

"Peter Schmidt : L'IESD: «séparable mais non séparée»?" dans Revue de l'OTAN

Légende: En été 2000, commentant les enjeux d'une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), Peter Schmidt, chef du département de la sécurité européenne et atlantique à la Stiftung Wissenschaft und Politik d'Ebenhausen (République fédérale d'Allemagne), explique la nature et les éventuelles conséquences, notamment vis-à-vis de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), des projets de l'Union européenne visant à absorber l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et à créer un corps de réaction rapide pour 2003.

Source: Revue de l'OTAN. Printemps-été 2000, n° Vol. 48. Bruxelles: OTAN. ISSN 0255-3813.

Copyright: NATO / OTAN

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"peter_schmidt_1_iesd_separable_mais_non_separee_"_dans_revue_de_l_otan-fr-af525b13-bea5-456e-94d1-0dec7ccacf83.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 19/09/2012

L'IESD : « séparable mais non séparée » ?

par Peter Schmidt

Chef du Département de la sécurité européenne et atlantique, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Allemagne

La construction d'une Identité européenne de sécurité et de défense «séparable mais non séparée» de l'OTAN a pris une nouvelle tournure au Sommet de l'Union européenne tenu à Helsinki en décembre 1999. Cependant, comme le dit Peter Schmidt, les projets de l'UE visant à absorber bientôt l'Union de l'Europe occidentale et à créer un corps de réaction rapide pour 2003 suscitent un ensemble complexe de problèmes d'appartenance, ainsi que des questions d'une nature plus fondamentale.

Les décisions prises au Sommet de l'UE tenu à Helsinki en décembre 1999 marquent un net changement dans l'évolution des arrangements concernant la sécurité européenne. L'intention de l'UE d'absorber prochainement l'Union de l'Europe occidentale (UEO), de créer un corps européen de réaction rapide de 50 à 60.000 hommes pour 2003 en vue d'opérations telles que le maintien de la paix et la gestion des crises au niveau régional, et de mettre en place les structures décisionnelles nécessaires (dont un Comité permanent pour les affaires politiques et de sécurité, un Comité militaire et un état-major), montre que l'Union est maintenant déterminée à jouer pleinement son rôle propre en matière de sécurité.

Par ses décisions d'Helsinki, l'UE ne va pas seulement au-delà des précédentes déclarations sur la sécurité et la défense de l'Europe; elle dépasse aussi assez largement le modèle de partenariat transatlantique agréé lors de la réunion ministérielle tenue par l'OTAN à Berlin en 1996. Les décisions de Berlin visaient à développer une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) « séparable mais non séparée » au sein de l'Alliance. L'UEO devait servir de passerelle entre l'UE et l'OTAN, ces deux institutions restant à une certaine distance l'une de l'autre. C'était là un point important, étant donné que quatre des quinze membres de l'UE (l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède) ne comptent pas parmi les signataires du traité de l'Atlantique Nord, alors que les membres de l'UEO appartiennent tous à l'OTAN.

Avec l'absorption annoncée de l'UEO par l'UE, ces dispositions ne seront plus valables, du fait que l'UE prendra à son propre compte les fonctions de l'UEO. Cette évolution paraîtra sans doute logique à beaucoup d'observateurs, dans la mesure où elle apporte une « mise en ordre » longtemps attendue dans le paysage institutionnel complexe de l'Europe. Cependant, elle suscite un certain nombre de questions à la fois d'ordre institutionnel et de nature plus fondamentale.

Les questions institutionnelles que soulève le projet de fusion de l'UEO et de l'UE sont assez évidentes : par exemple, que vont devenir les organismes officiels de l'UEO et les dispositions de son traité ? En particulier, la clause d'assistance mutuelle du traité de l'UEO sera-t-elle incorporée dans le traité de l'UE ? Et si cela doit être le cas, quelles seront les modalités d'application au sein d'une Union à laquelle appartiennent quatre pays traditionnellement non alignés ?

Ces questions institutionnelles recouvrent toutefois une série de problèmes beaucoup plus fondamentaux, qu'il reste à résoudre. L'un d'eux concerne les processus d'élargissement de l'OTAN et de l'UE : comment les deux institutions pourront-elles poursuivre leur numéro d'équilibriste en faisant avancer un programme d'élargissement encore inachevé tout en préservant leur aptitude à fonctionner de manière efficace ? Un autre problème a trait au partenariat transatlantique: comment celui-ci devra-t-il être redéfini à la lumière des décisions d'Helsinki de façon à prendre en compte une plus grande indépendance d'action de l'Europe ?

Stabiliser l'Europe : intégration et coopération

Pour promouvoir la stabilité dans l'ensemble de l'Europe, l'Alliance atlantique et l'UE ont toutes deux recours à une double stratégie : intégrer de nouveaux membres et offrir des formes globales de coopération aux États pour lesquels une adhésion n'est pas (encore) envisagée. Cette double stratégie reflète la nécessité d'avancer dans l'élargissement sans pour autant compromettre le fonctionnement interne des institutions.

L'OTAN

Dans cette stratégie, l'OTAN a fait œuvre de pionnier avec son programme du Partenariat pour la Paix (PPP), le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et les arrangements de consultation spéciaux pris avec la Russie et l'Ukraine.

En 1999, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque se sont jointes à l'Alliance. Même une extension aussi modeste a amené certains à se demander si une Alliance nettement élargie pourrait continuer à fonctionner. De plus, le processus d'élargissement de l'OTAN a, d'emblée, souffert du conflit entre le désir d'intégrer les pays d'Europe centrale et orientale et celui d'établir une relation constructive avec la Russie.

Pourtant, malgré les critiques de Moscou concernant l'élargissement de l'OTAN, il a été possible d'établir une relation entre l'OTAN et la Russie, qui a trouvé son expression dans l'Acte fondateur de 1997 et le Conseil conjoint permanent (CCP). On peut dès lors penser que si la Russie n'opte pas pour une stratégie de confrontation avec l'Ouest et si l'OTAN fait toujours preuve de retenue, un certain équilibre devrait pouvoir être trouvé entre ces intérêts contradictoires.

L'UE/l'UEO

Suivant dans une certaine mesure l'exemple de la stratégie d'ouverture de l'OTAN, l'UEO a peu à peu mis en place un vaste système différencié de participation à ses processus décisionnels à l'intention des États qui ne sont pas membres à part entière. Elle est ainsi devenue un large cadre de dialogue.

Cependant, avec la fusion prochaine de l'UEO et de l'UE, ces nouvelles relations risquent de représenter un problème plutôt qu'un atout. Pour pouvoir fonctionner, l'UE doit maintenir une nette distinction entre membres et non-membres, si bien que le système de participation différencié de l'UEO ne sera peut-être plus valable. Il s'ensuit que l'on peut s'attendre à une limitation du droit des États non membres de l'Union européenne à participer aux prises de décisions de cette dernière. Cela pose un problème particulier aux membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE, car ils vont subir une perte nette par rapport au *statu quo*. C'est pourquoi ces États ont demandé avec insistance un arrangement global en matière de participation. Jusqu'ici, les décisions adoptées par l'UE à Helsinki n'ont guère tenu compte de cette demande.

Comprenant la déception des États concernés, l'UE s'efforce apparemment de rendre cette situation plus acceptable. En donnant l'assurance qu'elle admettra de nouveaux membres dès 2002, et en décidant de porter à 13 le nombre de ses candidats, dont la Turquie, elle cherche sans doute à atténuer le sentiment de frustration que ses décisions ont suscité. Peut-être pourra-t-elle ainsi enlever au problème une partie de son acuité pour les candidats pouvant espérer être admis relativement tôt, mais la Turquie, quant à elle, n'est pas dans ce cas. Cela tient notamment au fait que les critères de Copenhague restent déterminants pour une accession. À l'évidence, l'UE suit une voie étroite entre le désir de stabiliser l'Europe par un élargissement et la nécessité de conserver ou d'améliorer ses propres moyens d'action.

Cependant, en ce qui concerne l'élargissement, l'UE est, pour la Russie, mieux placée que l'OTAN. Jusqu'à présent, Moscou n'a guère exprimé d'objections à l'égard de la politique d'extension de l'Union européenne. Ses critiques sont axées - comme en témoigne sa nouvelle doctrine militaire - sur ce qu'elle considère comme la « position dominante » des États-Unis dans le système international. Seul l'avenir dira si elle changera d'attitude après les dernières décisions de l'UE. On peut toutefois penser que plus le potentiel de l'Union augmentera, plus la Russie sera portée à adopter une attitude négative.

Redéfinir le partenariat transatlantique

Concilier l'impératif stratégique de l'élargissement et la nécessité de maintenir l'efficacité des institutions n'est pas le seul défi qui se pose à l'OTAN et à l'UE après Helsinki. Il y a aussi l'impact d'une IESD en émergence sur la relation transatlantique. Rares sont ceux qui contestent qu'une Europe assumant de plus

grandes responsabilités en matière de sécurité puisse être nettement bénéfique pour un plus juste équilibre du partenariat transatlantique. Pourtant, le point de vue officiel selon lequel un renforcement de l'Europe conduirait automatiquement à un renforcement de la relation transatlantique est quelque peu simpliste. Il reste en effet à régler certaines questions fondamentales :

Quelles tâches l'Alliance assumera-t-elle encore utilement si l'UE vient à jouer un rôle sensiblement renforcé dans la politique de sécurité ?

- La défense collective, même si elle ne revêt plus une importance primordiale dans la situation stratégique actuelle, figure toujours parmi les tâches de sécurité fondamentales de l'Alliance. Par antithèse, comme il a été clairement indiqué lors du Sommet de Washington d'avril 1999, la gestion des crises au niveau régional ne sera, pour l'OTAN, qu'à assurer cas par cas. Pour l'UE, en revanche, la gestion des crises en Europe sera une fonction permanente. Or, toute division du travail entre l'OTAN et l'UE qui limiterait le rôle de l'Alliance à la défense collective en laissant à l'UE la gestion des crises aurait pour effet de marginaliser l'Alliance et ceux de ses membres qui n'appartiennent pas à l'Union européenne.

- En ce qui concerne la composition des deux entités, l'UE a admis treize États dans son groupe de candidats à l'adhésion. L'OTAN, quant à elle, a lancé un Plan d'action pour l'adhésion destiné à aider les pays candidats à se préparer pour une éventuelle accession, et elle va revoir la question de l'élargissement en 2002. On peut toutefois penser que le nombre des membres de l'UE n'appartenant pas à l'OTAN continuera d'augmenter, ce qui perpétuera le manque de convergence entre ces institutions.

Comment le dialogue transatlantique pourra-t-il être organisé avec succès en l'absence de l'UEO ?

Lors du Sommet de Washington d'avril 1999, les dirigeants des pays alliés ont soulevé la question d'une relation officielle entre l'OTAN et l'UE. Un tel projet n'est cependant pas sans impliquer certains problèmes. Les obstacles d'ordre bureaucratique vont être considérables, car il sera difficile de modifier une position de l'UE après qu'elle aura été définie au terme d'un processus complexe de négociation. En outre, quatre des quinze États de l'UE ne sont pas membres de l'OTAN. Il existe ainsi de bonnes raisons de laisser aux États de l'UE qui sont membres de l'OTAN le soin de continuer à représenter les intérêts de l'Europe dans le cadre de l'Alliance.

Il faut en même temps trouver les moyens de faire en sorte que le nécessaire dialogue stratégique sur les zones régionales à hauts risques se déroule de façon harmonieuse et rapide. Il y a ici place pour un dialogue direct entre l'UE et l'OTAN : le Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana (qui est aussi secrétaire général de l'UEO), et, le cas échéant, le commissaire de l'UE pour les relations extérieures, Chris Patten, devraient tenir des consultations régulières avec le secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson. Des sessions conjointes des Conseils de l'OTAN et de l'UE devraient être organisées et présidées alternativement par l'OTAN et l'Union européenne.

Comment les relations entre l'OTAN et les éléments d'une structure militaire de l'UE vont-elles se développer ?

La France et le Royaume-Uni ont déjà offert à l'UE des centres de commandement nationaux. Pour des raisons politiques et économiques, il paraît souhaitable de créer, ou de maintenir, des liens aussi étroits que possible entre ces éléments et les structures de l'OTAN. On pourra ainsi mettre l'accent sur les liens stratégiques entre l'Europe et l'Amérique du Nord et limiter une coûteuse duplication des structures. Il est également prévu que les structures européennes puissent être utilisées dans les opérations dirigées par l'OTAN.

Il ne faudrait pas chercher à stipuler les conditions dans lesquelles l'Alliance mettra des ressources à la disposition de l'UE. De telles décisions seront prises au niveau politique en fonction des circonstances. Il est plus important que s'instaure entre l'UE et les États-Unis un « climat stratégique » dans lequel cette question pose aussi peu de problèmes que possible.

Comment l'UE va-t-elle renforcer ses capacités de défense avec les réductions des budgets militaires que connaissent la plupart des États membres ?

Les États de l'UE entendent développer dès que possible des capacités collectives dans des domaines clés tels que le commandement et le contrôle des opérations, la reconnaissance et les moyens de transport stratégique. Pourtant, malgré les objectifs ambitieux qu'ils se sont fixés, les plans budgétaires à moyen terme des principaux États de l'UE prévoient de nouvelles réductions dans le domaine de la défense. La mesure dans laquelle les buts énoncés à Helsinki seront effectivement atteints dépendra dès lors de ce qui pourra être fait pour inverser cette tendance. Un autre facteur d'importance primordiale sera la façon dont l'action de l'Europe sera mise en relation avec les plans de l'OTAN visant à améliorer les moyens essentiels de l'Alliance par l'Initiative sur les capacités de défense.

L'IESD : tout mener de front

Pour l'OTAN et l'UE, il s'agira, au cours des prochaines années, de tout mener de front, car elles doivent se préparer à faire face aux deux défis fondamentaux qui les attendent : stabiliser le continent européen et redéfinir le partenariat transatlantique. Ces objectifs ne sont en eux-mêmes nullement contradictoires - à condition que les deux organisations continuent de centrer leur attention sur leurs buts stratégiques communs et évitent de se laisser aller à des rivalités sans réelle importance.