sommet de l'OTAN à Washington en 1999, ce partenariat stratégique entre l'Alliance et l'Union souffre d'un handicap majeur : il ne prévoit qu'une seule hypothèse opérationnelle qui est celle d'une opération militaire

conduite par l'UE avec le soutien de l'OTAN. Ainsi, la dépendance des Européens vis-à-vis des États-Unis n'est pas terminée. L'accord *Berlin Plus* de 2003 qui permet des opérations mixtes UE-OTAN exclut des pays qui n'ont pas d'accord de sécurité avec l'OTAN, tels que Chypre, alors qu'ils deviennent membres de l'UE en 2004. Ainsi, l'avenir du partenariat OTAN-UE dépend aussi du règlement de l'épineux problème de la division de l'île de Chypre, la Turquie étant particulièrement sensible à cette question. La contribution de Stanislaw Parzymies sur « les relations OTAN-UE vues de l'Europe centrale » montre que l'approche de la défense européenne et du partenariat OTAN-UE pour les nouveaux membres de l'OTAN n'est pas forcément la même que celle des membres de « la vieille Europe ». La Pologne, par exemple, tient à tout prix à maintenir une Alliance atlantique forte et une présence américaine dans la défense européenne. Elle ne favorise ainsi pas la transformation de l'UE dans un système de défense collective concurrent à l'OTAN. Par ailleurs, elle se fait l'avocat, comme le prouve son action lors du sommet de l'OTAN à Bruxelles, en 2008, de l'élargissement de l'Alliance atlantique à l'Ukraine et à la Géorgie, tous les deux pays de l'ex-URSS. C'est notamment parce que la Russie reste pour les pays d'Europe centrale et orientale « un voisin et un partenaire particulier ». L'attitude de la Pologne est claire : les États-Unis sont l'allié et il faut se méfier de la Russie. Ceci ne va pas forcément de pair avec la volonté de certains pays d'Europe occidentale de développer une défense européenne autonome et indépendante des Américains. Enfin, Jean-Christophe Romer met l'accent dans sa communication sur « les relations Russie-OTAN ». La rupture apparente intervenue depuis la chute du mur de Berlin ne s'est pas toujours traduite dans les actes et comportements des anciens ennemis : les symptômes de la guerre froide continuent à peser sur les relations entre la Russie et l'OTAN comme si le monde bipolaire continuait d'exister. L'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine et la Géorgie ou le bouclier anti-missile en Pologne et en République tchèque peuvent donc être ressentis en Russie comme la manifestation d'une politique de *roll-back* américain de la puissance russe, alors que l'utilisation de la rente pétrolière par Vladimir Poutine peut ressembler aux yeux des États-Unis comme une nouvelle arme économique dans la lutte des superpuissances.

La quatrième réponse à la question de savoir pourquoi la sécurité européenne reste une préoccupation principale des Européens est que l'UE n'a pas réussi à se mettre d'accord sur une véritable politique de sécurité et de défense commune, ni à redéfinir ses relations avec l'OTAN et que le sentiment d'insécurité des Européens est renforcé par le vieux démon de la guerre froide qui existe encore dans l'imaginaire des responsables politiques, voire d'une partie de la population européenne.

Enfin, la cinquième réponse est à rechercher sur le terrain des opérations militaires de l'UE et de l'OTAN, que le Forum académique examine dans la troisième partie. L'exemple des « Balkans au carrefour de la sécurité en Europe », présenté par le général Giorgio Blais, montre qu'après la fin de la guerre froide, la sécurité en Europe est loin d'être acquise. Après la dissolution de la Yougoslavie, les conflits n'ont pas manqué dans cette région et d'après l'auteur, trois problèmes y rendent la situation brûlante aujourd'hui : le Kosovo, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine. Le comportement de la communauté internationale vis-à-vis de ces problèmes ne serait d'ailleurs pas toujours en phase avec les besoins identitaires des différents groupes ethniques. Ainsi, par exemple, l'UE souhaite à tout prix maintenir l'unité de la Bosnie-Herzégovine pour assurer une certaine stabilité au sein de l'ex-Yougoslavie, alors que cela revient à vouloir reconstruire une sorte d'État multi-ethnique précisément sur le modèle de la précédente Yougoslavie. La situation dans ces pays nécessite par ailleurs la présence de la communauté internationale sur place pour assurer un minimum de sécurité. Est-ce un modèle valable pour satisfaire le besoin de sécurité des Européens ? Enfin, la contribution de Gérald Arboit et Michel Mathien sur « la médiation des conflits et guerre de l'information en Europe : l'OTAN en opérations des Balkans à l'Afghanistan » met en lumière un nouvel aspect sécuritaire dans l'environnement informationnel mondial. Les technologies de l'information et de la communication ayant évolué dans l'ère médiatique des chaînes d'information et de l'Internet, un nouvel « espace public » virtuel est créé dont la politique et la stratégie de défense doit tenir compte. Ainsi, l'information devient un théâtre d'opérations en soi et un enjeu des conflits contemporains. Le regard des médias peut aussi révéler les divergences entre alliés, entre l'OTAN et l'UE, comme c'était le cas dans la crise du Kosovo, par exemple. La transposition des crises internationales en direct, par la télévision, dans les salons de la population fait accroître leur peur de conflits armés et leur sentiment d'insécurité. En plus, la médiatisation des conflits renforce ce sentiment encore d'une autre manière : peut-on croire les images ? Qu'est-ce qui est du ressort de l'information et qu'est-ce qui est de la manipulation de l'opinion publique ? Ainsi, rien ne semble plus sûr, surtout si les images qu'on voit avec ses propres yeux ne correspondent pas à la réalité. C'est pour cela aussi, que Silbermond réclame : « *Gib mir ein kleines bisschen Sicherheit in einer Welt in der nichts sicher scheint* ». Ici, le besoin de sécurité dépasse le cadre strict de la défense : il s'agit d'un besoin fondamental de l'être humain de se sentir protégé par un environnement stable et certain qui fait défaut dans le monde d'aujourd'hui, comme la suite du texte de Silbermond le confirme.

Sag mir, dass dieser Ort hier sicher ist und alles Gute steht hier still. Und dass das Wort, das du mir heute gibst, morgen noch genauso gilt. Diese Welt ist schnell und hat verlernt beständig zu sein. Denn Versuchungen setzen ihre Frist. Doch bitte schwör, dass wenn ich wieder komme, alles noch beim Alten ist. Gib mir ein kleines bisschen Sicherheit in einer Welt in der nichts sicher scheint. Gib mir in dieser schweren Zeit irgendwas das bleibt².

² En français : « Dis-moi que ce lieu ici est sûr et que tout ce qui est bien ne bouge pas. Et que ce que tu me dis aujourd'hui compte encore demain. Ce monde avance trop vite et ne sait plus s'arrêter. Car des tentations imposent leurs délais. Mais jure-moi s'il te plaît que lorsque je reviens, tout sera encore comme avant. Donne-moi un peu de sécurité dans un monde où rien ne semble sûr. Donne-moi dans ces temps durs quelque chose qui reste ».