

L'Alliance atlantique et l'Europe de la défense

Par le général Stéphane ABRIAL

Directeur Groupe international et relations institutionnelles, SAFRAN

Il est quelquefois tentant de faire de la sortie de l'OTAN, ou du moins de sa mise à distance, la condition nécessaire au développement d'une Europe de la défense pleine et entière, où la France serait appelée à jouer un rôle majeur. Pourtant, en dépit d'une relation parfois houleuse, notre continent et notre pays, qui sont fortement engagés au sein de l'Alliance atlantique, ont su tirer pleinement bénéfice des capacités d'action de celle-ci. De graves conflits ont ainsi été résolus ou évités, dont certains mettaient directement en péril l'existence même de l'Union européenne. Sans remettre en question une OTAN qui a fait ses preuves sur les divers terrains d'opérations où elle a été engagée, la nouvelle donne mondiale et régionale nous invite cependant à accélérer la mise en place d'une défense européenne qui soit capable de répondre aux enjeux sécuritaires majeurs et spécifiques auxquels nous devons faire face aujourd'hui.

En mai 2017, lors du sommet de l'OTAN, le président des États-Unis, M. Donald Trump, reprochait, en des termes peu amènes, aux chefs d'États européens de l'Alliance d'être de mauvais payeurs. Six mois plus tard, 23 pays de l'UE manifestaient le souhait de renforcer leur coopération militaire dans le cadre d'une toute nouvelle Coopération structurée permanente.

Y a-t-il entre ces deux épisodes une relation de cause à effet ? Le développement d'une défense de l'Europe plus efficace dans la durée passe-t-il par une plus grande autonomie des forces armées européennes vis-à-vis de l'Alliance, voire par une sortie, fût-elle progressive, de celle-ci ?

Organisation politique et militaire regroupant 28 pays (dont 22 sont membres de l'Union européenne), l'Alliance atlantique contribue, depuis sa création en 1949, à la défense du Vieux Continent. L'article 5 de son traité fondateur stipule en effet que « les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties ».

Sous l'impulsion politique de quelques pays dont la France, l'Europe a, quant à elle, commencé en 1992, à l'occasion du Traité de Maastricht, à définir une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) indépendante du lien transatlantique. Les pays membres de l'UE se sont engagés à gérer des crises hors Union européenne sous la forme d'opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, ou encore de missions humanitaires, toutes regroupées sous le nom de « Missions de Petersberg ».

Le tournant des années 1990-2000 en Europe a marqué le début de relations institutionnalisées entre les deux entités. En 1999, les accords dits « Berlin Plus » permirent ainsi à l'UE d'utiliser les moyens de l'OTAN pour mener certaines opérations dans lesquelles cette dernière ne serait pas directement engagée, avec pour effet un rapprochement opérationnel entre les deux organisations. Pourtant, le différend gréco-turc sur la question de Chypre, qui a eu un effet retardateur sur la mise en place de ces accords, a révélé que l'articulation entre elles n'irait pas sans friction. De fait, si les dispositions de 1999 ont permis le transfert à l'UE des opérations de l'OTAN en Macédoine en 2003 et en Bosnie en 2004, l'entrée de Chypre et de Malte dans l'UE la même année (2004) allait amener la Turquie à prétexter l'absence d'accord sur l'échange de données classifiées entre l'OTAN et ces deux pays pour s'opposer à leur participation aux réunions sur les opérations « Berlin Plus ». De façon plus générale, le contentieux entre la Grèce (membre de l'OTAN et de l'UE) et la Turquie (membre de l'OTAN et postulant de longue date à son entrée dans l'UE, mais débouté) pèse lourd dans les travaux au quotidien entre les deux institutions.

La coopération OTAN-UE n'a cependant jamais cessé de se renforcer, pour partie du fait de la volonté d'acteurs qui ont des intérêts politiques et de défense communs, et pour partie sous la pression d'un contexte sécuritaire mondial dégradé.

En 2002, le Traité de Nice a ainsi posé les fondements d'une Europe de la défense structurée en décidant la création du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et de l'État-Major

Photo © Joerg Glaescher/STERN-LAIF-REA



Poste de commandement de la frégate allemande, Karlsruhe, participant à l'opération militaire européenne Atalante de lutte contre la piraterie dans le golfe d'Aden.

« Pendant plusieurs années, des forces navales de l'OTAN et de l'UE ont aussi été déployées avec d'autres acteurs dans le cadre des opérations Ocean Shield (2008-2016) et Atalante (toujours en cours) pour lutter contre la piraterie au large des côtes somaliennes. »

de l'Union européenne (EMUE), trois organismes permanents qui seront renforcés deux ans plus tard par la création de l'Agence européenne de défense (AED). L'OTAN et l'UE ont publié en 2003 une « Approche concertée pour les Balkans occidentaux », dessinant une vision commune pour la stabilité dans cette région de l'Europe. De même, sur le théâtre afghan, l'OTAN et l'UE ont joué un rôle déterminant pour l'instauration de la paix : la Force internationale d'Assistance à la Sécurité, dirigée par l'OTAN, a œuvré à l'établissement d'un environnement stable et sûr dans lequel le gouvernement afghan et les autres acteurs internationaux ont pu mettre en place des institutions et entamer la reconstruction du pays. De son côté, l'UE a lancé une mission de police, engagé un programme de réforme de la justice et contribué au financement de projets civils avec les Équipes Provinciales de Reconstruction (PRT), administrées par l'OTAN, mais placées sous la direction d'un pays membre de l'UE.

En ce qui concerne les capacités opérationnelles, un groupe OTAN-UE a été créé en mai 2003, aux travaux duquel l'AED contribue directement dans les domaines de la coopération en matière d'armement, des acquisitions de matériels et de la recherche.

Pendant plusieurs années, des forces navales de l'OTAN et de l'UE ont aussi été déployées avec d'autres acteurs dans le cadre des opérations Ocean Shield (2008-2016) et Atalante (toujours en cours) pour lutter contre la piraterie au large des côtes somaliennes.

Les deux entités ont également engagé, dans les années 2010, des initiatives en miroir appelées « *Pooling & Sharing* » (au sein de l'UE) et « *Smart Defense* » (dans le cadre de l'OTAN). Toutes deux visent un partage des ressources et la réalisation de programmes communs, avec des succès certes très variés. Il en est de même du concept de Nations Cadres (*Framework Nations Concept*), qui, initié plus récemment par l'Allemagne au sein de l'OTAN, regroupe en dehors de l'organisation plusieurs États membres de l'OTAN ou de l'UE qui peuvent se tourner vers celle-ci pour obtenir des financements.

Comme dernier exemple d'action conjointe OTAN-UE, on peut citer la lutte menée conjointement contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. À cet effet, les deux organisations échangent des informations sur leurs activités dans le domaine de la protection des populations civiles contre des attaques chimiques,

biologiques, radiologiques ou nucléaires. Elles coopèrent aussi dans le domaine des plans civils d'urgence, notamment en partageant l'inventaire des mesures prises par chacune d'entre elles en la matière.

En juillet 2016, lors du sommet de l'OTAN à Varsovie, les responsables des deux institutions ont formulé une déclaration commune sur leur détermination à adapter ce partenariat aux défis actuels. Lutte contre les menaces hybrides, coopération opérationnelle, cybersécurité et cyberdéfense, capacités de défense, coopération industrielle et exercices communs sont inscrits à leur agenda partagé.

La France a pour l'heure tout intérêt à ce que cette coopération se renforce

Comme précisé dans le Livre blanc de 2013 et confirmé dans la récente *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* de 2017, la stratégie française dans ce domaine se construit au travers de notre engagement dans l'Union européenne et l'Alliance atlantique. Tout en continuant d'assumer pleinement ses responsabilités au sein de l'OTAN, notamment en matière de défense collective et de réassurance, la France souhaite voir renforcée l'autonomie stratégique de l'Europe en matière de défense de son territoire et de ses intérêts extérieurs.

Notre pays a toujours assumé le principe de cette double appartenance, même si les relations ont parfois été compliquées entre la France et l'OTAN. Le point d'orgue de cette histoire tumultueuse fut le retrait de la France du commandement intégré de l'Alliance, en 1966 – une décision qui remettait en cause non pas notre participation à la défense collective des pays membres, mais les modalités de cette participation dans le contexte de la Guerre froide. Plus tard, après la fin de celle-ci, Paris a reproché à l'OTAN ses prétentions à devenir une alliance politico-militaire « globale », au risque de « dupliquer » les Nations Unies. Mais lorsqu'en 2009, au Sommet de Strasbourg-Kehl, le Président Nicolas Sarkozy annonça que la France reprenait « toute sa place dans l'Alliance parce que la position de la France n'était plus comprise », il le fit au moins autant par conviction atlantiste que dans l'espoir de voir les positions françaises sur l'UE mieux partagées. Ce revirement était donc conditionné à deux objectifs essentiels : 1) que notre retour dans le commandement militaire intégré aille de pair avec une réforme de l'Alliance et un accroissement de notre influence – la France obtiendra ainsi l'un des deux commandements stratégiques de l'OTAN, celui de la Transformation (*Supreme Allied Command Transformation*) ; 2) que toute ambiguïté soit levée sur une éventuelle concurrence entre l'OTAN et une Europe de la défense qu'il s'agissait de relancer.

De fait, ces deux entités sont complémentaires. L'OTAN est une organisation de défense territoriale articulée autour d'une chaîne de commandement robuste et cohérente ; sa technicité militaire et ses moyens de commandement en font un acteur incontournable dans la résolution de certains conflits – hier l'ex-Yougoslavie, aujourd'hui l'Afghanistan. L'UE est, quant à elle, une institution plus souple,

qui peut intervenir sur les tableaux civil et militaire à l'intérieur de l'Union ou à l'extérieur de celle-ci (comme en Géorgie). Notre pays s'appuie donc sur l'une ou l'autre de ces deux organisations pour répondre aux circonstances sécuritaires, mais le contexte récent s'est montré propice à d'importantes avancées, côté européen.

Une Europe de la défense en phase d'accélération

Alors que les intérêts stratégiques américains migrent en partie vers l'Orient, la France plaide activement pour le développement d'une politique de défense européenne plus autonome, pour une Europe qui protège en complémentarité avec l'OTAN. Mais réaliser cette idée déjà ancienne ne va pas de soi, car d'autres membres de l'UE ne partagent pas nécessairement notre vision. La stratégie de départ a été de s'appuyer sur un petit nombre de pays moteurs pour accélérer le principe d'une coopération renforcée en matière de défense. C'est pourquoi la France a lancé en 2016, avec l'aide de Berlin et le soutien appuyé de Rome et de Madrid, une initiative de relance d'une Europe de la défense dont la finalité serait de couvrir à la fois les aspects opérationnels (financement des opérations, capacité de planification et de conduite des missions), capacitaires (combler notamment des lacunes du renseignement, du transport stratégique, du ravitaillement en vol, de la cyberdéfense, de la surveillance des espaces spatial, aérien et maritime) et industriels (programmes communs, investissements dans les technologies de défense).

Annoncée le 28 juin 2016, la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne définit plusieurs domaines prioritaires en matière de capacités de défense, dans lesquels l'Europe doit investir et développer des approches collaboratives. Le Plan d'action européen de la défense, annoncé par la Commission en novembre de la même année, propose des moyens pour mettre en œuvre cette stratégie ainsi que la création en 2017 d'un Fonds européen de défense, dont la vocation est d'approfondir la coopération entre États membres dans les domaines de la recherche-technologie (R&T) et du développement capacitaire. C'est une avancée majeure : pour la première fois de son histoire, l'UE consacrerait une partie de son budget à des activités dans le domaine de la défense. Les sommes annoncées (90 M€ d'ici à 2019, puis 500 M€ par an pour le volet recherche, 500 M€ pour la période 2019-2020, puis 1 Md€ par an pour le volet capacitaire) demeurent certes modestes, mais ne représentent pas moins un important progrès politique du fait du précédent ainsi créé.

Dans son discours du 26 septembre 2017, le président de la République, M. Emmanuel Macron, a exprimé le souhait d'aller au-delà de ce plan d'action de l'UE. L'initiative européenne d'intervention qu'il propose vise en effet à regrouper les capacités militaires des pays européens volontaires (et pas seulement des pays membres de l'UE, ce qui permettrait de continuer d'inclure nos partenaires britanniques après le Brexit) pour mener indépendamment de l'Otan des interventions extérieures. Si elle de-

vaît se concrétiser, cette initiative doterait les Européens d'une capacité d'action autonome complémentaire à celle de l'OTAN, ainsi qu'à nos relations bilatérales avec l'Allemagne (Conseil franco-allemand de Défense et de Sécurité) et le Royaume-Uni (Traité de Lancaster House de 2010).

Ratifié par 23 pays membres, l'accord du 14 novembre 2017 ne va sans doute pas assez loin dans la direction souhaitée par le président français – qui envisage une Europe dotée, dans dix ans, d'une force armée commune unique –, mais il acte une nouvelle étape dans la construction d'une Europe de la défense plus unie. Il s'agit là de la première Coopération structurée permanente depuis la mise en place, en 2010, de ce mécanisme. Voulu par la France et fortement contesté initialement par certains États membres, il permet à une partie d'entre eux d'avancer sur un objectif précis. Certes, sa mise en œuvre sera difficile : il sera compliqué de se mettre d'accord à 23 sur la mutualisation des moyens et sur le choix des opérations et des théâtres d'action. Mais c'est un premier pas vers une émancipation de l'Europe, et donc un symbole fort.

Deux facteurs devront être pris en compte pour que cette avancée soit un succès.

D'une part, les conséquences du Brexit sont difficiles à prévoir. D'un côté, l'UE sera privée de l'un des principaux acteurs de la défense tant d'un point de vue opérationnel qu'industriel, avec lequel la coopération militaire de la France et d'autres puissances européennes est intense. Cette coopération sera-t-elle remise en cause par cette sortie inédite ? D'un autre côté, le Royaume-Uni a toujours été un frein sur la voie d'une défense européenne intégrée. En outre, les industries britanniques chercheront

sans doute à trouver un accord avec l'UE pour pouvoir bénéficier du Fonds européen de défense.

Mais ce sont surtout les divergences existant entre Européens sur les priorités du continent qui éloignent la perspective d'une défense entièrement intégrée, caractérisée par une centralisation des moyens et du commandement. Tandis qu'à l'ouest de l'Europe le péril djihadiste et la maîtrise des flux migratoires en provenance d'outre-Méditerranée constituent une priorité, à l'est c'est la proximité d'un grand État cherchant à réaffirmer sa puissance qui est au cœur des préoccupations. Il faudra tenir compte de cette diversité d'enjeux et d'attentes et savoir la gérer en temps réel pour construire, dans la durée, une Europe de la défense cohérente.

Au-delà des effets de manche rhétoriques des uns et des autres, l'OTAN et l'Union européenne ont vocation à participer conjointement à la défense de l'Europe : la première, dans le cadre d'un partenariat stratégique historique et fort, la seconde dans le cadre d'une Europe de la défense entre États-nations. La vision d'une défense européenne pleinement intégrée semble en effet être aujourd'hui incompatible avec la diversité des positions des pays membres. Le mot du général de Gaulle, selon lequel « ... si les Occidentaux de l'Ancien Monde demeurent subordonnés au Nouveau, jamais l'Europe ne sera européenne (...) », demeure ainsi d'actualité – à ceci près que le développement d'une Europe de la défense autonome présuppose non pas une sortie de l'OTAN, ni même une prise de distance avec elle, mais bien la mise en œuvre progressive d'une vision la plus partagée possible entre des pays possédant à la fois une histoire commune et un avenir qu'il leur faut construire ensemble.